

Christian Keller

# VISIONEN VOLKSHETZE BETRÜGEREIEIEN

Der Weg zum modernen Steuerstaat  
am Beispiel der Kantone Basel-Stadt  
und Basel-Landschaft (1833-1928)



Christian Keller

# Visionen, Volkshetze, Betrügereien

Der Weg zum modernen Steuerstaat am Beispiel  
der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft  
(1833–1928)

CHRONOS

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Verlag und Autor danken für weitere Beiträge zudem der Dr. H. A. Vögelin-Bienz-Stiftung des Basler Staatsarchivs, der Christine Bonjour-Stiftung und der Freiwilligen Akademischen Gesellschaft.

Die vorliegende Arbeit wurde von der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel 2014 auf Antrag von Prof. Dr. Martin Lengwiler und Prof. Dr. Jakob Tanner als Dissertation angenommen.



Weitere Informationen zum Verlagsprogramm:  
[www.chronos-verlag.ch](http://www.chronos-verlag.ch)

© 2017 Chronos Verlag, Zürich  
ISBN 978-3-0340-1332-1  
E-Book (PDF): DOI 10.33057/chronos.1332

Gewidmet all jenen, die schon einmal  
Steuern bezahlen mussten,

und meiner lieben Frau, die mir in Momenten  
des Zweifels den Rücken stärkte.

«Steuert, steuert, liebe Bauern,  
steuert von des Bodens Grund,  
steuert von des Haufens Mauern,  
steuert und haltet den Mund,  
denn die Herren müssen leben,  
edel ist ihr ganzes Streben,  
weich zu sitzen, Federn spitzen,  
dafür dürftet ihr schon schwitzen.»

Kommentar zur Baselbieter Steuergesetz-Debatte in  
«Der Baselbieter» vom 5. April 1850, Nr. 14, S. 1.

## Danksagung

Es ist mir ein Anliegen, einer Reihe von Personen zu danken, ohne deren Unterstützung ich die vorliegende Dissertation nicht hätte realisieren können. Zunächst gilt mein Dank meinem Doktorvater Martin Lengwiler, der mich dazu ermutigte, dieses Forschungsprojekt überhaupt in Angriff zu nehmen. Jederzeit stand er mir mit wertvollen Ratschlägen zur Seite und liess mir viele Freiheiten. Er wies mich auch auf die Dr. H. A. Vögelin-Bienz-Stiftung des Basler Staatsarchivs hin. Diese Institution hat die Fertigstellung der Dissertation finanziell unterstützt. Für das Vertrauen in meine Arbeit möchte ich den Stiftungsverantwortlichen herzlich danken. Ein grosses Dankeschön gebührt auch den Mitarbeitern der Staatsarchive von Basel-Stadt und Baselland, die sich sehr um meine Anliegen bemühten und die ich mit meinen gelegentlichen Massenbestellungen – man möge sich meiner erbarmen – vorübergehend in Schockzustand versetzt habe.

Mehrere gemeinnützige Institutionen haben sich mit finanziellen Zuschüssen an den Kosten der Drucklegung der Dissertation beteiligt. Auch dafür herzlichen Dank – namentlich dem Schweizerischen Nationalfonds, der Christine Bonjour-Stiftung und der Freiwilligen Akademischen Gesellschaft.

In einem ausführlichen Zeitzeugen-Gespräch mit dem ehemaligen Basler Ständerat Carl Miville konnte ich wertvolle Einblicke in die Wahrnehmungen des frühen 20. Jahrhunderts gewinnen – dies erst noch bei hervorragendem Kuchen und einem Glas Wodka. Dem Basler Polit-Urgestein sei für die anregende Unterhaltung herzlich gedankt. Vertieft austauschen konnte ich mich ebenfalls mit dem Baselbieter Historiker Ruedi Epple. Seine Einschätzungen waren mir eine grosse Hilfe. Last but not least seien die Verdienste meines Schwiegervaters Fredi Eichmann erwähnt. Als mittlerweile siebenfacher Grossvater stärker gefordert als jeder Berufstätige, nahm er sich dennoch die Zeit, die Dissertation Zeile für Zeile auf Schreibfehler und grammatikalische Ungenauigkeiten zu überprüfen. Dafür danke ich Dir herzlich, lieber Fredi.





# Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>13</b>
1.1.	Steuergeschichte von Basel-Stadt und Baselland	13
1.2.	Forschungsstand	18
	Steuergeschichte im internationalen Kontext (19) – Steuergeschichte der Schweiz (22) – Wegweisende Darstellung von Georg Schanz (24) – Steuergeschichte der beiden Basel (27) – Basel-Stadt (27) – Baselland (29)	
1.3.	Fragestellung und Forschungsschwerpunkte	31
	Steuerpolitik (33) – Steuermentalität und Steuerwiderstand (34) – Steuerkontrolle (36)	
1.4.	Theoretische Einbettung	37
1.5.	Steuergeschichte in der Frühen Neuzeit	39
	Der Einfluss des Ancien Régime auf die Steuergeschichte der beiden Basel (39) – Das Abgabewesen vor und nach der Revolution (41)	
<b>2.</b>	<b>Die Steuergeschichte von Basel-Stadt und Baselland 1833–1928</b>	<b>47</b>
2.1.	Die Steuerpolitik von Basel-Stadt 1833–1890	47
	Basel-Stadt führt die progressive Einkommenssteuer ein (47) – Die Gründe für das europaweit moderne Steuergesetz (50) – Streit um die Progression (54)	
2.2.	Die Steuerpolitik von Basel-Landschaft 1833–1892	57
	Widerstand gegen erste Besteuerungsversuche (58) – Die Auswirkungen der direkten Demokratie (62) – Über die Verfassungsrevision zur direkten Staatssteuer (65)	
2.3.	Exkurs: Steuerzuschläge im Zeichen des Ersten Weltkriegs als Notlösung	68
	Steuerzuschläge in Basel-Stadt (71) – Steuerzuschläge in Basel-Landschaft (73)	

2.4.	Die Steuerpolitik in Basel-Stadt und Basel-Landschaft nach 1900	78
	Die Steuergesetzvorlage von 1921 in Basel-Stadt im Zeichen (78) – des Klassenkampfes (78) – Der Gesetzesentwurf der Regierung (82) – Bürgerliche Abwehrschlacht gegen das Steuergesetz (86) – Der Basler Steuerkompromiss (92) – Der lange Weg zum ersten allgemeinen Steuergesetz von 1928 (94) – Der Triumph der politischen Linken (96) – Neue Akteure in der Steuerpolitik: Genossenschaften gegen die Detaillisten (103) – Der Baselbieter Steuerkompromiss von 1928 (107) – Neue Wege in der Steuerpolitik beider Basel: Steuerbetrug und Steueramnestie (111)	
<b>3.</b>	<b>Steuermentalität und Steuerwiderstand</b>	<b>115</b>
3.1.	Die Steuermentalität in Basel-Stadt	116
	Basler Bürgerliche und Baselbieter Stimmvolk: gleiche Steuergesinnung (119)	
3.2.	Steuermentalität in Basel-Landschaft	120
3.3.	Die fünf Formen des Steuerwiderstands in den beiden Basel	125
	Direktdemokratische Instrumente (126) – Steuerflucht (128) – Erpressung (131) – Steuerumgehung (135) – Eidgenössische Kriegssteuer überführt Steuerhinterzieher (137) – Steuerverweigerung (139) – Der Baselbieter «Steuersturm» von 1920 (140) – Die Petition von Pratteln (147) – Der «Steuersturm» im Landrat (149)	
<b>4.</b>	<b>Steuerkontrolle</b>	<b>153</b>
4.1.	Steuerbezug in Basel-Stadt 1833–1900	153
	Der Ausbau des Steuerzugriffs (154) – Grenzen der Steuerkontrolle (159) – Selbsttaxation versus Taxation (162)	
4.2.	Steuerbezug in Baselland 1833–1920	164
	Seilziehen zwischen Kanton und Gemeinden (166) – Kampf gegen den Gemeindesteuer-Dschungel (172)	

4.3.	Exkurs: Der Einfluss und die öffentliche Wahrnehmung der Steuerverwalter	175
4.4.	Steuerbezug in Basel-Stadt und Baselland nach 1900	179
	Der Basler Steuerskandal von 1918 (179) – Die Folgen des Basler Steuerskandals (190) – Steuerbürokratie Baselland: Professionalisierung und Personalaufstockung (192) – Strafaktionen gegen säumige Gemeinden (196) – Gemeindetaxation versus kantonale Taxation (199)	
<b>5.</b>	<b>Schlussbetrachtung</b>	<b>203</b>
5.1.	Steuerpolitik	204
	Steuerpolitik bis 1900 (204) – Steuerpolitik nach 1900 (206)	
5.2.	Steuermentalität und Steuerwiderstand	208
5.3.	Steuerkontrolle	209
<b>6.</b>	<b>Anhang</b>	<b>213</b>
6.1.	Zeittafel	213
6.2.	Statistische Angaben	217
<b>7.</b>	<b>Bibliografie</b>	<b>219</b>
7.1.	Quellen	219
	Ungedruckte Quellen (219) – Gedruckte Quellen (220)	
7.2.	Darstellungen	221



## 1. Einleitung

Steuerthemen standen in den letzten Jahren regelmässig im Scheinwerferlicht der Medien und dominierten den öffentlichen Diskurs. Mit fetten Lettern machte die Boulevardpresse Jagd auf prominente Steuerhinterzieher und inszenierte sie als Schwerkriminelle. Die Finanzbehörden spielten gerne mit. Sie hofften, durch die abschreckende Wirkung eine Welle von Selbstanzeigen auszulösen und so Milliarden von Nachsteuern in die Staatskassen zu spülen. Bilder von Steuerfahndern, die ganze Berge von Aktenordnern aus den Villen der mutmasslichen Steuerbetrüger abtransportierten, flimmerten über die Mattscheiben. Insider übergaben deutschen Bundesländern illegal beschaffte CDs mit brisanten Steuerdaten und kassierten dafür Millionen von Euros. Schweizer Banken gerieten reihenweise ins Visier der amerikanischen Justiz, weil sie US-Bürger beim Verstecken von Steuergeldern unterstützt hatten. Einige Finanzinstitute gingen wegen derlei Geschäften sogar zugrunde. Übernationale Organisationen wie die OECD setzten Länder, die als «Steuerparadies» unter Beschuss gerieten, auf schwarze Listen und drohten mit Sanktionen. In Bundesbern geschah unter internationalem Druck Historisches: das früher als «unverhandelbar» deklarierte Bankgeheimnis wurde aufgeweicht, die Weissgeld-Strategie geboren. Allein diese unvollständige Auflistung von Ereignissen der jüngsten Zeit unterstreicht die Allgegenwärtigkeit der Steuerfrage im politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Alltag. Der breit angelegte, international geführte Steuereinkauf, der harte Steuerwettbewerb zwischen Staaten, Regionen und Gemeinden, schliesslich die Abwehrschlacht für das Recht auf Steuerhoheit haben die Geschichtsforschung dazu angeregt, das in Vergessenheit geratene Themenfeld neu für sich zu entdecken. Dafür steht auch diese Dissertation, die an der Universität Basel vorgelegt und von Prof. Dr. Martin Lengwiler und Prof. Dr. Jakob Tanner betreut worden ist.

### 1.1. Steuergeschichte von Basel-Stadt und Baselland

Basel-Stadt und Baselland liegen geografisch so nah beieinander, doch ihre Steuergeschichte könnte unterschiedlicher nicht sein. Nach den blutigen Trennungswirren 1833 schritten beide Halbkantone in eine ungewisse Zukunft. Der

Staatshaushalt der Stadt stand knapp vor dem Bankrott, denn durch die Abspaltung fielen dem Baselbiet viele Reichtümer zu. Das Bürgertum war gefordert. Auf die Krisensituation, wie sie in der florierenden Handelsstadt noch nie jemand erlebt hatte, brauchte es rasch finanzpolitische Antworten. In Baselland waren die Sorgen ganz andere. Der Übergang von der Revolution in geordnete Verhältnisse bereitete den politischen Führungskräften viel Mühe. In der Verwaltung mangelte es an qualifizierten Angestellten und Erfahrung. «Mehr als 20 Leute waren nicht vorhanden, die produktiv politische Arbeit hätten leisten können. Dies war für die Frühphase des neuen Kantons eine echte Schwierigkeit.»<sup>1</sup> Gleichzeitig herrschte viel Misstrauen. Fokussiert auf ihr Leben in der Gemeinde, widerstrebte der Bevölkerung der Aufbau übergeordneter Strukturen. Hinzu kamen die psychologischen Altlasten des Ancien Régime. Die Baselbieter – während Jahrhunderten Untertanen der Basler Herren und deren obrigkeitlicher Steuerwillkür ausgesetzt – erkannten in der direkten Steuererhebung einen Akt von Knechtschaft und Unterdrückung. Beide Kantone benötigten jedoch neue, ertragsreiche Einnahmequellen, um die Herausforderungen des 19. Jahrhunderts bestehen zu können. Die Industrialisierung verursachte soziale Umwälzungen in bisher ungekanntem Mass. Das Bevölkerungswachstum nahm enorm stark zu. Zählte Basel-Stadt 1850 noch 26'698 Einwohner, waren es 1880 bereits 64'207.<sup>2</sup> In Baselland stieg die Einwohnerzahl zwischen 1815 (31'301 Einwohner) und 1900 (68'497 Einwohner) auf das Doppelte.<sup>3</sup> Auf diese rasanten Entwicklungen musste der Staat reagieren. Gefragt waren grosse Infrastrukturprogramme, die Schaffung öffentlicher Einrichtungen wie des Schulwesens und die Gründung sozialstaatlicher Institutionen zur Bekämpfung der Armut. Die vielen neuen Aufgaben verschlangen Unsummen und konnten nur finanziert werden, wenn neue Besteuerungsmodelle zur Anwendung kamen. Es war die Zeit, in welcher der moderne Steuerstaat geboren wurde. Die Schweizer Kantone brachen mit der Tradition der indirekten Abgaben (Wegzölle, Postgebühren, Konsumsteuern, Pfundzölle und so weiter) und wechselten zur direkten Besteuerung des Einkommens und des Vermögens. Konfliktfrei verlief dieser Übergang freilich nicht. In allen Landesteilen begegneten die Regierungen einem ausgeprägten Steuerwiderstand. Für die breite Bevölkerung war das Steuerzahlen eine neue Erfahrung, auf die sie verständlicherweise gerne verzichtet hätte. Der Aufbau professioneller Steuerbürokratien, der zunehmende Steuer-

1 Blum, Roger: Die politische Beteiligung des Volkes im jungen Kanton Baselland (1832–1875), Liestal 1977, S. 50.

2 Statistik nach Wyss, Edmund: Die soziale Politik des konservativen Bürgertums in Basel (1833–1875), Weinfelden 1948, S. 15.

3 Statistik nach Grieder, Willy: Der Staatshaushalt des Kantons Baselland 1833–1923, Zürich 1925, S. 2.

zugriff durch Auskunftspflicht bezüglich intimer Verhältnisse der Steuerzahler (Lohnlisten der Angestellten, Kontoauszüge und so weiter), die Einführung der Progression erfolgten unter heftigen politischen Kämpfen.

Wie sich die Einführung und Etablierung der direkten Steuern in Basel-Stadt und Baselland abspielten, ist Forschungsgegenstand dieser Dissertation.<sup>4</sup> Durch die Gegenüberstellung der extrem unterschiedlichen steuerpolitischen Positionen der beiden Kantone lässt sich die Entstehung des modernen Steuerstaats ab dem 19. Jahrhundert exemplarisch aufzeigen. Der Kontrast könnte nicht grösser sein: Basel-Stadt führte 1840 die direkte Steuer als erster Kanton der Schweiz ein, Baselland 1928 als letzter. In diesem Sinn repräsentieren die beiden Basel eindrücklich die steuerrechtlichen und steuerpolitischen Traditionen, die den schweizerischen Steuerstaat im 19. und frühen 20. Jahrhundert prägten. Bei der historischen Aufarbeitung dieses Spannungsfelds gilt es, eine Fülle von Aspekten zu berücksichtigen: die unterschiedlichen politischen Systeme (ständisches Ratsherren-Regiment in Basel-Stadt, direktdemokratische Staatskonzeption mit Parlament, Regierung und weitreichenden Volksrechten wie Initiative und Referendum in Baselland), das wirtschaftliche Umfeld (kapitalintensive Handelsstadt, landwirtschaftlich dominierte Landschaft), das Alltagsleben der Bevölkerung, die Staatsloyalität der Bürger, die Denkweisen der Eliten, die Ressourcen der Verwaltung und so weiter. Die Steuergeschichte lässt sich also als Prisma für eine allgemeine Geschichte staatlicher Herrschaft und Verwaltung verstehen.

In der historischen Forschung sind die Staatshaushalte der beiden Kantone im 19. und 20. Jahrhundert erst punktuell untersucht worden. Eine Studie, die sich explizit auf die direkten Steuern konzentriert und komparatistisch konzipiert ist, hat noch gefehlt. Genau diese Lücke will die Dissertation schliessen. Die Erkenntnisse sind auch aus heutiger Sicht relevant. Die Steuergeschichte des 19. Jahrhunderts fördert politische und gesellschaftliche Solidarvorstellungen und Staatskonzepte zutage, die in den beiden untersuchten Kantonen bis ins 20. Jahrhundert wirkungsmächtig geblieben sind und die beiden kantonalen Gesellschaften bis heute einigen oder voneinander trennen.

Die Dissertation befasst sich mit drei Hauptthemen: mit der Steuerpolitik, dem Steuerwiderstand der Bevölkerung sowie der Durchführung und den Grenzen des Steuerbezugs. Quellen zur Steuerthematik sind reichlich vorhanden. In den Beständen der Staatsarchive von Basel-Stadt und Baselland schlummern viele steuerpolitisch relevante Quellen, die bis dato noch nie ausgiebig untersucht und ausgewertet worden sind. Es handelt sich im Wesentlichen um die Akten

4 Es handelt sich dabei um eine Vertiefung und Weiterentwicklung der Lizentiatsarbeit, die der Schreibende zum selben Thema verfasst hat: Keller, Christian: Von Visionen, Volkshetze und Betrügereien. Der Entstehungsprozess direkter Steuern in Basel-Stadt und Baselland (1833–1920), Lizentiatsarbeit an der Universität Zürich, Zürich 2010.

der Steuerverwaltung: steuerspezifische Amtsberichte, Schriftwechsel, Anträge und Statistiken der Steuerbehörden, zahlreiche Protokolle der Steuerrekurs- und Taxationsbehörden, Steuergeszentwürfe, Regierungsratschläge. Ausserdem finden sich in den Presseerzeugnissen, die während des 19. und 20. Jahrhunderts die öffentliche Meinungsbildung prägten (unter anderen «Nationalzeitung», «Basler Nachrichten», «Basellandschaftliche Zeitung», «Der Landschäftler»), weitere wertvolle Informationen. Im Zusammenhang mit der guten Aktenlage erscheint es überraschend, dass sich die Geschichtsschreibung bis jetzt für Ereignisse blind gezeigt hat, die in der damaligen Zeit die Gemüter stark bewegten. Dazu zählt beispielsweise der Steuerskandal von 1918 in Basel-Stadt. Ein seitenlanger Untersuchungsbericht äusserte gegen die Leitung der Steuerbehörden den Verdacht des Amtsmissbrauchs und bewusster Falschtaxation reicher Einwohner und löste vorübergehend eine Krise des Steuerstaats aus. In Baselland kam es 1920 mit dem «Steuersturm» zum offenen Machtkampf zwischen Kanton und Gemeinden. Eine Reihe von Ortschaften verweigerte den Steuereinzug und protestierte damit gegen den verstärkten Steuerzugriff des kantonalen Steueramts, das dem «Volkssport» der Steuerumgehung einen Riegel schieben wollte. Auch diese prägenden Vorkommnisse, aus denen das kantonale Staatswesen als Sieger hervorging, sind im Kontext der Schweizer Steuergeschichte kaum aufgearbeitet worden.

Der Untersuchungszeitraum der Dissertation beginnt mit der Kantonstrennung 1833 und endet mit dem politischen Durchbruch von 1928, als das Stimmvolk von Baselland nach zahllosen Versuchen endlich ein allgemeines Steuergesetz annahm. Bis 1900 standen bei den Beratungen und Gesetzesentwürfen grundsätzliche Problemstellungen im Vordergrund: Einkommenssteuer versus Vermögenssteuer, proportionale Besteuerung versus progressive, Selbsttaxation durch den Steuerpflichtigen oder Taxation durch die Steuerbehörde. Ab 1900 setzte sich die kombinierte Variante von Einkommens- und Vermögenssteuer durch. Auch die Progression als solche wurde nicht mehr angezweifelt. Weil aber die Defizite von Jahr zu Jahr zunahmen, stieg der Druck auf die Staatskassen. Die extrem hohen Kosten, die durch den Ersten Weltkrieg und den Ausbau der staatlichen Tätigkeitsfelder anfielen, trieben beide Staatshaushalte in starke Verschuldung. 1920 stand Basel-Stadt mit 150 Millionen Franken in der Kreide: ein Rekord. Es mussten Steuerzuschläge erhoben und die Progressionsschraube empfindlich angezogen werden, worauf die reichen Steuerzahler empört den Vorwurf «fiskalischer Enteignung»<sup>5</sup> erhoben und die

5 Tanner, Jakob: Der totaldemokratische Minimalstaat. Zur Geschichte des Steuerstaates in der Schweiz, in: Hürlimann, Gisela; Tanner, Jakob (Hg.): Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit, Zürich 2012, S. 34.



Steuerflucht zum bestimmenden Thema wurde. Anlässlich des bürgerlichen Abwehrkampfes gegen das Steuergesetz von 1921, welches höhere Progressionsätze verlangte, warnten die «Basler Nachrichten»: «Natürlich werden unsere Millionäre nicht nach Bern, Zürich oder Olten sich verziehen: aber es winkt in allernächster Nähe das Baselbiet, wo man sich viel weniger besitzesfeindlich gebärdet, wie das Beispiel von Liestal zeigt, das [...] die Millionäre am glimpflichsten behandelt.»<sup>6</sup>

Die Angst vor dem Wegzug grosser Einkommen und Vermögen beschäftigte die kantonalen Parlamente und Regierungen in verstärktem Mass. Basel-Stadt und Baselland wurden nun zu Steuerkonkurrenten, die in einem föderalistischen Steuerwettbewerb standen. Dabei traten neue Akteure auf den Plan, die für ihre spezifischen Interessen lobbyierten: Wirtschaftsverbände (zum Beispiel der Industriellenverband Basel oder der Detaillistenverband Baselland) sowie Unternehmen (zum Beispiel der Allgemeine Consumverein beider Basel) stellten mit Eingaben steuerliche Forderungen an die Politik und beeinflussten somit die Gesetzgebung. Derweil begann sich im Sog von Kommunismus und Klassenkampf der Ton zwischen den politischen Fraktionen zu verschärfen. In Basel forderte der Generalstreik 1919 fünf Tote, erschossen von Angehörigen der Schweizer Armee. 1921 prügeln sich liberale und linke Politiker während der Verhandlungen über ein neues Steuergesetz im Grossen Rat. In beiden Kantonen erhob die erstarkte Sozialdemokratie das steuerfreie Existenzminimum zum sozialen Postulat. Die Auseinandersetzungen um die Frage der Steuergerechtigkeit waren dadurch vollends entbrannt. Ein Baselbieter schrieb 1926 in der «Basellandschaftlichen Zeitung»: «Was erwarte ich von einem gerechten Steuerstaat? Jeder Bürger soll grundsätzlich steuerpflichtig sein; die Steuern sind jedoch nach der Leistungsfähigkeit abzustufen. Die Steuer ab dem Einkommen und Vermögen wird progressiv erhoben, d. h. der Steuerfuss ist für die untern Klassen viel niedriger als für die obern Klassen.»<sup>7</sup> Auch in anderer Hinsicht verlagerten sich die steuerpolitischen Diskussionen. Direkte Steuern dienten nicht mehr nur dem Zweck der Staatsfinanzierung, sondern fungierten auch als Instrument des sozialen Ausgleichs und der Umverteilung.

Mit der Etablierung des direkten Steuerprinzips ging in Basel-Stadt und Baselland eine Professionalisierung der Steuerbehörden einher. Dieser Prozess kollidierte mit der traditionellen Steuermoral der Bevölkerung, welche die Steuerumgehung als Schutz – so die Wahrnehmung – vor dem geldgierigen Staats-

6 «Basler Nachrichten» vom 21. April 1921, Nr. 166, S. 1. Staatsarchiv Basel-Stadt (StABS), Zeitungen 23.

7 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 29. Januar 1926, Nr. 24, S. 1. Staatsarchiv Basel-Landschaft (StABL), BZ II.

apparat anerkannte. Tanner schreibt hierzu: «Das vorsätzliche und kalkulierte Nichtzahlen von Steuern genoss eine gewisse grundsätzliche Legitimität, weil es als natürliche Reaktion freiheitsliebender Bürger auf die Hybris eines Tribut erhebenden Staates wahrgenommen werden konnte.»<sup>8</sup> Äussere Einflüsse brachten die Wende. Die Ergebnisse der eidgenössischen Kriegsteuer legten offen, dass die Einwohner der beiden Basel ihren Staatskassen systematisch Steuergelder unterschlugen. Die Steuerämter griffen durch und bauten die Kontrolle durch mehr Personal mit umfassenderen Kompetenzen aus. 1922 respektive 1928 wurde in Basel-Stadt und Baselland ausserdem die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug im Gesetz verankert. Steuerbetrug wurde erstmals als Straftatbestand klassifiziert, der mit Geldbusse oder Gefängnis bestraft werden konnte. Der Steuerstaat reichte dem Steuerzahler in dieser Zeit aber auch die Hand: wer bereit war, un versteuerte Beträge offen zu legen, profitierte in beiden Kantonen erstmals von einer Steueramnestie.

## 1.2. Forschungsstand

Die Analyse der Forschungslage zeigt: Untersuchungen zur Schweizer Steuer- geschichte haben sich hauptsächlich auf die Ebene des Bundes und auf formelle Aspekte konzentriert. Im Vordergrund stehen gesetzliche Normen, Verfahren und Fiskalstatistiken. Der historische Blick auf die Steuerpraxis und damit verbundene Wertvorstellungen ist selten. Was die Aufarbeitung der internationalen Steuergeschichte betrifft, hat Daunton neue Wege beschritten.<sup>9</sup> Sein Augenmerk richtet sich auf die Bedeutung des Vertrauens, das gegenüber einem direkten Steuerwesen gewährleistet sein muss.

In den folgenden Abschnitten wird in einem ersten Teil ein kurzer Überblick über aktuelle und länger zurückliegende Publikationen zur internationalen Steuergeschichte geboten, sodann folgt ein Abriss über den Forschungsstand in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der fünfbandigen Sammlung «Die Steuern der Schweiz» von Georg Schanz.<sup>10</sup> Anschliessend wird auf einzelne Werke zur Fiskalgeschichte von Basel-Stadt und Basel-Landschaft eingegangen. Am Rand sei bemerkt, wie auffällig stark sich die Autoren von der Abgrenzungsmentalität der beiden Kantone anstecken liessen. Die Blicke

<sup>8</sup> Tanner 2012, S. 34.

<sup>9</sup> Daunton, Martin: *Trusting Leviathan. The Politics of Taxation in Britain (1799–1914)*, Cambridge 2001.

<sup>10</sup> Schanz, Georg: *Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, Bd. I–V, Stuttgart 1890.

richten sich in allen Arbeiten immer einseitig entweder auf die Stadt oder auf die Landschaft. Quervergleiche – so spannend sie sind und so bereichernd sie wären – fehlen vollständig.

### Steuergeschichte im internationalen Kontext

Mehrere fundierte Überblickswerke sind seit der Jahrtausendwende erschienen, die sich mit dem Entstehungsprozess und dem Wesen des modernen Steuerstaats auf nationalstaatlicher Ebene befassen. Im deutschsprachigen Raum ist das Buch von Hans-Peter Ullmann zu nennen.<sup>11</sup> In einer Gesamtschau mit Schwergewicht auf dem 20. Jahrhundert bildet er die Geschichte der öffentlichen Finanzen Deutschlands ab. Er beleuchtet vier Ebenen: die Budgetgewichtungen in der Finanzpolitik, steuerpolitische Entscheidungen in Krisenmomenten, das Verhältnis von Fiskus und Steuerzahlern sowie die Expansion der öffentlichen Ausgaben.

Ullmann weist nach, wie sich der Mitteleinsatz über die Jahrhunderte verschob: «An der Wende des 18. zum 19. Jahrhundert dienten zwei Drittel dazu, die Staaten nach aussen zu sichern und im Innern zu verwalten; das Übrige floss in Infrastruktur, Bildung und Soziales. Genau umgekehrt sah es am Übergang zum 21. Jahrhundert aus: Zwei Drittel der Ausgaben entfielen auf Soziales, Bildung und Infrastruktur; Verwaltung und Militär teilten sich den Rest.»<sup>12</sup> Zugleich seien Personal- und Sachausgaben zugunsten von Transferzahlungen und Subventionen zurückgegangen. «Es nahmen also die Ausgaben zu, die beim Empfänger einen unmittelbaren, individuell zurechenbaren Nutzen stifteten.»<sup>13</sup> Von anderen Finanzwissenschaftlern ist der Trend zur Steuer als Gegenwert für eine konkrete Dienstleistung vertieft analysiert worden. Sacksofsky und Wieland erkennen einen Wandlungsprozess vom «Steuerstaat» zum «Gebührenstaat».<sup>14</sup>

Ullmanns Feststellungen sind in grossen Teilen kohärent mit der steuergeschichtlichen Entwicklung der beiden Basel. Seine Erkenntnis, dass die direkten Steuern erst ab Mitte des 19. Jahrhunderts als Instrument der Umverteilung und als Regulator von Wohlstandsverhältnissen gesehen wurden, trifft auf Basel-Stadt ebenfalls zu, wobei Baselland erst 1928 über ein allgemeines Steuergesetz

11 Ullmann, Hanspeter: Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen, München 2005.

12 Ebd., S. 223.

13 Ebd., S. 224.

14 Sacksofsky, Ute; Wieland, Joachim (Hg.): Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden 2000.

verfügte. Gleich verhält es sich bei der «Partizipation und Repräsentation der Bürger als Steuerzahler und Kreditgeber»,<sup>15</sup> die ein permanentes Spannungsfeld darstellten. Ullmanns Ausblick ist negativ. Er geht davon aus, dass das «gute 20. Jahrhundert», in dem der Steuerstaat ununterbrochen expandierte, keine Fortsetzung erfährt. Es sei zu einem Vertrauensschwund gekommen: «Nicht nur die Flut an Einsprüchen gegen die Steuerbescheide der Finanzämter, mittlerweile über drei Millionen pro Jahr, und der bei den Finanzgerichten anhängigen Prozesse signalisieren, dass das Finanz-, insbesondere das Steuersystem den Gerechtigkeitsvorstellungen einer wachsenden Zahl von Bürgern nicht mehr entspricht und an Legitimität einbüsst.»<sup>16</sup>

Als viel beachtetes Werk gilt «Trusting Leviathan» von Martin Daunton.<sup>17</sup> Seine Untersuchung zum Steuerwesen Grossbritanniens konzentriert sich ganz auf das Vertrauen als Grundbedingung für das Funktionieren eines direkten Steuersystems in einem demokratischen Staat. Daunton fällt auf, wie sehr sich die Bemühungen des konservativen Premierministers Robert Peel ausbezahlen, beim Volk die Unterstützung und das Verständnis für die Steuergesetze zu gewinnen. Unter Peels Ägide wurde in England 1842 eine Einkommenssteuer eingeführt.<sup>18</sup> Der Staatsmann legte Wert auf das langfristige Ziel der Administration, die Kosten des Staatshaushalts zu senken. Weiter waren ihm Kontinuität in der Finanzpolitik und Transparenz gegenüber den Steuerpflichtigen wichtig. Peel war überzeugt, mit diesen Prinzipien eine hohe Steuermoral und einen geringen Steuerwiderstand zu erreichen. In einer emotionalen Rede kämpfte er im englischen Parlament für die Einkommenssteuer: “I have a strong conviction that the great mass of the lower classes will consider the voluntary determination of Parliament to accept for themselves, and to impose upon the wealth of the country this tax for the purpose of relieving its burdens.”<sup>19</sup> Der Erfolg habe Peel recht gegeben, bilanziert Daunton. Im 19. Jahrhundert hätten die Engländer ein zukunftsweisendes Steuerwesen geschaffen. Es habe sich dadurch ausgezeichnet, dass es von den Menschen akzeptiert worden sei. “The organised working class in Britain was willing to work through the state and the fiscal system, and the cultural hegemony which established the sense of equity and fairness in one form might then be turned against the status quo by allowing the use of the state and taxation for redistribution.”<sup>20</sup>

15 Ullmann 2005, S. 226.

16 Ullmann 2005, S. 228.

17 Daunton 2001.

18 Das englische Steuergesetz basierte auf der 1840 in Basel eingeführten Einkommenssteuer. Für Details siehe unten, S. 47 ff.

19 Daunton 2005, S. 77.

20 Ebd., S. 385.

Auch Charles Adams interessiert sich für die Beziehung zwischen Steuerzahler und Steuerstaat.<sup>21</sup> Sein Untersuchungszeitraum reicht bis ins alte Rom und die Antike zurück. Anhand mehrerer historischer Ereignisse aus dem europäischen, angelsächsischen und asiatischen Raum leitet er ab, dass Umstürze und Revolutionen in erster Linie durch den Protest gegen Steuerforderungen entstanden. Wer also die Welt verstehen will, braucht bloss die Steuergeschichte zu studieren. "Taxes are ever-present, often making a strong impact upon our lives – for good and evil. [...] Taxes are a powerful mover of people, more than governments either care to admit or realize. Angry taxpayers can be a lethal threat to a government that institutes oppressive taxation. Taxpayers instinctively rebel: the first warning phase of rebellion is rampant tax evasion and flight to avoid tax; the second phase produces riots; and the third phase is violence."<sup>22</sup>

Adams attestiert dem Steuerwesen dieselbe Wirkungskraft, die ihm Joseph Schumpeter 1918 beigemessen hat.<sup>23</sup> Der österreichische Ökonom und Politiker gilt gemeinsam mit dem Finanzsoziologen Rudolf Goldscheid als Vater der Bezeichnung «Steuerstaat». Für ihn hängen beide Begriffe unzertrennlich zusammen. «Die Steuer hat den Staat nicht nur mitgeschaffen. Sie hat ihn auch mitgeformt. Das Steuerwesen war das Organ, dessen Entwicklung die der anderen Organe mitzog. Mit der Steuerforderung in der Hand drang der Staat in die Privatwirtschaft ein, gewann er immer grössere Herrschaft über sie.»<sup>24</sup> Der Staat sei aus finanzieller Notwendigkeit gebildet worden, lautet die Botschaft Schumpeters. Er charakterisiere sich durch ständige Erweiterung, Verstaatlichung und das Bedürfnis nach höheren Abgaben. Gerade darin bestehe die grosse Gefahr des Steuerstaats, die fatale Folgen haben könne: «Wenn nun der Wille des Volkes nach immer höheren gemeinwirtschaftlichen Ausgaben geht und immer grössere Mittel für Zwecke verwendet werden, für die sie der Private nicht geschaffen hat, [...] dann ist der Steuerstaat überwunden und die Gesellschaft auf andere Triebfedern der Wirtschaft angewiesen als die Individualgegoismen. [...] Kein Zweifel, der Steuerstaat kann zusammenbrechen.»<sup>25</sup>

21 Adams, Charles: For Good and Evil. The Impact of Taxes on the Course of Civilization, New York 2001.

22 Adams 2001, S. 11.

23 Schumpeter, Joseph: Die Finanzkrise des Steuerstaates, Graz, Leipzig 1918.

24 Ebd., S. 341.

25 Ebd., S. 352 ff.

## Steuergeschichte der Schweiz

Mit der Perspektive auf die Steuern lässt sich die Herausbildung und Erhaltung von Staatsgebilden erklären, kann der endlose Machtkampf zwischen staatlicher Herrschaft (die das Hoheitsrecht des Steuereinzugs beinhaltet) und den nach individueller Freiheit und Eigentum strebenden Staatsbürgern (die der steuerlichen Zwangsmassnahme ausgesetzt sind) abgebildet werden. Doch just in der Schweiz, die sich durch einen föderalistischen Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen auszeichnet und deren Wohlstand – diese These scheint wenig gewagt – sie grösstenteils diesem Modell verdankt, ist die Fiskalgeschichte unterbelichtet. Auch hat das Augenmerk bis dato hauptsächlich dem 20. Jahrhundert gegolten und sich auf Beobachtungen auf der Ebene des Bundesstaats beschränkt. Als Publikationen seien hier erwähnt «L'argent de l'Etat» von Sébastien Guex<sup>26</sup> oder der aktualitätsbezogene Sammelband von Tanner und Hürlimann, die sich mit der Umverteilungsfunktion der Steuern auseinandersetzen.<sup>27</sup> Darin streift Tanner die Geschichte des eidgenössischen Steuerstaats und entwickelt für die Schweiz den Begriff des «totaldemokratischen Minimalstaates».<sup>28</sup> Gemeint ist damit die für Schweizer Landsleute traditionelle Maxime, die Staatsausgaben tief und den Staatsapparat schlank zu halten. «Alle Versuche, ein modernes fiskalisches Abschöpfungssystem zu schaffen, scheiterten. Der Bundesstaat blieb finanziell schwach, für mehr als einen Teil der Zolleinnahmen und wenige indirekte Steuern reichte es nicht. Die republikanische Schweiz lebte ihren Hang zur Kontrolle übergeordneter Staatsgewalten primär in der Steuerpolitik aus.»<sup>29</sup>

In diesem Kontext muss auch die primitive Ressourcenausstattung der Steuerbehörden gesehen werden, die bis weit ins 20. Jahrhundert eine professionelle Steuerkontrolle verhinderte. Der so ermöglichte Anreiz zur Steuerumgehung wurde in den kantonalen Gesetzen zwar für illegal und in krassen Fällen als Straftat (Steuerbetrug) erklärt, in moralischer Hinsicht blieben Verschleierungsmanöver des privaten Einkommens und Vermögens jedoch ein gesellschaftlich akzeptiertes Mittel zum Schutz gegen – wir erlauben uns mit dem Volksmund zu sprechen – den «unbarmherzigen Steuervogt». Tanner schreibt: «Das vorsätzliche und kalkulierte Nichtzahlen von Steuern genoss somit eine gewisse grundsätzliche Legitimität, weil es als naturwüchsige Reaktion freiheitsliebender Bürger auf die Hybris eines Tribut erhebenden Staates wahrgenommen werden

26 Guex, Sébastien: *L'argent de l'Etat. Parcours des finances publiques au XX<sup>e</sup> siècle*, Lausanne 1998.

27 Hürlimann/Tanner 2010.

28 Ebd., S. 27–54.

29 Ebd., S. 32.

konnte.»<sup>30</sup> Festzuhalten bleibt an dieser Stelle: Im Unterschied zu den Werken von Ullmann und Daunton fehlt für die Schweiz eine Verbindung zwischen dem 19. Jahrhundert (Schanz) und dem 20. Jahrhundert (Guex, Tanner und andere). Mit den exemplarischen Fällen von Basel-Stadt und Baselland stösst die vorliegende Dissertation erstmals in dieses unbearbeitete Feld der Schweizer Steuergeschichte vor.

Einige Historiker haben sich mit der Steuergeschichte in einzelnen Ständen der Eidgenossenschaft befasst, wobei sich der Untersuchungszeitraum auf das Mittelalter und die frühe Neuzeit erstreckt. Die empirische Studie von Schmucki arbeitet die bürgerliche Vermögenssteuer im Schaffhausen des 16. und 17. Jahrhunderts auf. Neben Winterthur und St. Gallen war es die einzige eidgenössische Stadt, die von ihren Bürgern regelmässig eine Steuer erhob. Dabei beinhaltete das frühneuzeitliche Schaffhauser Steuerwesen einige Merkmale des modernen Steuerstaats: die Steuern wurden zu einem festgelegten Termin jährlich erhoben, es existierte eine Steuerverwaltung und eine relativ strenge Steuerkontrolle, gegen Steuerhinterzieher wurden drakonische Strafen ausgesprochen. «Die empfindlich hohen Geldbussen, die doch allgegenwärtige Gefahr des Ertappt-Werdens, das bei Aufdeckung eines Deliktes wohl schlagartig sinkende Ansehen, vielleicht gar die gesellschaftliche Ächtung, die übersichtlichen Verhältnisse des kleinen Gemeinwesens, in dem man sich gegenseitig kannte und kontrollierte, der sich immer stärker profilierende Polizeistaat, der ein feinmaschiges Netz von Kontrollen über die Bürger spannte, der die Bürger verpflichtete, Nachbarn, die dem Gemeinwohl, den Interessen des Staates entgegenarbeiteten, zu denunzieren, all das trug mit dazu bei, dass der Bürger meist eben doch auf Steuerhinterziehung verzichtete.»<sup>31</sup>

Das Schaffhauser Steuermodell zeichnete sich durch eine Besonderheit aus: Steuern wurden nicht progressiv, sondern degressiv erhoben. Sprich: Die unteren Schichten lieferten im Verhältnis mehr an den Fiskus ab als die vermögenden Einwohner. Eine Erklärung für dieses doch seltsam anmutende Steuerprinzip hat Schmucki nicht gefunden. «Für die damalige Bevölkerung war das allem Anschein nach nichts Aussergewöhnliches. Während 200 Jahren wird darüber keine Klage laut.»<sup>32</sup> In der Abhandlung von Körner geht es um die Luzerner Staatsfinanzen vom 15. bis zum 18. Jahrhundert. Hauptsächlich durch die Verbrauchssteuern (zum Beispiel Tor-, Brücken- und Wegmarktzölle) und Zehnten kam der Staatshaushalt zu seinen Einnahmen. Das Fiskalsystem

<sup>30</sup> Ebd., S. 34.

<sup>31</sup> Schmucki, Karl: Steuern und Staatsfinanzen. Die bürgerliche Vermögenssteuer in Schaffhausen im 16. und 17. Jahrhundert, Zürich 1988.

<sup>32</sup> Ebd., S. 59.

direkter Einnahmesteuern kannte Luzern noch nicht. «Sämtliche auf Einnahmen beruhende Steuern waren objekt- und nicht personalbezogen. Nicht das persönliche Einkommen, sondern der von einem bestimmten Objekt anfallende Ertrag war zu versteuern.»<sup>33</sup>

### Wegweisende Darstellung von Georg Schanz

Einige neuzeitliche Publikationen haben den Bundesstaat aussen vor gelassen und sich auf das 18. und 19. Jahrhundert konzentriert, wo die «Steuermusik» ausschliesslich in den souveränen Ständen spielte. Dazu zählen grösstenteils der Sammelband «Staatsfinanzierung und Sozialkonflikte»<sup>34</sup> sowie die Arbeit von Körner zur Theorie und Praxis der Abgaben im Mittelalter und in der Frühen Neuzeit.<sup>35</sup> Als Standardwerk gilt aber bis heute die komparatistisch aufgebaute Untersuchung von Georg Schanz. In fünf Bänden untersuchte der deutsche Rechts- und Staatswissenschaftler die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts. Als Anhänger der «historischen Schule der Nationalökonomie» verband er den historischen Zugang zur Steuermaterie mit sozial- und wirtschaftswissenschaftlichem Interesse.

Obschon sich nach der Veröffentlichung seiner Studien 1890 die Steuerlandschaft der Kantone und des Bundes nochmals beträchtlich veränderte, stellen seine Erkenntnisse Orientierungspunkt und Wissensbasis für weitere Forschungsarbeiten dar. Nie zuvor und nie mehr danach erzählte ein Wissenschaftler mit einem solch grossen Bemühen um detailgetreue Rekonstruktion die Geschichte des Schweizer Abgabenwesens. Schanz – ein Deutscher – gab sich als Bewunderer der Schweizer Steuerpolitik. Den Antrieb für sein umfangreiches Werk erklärte er mit den «Faktoren, welche das Studium der Schweizer Verhältnisse so anziehend machen. [...] Im Steuerwesen knüpft die Schweiz an mittelalterliche Formen an, durchsetzt aber dann diesen Stoff mit modernen Anschauungen.»<sup>36</sup>

Der besondere Wert von Schanzs Bänden liegt in seiner Gewichtung der Kantone. Es gilt, diese Ebene zu betrachten, wenn die Evolution des Steuerwesens richtig verstanden werden soll. Die Kantone verstanden sich als autonome und

33 Körner, Martin: Luzerner Staatsfinanzen 1415–1798, Luzern, Stuttgart 1981, S. 150.

34 Guex, Sébastien; Körner, Martin; Tanner, Jakob (Hg.): Staatsfinanzierung und Sozialkonflikte (14.–20. Jh.), Zürich 1994.

35 Körner, Martin: Steuern und Abgaben in Theorie und Praxis im Mittelalter und in der Frühen Neuzeit, in: Schremmer, Eckart (Hg.), Steuern, Abgaben und Dienste vom Mittelalter bis zur Gegenwart, Stuttgart 1994.

36 Schanz 1890, Bd. I, S. 3.



souveräne Akteure, die auf ihrem Territorium entschieden, was Sache ist. Die Metamorphose vom Staatenbund zum Bundesstaat war erst im Gang. Schanz trug diesem Umstand Rechnung und nahm jeden der 25 Kantone (der Kanton Jura existierte noch nicht) einzeln unter die Lupe. Trotz der geringen räumlichen Distanzen fielen ihm massive Unterschiede auf: «Die einen sind agrarisch, die anderen industriell, die einen bewegen sich im Rahmen einer Stadtwirtschaft, die anderen bilden wieder grössere Gemeinwesen [...]. Sitten und Gewohnheit, Steuertechnik, Steuerexperimente, Steuerfahndungen und Steuerkämpfe sind in jedem Kanton wieder anders nuanciert.»<sup>37</sup>

Schanz Lebenszeit fällt in die Phase, in der die Steuersysteme in den Kantonen konkrete Formen annahmen und sich die Verwaltungsapparate zu professionalisieren begannen. Es waren die Jahre, als heftige Kämpfe um die Gewichtung der Vermögenssteuer und der Einkommenssteuer geführt wurden und die Legitimität der Progression zur Diskussion stand. Konservative Kräfte betrieben Totalopposition und schimpften den vermögensabhängigen Besteuerungsgrad als verfassungswidrig. Erstmals wurde auch der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen zum Thema. Wo die Höherbesteuerung der Besitzenden kurz vor der Einführung stand, warnten die Gegner vor dem Abzug reicher Einwohner oder dem Verlust von Arbeitsplätzen. Als 1873 der Landrat in Glarus über die Aufnahme der Progression diskutierte, rechneten die Parlamentarier vor, dass die Oberschicht nach dem neuen Steuersystem Abgaben leisten müsste, die einem Sechstel ihres Vermögens entsprächen. «Einer solchen Belastung unterziehe man sich, wenn man müsse, weiche aber aus, wenn man könne; es sei zu befürchten, dass man neue industrielle Anlagen lieber auswärts mache.»<sup>38</sup>

Mit der Gründung des Bundesstaats Schweiz 1848 wurden den Kantonen wichtige Einnahmequellen entzogen. Einkünfte aus indirekten Steuern – etwa die Post- und Zollentschädigung oder die Hälfte der Militärpflichtersatzsteuer – fielen neu an den Bund. Die Ausfälle stürzten die Kantone in die roten Zahlen. «Es waren tiefe Einschnitte, und die Kantone hatten nicht viel Mittel, um das, was ihnen entzogen wurde, zu ersetzen.»<sup>39</sup> Aus dem Finanzloch gab es nur einen Ausweg: die Einführung von direkten Steuern. Bis zu dieser Erkenntnis war es jedoch ein weiter und hürdenreicher Weg. Wie Schanz schreibt, war die Bevölkerung gar nicht daran gewöhnt, Steuern zu bezahlen. Die Menschen hätten dies erst lernen müssen. Demokratisches Mitspracherecht erhielt das Volk in den meisten Kantonen erst im 19. Jahrhundert – zuvor sei die Schweiz ein in sich gekehrtes Land gewesen, regiert von Familienherrschaften. Diese

37 Schanz 1890, Bd. I, S. 4.

38 Schanz 1890, Bd. III, S. 83.

39 Schanz 1890, Bd. I, S. 41.

hätten ihr System aus klugen Überlegungen heraus durch indirekte Abgaben finanziert und auf direkte Steuern verzichtet. «Die Herrschaft der kleinen Tyrannen liess sich nur konservieren, wenn man die direkte Steuer milderte oder am besten ganz fallen liess; damit war ein, wie die Geschichte zeigte und wie man instinktiv fühlte, für die Unfreiheit gefährlicher Gärstoff beseitigt.»<sup>40</sup> Aber auch nach der verfassungsrechtlichen Verankerung der Demokratie zeigten die Schweizer wenig Begeisterung für das Steuerzahlen. Vorlagen zur Einführung der Einkommenssteuer wurden in den meisten Kantonen im ersten Anlauf selten angenommen.

In der Wahrnehmung von Schanz agierte der Stimmbürger als Verhinderer längst notwendiger Steuergesetze. Ausserdem trickste er die Steuerbehörden aus, wo es nur ging. Dem deutschen Autor machte dies sichtlich zu schaffen: «Die Kleinheit der Kantone und die demokratische Selbstbestimmung bringt den Einzelnen dem Staat so nah, dass man eine freudige und gewissenhafte Erfüllung der Steuerpflicht erwarten sollte. [...] Der Egoismus der Einzelnen trägt oft den Sieg davon über das Pflichtgefühl und findet seinen Stützpunkt in der nachbarlichen Rücksichtnahme. [...] Autorität und demokratische Selbstherrlichkeit liegen stets miteinander im Kampf.»<sup>41</sup> Das dem Steuerzahlen abgeneigte Volk auf der einen, die gewachsenen Ansprüche der Zeit auf der anderen Seite. Je mehr sich die Strukturen des neuen Bundesstaats etablierten, desto mehr stiegen die Anforderungen an die primitiven Verwaltungsapparate der Kantone. Ausserdem schufen die erstarkenden liberalen Kräfte erste Sozialeinrichtungen, die den modernen Wohlfahrtsstaat begründeten. Trotz Bevölkerungswachstum, Industrialisierung und wirtschaftlich meist florierenden Zeiten war die Geldnot überall akut. Dies war nach Schanz der Hauptgrund, weshalb die Steuergesetze in der Schweiz überhaupt in Bewegung kamen und Reformen angedacht wurden. Wie die Ausgangslage – leere Staatskassen – war auch das Endprodukt in allen Kantonen dasselbe: bis Anfang des 20. Jahrhunderts war überall die progressive Vermögens- und Einkommenssteuer eingeführt. Mit teils sehr «innovativen» Methoden hatte man in den Jahrzehnten zuvor versucht, sich diesem Schicksal zu entziehen.

Bestes Beispiel ist der Kanton Schwyz. Nach dem Ausgang der Helvetik wurde in der Verfassung von 1804 festgelegt, dass die Einwohner keine direkten Steuern bezahlen müssten. Wer sich jedoch auf dem Hoheitsgebiet von Schwyz niederlassen wollte, hatte sich gemäss Verordnung die Steuerfreiheit zu erkaufen: «[...] so solle jede Person, die sich im Kanton niederlassen will, 100 fl. an das Kirchen- und Armengut, wie auch 50 fl. an die Schulanstalten der Gemeinde

<sup>40</sup> Schanz 1890, Bd. I, S. 3.

<sup>41</sup> Schanz 1890, Bd. I, S. 114.

entrichten.»<sup>42</sup> Der Plan ging ein halbes Jahrhundert lang auf. Gedrängt durch die im Sonderbundskrieg angehäuften Schulden, führte auch Schwyz 1854 die Einkommenssteuer ein. Zweimal hatte das Schwyzer Stimmvolk zuvor diese direkte Steuer abgelehnt.

## **Steuergeschichte der beiden Basel**

Während Schanz der bisher einzige Autor ist, der sich mit dem Steuerwesen in allen Kantonen auseinandergesetzt hat, existiert auf die beiden Basel bezogen eine grössere Auswahl an Sekundärliteratur. Wie erwähnt und eigentlich überraschend, sind jedoch noch nie vergleichende Untersuchungen angestellt worden. Die meisten Veröffentlichungen beziehen sich auf einen steuergeschichtlichen Aspekt in Basel-Stadt und sind empirische Analysen. Die Betrachtung des städtischen Steuerwesens wirkt um einiges attraktiver. Erstens ist die historische Analyse in Basel viel einfacher, da die Verhältnisse nach der Kantonstrennung geordneter abliefen als auf dem Land. Gerade im Finanzwesen herrschte im Baselbiet (zu Beginn ausgestattet mit drei Angestellten inklusive Finanzdirektor) das nackte Chaos, was sich in den im Staatsarchiv erhaltenen Quellen widerspiegelt. Zweitens gelang den Baslern mit der progressiven Einkommens- und Erwerbssteuer 1840 ein grosser Wurf, während die Landschäftler bei Steuerfragen jahrzehntelang eine Neinsager-Mentalität pflegten. Drittens machen die wirtschaftlichen Begebenheiten die Stadt interessanter. Die vielen Handels- und Seidenbandgeschäfte sorgten für ein kapitalintensives Klima, das eine geschickte, anpassungsfähige Finanzpolitik erforderte. Verschiedene Steuermodelle wurden konzipiert und wieder verworfen, derweil sich im landwirtschaftlich dominierten Baselland überhaupt nichts tat.

## **Basel-Stadt**

Die Abgabenordnung wurde in Basel-Stadt stark durch die Vorherrschaft des vermögenden Bürgertums bestimmt. Ludwig hat die Finanzpolitik der Konservativen näher betrachtet. Wiesendanger hat sich auf deren steuerpolitische Gesinnung konzentriert.<sup>43</sup> Beide Autoren sind zu ähnlichen Ergebnissen gelangt. Sie zeichnen das Bild eines florierenden Wirtschaftszentrums, regiert durch ein veraltetes, aristokratisches Politsystem, das zur Stabilisierung seiner Macht eine

<sup>42</sup> Schanz 1890, Bd. III, S. 148.

<sup>43</sup> Wiesendanger, Albert: Die steuerpolitische Gesinnung des Basler Volkes, St. Gallen 1937.

Steuergesetzgebung schuf, die Mitte des 19. Jahrhunderts ihresgleichen suchte. Ludwig bilanziert: «Mit der progressiven Einkommens- und Erwerbssteuer hatte das in der hochkapitalistischen Entwicklung weit fortgeschrittene Basler Gemeinwesen die dem Kapitalismus am besten entsprechende Form der direkten Steuer eingeführt und seinen Ruf als eine der modernsten Steuerverwaltungen Europas begründet.»<sup>44</sup> Trotz ihrem frühen Zugeständnis zum Prinzip der steuerlichen Umverteilung wehrten sich die Konservativen mit Händen und Füßen gegen Mehrausgaben des Staats und die damit verbundenen Steuerforderungen. Was nicht zwingend zur Staatsführung notwendig erschien, wurde bekämpft: «Soweit die Zunahme der Staatsausgaben durch das organische Anwachsen der Staatstätigkeit gerechtfertigt war, konnten sich die Konservativen auch mit einem geringen Anwachsen ihrer Steuerlast einverstanden erklären.»<sup>45</sup>

Die Sozialwerke zählten in den Augen des Bürgertums nicht zu den staatlichen Aufgaben. Sie sollten durch private Stiftungen und gemeinnützige Organisationen betrieben werden, denen die frommen reichen Einwohner Geld zukommen liessen. «Die mildherzigen Spender von Geldern für öffentliche Zwecke geniessen in Basel eine besondere Achtung. Ein Zeichen dieser Achtung ist die Selbstverständlichkeit, mit der sich insbesondere der alte Basler in die Reihe seiner noblen Vorgänger stellte und gewöhnlich dann, wenn er alt wurde und bald sterben musste, das Seine beitrug zur Förderung des grossen gemeinnützigen Werkes.»<sup>46</sup> Mit der sozialen Politik des konservativen Bürgertums vertiefter auseinandergesetzt hat sich Wyss. Der Zusammenhang mit der Steuerthematik drängt sich auf, zumal der Ausbau staatlicher Fürsorgeeinrichtungen eine stärkere Belastung durch den Fiskus bedeutete. Der Widerstand der Konservativen liegt nicht in ihrer Gleichgültigkeit gegenüber der Arbeiterschaft, die unter schlechten Lebensbedingungen litt. Die Schattenseite der Industrialisierung brachte in Basel Wohnungsmangel, grosse Probleme bei der Hygiene und sehr schlechte Arbeitsbedingungen in den Fabriken.

Wie Wyss ausführt, hätten die stark gläubigen Basler die Überzeugung vertreten, dass nicht staatliche Interventionen die Übel beseitigen könnten, sondern ein jeder seinen Beitrag für die Gemeinschaft leisten müsse. Wyss zitiert den Basler Handelsmann Carl Felix Burckhardt: «Wenn ich auf dem religiösen Gebiet von der Staatsgewalt kein Heil erhoffe, so geht es mir ebenso mit den sozialen Fragen. Zwangsgesetze werden vorhandene gesellschaftliche Missstände nicht bessern, die Kluft nicht überbrücken; auch hier hilft nur die wahre Freiheit, das heisst nicht ein egoistischer Krieg Aller gegen Alle, in welchem der Starke den

44 Ludwig, Alfred: Die Finanzpolitik der Konservativen von 1833 bis 1914, Weinfelden 1946, S. 220.

45 Ebd.

46 Wiesendanger 1937, S. 187.

Schwachen niederhält, sondern die freiwillige, von Jedem geübte Entsagung auf einen Theil seiner Rechte und Kräfte aus Liebe zum Nächsten, also eine vom Geiste des Evangeliums getragene gesellschaftliche Ordnung.»<sup>47</sup>

Interessante Ausführungen zur steuerhistorischen Entwicklung finden sich auch in einigen Schriften zur Basler Stadtgeschichte. Burckhardt schreibt über die Einführung der ersten progressiven Basler Steuer von 1840, dass sich der regierende Kleine Rat in den 1830er-Jahren stark für die Steuermodelle anderer europäischer Handelsstädte interessiert, für seine Fiskalpolitik also umfangreiche Abklärungen durchgeführt habe. So seien die Fiskalgesetze von Genf, Frankfurt und Hamburg studiert, aber nicht übernommen worden. «Der Kleine Rath war entschlossen, die vielen indirekten Auflagen, die dort auf die Lebensmittel gelegt waren und die die arme Klasse stark belasten mussten, in Basel nicht nachzuahmen.»<sup>48</sup> Für René Teuteberg war Basel 1840 nicht der einzige Ort, der den Grundsatz der Progression anerkannte. Hervorgetan habe sich die Rheinstadt in der tatsächlichen Umsetzung des Solidaritätsgedankens: «In der konsequenten Durchführung dieser Idee ist Basel allen anderen Staaten vorangegangen!»<sup>49</sup>

## Baselland

Als Schanz sein Standardwerk zur Schweizer Steuergeschichte in den Druck gab, verfügte Baselland als letzter Kanton der Schweiz weder über eine gesetzlich verankerte Einkommens- und Erwerbssteuer noch über eine Vermögenssteuer. Wohl gab es solche Steuermodelle in einzelnen Gemeinden, aber eine Staatssteuer hatte sich trotz vielen Versuchen nie durchsetzen können. Noch 1889, ein Jahr vor Schanzs Publikation, war an der Urne der neue Verfassungsentwurf (unter anderem sah er die Einführung direkter Steuern vor) mit 3'355 gegen 2'215 Stimmen verworfen worden. Selbst die Frage, ob die Verfassungsrevision fortgesetzt werden solle, lehnten die Stimmbürger deutlich ab. Die Steuermentalität der Baselbieter kommentierte Schanz mit den folgenden Worten: «Das Widerstreben gegen die Staatssteuer, vollends gegen eine Progressivsteuer, sowie gegen eine mit den nötigen Mitteln ausgerüstete, die bisherige Gemeindeautonomie beschränkende Zentralgewalt hat alle Bemühungen zunichte gemacht.»<sup>50</sup> Nur zwei Jahre später, 1892, klappte es allerdings mit einer neuen Verfassung. Sie schrieb vor, dass zur

47 Carl Felix Burckhardt, zitiert nach Wyss 1948, S. 210.

48 Burckhardt, Paul: Die Geschichte der Stadt Basel von der Trennung des Kantons bis zur neuen Bundesverfassung (1833–1848), Basel 1912, S. 37.

49 Teuteberg, René: Basler Geschichte, Basel 1988, S. 315.

50 Schanz 1890, Bd. II, S. 128.

Staatsfinanzierung jährlich eine Staatssteuer erhoben werden solle. Dabei handelte es sich jedoch um ein Provisorium. Erst mit dem Steuergesetz von 1928 wurde die Steuerfrage im Baselbiet geregelt.

Nebst Schanz hat sich insbesondere Grieder ausführlich mit dem Staatshaushalt des Kantons Baselland beschäftigt. Seine Analyse ist insofern wertvoll, als sie den weiten Untersuchungszeitraum von 1833–1923 umfasst. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde der Steuerzugriff im Baselbiet massiv verschärft. Die staatlichen Strukturen waren nun so weit gefestigt, dass sie über die nötige Durchsetzungskraft verfügten. Es ist eine lange Leidensgeschichte, die Grieder in seiner Dissertation erzählt. Endlich losgelöst von der verhassten Basler Obrigkeit, taten sich die Baselter unglaublich schwer mit dem Aufbau eines funktionierenden Staatsapparats. Grieder schreibt sogar von einem jahrzehntelangen «Vegetieren».<sup>51</sup> Die Hauptschuld gibt er der Bevölkerung und ihrem Unwillen, Abgaben zu entrichten: «Die Steuergeschichte zeigt insbesondere den mühseligen und hartnäckigen Kampf, den der Staat mit seinem Volk zu kämpfen hatte um die Erlangung einer regelmässigen direkten Steuer.»<sup>52</sup> Es wird in dieser Arbeit zu untersuchen sein, ob sich die seit der Verfassung von 1833 festgelegten Volksrechte in der Steuerfrage nicht negativ ausgewirkt haben. Führte das Vetorecht der Bürger bei Gesetzesbeschlüssen des Landrats zu einem Stillstand in der Entwicklung des jungen Kantons? Hätten die Einwohner von Basel-Stadt einer progressiven Einkommens- und Erwerbssteuer zugestimmt, wenn sie stimmberechtigt gewesen wären? Grieder jedenfalls konstatiert zur Situation im Baselbiet: «Die fordernde Seite der Demokratie wurde begeistert aufgenommen, die Pflichtseite gegenüber dem Staat aber missachtet. Man hoffte durch diese grossartige Mündigkeitserklärung des Volkes, wie sie obligatorisches Referendum und Gesetzesinitiative bedeuteten, zu erreichen, dass das Volk positiv mitarbeite an einem Staat, dass es zum Jasagen komme, wo ein Ja eine Staatsnotwendigkeit bedeutet. Im Ausbau der Volksrechte ging Baselland voran, im Ausbau des Finanzhaushaltes blieb es allerletzter Reihe.»<sup>53</sup>

In den ersten Jahrzehnten nach der Kantonsgründung hatten es die kantonalen Behörden ausserordentlich schwer, ein vernünftiges Verwaltungswesen aufzubauen, das den Bedürfnissen und Anforderungen der Zeit entsprach. Die Ressourcen dazu fehlten vollkommen und in den Augen vieler Einwohner war das gut so. Denn bei allem Einsatz für einen unabhängigen Kanton Baselland spielte sich das Alltagsleben doch auf der Gemeindeebene ab. Die Hoheit des eigenen Dorfs genoss höchste Priorität. Im Baselbiet wurde der Föderalismus in seiner

<sup>51</sup> Grieder 1925, S. 164.

<sup>52</sup> Ebd., S. 165.

<sup>53</sup> Ebd., S. 86.

Urform gelebt. Die Gemeindeautonomie stand über allem. Diese staatspolitische Gesinnung muss verstehen, wer sich mit der harzigen Steuerentwicklung im Baselbiet befasst und nach Erklärungsmustern sucht. Die Untersuchungen von Blum sind in diesem Kontext sehr hilfreich. Er hat sich mit der politischen Beteiligung des Volks im jungen Kanton Baselland auseinandergesetzt und dabei die unglaubliche Macht der Gemeinden hervorgehoben. «Im politischen Subsystem der Landschaft Basel bildeten die Gemeinden die einzigen relevanten Faktoren. Vereine und Verbände, die hätten Interessen bündeln, Gegensätze ausgleichen oder Forderungen vertreten können, gab es praktisch nicht. [...] Die Gemeinden waren deshalb die einzigen Körperschaften, die integrierend und repräsentierend wirkten. [...] Ihnen kam daher im jungen Kanton Baselland als Stationen der Willensbildung und als Gradmesser im Ringen zwischen Freiheit und Ordnung eine tragende Rolle zu.»<sup>54</sup>

Dieser Aspekt stellt einen wesentlichen Unterschied zur Ausgangslage im Kanton Basel-Stadt dar, dem lediglich die Gemeinden Riehen und Bettingen sowie Kleinhüningen (bis 1908) angehörten, deren politisches Gewicht im Vergleich zu den Gemeinden im Baselbiet bedeutungslos war. Dem Ringen zwischen den beiden Akteuren Kanton und Gemeinden wird bei der Steuerthematik besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Als weitere Sekundärliteratur berücksichtigt worden sind die Aufarbeitung der Kantonsgeschichte durch Weber und die Ausführungen von Auer zum Staatshaushalt im Rahmen des 100-jährigen Jubiläums der Baselbieter Kantonalbank 1964. Ein besseres Verständnis für die Denkweise der damaligen Zeit vermitteln zudem die Biografie von Oeri über den Revisionsgeneral Rolle und die Dissertation von Birkhäuser zum Leben und Wirken des Politikers und wichtigsten Kantonsgründers Stephan Gutzwiller.

### 1.3. Fragestellung und Forschungsschwerpunkte

Wie sich durch die Darstellung des Forschungsstands herausgestellt hat, existieren mehr Publikationen zur Finanz- und Steuergeschichte der Kantone als anfangs angenommen. Dies gilt erfreulicherweise auch für die beiden Basel. In manchen Veröffentlichungen werden Quellen zitiert, die für diese Arbeit von Bedeutung sind, geben sie doch konkrete Einblicke in die Ansichten der damaligen Zeit. Was aber bis heute eindeutig fehlt, sind vergleichende Studien, welche die Vorgänge in Stadt und Land in einen Zusammenhang bringen. Selbst Schanz, der jeden Steuerwinkel in der Schweiz ausleuchtete,

<sup>54</sup> Blum 1977, S. 43–44.

ging darauf nicht ein. Wahrscheinlich kann diese Lücke in der Geschichtsforschung damit erklärt werden, dass weder Basel-Stadt noch Baselland die Steuermodelle des direkten Gegenübers beachtete (dies änderte sich erst nach dem Ersten Weltkrieg). In den Quellen zum Steuerwesen wird höchst selten auf die Situation im Nachbarkanton Bezug genommen. Ab 1892 verfügten zwar sowohl Basel-Stadt als auch Baselland über eine direkte progressive Einkommens- und Vermögenssteuer. Das Resultat war schlussendlich dasselbe. Die Wege aber, welche die beiden Kantone bis dorthin eingeschlagen hatten, waren komplett verschieden.

Während rückblickend den Baslern meist rühmend eine europaweite Vorreiterrolle im Steuerwesen attestiert wird (Einführung der Einkommenssteuer bereits 1840), sehen sich die Baselbieter in die Rolle der «Hinterwäldler» gedrängt. Über Jahrzehnte sollte auf der Landschaft einfach keine Entwicklung im Steuerwesen stattfinden, trotz miserablen Finanzen und maroder Infrastruktur. Wohl wurden Gesetzesentwürfe ausgearbeitet, aber an der Urne sagten die Stimmbürger konsequent nein. Das Oppositionsblatt «Der Baselbieter» begründete den Steuerwiderstand der Landschäftler 1850 wie folgt: «Steuern bezahlen will jeder vernünftige Baselbieter schon, aber er will vorher wissen, wofür und ehe die Staatsrechnung von 1847 und 1848 von Stapel gelaufen, scheint es in der That eine beispiellose Frechheit zu sein, zu einer Zeit, wo eben eine Verfassungsrevision unsern Staatshaushalt reformiren und konsolidiren soll, vorher noch ein neues Stümperwerk von Steuergesetz dem Souverän aufdrängen zu wollen.»<sup>55</sup> Zur Ehrenrettung des Baselbiets darf an dieser Stelle aber nicht unerwähnt bleiben, dass die Einwohner von Basel-Stadt erst mit der Verfassungsreform von 1875 die Möglichkeit erhielten, ihre Meinung zur Einkommens- und Erwerbssteuer kundzutun. Vielleicht wäre die Abneigung gegen direkte Steuern am Rheinknie noch ausgeprägter gewesen? Im Einführungsjahr 1840 besaßen jedenfalls die meisten Basler kein Stimmrecht. Wo müssen die Gründe für die historischen Diskrepanzen zwischen Stadt und Land gesucht werden? Bei der politischen Gesinnung der Eliten? Bei den unterschiedlich stark ausgeprägten Volksrechten? In der wirtschaftlichen Struktur (Geldwirtschaft in der Stadt, Naturalwirtschaft beziehungsweise Selbstversorgung auf dem Land)? Bei den Kontrollmitteln, die den Steuerverwaltungen zur Verfügung standen? In der vorliegenden Dissertation will ich versuchen, auf die erwähnten ungeklärten Punkte konkrete Antworten zu geben. Die zentrale Forschungsfrage lautet deshalb: *Wie kann die unterschiedliche Steuergeschichte in den Kantonen Basel-Stadt und Baselland erklärt werden?* Es geht darum, die Steuergeschichte nicht nur unter dem Gesichtspunkt formaler Regelungen (Gesetze, Verordnungen, Statistiken)

55 «Der Baselbieter» vom 23. März 1850, Nr. 12, S. 1. StABL, BB I.



zu betrachten, sondern auch die Steuerpraxis und die fiskalisch bedeutsamen kulturellen Normen herauszuschälen. Die Untersuchungen werden deshalb in drei Themenschwerpunkte gegliedert: die Steuerpolitik, den Steuerwiderstand sowie die Steuerkontrolle.

## Steuerpolitik

In diesem Abschnitt werden die Entscheidungsfindungsprozesse unter die Lupe genommen. Es soll aufgezeigt werden, welche Argumente bei den wichtigsten Steuergesetzesrevisionen in die Diskussion eingebracht wurden und auf welche Ziele sich die beteiligten Akteure fokussierten. Dabei ist wichtig, die historischen Begebenheiten der Zeit nicht auszublenden. Im 19. Jahrhundert begannen sich die staatlichen Gefüge und Organisationsformen herauszubilden, wie sie für uns heute selbstverständlich sind. Für die Menschen damals war das eine vollkommen neue Situation. Ihr Verhältnis zum Staat veränderte sich komplett. Gerade in Basel-Stadt mit seiner langen aristokratischen Tradition verwandelte sich der obrigkeitstgläubige und einflusslose Einwohner in einen selbstbewussten Staatsbürger, der – gestützt auf die neue Verfassung von 1875 – mit zahlreichen Rechten versehen am politischen und wirtschaftlichen Leben teilhaben konnte. Plötzlich gab es Initiativ- und Referendumsmöglichkeiten und Gewerbefreiheit. «Unantastbar» scheinende Ratsherren wurden durch transparent gewählte Regierungsräte ersetzt. Externe Faktoren wie Industrialisierung und starkes Bevölkerungswachstum forderten eine Professionalisierung der Verwaltungsbehörden.

Mit der Gründung des schweizerischen Bundesstaats 1848 ging ein liberaler Ruck durch die Kantone. Fast in allen Landesteilen wurden die Verfassungen revidiert, meist mit dem Ergebnis, dass die Volksrechte erweitert wurden. Investitionen in Strassen- und Schienenverkehr wurden getätigt, neue Stadtteile gebaut. Aus dem gemächlichen Alltag wurde ein hektischer. Die raschen Umwälzungen brachten hohe Ausgaben mit sich und belasteten die Staatskasse stark. Den Verantwortungsträgern wurde bewusst, dass der eingeschlagene Weg der Modernisierung nur mit einer gut funktionierenden, gleichzeitig aber demokratisch legitimierten Abgabenordnung bewältigt werden konnte. Doch woher sollte das zusätzliche Geld kommen? Gerade in Baselland war es unvorstellbar, von den Einwohnern Steuern zu verlangen. Die Menschen hatten sich ja erst gerade von staatlichen Zwängen losgerissen. Ausserdem hatte es in dem landwirtschaftlich geprägten Halbkanton noch gar nie eine beständige direkte Steuererhebung auf Einkommen und Vermögen gegeben. «Allein das Steuerzahlen für den Staat war so

wenig gewöhnt, dass man es nicht wagte, mit einer allgemeinen Steuerforderung ans Volk heranzutreten.»<sup>56</sup>

Die Steuerdebatten des 19. Jahrhunderts können demnach als Prozess interpretiert werden, bei dem sich zuerst ein staatspolitisches Bewusstsein für die Notwendigkeit der direkten Steuerabgabe herausbilden musste. Schanz erläuterte dieses Phänomen.<sup>57</sup> War die erste Phase überwunden und grundsätzliche Akzeptanz vorhanden, drängte sich das Problem der Steuergerechtigkeit auf. Gegen eine gerechte Abgabenordnung hatte niemand Einwände anzubringen. Die Auffassungen, was unter «gerecht» zu verstehen sei, gingen jedoch weit auseinander. In konservativen Kreisen war man überzeugt, dass die Progression gegen die Verfassung verstosse. Bereits der englische liberale Philosoph und Ökonom John Stuart Mill hatte bekräftigt: “A graduated income tax is an entirely unjust mode of taxation and in fact of a graduated robbery.”<sup>58</sup> Eine wichtige Rolle in der gesamten Entwicklungsphase spielten die direktdemokratischen Rechte der Bevölkerung. In Basel-Stadt blieben die Einwohner in der Entstehungsphase direkter Steuern aussen vor. Es war der Grosse Rat, der Steuern einführte oder absetzte. Anders im Baselbiet, wo Gesetzesentwürfe vom Volk seit der Kantonsgründung 1833 mit dem Veto bekämpft werden konnten. Vielleicht kamen die Baselbieter in der Steuerpolitik nie vorwärts, weil sie über die Vorlagen abstimmen durften? Die vorliegende Dissertation soll diese Fragestellung vertiefen.

## **Steuermentalität und Steuerwiderstand**

Wenn ein Steuersystem funktionieren und die gewünschten Erträge bringen soll, ist es zwingend auf die Loyalität der Steuerpflichtigen angewiesen. Oder überspitzt ausgedrückt: ohne Vertrauen keine Steuern. Diesen Grundsatz hat Daunton eindrücklich anhand der Einkommenssteuer in England nachgewiesen.<sup>59</sup> Die Frage des Vertrauens in den Steuerstaat ist bei der historischen Analyse der beiden Halbkantone Basel-Stadt und Baselland ebenfalls von entscheidender Bedeutung und findet deshalb besondere Beachtung. Im Zentrum steht die Steuermentalität. Sie drückt in der Bevölkerung verbreitete Normen und Wertvorstellungen aus, die für die fiskalische Praxis bedeutsam sind. Petersen hat den Begriff theoretisch eingeordnet: «Aus der Steuermentalität und anderen, individuellen Faktoren erwachsen die Steuermoral des einzelnen Bürgers

<sup>56</sup> Schanz 1890, Bd. II, S. 116.

<sup>57</sup> Siehe oben, S. 24 ff.

<sup>58</sup> Zitat aus: Hollander, Samuel: *The Economies of John Stuart Mill*, vol. II, Oxford 1985, S. 861.

<sup>59</sup> Für Erläuterungen zu Dauntons Untersuchungen siehe oben, S. 20.

sowie sein subjektives Belastungsgefühl. Die Steuermoral drückt die Einstellung des einzelnen zum Steuerdelikt aus, mit anderen Worten seine Steuerdisziplin, das heisst sein Verhalten hinsichtlich der Befolgung oder Nichtbefolgung der existierenden Steuergesetze.»<sup>60</sup> Will sich ein Bürger gegen staatliche Zwangsabgaben zur Wehr setzen, so stehen ihm nach Charles Adams drei Optionen des Steuerwiderstands offen: *fight* (offener Widerstand), *flight* (Steuerflucht), *fraud* (Steuerumgehung).<sup>61</sup> Um den Steuerwiderstand in den beiden Basel auszuleuchten, stützt sich die vorliegende Arbeit auf das theoretische Modell von Adams. Um den lokalen Verhältnissen gerecht zu werden, werden die Formen des Steuerwiderstands jedoch spezifiziert. Demnach lassen sich in Basel-Stadt und Baselland fünf Gegenstrategien identifizieren, die zur Abwehr von Steuerforderungen entwickelt wurden:

1. *Direktdemokratische Instrumente*: Steuerwiderstand durch Androhung oder Ergreifung des Referendums gegen Steuergesetze.
2. *Steuerflucht*: Schutz vor dem Steuerzugriff durch Abwanderung.
3. *Erpressung*: Drohung reicher Steuerzahler, im Fall von Steuererhöhungen gemeinnützige Werke nicht mehr mit Spenden zu unterstützen.
4. *Steuerumgehung*: Schutz vor dem Steuerzugriff durch Verheimlichung der tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse.
5. *Steuerverweigerung*: Verbot von Baselbieter Gemeinden für ihre Beamten, die Steuern einzutreiben und an den Kanton abzuliefern.

Die Akteure des Steuerwiderstands haben individuellen wie kollektiven Charakter. Das Spektrum reicht von Privatpersonen über Parteien, Unternehmen und Wirtschaftsverbände bis hin zu Gemeinden, die sich dem Steuerzwang widersetzen.

“A society can best be understood by examining who is taxed, what is taxed, and how taxes are assessed and collected and spent.” So lautet die Kernbotschaft von Adams.<sup>62</sup> Im Steuerwiderstand spiegeln sich die Akzeptanz und die Stabilität des bestehenden Herrschaftssystems. Um die Loyalität der Staatsbürger gegenüber dem Steuerstaat zu ergründen und zu verstehen, erscheint die Rekonstruktion ihres Alltagslebens, also die Beleuchtung der Mikroebene, am vielversprechendsten. Die vorliegende Dissertation konzentriert sich darum auf die subjektive Perzeption von Einzelpersonen und Interessengruppen in Stadt und Land, die in Steuerrekursakten und Kommentaren in den Zeitungen zum Ausdruck kommt.

60 Definition nach Petersen, Hans-Georg: Finanzwissenschaft I, Stuttgart 1988, S. 259.

61 Charles: Fight, Flight, Fraud. The Story of Taxation, Buffalo (NY) 1982.

62 Ebd., S. 290–291.

## Steuerkontrolle

Direkte Steuern einzuführen ist die eine, sie bei den Steuerzahlern einzuziehen die andere Herausforderung. Der Steuerbezug stellte beide Halbkantone vor grosse Probleme. Abläufe funktionierten nicht, Termine konnten nicht eingehalten werden und mancher Einwohner, der eigentlich unter die Steuerpflicht gefallen wäre, ging einfach vergessen. Im Baselbiet kam die dezentrale politische Struktur des Kantons erschwerend hinzu. Die Steuererhebung musste in 74 Gemeinden durchgeführt werden, wobei jeder Ort andere Kriterien für das Katasterwesen oder die Schätzung von Liegenschaften anwandte. Ausserdem waren die kantonalen Steuerverantwortlichen von der Kooperationsbereitschaft und der Professionalität der Gemeindebehörden abhängig, die in den Dörfern den Steuereinzug durchzuführen hatten. In Basel-Stadt kämpfte das Bürgertum gegen Tendenzen, die Kompetenzrechte der Steuerverwaltungen bezüglich Steuervergehen auszuweiten. Nach dem Ersten Weltkrieg wurden in der Schweiz zahlreiche Stimmen laut, die schärfere Überprüfungen der Steuerdeklarationen forderten. Die Erträge der eidgenössischen Kriegssteuer hatten eklatante Missverhältnisse zwischen den Steuerabgaben an den Bund und den Kantonen ergeben. Da die arbeitende Schicht durch die Pflicht, die Lohnlisten abzugeben, dem Steuerzugriff vollständig ausgeliefert war, forderte die Linke härtere Kontrollen bei den Industriellen und Kapitalisten. Tanner schreibt über diese Entwicklung: «Die Vorzeichen des traditionellen Steuerkonflikts, in dem sich Beherrschte gegen die Übergriffe der Herrschenden zur Wehr setzten, hatten sich sozusagen ins Gegenteil verkehrt: sozialdemokratische und (seit dem Ersten Weltkrieg) kommunistische Kräfte traten als Anwälte der lohnerwerbstätigen Unterschichten für einen <sozialen Staat> auf.»<sup>63</sup>

In den beiden Basel waren die Steuerbürokratien selbst zu Beginn des 20. Jahrhunderts personell wie technisch schlecht ausgerüstet. Guldenmann konstatierte 1918 in seiner Dissertation: «Der primitive Zustand des Taxationsverfahrens, das hilflose Sichberaten der Steuerkommissionen muss einer Technik weichen, die die Tatsachen der ökonomischen Leistungsfähigkeit aufzuhellen imstande ist. Bloss äusserliche Wahrnehmungen und Vermutungen führen nicht zum Ziele; es ist das Wissen, das den Einschätzungsorganen gegenüber den Steuerpflichtigen die Macht verleiht [...]»<sup>64</sup> Guldenmann unterschätzte allerdings die staatspolitische Gesinnung der freiheitsliebenden Bevölkerung

63 Tanner, Jakob: Steuerwesen und Sozialkonflikte. Entwicklungskontinuitäten und Diskontinuitäten, in: Staatsfinanzierung und Sozialkonflikte (14.–20. Jh.), Zürich 1994, S. 129.

64 Guldenmann, Walter: Das Steuereinschätzungsverfahren und seine Bedeutung für die Staats- und Gemeindefinanzen, Zürich 1918, S. 78.

für ausgeprägte Individualrechte. Sie hat noch heute Tradition. Aber gerade am Ende des 19. Jahrhunderts, als der Liberalismus in seinem Zenit stand, war die Einmischung des Staats in die Angelegenheiten seiner Bürger verpönt. Dem Privaten wurde oberste Priorität beigemessen. In diese Kategorie fällt auch das Steuerzahlen: Was der Einzelne versteuert, ist Ausdruck seiner persönlichen Vermögenssituation und geht grundsätzlich niemanden etwas an. Andererseits muss der Staat über Kontrollmittel verfügen, um Missbräuche feststellen zu können und Steuergerechtigkeit zu garantieren. Wie stark dürfen die Steuerbehörden nun in den privaten Schatzkammern ihrer Einwohner herumspionieren? Und wo hört die Privatsphäre auf? Wie viel Vertrauen kann den Steuerzahlern entgegengebracht werden? Wie gehen die Leiter der Steueradministrationen mit diesem Konflikt um? Auf diese Fragestellungen konzentriert sich das Kapitel über die Durchführung und die Grenzen des Steuerbezugs.

#### 1.4. Theoretische Einbettung

Welchem Zweck dienen Steuern überhaupt, und wer soll aus welchen Motiven wie viel bezahlen? Was bedeutet Steuergerechtigkeit? Hinter den zahlreichen Steuerdebatten in den beiden Halbkantonen standen oft diese Fragen. Letzten Endes – und dies macht die Thematik dergestalt interessant und relevant – ging es dabei immer um die Einstellung des Einzelnen zur Gemeinschaft. Welchen Wert misst er dem übergeordneten System bei, in dem er sich bewegt? Was darf er von ihm verlangen, was muss er ihm dafür geben? Der Disput drehte sich also um verschiedene staatspolitische Konzepte. Besonders deutlich zeigte sich dies, als in Basel-Stadt und in Baselland um die Einführung der Progression bei den direkten Steuern gestritten wurde. Die Lager waren tief gespalten, ein Konsens war lange Zeit nicht in Sicht. Die Befürworter der Progression argumentierten mit der sozialpolitischen Verantwortung, die es seitens der einkommensstarken Schichten wahrzunehmen gelte. Die Gegner bezogen sich auf die Verfassung, wonach alle Einwohner vor dem Gesetz gleich seien, was auch für die Entrichtung der Abgaben gelte. Petersen spricht in diesem Kontext von zwei Theorien: dem Leistungsfähigkeitsprinzip und dem Prinzip der steuerlichen Umverteilung.<sup>65</sup> Das erste Modell besagt, dass jeder nach Massgabe seiner «steuerlichen» Leistungsfähigkeit zu den gegebenen Staatsausgaben herangezogen wird. Bezogen auf die direkten Steuern kann von einer proportionalen Abgaberegulation gesprochen werden, sprich: Für alle

65 Petersen 1988, S. 190.

Steuerzahler gilt der gleiche Steuersatz. Basel-Stadt hatte von dieser schon 1804 Abstand genommen, als es die Handels-, Gewerbs- und Kapitalistenabgabe einführte und die Berufsstände unterschiedlich stark besteuerte.<sup>66</sup>

Ganz anders die Landschäftler, die zur Deckung ausserordentlicher Ausgaben in einigen Jahren eine proportionale Einkommens- und Vermögenssteuer erhoben.<sup>67</sup> Das Modell der verhältnismässigen Besteuerung war nicht unumstritten: «Im Mittelpunkt der Diskussion um das Leistungsfähigkeitsprinzip stand die Frage, wie die Steuerlast «gerecht» auf die Steuerpflichtigen zu verteilen sei, also welcher Tarif zur Anwendung kommen müsse. Das Leistungsfähigkeitsprinzip stellt also eine Norm dar, welche die Allgemeinheit, Gleichheit und Verhältnismässigkeit der Besteuerung vereinigt.»<sup>68</sup>

Was bedeutet Steuergerechtigkeit? Dies ist immer eine Frage der Auslegung, die von den Werten und Normen abhängt, die eine Gesellschaft pflegt. Das zweite Modell, das Petersen darstellt, sieht Steuergerechtigkeit nicht dann erfüllt, wenn alle gleich viel zahlen, sondern wenn durch entsprechende Tarife ein sozialer Ausgleich der Einkommen erreicht wird. Er nennt es das Prinzip der steuerlichen Umverteilung. Mittels progressivem Abgabensystem sollen soziale Sicherheit und Zufriedenheit garantiert werden. «Damit wird deutlich, dass der sozialpolitische Steuerzweck durchaus nichts mit Systemveränderung zu tun hat, sondern zur Systemstabilisierung beiträgt.»<sup>69</sup> Gerechtfertigt wird die Progression auch mit den indirekten Steuern. Sie würden den einkommensschwachen Teil der Bevölkerung besonders belasten. Durch die progressive Abgabenordnung bei der direkten Steuer finde eine Nivellierung statt, die ausgleichend wirke. Es kann festgehalten werden: Sowohl Basel-Stadt wie auch Baselland bemühten sich seit der Kantonstrennung intensiv darum, ein «gerechtes» Steuerwesen aufzubauen.

Wie zu zeigen sein wird, fielen die Resultate in den beiden Kantonen vollkommen unterschiedlich aus. Nebst Steuerzwecken – so schreibt Grossmann – existieren auch Steuerregeln.<sup>70</sup> Er führt an dieser Stelle die vier Grundsätze des schottischen Nationalökonomen Adam Smith ins Feld. Sie lauten:

1. Grundsatz der Gleichheit der Steuer: Jeder soll nach seiner Leistungsfähigkeit besteuert werden.
2. Grundsatz der Bestimmtheit: Jede Willkür soll ausgeschaltet sein. Kein Steuerpflichtiger soll mehr als sein Nachbar der Steuerpflicht ausgesetzt sein.

<sup>66</sup> Für Details siehe unten, S. 52 ff.

<sup>67</sup> Das Volk bewilligte direkte Staatssteuern beispielsweise 1856 sowie 1870.

<sup>68</sup> Petersen 1988, S. 191.

<sup>69</sup> Ebd.

<sup>70</sup> Grossmann, Eugen: Finanzpolitik, Steuerlehre, Finanzen der Schweiz, Zürich 1938, S. 25 ff.

3. Grundsatz der Bequemlichkeit der Zahlung.
4. Grundsatz der Beschränkung auf das Notwendige. Es sollen keine Steuern erhoben werden, die grosse Erhebungskosten verursachen.

Die Analyse des basel-städtischen Steuerwesens legt offen, wie sehr seine Bestimmungen an die Grundsätze von Smith anknüpften. Ob bewusst oder unbewusst sei dahingestellt: jedenfalls entsteht der Eindruck, dass die politischen Entscheidungsträger Adam Smiths Regeln gerecht zu werden versuchten. So steht im Verwaltungsbericht des Kleinen Rats von 1838: «Wenn wir eines Theils hauptsächlich darauf sehen mussten, dass unsere Staatsausgaben nach den jetzigen Zeitbedürfnissen gedeckt würden, so ging anderseits unser Streben vor allem dahin, durch Hebung verschiedener bisheriger Missverhältnisse und gefühlter Mängel, unter Beachtung des Gesichtspunktes, möglichst gleichmässiger Vertheilung der Staatslasten, der Gerechtigkeit und Billigkeit ein Genüge zu thun.»<sup>71</sup> Der Umgang mit beiden Aspekten – der Gerechtigkeit wie der Billigkeit – stellten im 19. Jahrhundert grosse Herausforderungen an die Stadt dar. In dieser Zeit begann sich das Staatswesen zu formen, auch wegen der Auseinandersetzung um ein in der Bevölkerung abgestütztes und akzeptiertes Steuerwesen. Wenige Jahrzehnte später sollte mit dem Ausbau der staatlichen Sozialwerke der Übergang in den Wohlfahrtsstaat beginnen. Ohne ein ertragreiches Steuersystem wäre dieser Schritt nicht möglich gewesen.

## 1.5. Steuergeschichte in der Frühen Neuzeit

### Der Einfluss des Ancien Régime auf die Steuergeschichte der beiden Basel

Die jahrhundertelange Rolle der Baselbieter als Untertanen hat deren Steuermentalität tief greifend geprägt. Im Ancien Régime stand das Landvolk unter dem Joch der Basler Herrschaft, was steuerliche Zwangsleistungen, den kompletten Entzug politischer Mitsprache und einen minderwertigen Gesellschaftsstatus bedeutete. Erst die Französische Revolution und der erfolgreiche Unabhängigkeitskampf auf der Hülftenschanze 1833 brachten die Befreiung von verhassten Feudallasten, Bodenzinsen und indirekten Abgaben sowie die Gewährleistung von Freiheit und Gleichheit. Doch in den Köpfen ging die böse Erinnerung an das alte Basel, an Leibeigenschaft, raffgierige Landvögte und korrupte Beamte nicht vergessen. Die Angst vor obrigkeitlicher Steuerwillkür lebte im selbstverwalteten Kanton weiter und führte – im Unterschied zur staatsloyaleren

<sup>71</sup> Verwaltungsbericht des Kleinen Rathes von 1838, S. 19. StABS, DS BS 8.

Steuermentalität in der Stadt – zu einem ausserordentlichen Steuerwiderstand. Es ist deshalb wichtig, den harzigen Entstehungs- und Festigungsprozess direkter Steuern im Kanton Baselland auch unter diesem Aspekt zu betrachten.

Furcht und Panik vor erneuter Steuerknechtschaft lagen wie ein Schatten über der Baselbieter Finanzpolitik. Jedes Mal, wenn die Regierung mit Steuerwünschen an die Stimmbürger herantrat, erkannten die Massen reflexartig die Rückkehr der Steuervögte. Mit den Waffen der direkten Demokratie, die sie sich mit der Verfassung gegeben hatten, schossen sie Steuerbegehren ab. Ein Gegner des befristeten Steuergesetzes von 1856 schrieb im «Baselbieter»: «Steuergesetz, eine theure Bescherung im entscheidenden Monate der Gründung der landschaftlichen Konstitution und Unabhängigkeit [...]. Keine Abgaben mehr! Fort mit den kostspieligen Ämtern und Stellen! Eine wohlfeilere Regierung!, hiess es damals. Und nun noch zu allen andern Abgaben das Steuergesetz!»<sup>72</sup>

Solche Bezüge zur Vergangenheit fielen in aller Regel undifferenziert aus. In ihnen äusserte sich eine generelle Obstruktionshaltung gegenüber dem Staatsapparat, dem eine verwerfliche Ausgabenpolitik und zu hohe Besoldung der Beamten vorgeworfen wurde. Die historischen Erfahrungen wirkten nach. Sie wurden aber auch gern als Vorwand benutzt, um die Ablehnung von Steuergesetzen – mangels anderer Argumente – zu begründen. Das Trauma von Unterdrückung und Unterwerfung überdauerte sogar den Jahrhundertwechsel. Als im Jahr 1926 über die Einführung des ersten allgemeinen Steuergesetzes gestritten wurde, ärgerte sich die «Basellandschaftliche Zeitung» über die Steuerverdrossenheit der Bevölkerung. Trotz aller Bemühungen der Verwaltung, die Finanzbedürfnisse des Staats transparent zu machen und die Notwendigkeit zusätzlicher Einnahmen zu erklären, würden die Steuerbehörden noch immer als Raubritter wahrgenommen. «Aber der Steuerzahler schimpft, wenn der Einzüger anklopft und meint, zu Vogtszeiten sei's nicht schlimmer gewesen und belegt gar Einzüger und Steuerbehörde mit Namen, die in keinem Wörterbuch stehen.»<sup>73</sup> Das sensible Bewusstsein für die eigene Geschichte bewirkte, dass in der Grossstadt Basel weiterhin der Feind gesehen wurde. Als sich 1926 der Allgemeine Consumverein (ACV) in die Steuerdebatte einmischte und für Steuerabzüge lobbyierte, wurde dies umgehend als Aggression gewertet und verurteilt. «Wir kennen ja dieses Machtgefühl des ACV noch von jener Zeit her, wo unsere geplagten Milchbauern unter der Rücksichtslosigkeit dieses Basler Herren zu leiden hatten.»<sup>74</sup>

72 «Der Baselbieter» vom 17. August 1856, Nr. 40, S. 1. StABL, BB I.

73 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 26. Januar 1926, Nr. 21, S. 2. StABL, BZ II.

74 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 28. Januar 1926, Nr. 23, S. 1. StABL, BZ II.



## Das Abgabewesen vor und nach der Revolution

Blicken wir zurück: Unter der städtischen Herrschaft war das Gebiet des späteren Kantons Baselland in die Distrikte Waldenburg (Bezirke Waldenburg und Sissach) und Liestal (Bezirk Liestal, Unterer Bezirk in Stadtnähe) eingeteilt. 1798 zählte die Landbevölkerung 26'235 Einwohner, während in der Stadt nur halb so viele Menschen lebten, nämlich 14'678.<sup>75</sup> Die Berufsgattungen der Landleute lassen sich in vier Sparten einteilen: Bauern (18,1 Prozent der Bevölkerung), Tagelöhner (26 Prozent), Handwerker (27,5 Prozent) sowie Fabrikarbeiter (meistens Posamentier, 26,9 Prozent). Die steuerliche Belastung der Landschaft war vielfältig. Da waren zunächst die Zehnten, welche anfänglich allein von der Kirche, später infolge der Säkularisierung auch vom Staat und von öffentlichen Körperschaften eingetrieben wurden. Es handelte sich um Naturalabgaben. Es gab den Getreide- oder Fruchtzehnten, den Weinzehnten und den Heuzehnten. Ab dem 18. Jahrhundert war es üblich, den Getreidezehnten an den Meistbietenden zu versteigern. Dieser besorgte die Zehnteintreibung. Hinter diesem Prozedere steckte das Kalkül der Basler Obrigkeit, Konflikten mit der Bevölkerung elegant aus dem Weg zu gehen und für eine «anti-revolutionäre» Stimmung zu sorgen.<sup>76</sup> Mit dem Bodenzins existierte eine weitere Steuer: Rund 4 Prozent des Ertrags, den ein Grundstück abwarf, musste in Geld oder Naturalien abgegeben werden, wobei mehrheitlich die letztere Entschädigungsform zur Anwendung kam. Die Lehnmänner bezahlten die Lehnsherren mit Getreide oder Zuchttieren. Die ertragreichsten Einkünfte erhielten die Regenten des Ancien Régime in der Stadt aber durch die indirekten Steuern, wie die Untersuchung Vettori zum Basler Finanzhaushalt ergeben hat.<sup>77</sup> Für die Konsumation von Wein, Mehl, Fleisch, Bier und anderen Waren wurden Gebühren erhoben. Die Summe dieser Einnahmen ergaben die Verbrauchersteuern.

Der Anteil der Landschaft an den Verbrauchersteuern war beträchtlich. Mitte des 18. Jahrhunderts betrug er 50 Prozent, ab den 1770er-Jahren übertraf er denjenigen der Stadt.<sup>78</sup> Vettori erklärt dies mit der Niederlassung der Seidenbandweberei in mehreren Bezirken. Die in Heimarbeit erzielten Nebeneinkünfte hätten die Kaufkraft der Erwerbstätigen gesteigert. Daneben spülten

75 Nebiker, Regula: Zum Loskauf von Bodenzins und Zehnten in der Basler Landschaft, 1803–1806, Lizentiatsarbeit am Historischen Seminar der Universität Basel, Basel 1984, S. 1 ff.

76 Ebd., S. 17.

77 Vettori, Arthur: Finanzhaushalt und Wirtschaftsverwaltung. Wirtschafts- und Lebensverhältnisse einer Gesellschaft zwischen Tradition und Umbruch, Basel 1994.

78 Ebd., S. 217.

Zölle für Brücken und Wegabschnitte sowie Pfundzölle Gelder in die städtische Haushaltskasse. Doch der Eindruck soll nicht täuschen. Die finanzielle Abhängigkeit der Stadt von der Landschaft war weniger gross, als es aufgrund dieser Statistik scheinen mag. So verzeichnete der Haushalt Basels wenige Jahre nach der Kantonstrennung bereits positive Jahresabschlüsse.<sup>79</sup> Für die Landbevölkerung war jedoch sonnenklar, «es seyen Beamte zu Basel die starke Einkommen haben, woran der Landmann das meiste zahlen müsse».<sup>80</sup> Manz hat mit seiner Arbeit zur Helvetik diese Darstellung entkräftet. Nach seinen Berechnungen trugen die Einnahmen der Landschaft rund 10 Prozent zum gesamten Haushalt bei. Er stiess sogar auf städtische Quellen, nach denen die Obrigkeit wegen Ausgaben in den Landdistrikten in den Jahren 1760–1775 Mehrausgaben hinnehmen musste.<sup>81</sup>

Die Landbevölkerung litt unter den drückenden Abgabepflichten im Ancien Régime. Doch die Bewegungen, welche gegen die Basler Obrigkeit oder den Fürstbischof (das Birseck stand bis 1802 unter kirchlicher Herrschaft) aufbegehrten, lassen sich an einer Hand abzählen. Am Schweizer Bauernaufstand von 1653, der durch verweigerte Steuerentlastungen ausgelöst wurde, beteiligten sich auch die Baselbieter. Sie jagten den Basler Herren zwar kurzfristig eine gewaltige Angst ein, ihr Protestzug brach aber im Wissen um die Aussichtslosigkeit ihres Unterfangens rasch in sich zusammen. In Schauprozessen wurden Bauernführer Ueli Schaad aus Oberdorf und andere Beteiligte hingerichtet. Bis heute erinnert im Kantonshauptort Liestal ein Denkmal an die mutigen Helden. In der Inschrift steht: «Unterdrückt aber nicht überwunden.» Der Schock über die brutale Niederschlagung der Freiheitskämpfer durch die Machthaber in der Stadt ist im Unterbewusstsein der Baselbieter Volksseele nach wie vor präsent. Hans Berner hat bei der Erforschung landesherrlicher Steuern im fürstbischöflichen Birseck nur einen einzigen Moment der Steuerverweigerung feststellen können. 1525 verfassten die Gemeinden einen Beschwerdeartikel, der wirtschaftliche Erleichterungen bei den feudalen Abgaben forderte und gegen die beschränkte Nutzung von Wald und anderen Naturressourcen protestierte.<sup>82</sup> Der Widerstand war jedoch nicht einheitlich geführt. So stellte Berner fest, dass nur drei Gemeinden gegen das neu eingeführte Weinumgeld ankämpften. Das Verhalten der Untertanen kann also überraschenderweise als durchaus loyal gegenüber der Obrigkeit angesehen

79 Siehe unten, S. 51 ff.

80 Zitat aus: Manz, Matthias: Die Basler Landschaft in der Helvetik 1798–1803, Liestal 1991, S. 40.

81 Ebd., S. 392.

82 Berner, Hans: Hinnahme und Ablehnung landesherrlicher Steuern im fürstbischöflichen Birseck, in: Staatsfinanzierung und Sozialkonflikte (14.–20. Jh.), Zürich 1994, S. 160–161.

werden. Berner erklärt diese scheinbare Hinnahme steuerlicher Unterdrückung mit dem ambivalenten Verhältnis zwischen dem Volk und der bischöflichen Landesherrschaft. Beide Seiten waren aufeinander angewiesen. Das Birseck grenzte ringsum an fremdes Herrschaftsgebiet. Durch das dichte Nebeneinander verschiedener Herrschaftsgebiete waren übergeordnete politische Instanzen unentbehrlich und bestand der Zwang zur Kooperation. «Die bischöflichen Untertanen waren auf den Beistand ihres Landesherrn angewiesen, wenn sie ihre Rechtsansprüche gegenüber französischen Ämtern und militärischen Befehlshabern verteidigen wollten.»<sup>83</sup>

Die Bevölkerung hinterging Steuerforderungen, wo immer sich die Möglichkeit dazu bot. Eskalierenden Konflikten, die Rechtsunsicherheit mit sich bringen konnten, ging sie aber aus dem Weg. «Es brauchte dies nicht dumpfe Ergebnislosigkeit gegenüber herrschaftlichen Forderungen zu bedeuten, sondern schloss durchaus die Fähigkeit ein, Machtverhältnisse abzuschätzen und herrschaftliche Positionen in der alltäglichen Praxis zu relativieren.»<sup>84</sup> Mit den Steuerforderungen des Landesherrn wussten sich die Gemeinden zu arrangieren. In Arlesheim, dem Standort des Domkapitels, durften die Wirtschaften den eigenen Wein steuerfrei ausschenken. Es war ein offenes Geheimnis, dass literweise auch auswärtige Tropfen ohne Steueraufschlag in die Gläser der Gäste flossen. Dasselbe Phänomen liess sich bei den Dorfmetzgern beobachten, die steuerfreies Fleisch in Mengen verkauften, die weit über die Bedürfnisse Arlesheims hinausreichten. Die bischöfliche Obrigkeit war sich dieser Realitäten bewusst. Sie tolerierte sie, offensichtlich in der Überlegung, durch eine gewisse Kulanz herrschaftsfeindlichen Tendenzen den Nährboden zu entziehen. Auch die weltlichen Herrscher in Basel – so die Konklusion von Schnyder – betrieben eine Laissez-faire-Politik, da es ihnen gar nicht möglich war, den auf Papier festgeschriebenen Steueranspruch tatsächlich durchzusetzen.<sup>85</sup>

Auf der Basler Landschaft manifestierte sich der Steuerwiderstand nicht mit kriegerischer Rebellion, sondern mit Steuerumgehung und Schmuggel. Gerade beim Bodenzins herrschte aufgrund komplizierter Eigentumsbeteiligungen von Kirche, Staat und dessen Institutionen ein heilloses Durcheinander. Dörfer wie Bretzwil nutzten die Situation aus und traten Landflächen zum Holzabbau und Anlegen von Gärten an ihre Einwohner ab.<sup>86</sup> Eigentlich hätten sie den Bodenzins, den sie als Gegenleistung einkassierten, an die Stadt abführen müssen. Doch die Bretzwiler nutzten die Einnahmen lieber

83 Ebd., S. 167.

84 Ebd., S. 167–168.

85 Schnyder, Albert: Ländliche Gesellschaft und öffentliche Finanzen im alten Basel, in: Staatsfinanzierung und Sozialkonflikte (14.–20. Jh.), Zürich 1994, S. 173.

86 Ebd., S. 178–179.

zur Äufnung ihrer Gemeindegasse. Das freche Abzweigen von Steuergeldern in die eigene Tasche blieb ohne Konsequenzen. Zu gross war die Distanz zur Obrigkeit, zu ineffizient deren Verwaltung, zu selten die Überprüfung der Eigentumstitel. «Aus Mangel an Kontrolle und Informationen blieb der übergeordneten Ebene der Territorialherrschaft oft nichts anderes übrig als der Einkünfte- bzw. Nutzenverzicht zugunsten untergeordneter Ebenen, wie vor allem der Gemeinden.»<sup>87</sup> Der Steuerzugriff auf der Landschaft stellte das Basler Ancien Régime vor unlösbare Probleme. Den Finanzbehörden des Kantons Baselland sollte es später bei der Durchsetzung eines professionellen Steuersystems nicht anders ergehen.

1798 führten die Folgen der Französischen Revolution zum Einfall der Franzosen in die Schweiz und zur Ausrufung der Helvetik. Feudallasten, Zehnten und Bodenzins wurden abgeschafft. Die Landbesitzer sollten sich von ihren Verpflichtungen durch das Bezahlen einer einmaligen Summe loskaufen können. Doch gerade an diesem historischen Wendepunkt kam es zur Eskalation. Im Jahr 1800 gingen mehrere Gemeinden zum militanten Steuerwiderstand über. Ausgelöst wurde der «Bodenzinssturm» durch ein Missverständnis. Die Mitteilung im Kantonsblatt, es würden rückständige Beträge einkassiert, bezog sich eigentlich auf geplante Loskäufe von Landflächen. Doch in der Wahrnehmung der Bevölkerung stand fest, der Bodenzins solle wieder eingeführt werden.<sup>88</sup> Die Verweigerungshaltung der Dörfer führte zum Einmarsch helvetischer Truppen, was in einem Drama endete. In Sissach fand ein Kind bei gewalttätigen Auseinandersetzungen den Tod. Eine Rotte von 2'000 wütenden, bewaffneten Männern schlug daraufhin die Regierungstruppen bei Liestal in die Flucht. Nun marschierten französische Einheiten auf, was den Widerstand in sich zusammenfallen liess. Auch dieses Ereignis hatte auf die Steuermentalität der Bevölkerung eine nicht zu unterschätzende psychologische Wirkung, wie Nebiker bemerkt.<sup>89</sup>

Mit der Helvetik vollzog sich in Baselland der Übergang von der Natural- zur Geldwirtschaft. Das Steuerwesen erfuhr eine völlig neue Ausrichtung und war mit einer aufwendigen Steuerbürokratie verbunden. In erster Linie veränderte sich das Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Die Abgaben dienten nun nicht mehr der Erhaltung eines absolutistischen Herrschaftsgebildes, sondern der Finanzierung eines öffentlichen Gemeinwesens, von dem der Bürger selbst profitieren sollte. Am 17. Oktober 1798 wurde im Kanton Basel ein Prototyp des direkten Steuerprinzips eingeführt. Die Abgabensätze betragen 0,25–2 Pro-

87 Berner 1994, S. 178.

88 Nebiker 1984, S. 32 ff.

89 Ebd., S. 33.

zent und orientierten sich an den einzelnen Berufsständen und ihren Umsätzen. Die Waren- und Weinhändler mussten 0,25 Prozent von dem zahlen, was sie ausgeben mussten und für Verkäufe einnahmen. Spediteure und Bankiers wurden mit 2 Prozent, Kapitalisten mit 1 Prozent vom Einkommen belastet. Ausserdem wurde eine Vermögenssteuer erhoben, die sich aus Kapitalsteuer, Gütersteuer und Häusersteuer zusammensetzte. Der erste Einzug 1799 ergab einen Gesamtertrag von 182'640 Franken, davon stammten nur 21 Prozent aus den Landgemeinden.<sup>90</sup> Vor dem Hintergrund, dass auf der Landschaft doppelt so viele Einwohner wie in der Stadt lebten, untermauert diese Zahl das Wohlstandsgefälle zwischen dem Basler Zentrum und seinem Hinterland. Zu dem neuartigen, auf der Entrichtung von Geldleistungen aufgebauten Steuersystem hält Manz fest: «Die Abgaben des einzelnen an die öffentliche Hand sollten keineswegs vermindert, sondern umgeschichtet und von ihrer anrühigen Rechtsfundation befreit werden. Der Vollzug der neuen Steuern bedingte aber einen massiv verstärkten Eingriff des Staates in die persönlichen Verhältnisse der Bürger, was von der Bevölkerung erst allmählich realisiert wurde. Mehr Gleichheit musste mit weniger Freiheit bezahlt werden.»<sup>91</sup> Allgemein blieben die Einnahmen weit hinter den Erwartungen zurück. Dies überrascht wenig, wenn betrachtet wird, wie der Steuereinzug durchgeführt wurde. Auch als der Kanton Baselland seine Eigenständigkeit längst erlangt hatte, blieb das kuriose Steuereinzugsverfahren während der Helvetik ein Thema, über das sich die Gesellschaft belustigte (und wohl heimlich wieder herbeisehnte). Am 30. September 1919 – wenige Tage vor der Abstimmung über die Zuschlagssteuer – referierte der freisinnige Landrat und Bankratspräsident Alfred Veit bei einem Parteianlass über die Geschichte des basellandschaftlichen Steuerwesens. Dabei beschrieb er die Art und Weise, wie die Abgaben ab 1798 entrichtet werden mussten:

«Nach dem Prinzip, dass das Steuergeheimnis möglichst gewahrt bleiben müsse, wanderten die Statthalter von Dorf zu Dorf je mit drei Kisten, die erste für den Handel, die zweite für die Gewerbetreibenden, die dritte für Beamte und Kapitalisten. Jeder Steuerpflichtige musste vor dem Statthalter erscheinen und verschlossen seinen Betrag durch eine Öffnung der Kiste in diese fallen lassen. Statthalter Iselin von Waldenburg beklagte sich darum auch bitter über diese Art der Steuer, die für das Baselbiet eine äusserst unglückliche sei. Es sei geradezu lächerlich, in dieser Weise Steuern einzuziehen. Wenn einer ehrlich versteuere, werde er zum Gespötte der andern. In einem Berichte vom Jahre 1809 hat auch Ratsherr Stähelin gegen dieses System Stellung genommen. Er

90 Manz 1991, S. 413.

91 Ebd., S. 81.

beklagt sich darüber, dass vielfach falsche Münzen, verrufene und verschliffene Geldstücke in die Kisten geworfen würden.»<sup>92</sup>

1802 wurde ein helvetischer Kataster erstellt, der zwar erstmals die bebaute Fläche des Baselbiets systematisch erfasste, jedoch durch Unvollständigkeit und Unrichtigkeit bei der Wertschätzung der Liegenschaften glänzte. Das Steuersystem brachte auch einen viel höheren Schriftenverkehr mit sich, dessen Erledigung zusätzlich mit Zeitdruck verbunden war. Die Autonomie der Gemeinden stieg. Die Katasterschätzung und Steuerveranlagung erfolgte in ihrer Kompetenz. Wegen der schlechten Überprüfbarkeit durch die Zentralregierung war ihr Ermessensspielraum gross. Der Steuerhinterziehung wurden somit Tür und Tor geöffnet. Es traf deshalb ein, was die Entwerfer des Steuergesetzes gewiss nicht beabsichtigt hatten: die Vermögen erfuhren eine steuerlich starke Entlastung. Man darf sich nichts vormachen. Die Steuerwirklichkeit der Helvetik war ein «Desaster».<sup>93</sup>

92 Referat von Alfred Veit, abgedruckt in «Der Landschaftler» vom 30. September 1919, Nr. 230, S. 1. StABL, LS I.

93 Manz 1991, S. 485.

## 2. Die Steuergeschichte von Basel-Stadt und Baselland 1833–1928

In diesem Kapitel werden die Entscheidungsfindungsprozesse untersucht, die den Weg der beiden Basel zum modernen Steuerstaat kennzeichnen. Positionsbezüge, Agitation und staatspolitischer Gesinnungswandel der Herrschaftseliten stehen im Vordergrund, wobei wir uns hauptsächlich den kantonalen Institutionen von Parlament und Regierung widmen. Der erste Teil rekonstruiert die Einführung der basel-städtischen progressiven Einkommenssteuer von 1840 und der Baselpieter Verfassung von 1892. Diese versah den Landkanton mit der ersten unbefristeten direkten Steuer. Im Exkurs wird die Übergangsphase vom 19. zum 20. Jahrhundert skizziert, in der zur Rettung der Staatsfinanzen hohe Steuerzuschläge eingeführt werden mussten. Der letzte Abschnitt befasst sich mit den turbulenten 1920er-Jahren, die in Basel-Stadt wie in Baselland im Zeichen des Klassenkampfes und linker Extremforderungen standen. Dabei wurde die Frage der Steuergerechtigkeit neu verhandelt.

### 2.1. Die Steuerpolitik von Basel-Stadt 1833–1890

#### Basel-Stadt führt die progressive Einkommenssteuer ein

«Jeder Bürger des Kantons, der in demselben wohnhaft ist, oder dessen Vermögen daselbst verwaltet wird, sowie alle in demselben niedergelassenen Schweizerbürger und Ausländer [...], haben ihr sämtliches, jährliches Einkommen zu versteuern.»<sup>1</sup> Am 6. April 1840 fand die Einkommenssteuer nach jahrzehntelanger Diskussion Eingang im neuen Basler Steuergesetz. Basel-Stadt nahm damit eine Pionierrolle in der Schweizer Steuergeschichte ein. Als erster Kanton taxierte er seine Einwohner primär anhand ihrer Einkünfte. Waren es in Basel bisher die Kaufleute, Kapitalisten und Beamten gewesen, die einen gewissen Betrag ihrer Einkünfte an die Staatskasse hatten entrichten müssen, galt diese Regelung mit der neuen Steuerordnung nun für fast jeden Mann und jede Frau. Von der Abgabe befreit waren lediglich Fabrikarbeiter,

<sup>1</sup> Wecker, Regina: 1833 bis 1910: Die Entwicklung zur Grossstadt, in: Kreis, Georg; von Wartburg, Beat (Hg.): Basel. Geschichte einer städtischen Gesellschaft, Basel 2000, S. 217.

Tagelöhner, Dienstboten, Witwen und Waisen mit einem Einkommen von unter 500 Franken.

Mit dem Steuergesetz von 1840 schlugen die Basler zwei Fliegen auf einen Streich. So hatte sich der Grosse Rat nach heftigen Wortgefechten dazu durchgerungen, die Einkommenssteuer progressiv zu gestalten. Nie zuvor war die Frage der Steuergerechtigkeit ausführlicher diskutiert worden als im Dezember 1839 und Januar 1840. Am Ende setzte sich die sozialpolitische Überzeugung durch, dass reiche Einwohner im Verhältnis zu den armen mehr an das Gemeinwesen zahlen sollten. Wohlgemerkt war es in dem Stadtkanton nur der vermögenden Elite vorbehalten gewesen, über die Revision der Abgaben zu bestimmen. Die Verfassung von 1833 hatte bezüglich dem politischen Mitspracherecht strenge Kriterien festgelegt. Ein Wahlberechtigter musste Basler Bürger sein und das 24. Lebensjahr erreicht haben. Sein Vermögen musste ausserdem mindestens 1'500 Franken betragen. Vom Wahlrecht ausgeschlossen waren Dienstboten, Armengenössige, Konkursiten, strafrechtlich Verurteilte und alle Frauen.<sup>2</sup> Die breite Bevölkerung konnte somit an den politischen Entscheidungsfindungsprozessen nicht partizipieren.

In Basel herrschte ein «Ratsherrenregiment», wie Ludwig schreibt: «Die Räte bestanden hauptsächlich aus Angehörigen der alteingesessenen Geschlechter, und nur einige wenige Familien, die meist schon über 100 Jahre im Besitz des Bürgerrechts waren, stellten die Mehrheit der Grossräte. Neubürger hatten – wie im Ancien Régime – kaum eine Chance in ein politisches Amt gewählt zu werden.»<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund ist die Realisierung der progressiven Einkommenssteuer 1840 geradezu verwunderlich. «Hervorzuheben ist jedenfalls die Tatsache, dass dieses in jener Zeit vielleicht fortschrittlichste Steuersystem Europas von einem rein konservativen Regiment geschaffen worden ist. Es entsprach der religiös-sozialen Haltung des reichen Bürgertums [...], sich die Steuerlasten durch das Progressivsystem grösstenteils selbst aufzubürden.»<sup>4</sup> Letztere Aussage sei vorerst dahingestellt. Die Motive der Konservativen werden zu einem späteren Zeitpunkt behandelt.

Nach dem neuen Steuergesetz wurden Einkommen bis zu 3'000 Franken mit 1 Prozent, Einkommen bis 6'000 Franken mit 2 Prozent und Einkommen über 6'000 Franken mit 3 Prozent besteuert.<sup>5</sup> Die überarbeitete, damals «hochmoderne» Steuerordnung entbehrt nicht einer gewissen Ironie: Basel-Stadt, von vielen Miteidgenossen wegen seines Verhaltens bei der Loslösung von Baselland

<sup>2</sup> Wecker 2000, S. 217.

<sup>3</sup> Ebd., S. 218.

<sup>4</sup> Ludwig 1946, S. 25.

<sup>5</sup> Wecker 2000, S. 218.



verspottet, gedemütigt und mit Schadenfreude bedacht,<sup>6</sup> schuf wenige Jahre nach der Kantonstrennung innovative Massstäbe im Steuerwesen, die sich nicht nur landesweit durchsetzen sollten, sondern selbst im 21. Jahrhundert noch als Standard gelten. Die anderen Kantone liessen sich von Basel (öfters als «Aristokratennest» verunglimpft)<sup>7</sup> kaum inspirieren – schon gar nicht die Baselbieter; dafür weckte das neue Steuergesetz im Ausland grosses Interesse. In mehreren Quellen ist festgehalten, dass sich der englische Premierminister Robert Peel ausführlich über das Basler Modell informieren liess.<sup>8</sup>

In seiner Biografie über den Ratsherrn Bernhard Socin – er konzipierte die Einkommens- und Erwerbssteuer in Basel und verfocht sie leidenschaftlich – schrieb beispielsweise Riggenbach: «Als Sir Robert Peel im Jahre 1841 sich von der britischen Königin als ihr Premier den Auftrag erbat, das Steuerwesen des Königreiches einer gründlichen Reorganisation zu unterwerfen, da sandte er eine besondere Deputation nach Basel, und Socin hatte das Vergnügen zu erleben, dass das britische Parlament im Juli 1842 eine Bill annahm, deren Grundzüge seiner schlichten Arbeit entnommen waren.»<sup>9</sup>

Der Einfluss der Basler Steuerordnung auf das Steuersystem Grossbritanniens bleibt jedoch umstritten. Bei näherer Betrachtung finden sich für die Behauptung, Peel habe sich Basel zum Vorbild genommen, keine Belege. Ludwig stellte in den Bibliotheken Englands Nachforschungen an und bat um Abklärung, ob 1840 tatsächlich eine englische Kommission die Fiskalgesetze Basels studierte. Die Antwort lautete wie folgt: «We can trace nothing regarding the alleged delegation sent by Sir Robert Peel to study system of Basle.»<sup>10</sup> Ludwig schliesst daraus, dass kein nachweisbarer Zusammenhang zwischen den beiden Steuersystemen bestehe. Zweifelsohne kann aber behauptet werden, dass Basels Steuerordnung «die allgemeine Aufmerksamkeit erregte».<sup>11</sup> Der deutsche Nationalökonom Professor Karl Bücher, der einige Zeit an der Basler Universität gelehrt hatte, schrieb 1888 darüber: «[...] in der Klarheit der Grundgedanken, ihrer Anpassung an die tatsächlichen Verhältnisse und in der Sicherheit der praktischen Durchführung wird es schwerlich von einem Steuergesetz der Schweiz oder eines auswärtigen Staates übertroffen.»<sup>12</sup>

6 Teuteberg 1988, S. 308.

7 Ebd.

8 Siehe z. B. Schanz 1890, Bd. II, S. 33.

9 Riggenbach, Bernhard: Bernhard Socin des Raths, Basel 1889, S. 27.

10 Ludwig 1946, S. 23.

11 Schanz 1890, Bd. II, S. 33.

12 Bücher, Karl: Basels Staatseinnahmen und Steuerverwaltung 1878–1887, Basel 1888, S. 60.

## Die Gründe für das europaweit moderne Steuergesetz

Wie kann das Zustandekommen dieser vollkommen neuartigen Steuergesetzgebung erklärt werden? Auf der Hand liegt der finanzielle Druck, mit dem sich die Stadtbehörden nach der Kantonstrennung konfrontiert sahen. In den Geschichtsbüchern wird die Angst der Bevölkerung vor der unsicheren Zukunft beschrieben. «Besiegt, beraubt und von der Mehrzahl der Eidgenossen schadenfroh verhöhnt, schien fortan der unscheinbare Kanton Basel-Stadtteil<sup>13</sup> im Kreise seiner selbstbewussten Bundesbrüder nur zu einer bescheidenen, ja kläglichen Rolle verurteilt.»<sup>14</sup> Die Situation des Finanzhaushalts zwang zu dringendem Handeln. 1830 noch mit einem positiven Saldo, wies Basel drei Jahre später einen Schuldenberg von 1,6 Millionen Franken aus. Die Abtrennung der Landschaft war den Stadtkanton teuer zu stehen gekommen. Das von der Tagsatzung eingesetzte Schiedsgericht auferlegte die Kosten der eidgenössischen Intervention einseitig der Stadt. Die Gütertrennung erfolgte im Verhältnis 1 zu 2 zugunsten von Baselland.<sup>15</sup> Die angehäuften Schulden von 1,6 Millionen Franken bestanden aus Anleihen, die während der Wirren aufgenommen worden waren und nun zurückbezahlt werden mussten. «Die Teilung des Basler Staatsvermögens schien manchem erbitterten und bekümmerten Bürger eine Verarmung der geplünderten Stadt zu bedeuten; war nicht das geistige Leben Basels schwer gefährdet, wenn zwei Dritteile des Kirchen- und Schulgutes an Baselland abgetreten und das Universitätsgut von der Staatskasse ausgekauft worden war?»<sup>16</sup>

Selbst das Schicksal der Universität – bereits zu dieser Zeit mit 300-jähriger Tradition – stand auf dem Spiel. Wegen des akuten Geldmangels war die Institution unmittelbar von ihrer Schliessung bedroht. Nur die Rettung durch Privatpersonen, die zur Weiterführung der Universität die «Freiwillige Akademische Gesellschaft» gründeten, bewahrte sie vor dem Untergang. Mit den hohen Kosten und den Schulden, die Basel durch die Spaltung vom Land entstanden, wird in zahlreichen Publikationen der politische Wille für die Schaffung der Einkommens- und Erwerbssteuer begründet. Dies ist falsch. Wohl gab die neue Ausgangslage nach der Kantonstrennung den Anlass, das Steuersystem grundlegend zu hinterfragen. «Die Verengung des Staatsgebietes auf die Stadt und deren allernächste Umgebung bringt es mit sich, dass ideale Voraussetzungen für ein modernes Steuersystem, das sich zu gleichen Teilen durch direkte und indirekte Steuern auszeichnet, geschaffen werden.»<sup>17</sup>

13 Name des Kantons bis zur Verfassungsrevision 1875, danach Umbenennung in Basel-Stadt.

14 Burckhardt 1912, S. 6.

15 Buser, René: Die finanziellen Folgen der Trennung des Kantons Basel, Weinfelden 1943, S. 137.

16 Burckhardt 1912, S. 6.

17 Buser 1943, S. 138.

Doch es war vor allem die verbreitete Unzufriedenheit über die bestehende Abgabenordnung, die den Grossen Rat am 9. August 1834 dazu bewegte, mittels eines Anzugs die Revision des geltenden Steuergesetzes in Auftrag zu geben. Die Schuldenlast war zwar drückend, aber der Haushalt entwickelte sich ab 1834 zu aller Überraschung erfreulich. In den Jahren bis 1838 wurden schwarze Zahlen geschrieben, mit der Rückzahlung der Anleihen konnte begonnen werden. Im ersten Verwaltungsbericht nach der Loslösung von Baselland kommentierte das Finanzkollegium der Stadt den Überschuss von 14'452 Franken wie folgt: «Wer die finanziellen Verhältnisse betrachtete, unter welchen wir unsre Verwaltungs-Periode antraten, die Opfer erwägte, welche das neue, in seinen Erwerbsquellen beschränkte Gemeinwesen, und der einzelne Bürger zu tragen hatte, der durfte kaum hoffen, dass in dieser drückenden Lage, der Wohlstand unsrer Einwohnerschaft steigen, und zur theilweisen Begegnung der ausserordentlichen Forderungen dieser Zeit, ein so unerwarteter Ersatz sich finden würde.»<sup>18</sup>

Nach der Analyse von Buser wirkte sich für den Staatshaushalt ferner günstig aus, dass Basel-Stadt nicht in grossem Mass auf bisherige und nun ausbleibende Steuerabgaben der Landschaft angewiesen war: «Unsere Untersuchung erbringt aber gerade den Beweis für die interessante Tatsache, dass im Jahrzehnt vor der Trennung eine finanzielle Ausnutzung der Landschaft nicht vorliegt. Es halten sich damals die staatlichen Geldabgaben der Landschaft und die Kosten, die ihre Verwaltung, der Unterhalt ihrer Landstrasse usw. verursachen, die Waage.»<sup>19</sup> Entgegen den Erwartungen blühte die Wirtschaft in Basel nach der Spaltung auf. Die Bevölkerungszahl stieg jährlich um durchschnittlich 3 Prozent.<sup>20</sup> Der Wegfall des Umlands hatte keine negativen Konsequenzen zur Folge. Wie Stolz nachgewiesen hat, vernichtete er nicht Arbeitsplätze, sondern schuf sogar neue: «Die mit der Konzentration der wirtschaftlichen Tätigkeiten in Basel wachsenden Agglomerationsvorteile begünstigten Neugründungen von Betrieben in der Stadt und führten gleichsam zu einer Selbstbestätigung der Standortwahl.»<sup>21</sup> Mit dem Einsetzen der Industrialisierung begannen sich auch die Seidenbandwebereien in der Stadt anzusiedeln und Fabriken aufzubauen. Die Kantonstrennung war in diesem Zusammenhang ein wichtiger Aspekt bei der Standortwahl der Unternehmer: «Es erschien den Basler Industriellen nach der Trennung sicherer, in der Stadt zu inves-

18 Erster Verwaltungsbericht des Kleinen Raths an den Grossen Rath von Basel-Stadttheil, 1834, S. 11. StABS, DS BS 8.

19 Buser 1943, S. 139.

20 Statistik aus Stolz, Peter: Stadtwirtschaft und Stadtentwicklung. Basel in den Jahrzehnten nach der Kantonstrennung, Basel 1979, S. 169.

21 Stolz 1979, S. 173.

tieren, während man vorher, um den Zunftzwang zu umgehen, vielfach die Landschaft vorgezogen hatte.»<sup>22</sup>

Die Sorge um den Staatshaushalt konnte also nicht der wesentliche Antrieb für die Umgestaltung der Steuerordnung gewesen sein. Als der Kleine Rat am 4. Februar 1839 den Parlamentariern seinen «Rathschlag für die Einführung der Einkommens- und Erwerbssteuer» vorlegte, schrieb er, dass es bei den Beratungen nicht nur darum gegangen sei, neue Haushaltsverpflichtungen mit einem revidierten System abzudecken, sondern den «wirklichen Unbilligkeiten bei den bisherigen Abgabebestimmungen selbst auf Kosten des Ertrags abzu-helfen».<sup>23</sup> Damit bezog sich die Exekutive auf die bis dahin geltende Handels-, Gewerbs-, Kapitalisten- und Beamtenabgabe. Diese Steuer war 1804 aus dem vorhelvetischen Pfundzoll hervorgegangen und machte die Abgabepflicht vom Berufsstand abhängig. Sie kann als unausgereifte Vorvariante der späteren Einkommenssteuer gesehen werden. Bankiers zahlten 2 Prozent von ihrem Gewinn, Beamte 1 Prozent ihres Einkommens. Bei den Kauf- und Handelsleuten wurde eine Umsatzsteuer erhoben.<sup>24</sup> Die letztgenannte Regelung gab immer wieder Anlass zu heftiger Kritik. Der Handelsstand fühlte sich gegenüber anderen Ständen benachteiligt und warf der Regierung vor, er müsse zu viele Steuern bezahlen. Der Unmut ist verständlich. Umsatz bedeutet schliesslich nicht Gewinn. Bei schlechtem Geschäftsverlauf mussten die Handelsleute trotz Verlusten Steuern zahlen.

In einer an das Basler Volk verteilten Schrift klagte 1819 ein anonymen Verfasser (sehr wahrscheinlich ein Kaufmann): «Wenn auch schon die Bestimmung der Steuer à 2 Prozent vom Gewinne dem Warenhändler als sehr wünschenswerth erscheint, so kann er sich gewiss um so weniger erklären, warum der Kapitalist gar nur 1 Prozent netto von seinen Einkünften versteuern soll.»<sup>25</sup> Der Anonymus, der sich als «zahlender Steuerpflichtiger in Basel» bezeichnete, bezog sich auf die Maximen der Französischen Revolution. Er forderte Steuergerechtigkeit und schrieb von einem «Grundgesetz der allgemeinen Gleichheit», das auch beim Abgabensystem gelten müsse. «Offenbar vertheilt das bisherige Gesetz die Last keineswegs gleichmässig nach Vermögen und Erwerb, seine Tendenz scheint vielmehr bloss dahin zu gehen, dem Staat eine gewisse Summe zu sichern.»<sup>26</sup> Auf die Klagen der Wirtschaft reagierte die Politik zunächst nicht, dann aber gleich mehrfach. In einem Gutachten für den Grossen Rat forderte

22 Wecker 2000, S. 203.

23 Teuteberg 1988, S. 308.

24 Schanz 1890, Bd. II, S. 3.

25 Anonym: «Einige Worte über die Handels-, Gewerbs- und Kapital-Abgabe in Basel von einem zahlenden Steuerpflichtigen», Aarau 1819, S. 6.

26 Anonym 1819, S. 11–12.

der junge Kaufmann Johann Georg Von der Mühl-Burckhardt erstmals die Einführung der allgemeinen Einkommenssteuer. Er schrieb: «Unterzeichneter steht in der Überzeugung, dass der Ertrag der Handels-, Gewerbe- und Kapitalistenabgabe bei weitem nicht das ist, was er sein sollte, wenn jedermann gesetzmässig bezahlte. Allein da er zum Beweis erbötigt ist, darzuthun, dass gewisse Arten von Handelszweigen sechsmal stärker belastet sind als andere, und dass im Durchschnitt die Kaufleute wenigstens siebenmal mehr zahlen als die zahlreichen Kapitalisten, so kann er nicht zur Verschärfung des Gesetzes raten, bis dasselbe auf billigere Grundsätze gestützt die Lasten gleichmässiger verteilt. Dieses Ziel wäre durch Aufstellung einer Einkommenssteuer statt der bisherigen Handels-, Gewerbs- und Kapitalistenabgabe zu erreichen. Denn wenn jeder gewisse Prozente von seinem jährlichen Einkommen zahlt, so kann keiner gegen Unbilligkeit im Gesetz klagen, das alle gleichstellt, was umso wichtiger bei Abgaben ist, die wie die unsrigen bloss von der Willkür oder Gewissenhaftigkeit der Steuerpflichtigen abhängen.»<sup>27</sup> Als Von der Mühl seine Empfehlung abgab, war Basel für die Einkommenssteuer noch nicht bereit. Seine Vorschläge fanden keine Unterstützung. Mangels besserer Alternativen und etwas hilflos wurde die Handelssteuer 1823 revidiert, indem die Steuersätze für die Beamten und Kapitalisten leicht nach oben angepasst wurden. Für Schanz bedeutete dies den Anfang der Progression im Kanton Basel.<sup>28</sup>

Doch die Unzufriedenheit im Gewerbe und Handel blieb bestehen. Nach der Kantonstrennung schien der passende Moment gekommen, um die Handelssteuer grundsätzlich infrage zu stellen. Die Ausgangslage war besser denn je: «Der baselstädtische Fiskus kann sich nun auf eine Wirtschaft stützen, deren Wirtschaftssubjekte alle mehr oder weniger in das Netz der Geldwirtschaft verstrickt sind. Und direkte Steuern setzen ja voraus, dass das Einkommen den Steuerpflichtigen zuerst in Geld zufließt oder dass es zumindest in seiner realen Form in Geld schätzbar ist.»<sup>29</sup> Im «Rathschlag» zur Einkommens- und Erwerbssteuer 1839 benannte der Kleine Rat erstmals in aller Offenheit die Schwachstellen des bisherigen Steuersystems und räumte ein: «Es ist diese Abgabe unseres Erachtens ungerecht, weil sie keine Rücksicht darauf nimmt, ob der Handelsmann bei seinem Geschäft gewinnt oder verliert.»<sup>30</sup> Wie die Regierung schliesslich schreibt, seien es die vielen und meistens begründeten Klagen gewesen, die «eine Revision und Verbesserung unseres Abgabewesens wünschbar gemacht hat».<sup>31</sup>

27 Gutachten des Finanzkollegiums vom 25. März 1818. StABS, Steuern M1.

28 Schanz 1890, Bd. II, S. 22.

29 Buser 1943, S. 138.

30 Rathschlag des Kleinen Rathes an den Grossen Rath vom 4. Februar 1839, S. 32. StABS, DS 9.

31 Ebd., S. 28.

Die Regierung gewichtete die Anliegen der Wirtschaftsleute also höher als das Bemühen um neue Einnahmequellen. Gerade weil sie sich offensichtlich die Steuergerechtigkeit auf die Fahnen schrieb, weibelte sie bei den Grossräten für die Einführung der Einkommens- und Erwerbssteuer: «[...] wodurch sämtliche Stände und Gewerbe gleichmässig, je nach dem Gewinn oder Einkommen beschlagen würden, und wo das gewünschte Resultat der Deckung des durch Wegfallen der Handelsabgabe entstehenden Ausfalls nicht etwa durch eine allgemein erhöhte Gewerbssteuer, sondern lediglich dadurch erhalten würde, dass diejenigen, welche ein Einkommen von mehr als 6000 Franken genossen haben, dasselbe höher zu besteuern hätten, als bisher.»<sup>32</sup>

### Streit um die Progression

Am 5. Dezember 1839 wurde der Gesetzesvorschlag der Regierung erstmals im Grossen Rat beraten. Die Quellen dazu sind dürftig. Im Ratsprotokoll finden sich fast keine Einträge. Besser nachvollziehen lässt sich die Debatte aus der Berichterstattung der «Basler Zeitung». Dem Artikel ist zu entnehmen, dass sich, «wie zu erwarten war, eine ziemlich lebhafte und lange Diskussion entsponnen»<sup>33</sup> habe. In der Ansicht, die Handelsabgabe durch die Einkommenssteuer zu ersetzen, herrschte grosse Einigkeit. Für rote Köpfe sorgte aber der Vorschlag des Kleinen Rats, die neue Steuer progressiv zu gestalten. Schon im «Rathsschlag» von 1839 hatte er sich für die Progression eingesetzt und seine Überzeugung begründet: «Wir glauben nämlich nicht, dass es am Platze wäre, von denjenigen mehr als bisher zu verlangen, deren Einkünfte weniger zu Erzielung von Ersparnissen als lediglich zur Deckung ihrer Bedürfnisse geeignet sind, während hingegen eine mässig erhöhte Steuer, namentlich für die grösseren Kapitalisten, nicht unbillig genannt werden darf, zumal auch jeder andre Handels- oder Gewerbsmann, bei gleicher Einnahme, die gleiche Steuer zu bezahlen haben wird.»<sup>34</sup> Diese Argumente fielen im Parlament nicht auf fruchtbaren Boden. Es hagelte reihenweise Einwände gegen die Vorlage. Die «Basler Zeitung» schrieb: «[...] man fand zwar angemessen, dass in einem Staat der Begüterte mehr bezahle als der Minderbegüterte; jedoch solle dieses Mehrbezahlen immer in demselben Verhältnis und nicht in einem verschiedenen stattfinden; es sei recht, dass wer zehnmal mehr einnehme, auch zehnmal mehr Steuer bezahle, dass er aber zwanzigmal mehr bezahlen solle, sei nicht

<sup>32</sup> Ebd., S. 34.

<sup>33</sup> «Basler Zeitung» vom 6. Dezember 1849, Nr. 288, S. 1. StABS, Zeitungen 2.

<sup>34</sup> Rathsschlag des Kleinen Rathes an den Grossen Rath vom 4. Februar 1839, S. 34. StABS, DS 9.

gerecht, es widerstreite der Gleichheit vor dem Gesetz, weshalb auch ein Votum sogar eine Verletzung der Verfassung, die jene Gleichheit garantire, in diesem Vorschlag erblicken wollte.»<sup>35</sup>

Es war dies ein Moment in der Geschichte der Stadt Basel, wo zwei unterschiedliche Modelle von Staatsverständnis aufeinanderprallten. Für den einen Teil der konservativen Grossräte war die Steuergerechtigkeit dann gegeben, wenn jeder Einwohner seinen Abgabenbeitrag proportional zu seinem Einkommen entrichtete. Alle zahlen – abhängig von ihrer finanziellen Situation – gleich viel an das Wohl des Gemeinwesens. In dieser Optik widersprach ein progressives Steuersystem der Verfassung, da vor dem Gesetz alle gleich seien. Für die andere Fraktion der Konservativen bedeutete Steuergerechtigkeit gleichzeitig soziale Gerechtigkeit. Der Ratsherr und Präsident des Finanzkollegiums, Bernhard Socin, war ein leidenschaftlicher Anhänger dieses Konzepts. Den Vorwurf, die Progression sei verfassungswidrig, wies er im Grossen Rat dezidiert zurück. Die Emotionen im Parlament gingen hoch. «Als Socin unter anderm erklärte oder vielmehr wegen seines Stotterns als seine Erklärung verlesen liess, der Staat müsse für die Deckung seiner Bedürfnisse eben diejenigen in Anspruch nehmen, welche zahlen könnten, da scheute sich ein in dem tiefsten Innern seiner Kassa verletzter Grossrath nicht, dem frommen Finanzminister zuzurufen: «Das ist die Sprache eines Räuberhauptmanns!»»<sup>36</sup>

Trotz den fundamental unterschiedlichen Ansichten gelang den beiden Lagern eine Annäherung. Dieser Schritt wurde dank denjenigen Ratsmitgliedern möglich, die nicht die Progression als solche, sondern die von der Regierung gewählten Progressionssätze beanstandeten. «Sie glaubten, es dürfte ein bloss doppelter Ansatz etwa von 1 und 1,5 Prozent oder 2 genügen und der Ausfall dann durch eine mit der Einkommenssteuer zu verbindende mässige Vermögenssteuer gedeckt werden [...].»<sup>37</sup> Dieser Vorschlag setzte sich zwar nicht durch, er schuf aber die Basis, um die Mehrheit der Grossräte von einer progressiven Einkommenssteuer zu überzeugen. Am 6. April 1840 wurde die «Allgemeine Einkommens- und Erwerbssteuer» mit 67 von 88 Stimmen angenommen. Ihr Erfolg zeigte sich schon bei den nächsten Jahresabschlüssen. Die Einkommenssteuer warf viel höhere Erträge ab als die Handelsabgabe. Als diese 1840 ein letztes Mal eingezogen wurde, verzeichnete die Finanzdirektion Einnahmen in der Höhe von 128'673 Franken. Bereits beim ersten Bezug der Einkommens- und Erwerbssteuer 1841 resultierten 188'054 Franken.<sup>38</sup> Die neue direkte Abgabe vermehrte die Steuereinkünfte folglich fast um die Hälfte.

35 «Basler Zeitung» vom 5. Dezember 1839, Nr. 288, S. 1. StABS, Zeitungen 2.

36 Riggerbach 1889, S. 26.

37 «Basler Zeitung» vom 5. Dezember 1839, Nr. 288, S. 1. StABS, Zeitungen 2.

38 Statistiken aus Schanz 1890, Bd. II, S. 10, 37.

Es sind vor allem wirtschaftspolitische Gründe, mit welchen in Basel die frühe Ablösung einer eher umsatzbezogenen Handels- und Gewerbeabgabe durch eine Einkommenssteuer erklärt werden kann. Die Stadt steht mit ihrer günstigen Lage am Rhein seit jeher in der Tradition des Handels und reagiert sensibel auf dessen Rückmeldungen. Ausserdem kannten die Basler Kaufleute Ansätze der Einkommenssteuer schon von ihren Geschäftsreisen durch Europa. «Bernoulli weist im Jahre 1819 darauf hin, dass, von Athen bis Florenz und die Hansestädte herab alle Erwerbs- und Eigentums-Abgaben eingeführt hatten», und meint, dass, was für Hamburg möglich sei, auch für den Basler Handelsstand gelten könne. Auch hatten die Basler Behörden wenige Jahre vor der Einführung der Einkommenssteuer Erkundigungen über das Steuerwesen in Genf, Frankfurt a. M. und Hamburg eingezogen.»<sup>39</sup> Die Kantonstrennung erwies sich als passender Zeitpunkt, um das ineffiziente und nicht zufriedenstellende Abgabensystem endlich abzulösen. Mit dem Wegfall der Landschaft mussten die Behörden auf das Umland keine Rücksicht mehr nehmen – ansonsten wäre wohl mittel- bis langfristig wie in den meisten anderen Kantonen eine Vermögenssteuer erhoben worden. Tatsächlich wurden Anfang des 19. Jahrhunderts Pläne für eine Grundsteuer geschmiedet.<sup>40</sup> Die Stadt ärgerte sich über die geringen Beiträge, die vom Landvolk an das Gemeinwesen entrichtet wurden.

Bemerkenswert ist, dass sich 1840 ein progressives Modell durchsetzen konnte. Die konservativen Basler Entscheidungsträger waren keinem Druck ausgesetzt. Der Finanzhaushalt befand sich im Lot, und innerhalb der Bevölkerung gab es keine Bewegungen, die eine schärfere Taxierung der höheren Gehälter gefordert hätten. Dennoch gaben sich die städtischen Herrschaftsführer eine Steuerordnung, die sie selbst am meisten kostete. Aus der Statistik von 1849 geht die einseitige Verteilung der Lasten hervor: 12 Prozent der Steuerpflichtigen kamen für 85,5 Prozent der gesamten Steuersumme auf; ein kleines Grüppchen von 323 Steuerzahlern trug 179'459 Franken zum Gesamtsteuerertrag von 209'966 Franken bei.<sup>41</sup> Zu den Motiven dieser Fiskalpolitik lassen sich zwei Thesen aufstellen. Die erste bezieht sich auf die Machterhaltung des konservativen Regimes. Die Regeneration führte in Zürich, Bern, Luzern und weiteren Städten der Schweiz zu liberalen Verfassungen. Durch den Vormarsch des Liberalismus geriet Basel in die Isolation. Die Stadt galt zunehmend als «Aristokratennest», als hinter Stadtmauern abgeschottetes Zentrum mit einem anachronistischen politischen Gebilde. Die für ihre Zeit moderne Steuergesetzgebung könnte dem-

39 Ludwig 1946, S. 25.

40 Schanz 1890, Bd. II, S. 28–29.

41 Statistik aus Ludwig 1946, S. 25.



nach als Versuch verstanden werden, die Bevölkerung durch eine übermässige Besteuerung der Reichen zu besänftigen und damit politische Unruhen zu vermeiden. Gegen ein solches politisches Kalkül spricht, dass sich bürgerliche Kreise, die vor der Kantonstrennung liberalen Ideen positiv gesinnt waren, in Richtung auf einen reaktionären Konservatismus bewegten. Die Enttäuschung über die von Radikalen dominierte Tagsatzung betreffend der Teilung von Stadt und Land führte zu einer Abkehr von der Eidgenossenschaft und zur inneren Einigkeit. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die führenden Köpfe der Regierung zum Zeitpunkt des neuen Steuergesetzes ihre Machtposition gefährdet gesehen hätten.

Stichhaltiger erscheint die zweite These. Viele Mitglieder der Basler Oberschicht waren Anhänger des Pietismus und lebten die christliche Überzeugung, sich durch eigenes Engagement für das Wohl der Allgemeinheit einzusetzen. Gerade Bernhard Socin, Mitinitiant des Basler Steuergesetzes von 1840, wird in mehreren biografischen Darstellungen als Mann mit frommer, christlicher Lebensführung beschrieben. «Er hatte einen scharfen Blick für die Wirklichkeit und einen starken Sinn für das, was gerecht war», schrieb etwa Burckhardt.<sup>42</sup> Die pietistische Grundhaltung der Basler Führungsschicht wird von Ludwig als Erklärungsansatz für die Bereitschaft zur progressiven Besteuerung verwendet: «Es entsprach der religiös-sozialen Haltung des reichen Bürgertums – Socin z. B. stand den in der Basler Aristokratie stark verbreiteten pietistisch-christlichen Kreisen nahe –, sich die Steuerlasten durch das Progressivsystem grösstenteils selbst aufzulasten.»<sup>43</sup> Allerdings relativierte Ludwig seine Interpretation gleich selbst wieder: Der Hauptgrund für das progressive Steuergesetz liege nicht in der sozialen Gesinnung des Basler Bürgertums, sondern im Willen der einflussreichen Kaufmannschaft,<sup>44</sup> die Handels-, Gewerbs-, Kapitalisten- und Beamtenabgabe gerechter zu gestalten. Dieses Ziel war ohne Progression nicht zu erreichen.

## 2.2. Die Steuerpolitik von Basel-Landschaft 1833–1892

Am 1. April 1889 veröffentlichte die «Baselbieter Zeitung» auf der Titelseite einen Kommentar zum Abstimmungsergebnis über die Verfassungsrevision. Bereits zum zweiten Mal innert weniger Monate hatten die Stimmbürger an der Urne darüber befunden, ob eine progressive Einkommens- und

42 Burckhardt, Paul: Die Geschichte der Stadt Basel, Basel 1957, S. 37.

43 Ludwig 1946, S. 25.

44 Von 119 Grossräten waren 50 Kaufleute.

Vermögenssteuer auf dem Verfassungsweg eingeführt werden sollte. Beide Male hatte das Volk Nein gesagt und damit jahrelange Vorbereitungsarbeiten von Landrat und Regierung zunichte gemacht. Die «Baselbieter Zeitung» schrieb: «Ein Gefühl der Öde, der Bitterkeit und der Scham vor unsern Miteidgenossen überkommt uns beim Gedanken an den gestrigen Tag. Wie viel kostbare Zeit, wie viel Mühe und Arbeit während zweier Jahre, ja auch wie viel Opfer an Geld sind durch das gestrige Verdikt nutzlos dahingegeben und verloren. Auf lange Zeit hinaus ist dem Fortschritt in unserm Kanton und einem freudigen, ernsten Schaffen auf politischem Gebiete der Riegel geschoben und die übrige Schweiz wird angesichts solcher Thatsachen von uns sagen: Landschäftler, ihr Freisinnigen, wir kennen euch nicht mehr!»<sup>45</sup> Die Frustration, die aus diesen Zeilen spricht, fasst deprimierende 50 Jahre Steuerkampf zusammen. Die Amtsträger wussten nicht mehr, wie sie fortfahren sollten. Die Ausgaben explodierten, die indirekten Abgaben waren hoch und unsozial, die einzige Lösung sonnenklar: der Kanton brauchte eine direkte Staatssteuer, wenn er überleben wollte. Doch die Bevölkerung zeigte sich sturer als ein Esel. Jede Vorlage, die zum jährlichen Steuerzahlen verpflichtet hätte, lehnte sie ab. Aber beginnen wir ganz am Anfang der Geschichte.

### Widerstand gegen erste Besteuerungsversuche

Kaum war das Baselbiet von der Stadt losgelöst, schrieben seine Gründer 1832 in die erste Kantonsverfassung die folgende Besteuerungsnorm: «Auflagen zur Bestreitung der Staatsausgaben sollen möglichst gleichmässig auf alles Vermögen, Einkommen und allen Erwerb der Einwohnerschaft des Landes verlegt werden; auch Liegenschaften im Lande nicht angesessener Eigentümer fallen unter diese Bestimmung.»<sup>46</sup> Der Artikel wurde unverändert in die revidierten Verfassungen von 1850 und 1863 übernommen. Die Finanzdirektion wollte das Rad nicht neu erfinden. Wie in Basel-Stadt sollte der Kanton über die Handels-, Gewerbs-, Capitalisten- und Beamtenabgabe zu seinem Geld kommen. Dafür wurden «als Konzession an die Revolution»<sup>47</sup> indirekte Abgaben wie das Ohmgeld und die Handänderungsabgabe abgeschafft. Schon beim ersten Bezug 1833 blieben die Einkünfte weit unter den Erwartungen zurück. Gerade einmal 14'000 Franken flossen durch die direkte Steuer in die

45 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 1. April 1889, Nr. 40, S. 1. StABL, BZ II.

46 Kantonsverfassung Baselland vom 27. April 1832. StABL, AD 10.001, S. 41–42.

47 Grieder 1925, S. 82.

Staatskasse. In den Jahren bis 1838 waren die Erträge noch schlechter. Nur 8'000 Franken wurden im Durchschnitt verbucht.<sup>48</sup>

Das Hauptproblem für die Behörden stellte der schwierige Bezug in den Gemeinden dar. Es herrschte ein riesiges Wirrwarr, die Arbeiten wurden verschleppt. Im Landrat beschwerte sich der Regierungsrat über die Zustände: «Die Bezirksverwalter thun keinen Zug, diese schieben es auf die Gemeindevorsteher, diese aufs Volk. So kann und wird unser Gemeinwesen nicht fortbestehen.»<sup>49</sup> Die Verwaltung versuchte zu reagieren, indem sie den Zugriff des Fiskus verschärfen wollte. Die Selbsttaxation galt zwar noch immer, die Steuerpflichtigen mussten ihre Einkünfte nun aber zusätzlich vor den Ortsbehörden persönlich deklarieren. Bei Verdacht auf Steuerunterschlagung waren die Gemeinderäte verpflichtet, den Betreffenden beim Bezirksstatthalter anzuzeigen. Die Verordnung blieb ohne Wirkung. Statt wie budgetiert 12'000 Franken warf die direkte Steuer 1839 nur 3'855 Franken ab. Mit diesem Steuerwiderstand im Volk hatten die Kantonsvertreter nicht gerechnet. Ihre Anweisungen wurden offensichtlich nicht befolgt. Drastisch war ihnen vor Augen geführt worden, wie machtlos sie dem Willen der Gemeinden ausgesetzt waren.<sup>50</sup>

Sie klagten: «Ohne Scheu darf man behaupten, dass mit wenigen Ausnahmen Steuerpflichtige und Steuereinzüger so eigentlich im Wettstreit darauf ausgehen, diese Staatsintrade auf ein grosses Nichts herabzusetzen. Man weiss nicht, worüber man ungehaltener sein soll, ob über die Gewissenlosigkeit der Steuerpflichtigen oder den sträflichen Leichtsinns der Einzüger.»<sup>51</sup> Als Resultat der schlechten Erfahrungen wurde bis auf Weiteres der Versuch aufgegeben, direkte Steuern zu erheben. Stattdessen zog man die Schraube bei den indirekten Abgaben an. Die Handänderungssteuer wurde wieder ins Gesetz aufgenommen.

Bis in die 1840er-Jahre schrieb der junge Kanton jährlich ein Defizit in der Höhe von 15'000–20'000 Franken.<sup>52</sup> Der Staatshaushalt war also alles andere als im Lot. Die Kosten des Sonderbundskriegs verschärfen die finanzielle Situation. Hinzu kam, dass mit der Gründung des Bundesstaats Schweiz die Zölle und Posterträge neu nach Bern abflossen. 1849 ortete der Regierungsrat dringlichen Handlungsbedarf. Es brauche eine direkte Einkommens- und Vermögenssteuer, um die Ausgaben decken zu können. Ausserdem entspreche das jetzige Steuerwesen nicht den Grundsätzen, zu denen man sich in der Verfassung verpflichtet habe. Sie seien ungerecht, weil sie die einkommensschwachen Bürger viel mehr belasten würden als die reichen Einwohner.

48 Statistik aus Schanz 1890, Bd. II, S. 108.

49 Zitat aus Schanz 1890, Bd. II, S. 108.

50 Mehr dazu unten, S. 164 ff.

51 Zitat aus Grieder 1925, S. 82.

52 Schanz 1890, Bd. II, S. 109.

Die Geschehnisse rund um das Baselbiet bestärkten die Exekutive in ihrer Überzeugung. Allein 1847 und 1848 – als Reaktion auf die Entstehung des schweizerischen Bundesstaats – hatten sich sieben Kantone zum jährlichen Einzug einer Staatssteuer entschlossen.<sup>53</sup> Bei den Beratungen im Landrat versuchten Regierungsrat Gutzwiller und Landratspräsident Blarer die Parlamentarier zur Einsicht zu bringen, dass eine gedeihliche Zukunft des Baselbiets nur mit einer direkten Abgabe gesichert werden könne. «Der Staat habe Geld nöthig, denn ohne Geld könne man keine Einrichtungen treffen. Die Zeit und die Civilisation machen ihre Forderungen auch an uns, und wir dürfen nicht zurückbleiben. [...] Das Volk habe mit vielen Opfern seinen Staat gegründet und habe dabei nicht gemurrt. Dieses edle Volk habe sich eine Freiheit errungen und sei sie auch mit neuen Opfern zu behaupten bereit.»<sup>54</sup>

Bei vielen Landräten bissen die beiden Politiker jedoch auf Granit. 35 Abänderungsvorschläge drohten den ursprünglichen Gesetzesentwurf zu Fall zu bringen. «Etliche wollten die bisherigen Einnahmen als hinreichend betrachtet wissen, da diese Einnahmen sich ja von Jahr zu Jahr vermehrt hätten.»<sup>55</sup> Die Steuergegner im Landrat sahen keinen Grund, dem Kanton mehr Geldmittel zu verschaffen. Für die Kirchen und Schulen tue die Staatskasse überhaupt nichts und auch die Gemeinden müssten ihren Haushalt selbst besorgen, argumentierte etwa Landrat Schaub aus Häfelfingen. Da überdies die Bürger in den Bezirken die Bezirksschreibereien zu bezahlen hätten, so sei die Summe, welche der Bürger und Einwohner alljährlich an den Staat und an die Gemeinden und Bezirksschreibereien entrichte, gar nicht klein. Darauf gingen die Befürworter in die Offensive: «Dr. Matt frage im Landrat angesichts der Finanznot: Soll Basel-Landschaft seine teuer erworbene Existenz durch einen zeitgemässen Fortschritt sichern oder es sich selbst zerstören?»<sup>56</sup>

Schon 1849 manifestierten sich die beiden Blöcke in der Baselbieter Steuerpolitik. Sie waren freisinnig und dennoch unversöhnlich. Vor allem aus Oberbaselbietern setzte sich die Fraktion zusammen, die höhere Staatsausgaben bekämpfte. «Wenn es früher gegangen ist, wird es auch heute irgendwie gehen», lautete der Slogan, den ihre Anhänger bei jeder Gelegenheit wiederholten. Angeführt vom Exil-Basler Emil Remigius Frey, befürchtete die Bewegung stets die Entmündigung der Bürger durch den Staat und pochte deshalb auf die Erweiterung der Volksrechte. In ihrer Wahrnehmung war der Kanton ein Konstrukt, das man sich für ein freies Leben von der Stadt erkämpft hatte. Eine weitergehende Funktion musste er nicht erfüllen. Dafür waren

53 Schanz 1890, Bd. I, S. 40.

54 «Neue Basellandschaftliche Zeitung» vom 7. Februar 1849, Nr. 11, S. 3. StABL, NB I.

55 Ebd.

56 Ebd.

die Gemeinden zuständig. Mit seinen Ansichten befand sich Frey in der Opposition, während Kantonsgründer und Visionär Stephan Gutzwiller mit seiner Ordnungspartei die Regierung stellte. Gutzwiller wollte den Kanton Basel-Landschaft im Bundesstaat etablieren und seine Strukturen festigen. Um mit der Industrialisierung mithalten zu können, musste in die Infrastruktur investiert werden. Der Ausbau der Eisenbahn, der in den 1850er-Jahren in Angriff genommen wurde, genügte dabei nicht.

Die miserablen Verhältnisse auf den Strassen waren ein Ärgernis, das die Regierung beseitigen wollte. Ein Kaufmann, der sich als «Einer, der viele Strassen kennt» bezeichnete, liess in der «Baselbieter Zeitung» seiner Wut freien Lauf: «Im Frühjahr war es an manchen Orten kaum möglich, Gefährte, Eilwagen und Lastfuhrn durch den tiefen Schlamm und die tiefen Einschnitte mitten in den Strassen hindurchzubringen; Fussgänger aber mussten sich bis zur höchsten Erschöpfung hindurcharbeiten, und wer nicht festanschliessende Schuhe oder Stiefel hatte, musste alle Mühe anwenden, sie an seinen Füssen zu behalten und dieselben aus dem Koth zu retten.»<sup>57</sup> Mit Missständen wie dem beschriebenen sollte aufgeräumt werden. Gutzwiller wollte das Baselbiet in allen Bereichen modernisieren und aus seiner Rückständigkeit befreien. Auch bei den öffentlichen Institutionen, vor allem im Schulbereich oder im Bauwesen, forderte er das Engagement des Kantons: «Oder sind es etwa seltene Klagen, die man über die Einrichtungen unserer Strafanstalt, über die Unzulänglichkeit des Spitals, der Kaserne, der Bibliothek, über schlechte Strassen und Brücken hört?»<sup>58</sup> Um die vielen Projekte in Angriff nehmen zu können, war der Kanton auf ertragsreichere Steuerquellen angewiesen. Die Ordnungspartei hegte keine Zweifel, bei ihrem Einsatz für den raschen Fortschritt das Volk auf ihrer Seite zu haben. Schliesslich sei es ja die Bevölkerung, die in den verschiedensten Angelegenheiten neue Bedürfnisse anmelde und so die Ausdehnung staatlicher Aktivitäten verlange. Bei der Debatte um das Steuergesetz von 1849 sagte Landratspräsident Blarer im Parlament: «Ich büрге Ihnen dafür, dass das Volk willig und bereit ist, Abgaben zu bezahlen, denn ich kenne dieses Volk seit der Trennung von Stadt und Land. Sagen Sie den Leuten, dass die Abgaben nothwendig sind und dass Jedermann darauf zählen kann, dass die Regierung dieselben gut verwenden wird. [...] Beruhigen Sie Ihre Mitbürger über die Verwaltung des Landes. Die Eidgenossenschaft erwartet noch mehr von uns, und wir dürfen nicht zurückbleiben.»<sup>59</sup>

57 «Neue Basellandschaftliche Zeitung» vom 2. Januar 1850, Nr. 1, S. 2. StABL, NB I.

58 «Neue Basellandschaftliche Zeitung» vom 17. Februar 1849, Nr. 14, S. 1. StABL, NB I.

59 «Neue Basellandschaftliche Zeitung» vom 7. Februar 1849, Nr. 11, S. 3. StABL, NB I.

Diese Rede und andere Voten im Parlamentssaal brachten die überraschende Wende. Mit nur sechs Gegenstimmen verabschiedete der Landrat die Vorlage, die das Baselbiet erstmals mit einer direkten, proportionalen Steuer versah. Wie sich herausstellte, waren die Hoffnungen der Ordnungspartei jedoch verfrüht. Der Landratsbeschluss konnte nur in Kraft treten, wenn er nicht durch das Veto verhindert wurde. Genau für diesen Zweck wurden aber bereits einen Tag nach der Abstimmung in mehreren Oberbaselbieter Gemeinden Unterschriften gesammelt. In immer mehr Orten signierten die Einwohner mit ihrem Namen gegen das Steuergesetz. Der Vorgang sollte mit einer weiteren Ohrfeige für die Regierung enden: das Veto kam mit hoher Unterschriftenzahl zustande. Die genaueren Gründe für den Steuerwiderstand gegen das Gesetz von 1849 werden im Abschnitt «Steuermentalität und Steuerwiderstand» behandelt.<sup>60</sup> An dieser Stelle soll es um die Bedeutung der direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten im Baselbiet gehen.

### **Die Auswirkungen der direkten Demokratie**

Einer der Hauptunterschiede zwischen Basel-Stadt und Baselland im 19. Jahrhundert lag in den Volksrechten. Ein Städter hatte, sofern er nicht der privilegierten Oberschicht angehörte, überhaupt nichts zu sagen. Auf dem Land hingegen sprach die Verfassung von 1832 den Einwohnern beträchtliche politische Rechte zu. Die Baselbieter konnten periodisch über die Verfassung abstimmen, mittels Initiative eine Verfassungsänderung fordern, den Landrat wählen und öffentliche Ämter bekleiden. Die Kriterien für das politische Mitspracherecht waren viel weniger streng als in Basel-Stadt: «Stimmfähig und wählbar, letzteres jedoch mit Ausnahme der Geistlichen, sind alle Bürger des Kantons Basel-Landschaft, welche das 20. Altersjahr zurückgelegt, und ihr Activbürgerrecht nicht durch Urtheil und Recht verloren haben, noch wegen Verschwendung oder Geistesgebrecen bevogtet sind, noch welche fortwährend Armensteuern geniessen.»<sup>61</sup> Die wichtigste Waffe, um Regierung und Parlament zu kontrollieren und bei Bedarf zu bremsen, lag im Veto. Es garantierte der Bevölkerung das Recht, Gesetze abzulehnen. Die Rahmenbedingungen für das Veto waren im Verfassungstext genau definiert: «Ein Gesetz erlangt jedoch erst dann Gültigkeit, wenn nicht innerhalb von 14 Tagen von der Publikation an gerechnet, wenigstens Zweidrittheile des

<sup>60</sup> Siehe unten, S. 115 ff.

<sup>61</sup> Verfassung des Kantons Basel-Landschaft von 1832. StABL, AD 10.001, S. 38.

souveränen Volkes, unter Angabe der Gründe in Zuschriften an den Landrat dasselbe verwerfen.»<sup>62</sup>

Die direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten wirkten sich unmittelbar auf die Steuerpolitik aus. Wer neue Abgaben einführen wollte, kam nicht am Volk vorbei. Dies ist auch der Grund, weshalb die Debatten um den Staatshaushalt ganz anders geführt wurden als in der Stadt. Die dortigen Antragssteller richteten ihr Wort an die Mitglieder des Grossen Rats. Der einfache Basler las davon höchstens in der Zeitung. Auf der Landschaft jedoch adressierten die Politiker ihre Botschaften geradewegs an die Bevölkerung. In feierlichen Reden versuchte man die Menschen anzusprechen, das «Wir Baselbieter»-Gefühl zu betonen und sie für den eigenen Standpunkt zu gewinnen. Ein Beispiel aus dem Jahr 1892, als die Abstimmung über die progressive Staatssteuer wenige Tage bevorstand: «Nicht engherzige Berechnung soll Platz greifen, sondern für die Stimmabgabe soll der Gedanke ausschlaggebend sein, dass wir obere und untere Baselbieter zusammen gehören und ein Ganzes bilden und dass es endlich an der Zeit ist, den bei allen Festen, auf allen Kanzeln und in jeder Gesellschaft verkündeten Grundsatz: «Einer für Alle und Alle für Einen» auch in Baselland einmal zur That und Wahrheit werden zu lassen.»<sup>63</sup>

1863 wurde die Verfassung revidiert und die Volksrechte wurden mit dem obligatorischen Referendum nochmals erweitert. Das direktdemokratische System wurde dadurch ins Extreme gestärkt. Neu mussten alle kantonalen Gesetze, die der Landrat erliess, von den Stimmbürgern abgesegnet werden. Der Regierungsrat war gar nicht begeistert: «Es wird die goldene Zeit sein für die arbeitsscheuen und die schlaunen Wähler, welche dann die Wahlen befehlen und ein ganzes arbeitssames Volk nach ihrem Belieben zu Wahlen und Abstimmungen zwingen werden. Unfrieden und beständiger Hader werden uns entzweien, bis ein anderer Sturm das Werk wieder zunichte macht.»<sup>64</sup> Es war nun noch einfacher, Steuervorlagen zu Fall zu bringen. Mit seinen weitreichenden Volksrechten war das Baselbiet anfälliger für populistische Strömungen als Basel-Stadt. Die Verteufelung des Abgabewesens eignete sich als attraktives Themenfeld, um sich bei potenziellen Wählern zu profilieren. Blum hat nachgewiesen, dass es dem «Baselbieter»-Redaktor und Gerichtsschreiber Heinrich Völlmin beim Veto gegen das Steuergesetz von 1849 weniger um das Wohl des Volks ging als um seine politische Karriere. Sein Engagement gegen die Staatssteuer diente ihm als Mittel zum Zweck: «Kein Zweifel: Völlmin schwebte eine eigentliche Partei vor.»<sup>65</sup>

62 Ebd., S. 44.

63 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 9. Mai 1892, Nr. 54, S. 1. StABL, BZ II.

64 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 1. November 1862, Nr. 131, S. 1. StABL, BZ II.

65 Blum 1977, S. 228.

Auch das kurze Gastspiel von Christoph Rolle muss in diese Kategorie eingeordnet werden. 1863 gelang es dem ehrgeizigen Baselbieter Regierungsrat, mit seiner «Revi»-Bewegung die Verfassungsrevision durchzubringen. Rolle wollte den Ausbau kantonaler Institutionen verhindern, Staatssteuern kamen für ihn nicht infrage. Seine Leistung liegt in der Gründung der Baselbieter Kantonalbank. Aber eine Antwort auf die drängenden Fragen, wie die sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Bevölkerung gelöst werden sollten, konnte er nicht geben. 1866 wurde er als Regierungsrat abgewählt. Die populistischen Intermezzos machten es noch schwieriger, eine sinnvolle Steuerpolitik zu entwickeln.

Bis 1870 scheiterten alle Versuche einer jährlich wiederkehrenden Staatssteuer. In dieser Zeit fristete der Kanton ein jämmerliches Dasein. Die Finanzlage war dramatisch. Von 1852 bis 1869 stiegen die Einnahmen bloss um 804 Franken. Die Ausgaben gingen sogar um 10'000 Franken zurück. «Der Staat Baselland lebte nicht, das war ein Vegetieren.»<sup>66</sup> Nachdem der Baselbieter Ständerat Martin Birmann als Präsident der Staatsrechnungskommission 1870 den Finanzhaushalt unter die Lupe genommen hatte, platzte ihm der Kragen: «Schon bei seinem Entstehen mit reichen Gütern ausgestattet, ist der Staat von den meisten Bürgern bis auf den heutigen Tag nicht als das Ziel patriotischer Opfer, sondern als Quelle von Vorteilen und Genuss betrachtet worden. [...] Es ist soweit gekommen, dass unser Volk ausser den jährlich wiederkehrenden Einnahmen auch das Kapitalvermögen aufzehrte, ohne es nur recht zu merken. Bei alledem ward nicht Schritt gehalten mit den Anforderungen der Zeit, sondern alte Staatsanstalten verfielen und was das sich ausbildende Staatswesen dringend forderte, wurde nicht erstellt. Kein Wunder daher, dass wir jetzt angesichts der rasch sich häufenden Anforderungen des Wehrwesens und der Schule, angesichts der Bestrebungen des Bundes, seine Finanzen auf Kosten der Kantone zu verbessern, so ziemlich ratlos dastehen.»<sup>67</sup> Für Birmann stand fest, dass der Kanton ohne direkte Steuer seinem Untergang geweiht sei. Auch im Regierungsrat war man dieser Ansicht. Nach den schmerzlichen Erfahrungen mit dem Stimmvolk formulierte das Gremium seine Haltung aber vorsichtiger. Eine «mässige, stetige» Steuer reiche aus.<sup>68</sup> Die Dinge sollten jedoch nur langsam vorwärtskommen. 1876 scheiterte der nächste Anlauf, im Baselbiet eine Staatssteuer zu etablieren. Die Argumente der Finanzdirektion, dass die Bundesverfassung von 1874 (weitere indirekte Abgaben fielen Bern zu) sowie ausserordentliche Ausgaben für die neue

66 Grieder 1925, S. 87.

67 Zitat aus ebd.

68 Amtsbericht des Kantons Baselland von 1870. StABL, AD 10 0003, S. 88.



Strafanstalt oder die Gotthardbahn-Subvention den Haushalt in die Schulden getrieben habe, lösten kein Verständnis aus.

Am 10. Dezember 1876 lehnte das Volk die Vorlage ab. Von der Bevölkerung erneut im Stich gelassen, musste die Regierung in der Folge bei der Basellandschaftlichen Kantonalbank eine Anleihe in der Höhe von 40'000 Franken aufnehmen. Anders konnte sie die finanziellen Engpässe nicht mehr überbrücken. Die Statistik von Grieder gibt einen Eindruck, wie schlecht es damals um das Baselbiet stand: «Während die Kantone zwischen 1862 und 1881 die direkten Steuerleistungen im Durchschnitt verdreifachten, ist Baselland immer noch ohne direkte Steuer. [...] In 40 Jahren (von 1846/1886) ist die Steuerleistung um nicht 4'000 Franken gestiegen. Die Bevölkerung nahm aber von 1850/1888 um 14'000 Seelen zu.»<sup>69</sup>

### Über die Verfassungsrevision zur direkten Staatssteuer

Wir schreiben bereits das Jahr 1887, als die Baselbieter per Volksentscheid die Frage bejahten, ob die Verfassung revidiert werden solle. Daraufhin nahm der Verfassungsrat seine Arbeit auf. Die Staatssteuer wurde ebenfalls wieder zum Thema. Weil alle Steuergesetze stets abgelehnt worden waren, versuchte der Regierungsrat die direkte Einkommens- und Vermögenssteuer auf diesem Weg durchzubringen. Die Steuergrundsätze sollten in der Verfassung festgeschrieben werden. Das war eine ungewöhnliche Strategie. Im Landrat rechtfertigte er sein Vorgehen mit dem Wandel der Zeit: «Nach den Anschauungen, wie sie das reicher entwickelte Leben der letzten Jahrzehnte gezeitigt hat, kommt dem Staat nicht mehr einzig die Aufgabe zu, für Ruhe und Ordnung im Lande und für den Rechtsschutz zu sorgen, es ist vielmehr nun auch als seine Pflicht anerkannt, dass er die Wohlfahrt aller seiner Glieder zu fördern suche. [...] Wenn der Staat grösseres leisten soll [...], so ist es selbstverständlich, dass dem Staat die Mittel dafür gewährt werden müssen.»<sup>70</sup> Dem Regierungsrat war es in den Jahren zuvor gelungen, seine Position zu stärken. Durch das Gemeindesteuergesetz von 1881 waren die Gemeinden in ihrer Autonomie zurückgebunden worden. Allgemein hatten sich die Kräfteverhältnisse zugunsten des Kantons verschoben. Die gute Integration als gleichberechtigter Akteur in der Eidgenossenschaft steigerte in der Bevölkerung die Akzeptanz der Kantonsregierung und -verwaltung. Ihre Bedeutung war gestiegen, weil die Auswirkungen der Industrialisierung manchen Ort im Baselbiet überforder-

69 Grieder 1925, S. 90.

70 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 18. Januar 1889, Nr. 8, S. 1. StABL, BZ II.

ten und zur Zusammenarbeit zwingen. «Wo starkes Bevölkerungswachstum und Armut zusammentrafen, nahmen die Aufgaben der Gemeinden in der Armenfürsorge und im Erziehungswesen überproportional zu. Die Klagen finanziell überforderter Einwohnergemeinden häuften sich.»<sup>71</sup>

Bei den Beratungen über die Ausgestaltung der Einkommens- und Vermögenssteuer brachten die politischen Führungskräfte nun erstmals die Progression ins Spiel. Es ging ihnen nicht nur um die lang ersehnte Einführung einer direkten Staatssteuer. Es sollte endlich auch Steuergerechtigkeit geschaffen werden. Dazu muss man wissen, dass der Kanton über die Hälfte seiner Einnahmen durch indirekte Abgaben generierte. Steuerliche Entlastungen für die ärmeren Bevölkerungsschichten existierten bis dato nicht. Damit lag das Baselbiet schweizweit eindeutig im Hintertreffen. In Zeitungskommentaren wurden Massnahmen für den sozialen Ausgleich gefordert: «Es sollte endlich auch in unserm Kanton mit dem Missstande einmal aufgeräumt werden, dass einzelne Einwohner und Gesellschaften, obschon sie die öffentlichen Einrichtungen in sehr hohem Masse in Anspruch nehmen und im Besitze grosser Vermögen sind, an die Staatsausgaben gar nichts, oder doch nur Unbedeutendes beitragen, während hinwiederum andere Kreise der Bevölkerung, speziell die Bauernsame, für Abgaben aller Art, z. B. Handänderung und Obligationstaxen, erhebliche Beiträge aufbringen müssen.»<sup>72</sup>

Im Verfassungsrat entfachte ein Streit über die Berechtigung der Progression, ähnlich wie er sich 1840 in Basel im Grossen Rat zugetragen hatte. Diejenigen Stimmen, die den Steuerartikel grundsätzlich aus der Verfassung streichen wollten, fanden allerdings kein Gehör. Es waren die Ansätze der Progression, die Kontroversen auslösten. Man einigte sich schliesslich darauf, dass bei der Vermögenssteuer der Zuschlag bis 200 Prozent, bei der Einkommenssteuer bis 400 Prozent steigen solle. Dem Volk war der Entwurf nicht genehm. Am 20. Januar 1889 lehnte es die revidierte Verfassung ab. Schon am 31. März 1889 wurde erneut abgestimmt. Der Verfassungsrat hatte die Progression um die Hälfte gekürzt. Aber auch diese Version scheiterte an der Urne. Am 26. Mai wurde per Volksentscheid sogar beschlossen, die Verfassungsrevision aufzugeben. Wie den Kantonsvertretern nach diesem Debakel zumute war, ist einleitend beschrieben worden.

Gescheitert war damit nicht nur die Einführung der direkten Staatssteuer. Die Verfassungsrevision hatte sich auch generell mit der Finanzreform im Kanton befasst. So sollten etwa die Gemeinden in den Vororten von Basel einen

71 Epple, Ruedi: Herrschaft im Kanton, in: Epple, Ruedi et al. (Hg.): Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft, Bd. V, Liestal 2001, S. 241.

72 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 18. April 1891, S. 1. StABL, BZ II.

Finanzausgleich erhalten, da sie weit höhere Ausgaben für das Schul- und Armenwesen verzeichneten als die Oberbaselbieter Orte. Ferner sollte der Kanton die Kosten für den Strassenunterhalt übernehmen. All diese offenen Punkte mussten dringend geklärt werden. Im Bezirk Arlesheim brodelte es. In diesem Teil der Landschaft waren die Revisionsvorschläge jedes Mal mit überwältigender Mehrheit angenommen worden. Mit Kundgebungen und Unterschriftensammlungen machten Politiker und Vereine Druck, dass weitere Reformversuche angestrengt wurden.<sup>73</sup> Bereits 1891 liess der Regierungsrat deshalb erneut darüber abstimmen, ob die Verfassung revidiert werden sollte. Das zustimmende Ergebnis offenbart die Unberechenbarkeit der Baselbieter Stimmbürger. Zwei Jahre nachdem sie die Fortsetzung der Revision abgelehnt hatten, unterstützten sie die Ausarbeitung eines dritten Entwurfs. Als dieser vorlag, enthielt er nebst der direkten Staatssteuer mit Progression auch Änderungen, die den Gemeinden entgegenkamen. Die Leistungen des Kantons an die Schul- und Armenausgaben sollten erhöht werden. Der Abstimmungstag wurde auf den 22. Mai 1892 gelegt.

In den Wochen davor war die Verfassungsrevision überall das grosse Thema. Die Gegnerschaft schoss sich mit den altbekannten Argumenten auf den Steuerartikel ein. Die progressive Staatssteuer würde dem «haushälterischen Sinne unseres Volkes» widerstreben und «in ihrer Anwendung eine tiefe Unzufriedenheit» erzeugen.<sup>74</sup> Die Befürworter erklärten die Verfassungsrevision zur Schicksalsfrage für den Kanton Baselland: «Ohne die genügenden Mittel kann der Staat seine Aufgaben nicht erfüllen, d. h. mit anderen Worten, er kann nicht weiter existieren. Dass wird doch ein aufrichtiger Baselbieter nicht wollen. Oder sollte es am Ende Leute geben, denen es erwünscht wäre, wenn der Kanton Baselland als solcher aufhören würde zu existieren? Sollte dies das Ende der 60-jährigen Geschichte des ehemals in den vordersten Reihen der schweizerischen Kantone gestandenen Basellands sein? Hoffentlich nicht.»<sup>75</sup> Obwohl die Oberbaselbieter Bezirke Sissach und Liestal gegen die Verfassungsrevision votierten, wurde sie mit 6'038 Ja- zu 3'392 Neinstimmen vom Volk deutlich angenommen. Damit war der 60-jährige Steuerwiderstand im Baselbiet gebrochen. Der Wille und die Bereitschaft, mit wirtschaftlichen und sozialpolitischen Massnahmen auf die Veränderungen der Zeit zu reagieren, hatten sich in der Bevölkerung durchgesetzt.

73 Epple 2001, S. 242.

74 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 20. Mai 1892, Nr. 61, S. 1. StABL, BZ II.

75 Ebd.

### 2.3. Exkurs: Steuerzuschläge im Zeichen des Ersten Weltkriegs als Notlösung

«Es ist bestimmt vom Landesrat,  
dass man von allem was man hat,  
muss steuern, ja steuern.  
Wiewohl doch nichts im Lauf der Welt,  
dem Menschen ach so sauer fällt,  
als steuern, ja steuern.»<sup>76</sup>

Während sich in den beiden Basel im Lauf des 19. Jahrhunderts die direkten Steuern mit progressiver Konzeption als gesellschaftliches Solidarmodell durchsetzten und zur wichtigsten Einnahmequelle für das Staatswesen wurden, befand sich die Welt stark im Umbruch. Die Industrialisierung, welche die tief greifenden Umwälzungen in einem Wort zusammenfasst, griff überall um sich und führte auch in der Region Basel zu einem starken und raschen Wandel. Am Rheinknie siedelten sich die chemische Industrie und Textilbetriebe an, auf dem Land wurde die Metall-, Maschinen- und Uhrenindustrie sesshaft. Von 1878 bis 1914 wuchs in Baselland die Zahl der Fabriken von 20 auf 130. Gleichzeitig erfuhr die Baselbieter Seidenbandindustrie nach dem Übergang ins 20. Jahrhundert einen dramatischen Niedergang. Der Landwirtschaft kam das Personal abhanden: Arbeitskräfte wanderten in die Fabriken ab. Der primäre Wirtschaftssektor verlor an Bedeutung, während der Industriesektor und der Dienstleistungssektor Jahr für Jahr Zuwächse verzeichneten. Bereits 1910 waren über 20'000 Personen im sekundären und im tertiären Sektor beschäftigt, während die Landwirtschaft bei 8'000 Personen stagnierte.<sup>77</sup> Das Verkehrswesen erfuhr einen starken Ausbau. 1887 wurde die Vorortslinie Basel–Therwil in Betrieb genommen. Sie bildete den Auftakt einer ganzen Reihe von neuen Zugverbindungen zwischen Ortschaften der Region. 1912 begann zudem der Jahrhundertbau des Hauenstein-Basistunnels Tecknau–Olten. Das Automobil als neues Transportmittel begann sich in das Strassenbild einzufügen.<sup>78</sup>

In beiden Kantonen nahm derweil die Bevölkerung stark zu. In Basel-Stadt stieg die Einwohnerzahl von 65'350 (1878) auf 155'368 (1928), in Baselland

76 Vers aus «Der Landschäftler» vom 4. Juli 1918, Nr. 156, S. 1. StABL, LS I.

77 Statistik aus Eppler, Ruedi: Basel-Landschaft in historischen Dokumenten, 4. Teil: Eine Zeit der Widersprüche 1915–1945, Liestal 1993, S. 10.

78 Rudin-Bühlmann, Sibylle: Und die Moral von der Geschichte', Parteiparole halt ich nicht. Parteigründungen im Baselbiet zwischen 1905 und 1939, Liestal 1999, S. 29 ff.

vergrösserte sie sich von 54'026 (1870) auf 82'390 (1920).<sup>79</sup> Teuteberg schreibt: «Vermehrte Bevölkerung, zehnfach gesteigerter Verkehr und ganz umgestellte Industrieverhältnisse verlangen breitere, ebenere und bequemere Strassen und erheischen im Interesse öffentlicher Sicherheit und Salubrität (Hygiene) tätigeres Einschreiten und Eingreifen des Staates in die Wohnungs- und Bauverhältnisse der Bürger und Anwohner.»<sup>80</sup> Der Bevölkerungsboom führte gerade in der Stadt zu schwerwiegenden gesundheitlichen Problemen, denn in den meisten Quartieren waren die hygienischen Zustände eine Katastrophe. 1855 brach in Basel die Cholera aus, in den Jahren 1865 und 1866 grassierte der Typhus. Die Behörden mussten intervenieren und im Wohnungs- und Städtebau Vorschriften erlassen. Dies bedeutete eine Vergrösserung des öffentlichen Aufgabenfelds und verursachte dem Staatswesen Mehrkosten. Die Stadterweiterung führte 1859 zum Abriss der Stadtmauern: ein symbolischer Akt, der für die Öffnung Basels nach aussen und den Aufbruch in ein neues Zeitalter stand.

Mit dem in den Fabriken angestellten Proletariat entstand in den beiden Basel eine neue Gesellschaftsschicht. Bald formierte sie sich in politischen Gruppierungen. 1866 entstand in der Stadt eine Sektion der «Internationalen Arbeiter-Association». Im November 1868 bescherten die Färber der Basler Industrie den ersten Streik. Dieses Ereignis ist auch für die Steuergeschichte von Bedeutung. Erst jetzt realisierten die Basler Konservativen die Gefahr, die von der Masse der Arbeiter ausgehen konnte. Für Historiker Teuteberg tragen die Ereignisse von 1868 bereits die Züge eines Klassenkampfes: «Schlagartig war den Baslern klar geworden, dass das bisherige patriarchalische Verhältnis zwischen Fabrikanten und Arbeitern in die Brüche gegangen und die Spannung nur noch durch die Interventionen des Staates zu mildern war. Jene bösen Tage haben manchem Politiker – viele Fabrikanten sassen auch im Grossen Rat – die Augen für die <soziale Frage> geöffnet. Die Einsichtigen waren jetzt bereit, neue Wege zu gehen.»<sup>81</sup> Noch unter dem alten Ratsherrenregiment wurde ein Fabrikgesetz geschaffen, das mit der Einführung des Zwölfstundentags den Start der modernen basel-städtischen Sozialpolitik markierte. 1875 beendete die neue Verfassung die Herrschaft der Konservativen. Basel verabschiedete sich vom aristokratischen Bürgermeistersystem. Sieben vollamtliche Regierungsräte verantworteten fortan die Exekutivarbeit, die Legislative wurde durch den Grossen Rat gestellt. Das Volk erhielt ein direktes Mitspracherecht und die Möglichkeit von Initiative und Referendum. Damit glichen sich die demokratischen Verhältnisse denjenigen von Baselland

79 Statistik aus: Haitz, Wilhelm: Der Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt, Basel 1950, S. 17; Grieder 1925, S. 2.

80 Teuteberg 1988, S. 332.

81 Ebd.

an. Ab sofort hatten die Basler Stimmbürger das letzte Wort in Steuerfragen. Die politische Führungsrolle nahm seit dem Verfassungswechsel der Freisinn ein. Er trieb die Gründung öffentlicher sozialer und in der Wohlfahrt tätiger Institutionen zügig voran.

Die vervielfältigten behördlichen Dienste brachten den Staatshaushalt ins Wanken und zwangen die Politik, den Steuerzahlern höhere Beiträge abzuverlangen. Der Blick in die Statistik offenbart die markante Ausgabenvermehrung. In Basel-Stadt schnellten die Belastungen der öffentlichen Hand in nur 20 Jahren von 3,8 Millionen Franken (1879) auf 13,2 Millionen (1901) hoch.<sup>82</sup> In den 1870er-Jahren wurden jährlich sechs- bis siebenstellige Defizite eingefahren, was die finanzielle Situation des Kantons auf den Kopf stellte. Um das Gleichgewicht wiederherzustellen, musste der Staat kontinuierlich tiefer ins Portemonnaie seiner Einwohner greifen. 1866 führte Basel-Stadt die proportionale Vermögenssteuer ein. 1880 wurden die Einkommens-, die Vermögens- und die Gemeindesteuer erhöht. Ab 1887 existierte eine direkte Erbschaftssteuer, ausserdem war die Vermögenssteuer nun progressiv aufgebaut. 1897 wurden die Progressionsstufen bei allen direkten Steuern nochmals erhöht.

Auf der steuerunwilligen Landschaft übte man sich bis 1892 lieber in Sparsamkeit als sich einer direkten Besteuerung zu unterziehen. Baselland gehörte zu den Kantonen mit den tiefsten Pro-Kopf-Ausgaben. Während im Durchschnitt aller Kantone die Steuereinnahmen von 20 Millionen Franken (1850) auf 80 Millionen Franken (1880) anstiegen, gingen sie in Baselland zurück. Andere Zahlen sprechen eine noch deutlichere Sprache: 1881 trugen die direkten Steuern in den Kantonen durchschnittlich 42,1 Prozent zum Gesamtertrag bei, während Baselland noch immer über kein Steuergesetz verfügte.<sup>83</sup> Der Staatshaushalt finanzierte sich mit indirekten Abgaben und mit dem Gewinn, den die Salzvorkommen abwarfen. Noch 1890 machten die Regalerträge 22,3 Prozent aller Einnahmen aus. Als ab 1892 auch im Baselbiet jährlich Einkommens- und Vermögenssteuern erhoben wurden, änderte sich das Bild schlagartig. 1923 bildeten die direkten Steuern mit 42,9 Prozent die wichtigste Einnahmequelle.<sup>84</sup> Basel-Stadt wies fast identische Zahlen aus. Dort machten die direkten Steuern 1920 mit 49,4 Prozent die Hälfte aller Einkünfte aus.<sup>85</sup>

In beiden Kantonen liefen die Kosten ab 1900 aus dem Ruder. In Basel-Stadt stiegen die öffentlichen Ausgaben in wenigen Jahren von 8 auf 23 Millionen

82 Haitz 1950, S. 17.

83 Auer, Felix: Die kantonalen Steuern Basellands 1924 bis 1961, Liestal 1963, S. 17.

84 Statistiken aus Grieder 1925, S. 62 ff.

85 Statistik aus Haitz 1950, S. 58

Franken. Während und vor allem nach dem Ersten Weltkrieg erfuhren die Zahlen nochmals eine Verdoppelung. 1922 summierten sich die Staatsleistungen bereits auf 45 Millionen Franken. Auch im Baselbiet war der Verlauf dramatisch. Von 1,3 Millionen Franken (1900) verfünffachten sich die Kosten auf 6,8 Millionen Franken (1923). Die Gründe für die rasante Kostenentwicklung lassen sich in wenigen Stichworten zusammenfassen: Geldentwertung und Massenarbeitslosigkeit infolge des Ersten Weltkriegs, ausserordentliche Kriegskosten (in nur zwei Jahren gab Basel-Stadt über 10 Millionen Franken für die Kriegsfürsorge aus) sowie höhere Aufwände für sozialstaatliche Aufgaben. Das Basler Finanzdepartement listete 1920 detailliert auf, wie sich das Tätigkeitsfeld der Verwaltung vergrössert hatte und welche geldintensiven Infrastrukturprogramme damit verbunden waren.<sup>86</sup> Einige Beispiele: Gründung und Ausbau der kantonalen Strassenbahnen, Bau des Elektrizitätswerks Augst, viele Neu- und Umbauten für die Zwecke des höhern und beruflichen Volksschuleunterrichts, Einrichtung der staatlichen Altersversorgung sowie der Jugendfürsorge, Ausbau der Arbeitsvermittlung, Einrichtung der Krankenversicherung, Betriebssubventionen für Kulturinstitutionen.

Die überbordenden Defizite trieben Basel-Stadt und Baselland in eine Verschuldung unvergleichbaren Ausmasses. Massnahmen waren dringend gefordert. Um die Staatsrechnungen wieder ins Lot zu bekommen, erkannten die Finanzdirektionen beider Kantone nur einen Ausweg: die befristete Einführung von Zuschlägen auf die direkten Steuern. Das noch junge System der direkten Steuern als Hauptquelle der Staatsfinanzierung wurde auf eine ernsthafte Bewährungsprobe gestellt.

### **Steuerzuschläge in Basel-Stadt**

Bereits 1904 legte der Basler Regierungsrat dem Parlament die Erhebung von 20-Prozent-Zuschlägen auf die direkten Steuern nahe.<sup>87</sup> Der Nachweis, die Einnahmen würden nicht mehr genügen, überzeugte den Grossen Rat allerdings nicht. 1908 setzte sich Finanzdirektor Speiser erneut für dieselbe Sache ein. Die Staatsrechnung sah für 1908 ein Defizit von 3 Millionen Franken vor, ausserdem drückte die Stadt ein Schuldenberg von 23 Millionen Franken. «Es ist traurig, dass wir zur Verzinsung ungedeckter Schulden jährlich 800'000 Franken Zinsen bezahlen müssen, aber noch trauriger ist, dass sich dieses Zinsbedürfnis in

<sup>86</sup> Ratschlag über die Lage des Staatshaushalts und die Revision der Steuergesetzgebung vom 15. Januar 1920, S. 16–18. Universitätsbibliothek Basel (UB), Oek ZS 3.

<sup>87</sup> Ratschlag vom 15. Dezember 1904. StABL, NA 2070, A 2.1.

den letzten 7 Jahren verdoppelt hat.»<sup>88</sup> Der Regierungsrat erkannte in Steuerzuschlägen die einfachste und beste Lösung, höhere Einnahmen zu generieren: «Das System der Zuschläge hat den Vorzug, dass mit verhältnismässig kleinen Erhöhungen einer Mehrzahl von Steuern eine wesentliche Mehreinnahme erzielt wird, weil sie sich infolge der Verschiedenartigkeit der Steuern ohne weiteres auch in verschiedenartiger Weise verteilt.»<sup>89</sup>

Die unteren Schichten – dies betraf immerhin 11'000 der 21'000 Basler Steuerpflichtigen – wollte der liberale Finanzdirektor aber von den Zuschlägen verschonen. Die gestiegenen Preise für die Lebensbedürfnisse seien für den armen Bevölkerungsteil Mehrbelastung genug: «Es scheint uns nun untunlich, die geringeren Einkommen trotzdem mit einer Steigerung der Steuern zu treffen.»<sup>90</sup> Damit war das Thema Steuergerechtigkeit von Neuem lanciert. Die Mehrheit der Kommission, die über die Steuerzuschläge beriet, leistete nämlich Gegenwehr. Sie wollte alle Steuerpflichtigen heranziehen. Ein solch ausserordentliches Mittel wie Steuerzuschläge zur Überwindung schlechter Zeiten müsse auf alle Schultern verteilt werden.

Kommissionspräsident Köchlin führte aus: «Es wäre eine Gefahr für unser Staatswesen, wenn wir nur eine Seite, nur die grossen Steuerzahler belasten wollten. Die Mittel sollen der Allgemeinheit zu gute kommen. Darum soll auch die Allgemeinheit tragen helfen, jeder nach seinem Können.»<sup>91</sup> Allerdings sollten nicht 20-Prozent-, sondern 10-Prozent-Zuschläge erhoben werden. Für die Kommissionsminderheit argumentierte der sozialdemokratische Jäggi: «Es ist härter, von dem zur Nahrung notwendigen Betrage 10 Rappen wegzunehmen, als 100 oder 1'000 Franken von einer Summe, die weit über die Bedürfnisse des Lebensunterhalts hinausgeht.»<sup>92</sup> Die Debatte war ein leiser Vorgeschmack auf die harten Kämpfe, die sich linke und bürgerliche Grossräte um das Steuergesetz von 1921 liefern sollten. In den Grossratsverhandlungen von 1908 finden sich typische Elemente, welche die Steuergeschichte des Kantons charakterisieren. Dazu gehört der Einwurf des liberalen Grossrats Hans Burckhardt. Er warnte, die grösseren Steuerzahler dürften nicht noch mehr ausgepresst werden. Ansonsten würden die privaten Zuwendungen für gemeinnützige Institutionen ausbleiben: «Wenn wir die obern und mittlern Schichten zu schwer mit Steuern bedrücken, so werden dadurch unsere ge-

88 Aus Speisers Rede anlässlich der ausserordentlichen Grossratssitzung vom 17. Dezember 1908, abgedruckt in den «Basler Nachrichten» vom 19. Dezember 1908, Nr. 347, S. 1. StABS, Zeitungen 23.

89 Ratschlag betreffend die Erhebung von Steuerzuschlägen vom 11. Juni 1908, S. 6. StABS, DS BS 8–9.

90 Ebd.

91 «Basler Nachrichten» vom 19. Dezember 1908, Nr. 347, S. 1. StABS, Zeitungen 23.

92 Ebd.



meinnützigen Institute leiden, und der Staat wird für diese eintreten müssen, also indirekt erst recht wieder belastet werden.»<sup>93</sup>

Grosszügige Spenden stellten eine alte Tradition der Basler Mäzene dar. Doch sie waren auch ein Erpressungsmittel der Reichen, um Steuererhöhungen zu verhindern.<sup>94</sup> Schliesslich fehlte es nicht an Stimmen, die den Gürtel enger schnallen wollten. Feigenwinter verglich die Regierung mit einem guten Anwalt, der doppelt so viel verlange, als er eigentlich haben wolle. «Aber auch das, was sie haben will, ist noch zu viel, wenn man es den armen Leuten zur Bestreitung von Luxusausgaben unter den Nägeln hervorpressen muss.»<sup>95</sup> Feigenwinter überzeugte den Rat. Mit deutlicher Mehrheit wurde beschlossen, für drei Jahre Steuerzuschläge in der Höhe von 10 Prozent zu erheben. Die Abgabe galt für alle Steuerklassen.

### Steuerzuschläge in Basel-Landschaft

In Baselland wurde die Forderung nach Steuerzuschlägen zehn Jahre später erhoben. Die Staatskassen waren leer, die Bedürfnisse gewaltig. «Das für 1918 vorgesehene Defizit von 652'987 Franken, das 25,8% aller Einnahmen ausmacht, ist so hoch, dass der Regierungsrat den Willen nicht hat, mit ähnlichen Ziffern noch einmal vor den Landrat zu treten.»<sup>96</sup> Als sich die Regierung 1918 mit diesen Worten an den Landrat wandte und um Steuerzuschläge von 30 Prozent ersuchte, tobte in Russland der Bürgerkrieg und stand die Schweiz kurz vor dem Landesstreik. Die Kommunisten riefen in der Stadt und in den Dörfern zum Kampf gegen den Kapitalismus und zum Umsturz der bestehenden Ordnung auf. In dieser kritischen Phase, die jederzeit zu eskalieren drohte,<sup>97</sup> erhielt die Beratung einer Steuervorlage eine besondere Brisanz. Direkte Steuern definieren die finanzielle Abgabepflicht des Individuums an das Kollektiv. In der Ausgestaltung direkter Steuern spiegeln sich freiheitliche und solidarische Grundsätze, zu denen sich eine Gesellschaft verpflichtet hat. Wer das System revolutionieren will, wer umverteilen oder die Reichen enteignen will, zielt deshalb als Erstes immer auf die Steuern. Aus diesem Grund geriet der Steuer-«Ratschlag» der Baselbieter Regierung rasch ins Visier der Klassenkämpfer, die sich jedoch hauptsächlich in Basel-Stadt organisierten.

93 Ebd.

94 Siehe dazu unten, S. 131 ff.

95 «Basler Nachrichten» vom 19. Dezember 1908, Nr. 347, S. 1. StABS, Zeitungen 23.

96 Regierungsratsbericht betreffend Erhöhung der Staatssteuer vom 28. März 1918.

97 1919 starben in Kleinbasel während des Generalstreiks fünf Demonstranten. Sie wurden von Angehörigen der Schweizer Armee erschossen.

Die Redaktion des kommunistischen «Vorwärts» mit Sitz in der Stadt liess keine Ausgabe aus, um über die Politik des Baselbieter Finanzdirektors Carl Tanner herzuziehen. Dem freisinnigen Regierungsrat wurde vorgeworfen, die arbeitnehmenden Steuerzahler gegenüber den Selbstständigerwerbenden und dem Bauernstand zu diskriminieren. Er sei eben in der Atmosphäre des «Ober-Agrariers» Laur gross geworden.<sup>98</sup> Ihm fehle jegliches Verständnis für die überaus traurige Lage der Arbeiterbevölkerung, weshalb die unsozialen Steuerzuschläge abzulehnen seien.

«Landwirten, welche ohnehin nur den Betrag versteuern, welchen sie als Reingewinn am Ende des Jahres zur Bank tragen, wird das von der Gemeinde-Taxationskommission geschätzte Einkommen reduziert. Und auf der andern Seite werden Industrie-Arbeiter, Handwerker, Fixbesoldete, Staatsangestellte usw. in einer Art und Weise geschraubt, welche unsern Protest herausfordert.»<sup>99</sup> In den Verhandlungen des Landrats warfen zwar mehrere Votanten den Steuerbehörden vor, zu wenig Massnahmen gegen die schlechte Steuermoral zu ergreifen. Die Zuschlagssteuer wurde aber mit nur zwei sozialdemokratischen Gegenstimmen angenommen. Steuerbare Einkommen über 3'000 Franken und Vermögen über 10'000 Franken sollten während fünf Jahren mit einem 30-Prozent-Zuschlag belegt werden. Ein Drittel des Ertrages war für die Kranken- und Irrenfürsorge reserviert.

Erst als der Landrat das Gesetz verabschiedet hatte, gingen die Sozialdemokraten in die Opposition über und bekämpften die Vorlage. Die linken Agitatoren schossen dabei nicht nur scharf gegen Carl Tanner, sondern versahen öffentliche Plätze in den Gemeinden mit Flugblättern und Plakaten. Manchem Baselbieter trieb es die Zornesröte ins Gesicht. Die Städter hätten sich gefälligst nicht in fremde Angelegenheiten einzumischen. Der alte Widerstandswille, der 1833 zur blutigen Trennung von Basel geführt hatte, flackerte in den Herzen wieder auf. Ein «Vertäuber», wie sich der Einsender im «Landschäftler» selbst bezeichnete, fand geharnischte Worte: «Jetzt stimmen wir erst recht Ja! Heute früh prangt wieder allüberall ein knallroter Zettel, nachdem es der Sonne endlich gelungen ist, die roten Wahlzettel zu bleichen, die seit Monaten die Telephonstangen zwischen den Dörfern <zieren>. [...] Die roten Herren in Basel scheinen die Baselbieter für saudumm zu halten.»<sup>100</sup> In einer anderen Wortmeldung wurde der eigene Finanzdirektor gegen die linken Schmähungen verteidigt. «Mit Verlaub, ihr Herren Genossen, das geht euch in Basel

98 Der Basler Ernst Laur war ein einflussreicher Schweizer Agronom und von 1898 bis 1939 Direktor des Schweizerischen Bauernverbands.

99 «Der Vorwärts» vom 4. Juli 1918, Nr. 153, S. 3. StABS, Zeitungen 20.

100 «Der Landschäftler» vom 6. Juli 1918, Nr. 158, S. 3. StABL, LS I.

gar nichts an! Einstweilen haben wir euren Rat noch nicht einzuholen.»<sup>101</sup> Der «Vorwärts» nahm die Hülftenschanz-Rhetorik gern auf. Er nutzte das belastete Verhältnis zwischen den beiden Kantonen für eine weitere Attacke gegen die Baselbieter Bürgerlichen: «Als im Jahre 1833 der Friede zwischen Basel-Stadt und Baselland geschlossen wurde, waren es da etwa auch die Sozialdemokraten, die der Stadt den Nutzen dadurch sicherten, dass sie den Boden der Hard<sup>102</sup> für sich behielten, währenddem sie alles was darauf wächst, auf ewig der Stadt überliessen? Gewiss nicht, diese «Dummen» waren keine Sozialdemokraten, sondern die Führer der bürgerlichen Gesellschaft!»<sup>103</sup> Mit Ausnahme der SP fassten alle Parteien bei den Steuerzuschlägen die Ja-Parole. Unterstützung erhielten sie vom Bauernstand und vom Gewerbeverband. Wie dem Inserat der Baselbieter Freisinnigen zu entnehmen ist (siehe Abb. 1, S. 75), legitimierten die Befürworter die Steuererhöhung mit notwendigen Infrastrukturprogrammen und der Unterstützungspflicht gegenüber den Bedürftigen. Die Zukunft des Kantons stand auf dem Spiel. Doch die Zuschlagsverfechter erlitten eine Schlappe. Am 7. Juli 1918 wurde die Vorlage von den Stimmbürgern verworfen. Interessant an diesem Verdikt ist der Umstand, dass eine Mehrheit der Baselbieter nur einen Monat zuvor der Einführung der direkten Bundessteuer zugestimmt hatte. Die Volksinitiative der SP wurde gesamtschweizerisch indes mit 65 Prozent Neinstimmen abgelehnt.

Weshalb stimmten die Baselbieter 1918 für eine direkte Bundessteuer, lehnten aber derartige Steuern für ihren Kanton ab? Die naheliegendste Antwort findet sich in der unterschiedlichen sozialen Abfederung der beiden Steuergesetze. Bei der direkten Bundessteuer lagen die steuerfreien Beträge mit 5'000 Franken Einkommen und 20'000 Franken Vermögen markant höher als bei den Baselbieter Zuschlägen. Vorstellbar ist auch, dass die Baselbieter in der Eidgenossenschaft eine Schutzpatronin gegen ausländische Aggressoren erkannten, die durch die Armee Sicherheit garantierte. Steuergelder zur Wahrung der Souveränität verfangen beim Volk. Baselland hatte den Ersten Weltkrieg als Grenzkanton erlebt. Auch Basel-Stadt nahm die direkte Bundessteuer mit 66 Prozent an – eine so hohe Zustimmung erhielt sie in keinem anderen Kanton. Der Ausgang der Abstimmung führte in Baselland zu inneren Spannungen. Die drei ländlichen Bezirke des oberen Baselbiets hiessen den Steuerzuschlag gut, im stadtnahen Bezirk Arlesheim obsiegten jedoch die Gegner. Für den Kommentator des «Landschäftlers» drohte die Spaltung des Kantons. Er sah die aus der Gross-

101 Ebd., S. 2.

102 Waldabschnitt auf Baselbieter Boden.

103 «Der Vorwärts» vom 5. Juli 1918, Nr. 154, S. 4. StABS, Zeitungen 20.

stadt Basel einflutende sozialdemokratische Geistesform mit dem ländlichen Bürgertum kollidieren.<sup>104</sup> Unterschiede bestanden zudem in der wirtschaftlichen Struktur: hier die in den städtischen oder stadtnahen Fabriken und Industrien angesiedelte Arbeiterschaft, dort die ursprünglichen Bauersleute und Kleingewerbler: «Industrie und Landwirtschaft! Nie noch ist in unserem Ländchen ein Kampf mehr im Gegensatz dieser beiden Grundfaktoren unserer Volkswirtschaft geführt worden.»<sup>105</sup>

Für den Zeitungsbeobachter war die Lage mehr als ernst. Für ihn war nicht auszuschliessen, dass es zu einer mit Waffen geführten Abspaltung kommen könnte: «Das Bestreben aller wahren Volksfreunde muss sich darauf richten, der drohenden Gefahr eines weitem Auseinanderklaffens dieser Gegensätze entgegenzutreten, nach einem Ausgleich der differierenden Interessen zu suchen, soll nicht wie dem 30-jährigen Weltkrieg von 1618/48 auch dem heutigen Weltkrieg ebenfalls der Bürgerkrieg folgen.»<sup>106</sup> Die Steuerfrage hatte zu einem Stadt-Land-Konflikt geführt, der in den Folgejahren weiterschwelen sollte.

Der finanzielle Ausblick des Kantons war pechschwarz. Für das Budget des Jahres 1919 berechnete die Finanzdirektion ein Rekorddefizit von 1,2 Millionen Franken. Die Teuerung schlug nun bei den Besoldungszulagen voll durch. In seiner Verzweiflung gelangte der Regierungsrat wieder an Parlament und Volk. Dieses Mal forderte die Exekutive jedoch Steuerzuschläge in der Höhe von 60 Prozent. Dafür sollte das steuerfreie Existenzminimum auf 3'500 Franken angehoben werden. Um dem Wunsch der Industriebevölkerung zu entsprechen, wurde die Familiensteuer aufgegeben, und das Einkommen von unverheirateten volljährigen Söhnen und Töchtern unabhängig davon, ob sie noch bei den Eltern lebten, einzeln besteuert: eine soziale Massnahme, um die Familien von hohen Progressionssätzen zu schützen, von denen sie beim Zusammenrechnen aller im gemeinsamen Haushalt lebenden Einkommen betroffen waren. Das war ein kluger Entscheid, der die Sympathien vieler Einwohner gewonnen haben dürfte. Das Gesetz war auf vier Jahre befristet und sah wiederum vor, einen Drittel der Einkünfte in die Armen- und Irrenfürsorge zu investieren. Der Abstimmungstermin wurde auf den 5. Oktober 1919 festgesetzt.

Mit einem in den Lokalblättern abgedruckten Appell richtete sich der Regierungsrat an die Stimmbürger. Würde das Steuergesetz erneut abgelehnt, müsste Baselland zur Deckung der laufenden Ausgaben Geld aufnehmen. Die Steuererhöhung war die letzte Chance, den drohenden Staatsbankrott zu vermeiden:

104 «Der Landschäftler» vom 8. Juli 1918, Nr. 159, S. 1. StABL, LS I.

105 Ebd.

106 Ebd.

Abb. 1: Appell der Baselbieter Freisinnigen an das Stimmvolk, abgedruckt in der «Volksstimme» vom 10. Juli 1918.

**Zum Volksentscheid**  
vom 7. Juli 1918.

**Wer dem Staate geben will, was er notwendig erhalten muß,**  
**wer den guten Kredit des Staates Baselland bei den Miteidgenossen wahren und diesen befähigen will, seine Zukunftsgüter am Rhein zu heben,**  
**wer will, daß diejenigen die basellandschaftliche Kriegsteuer bezahlen, die das vermögen, wer den Staat befähigen will, seine Fürsorge für die Bedürftigen fortzuführen und aus-zudehnen,**  
**wer nicht denen zu einem Erfolg verhelfen will, die dem Staate gegenüber nur ihre Rechte reklamieren, ihre Pflichten aber verleugnen, der stimmt am Sonntag mit einem wuchtigen**

**Ja!**

**Freisinnige Volkspartei Baselland.**

7749

«Seit dem Jahre 1911 zehren wir am Staatsvermögen. Mit dem laufenden Jahre wird das Kapitalvermögen erschöpft sein und an seine Stelle würden Schulden treten, für die wir aber keine Deckung haben.»<sup>107</sup> Die regierungstreuen Zeitungen massen der Vorlage existenzielle Bedeutung bei. Einmal mehr mussten sich die Baselbieter fragen, ob sie an ihrer mit Menschenleben erkämpften Freiheit festhalten wollten.

In diesem Fall sei die Zustimmung zur Steuervorlage unausweichlich, schrieb beispielsweise die «Volksstimme»: «Unser ganzes Volk steht vor einem Muss. Hier entscheidet der Ausgang der Abstimmung über den Fortbestand unseres Staatswesens. [...] Wenn das Steuergesetz verworfen ist, so ist es ausgeschlossen, in Verhandlungen einzutreten über die Frage der Errichtung des Elektrizitätswerkes in Birsfelden und die Weiterführung der Rheinschiffahrt. [...] Es geht um die Existenz unseres Staates, um die Ehre unseres Volkes. Wir wollen keine Schuldenknechte sein. [...] Wer aber Nein stimmt, der verleugnet den Staat, für dessen Gestaltung seine Vorfahren Blut und Gut gewagt haben, für den sie litten, bangten und hofften.»<sup>108</sup> Auch in der «Basellandschaftlichen Zeitung» wurde an die patriotische Ehre appelliert. Der nächste Gang an die Urne würde

107 Begleitwort des Regierungsrates zur Abstimmung über die Steuerzuschläge, abgedruckt in «Der Landschäftler» vom 4. Oktober 1919, Nr. 235, S. 1. StABL, LS I.

108 «Volksstimme» vom 4. Oktober 1919, Nr. 80, S. 1. StABL, VS I.

den Entscheid bringen, ob man auch inskünftig noch das Baselbieterlied singen dürfe. Es lautete:

«Doch tusch ihn öppe froge:  
Wit du fürs Land i stoh?  
Do heisst nit dass me luege well  
Do säge-n'alli jo!»<sup>109</sup>

Das Volk schwenkte auf die Linie des Regierungsrats ein und nahm das Zuschlagssteuergesetz zu seiner grossen Erleichterung mit einer hohen Mehrheit von 8'310 zu 2'274 Stimmen an.<sup>110</sup> Es ist kennzeichnend für die Baselbieter Steuermentalität, Steuervorlagen erst dann zu unterstützen, wenn *in extremis* gehandelt werden muss. Die politische Elite atmete erst einmal durch. Doch unter den Parteien herrschte Einigkeit, dass es sich bei der nun gewählten Variante der Staatsfinanzierung nur um einen «Notbehelf», um ein Provisorium, handeln konnte. Die Arbeiten für das erste allgemeine Steuergesetz des Kantons Baselland schritten voran. Doch bis zu dessen Realisierung sollte es noch ein langer und steiniger Weg sein.

## 2.4. Die Steuerpolitik in Basel-Stadt und Basel-Landschaft nach 1900

### Die Steuergesetzvorlage von 1921 in Basel-Stadt im Zeichen des Klassenkampfes

Die Auseinandersetzungen zum Steuergesetzentwurf vom April 1921 gehören zu den heftigsten Steuerdebatten, die in der Geschichte des Kantons Basel-Stadt wohl überhaupt je ausgetragen wurden. In der durch Weltkrieg, Landesstreik und Klassenkampf aufgeheizten Atmosphäre prallten im Grosse Rat zwei politische Blöcke aufeinander, die sich spinnefeind waren. Die bürgerliche Fraktion setzte sich aus den Liberalen, den Freisinnigen, der Bürger- und Gewerbspartei und der katholischen wie evangelischen Volkspartei zusammen. Demgegenüber stand der Verbund aus Sozialdemokraten und Kommunisten, damals noch vereint in der SP (im Lauf des Jahres 1921 kam es zum Bruch und zur Gründung der Kommunistischen Partei in Basel). Das linke Lager besass mit 63 Mandaten (bürgerliche Fraktion 62 Mandate) die hauchdünne

109 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 6. Juli 1918, Nr. 158, S. 1. StABL, BZ II.

110 «Nationalzeitung» vom 6. Oktober 1919, Nr. 447, S. 3.

Mehrheit im Rat.<sup>111</sup> Seit der Einführung des Proporzwahlsystems 1905 hatte die SP nicht nur kontinuierlich ihre Sitzzahl gesteigert, sondern 1902 mit Eugen Wullschleger auch den ersten Mann aus den eigenen Reihen in den Regierungsrat gebracht. Von 1914 bis 1920 Finanzdirektor, hatte Wullschleger die umkämpfte Steuergesetzvorlage von 1921 ausgearbeitet. Während das linke Lager in der Volksabstimmung vom 23./24. April 1921 die historische Chance erkannte, ihr revolutionäres Gedankengut mittels eines Steuergesetzes in der Gesellschaft durchzusetzen, ging es für die Bürgerlichen um alles oder nichts. Ihre konservativen Vorgänger waren es gewesen, die 1840 mit einer progressiven Einkommens- und Vermögenssteuer europaweit neue Massstäbe gesetzt hatten. Dass die moderaten Progressionsansätze von höchstens 3 Prozent im 20. Jahrhundert nicht mehr zur Staatsfinanzierung ausreichten, waren sich liberale und freisinnige Kreise bewusst. Doch das neue Gesetz sah Abgaben von bis zu 16,8 Prozent des Einkommens vor. Ausserdem sollte die Erbschaftssteuer mehr als verdoppelt werden. Die geliebte Stadt drohte sich in ein Steuermonster zu verwandeln, das die Wirtschaft zerstörte, das heilige Steuergeheimnis aufhob und Arme wie Reiche in andere Kantone flüchten liess.

Unter dem Titel «Ein Unglück für Basel» schrieb ein Kommentator in den «Basler Nachrichten»: «Bei ruhigem Zusehen gewinnt man den Eindruck, dass hier bei der Festlegung des Steuergesetzes nicht mehr die Vernunft, sondern ein fanatischer Wille der Zerstörung der wirtschaftlichen Grundlagen unserer Stadt ausschlaggebend ist.»<sup>112</sup> Die Untergangsszenarien kontrastierten mit den verheissungsvollen antikapitalistischen Zukunftsperspektiven, die sich der «Vorwärts» ausmalte. Das Sprachrohr der linken Bewegung stilisierte den bevorstehenden Urnengang zur entscheidenden Schlacht hoch: «Dieser Steuerkampf ist zu einem politischen Machtkampf geworden, zwischen der im Nationalen Block und im Volkswirtschaftsbund vereinigten kapitalistischen Klasse und der gesamten Klasse der unselbständig Erwerbenden.»<sup>113</sup>

Über ein Jahr lang wurde im Grosse Rat um die künftige Ausgestaltung der Steuerpolitik gerungen. Dabei wurde das Rathaus zum Kriegsschauplatz zweier verfeindeter Ideologien. Grossräte machten ihrem Ärger Luft, dass der Parlamentsbetrieb missbraucht werde: «Eines begreife ich nicht, wie man bei der heutigen Finanzmisere unsern Staatshaushalt mit den Taggeldern für zwei Sitzungen belastet, die mit Debatten über Sozialismus und Patriotismus,

111 Quelle: Statistisches Amt Basel. Online unter: <http://www.grosserrat.bs.ch/de/der-grosse-rat/geschichte/entwicklung-der-parteienlandschaft> (Stand: 30. September 2013).

112 «Basler Nachrichten» vom 23. April 1921, Nr. 170, 2. Beilage. StABS, Zeitungen 23.

113 «Der Vorwärts» vom 15. April 1921, Nr. 87, S. 1 StABS, Zeitungen 20.

Kapitalismus und Bolschewismus ausgefüllt sind.»<sup>114</sup> Die Prinzipien der Staatsfinanzierung, etabliert von den alten Basler Ratsherren im 19. Jahrhundert, wurden durch neue Herrschaftsverhältnisse auf den Prüfstand gestellt. Wie entscheidend dieser Moment war, lässt sich daran erkennen, dass sich beide Seiten auf die viel zitierte progressive Einkommens- und Vermögenssteuer von 1840 bezogen. Die Linke warf den Bürgerlichen vor, schon damals die Verteilung der Lasten nach dem Leistungsprinzip als «Raub» bezeichnet zu haben. Rechte Politiker wiesen die Anschuldigung zurück und lasen selbstbrühmend aus der Basler Stadtgeschichte von Andreas Heusler vor. Der Historiker hatte das Steuergesetz von 1840 als «liberales Unikum» gewürdigt, «um so mehr, als es sich die als <Aristokraten> und <Geldsäcke> und <Freiheitsfeinde> überall verschrieenen Basler Herren freiwillig selbst gegeben hatten».<sup>115</sup> Für die liberalen Anhänger von 1920 war deshalb klar: «Man hat den Baslern noch nie zeigen müssen, wie man richtig steuert, und das Licht vom Osten [...] stinkt und russt.»<sup>116</sup> Die Diskussionen von 1840 und 1920 gleichen sich insofern, als es nicht um die funktionelle Optimierung eines bestehenden Steuersystems ging, sondern um fundamentale Veränderungen.

Durch linke Extremforderungen stand das gesellschaftliche Solidarmodell, das in Basel acht Jahrzehnte gegolten und sich gefestigt hatte, zur Disposition. Gewissermassen befand man sich wieder ganz am Anfang. Statt als Instrument des sozialen Ausgleichs zu dienen, sollten die direkten Steuern zur Enteignung und zur Entmachtung der Besitzenden führen. Mit klassenkämpferischen Parolen auf der Strasse und politischen Vorstössen im Grossen Rat versuchte die rote Mehrheit ans Ziel zu kommen. An einer ausserordentlichen Grossrats-sitzung verlangte der Sozialdemokrat Welti – unabhängig von den laufenden Steuergesetzberatungen – im Juni 1920 die Erhebung einer einmaligen Extrasteuer «auf grosse Vermögen und Einkommen».<sup>117</sup> Gemäss der kantonalen Statistik von 1919 hatten 1'464 Steuerpflichtige mit 3,15 Millionen Franken doppelt so viel Steuern bezahlt wie alle anderen 34'750 Steuerpflichtigen zusammen.<sup>118</sup> Nun sollte diese kleine Bevölkerungsgruppe noch stärker zur Kasse gebeten werden. Welti schloss seinen Antrag mit den Worten: «Es gibt nur eine Rettung für die Welt: Den Sozialismus.»<sup>119</sup>

114 Ausruf von Grossrat W. Wid (Kath. Volkspartei), zitiert nach der «Nationalzeitung» vom 18. Juni 1920, Nr. 281, Morgenblatt, S. 3. StABS, Zeitungen 22.

115 Zitat aus den «Basler Nachrichten» vom 22. April 1921, Nr. 168, 2. Beilage. StABS, Zeitungen 23.

116 Ebd.

117 «Nationalzeitung» vom 17. Juni 1920, Nr. 280, Abendblatt, S. 5. StABS, Zeitungen 22.

118 Statistik aus der «Nationalzeitung» vom 21. April 1921, Nr. 184, Abendblatt, S. 3. StABS, Zeitungen 22.

119 «Nationalzeitung» vom 17. Juni 1920, Nr. 280, Abendblatt, S. 5. StABS, Zeitungen 22.



Für die Gegner der Extrasteuer stand fest, dass die Attacke gegen die guten Steuerzahler nicht nur einem «Überfall» gleichkam, sondern gleichzeitig die Steuerflucht zur «patriotischen Pflicht» mache: «Schon die Ankündigung dieser Projekte hat sehr fatal gewirkt. Man sprach von Vermögensabgabe und erweckte so die Idee einer Vermögenskonfiskation. Wer mit Kreisen verkehrt, die grosse Steuern zu zahlen haben, weiss wie sehr hier Unruhe herrscht. [...] Erst beginnt die Steuerflucht und dann müssen wir die Steueransätze erhöhen, um noch mehr zur Abwanderung zu zwingen.»<sup>120</sup> Generell kann festgehalten werden, dass in der Zwischenkriegszeit in der Steuerdebatte (dies gilt für Basel-Stadt wie für Baselland) zwei neue Begriffe Einzug hielten: Steuerflucht und Steuerwettbewerb. Beide Themen fanden von nun an starke Beachtung bei der Festsetzung von Abgabeparafis und dominierten die politische Agenda.

Im 19. Jahrhundert war die Stadt noch auf sich selbst konzentriert gewesen. Doch mit der wirtschaftlichen und politischen Öffnung, der Ansiedlung industrieller Betriebe in und um Basel sowie mit dem dadurch entstehenden Pendlerverkehr war es üblich geworden, die Lebens- und Unterhaltsbedingungen in den beiden Kantonen miteinander zu vergleichen. Dazu zählte auch die Gegenüberstellung der Steuertabellen. Aus finanziellen Überlegungen den Wohnortskanton zu wechseln war in der öffentlichen Wahrnehmung kein Verrat am Vaterland und auch bürokratisch keine komplizierte Sache mehr. Damit die grossen Kapitalien nicht in andere Landesteile abflossen, wurde die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit Basels zur argumentativen Speerspitze der Liberalen. Die gefährliche Wendung in der Finanzpolitik verfolgend, bekräftigten sie ihr Parteicredo stärker denn je: weniger Staat, tiefere Abgaben. Der liberale Finanzdirektor Rudolf Miescher bezeichnete eine Extrasteuer als grossen Fehler, zumal die Abwanderung ins nahe Baselbiet bereits stattfindet: «Ich habe an der Steuerflucht keine Freude. Gehen nicht auch die kleineren Leute lieber nach Binningen, Bottmingen und Allschwil, weil sie dort billiger und besser wohnen? Zurück bleibt, wer bleiben muss. [...] Eine Bemerkung, dass auswärts Wohnende von unsern Institutionen zehren ist richtig. Eine Massregel wäre, Theater und Konzert nicht zu subventionieren; dann haben die Leute in Arlesheim auch nichts davon.»<sup>121</sup>

Mit dem Seitenhieb gegen die Baselbieter, ohne Kostenbeteiligung von der städtischen Infrastruktur zu profitieren (es sind dieselben Töne wie heute), unterstrich Miescher seine Bereitschaft zur Überarbeitung der geltenden Steuergesetzgebung (sie stammte noch aus dem Jahr 1897). Einer «mässigen

120 Rede von Grossrat A. Bieder (Liberale) im Grossen Rat, zitiert nach der «Nationalzeitung» vom 18. Juni 1920, Nr. 281, Morgenblatt, S. 3. StABS, Zeitungen 22.

121 Rede von Finanzdirektor Miescher (Liberale) im Grossen Rat, zitiert nach der «Nationalzeitung» vom 18. Juni 1920, Nr. 281, Morgenblatt, S. 3. StABS, Zeitungen 22.

Steuererhebung» würde er sich nicht verweigern. Daraufhin zog Welti seinen Antrag auf eine Extrasteuer zurück. Der Rat beschloss, eine Kommission solle prüfen, ob und auf welche Weise eine gerechtere Verteilung der Steuerlasten bewirkt werden könne.

### Der Gesetzesentwurf der Regierung

Die Ausgangslage für die Steuerdebatte von 1920/21 bildete der «Ratschlag über die Lage des Staatshaushalts und die Revision der Steuergesetzgebung» vom 15. Januar 1920. Dieser war noch unter dem vorherigen Finanzdirektor, dem Sozialdemokraten Eugen Wullschleger, verfasst worden. Um den Haushalt des Kantons war es schlecht bestellt. Allein 1919 hatte die Staatsrechnung mit einem Defizit von 13,2 Millionen Franken abgeschlossen.<sup>122</sup> Die Verschuldung war auf 158 Millionen Franken gestiegen, die Schuldzinszahlungen betragen 15,7 Prozent der Staatsausgaben.<sup>123</sup> Einen Schuldenberg dieses Ausmasses hatte Basel-Stadt bis dato nicht gekannt. Die Gründe für den enormen Anstieg der Ausgaben durch die öffentliche Hand sind bereits geschildert worden.<sup>124</sup>

Wullschleger sah zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts keinen anderen Ausweg, als dem Grossen Rat eine erneute Steuererhöhung beliebt zu machen. Ein neues Steuergesetz sollte aber auch das 1909 eingeführte Prinzip der Zuschlagssteuer aufheben und das seit 20 Jahren geltende Steuergesetz von 1897 beerben. Obwohl ein prominentes Aushängeschild der Linken, plädierte der Finanzdirektor für Zurückhaltung bei der Heraufsetzung der Steueransätze. Mit einer Progression von bis zu 12 Prozent bei der Einkommenssteuer und 6 Promille bei der Vermögenssteuer sei die Schmerzgrenze erreicht. Immerhin bedeutete dies bereits eine Steigerung um 50 Prozent (Einkommen) beziehungsweise 80 Prozent (Vermögen). «Steuerflucht vollzieht sich jetzt schon. [...] In noch weit grösserem Umfange würden sich zweifellos die Abwanderungen und Nichtzuwanderungen bemerkbar machen, wenn sie durch erhebliche vorteilhaftere Steuerverhältnisse in anderen Kantonen und Gemeinden – vom Standpunkt des Steuerpflichtigen aus betrachtet – begünstigt würden.»<sup>125</sup>

Für ein so kleines Gebiet wie Basel sei die Steuerflucht schlimmer als für andere Kantone, weil der Verlust von Steuerkapitalien gleichzeitig Kanton

122 Statistik aus Haitz 1950, S. 10.

123 Ebd., S. 133.

124 Siehe oben, S. 68 ff.

125 Ratschlag über die Lage des Staatshaushalts und die Revision der Steuergesetzgebung vom 15. Januar 1920, S. 43. UB, Oek ZS 53.

und Gemeinde treffen würde. Der Regierungsrat wollte die Steuerentlastung der unteren Klassen forcieren und damit eine Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums erreichen. Im «Ratschlag» postulierte er bei der Einkommenssteuer eine wesentliche sozialpolitische Änderung: Zivilstand und Lebenskosten der Steuerpflichtigen sollten neu viel stärker berücksichtigt werden. Als Normalfall wurde die vierköpfige Familie definiert. Personen mit weniger Angehörigen bezahlten Steuerzuschläge, Personen mit mehr Angehörigen profitierten von Steuerabschlägen. Am sozialen Nutzen dieser Regelungen schieden sich die Geister bis zum Abstimmungstag. Auch bei der Erbschaftssteuer wurden Änderungen vorgenommen. Sie sollte künftig in dreierlei Hinsicht progressiv gestaltet werden: bei abnehmendem Verwandtschaftsgrad zwischen Erblasser und Erben, bei der Höhe des Erbanfalls und in Bezug auf die Höhe des Vermögens, das der Erbe bereits besass. Mit den Steuererhöhungen prognostizierte das Finanzdepartement Mehreinnahmen von 9–10 Millionen Franken.

Der sehr ausführliche Bericht von Wullschleger zuhanden des Grossen Rats bestand in weiten Teilen aus einem Resümee über die Vor- und Nachteile der geltenden kantonalen Steuergesetze. Als Fortschritt hob der Finanzdirektor hervor, dass 1911 die Auskunftspflicht der Arbeitgeber gegenüber der Steuerverwaltung eingeführt worden sei. Positiv wertete er ebenfalls die durch das Schweizerische Zivilgesetzbuch vorgeschriebene amtliche Inventarisierung, die sich nicht nur auf die Erbschafts-, sondern auch auf die Einkommens- und Vermögenssteuer günstig ausgewirkt habe. Als eines der wirksamsten Kontrollmittel bezeichnete er die gesetzliche Vorschrift, den Steuerbehörden Einblick in die Konten der Banken und privaten Vermögensverwaltungen zu verschaffen. Davon nahm Wullschleger aber sogleich wieder Abstand. Die Auflösung des Bankgeheimnisses würde bloss zu einer Massenabwanderung von Vermögensobjekten führen. «Die steuerfiskalische Wirkung wäre Verminderung, statt der angestrebten Vermehrung der Steuererträge.»<sup>126</sup> Interessant ist, dass er sich zwar nicht gegen die Anstellung weiterer Steuerkommissäre stellte, jedoch zur Vorsicht mahnte. Die Vergrösserung der Steuerverwaltung sei nicht alles Heil und müsse natürliche Schranken kennen. «Ausserdem darf natürlich die Kontrolle nicht zur eigentlichen Chikane ausarten, womit der Wille zur richtigen Erfüllung der Steuerpflicht im allgemeinen keineswegs gekräftigt würde.»<sup>127</sup> 1918 waren der Finanzdirektor und seine Chefbeamten wegen eines Steuerskandals massiv unter Druck geraten.<sup>128</sup>

126 Ebd.

127 Ratschlag über die Lage des Staatshaushalts und die Revision der Steuergesetzgebung vom 15. Januar 1920, S. 43. UB, Oek ZS 53.

128 Siehe unten, S. 179 ff.

Wullschlegers überraschend bürgerliche Position äusserte sich auch bei der Veröffentlichung der Steuerregister, einem Kernanliegen seiner Parteigenossen. Er fragte sich, ob ein Verzicht auf die Geheimhaltung zu höheren Steuererträgen führen würde. Nach Schanz, dessen Analyse der Finanzdirektor bei seiner Meinungsbildung konsultierte, geschieht dies nicht: «Man kann nicht behaupten, dass die Öffentlichkeit der Steuerregister in den Schweizerkantonen von grossem Erfolg begleitet ist. Die Denunziation ist nicht jedermanns Sache, der Steuerrodel ist eventuell Gegenstand der Neugierde, aber selten Anlass zu Korrekturen seitens Dritter.»<sup>129</sup> Wullschleger lehnte die Veröffentlichung der Steuerregister denn auch ab. Zu seinem Entscheid trug bei, dass das Volk bei allen bisherigen Vorstössen zu diesem Thema am Steuer- und Geschäftsgeheimnis festgehalten hatte. Nicht einmal der beschränkte Zugang bei einem rechtlichen Interesse habe Akzeptanz gefunden. Er vertrat ferner die Ansicht, die Neugierde des Menschen werde dazu führen, dass «die Einsichtnahme durch Private sogar eher eine Verschlechterung als eine Verbesserung der Steuerergebnisse»<sup>130</sup> bewirke. Summa summarum konnte die SP mit ihrem Vertreter im Regierungsrat nicht zufrieden sein. Mit seinem «Ratschlag» lehnte er wesentliche Forderungen der Linken ab und zielte wohl auf dessen Billigung durch die Bürgerlichen ab.

Die ideologischen Grabenkämpfe traten auch in der Kommission zutage, die über die Steuergesetzvorlage des Regierungsrats beriet und innerlich gespalten war. Die linke Kommissionsmehrheit «korrigierte» die Ansätze des abtrünnigen Parteimannes Wullschleger und hob die Progression auf 14 Prozent, bei alleinstehenden Personen auf 16,8 Prozent. Ausserdem verlangte sie die Aufhebung des Steuergeheimnisses und die Wahl der Steuerkommission durch den Grossen Rat (bisher Regierungsrat). Hugo Baumgartner, einer der führenden Köpfe der Basler Sozialdemokraten und ein brillanter Rhetoriker, wollte damit den grossen Steueründern auf den Pelz rücken: «Die Steuerkommission ist bis jetzt rein bürgerlich gewesen, nur ein Sozialdemokrat sass in ihr. Wenn gesagt wurde, wir verstünden davon zu wenig, so ist das ein Kompliment; wir verstehen vom Schwindel zu wenig. Es ist die Scheu der Bürgerlichen, die Sozialdemokraten in ihre intimeren Dinge hineinblicken zu lassen.»<sup>131</sup> Baumgartners Votum stützte sich auf den Bericht der grossrätlichen Prüfungskommission, die 1918 krasse Missstände in der Basler Steuerverwaltung festgestellt hatte.<sup>132</sup> Reiche

129 Schanz 1890, Bd. I, S. 120.

130 Ratschlag über die Lage des Staatshaushalts und die Revision der Steuergesetzgebung vom 15. Januar 1920, S. 43. UB, Oek ZS 53.

131 Zitat aus der «Nationalzeitung» vom 17. Februar 1921, Nr. 81, Abendblatt, S. 3. StABS, Zeitungen 22.

132 Bericht der Grossrätlichen Prüfungskommission über den Verwaltungsbericht pro 1916, dem Grossen Rat vorgelegt am 24. Januar 1918. UB, Oek ZS 53.

Steuerzahler blieben vom Zugriff verschont, während die mittleren und tieferen Arbeiterschichten die Steuern auf den Rappen genau abzuliefern hätten, lautete deren Fazit. Mit 59 zu 57 Stimmen beschloss der Grosse Rat, die Steuerkommission künftig selbst zu bestellen und dem Regierungsrat diese Kompetenz zu entziehen.

Die Bürgerlichen waren ursprünglich bereit gewesen, die Steuervorlage des Regierungsrats zu akzeptieren. Mit den Verschärfungen jedoch, die das Gesetz durch die Kommissionsmehrheit erfahren hatte, gingen sie in die Opposition. Niemals konnten sie zulassen, dass in der nach kaufmännischer Tradition verschwiegenen Handelsstadt Steuerdaten von Unternehmen und Privatpersonen dem breiten Publikum zugänglich gemacht würden. «Unsere Staatsbehörden haben nicht der Neugier zu dienen», befand der liberale Politiker Bieder.<sup>133</sup> Grossrat Bertsch von der Bürgerpartei warnte vor ähnlichen Folgen wie in den Zürcher Gemeinden, welche die Steuerregister veröffentlichten: «Dort sieht man zuerst, was der Präsident versteuert und der versteuert gewöhnlich nicht zu viel. Dann, sagen die andern, brauchen wir auch nicht so viel zu versteuern. Das ist von schlechtem Einfluss auf die Steuermoral.»<sup>134</sup> Doch auch diesen Antrag brachte die geschlossen agierende SP mit 51 zu 50 Stimmen durch.

Je stärker sich die ursprüngliche Version des Regierungsrats in die Richtung eines sozialistischen Machwerks bewegte, desto emotionaler hörten sich die Appelle der Mitte- und Rechtsparteien an. Warnungen vor dem Beutezug der Baselbieter wurden ausgesprochen: ein neues Argumentationsfeld, das nun bewirtschaftet wurde. Finanzdirektor Miescher gab zu bedenken, dass Basel-Stadt mit einer Progression von 12 Prozent bereits schlechter abschneide als manche umliegende Gemeinde. Eine noch höhere Besteuerung würde den Kanton konkurrenzunfähig werden lassen: «Meine Herren, wir sind nicht die einzigen, die diese Rechnung machen, auch die Steuerpflichtigen nicht. Zeitungsberichte aus den Landratsverhandlungen von Baselland lehren uns dies. Um die untern Steuerzahler zu entlasten, sucht man dort fremde grosse Kapitalien, die noch fehlen, herzuziehen. Es war mir bis jetzt nicht bekannt, dass man in sozialistischen Kreisen dem basellandschaftlichen Steuereinsammler sehr gewogen ist; mit ihren Anträgen aber werden sie ihm eine grosse Freude bereiten.»<sup>135</sup> Für Gregor Stächelin (Bürgerpartei) fiel Basel auch hinter Zürich zurück: In der Zwinglistadt betrage die Steuer auf das Einkommen höchstens 13 Prozent, während die Vermögenssteuer halb so hoch sei.<sup>136</sup> Dieser Vergleich des Grossrats untermauert,

133 Zitat aus der «Nationalzeitung» vom 23. Dezember 1920, Nr. 604, S. 4. StABS, Zeitungen 22.

134 Ebd.

135 Zitat aus der «Nationalzeitung» vom 22. Dezember 1920, Nr. 602, Abendblatt, S. 9. StABS, Zeitungen 22.

136 «Nationalzeitung» vom 10. März 1921, Nr. 117, Abendblatt, S. 5. StABS, Zeitungen 22.

wie der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts an Wichtigkeit gewann.

Besorgt über die Konsequenzen des «Steuerexperiments» mischte sich die Basler Handelskammer in die Diskussion ein. Ihre eindringliche Stellungnahme ist ein weiteres Novum in der Basler Steuergeschichte. Erstmals erhob ein Wirtschaftsverband öffentlich seine Stimme im Zusammenhang mit der Staatsfinanzierung. Der neue Akteur, der für attraktive wirtschaftliche Rahmenbedingungen lobbyierte, hatte dem Entwurf des Regierungsrats «trotz mannigfacher Bedenken» seinen Segen erteilt. Der abgeänderten Version verweigerte er allerdings seine Zustimmung. Mit der Übersteigerung der Einkommenssteuer und der vervielfachten Progression würde das Kapital geradezu aus der Stadt getrieben, die Anziehungskraft der nichtbaslerischen Gemeinden immer stärker. «Wenn nun trotzdem, nach dem Willen, und aller Warnungen ungeachtet, das Steuergesetz nach dem Willen der jetzigen Grossratsmehrheit herauskommt, so tut unsere gesetzgebende Behörde nach unserer festen Überzeugung einen unheilvollen Schritt: mit ihrem Raubbau frevelt sie an einer dauernden Genesung unserer Staatsfinanzen.»<sup>137</sup>

Die Einwände der bürgerlichen Minderheit und des Wirtschaftsverbands verfangen nicht. Keiner aus den sozialdemokratischen Reihen liess sich umstimmen. Mit 62 zu 59 Stimmen wurden die von der Kommissionsmehrheit portierten Höchstsätze der Progression gutgeheissen. Dass in der Folge reiche Basler mitsamt ihrem Hab und Gut der Stadt den Rücken kehren könnten, empfand der Sozialdemokrat Hugo Baumgartner sogar als Heilungsprozess: «Wenn 15 Millionäre den ungastlichen Staub Basels von ihren Lackstiefeln schütteln, so ist das eine Demonstration ad saccum. Das ist ganz gesund. Es kann uns ganz erwünscht sein, wenn dem Bürgertum diese Lektion über den Privatkapitalismus erteilt wird.»<sup>138</sup> Am 9. März 1921 nahm der Grosse Rat das überarbeitete Steuergesetz mit 59 zu 57 Stimmen an. Damit war der Abstimmungskampf, der bis zur letzten Minute dauern sollte, eröffnet.

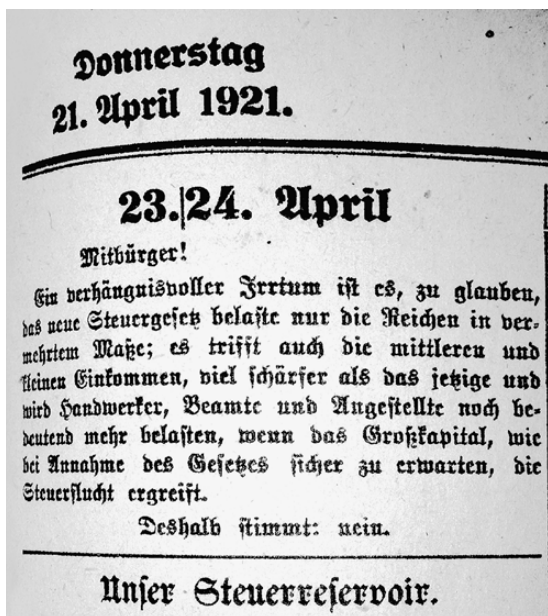
### **Bürgerliche Abwehrschlacht gegen das Steuergesetz**

Die Bürgerlichen waren sich darüber im Klaren, dass sie gegen das Steuergesetz nur ankamen, wenn es ihnen gelang, diejenigen Kreise aus den Arbeiter-, Angestellten- und Beamtenschichten für sich zu gewinnen, die in den letzten Jahren

<sup>137</sup> Eingabe der Basler Handelskammer, zitiert nach der «Nationalzeitung» vom 10. Februar 1921, Nr. 68, S. 3. StABS, Zeitungen 22.

<sup>138</sup> Zitat aus der «Nationalzeitung» vom 10. März 1921, Nr. 117, Abendblatt, S. 5. StABS, Zeitungen 22.

Abb. 2: *Kampf gegen das Steuergesetz von 1921. Inserat der Basler Bürgerlichen in den «Basler Nachrichten» vom 21. April 1921.*



mit der Sozialdemokratie sympathisiert hatten. Sie entschieden sich für eine zweigleisige Strategie: Mit einem Anzug des liberalen Grossrats Albert Oeri unterstrichen sie ihren Willen, sich für die Entlastung der unteren Steuerklassen einzusetzen. Die Regierung wurde eingeladen zu prüfen, wie sämtliche Erleichterungen, die das Steuergesetz für kinderreiche Familien und Genossenschaften vorsah, auch bei einer Verwerfung der Vorlage mit sofortiger Wirkung in Kraft gesetzt werden könnten.<sup>139</sup> Eine kluge Aktion, um das Bild der Freisinnigen, Liberalen und Katholiken in der Öffentlichkeit aufzuwerten. Die Botschaft an ganz Basel lautete: Wir betrieben keine Reichenpolitik, sondern berücksichtigten die Bedürfnisse der einkommensschwachen Bevölkerung.

Neben dieser öffentlichen Erklärung startete die bürgerliche Arbeitsgemeinschaft, die alle verfügbaren Kräfte mobilisierte, eine umfangreiche Inseratenkampagne. Mit dieser suchten sie den Kontakt zum arbeitnehmenden Volk. Wie die Abbildung 2 zeigt, wurde vor allem der Eindruck bekämpft, die Stimmbürger hätten über eine «Reichensteuer» abzustimmen, die nur die wenigsten Geldbeutel treffe.<sup>140</sup> Wenn wegen des neuen Steuergesetzes die Grossverdiener wegziehen würden, müssten Handwerker, Beamte und Angestellte bedeutend

139 Anzug von Albert Oeri und Konsorten, eingereicht an der ausserordentlichen Grossrats-sitzung vom 31. März 1921. UB, 13.14, Protokolle des Grossen Rates 1920 – 1922.

140 Inserat in den «Basler Nachrichten» vom 21. April 1921, Nr. 166, Beilage. StABS, Zeitungen 23.

stärker belastet werden, prophezeiten die Annoncen der bürgerlichen Arbeitsgemeinschaft. Was die linken Gesetzesbefürworter behaupteten, sei verführerisch und irreführend.

Das Parteiorgan der Sozialdemokraten und Kommunisten, der «Vorwärts», schrieb dagegen, die Basler Kapitalisten könnten die Aufschläge gut verkraften. In den kriegsversehrten Ländern betrage die Progression bis zu 60 Prozent. Die Zeitung betonte die Familienfreundlichkeit, durch die sich die Vorlage auszeichne: «Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass der, der eine grosse Familie zu ernähren hat, weniger Steuern zahlen soll als der, der nur für sich selbst zu sorgen hat.»<sup>141</sup> Mit einem zweiten plakativen Inseratetext (Abb. 3) bekämpfte die bürgerliche Phalanx diese Auffassung. Die scheinbar soziale Entlastung entpuppe sich als Steuerfalle für Mittelstand und Arbeiterklasse. «Was haben sie Böses getan?», wurde der Stimmbürger gefragt und die Geschichte eines älteren kränklichen Ehepaars erzählt, das unter dem neuen Steuergesetz zu leiden habe. Für ihre lebenslange Arbeitsamkeit und Sparsamkeit, die zu einer Rente von 3'600 Franken geführt habe, würden sie bestraft: «Weil sie keine «Normalfamilie» bilden, zahlen sie nach dem neuen Steuergesetz reichlich einen Drittel mehr Einkommenssteuer als eine solche.»<sup>142</sup>

Um die Wirkung zu erhöhen, wurden diese Fallbeispiele mit leidenschaftlichen Leserbriefen von Direktbetroffenen ergänzt. «Auch ein Staatsangestellter» nannte sich der Verfasser des nachfolgenden Textes, der eine ungerechte fiskalische Massregel auf sich zukommen sah: «Und nun sollen ungerechnet diejenigen, die die staatlichen Einrichtungen am wenigsten in Anspruch nehmen, Steuerpflichtige ohne Angehörige, in erster Linie Junggesellen, die vom Staat nichts als etwa die Garantie öffentlicher Sicherheit geniessen, einen vierfachen Zuschlag zahlen.»<sup>143</sup> In der bürgerlichen Presse herrschte einhellig die Meinung, dass es wegen dem neuen Steuergesetz zu mehr Steuerhinterziehung komme. In Basel sei es dann wie in Zürich: ein Ehrenmann ist, wer noch die Hälfte versteuert. Wieder wurden die Arbeitnehmer darauf hingewiesen, dass sie am meisten von den Auswirkungen betroffen wären: «Den Schaden hätten dann alle diejenigen, die ihr Einkommen ganz versteuern müssen, weil es den Steuerbehörden nicht verheimlicht werden kann: Staatsarbeiter, Beamte und Angestellte. Sie allein dürften sich dann den schmerzlichen

141 «Der Vorwärts» vom 6. April 1921, Nr. 81, S. 1, und vom Freitag, 15. April 1921, Nr. 87, S. 1. StABS, Zeitungen 20.

142 Inserat in der «Nationalzeitung» vom 21. April 1921, Nr. 184, Abendblatt, S. 3. StABS, Zeitungen 22.

143 Leserbrief aus den «Basler Nachrichten» vom 13. April 1921, Nr. 153, 1. Beilage. StABS, Zeitungen 23.





Abb. 3: Emotional geführte Debatte. Die Steuergegner suchten mit plakativen Überschriften die Aufmerksamkeit der Bevölkerung. Inserat in der «Nationalzeitung» vom 21. April 1921.

Ruhm «echter Ehrenmänner» gönnen.»<sup>144</sup> Mit der Überschrift «Edeldenkende Kommunisten gesucht!» wurden Gesetzesbefürworter aus dem ganz linken Spektrum aufgefordert, die Folgen der Erbschaftssteuer zu bedenken: «Was soll unsereiner machen, wenn er vom Vater ein Häuschen erbt, das dank einer übertriebenen Brandschatzung zu 50'000 Franken taxiert ist und er infolgedessen mit 1'100 Franken Erbschaftssteuer herausrücken soll? Wer gibt ihm dieses Geld?»<sup>145</sup> Natürlich richtete sich diese Botschaft nicht in erster Linie an die Kommunisten. Vielmehr sollte sie dem Kleinbürgertum an einem konkreten Beispiel klarmachen, wie es selbst von den neuen Regelungen im Gesetz betroffen sein könnte.

Auch die Gefahr der Steuerflucht wurde breit abgehandelt. Ein Bankbeamter schilderte der Leserschaft der «Nationalzeitung» seine Eindrücke, die er aus Gesprächen mit grossen und kleinen Kunden gewonnen habe. Diese seien nicht mehr gesinnt, die immer schwerer werdenden Steuerlasten zu erdulden: «Sie geben ihrer Absicht unverhohlenen Ausdruck, ihr Domizil in einen anderen Kanton zu verlegen und dann ganz einfach nur zur Besorgung der Geschäfte in die Stadt zu kommen. Bei den guten Tram- und Bahnverbindungen [...] ist es ohne weiteres einleuchtend, dass diese Absichten in kurzer Zeit verwirklicht werden.»<sup>146</sup> Ein ganzseitiger Artikel, in dem die Belastung des Erwerbseinkommens in neun Schweizer Stadtgemeinden aufgeführt wurde,

<sup>144</sup> «Nationalzeitung» vom 19. April 1921, Nr. 180, Abendblatt, S. 5. StABS, Zeitungen 22.

<sup>145</sup> Inserat in den «Basler Nachrichten» vom 18. April 1921, Nr. 162, letzte Seite. StABS, Zeitungen 23.

<sup>146</sup> Leserbrief aus der «Nationalzeitung» vom 24. April 1921, Nr. 188, Beilage, StABS, Zeitungen 22.

sollte zeigen, wie gut der Kanton mit seiner bisherigen Finanzpolitik gefahren sei. Bei der Besteuerung der höchsten Einkommen ab 50'000 Franken belegte Basel mit einem Steuerbetrag von 4'867 Franken den zweitgünstigsten Platz (hinter Liestal mit 2'590 Franken).<sup>147</sup> Gerade weil die Stadt anständig mit seinen Millionären umgegangen sei, hätten alle Schichten, vor allem «die kleinen Leute», von guten Verdienstmöglichkeiten und einem tiefen Steuerfuss profitiert. Wer diese Vorzüge beibehalten wolle, müsse das Gesetz ablehnen. Tue er dies nicht, habe er die Konsequenzen zu tragen: «Wer die Millionäre recht quetschen und nach ihrem Wegzug in's Baselbiet, wo sie am allerbesten davonkommen, an ihrer Stelle die Staatslasten tragen will, braucht nur für das neue Steuergesetz zu stimmen.»<sup>148</sup>

Dabei wurde an die bemerkenswerte Äusserung des Sozialdemokraten Hugo Baumgartner angeknüpft, der den Wegzug von Grossverdienern im Grossen Rat begrüsst hatte. Rhetorisch fragten die Abstimmungsgegner: «Wer will die gute Lektion des Genossen Baumgartner geniessen?» Dem Politiker, der als Lehrer an der Basler Gewerbeschule arbeitete und eine schillernde Persönlichkeit gewesen sein muss,<sup>149</sup> widmeten die Bürgerlichen ein ganzseitiges Gedicht mit dem Titel «Der kleine Mann und der grosse Hugo». Es zeigt, wie facettenreich und emotional diese Steuerdebatte geführt wurde. Nachfolgend ein ausgewählter Abschnitt:

«Doch man kann nicht sprechen von den Sachen,  
Ohne unsern Hugo taub zu machen.  
<Recht ist's, wenn sich drücken Millionäre,  
Brüllt er, <Denn das stützt die Sozi-Lehre!  
Mir hingegen macht nicht kalt noch heiss  
Diese Lehre. Aber, was ich weiss,  
Ist: ein wilder Steuerkampf allhier  
Würde Basel schaden und auch mir.  
Ich begehre nicht Prügelknab zu sein,  
Stimme darum trotz dem Hugo: Nein!»<sup>150</sup>

147 Inserat in der «Nationalzeitung» vom 24. April 1921, Nr. 188, Beilage. StABS, Zeitungen 22.

148 Ebd.

149 Gespräch des Autors mit Carl Miville, ehem. Basler National- und Ständerat der SP. Geboren 1921, erlebte er Hugo Baumgartner im Kindes- und Jugendalter. Sein Vater, Carl Miville senior, war Regierungs- und Nationalrat der Basler SP. Das Gespräch fand am 14. Oktober 2013 in Basel statt.

150 «Nationalzeitung» vom 22. April 1921, Nr. 186, Abendblatt (Inseratenteil). StABS, Zeitungen 22.

Abb. 4: Steuergesetz als Türöffner für Heiratsschnüffler. Die Auflösung des Steuergeheimnisses wurde von den Gegnern als Gefahr dargestellt. «Basler Nachrichten» vom 22. April 1921.



Schliesslich versuchte das Gegnerkomitee, das Steuergesetz wegen der Auflösung des Steuergeheimnisses zu bodigen (Abb. 4). Dieses öffne Schnüfflern, Heiratsagenten und neidischen Nachbarn Tür und Tor. Der «Vorwärts» konnte allerdings mit einem gewichtigen Argument aufwarten: Die Öffentlichkeit habe das Recht und die Pflicht zur Steuerkontrolle. Wer ein gutes Gewissen habe, könne gegen die Bestimmung nichts einwenden: «Vom Arbeiter und Angestellten ist sehr leicht zu erfahren, was er verdient; der Reiche ist stets bestrebt, seinen Besitz zu verheimlichen.»<sup>151</sup> Doch die Führung der linken Anhängerschaft war in Sorge. Der Mobilmachung der Bürgerlichen wurde zu viel Raum überlassen. Auf der eigenen Seite fehlte es an Dynamik. Im «Vorwärts» forderte man die Parteigenossen auf, die Bedeutung und Tragweite des Steuergesetzes zu erkennen und sich mehr ins Zeug zu legen. Die Arbeiterunion rief zwei Tage vor der Abstimmung zur grossen Demonstrationsversammlung auf dem Marktplatz auf. Die Arbeiterschaft sollte darauf eingeschworen werden, nicht auf die «Sirenengesänge seiner Ausbeuter zu horchen».<sup>152</sup> «Worin für uns die oberste Bedeutung dieses Kampfes besteht, ist das: Ob die Proletarier unserer Stadt durch die Wolken giftigen Gases hindurch, die die bürgerliche Lügenpropaganda erzeugt hat, erkennen werden,

151 «Der Vorwärts» vom 15. April 1921, Nr. 87, S. 1. StABS, Zeitungen 20.

152 Aufruf zur Demonstration, abgedruckt im «Vorwärts» vom 19. April 1921, Nr. 90, S. 1. StABS, Zeitungen 20.

dass es sich um einen politischen Machtkampf handelt zwischen den zwei Klassen der Ausbeuter und der Ausbeuteten.»<sup>153</sup>

Beim Urnengang vom 23./24. April 1921 registrierte man eine der höchsten Stimmbeteiligungen, die in Basel je erreicht wurden. Sie lag bei 81 Prozent. Die heftigen Auseinandersetzungen zum Steuergesetz hatten die breiten Massen bewegt. Mit 10'474 zu 14'105 Stimmen wurde die Vorlage abgelehnt. Nicht nur die heimische bürgerliche Presse jubelte ob dieses klaren Verdikts. In der ganzen Schweiz zeigten sich die Kommentatoren freisinnig-liberaler Blätter erleichtert. «Der fiskalische Sadismus des roten Gesetzes sieht sich um seine Opfer betrogen», frohlockte die «Neue Zürcher Zeitung». «Der Bogen war überspannt», meinte der Berner «Bund». Und die Lausanner «Revue» bilanzierte: «Es ist eine Lehre für jene Besessenen, die ihre Augen auf Moskau gerichtet haben.»<sup>154</sup>

### Der Basler Steuerkompromiss

Vor einer «Steuerhölle» hatten die Bürgerlichen Basel zwar bewahren können, doch das Problem der in den Staatskassen klaffenden Löcher war damit nicht gelöst. Bereits am 23. Juni 1921 stand das neue Steuergesetz wieder auf der Tagesordnung des Grossen Rats. Und die Verhandlungen begannen denkbar schlecht. Offensichtlich hatten sich die Gemüter noch nicht ganz abgekühlt. Die aufwühlende Abstimmung über das Steuergesetz lag erst zwei Monate zurück. Im Rathaus kam es zu Szenen, wie wir sie heute gelegentlich aus anderen Ländern zu sehen bekommen. Nach einem Wortgefecht bekämpften sich bürgerliche und linke Politiker mit den Fäusten. Eine Prügelei unter Parlamentariern in der konsensorientierten Schweiz, ausgelöst durch den Streit über die Staatsfinanzierung! Der Zwischenfall, der sich – angesichts der meist trockenen Steuerakten – mit einem gewissen Amusement liest, soll an dieser Stelle gemäss dem Grossratsprotokoll vom 30. Juni 1921 wiedergegeben werden:

«Schon während Herr Baumgartner sprach, machte Herr Dr. A. H. Wieland, dessen Sitz sich schräg hinter demjenigen des Herrn Baumgartner befindet, halblaute Zwischenbemerkungen, auf deren eine Herr Baumgartner mit den Worten «Danke, Herr Oberstlieutenant» antwortete. Nachdem Herr Baumgartner seine Rede beendet hatte, sagte Herr Dr. A. H. Wieland zu ihm im

153 «Der Vorwärts» vom 22. April 1921, Nr. 93, S. 1. StABS, Zeitungen 20.

154 Alle Zitate aus den «Basler Nachrichten» vom 27. April 1921, Nr. 175, Beilage. StABS, Zeitungen 23.

Hinblick auf die Steuergesetz-Abstimmung: «Gäll, die het Sie gfuخت.» Herr Baumgartner antwortete: «Sie hets nit gfuخت, aber Sie miend sich schäme.» Darauf Herr Dr. Wieland: «Herr Baumgartner, Sie sind e Hanswurst.» Herr Baumgartner drehte nun den Kopf links rückwärts in der Richtung gegen Herr Dr. Wieland und replizierte: «Und Sie sind e Esel.» Nun holte Herr Dr. Wieland zu einem Schläge gegen Herrn Baumgartner aus und traf ihn, der sich in diesem Moment wieder nach vorne kehrte, mit dem Rücken der rechten Hand an die linke Wange. Herr Baumgartner sprang auf und rief Herrn Dr. Wieland zu: «Du Schnuderbueb, i schloh der dr Zwicker in d'Schnure!»<sup>155</sup>

Abgesehen von diesem Fehlstart verliefen die Beratungen im Grossen Rat jedoch viel reibungsloser als beim ersten Gesetzesentwurf. Dazu trug hauptsächlich die innerlich zerstrittene sozialdemokratische Partei bei. In dem Monat, in dem das von der Linken so propagierte Steuergesetz Schiffbruch erlitt, spalteten sich die Kommunisten ab und gründeten ihre eigene Basler Sektion. Die Fraktionsgrösse der SP betrug nun noch 47 Sitze, die der Kommunisten 16 Sitze.<sup>156</sup> Die Arbeiterbewegung bildete keine geschlossene Einheit mehr. In der verkleinerten SP fand ein Umdenken statt: die Positionen wurden moderater. Die Annäherung an den politischen Gegner führte zu einer höheren Kompromissbereitschaft auf beiden Seiten. In der Kommission, die das Steuergesetz vorbereitete, konnten sich alle Fraktionen mit Ausnahme der Kommunisten zu einer Lösung durchringen. Man einigte sich darauf, die Progression beim Einkommen auf 12,5 Prozent, beim Vermögen auf 6 Promille zu erhöhen. Damit lag man wieder auf der Höhe der Ansätze, die Finanzdirektor Wullschlegler vorgeschlagen hatte. Auch bei der Erbschaftssteuer folgte die Kommission dem «Ratschlag» des Regierungsrats. Als das Steuergesetz im Grossen Rat verhandelt wurde, blieben die Redeschlachten aus. Die Liberalen bekundeten zwar allergrösste Mühe, dem Entwurf zuzustimmen. Doch als Verhinderer eines Steuerkompromisses wollten sie nicht gelten. «Sodann ist auch ein viel zu hartes Gesetz Extrasteuern und Zuschlägen vorzuziehen.»<sup>157</sup> Finanzdirektor Miescher sprach von einem guten Ende: «Den Rekord werden wir nur in der Entlastung der unteren Klassen, nicht aber in der Belastung der oberen haben. [...] Wegen der Steuerflucht brauchen wir uns heute noch keine grauen Haare wachsen zu lassen.»<sup>158</sup> In nur 5½ Stunden hatte der Grosse Rat

155 Protokoll der Ausserordentlichen Grossratssitzung vom 30. Juni 1921, S. 104–106. UB, 13.13, Protokolle des Grossen Rates 1920–1922.

156 Teuteberg 1988, S. 356 ff.

157 Grossrat A. Bieder (Liberaler), zitiert nach der «Nationalzeitung» vom 6. April 1922, Nr. 165, Abendblatt, S. 7. StABS, Zeitungen 22.

158 Zitat aus der «Nationalzeitung» vom 7. April 1922, Nr. 166, S. 3. StABS, Zeitungen 22.

die 41 Paragraphen des Gesetzes durchberaten. In der Schlussabstimmung wurde es mit 81 zu 6 Stimmen angenommen. «Aus dem allseitigen Verlangen, aus dem parteipolitischen Gezänk und der Finanzmisere zu geordneten Zuständen zu gelangen, verdanken wir den Steuerkompromiss», lautete das Fazit der «Nationalzeitung».<sup>159</sup>

### Der lange Weg zum ersten allgemeinen Steuergesetz von 1928

«Es ist, mit Betrübnis müssen wir es melden, gegen das Steuern noch kein Mittel, kein Pülverchen und kein Tränklein erfunden worden, so wenig wie gegen den Tod. Steuern müssen wir – im Leben; Steuerfreiheit finden wir erst – im Tod.»<sup>160</sup>

Das Kapitel, in dem der Durchbruch zum ersten allgemeinen Steuergesetz im Kanton Baselland rekonstruiert wird, beginnt mit einer schweren Niederlage für die *classe politique*. Am 16. November 1926 verabschiedete der Landrat mit 60 zu 8 Stimmen bei 25 Enthaltungen (hauptsächlich Vertreter der Sozialdemokraten) den Gesetzesentwurf für eine regelmässige Staatssteuer. Dreieinhalb Jahre hatten sich zuvor die Verhandlungen hingezogen. Regierung und Parlament empfahlen dem Volk eindringlich, die Vorlage anzunehmen und damit der Ära der unsozialen Zuschlagssteuern ein Ende zu bereiten. «Auf die Dauer kann diese summarische und rohe Lösung nicht befriedigen, und dem längst aufgestellten Postulat auf Vorlage einer nach den neuern Steuergrundsätzen ausgearbeiteten einheitlichen Vorlage muss nunmehr Nachachtung verschafft werden.»<sup>161</sup> Zur Erinnerung: Seit 1919 wurden im Baselbiet alle Einkommen über 3'500 Franken und alle Vermögen über 10'000 Franken mit einem Zuschlag von 60 Prozent belastet. Die immer noch gültige Verfassung von 1892 sah zudem vor, dass ohne Ausnahme alle Einkommen ab 500 Franken versteuert werden mussten. Ein steuerfreier Mindestbetrag existierte de facto nicht. Vom Armengenössigen bis zum Grossgrundbesitzer sollte jeder Einwohner den Bedürfnissen des Staatswesens seinen Tribut zollen.

Bei dem Steuergesetz ging es um die Sicherstellung einer langfristigen, soliden Staatsfinanzierung. Als letzter Kanton der Eidgenossenschaft verfügte Baselland noch immer über kein unbefristetes Staatssteuergesetz. Das Volk aber inter-

159 «Nationalzeitung» vom 9. April 1922, Nr. 169, S. 8. StABS, Zeitungen 22.

160 «Der Landschäftler» vom 8. November 1898, Nr. 264, S. 1. StABL, LS I.

161 Zitat aus Weber, Karl: Entstehung und Entwicklung des Kantons Basellandschaft 1798–1932, in: Geschichte der Landschaft Basel und des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 2, Liestal 1932, S. 712.

essierten die Verhältnisse in der restlichen Schweiz herzlich wenig. Am 31. Januar 1926 wurde die Vorlage mit 5'276 zu 7'591 Stimmen verworfen. In allen Bezirken überwog der Neinanteil. Obwohl Verbände und Interessenorganisationen aus Landwirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Posamenterei und Handel um Zustimmung gewiebelt hatten, zerschellten alle Bemühungen und Argumente an der alten Steuerresistenz der Baselbieter. In diesem Landesteil schien es ausgeschlossen, dass die Regierten ihrer demokratisch eingesetzten Regierung jemals unbefristete Steuereinnahmen zubilligen würden. Der tief verwurzelte Instinkt, dem Staatsapparat zu misstrauen und ihn klein zu halten, verhinderte eine stabile und kontinuierliche Fiskalpolitik. Hinzu kam, dass der Kanton seit 1924 positive Jahresabschlüsse verzeichnete. Weshalb also höhere Beiträge an Liestal abliefern, wenn die Mittel ja ausreichten? Als persönliche Niederlage muss die Verwerfung des Steuergesetzes dem Baselbieter Steuerverwalter Karl Wirz erschienen sein. Seine Rolle als mächtiger Mann im Finanzdepartement ist bis dato unbeleuchtet geblieben.<sup>162</sup> Als der Chefbeamte 1963 starb, wurde er in den Zeitungen einhellig als heimlicher Architekt der Steuergesetzgebung von 1928 beschrieben. Beim ersten Versuch zwei Jahre zuvor war ihm der Erfolg noch verwehrt geblieben.

Mit dem gescheiterten Steuergesetz von 1926 war ein neuer Anlauf unternommen worden, die Rückständigkeit des Kantons Baselland zu beseitigen. Dieses Unterfangen war aus verschiedenen Gründen, die zeitlich ungünstig zusammenfielen oder von der politischen Elite unterschätzt worden waren, gescheitert. Ausschlaggebend dürfte mitunter gewesen sein, dass der Gesetzesentwurf keine Regelungen enthielt, einen bestimmten Anteil der Steuereinnahmen für soziale Bedürfnisse zu reservieren. Durch diesen Verzicht, der einen Bruch mit der bisherigen Steuertradition bedeutete, wurde dem Vorurteil des geldverschlingenden Staatsmolochs nicht abgeholfen. Gemäss dem Zuschlagssteuergesetz von 1919 musste ein Drittel der Steuereinnahmen für die Erweiterung der Einrichtungen und des Betriebs des kantonalen Kranken- und Pfrundhauses sowie der Irrenfürsorge verwendet werden. Diese zweckbestimmte Steuerpolitik, mit der das Baselbieter Volk mehrmals für befristete Staatssteuereinzüge gewonnen werden konnte, wollte die Kommissionsmehrheit 1925 kippen. Regierung und Verwaltung sollten beim Einsatz der Steuergelder selbstständiger und flexibler agieren können. Für die Bewältigung von Notsituationen räumte der Gesetzesentwurf dem Landrat das Recht ein, die Einkommens- und Vermögenssteuer vorübergehend von bis maximal 10 Prozent zu erhöhen.

Die Sozialdemokraten erkannten darin eine Falle der Bürgerlichen. Man wolle sie mit der Kompetenzübertragung an den Landrat ködern, damit sie nicht

162 Siehe unten, S. 175 ff.

Stimmung gegen das Steuergesetz machten.<sup>163</sup> Die SP-Landräte Surbeck und Heckendorn mochten die Finanzierung sozialer Werke nicht von der Bewilligung einer 10-prozentigen Steuererhöhung abhängig machen. Dafür müssten ordentliche Staatseinnahmen geschaffen werden, die im Budget einen festen Platz einnehmen. Die Option der 10-prozentigen Steueraufschläge wurde schliesslich aufgegeben. Ein Paragraf im Steuergesetz, der die Verwendung von Steuergeldern für öffentliche soziale Dienste vorgeschrieben hätte, fiel aber ebenfalls weg.

Die im neuen Gesetz vorgesehene Gehaltsaufbesserung zugunsten der Staatsbeamten verschärfte den Argwohn der Steuerzahler. Zum Nein trug überdies die Agitation von Wirtschaftsakteuren bei. Ihr Einfluss hatte sich im Unterschied zu früheren Abstimmungen bedeutend vergrössert. Mit einem «Aktionskomitee gegen das Steuergesetz» kämpften Konsumvereine und Genossenschaften gegen die Absicht des Gesetzgebers, sie steuerlich nicht als juristische, sondern als natürliche Personen zu behandeln. Hinzu gesellte sich die Unzufriedenheit der politischen Linken, die wichtige Elemente des modernen Sozial- und Fürsorgestaats nicht umgesetzt sah. Am Tag nach der Niederlage fasste der enttäuschte Kommentator der «Basellandschaftlichen Zeitung» den Steuerwiderstand zusammen: «So haben am gestrigen Abstimmungssonntag parteipolitische Diktatur von Seite der sozialistischen Parteien, egoistische Befürchtungen von Seite der Leitung des A. C. V. einerseits, die Furcht vor der Mehrwertsteuer und sonstigen Mehrbelastungen auf bürgerlicher Seite andererseits, im Verein mit den Vielen, die vor jedem Steuergesetz Angst haben, ohne es gelesen zu haben oder es zu kennen, dem verdienstvollen Werk ein Grab gegraben.»<sup>164</sup> Dem Steuergesetz war nicht nur ablehnend, sondern auch mit Desinteresse begegnet worden. Die Stimmbeteiligung hatte nur 50 Prozent betragen. Weber spricht in seiner Rückschau von einer «politischen Unlustperiode».<sup>165</sup> Der «Landschäftler» fragte verzweifelt: «Was sollen sich Parlament und Regierungsrat noch besonders anstrengen und das Beste wollen, wenn das Volk überhaupt nichts will [...]?»<sup>166</sup>

### **Der Triumph der politischen Linken**

Der Fall des Steuergesetzes bedeutete in erster Linie einen Sieg der sozialdemokratischen Opposition gegen die bürgerliche Mehrheit. Wie in Basel-Stadt widerspiegeln sich in den Landratsverhandlungen über die Staatssteuer welt-

163 Landratssitzung vom 5. Oktober 1925. Alle Protokolle online unter [www.landrat.bl.ch](http://www.landrat.bl.ch).

164 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 1. Februar 1926, Nr. 26, S. 1. StABL, BZ II.

165 Weber 1932, S. 714.

166 «Der Landschäftler» vom 4. Februar 1926, Nr. 28, S. 1. StABL, LS I.



anschauliche Differenzen. Die revolutionären Wogen um den Landesstreik hatten sich jedoch geglättet und lagen bereits einige Jahre zurück. Die linke Bewegung im Landkanton politisierte gemässiger. Ihre Vertreter wollten nicht ein antikapitalistisches Gesellschaftsmodell implementieren, sondern konkrete sozialpolitische Anliegen verwirklicht sehen. Dazu zählten die Erhöhung der steuerfreien Einkommensgrenze, die stärkere Belastung grosser Einkommen und Vermögen, die Einführung des Existenzminimums oder die Zusicherung im Steuergesetz, einen bestimmten Anteil der Staatseinnahmen für soziale Wohlfahrtszwecke zu verwenden. Diese Forderungen müssen vor dem Hintergrund wirtschaftlichen Niedergangs, von Armut und hoher Arbeitslosigkeit gesehen werden.

Im Unterschied zur roten Mehrheit in der Stadt agierten die Sozialdemokraten und Kommunisten in Baselland als Minderheitsparteien. Nach der Einführung des Proporzwahlsystems von 1920 hatten sie ihren prozentualen Anteil im Kantonsparlament zwar mit 31 Sitzen deutlich erhöht (27 SP, 4 KP), die Stellung der freisinnigen Regierungsparteien war mit 54 Sitzen (45 FDP, 9 FP)<sup>167</sup> aber unangefochten. Über ein eigenes Medium verfügten sie nicht: Bekanntmachungen, Aufrufe und Positionsbezüge wurden in der Baslerbieter Rubrik des Basler «Vorwärts» veröffentlicht. Ähnlichkeiten zu Basel-Stadt lassen der Streit um die Wahl von SP-Landräten in die kantonale Taxations- und Steuerrekurskommission erkennen. Die Sozialdemokraten begaben sich auch auf dem Land auf den Marsch durch die bürgerlich dominierten Steuerinstitutionen. Durch das Eindringen in die Verwaltungssphären avisierten sie Mitsprache- und Kontrollmöglichkeiten innerhalb des Staatsapparats. 1923 wurde dieser Partizipationsanspruch noch abgewehrt, was in der Landratssitzung vom 14. Mai zum Eklat führte. SP-Landrat Karl Adolf Brodtbeck aus Pratteln hatte aufgrund seiner Qualifikationen als Anwalt (offensichtlich war er auch ein Steuerrechtsexperte) erwartet, zum Präsidenten der Steuerrekurskommission gewählt zu werden. Doch das prestigeträchtige Amt wurde einem Bürgerlichen übertragen. Auch bei der Wahl des Vizepräsidenten ging der SP-Mann leer aus. Aus Protest reichte Brodtbeck seinen Rücktritt ein: Er sei vom Regierungsrat und der Kommission «brüskiert» worden. Die Fraktion der SP protestierte, ihr Vertreter sei nur deshalb nicht gewählt worden, weil er den Sozialdemokraten angehöre.<sup>168</sup>

Schon als der erste Entwurf für ein allgemeines Steuergesetz 1922 im Landrat präsentiert wurde, kündigte die Linke Widerstand an.<sup>169</sup> Dabei waren gerade Sozialdemokraten und Kommunisten seit Jahren nicht müde geworden, die

167 FP: Freisinnige Partei.

168 Landratssitzung vom 14. Mai 1923.

169 Landratssitzung vom 18. Dezember 1922.

Notwendigkeit einer unbefristeten Staatssteuer zu betonen. Doch nicht zu jedem Preis. Solange den unteren Volksschichten mit einem Einkommen von bis zu 3'500 Franken nicht Steuerfreiheit gewährt wurde, stemmten sie sich dagegen. Diese konsequente Haltung vertraten sie auch, als 1922 über die Verlängerung des Zuschlagssteuergesetzes verhandelt wurde. Vorerst wurden ihre Anträge abgelehnt. Über Umwege versuchten linke Landräte die Steuerpolitik dennoch in ihre Richtung zu lenken. Mit Vorstössen und Motionen im Parlament setzten sie sich für die von Wirtschaftskrise und Arbeitslosigkeit schwer getroffene Arbeiterschaft ein. So verlangte Gewerkschaftsführer Heckendorn 1921 mit einer Interpellation den Erlass der Staatssteuer für die Einwohner, die Minder-einnahmen zu verzeichnen hatten.<sup>170</sup>

SP-Landrat und Nationalrat Johann Surbeck kritisierte im selben Jahr die Handhabung der Arbeitslosenfürsorge und äusserte sein Unverständnis darüber, dass die Verwaltung arbeitslose Einwohner wegen Nichtbezahlung der Staatssteuer betreibe.<sup>171</sup> 1923 wollten die Kommunisten mit einer Motion die Steuerfreiheit für Einkommen bis 3'500 Franken und 50 Prozent Steuererlass für Einkommen bis 4'500 Franken erreichen.<sup>172</sup> Nicht unerwähnt bleiben darf an dieser Stelle der Hinweis, dass auch bürgerliche Landräte Entlastungsforderungen – vor allem für die notleidenden Posamenterfamilien im Oberbaselbiet – an den Regierungsrat stellten. Es war aber eindeutig die Sozialdemokratie, die bei sozialpolitischen Anliegen die treibende Kraft darstellte. Der freisinnige «Landschäftler» kritisierte deswegen seine eigene Klientel: «Die bürgerliche Mehrheit glänzte vielfach durch ihre Abwesenheit und durch eine sträflich schläfrige Teilnahmelosigkeit. Die meisten Verbesserungsvorschläge stammten von der Linken.»<sup>173</sup>

An vorderster Front setzten sich die Sozialdemokraten auch für höhere Staatsbeiträge zur Unterstützung der stadtnahen Gemeinden ein. In der Agglomeration von Basel lebte mit der Fabrik- und Industriearbeiterschaft die Stammwählerschaft der Linken. Ausgaben für Lebensmittelfürsorge, Arbeitslosenunterstützung, Notstandsaktionen und steigende Schullasten hatten die Dörfer des Unterbaselbiets in die Verschuldung getrieben. Eine Motion forderte, dass ein Teil der Kriegs- und Kriegsgewinnsteuern für die Entlastung der gebeutelten Gemeindekassen zu verwenden sei. Dem Regierungsrat war das Anliegen zu heikel. Er befürchtete Spannungen zwischen den Bezirken und stellte sich auf den Standpunkt, er müsse für das Wohl aller Gemeinden besorgt sein. Dagegen wurde seitens der linken Landratsfraktionen stark opponiert. Surbeck pochte darauf, die finanzielle Belastung rund um das Einzugsgebiet der Grossstadt sei

170 Interpellation von Heckendorn, eingereicht in der Landratssitzung vom 10. Oktober 1921.

171 Landratssitzung vom 25. 8. 1921.

172 Landratssitzung vom 22. Januar 1923.

173 «Der Landschäftler» vom 18. Januar 1926, Nr. 13, S. 1. StABL, LS I.

höher als im restlichen Kantonsteil. Die SP konnte durchsetzen, dass die Regelung des Finanzausgleichs in die Verhandlungen über das allgemeine Steuergesetz integriert wurde.<sup>174</sup> Mit der kantonalen Vereinheitlichung und Erhebung der Liegenschaftsgewinnsteuer (50 Prozent der Erträge waren für die Gemeinden bestimmt) sollte diesem Wunsch entsprochen werden. Letztlich stieg dadurch aber die Zahl der Steuergesetzgegner.

1925 bogen die Verhandlungen zum Steuergesetz nach zahlreichen Scharmützeln auf die Zielgerade ein. Als der freisinnige Landrat Rudolf Scheibler aus Birsfelden die Kommissionsvorschläge zu einer Staatssteuer vorstellte, sahen die Linken keine ihrer sozialen Postulate erfüllt. Die steuerfreie Einkommensgrenze sollte bloss bei 1'000 Franken zu liegen kommen.<sup>175</sup> Die Progression bei den Einkommen betrug 0,5–6 Prozent, beim Vermögen 1–4 Promille. Vorgesehen war wie erwähnt die Erhebung einer Grundstück- und Liegenschaftsgewinnsteuer, deren Erträge der Kanton und die Gemeinden hälftig teilen sollten. Scheibler betonte – wohl das abgabenfeindliche Volk vor dem geistigen Auge –, das Steuergesetz ziele nicht auf Mehreinnahmen, sondern auf eine andere Verteilung in dem Sinn, dass die geringeren Einkommen und Vermögen entlastet und der dadurch entstehende Ausfall durch eine Mehrbelastung der grösseren Einkommen und Vermögen ausgeglichen werde. Die Gemeinden sollten verpflichtet werden, die Katasterschätzung des Kantons sowie die Einschätzung der Taxationskommission für ihre Gemeindesteuer zu übernehmen.<sup>176</sup> Im Gegenzug sollten sie bei öffentlichen Anlässen eine Billetsteuer von 10 Prozent erheben dürfen. Mit dieser Ausgestaltung der Staatssteuer waren die bürgerlichen Fraktionen zufrieden. Nationalrat Adolf Ast von der demokratischen Fortschrittspartei sprach von einem «modernem Steuergesetz».<sup>177</sup> Der kantonale Gewerbeverein teilte mit, das Gesetz zu unterstützen. Erfreut nahm er zur Kenntnis, dass die Aktiengesellschaften künftig tiefer besteuert werden sollten als beim Zuschlagssteuergesetz. Finanzdirektor Seiler argumentierte mit mehr Steuergerechtigkeit: «Der vorliegende Entwurf will in gerechter und billiger Erfassung aller Steuerpflichtigen und Steuerobjekte dem Staat den erforderlichen Steuerbedarf von ca. 2,5 Millionen Franken bringen, den bereits das gegenwärtige Zuschlagssteuergesetz erbracht hat. Was insbesondere die Progression anbetrifft, so geht das neue Gesetz viel weiter als die Verfassung und das Zuschlagssteuergesetz.»<sup>178</sup>

Für die Linke hingegen waren die Inhalte einer solchen Staatssteuer inakzeptabel. In mehreren Punkten witterte sie einen Angriff auf die Arbeiterschaft.

174 Landratssitzung vom 16. November 1922.

175 Landratssitzung vom 9. Juli 1925.

176 Siehe dazu unten, S. 164 ff.

177 Landratssitzung vom 9. Juli 1925.

178 Ebd.

Dazu gehörte insbesondere die geplante Verschärfung der Steuerkontrolle. Die Arbeitgeber sollten gegenüber den Steuerbehörden zur wahrheitsgetreuen Auskunft über die Lohnverhältnisse ihrer Angestellten verpflichtet werden. Damit wurden die Arbeitnehmer in der SP-Wahrnehmung zu gläsernen Steuerpflichtigen, während Selbstständigerwerbende wie Industrielle und Bauern weiterhin ihre tatsächlichen Einkünfte vor dem Fiskus verschleiern konnten. Erneut tut sich eine Parallele zu Basel-Stadt auf. Dort hatten die Sozialdemokraten 1911 gegen dieselben Gesetzesbestimmungen angekämpft. Während die Basler Parteigenossen die Einführung der Auskunftspflicht jedoch nicht verhindern konnten, gelang den Baselbietern die Rückweisung.

Es gab nämlich auch Bürgerliche, die sich gegen den «Ratschlag» der Kommission stellten und die Vorschrift als einen Eingriff in die persönliche Selbstständigkeit des Arbeitgebers bezeichneten, die zu Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten führe.<sup>179</sup> Finanzdirektor Seiler sah die Sache gegenteilig: Der Paragraph sei allein im Interesse einer gerechten und richtigen Besteuerung formuliert worden. Im Übrigen kenne Basel-Stadt dieselbe Bestimmung. Der Kommunist Martin Vogel wollte dem Auskunftszwang nur zustimmen, wenn gleichzeitig das Bankgeheimnis abgeschafft würde. Die Offenlegung der Konti sollte den Steuerzugriff bei der besitzenden Klasse garantieren. Das wiederum war für die Bürgerlichen ein Tabu. Die ganze Volkswirtschaft hätte unter dieser Bestimmung zu leiden. Der Gesetzesartikel bezüglich der Auskunftspflicht wurde schliesslich mit 33 gegen 31 Stimmen knapp gestrichen und bei den Neuverhandlungen zum Steuergesetz von 1928 nicht mehr berücksichtigt. In den Beratungen zur steuerfreien Einkommensgrenze gelang den Sozialdemokraten überraschend ein Achtungserfolg. Der steuerfreie Betrag wurde auf 6'000 Franken erhöht sowie ein Abzug von 300 Franken pro Kind gutgeheissen.<sup>180</sup> Auch diese Entscheide wurden mit geringem Stimmenmehr errungen.

Sie kamen nur zustande, weil die Bürgerlichen gespalten waren. Bezüglich der Ausgestaltung des Sozial- und Armenwesens und der Frage öffentlicher und privater Verantwortlichkeiten herrschte Uneinigkeit. So wurde mit den Stimmen liberaler Landräte die im Baselbiet lange vertretene Haltung, es müsse jeder Einwohner seinen Beitrag zum Wohl der Allgemeinheit leisten, in der Landratssitzung vom 20. Juli 1925 endgültig aufgegeben. Trotz dieser Zäsur in der Steuerpolitik waren SP und KP nicht glücklich mit den erzielten Resultaten. Die Progression bei den niederen Einkommen war ihnen zu hoch. Senkungsbegehren wurden jedoch aus Angst vor Steuerausfällen abgelehnt. Für die bürgerlichen Fraktionen ging es auch ums Prinzip. Alfred Veit von

179 Landratssitzung vom 20. Juli 1925.

180 Landratssitzung vom 25. August 1925.

der Demokratischen Fortschrittspartei gab zu bedenken: «Es ist unrichtig und undemokratisch, wenn 10–20'000 Einwohner keine Steuer bezahlen sollen [...]. Die weniger Bemittelten sind durch die Vorlage bereits ganz erheblich besser gestellt als bis anhin, während das Einkommen der obern Stände um das Dreifache erhöht wurde.»<sup>181</sup> Keine Chance hatten Anträge, die eine Höherbesteuerung von arbeitslosen Einkommen, sprich Zinsen oder Dividenden, verlangten. An diesem Punkt rückte auch in Baselland erstmals die Steuerflucht in den Fokus des politischen Entscheidungsprozesses. Die grossen Einkommen würden durch die Progression schon erheblich betroffen und weitere Zuschläge könnten die grossen Vermögen aus dem Kanton vertreiben, warnten freisinnige Landräte.

Es ist bereits angedeutet worden: Die meisten Anliegen der linken Parteien bezogen sich auf die Lebensverhältnisse der arbeitnehmenden Bevölkerung im Gürtel um Basel. Die dicht besiedelten Vorortsgemeinden lieferten mit Abstand die meisten Steuergelder an die Staatskasse in Liestal ab.<sup>182</sup> In den Steuerdebatten war häufig der Vorwurf zu hören, im Bezirk Arlesheim werde schärfer taxiert als im Gebiet von Liestal oder Sissach. Dahinter verbarg sich ein Stadt-Land-Konflikt innerhalb des Kantons, der bei den Diskussionen zur Katasterschätzung sichtbar wurde. Die Kommission hatte vorgeschlagen, Gebäude nach zwei Bewertungskategorien einzuteilen: rein land- und forstwirtschaftliche Grundstücke sollten nach dem Ertragswert, sämtliche anderen Grundstücke und Gebäude nach dem Verkehrswert eingeschätzt werden. Gegen dieses gemischte Verfahren liefen die Sozialdemokraten Sturm. Sie wollten alle Liegenschaften nach dem Verkehrswert besteuert sehen. Ansonsten würde der Bauernstand und damit sinngemäss das Obere gegenüber dem Unteren Baselbiet begünstigt. SP-Landrat Heckendorn sagte im Landrat: «Die Katasterschätzung nach dem Ertragswert für landwirtschaftliche Grundstücke bedeutet eine Bevorzugung der Besitzer von grösseren Landwirtschaftsgütern und würde zu erheblichen Steuerausfällen auf Vermögen führen. Auch abstimmungspolitisch ist es nicht klug, zwei Schätzungssysteme anzuwenden.»<sup>183</sup>

Zum Zeitpunkt der Steuergesetzberatungen wurde im Kanton Baselland generell nach dem Ertragswert eingeschätzt, wobei sich die Bemessungskriterien in jeder Gemeinde etwas anders gestalteten. Diesem undurchsichtigen «Dschungel» wollte das allgemeine Steuergesetz einen Riegel schieben und Liestal die Kompetenz für das Katasterwesen übertragen. Das Ziel von Finanzdirektion

181 Landratssitzung vom 16. November 1925.

182 1923 belief sich das steuerbare Gesamteinkommen im Bezirk Arlesheim auf 48 Mio. Fr., während es im Bezirk Liestal 22 Mio. Fr., in Sissach 18 Mio. Fr. und in Waldenburg 8 Mio. Fr. betrug. Statistik aus Auer 1963, S. 74.

183 Landratssitzung vom 29. August 1925.

und Steuerverwaltung war die Sicherstellung einer einheitlichen, transparenten und gerechten Schätzung im ganzen Kantonsgebiet. Zu Steuerausfällen werde es nicht kommen, versicherten die Freisinnigen, die sich für das gemischte Einschätzungsverfahren aussprachen. Wenn die Landwirtschaft nicht geschützt werde, treibe man sie noch mehr in die Armut. «Es darf nicht vorkommen, was bei der Schätzung nach dem Verkehrswert eintreten würde, dass Liegenschaftsbesitzer von einem Tage zum andern um 10–50% höher an Vermögen eingeschätzt werden.»<sup>184</sup>

Die Ertragswertschätzung entspreche dem Vermögen des Landwirts und vermeide die Überzahlung von Gütern. Der Antrag der Kommissionsmehrheit fand im Landrat breite Zustimmung. Dennoch bedeutete es für die meisten Liegenschaftseigentümer eine Steuererhöhung, wenn ihre Gebäude nicht mehr nach dem Ertrags-, sondern nach dem Verkehrswert eingeschätzt wurden. Auch die Liegenschaftsgewinnsteuer führte zu Mehrbelastungen. Im vermögenden Birseck, dem Hoheitsgebiet der katholischen Volkspartei, gab es laute Protestrufe. Die «Volkszeitung», das Organ der Katholiken von Baselland und Umgebung, sprach im Abstimmungskampf von einer «Fehlgeburt». Das neue Steuergesetz würde ausschliesslich auf das Untere Baselbiet fallen. Für die Eigentümer in Stadtnähe seien die Auswirkungen schwerwiegend: «Eine Besteuerung von bis zu 20 Prozent des Gewinns, wie sie unsere Steuervorlage vorsieht, wird anstatt Land- und Liegenschaftswerte niedrig halten, dieselben noch verderblicher in die Höhe treiben. [...] Innerhalb von dreissig Jahren können sich da ungeahnte Entwicklungen vollziehen. Sehen wir uns beispielsweise in Basel um. In den Innenquartieren erreichen die Bodenpreise fabelhafte Höhen. Der Klein-Hausbesitzer und Gewerbler ist unmöglich geworden.»<sup>185</sup>

Die Birsecker legten sich auch aus religiösen Motiven gegen das Steuergesetz quer. Die Katholiken waren im Bezirk Arlesheim zwar in der Überzahl, in ganz Baselland aber den Reformierten unterlegen. Sie machten ihre Unterstützung zum Steuergesetz von Reformen abhängig, die sie im Kirchenwesen anstrebten: «Erst die kulturkämpferischen Bestimmungen aus der Gesetzgebung entfernen, erst die Pfarrefrage beziehungsweise staatliche Anerkennung der Diasporapfarreien auf kirchenrechtlicher Grundlage im Einvernehmen mit dem bischöflichen Ordinariat richtig regeln, erst ein Entgegenkommen in Schul- und Unterrichtsfragen, dann wollen wir gerne mitarbeiten und Opfer bringen. Kein Steuergesetz ohne vorherige Verfassungsänderung!»<sup>186</sup>

184 Ebd.

185 «Volkszeitung» vom 22. Januar 1926, Nr. 9, S. 1. StABL, VS I.

186 «Volkszeitung» vom 29. Januar 1926, Nr. 12, S. 1. StABL, VS I.

Daraus ergibt sich, dass es nicht ausreicht, den Festigungsprozess direkter Steuern in Baselland unter dem alleinigen Gesichtspunkt politischer Links-Rechts-Kämpfe zu betrachten, wie dies für Basel-Stadt getan werden kann. Die konfliktreiche Erarbeitung des ersten allgemeinen Steuergesetzes von 1928 brachte gleich mehrere Gegensätze zum Vorschein, die den Kanton bei ungünstigem Verlauf in seiner Existenz bedrohen konnten. Schon 1918 hatte der «Landschäftler» vor einem Bürgerkrieg gewarnt.<sup>187</sup> Liegenschaftsbesitzer gegen steuerlich begünstigte Bauern, Arbeitnehmer (zum Beispiel Fabrikarbeiter) gegen Selbstständigerwerbende (zum Beispiel Heimarbeiter, Posamentier), Katholiken gegen Reformierte, Linke gegen Bürgerliche: alle Gegensätze mündeten in einen Konflikt zwischen dem industrialisierten, bevölkerungsreichen, der Stadt zugewandten Unteren Baselbiet und dem landwirtschaftlich dominierten, bevölkerungsarmen und zur Stadt negativ eingestellten Oberen Baselbiet. Dieses Spannungsfeld verdeutlicht der Kommentar eines Leserbriefschreibers aus dem Jahr 1918. Er erklärte sich die verbreitete Steuerdefraudation mit dem Misstrauen zwischen den städtischen und den ländlichen Bezirken des Kantons: «In industriellen Kreisen beschuldigt man die Landwirtschaft, dass sie ihr Einkommen nur ungenügend versteuere. Der Landwirt rechnet nach, dass die industriellen Arbeiter ihr Einkommen nicht vollständig versteuern. Im untern Kantonsteil beschuldigt man die Gemeinden des obern Kantonsteils zu zurückhaltend bei der Ausmessung der Steuern zu sein, im obern Kantonsteil kann man nicht begreifen, dass die blühenden Orte des untern Kantons nicht tiefer in den Beutel langen. Vielfach ist da die Unkenntnis die Schuld der Vorwürfe.»<sup>188</sup> Es ist nicht zufällig, dass Fragen der Eingemeindung und der Wiedervereinigung in den 1920er-Jahren intensiv besprochen und vorangetrieben wurden. 1914 war der Wiedervereinigungsbund beider Basel gegründet worden. Es würde aber den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, diesen Aspekt innerhalb der Steuerthematik besonders zu berücksichtigen.

### **Neue Akteure in der Steuerpolitik: Genossenschaften gegen die Detaillisten**

Bei der Analyse der steuergesetzlichen Auseinandersetzungen von 1925–1928 ist ein weiteres Merkmal unübersehbar: der rasche Aufstieg lokaler Wirtschaftsverbände und ihr starker Einfluss bei der Ausgestaltung der Steuergesetzgebung. Die Steuerdebatten standen unter dem Stern eines erbitterten

187 «Der Landschäftler» vom 8. Juli 1928, Nr. 159, S. 1. StABL, LS I.

188 «Der Landschäftler» vom 4. Juli 1918, Nr. 156, S. 1. StABL, LS I.

Konkurrenzkampfes zwischen Konsumvereinen und Genossenschaften einerseits und den Detaillisten andererseits. Um den Hintergrund zu verstehen, müssen in wenigen Worten wirtschaftsstrukturelle Veränderungen in Baselland erläutert werden. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts schossen im Landkanton genossenschaftliche Organisationen wie Pilze aus dem Boden. Dies als Abwehrreaktion auf die hohe Verschuldung der Bauernbetriebe, die wegen der Industrialisierung und der Abwanderung von Arbeitskräften in die Fabriken zu hohen Investitionen und Umstrukturierungen gezwungen waren. 1892 gründete der Oberwiler Unternehmer und Nationalrat Stephan Gschwind einen lokalen Konsumverein.<sup>189</sup> Dieser entwickelte sich bald zur Birseck'schen Produktions- und Konsumgenossenschaft und ging 1919 im Allgemeinen Consumverein beider Basel (ACV) auf.

Die Konsumgenossenschaften verbreiteten sich auch im Oberen Baselbiet schnell, was sich in der Entstehung eines Liestaler Konsumvereins 1897 ausdrückte. 1904 wurde aufseiten der Produzenten der Verband der Nordwestschweizer Milchgenossenschaften aus der Taufe gehoben. In den Dörfern formierten sich Genossenschaften zwecks effizienten Einkaufs und zum Produkteverkauf. Für Handwerk, Gewerbe und Detailhandel wurden die neuen Mitspieler auf dem Markt zu einer echten Gefahr. Sie bündelten deshalb ihre Kräfte ebenfalls in Zweckverbänden. Nach dem Gewerbeverein (1887) und dem Kaufmännischen Verein (1896) entstand 1924 der Basellandschaftliche Detaillistenverband.

Solange das Steuerwesen in der Verfassung und in Form von Zuschlagssteuern geregelt war, wurden die Konsumvereine und Genossenschaften als natürliche Personen besteuert, währenddem Aktiengesellschaften seit 1901 eine separate und tiefere Besteuerung erfuhren. Es lag auf der Hand, dass die gemeinschaftlich organisierten Wirtschaftsakteure mit dieser für sie nachteiligen Unterscheidung nicht zufrieden sein konnten. Sie strebten bei der nächstbesten Gelegenheit den Status juristischer Personen an. Die Chance bot sich 1925, als im Landrat die Schaffung des allgemeinen Steuergesetzes auf der Traktandenliste stand. Die Ausgangslage war jedoch ungünstig. Der Regierungsrat betrachtete Konsumvereine und Genossenschaften weiterhin als natürliche Personen, gewährte ihnen jedoch das Recht auf Abzüge. Für Rabatte und Rückvergütungen sollten sie beim Jahresabschluss bis zu 4 Prozent des steuerbaren Gewinns abziehen dürfen.

Diese Mischvariante war als Kompromiss gedacht, erweckte aber allseits Zorn und Kampfansagen. Bereits in der zweiten Landratssitzung zum Steuergesetz vermeldete Landratspräsident Meury die Eingabe der basellandschaftlichen

189 Rudin-Bühlmann 1999, S. 25 ff.



Abb. 5 und 6: Inserate von Befürwortern und Gegnern des Steuergesetzes von 1926 in der «Basellandschaftlichen Zeitung» vom 30. Januar 1926 und in «Der Land-schäftler» vom 28. Januar 1926.

## Die Annahme des Steuergesetzes nützt Allen!

Sie gibt dem Staat die Mittel in die Hand zur **Erfüllung** seiner **Verpflichtungen**.  
Geregelte Staatsfinanzen stellen den **Kredit des Kantons** sicher und ermöglichen zu **guten** Bedingungen die Beschaffung der Geldmittel von auswärts, die unser Kanton zur Befriedigung der Hypothekarbedürfnisse nötig hat, wodurch der **Hypothekarzinsfuss** auf **mässiger Höhe** gehalten werden kann.  
Die Landwirtschaft vor allem und alle Haus- und Grundbesitzer **haben** deshalb das grösste Interesse an der **Annahme des Steuergesetzes**.

Einige Bürger, denen das Wohlergehen des Kantons am Herzen liegt.

## Volk von Baselland!

**Das neue Steuergesetz birgt Ungerechtigkeiten; es begünstigt die Aktiengesellschaften und benachteiligt die Genossenschaften.**

Die **Schuldzinsen** dürfen nur vom **Bruttovertrag** des Vermögens in Abzug gebracht werden, nicht aber vom Arbeitseinkommen.

Die Beurteilung von Steuerhinterziehungen durch das **Strafgericht** in Diefstal ist eine Härte.

Aus diesen und noch einer Reihe anderer Gründe verdient das Steuergesetz ein 351

# Nein.

Das Aktionskomitee gegen das Steuergesetz.

Konsumvereine betreffend deren Besteuerung.<sup>190</sup> Sie forderten Abzüge in der Höhe von 5 Prozent und setzten subtil Druck auf: «Eine Berücksichtigung unserer Wünsche wird sich auch mit Rücksicht auf die Gefahren, die jedes Steuergesetz in einer Volksabstimmung läuft, durchaus empfehlen. Wer das neue Steuergesetz nicht einer grossen Gefährdung und dem Widerstande

<sup>190</sup> Landratssitzung vom 20. Juli 1925

der Genossenschaften aussetzen will, darf sich über unsere Begehren nicht hinwegsetzen.»<sup>191</sup>

Die Detaillisten meldeten sich ebenfalls zu Wort. Ihr Verband warf der Regierung vor, mit den Abzugsmöglichkeiten die Konsumvereine ungerechtfertigt zu begünstigen. Der ungelöste Streitfall ging zur Überarbeitung an die Kommission zurück, doch zu einer einvernehmlichen Lösung fand man auch dort nicht. Im September 1925 bekräftigte die Kommissionsmehrheit den Vorschlag des Regierungsrats, während die Kommissionsminderheit die steuerliche Gleichbehandlung der Genossenschaften mit den Aktiengesellschaften forderte, dies auch mit Blick auf Basel-Stadt und Solothurn, wo entsprechende Regelungen gälten. Finanzdirektor Seiler bezog sich für seinen Standpunkt ebenfalls auf andere Kantone. In Luzern komme die Baselbieter Version bereits zur Anwendung, die Erfahrungen seien gut. Ausserdem könne er den Postulaten der Konsumvereine und Genossenschaften wegen der damit verbundenen Steuerausfälle nicht zustimmen. Am 17. September 1915 nahm der Landrat die Version der Kommissionsmehrheit an. Der Antrag der Konsumvereine, die Abzüge von 4 auf 5 Prozent zu erhöhen, wurde abgelehnt.

Im Abstimmungskampf stellte sich rasch heraus, dass die Besteuerungsfrage der gemeinschaftlich organisierten Unternehmen einen zentralen Zankapfel bildete. Unter der Federführung des ACV gründeten die Gesetzesgegner das «Aktionskomitee gegen das neue Steuergesetz». Zum ersten Mal in der kantonalen Steuergeschichte übernahm ein Unternehmen die Leitung einer politischen Kampagne und stellte finanzielle wie bürokratische Mittel zur Verfügung. Die Reaktion der Gesetzesbefürworter fiel heftig aus. Sie unterstellten dem Komitee, Machtansprüche des «roten Basels» durchsetzen zu wollen. In der «Basellandschaftlichen Zeitung» erschienen zahlreiche Pamphlete gegen die Einmischung der Stadt. Darin waren wüste Anschuldigungen zu lesen, unter anderem die folgende: «Den Baselbieter Mitgliedern des Konsumvereins wird angedroht, man werde ihre Rückvergütungen kürzen um den Betrag der zu viel bezahlten Steuern. So wird dem Volk gedroht von Basel aus.»<sup>192</sup>

Der ACV sei von Kommunisten und Sozialisten unterwandert und wolle in Baselland seine wirtschaftliche Macht im Staat zur Geltung bringen. Diese Stimmungsmache gegen den Nachbarkanton ähnelt stark der Phase von 1918/19, als das Volk zweimal über Zuschlagssteuergesetze zu befinden hatte. Ein Detaillist schrieb, der Kampf des ACV sei ein ausgesprochen politischer, der von Basel aus diktiert werde: «Heute nun soll ein Hauptschlag gegen den finanziellen Ausbau

191 Eingabe der basellandschaftlichen Konsumvereine vom 20. Juli 1915, S. 6. StABL, NA 2183, L 11.

192 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 30. Januar 1926, Nr. 24, S. 2. StABL, BZ II.

unseres Kantons geführt werden, unbekümmert davon, ob mit dem Fallen des Steuergesetzes die Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben des Staates in Frage gestellt wird.»<sup>193</sup> Im «Landschäftler» mussten die Verantwortlichen des ACV lesen, sie würden mit ihren Motorlastwagen im Lande herumfahren, die Strassen verschlechtern, aber dem Kanton und den Gemeinden keine Steuern bezahlen.<sup>194</sup> Der ACV liess die Vorwürfe nicht auf sich sitzen. In einer Pressemitteilung wurde die Steuerabrechnung von 1925 offen gelegt. Rund 16'000 Franken Steuern habe der Genossenschaftsbetrieb an den Kanton Baselland gezahlt. Auch in den Gemeinden, in denen man Läden unterhalte, sei gesetzeskonform versteuert worden. «Der ACV beider Basel wird sich einer gerechten Besteuerung nie entziehen, er weiss ganz gut, dass Staat und Gemeinden Mittel brauchen, um den an sie gestellten Anforderungen zu genügen.»<sup>195</sup>

Der Versuch der Gesetzesbefürworter, die Konsumvereine und Genossenschaften als «Staatsfeinde» zu verunglimpfen, scheiterte. Die Organisationen hatten sich in der Bevölkerung etabliert und entsprachen einem Bedürfnis. Auch der Regierungsrat musste sich eingestehen, die Lage falsch eingeschätzt zu haben. Nach der Ablehnung der Steuergesetzvorlage von 1926 vollzog er bei der steuerrechtlichen Beurteilung des Genossenschaftswesens eine Kehrtwende.

### **Der Baselbieter Steuerkompromiss von 1928**

Das Volk machte im Januar 1926 mit seinem Nein die Bemühungen für ein allgemeines Steuergesetz abermals zunichte. Bei den Akteuren, die sich für eine Lösung der Staatsfinanzierung eingesetzt hatten, war die Niedergeschlagenheit gross. Einerseits musste nun an den Steuerzuschlägen festgehalten werden: zum Nachteil der sozial Schwachen und der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit. Andererseits drohte gar der Rückfall ins 19. Jahrhundert. Denn die Weiterführung des Zuschlagssteuergesetzes musste per Volksentscheid erwirkt werden. Im Fall einer Verwerfung würden wieder die Steuergrundsätze in Kraft treten, die 1892 in der Kantonsverfassung bestimmt worden waren. Das hätte nicht nur beträchtliche Steuerausfälle (die Finanzdirektion rechnete mit dem Verlust von 0,5 Millionen Franken), sondern auch die Fortführung einer rudimentären, den Anforderungen der Zeit nicht mehr entsprechenden Steuerpraxis bedeutet. Damit blieb Baselland in der Schweiz, zumindest was seine Finanzen und Prosperität anbelangte, ein instabiler Unsicherheitsherd.

193 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 28. Januar 1926, Nr. 23, S. 1. StABL, BZ II.

194 «Der Landschäftler» vom 25. Januar 1926, Nr. 19, S. 2. StABL, LS I.

195 Ebd.

Auch im Lager der Steuergesetzgegner war die Triumphstimmung über den Abstimmungserfolg rasch verfliegen. Die Baselbieter Linke befand sich in der gleichen diffizilen Lage wie die Bürgerlichen von Basel-Stadt in den Jahren 1921/22. Diese hatten der Steuergesetzvorlage von 1921 den Krieg erklärt, gleichzeitig aber mit einem Anzug im Parlament der Öffentlichkeit versprochen, sich einer Revision des Steuerwesens nicht verweigern zu wollen. Ein Jahr später hielten sie Wort, was den Basler Steuerkompromiss von 1922 ermöglichte.

Auch die Sozialdemokraten in Baselland lösten ihr Versprechen ein: Im Juli 1926 – nur ein halbes Jahr nach dem Volksentscheid – brachten sie die Steuerfrage wieder aufs Tapet. Am 19. Juli 1926 reichte Nationalrat Johann Surbeck namens seiner Fraktion eine Motion ein. Sie forderte die sofortige Bestellung einer Landratskommission zwecks Ausarbeitung eines allgemeinen Steuergesetzes. Surbeck zählte die Bedingungen auf, unter denen die SP einer neuen Vorlage zustimmen würde: Finanzierung der Sozialwerke mit einem festen Anteil der Steuereinnahmen, Gleichstellung der Genossenschaften mit den Aktiengesellschaften, Einführung eines Existenzminimums.<sup>196</sup> Die Motion entfachte im Landrat eine lange Diskussion, die in gegenseitige Schuldzuweisungen ausartete. Regierungspräsident und Finanzdirektor Seiler sprach von einem «Feldzug» des ACV, der im Einklang mit den prinzipiellen Neinsagern das fortschrittliche Steuergesetz zu Fall gebracht habe. Die Sozialdemokraten hätten kein Recht zu behaupten, die Anliegen der Arbeiterschaft seien übergangen worden. Die Vorlage habe vorgesehen, Gutverdiener doppelt bis dreifach höher zu besteuern, um die unteren Schichten zu entlasten. «Das hätten die Linksparteien einsehen sollen.»<sup>197</sup> Die Regierung müsse die Verantwortung ablehnen. Diese Äusserung brachte Seiler umgehend die Kritik der Kommunisten ein. KP-Landrat Vogel befand: «Es geht nicht an, dass sich die Finanzdirektion in den Schmollwinkel zurückzieht und abwartet, was der Rat zur Sache sagt.»<sup>198</sup>

Die «Kropfleerete» im Kantonsparlament hatte aber auch ihr Gutes. Denn bei allen politischen Parteien schien sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt zu haben, dass eine Revision des Steuerwesens unvermeidbar war. Eine Einigung konnte jedoch nur erzielt werden, wenn sich linke und bürgerliche Fraktionen zu Konzessionen bereit erklärten. Rudolf Scheibler von der Demokratischen Fortschrittspartei gab den Glauben an ein Steuergesetz nicht auf: «Der Karren ist nicht verfahren, er ist nur stecken geblieben.»<sup>199</sup> Die Freisinnigen wollten

196 Landratssitzung vom 19. Juli 1926.

197 Ebd.

198 Ebd.

199 Ebd.

Hand dazu bieten, im Sinn der Rechtssicherheit etwas Ganzes und Haltbares zu schaffen, wie Landratsvertreter Walter Zeller ausführte. In einer schriftlichen Erklärung stellte er mehrere Anträge. Die Regierung solle ein Finanzprogramm bekannt geben, worin die finanzielle Lage des Kantons klar dargelegt werde. Weiter forderte er eine unverzügliche Berichterstattung über die Sparmassnahmen, deren Durchführung der Regierungsrat vorsehe. Das Parlament einigte sich schliesslich in den folgenden Sitzungen, dem Volk die nochmalige Verlängerung der Zuschlagssteuer zu unterbreiten, gleichzeitig bis 1928 eine neue Steuergesetzvorlage auszuarbeiten. Am 21. November 1926 stimmten die Baselbieter der Verlängerung der Steuerzuschläge mit grosser Mehrheit zu.

Erneut wagte sich eine vorberatende Kommission an die unmöglich scheinende Aufgabe, dem Kanton Baselland zu seinem allerersten Steuergesetz zu verhelfen. Im Sommer 1928 wurden die Ergebnisse vom Kommissionspräsidenten Scheibler im Landrat vorgestellt.<sup>200</sup> Dabei ist augenfällig, wie sehr das Gremium bei der Festlegung der Steuersätze über die Kantonsgrenze geblickt hatte. Der Steuerwettbewerb – vor allem mit Basel-Stadt – hatte in der Schweiz stark an Relevanz gewonnen. Scheibler führte aus: «Die Steuer soll auf möglichst viele Schultern im Verhältnis zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen und möglichst gerecht verteilt werden, doch so, dass auch die Schwächern noch etwas an die Staatslasten beisteuern.»<sup>201</sup> Fast entschuldigend verwies er darauf, dass eine weitere Entlastung der unteren Klassen wie in Basel-Stadt nicht möglich sei. «In unserm Kanton versteuern nur 8,3% aller Steuerpflichtigen ein Vermögen von über 50'000 Franken und nur 10,3% ein Einkommen von über 5'000 Franken.»<sup>202</sup> Für die Kommission galt es auch die Frage zu klären, wie viele zusätzliche Mittel dem Staatshaushalt zugeführt werden mussten. Die Verwirklichung sozialer Postulate hatte die Ausgaben in die Höhe getrieben: Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Armen-, Irren- und Tuberkulosefürsorge schlugen mit zusätzlichen 800'000 Franken zu Buche. Hinzu kamen diverse Infrastrukturprojekte wie Bachverbauungen. Unter dem Strich fehlten dem Kanton jährlich 2 Millionen Franken in der Kasse. Hauptziel des Steuergesetzes sollte es sein, diese Lücke zu schliessen. Ein Anliegen, das schlüssig genug erschien, um die Gunst der Stimmbürger zu gewinnen.

Dennoch benötigte es Verzichtserklärungen von allen Seiten, wenn das Steuergesetz Realität werden sollte. Der Regierungsrat machte den ersten Schritt. Er willigte nicht nur ein, Genossenschaften und Konsumvereine gleich wie Aktien-

200 Landratssitzung vom 18. Juni 1928.

201 Ebd.

202 Ebd.

gesellschaften zu behandeln, sondern war auch bereit, ihnen einen Rabattabzug von 5 Prozent zu gewähren.<sup>203</sup> Handelsstand und Gewerbe tobten zwar ob diesem Entgegenkommen. Die Chancen, die Vorlage an der Urne durchzubringen, waren dadurch aber massiv gestiegen. Bei der Katasterschätzung signalisierte die SP ihre Bereitschaft zu einem Positionswechsel. Sie kämpfte nicht mehr dagegen an, dass rein land- und forstwirtschaftliche Grundstücke nach dem Ertragswert eingeschätzt wurden. Im Gegenzug willigte die Bauernfraktion ein, ihren Widerstand gegen die Liegenschaftsgewinnsteuer aufzugeben. Mit diesen Übereinkünften waren bereits gewichtige Stolpersteine aus dem Weg geräumt. Generell lässt sich beobachten, dass die Konfrontationen abnahmen und eine lösungsorientierte Steuerpolitik betrieben wurde. Trotz der bürgerlichen Mehrheit im Rat blieben Forderungen von Wirtschaftsverbänden auf der Strecke. Vergeblich verlangte der Industriellenverband ein Progressionsmaximum bei der Vermögensteuer von 3 Promille, vergeblich wies er darauf hin, dass die Besteuerung der Aktiengesellschaften bedeutend höher sei als in Basel-Stadt (womit wir wieder beim Steuerwettbewerb sind). Der Vertreter der Industriellen, Alfred Veit, warnte: «Es ist sehr leicht, bestehende Industrien nach auswärts zu verlegen, wo sie billigere Steuerverhältnisse finden; auch animiert eine so hohe Steuer nicht zur Ansiedelung neuer Industrie, die in unserm Kanton doch erwünscht wäre.»<sup>204</sup>

Doch sein Antrag wurde abgelehnt – die Sozialdemokraten sollten nicht provoziert werden. Auch der Gewerbeverband musste zurückstecken. Die Forderung, für Maschinen und Werkzeuge Steuerabzüge von bis zu 10'000 Franken vornehmen zu können, wurde auf 5'000 Franken reduziert. Ebenso verweigerte das Parlament linken Vorstössen seine Zustimmung, die den Steuerentwurf der Kommission verschärfen wollten. SP-Landrat Lindauer wollte eine höhere Progression bei den oberen Einkommen und Vermögen und sprach von «Schicksalsparagrafen». Doch als im Parlament über seinen Antrag befunden wurde, erhielt Linder gerade einmal vier Stimmen. Seine eigenen Parteigenossen liessen ihn im Stich, um das gesamte Steuerpaket nicht zu gefährden.<sup>205</sup> Bezüglich der Verwendung von Steuergeldern für die Sozialfürsorge blieb der befürchtete Streit aus. Die Abstimmungsverlierer von 1926 wollten nicht ein zweites Mal in dieselbe Falle tappen. Der Grundsatz, einen fixen Prozentsatz der Steuergelder für soziale Institutionen zu verwenden, war in Stein gemeisselt. Der Landrat beschloss nach kurzer Debatte, den Anteil auf 15 Prozent festzusetzen.

203 Landratssitzung vom 19. Juli 1928.

204 Landratssitzung vom 9. Juli 1928.

205 Landratssitzung vom 25. Juni 1928.

Das Steuergesetz von 1928 war ein Werk der Verständigung, vergleichbar mit dem Basler Steuerkompromiss von 1922. Abgesehen von der katholischen Volkspartei (sie beschloss Stimmfreigabe) wurde es von allen Parteien sowie den Bauernorganisationen unterstützt. In den Detaillisten fanden sich die stärksten Gegner. Ihr Einfluss und Mobilisierungsgrad reichte aber nicht aus, um die Vorlage ernsthaft zu gefährden. Wohl beherrschten Vorzüge und Nachteile des Steuergesetzes wochenlang die Stammtische. Doch der Moment des Wandels schien angesichts der fehlenden Alternativen gekommen. Mit 7'370 Ja zu 5'167 Nein wurde die Steuergesetzgebung angenommen. Epple konstatiert: «Die Befürworter des ersten allgemeinen Steuergesetzes konnten sich nur durchsetzen, weil sie das Steuerzahlen in den zahlreichen vorangegangenen Auseinandersetzungen als soziale Frage hatten profilieren können.»<sup>206</sup>

Für die regierungsfreundlichen Lokalzeitungen war der Kanton Baselland endlich in der Gegenwart angekommen. Rechtssicherheit, Stabilität und Wirtschaftswachstum waren in den Augen der «Basellandschaftlichen Zeitung» nun gewährleistet. «Auch neue Steuerträger werden durch das neue Gesetz eine sichere Orientierung erhalten und sich zur Niederlassung im Kanton Baselland entschliessen. Es ist bekannt, dass eine grössere Zahl solcher Interessenten das Abstimmungsergebnis abgewartet hat.»<sup>207</sup> Der «Landschäftler» sah einen historischen Wendepunkt erreicht: «Die Annahme bildet einen Markstein auf dem Leidensweg, den das basellandschaftliche Steuerwesen seit der Lostrennung Basellands vom ehemaligen Stande Basel 1833 gegangen ist. Durch die Neuordnung der Dinge tritt Baselland in die Reihe derjenigen Kantone ein, die ihr Steuerwesen bereits der Neuzeit angepasst haben.»<sup>208</sup>

### **Neue Wege in der Steuerpolitik beider Basel: Steuerbetrug und Steueramnestie**

In den vorangehenden Kapiteln ist der höchst unterschiedliche Entstehungsprozess direkter Steuern in den beiden Basel dargelegt worden. In den 1920er-Jahren glichen sich ihre Steuersysteme an. Das Steuergesetz von Baselland (1928) orientierte sich wegen des Steuerwettbewerbs grossmehrheitlich an demjenigen von Basel-Stadt (1922). Bei der juristischen Beurteilung von Steuervergehen vertraten der Stadt- wie der Landkanton dieselbe Auffassung. Dem schweizerischen Trend folgend, sollte das Verstecken von steuerpflichtigen Einkommen und Vermögen vor dem Fiskus nicht mehr als Kavaliersdelikt

206 Epple 1993, S. 368.

207 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 5. Dezember 1928, Nr. 287, S. 3. StABL, BZ II.

208 «Der Landschäftler» vom 3. Dezember 1928, Nr. 285, S. 1. StABL, LS I.

durchgehen, sondern einen Gerichtsprozess nach sich ziehen. Für die Steuerpflichtigen ein weiteres Signal, dass mit den Steuerbehörden nicht mehr zu spassen war. In den Steuergesetzen von Basel-Stadt und Baselland wurde nun auch zwischen leichten Steuervergehen in Form von *Steuerhinterziehung* (Nichtangabe von Steuerobjekten) und schweren Steuervergehen in Form von *Steuerbetrug* (Urkundenfälschung, Täuschung) differenziert. In Basel-Stadt drohten in besonders schweren Fällen Gefängnisstrafen. In Baselland blieb es bei Geldbussen. Der Landrat lehnt es 1925 mit grosser Mehrheit ab, Steuerpflichtige wegen Steuervergehen hinter Gitter zu setzen.<sup>209</sup> Doch auch gegen die mildere Bestrafungsform gab es Widerstand. Das Baselbieter «Aktionskomitee gegen das Steuergesetz» bezeichnete die Vorlage von 1926 als Ungerechtigkeit, weil «die Beurteilung von Steuerhinterziehungen durch das Strafgericht in Liestal eine Härte» sei.<sup>210</sup> Die «Basellandschaftliche Zeitung» vertrat in einem Artikel mit der Überschrift «Weshalb diese Angst?» die Gegenposition. Geringe Steuerdelikte (wie sie im Baseltbiet weit verbreitet waren) würden weiterhin nur mit gemässigten Strafsteuern geahndet. «Der qualifizierte Steuerbetrug hingegen, wie Vorlage gefälschter Urkunden usw. wird vom korrekionellen Gericht mit einer Geldbusse bestraft werden, wie es nur recht und billig ist. Ist vielleicht die Frage gestattet, weshalb wohl gerade diese Bestimmung einzelnen Gegnern des Gesetzes so schwer auf dem Magen liegt?»<sup>211</sup>

Die Beurteilung des Strafmasses von Steuerdelikten löste in beiden Halbkantonen allerdings keine grösseren öffentlichen Debatten aus. Dasselbe gilt für die Steueramnestien, welche Basel-Stadt und Baselland in den 1920er-Jahren erstmals ins Gesetz aufnahmen. Die Basler Version lautete wie folgt: «Wer bei der ersten Veranlagung nach dem neuen Steuergesetz Einkommen und Vermögen genau angibt, die er bisher verheimlichte, wird von Steuerbussen befreit sein, hat aber die der Umgehung entsprechenden Steuerbeträge nachzubezahlen.»<sup>212</sup> Der Regierungsrat war überzeugt, mit dieser Massnahme Steuerzahler mit schlechtem Gewissen dazu zu bewegen, reinen Tisch zu machen. Tatsächlich blieb die Wirkung nicht aus. Nach dem Inkrafttreten der Gesetzesergänzung von 1921 meldeten sich 96 Steuerpflichtige bei der Steuerverwaltung an, die rund 250'000 Franken an hinterzogenen Steuern nachzahlten.<sup>213</sup> Auch in Baselland wurde die Gewährung einer Steueramnestie begrüsst. «Wenn da oder dort das

209 Landratssitzung vom 5. Oktober 1925.

210 Inserat in der «Basellandschaftlichen Zeitung» vom 30. Januar 1926, Nr. 24, Beilage. StABL, BZ II.

211 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 30. Januar 1926, Nr. 24, S. 2. StABL, BZ II.

212 Gesetz betreffend die Erhebung von Steuerzuschlägen, die Gewährung von Steuererleichterungen und einer Steueramnestie vom 7. Juli 1921. StABS, DS BS 1.

213 Verwaltungsbericht des Basler Finanzdepartements für das Jahr 1921, S. 3. StABS, DS BS 8.



Gefühl sich regt, dass nicht richtig versteuert worden sei, so wird die Steueramnestie die Gelegenheit dazu geben, für die Zukunft nachzuholen, was vorher aus irgendeinem Grund versäumt worden ist», hielt die «Basellandschaftliche Zeitung» 1928 fest.<sup>214</sup>

214 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 5. Dezember 1928, Nr. 287, S. 3. StABL, BZ II.



### 3. Steuermentalität und Steuerwiderstand

Eine direkte Steuer kann nur funktionieren, wenn ihre Sätze als tief empfunden werden. So schrieb es Joseph Schumpeter in einem Aufsatz 1929. «Nur eine niedrige Einkommenssteuer hat das moralische Bewusstsein der Steuerzahler auf ihrer Seite. Und gerade für diese Steuerart ist dieser Umstand wesentlich, weil der Verwaltungsaufwand nur dann in vernünftigen Grenzen bleiben kann, wenn den Leuten normalerweise auch ohne Nachprüfung im einzelnen geglaubt werden darf. [...] Hat der Steuerzahler das Gefühl, dass er beraubt wird und wird seine Psychologie die eines gejagten Wildes, so entsteht jene kräftelähmende und mittelvegeudende Situation, in der diese beste und humanste Steuer zur schlechtesten und inhumansten wird.»<sup>1</sup> Auch in Dauntons «Trusting Leviathan» wurde am Beispiel von Grossbritannien dargestellt, weshalb das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat einen zentralen Faktor beim Steuerwesen bedeutet. Dauntou definierte mehrere Kriterien, dank denen Premierminister Peel bei der Einführung der Einkommenssteuer 1842 auf den Rückhalt der Steuerpflichtigen zählen konnte:

1. das ausdrückliche Bemühen, die Staatsfinanzen langfristig zu senken,
2. Kontinuität in den Staatsfinanzen,
3. Transparenz des Steuersystems,
4. Gleichheit und Gerechtigkeit des Abgabewesens.

Diesen Aspekten kam auch in den beiden Basel ein hoher Stellenwert zu. Sie finden daher in den folgenden Untersuchungen zur Steuermentalität und zum Steuerwiderstand besondere Berücksichtigung. Drei weitere Faktoren müssen jedoch unbedingt hinzugefügt werden: erstens die Tradition des Steuerzahlens; zweitens die Funktion des christlichen Glaubens; drittens die Identifikation mit dem Lebensraum. Es ist ein Unterschied, ob eine Bevölkerung ein Abgabewesen mit direkter Besteuerung seit Jahrzehnten kennt oder sich zuerst daran gewöhnen muss. Schanz wies auf diese Problematik in der Schweiz hin.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Schumpeter, Joseph: Ökonomie und Soziologie der Einkommenssteuer, in: Der deutsche Volkswirt, vol. 4.1, Berlin 1929, S. 384.

<sup>2</sup> Siehe oben, S. 24 ff.

Weiter darf der Einfluss von religiös geprägten Lebensweisen nicht ausser Acht gelassen werden. Gerade in Basel-Stadt wirkte sich der im Bürgertum stark verbreitete Pietismus auf das Steuerwesen aus. Wie sich für Baselland gezeigt hat, ist auch das persönliche Umfeld des Steuerzahlers nicht zu unterschätzen. Der Baselbieter verstand sich primär als «Binninger» oder als «Aescher». Sein Alltagsleben spielte sich in der Gemeinde ab. Sein Verhältnis zum Kanton war distanzierter als in Basel, wo die Menschen zwischen kommunaler und kantonaler Ebene keinen Unterschied machten.

Im Folgenden wird zunächst auf die Steuermentalitäten in den beiden Basel eingegangen. Die Untersuchungen zeigen, dass sich die finanzpolitischen Gesinnungen des Basler Bürgertums und der bürgerlichen Baselbieter Stimmbevölkerung in grossen Zügen glichen. Für projektbezogene Steuervorlagen waren in beiden Kantonen Mehrheiten zu gewinnen. Unbefristete Steuergesetze zur allgemeinen Staatsfinanzierung trafen hingegen auf starke Opposition. Zu einem Wandel der Steuermentalität kam es erst in der frühen Zwischenkriegszeit, als sich die Notwendigkeit sozialstaatlicher Leistungen nicht mehr wegdiskutieren liess. In einem zweiten Abschnitt folgt eine vertiefte Auseinandersetzung mit den fünf Formen des Steuerwiderstands, welche die Steuergeschichte von Basel-Stadt und Baselland kennzeichnen. Die Analyse wird unter der Annahme durchgeführt, dass der ab dem 20. Jahrhundert verschärfte Steuerzugriff und die ausgebaute Steuerkontrolle die Abwehr- und Umgehungstechniken der Steuerpflichtigen intensivierten.

### 3.1. Die Steuermentalität in Basel-Stadt

Beginnen soll dieses Unterkapitel mit dem bemerkenswerten Zitat von Adam Smith, der die Basler Steuermoral lobte: “At Basle, the principal revenue of the State arises from a small custom upon goods exported. All the citizens make oath that they will pay every three months all the taxes imposed by the law. All merchants, and even all inn-keepers, are trusted with keeping themselves the account of the goods which they sell either within or without the territory. [...] A sober and parsimonious people ... they do not feel that they have occasion for any such concealment.”<sup>3</sup> Andere Gelehrte wie der deutsche Professor Karl Bücher drückten ebenfalls ihre Bewunderung für die Ehrlichkeit aus, mit der in Basel gesteuert werde. In seiner für den Kanton erstellten Analyse des Staatshaushalts bemerkte er 1888, dass auch in Basel niemand gerne Steuern zahle, «aber man zahlt sie im Ganzen gewissenhaft und sucht sie gerecht zu verthei-

<sup>3</sup> Adam Smith zitiert nach: Ludwig 1946, S. 213.

len».<sup>4</sup> Noch glorifizierender beschrieb die «Allgemeine Schweizer Zeitung» die Steuermoral in der Stadt: «Herrscht diese doch hier in einem Grade, wie wohl in keinem einzigen Kanton, ja wohl in keinem Land der Welt. Dass hier besonders ehrlich und gewissenhaft versteuert wird, ist ein alter Ruhmestitel Basels.»<sup>5</sup>

Die Ausgangslage für ein akzeptiertes Steuerwesen – ausgehend von Dauntons Liste – war in Basel denn auch sehr günstig. Während der konservativen Regierungszeit hielt man die staatlichen Strukturen möglichst schlank und legte eine sparsame Haushaltspolitik an den Tag. Das Prinzip «Je weniger Kosten, desto besser» wurde konsequent verfolgt und drückte sich auch in der Entschädigung der politischen Ämter aus. Trotz zeitaufwendiger Regierungstätigkeit mit mehreren Sitzungen pro Woche erhielt ein Ratsherr nur 400 Franken Jahresgehalt – er verrichtete seine Arbeit also praktisch ehrenamtlich.<sup>6</sup> Die Konservativen frönten ganz allgemein der wirtschaftsliberalen Orthodoxie, solange es die politischen Verhältnisse erlaubten. Wiesendanger spricht von einem «Anti-Etatismus», der typisch gewesen sei für den Basler Bürger.<sup>7</sup> Mangold zitiert einen Ausspruch des Kaufmanns und Bankiers J. J. Speiser: «Je mehr der Staat übernimmt, desto höher steigen die Ansprüche an denselben und die Begehrlichkeit einzelner Volksklassen, desto tiefer sinkt dagegen die Energie und Selbstständigkeit der Bürger.»<sup>8</sup> In der Handelsstadt Basel war das Unternehmertum heilig. Staatliche Zwänge wurden abgelehnt. «Die liberalistisch-freihändlerisch eingestellten Industriellen und Kaufleute lehnten jede obrigkeitliche Intervention in die Sphäre der Wirtschaft ab, auch wenn sie sich zum Vorteil einer ganzen Bevölkerungsklasse ausgewirkt hätte.»<sup>9</sup>

Die grundsätzliche Verweigerung gegenüber staatlicher Einmischung betraf auch die Sozialpolitik. Der Begriff «Wohlfahrtsstaat» existierte zu jener Zeit noch gar nicht. In den Augen der Fabrikanten und Geschäftsleute sollte, ja durfte es nicht die Aufgabe der Stadtbehörden sein, mit Gesetzen und Verordnungen für das Wohlergehen der Arbeiterschaft zu sorgen. Diese Angelegenheit wurde als reine Privatsache betrachtet. Es war die unabhängige Entscheidung und persönliche Einstellung des Firmeninhabers, wie gut er seine Angestellten behandeln wollte. Rechtsschutz oder Mindestlöhne – von einer offiziellen Instanz vorgeschrieben – gab es nicht: «Vor allem der theoretisierende extreme Liberalismus und das handgreiflich praktisch orientierte Unternehmertum wollten den Staat von einer Mitwirkung an sozialen Aufgaben möglichst ausschliessen und die Lösung

4 Bücher, Karl: Lebenserinnerungen 1847–1880, Bd. I, Tübingen 1919, S. 60.

5 «Allgemeine Schweizer Zeitung» vom 13. Juni 1897, S. 2. StABS, Zeitungen 24.

6 Teuteberg 1988, S. 314.

7 Wiesendanger 1937, S. 12.

8 Mangold, Fritz: Bankdirektor J. J. Speiser, in: Basler Biographien, Bd. II, Basel 1904, S. 300.

9 Wyss 1948, S. 83.

der Arbeiterfrage Privatpersonen überlassen. Das dem Liberalismus heilige freie Individualinteresse sollte unter keinen Umständen durch tief eingreifende wohlfahrts- und zugleich polizeistaatliche Einschränkungen eingeengt werden.»<sup>10</sup> Das Bürgertum war bereit Steuern zu bezahlen, wenn mit dem eingenommenen Geld Handelsgerichte oder andere Einrichtungen geschaffen wurden, die ökonomisches Gedeihen und Rechtssicherheit garantierten. Auch bei ausserordentlichen Investitionen wie dem Bau neuer Rheinbrücken, von denen man sich ein Aufblühen des Handels erhoffte, konnte die Stadt auf die Loyalität seiner Einwohner zählen. Dies zeigt das Beispiel der Vermögenssteuer. Ihre Einführung 1866 (sie war als provisorische, sporadisch angewendete Steuer gedacht) war im Vergleich zur Einkommenssteuer unumstritten. Der Kleine Rat begründete die zusätzliche Abgabe mit zahlreichen Investitionen im Bauwesen. Weil «die Macht der Umstände uns dazu nöthigt»,<sup>11</sup> müssten die Steuerpflichtigen mehr zur Kasse gebeten werden. «Hierher dürfen wir zählen bei den ordentlichen Neubauten: die Vollendung der äussern Restauration des Lohnhofs, die – trotz alledem immer nöthiger werdende – Restauration des Münsterkreuzgangs, die äussere Restauration des Münsters, eine nicht grade nothwendige, aber für Basels Repräsentation dennoch unausweichliche Ehrensache, ferner die Restauration der französischen Kirche; bei der Stadterweiterung: die Anlagen auf der St. Elisabethenstation und auf dem hohen Wall, die Erstellung des Riehenringwegs, des Mühlegrabens, der Verlängerung der Güterstrasse, der Langen Gasse, der Engelgasse, des Rests der Gartenstrasse, ferner der St. Jakobsstrasse, des St. Jakobsplatzes, der Bruderholzstrasse und der mittlern Strasse.»<sup>12</sup> Für solche Ausgaben waren die Konservativen zu gewinnen. Als die Steuerverwaltung für den Bezug der Vermögenssteuer die Steuerpflichtigen taxierte und in Steuerklassen einteilte, trafen zwar viele Rekurse wegen zu hoher Einschätzung ein. Es gab aber auch mehrere Fälle von Einwohnern, die sich beschwerten, zu tief taxiert worden zu sein. 1872 forderten 9 Prozent der Rekurse eine höhere steuerliche Einstufung, 1875 und 1879 waren es sogar 15–20 Prozent.<sup>13</sup> Die Steuermoral scheint tatsächlich aussergewöhnlich hoch gewesen zu sein (wir wollen diesen Eindruck vorerst so stehen lassen und kommen zu einem späteren Zeitpunkt darauf zurück). Ging es bei den Vorlagen jedoch darum, mit Steuergeldern langfristige sozialstaatliche Strukturen zu schaffen, war der Widerstand gross. Der konservative Wirtschaftspolitiker Adolf Burckhardt sagte 1878: «Der Staat kann bei uns nicht alles thun. Sein

<sup>10</sup> Ebd., S. 207.

<sup>11</sup> Rathschlag und Gesetzesentwurf betreffend eine Vermögenssteuer, 5. März 1866, S. 6. StABS, DS BS 9:346.

<sup>12</sup> Ebd., S. 4–5.

<sup>13</sup> Statistik aus Ludwig 1946, S. 214.

Leistungsgebiet ist nothwendig ein beschränktes und kann sich nicht auf alle Zweige und Richtungen der menschlichen Thätigkeit und der menschlichen Bedürfnisse verbreiten.»<sup>14</sup>

Nichts verabscheuten die liberalen Basler mehr als Staatsausgaben, die den Dünkel von herrschaftlichem Prunk und Überfluss erweckten. Besonders im 20. Jahrhundert, als sie die politische Macht an die Sozialdemokraten verloren hatten, verlautbarten sie sich oft in diese Richtung. Der Staat sei zu einem Polypen geworden, der seine Fangarme ausstrecke, um die Privatinitiative abzutöten. Die Bürokratie sei zu üppig geworden, beklagten sich die Liberalen 1921. «Wer ist eigentlich noch in unserm teuren Rathaus? Bald nur noch der Abwart und das Finanzdepartement. Jedes Departement hat nun seinen eigenen Palast. [...] Das Erziehungsdepartement am Eingang der «Dalben» mit prächtiger Aussicht auf Rhein und Schwarzwald. [...] Und Herrn [Finanzminister] Schneiders Bart wird sich in Bälde mit der burgunderroten Tapete im herrschaftlichen Empfangszimmer des Andlauerhofs zu einem reizvollen Gemälde vereinigen.»<sup>15</sup>

### **Basler Bürgerliche und Baselbieter Stimmvolk: gleiche Steuergesinnung**

Die finanzpolitische Überzeugung des Basler Bürgertums deckte sich mit der mehrheitlich bürgerlichen Haltung des Baselbieter Stimmvolks. Bis zur Verfassungsreform von 1892 schmetterten die Landschäftler zwar alle Versuche für eine jährlich eingezogene Staatssteuer ab. Zwecks Finanzierung bestimmter Sachgeschäfte willigte das Volk jedoch mehrfach ein, für eine befristete Zeit direkte Steuern zu bezahlen. Um die Kosten des Eisenbahnausbaus zu decken, wurde in den Jahren 1857–1859 eine proportionale Einkommens- und Vermögenssteuer erhoben. Nach der Grenzbesetzung während des Deutsch-Französischen Kriegs brauchte der Kanton Geld, um das Ausrüstungs- und Montierungswesen auf Vordermann zu bringen. Die Stimmbürger stimmten dem Antrag des Regierungsrats zu, für das Jahr 1870 direkte Steuern einzuziehen. Das letzte Beispiel finden wir für die Jahre 1887–1889, als für die bauliche Erweiterung des Kantonsspitals 250'000 Franken benötigt wurden. In der «Basellandschaftlichen Zeitung» löste die Annahme der dreijährigen Steuer Jubeltöne aus. «Wir freuen uns dieser Kundgebung aufrichtig; durch sie ist das basellandschaftliche Volk, dem man vielerorts hat nachsagen wollen, dass ihm alles und jegliches Verständnis für politische Fragen abhanden gekommen sei, in den Augen unserer Miteidgenossen

14 Burckhardt, Adolf: Die neuen Steuergesetzentwürfe des Basler Finanzdepartements. Basel 1878, S. 42.

15 «Basler Nachrichten» vom 9. April 1921, Nr. 148, S. 3. StABS, Zeitungen 23.

wieder rehabilitiert. Der Glaube der Behörden an die Opferwilligkeit des Volkes ist nicht enttäuscht worden und mit Genugthuung darf jeder Freund des Landes konstatieren, dass der Gedanke der Zusammengehörigkeit und der Solidarität, dass der Staatsgedanke wieder einmal durchgeschlagen hat.»<sup>16</sup>

Für konkrete Projekte, in denen die Einwohner eine sinnvolle Investition erkannten, war das Volk bereit, in die Tasche zu greifen. Einer ständigen Staatssteuer aber war die Gegenwehr lange Zeit sicher, weil die Steuerzahler den Behörden nicht trauten und sich von ihnen über den Tisch gezogen fühlten. Vor dem Hintergrund dieser Ängste ist es daher nicht überraschend, dass während der Verfassungsrevision von 1892 ausgiebig darüber gestritten wurde, ob das Volk die progressive Einkommens- und Vermögenssteuer jedes Jahr per Plebiszit bestätigen solle. Auf diese Weise wäre die Staatssteuer der Laune der Stimmbürger ausgesetzt gewesen, und die Finanzdirektion hätte nie gewusst, welche Einnahmen sie budgetieren konnte. Die Kritiker der Revision sprachen von einer Schwächung der Demokratie, sollte das Volk nicht jährlich seine Kontrollfunktion wahrnehmen können. Der Regierungsrat wies darauf hin, wie sehr eine solch unberechenbare Regelung seine auf Langfristigkeit ausgerichtete Strategie erschweren würde. Prominente Unterstützung erhielt er von Emil Frey, dem Baselbieter, der 1891 in den Bundesrat gewählt worden war. An einer Volksversammlung in Gelterkinden sagte er: «Wenn ein Volk einmal ein Gesetz angenommen hat, so hat es auch die Mittel zu dessen Ausführung bewilligt und es geht nicht an, jedes Jahr die Anfrage zu stellen, ob es die Mittel fernerhin bewilligen wolle und dasselbe in Versuchung zu führen, durch Verweigerung der Mittel den Vollzug eines Gesetzes zeitweilig zu sistieren.»<sup>17</sup>

### 3.2. Steuermentalität in Basel-Landschaft

Im Kapitel zur Steuerpolitik ist aufgezeigt worden, wie das Baselbieter Volk seinen Regierenden in Sachen Finanzen über Jahrzehnte die Unterstützung verweigerte. Hatte es kein Vertrauen mehr in die Männer, die sie in die Unabhängigkeit von der Stadt geführt hatten? Interessante Eindrücke zu den emotionalen Befindlichkeiten der Menschen lassen sich aus Artikeln und Leserbriefen gewinnen, die in der regierungsfreundlichen «Basellandschaftlichen Zeitung» und dem Oppositionsblatt «Der Baselbieter» veröffentlicht wurden. Tatsächlich wurde den Kantonsgründern um Stephan Gutzwiller vorgeworfen, vor der Revolution gegen Basel-Stadt falsche Versprechen gemacht zu haben. In der Debatte um das

<sup>16</sup> «Basellandschaftliche Zeitung» vom 18. Mai 1887, Nr. 59, S. 1. StABL, BZ II.

<sup>17</sup> «Basellandschaftliche Zeitung» vom 18. Mai 1892, Nr. 60, S. 1. StABL, BZ II.



Steuergesetz von 1849 hiess es seitens der Gegnerschaft plötzlich, man habe die Eigenständigkeit erfochten, um Steuerfreiheit zu erlangen: «Es wird gesagt, die Regierung solle nun schauen, wie sie wirtschaftete, eine neue Steuer dürfe und müsse es nicht geben, die Regierung habe Anno 1831 auf den Tribünen versprochen, dass man keine Abgaben mehr brauche und darum müsse man eben gegen Basel revoluzen, damit man keine Abgaben mehr zu zahlen brauche.»<sup>18</sup> Es ist schwer vorstellbar, dass der klug agierende Gutzwiller während der Trennungswirren solche Zusicherungen gemacht hatte. Er war es ja gerade, der sich immer für den Aufbau einer starken, gut organisierten Kantonsverwaltung einsetzte und staatliche Strukturen für das Schulwesen und andere Bereiche schaffen wollte. Ohne zusätzliche Finanzen konnten diese öffentlichen Einrichtungen nicht realisiert werden, dessen war er sich sicherlich bewusst.

In den Akten finden sich denn auch keine Aussagen von Gutzwiller, welche die Behauptungen der Steuergegner belegen würden. In den zahlreichen Reaktionen, welche die «Basellandschaftliche Zeitung» abdruckte, war der Tenor eindeutig: Von Steuerfreiheit sei nie die Rede gewesen. Es sei ein trauriges Zeugnis politischer Einsichtslosigkeit, schrieb ein anonym er Einsender, wenn die Baselbieter keine edleren Gründe für den Aufstand gehabt hätten, als dem Staat die Mittel zu seiner ehrenhaften und glücklichen Existenz zu entziehen.<sup>19</sup> Unter dem Kürzel B. B. schrieb ein anderer Einwohner: «Gutzwiller und Andre machten im Gegentheile häufig auf die Opfer aufmerksam, welche die Durchführung eines freien Volkslebens erheische, denn je mehr Nützlich für das allgemeine Wohl ans Werk gesetzt werden soll, je mehr Beisteuern werde erforderlich und gerade das ist der Charakter eines echt republikanischen Volkes, dass es lieber für das Wohl Aller Opfer bringt und das Staatsleben als ein ins Grosse ausgedehntes edles Familienleben betrachtet, nicht aber darin die republikanische Tugend sucht, dass Jeder nur für sich umtummelt, rafft, geizt, geniesst und schweigt.»<sup>20</sup>

Am Abstimmungsergebnis von 1849 konnten diese Wortmeldungen freilich nichts ändern. Das Veto kam zustande, die vom Landrat verabschiedete Steuergesetzvorlage konnte nicht in Kraft treten. Das Parlament hatte sich in seinen Beratungen um eine massvolle Steuerordnung bemüht, nun stand es vor einem Scherbenhaufen. Ernüchtert stellte die «Basellandschaftliche Zeitung» fest: «Das Veto, das das Volk gegen Gesetze, welches seine Repräsentanten erlassen, einlegt, ist ein Misstrauensvotum in die Aufrichtigkeit ihrer Handlungen und zeugt davon, dass die Räte die Wünsche und Ansichten ihrer Wähler

18 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 10. März 1849, Nr. 10, S. 1. StABL, BZ II.

19 Ebd.

20 Ebd.

nicht mehr kennen oder sie dann misskennen.»<sup>21</sup> Es sollten noch viele weitere Abstimmungen folgen, an denen die Bevölkerung Parlament und Regierung die Gefolgschaft verweigerten.

Die Diskrepanz zwischen den Baselbieter Volksvertretern und ihren Wählern trat 1849 frappant in Erscheinung. In allen Bezirken ausser Arlesheim waren genügend Stimmen für das Veto zusammengekommen. Die Landräte Dr. Matt von Ziefen und Heinrich Roth von Reigoldswil gaben nach dem Scheitern des Steuergesetzes den Rücktritt bekannt, so gross war ihre Enttäuschung über das Abstimmungsergebnis.<sup>22</sup> Auf der anderen Seite klopfen sich die Bürger gegenseitig auf die Schultern. Es war recht, dass man den «Oberen» einen Denkkzettel verpasst hatte. Am 17. März 1849 erschien in der «Basellandschaftlichen Zeitung» ein Artikel unter dem Titel «Ein wahres Gespräch über das Steuergesetz und das Veto vor dem Gemeindehaus Z. [Ziefen].»<sup>23</sup> Darin rechtfertigten zwei Baselbieter ihre ablehnende Haltung gegen eine direkte Staatssteuer. Zwar waren sich beide darin einig, dass «kai Staat ohne Abgabe vo sine Bürger bestho cha, heiss er au Monarchie oder Republik. Im Gegetheil, in ere Republik sötte Alle no besser zämmehalte, dass zum allgemeine Beschte öppis cha tho werde.»<sup>24</sup> Doch dann folgte eine lange Auflistung der Gründe, die sie zum Veto veranlasst hätten. Wenn das Steuergesetz nur für ein Jahr gültig gewesen wäre und nicht gleich für mehrere, hätten sie ihm zugestimmt. Damit drückten sie ihren Anspruch aus, sich in das direktdemokratisch konzipierte Baselbiet entsprechend einbringen zu können und ihr Recht auf Mitsprache zu wahren. Die beiden Stimmbürger übten im Weiteren Kritik an der Art der Besteuerung. Dass nicht nur der Erwerb und das Vermögen, sondern auch der Grundbesitz besteuert werden sollte, lief ihnen zuwider. Sie witterten darin die Gefahr eines Rückfalls in die düsteren Zeiten unter der Basler Herrschaft: «E Grund- und Bodezeis wemmer nümme, mer hai en mit schwerem Geld ablöse müesse und mänge het jetzt no deshalb z'zeie. Hätte mer s'Gsetz agnoh, so wär's cho wie unter Basel, do het me z'ersch e freiwilligi Stür vo 1, 2 und 3 Batze vom Webstuhl izoge, no einige Johre aber het d' Regierig e Muess drus gmacht und e feschti Stür für jedes Johr ibrocht.»<sup>25</sup> Der dunkle Schatten des Ancien Régime lastete schwer auf dem Baselbieter Steuerwesen und behinderte seine Entwicklung. Davon zeugt auch der von den Stimmbürgern geäusserte Verdacht, die Beamten wollten sich mit dem Steuergesetz von 1849 persönlich bereichern – gleich wie früher die Steuervögte aus Basel. Es gehe schon zu weit, dass die Mitglieder der Steuerkommission für ihre

21 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 14. März 1849, Nr. 21, S. 1. StABL, BZ II.

22 Blum 1977, S. 226.

23 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 17. März 1849, Nr. 22, S. 2. StABL, BZ II.

24 Ebd.

25 Ebd.

Tätigkeit eine Entschädigung erhalten und ein besseres Leben führen könnten als «Alle wo Stüre müend».<sup>26</sup> Nun sollte per Gesetz zusätzlich ein Taggeld für den Steuerbezug in den Gemeinden anfallen. Diesen Aufwand zu verrechnen wurde als Frechheit gegenüber den Steuerzahlern empfunden: «Ich frog di, isch das nid Sackpatriotismus und heisst das nid de arme Stürfpflichtige d' Hut übere Chopf abzieh?»<sup>27</sup>

Die aufgezählten Bedenken der beiden Baselbieter Bürger enthalten mehrere Faktoren, welche die Steuermentalität in Baselland beeinflussten. Es ist auffallend, wie stark das Volk den Kantonsbehörden misstraute. Es wollte den Beamten für ihre Leistungen nicht einmal einen Lohn bezahlen. Ein Grund für die starken Ressentiments liegt nebst der Untertanen-Vergangenheit im starken Bezug zur Gemeinde, wo sich das Leben der Bevölkerung hauptsächlich abspielte. Im gewöhnlichen Alltag brauchten die Menschen keinen Kanton, um ihre Probleme zu lösen, weshalb die Befürworter einer direkten Staatssteuer von Beginn weg einen schweren Stand hatten. Wozu für einen Kanton zahlen, wenn die Angelegenheiten im Dorf erledigt werden konnten? Ein eigenes Staatsgebilde wollten die Baselbieter unbedingt, aber mehr als das Minimum sollte es nicht kosten. Die Gehässigkeit, mit welcher Politik und Verwaltung attackiert wurden, ist trotzdem überraschend. Auch in Basel-Stadt können bei den Diskussionen zum ersten Steuergesetz von 1840 scharfe Wortgefechte festgestellt werden, aber im Ton waren sie weniger verletzend. Die Revolution war vollzogen, aber ihre aufrührerische Sprache wurde weiterverwendet. Nach dem erfolgreichen Veto von 1849 hetzte der «Baselbieter»: «Wahrlich das basellandschaftliche Volk müsste ein grenzenlos dummes sein, wenn es den besagten Steuergesetzesentwurf angenommen hätte, aber noch ein dümmeres Volk müsste denn es sein, wenn es augenscheinlich sieht, wie schamlos man seine Verfassung, sein Veto mit Füßen tritt, wie übel seine sich «Landesväter» nennenden Staatsdiener handeln, wie nachlässig sie sind im Rechenschaft geben, wie frech sie die Würde der selbstständigen Landräthe verhöhnen und verletzen, und dann doch noch bereitwillig zu solcher Wirtschaft die Mittel hergeben.»<sup>28</sup>

Jede Kritik am Staat war im Baselbiet mit einem fundamentalen Misstrauensvotum gegenüber den Regierenden verbunden. Die Vertrauensfrage war allgegenwärtig. Die Polemik kannte keine Grenzen. Wurden seitens der Regierung neue Ausgabenposten gefordert, argwöhnten die Landschäftler heimliche Bereicherungsversuche. Überhaupt würden die bisherigen Einnahmen ausreichen, wenn man sich nach der Decke strecke, die Zahl der Beamten verringere

<sup>26</sup> Ebd.

<sup>27</sup> Ebd.

<sup>28</sup> «Der Baselbieter» vom 23. März 1850, Nr. 12, S. 1. StABL, BB I.

und Missbräuche in der Verwaltung abstelle.<sup>29</sup> In regelmässigen Abständen veröffentlichte der «Baselbieter» mehrzeilige Verse, in denen er sich mit spitzen Bemerkungen gegen direkte Staatssteuern aussprach. So auch im April 1850: «Steuert, steuert, liebe Bauern / steuert von des Bodens Grund / steuert von des Haufens Mauern / steuert und haltet den Mund / denn die Herren müssen leben / edel ist ihr ganzes Streben / weich zu sitzen, Federn spitzen / dafür dürftet ihr schon schwitzen.»<sup>30</sup>

Bei dieser Grundstimmung agierte die Kantonsexekutive ständig aus der Defensive heraus. Neue Vorschläge für die Finanzierung des Staatshaushalts wurden von der Opposition sogleich zerfetzt und mit dem Veto bekämpft. Rückblickend meinte Stephan Gutzwiller zu der Zeit nach der Kantonsgründung: «Alter Hass gegen eine mehrhundertjährige Stadtbeherrschung, alle Leidenschaften der Revolution gegen die frühere Regierung wurden im Voraus auf die neuen Behörden übertragen. Alle waren dadurch schwach, am schwächsten die Regierung.»<sup>31</sup> Im Baseltier wurde auch stark an den Kompetenzen der Kantonsbehörden gezweifelt. Die personell völlig unterbesetzte Finanzdirektion bekam immer wieder die gleichen Töne zu hören: Solange die Rechnungsabschlüsse der letzten Jahre nicht transparent auf dem Tisch liegen würden, verfallende der Anspruch auf neue Steuern. Der Kommentar eines Baselbieters, veröffentlicht in der Basler «Nationalzeitung», sorgte 1855 für viel Aufsehen. Der Mann brachte seine Haltung zum Ausdruck, jegliche direkte Steuer zu verweigern bis ein Regierungsrat da sei, der den Willen und die Kraft habe, dem Volk nützlich zu werden: «Erst Klarheit und Ordnung im Rechnungswesen und in der ganzen Verwaltung, erst Kontrolle und genaue Aufsicht im ganzen Staatshaushalt, ruft er aus, und dann kommt mit einem Steuerentwurf, aber dann ach nicht mit einem Pfuschwerk, sondern mit einem praktischen und gut durchdachten Steuergesetz.»<sup>32</sup>

Ein bisschen seltsam waren die ständigen Klagerufe schon. Einerseits wollten die Stimmbürger dem Kanton keine Mittel zur Verfügung stellen, andererseits verlangten sie von den Ämtern höchste Professionalität. Doch dieser latente Widerspruch schien niemanden zu kümmern. Munter wurden weitere Forderungen gestellt. Weil sich bei den ersten Steuereinzügen im jungen Kanton gezeigt hatte, dass die Taxierungen aufgrund mangelhafter Grundstückvermessung in den Gemeinden sehr unterschiedlich erfolgt waren, verlangte ein Bürger Massnahmen: «Sorgen Sie dafür, dass sämtliche Kataster in unserm Kanton ins Reine gebracht werden und verordnen Sie in Zukunft, wenn wieder ein Steuereinzug nötig werden sollte, die Handhabung der zweckmässigsten aller Besteuerungsarten: für

29 Blum, 1977, S. 226.

30 «Der Baselbieter» vom 5. April 1850, Nr. 14, S. 1. StABL, BB I.

31 Zitat aus: Birkhäuser, Kaspar: Der Baselbieter Stephan Gutzwiller, Liestal 1983, S. 244.

32 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 4. Oktober 1855, Nr. 117, S. 1. StABL, BZ II.

eine wohlgeordnete Vermögenssteuer.»<sup>33</sup> Auch diese Aussage ist nicht frei von Doppelmoral. Waren es doch gerade die Baselbieter selbst, welche die Einschätzung ihrer Liegenschaften möglichst lange hinauszögerten. Als der Regierungsrat seine Bemühungen in dieser Angelegenheit intensivierte und dem Volk 1879 ein Gesetz über das Vermessungs- und Katasterwesen vorlegte, lehnte es dieses ab. Beim Übergang ins 20. Jahrhundert verfügten erst 20 der 74 Gemeinden über eine Vermessung, die «nach einigen Ergänzungsarbeiten brauchbar wäre».<sup>34</sup> Auch die dramatischen Schilderungen der Finanzdirektion zum finanziellen Zustand der Staatskasse machten keinen Eindruck. Der Steuerwiderstand verfestigte sich in der Überzeugung, dass mit den Abgaben Unfug getrieben werde. Diese Befürchtung drückte sich auch in dem folgenden Leserbeitrag in der «Basellandschaftlichen Zeitung» aus: «Wenn man das Volk auffordert, in seine Taschen zu greifen und das Fehlende in den Staatseinnahmen zu ergänzen, so muss man nicht bloss die klare Einsicht in das Unzureichende der andern Staatseinnahmen haben, sondern auch überzeugt sein, dass die Staatsbehörden das Geld des Volkes wohl verwenden werden. [...] Hat der Landrath einen solchen Glauben an sich und an die Regierung? Es wird von vielen bezweifelt.»<sup>35</sup>

### 3.3. Die fünf Formen des Steuerwiderstands in den beiden Basel

In den nachfolgenden Abschnitten findet die vertiefte Auseinandersetzung mit den Formen der Steuerverweigerung statt, die in der Steuergeschichte von Basel-Stadt und Baselland zu erkennen sind. An dieser Stelle seien sie nochmals aufgezählt:

1. *Direktdemokratische Instrumente*: Steuerwiderstand durch Androhung oder Ergreifung des Referendums gegen Steuergesetze.
2. *Steuerflucht*: Schutz vor dem Steuerzugriff durch Abwanderung.
3. *Erpressung*: Drohung reicher Steuerzahler, im Fall von Steuererhöhungen gemeinnützige Werke nicht mehr mit Spenden zu unterstützen.
4. *Steuerumgehung*: Schutz vor dem Steuerzugriff durch Verheimlichung der tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse.
5. *Steuerverweigerung*: Verbot von Baselbieter Gemeinden für ihre Beamten, die Steuern einzutreiben und an den Kanton abzuliefern.

33 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 7. März 1849, S. 1. StABL, BZ I.

34 Schanz 1890, Bd. II, S. 117.

35 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 3. Januar 1856, Nr. 3, S. 1. StABL, BZ II.

## Direktdemokratische Instrumente

In einem demokratischen System ist die Ergreifung des Referendums ein beliebtes und wirkungsvolles Mittel, um Steuergesetze zu verhindern. Allein die Ankündigung eines politischen Akteurs, bei Nichterfüllung seiner Forderungen die Unterschriftensammlung für das Referendum zu lancieren, kann seine Verhandlungsposition aufwerten. Das in der Verfassung festgeschriebene Vetorecht des Stimmbürgers zwingt die Herrschaftselite, ihr Fiskalprogramm nach dem Willen der demokratischen Mehrheit zu gestalten, ansonsten die Umsetzung aussichtslos ist. Wenn wir nun vergleichen, wie oft sich die Basler und die Baselbieter Bevölkerung mit Steuervorlagen befasste, fällt der Kontrast deutlich aus. Die Städter stimmten im Untersuchungszeitraum von 1833–1922 nur ein einziges Mal über ein kantonales Steuergesetz ab. (Die eidgenössischen Abstimmungen über die Kriegssteuer und die direkte Bundessteuer klammern wir aus.) 1921 ergriff die bürgerliche Arbeitsgemeinschaft das Referendum gegen das sozialistische Steuergesetz der linken Parlamentsmehrheit. Verfassungsrechtlich stand den Städtern ab 1875 das Recht zum Referendum zu. Doch so weit war es nie gekommen. Bei den Steuervorlagen von 1880, 1897 und 1908 einigten sich die politischen Fraktionen des Grossen Rats auf Kompromisse, die keinen Widerstand provozierten. Die Stimmbürger des Kantons Basel-Stadt nutzten die Waffe der direkten Demokratie zur Niederstreckung von Steuerforderungen also nur in einem Fall.

Ganz anders die Situation in Baselland. Hier schrieb das obligatorische Referendum ab 1863 vor, dass jedes Steuergesetz dem Volk zwingend zur Annahme vorgelegt werden musste. Die politische Partizipation der Baselbieter war folglich viel intensiver. Alle konnten mitreden: neue Gesetzesentwürfe wurden peinlichst genau überprüft und an den Stammtischen besprochen. Ein Dorfbewohner schilderte 1849 seine Eindrücke einer lebhaften Debatte: «So eben komme ich aus dem Wirtshause, wo über die Vermögens-, Einkommens- und Erwerbssteuer gesprochen wurde. [...] Der grösste Streitpunkt im neuen Steuergesetz ist die Besteuerungsart auf dem Land. Ist das recht, hört man sagen, dass ein Theil unserer Landwirthes, die ihre Liegenschaften verzinsen, ebensoviel Steuergeld entrichten müssen, als die reichen Bauern, die ihre bedeutenden Ländereien frei haben? Ist es recht, dass die Bodenzinspflichtigen ebenso besteuert werden, als die Bodenzinsfreien?»<sup>36</sup> Die Frage nach der gerechten Verteilung der Steuerlast stand im Baselbiet im Zentrum des Interesses. Die Parallelen zu Basel-Stadt sind markant. Die Leute fürchteten, dass der ehrliche Steuerzahler am Ende der

<sup>36</sup> «Basellandschaftliche Zeitung» vom 7. März 1849, S. 1. StABL, BZ I.

Betrogene sei: «Jeder wird nach bester Pflicht und Gewissen aufgefordert zu erklären, wie viel er jährlich versteuert. Wird nun dies aber auch getreulich geschehen, und wird bei der theilweis nicht ausbleibenden Umgehung des Gesetzes der Redliche nicht höher besteuert als der Unredliche?»<sup>37</sup>

Die Uneinigkeiten, die sich in den Diskussionen logischerweise ergaben, fielen auf den Kanton zurück. Man sprach ihm die Fähigkeit ab, eine «gerechte» Steuerpolitik zu betreiben. Weder könne er die unterschiedlichen Berufsgattungen und Einkommen so besteuern, dass für alle gleiche Spiesse gelten würden, noch verfüge er über ein effizientes Kontrollsystem beim Steuerbezug. «Diesem nicht zu vermeidenden Unfug [Steuerbetrug] will man mit der Bestimmung entgegenreten, dass derjenige, der unrichtige Angaben macht, wonach sich der Steuerbetrag über ein Drittel zu niedrig stelle, mit einer Geldstrafe belegt werden soll, die das Zehnfache des an den Staat zu entrichtenden Steuerbetrags betrüge. Wer aber will die Richtigkeit dieser Angaben untersuchen?» Das Misstrauen, welches die Bürger gegeneinander hegten, wurde dem Kanton also indirekt zur Last gelegt. In der Unfähigkeit des Staats, für Steuergerechtigkeit und -kontrolle zu sorgen, begründeten die Leute ihren Steuerwiderstand. Aufschlussreich ist auch die folgende Bemerkung: «Weitau der grösste Theil der Handwerker weiss doch selber nicht die Summen, wie viel er jährlich einnimmt und ausgibt, sondern er merkt nur, ob er vorwärts kommt oder zurück macht.»<sup>38</sup> Mit anderen Worten: Vom Steuersystem, wie es die Politik einführen wollte, fühlten sich die Baselbieter überfordert. Dies ist ein bisher nicht beachteter Aspekt in der Baselbieter Steuergeschichte. Waren Gutzwiller und Konsorten vielleicht zu ehrgeizig in ihren Plänen oder ihrer Zeit zu sehr voraus? Fakt ist jedenfalls, dass Basel-Stadt seit 1840 über eine «moderne» Erwerbs- und Einkommenssteuer verfügte und gute Erfahrungen damit machte. Baselland hingegen konnte sich nicht einmal darauf einigen, ob eine solche Abgabe grundsätzlich berechtigt sei.

Die leidenschaftlichen Verfechter des Status quo fanden sich selbst am Ende des 19. Jahrhunderts. 1892 trieben sie die Anhänger der Verfassungsrevision während des Abstimmungskampfs in die Verzweiflung: «Nun hört man bei uns, und zwar namentlich im obern Baselbiet, vielfach sagen, man solle einfach Alles beim Alten lassen; dann brauche man keine neuen Steuern und es sei ja bis jetzt ohne eine direkte Steuer immer noch gegangen.»<sup>39</sup> Doch zu diesem Zeitpunkt hatte die Stimmung in der Bevölkerung gekehrt. Am 22. Mai 1892 wurde die neue Verfassung angenommen und die direkte Einkommens- und

37 Ebd.

38 Ebd.

39 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 4. Mai 1892, Nr. 54, S. 1. StABL, BZ II.

Vermögenssteuer mit Progression fortan jährlich erhoben. Über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet, befanden die Baselbieter Stimmbürger 13 Mal über kantonale Steuervorlagen. (Die Abstimmung von 1901 über die Besteuerung der Aktiengesellschaften ist dabei ausgeklammert.) Sieben Mal stimmten sie mit Ja, sechs Mal mit Nein.<sup>40</sup>

## Steuerflucht

Am 20. Dezember 1918 erhielt die Basler Regierung von der kantonalen Gewerbekammer einen Brief, in dem der Stadt beängstigende wirtschaftliche Perspektiven angekündigt wurden. Der Wirtschaftsverband machte die Kantonssekretäre auf ein Inserat in den «Basler Nachrichten» aufmerksam.<sup>41</sup> In der Zeitungsannonce luden die Schweizerische Gesellschaft für elektrische Industrie, die Bank für Transportwerte und die Bank für Bahn- und Industriewerte zu ausserordentlichen Generalversammlungen ein, an denen die Frage der Verlegung des Geschäftssitzes in einen anderen Kanton diskutiert werden sollte. Damit – so die Gewerbekammer – sei die vielfach ausgesprochene Befürchtung der Steuerflucht zu einem realen Phänomen geworden und könne nicht mehr in Abrede gestellt werden. Bereits habe eine der drei Unternehmungen den Wegzug in den Kanton Glarus beschlossen.

Im frühen 20. Jahrhundert verschob sich das Thema der Steuerflucht auf den Prioritätenlisten der politischen Entscheidungsträger immer weiter nach oben. Dies aus zwei Gründen. Einerseits hatte die Migration der Bevölkerung zugenommen, andererseits waren die direkten Steuern in nur wenigen Jahren durch Zuschläge und Progressionsverschärfungen stark gestiegen. Mittlerweile griffen die Steuerrechnungen empfindlich tief ins Portemonnaie von Mittelstand und Oberschicht. Der Steuerdruck erzeugte einen Gegendruck: die Menschen begannen Wohnortwechsel zwecks steuerlicher Vorteile ernsthaft in Betracht zu ziehen. Zwischen den Kantonen entwickelte sich ein föderalistischer Steuerwettbewerb. Von dieser Konkurrenzsituation war Basel-Stadt in besonderem Mass betroffen. Der Kanton stellte zwar einen wirtschaftlichen Magneten dar. Er litt aber unter seiner Kleinflächigkeit, weil es «dadurch dem Einzelnen ausserordentlich erleichtert wird, sich den Steuerlasten, die ihm unerträglich scheinen, zu entziehen, ohne dass er damit der vielen Annehmlichkeiten und wertvollen Einrichtungen, die die Stadt bietet, verlustig

<sup>40</sup> Siehe Zeittafel im Anhang, S. 213–216.

<sup>41</sup> Schreiben der kantonalen Gewerbekammer an den Basler Regierungsrat vom 20. Dezember 1918. StABS, Steuern A1.



ginge».<sup>42</sup> So stellte es 1922 die Grossratskommission fest, die sich mit dem Steuergesetz befasste.

Basel-Stadt befand sich in der Geiselhaft seiner reichen Einwohner. 1919 lebten hier 203 Millionäre mit rund 440 Millionen Franken vermögenssteuerpflichtigem Kapital. 1'146'000 Franken lieferten sie 1919 an den Basler Fiskus ab – dies bedeutete 48 Prozent der gesamten Vermögenssteuer.<sup>43</sup> Auf das Geld der Millionäre war die Staatskasse folglich dringend angewiesen. Im 19. Jahrhundert war es noch unvorstellbar, dass die begüterten Basler Familien mit ihrer patriotischen Verbundenheit zur Stadt wegen höherer Steuerleistungen abwandern könnten. Der konservative Wirtschaftspolitiker Adolf Burckhardt-Bischoff hielt Steuerflucht für ausgeschlossen. 1878 schrieb er: «Es müsste in der Tat weit gekommen sein, bis sich Jemand entschliesse, ohne zwingende Gründe die tausenderlei geistigen, patriotischen und Familienbande, welche ihn an die Heimatstadt knüpfen, um einer pekuniären Mehrleistung willen zu zerreißen und sich anderswo eine neue Wohnstätte zu suchen.»<sup>44</sup>

40 Jahre später war Burckhardts stadtverliebtetes Bekenntnis nichts mehr wert. Unter den Basler Bürgerlichen herrschte grosse Sorge, dass sich mit den sozialistischen Umverteilungsplänen die Wohlhabenden nach Baselland absetzten: «Ist es da für ihn [den Erblasser] nicht reizvoller, sein Leben in Arlesheim oder am sonnigen Hang des Wartenbergs zu beschliessen, der der Stadt durch das Muttenzer Tram so nahe gerückt ist? Wäre es für unser Gemeinwesen nicht besser, vernünftige Steuern zu beschliessen und damit die kapitalkräftigen Steuerzahler in der Stadt zu behalten, statt sie durch tolle Steuern aus unsern Mauern zu vertreiben?»<sup>45</sup>

Beunruhigt war das Bürgertum aber auch wegen des Verlusts von Basler Grossunternehmen. Es erfordere bloss einen «Federstrich», um den Hauptsitz dieser Industrien von Basel weg an andere Orte umzusiedeln. «Es genügt die Verlegung der Hauptsitze der Banken, der zahlreichen Trusts und anderer Handelsunternehmungen an andere Plätze, um unsere Steuereinnahmen schwer, ja unheilbar zu schädigen.»<sup>46</sup> Indem Basler Liberale, Freisinnige und Katholiken die Gefahr der Steuerflucht heraufbeschworen, gelang es ihnen das Referendum gegen das sozialistische Steuergesetz von 1921 an der Urne durchzubringen.

42 Bericht der Grossratskommission zur zweiten Lesung des Entwurfs eines Gesetzes betreffend die direkten Steuern vom 10. Februar 1922, S. 5. UB, Oek ZS 53.

43 Statistik aus Wiesendanger 1937, S. 152.

44 Burckhardt 1878.

45 «Nationalzeitung» vom 17. April 1921, Nr. 174, S. 5. StABS, Zeitungen 22.

46 Wiesendanger 1937, S. 157.

# Der denkende Stimmberechtigte

verläßt sich aber nicht auf Behauptungen, weder von hüben, noch von drüben. Er läßt einzig und allein die Tatsachen zu sich sprechen. Zu diesem Zwecke sei seinem Studium die nachstehende Tabelle zur Verfügung gestellt über die

## Belastung des Erwerbseinkommens in neun Stadtgemeinden der Schweiz.

(Staats-, Gemeinde- und Kirchensteuern zusammengerechnet.)

Erwerbseinkommen von	5000 Fr.	6000 Fr.	7000 Fr.	8000 Fr.	9000 Fr.	10,000 Fr.	50,000 Fr.
zahl in Herisau	300 Fr.	450 Fr.	630 Fr.	840 Fr.	1080 Fr.	1350 Fr.	7500 Fr.
„ „ Olten	258 „	348 „	431 „	506 „	629 „	711 „	6707 „
„ „ Norkäsch	299 „	468 „	600 „	813 „	957 „	1222 „	9021 „
„ „ Schaffhausen	267 „	353 „	427 „	519 „	599 „	732 „	5246 „
„ „ Zürich	300 „	389 „	507 „	625 „	743 „	861 „	7351 „
„ „ Bern	384 „	497 „	637 „	755 „	968 „	1086 „	7912 „
„ „ Chur	418 „	610 „	847 „	1113 „	1389 „	1675 „	15,515 „
„ „ Basel (altes Weis)	147 „	175 „	257 „	282 „	327 „	366 „	4867 „
„ „ Vetzst	171 „	214 „	267 „	324 „	381 „	454 „	2590 „

Abb. 7: Der Steuerwettbewerb als Argument im Abstimmungskampf. Inserat der bürgerlichen Arbeitsgemeinschaft in der «Nationalzeitung» vom 24. April 1921.

Konkurrenz belebt das Geschäft, heisst ein volkstümlicher Spruch. Im 19. Jahrhundert interessierten sich die beiden Basel bei der Festlegung ihrer Fiskalgesetze nicht für die Steuerbelastung des Nachbarn. Das Thema Steuerflucht war inexistent. In den 1920er-Jahren änderte sich die Situation komplett. In den Kantonsparlamenten und in den Zeitungen wurden Steuertabellen herangezogen, welche die Steuersätze von Basel-Stadt und Baselland verglichen. In einem ganzseitigen Inserat listete die «Nationalzeitung» 1921 die Belastung des Erwerbseinkommens in neun Stadtgemeinden der Schweiz auf (Abb. 7). Das Resultat sei eindeutig, so die Verfasser: «Basel hat unter dem bisherigen Gesetz die hohen Einkommen am mildesten besteuert und hat trotzdem auch die mittleren und kleinen Einkommen am wenigsten geplagt. Nein, nicht <trotdem>! Gerade weil Basel säuberlich mit seinen Millionären verfuhr, haben sie das Basler Steuerdomizil nicht gescheut, ist Kapital nach Basel geflossen und sind Verdienstmöglichkeiten für alle Schichten entstanden.»<sup>47</sup>

Auch im Baselbiet lief der Zahlenvergleich auf Hochtouren. Im Landkanton war das Wohlstandsgefälle zwischen arm und reich noch frappanter: 1928 verfügten nur 8,3 Prozent der Steuerzahler über ein Vermögen von über 50'000 Franken, bloss bei 10,9 Prozent lag das Einkommen über 5'000 Franken. Das Schreckgespenst der Steuerflucht ging folglich auch im Baselbiet um. Die bürgerlichen

<sup>47</sup> Aus einem Inserat in der «Nationalzeitung» vom 17. April 1921, Nr. 174, S. 3. StABS, Zeitungen 22.

Kräfte wollten alles unternehmen, um die Millionäre bei Laune zu halten. Mit dem Argument der Steuerflucht leisteten sie Widerstand gegen linke Vorstösse für stärkere Steuerprogression auf grösseren Vermögen. «Wenn wir diese paar Familien durch rigorose Steuersätze auch noch aus dem Kanton treiben wollen, dann können wir das allerdings durch die Steuerpolitik erreichen, wie sie uns von links empfohlen wird.»<sup>48</sup> Bei der Ausgestaltung des Steuergesetzes von 1928 trug die befürchtete Steuerflucht zu einer Mässigung der Steuersätze bei. Wie sehr es bei der Androhung von Steuerflucht blieb und in welchem Ausmass sich die Abwanderung tatsächlich vollzog, kann anhand der vorliegenden Aktenbasis nicht eruiert werden.

### Erpressung

«Und die in Basel bleiben, die werden, verärgert durch die hohen Steuern, sagen: «Wenn der Staat so viel von uns verlangt, so möge er nun auch die Sorge für so manches übernehmen, das wir bis jetzt gerne unterstützt haben.»<sup>49</sup>

Der Basler Handelsstand des 19. Jahrhunderts war der Ansicht, dass die soziale Fürsorge nicht eine behördliche, sondern eine private sein müsse. Es ist denn auch bemerkenswert, wie viel Geld das vermögende Bürgertum an wohltätige Stiftungen und Organisationen spendete. In dieser Hinsicht war Basel in der Schweiz einzigartig. Die Rettung der Universität Basel nach der Kantons-trennung ist das berühmteste Exempel dafür, dass reiche Basler eigenes Geld zur Unterstützung einer gemeinnützigen Sache aufwendeten. Als die Universität nach der Abspaltung der Landschaft unmittelbar vor dem Bankrott stand, wurde die «Freiwillige Akademische Gesellschaft» gegründet, in der über 100 Mitglieder ein Vermögen von 50'000 Franken äfneten. In den Statuten der Gesellschaft heisst es: «Es geziemt sich, dass in freien Staaten die schönen und grossen Zwecke der Gesellschaft auch durch freiwillige Mitwirkung wohl-denkender Bürger unterstützt und gefördert werden.»<sup>50</sup>

In Basel blühte der Brauch der Wohltätigkeit. Spendenfinanzierte Stiftungen übernahmen am Rheinknie Funktionen, die in den anderen Kantonen vom Staat wahrgenommen wurden. Karitative Werke wie die «Gesellschaft zur Beförderung des Guten und Gemeinnützigen» oder das 1862 gegründete Basler Kinderspital sollten die Lebensqualität der Bevölkerung verbessern. Ratsherr

48 «Der Landschaftler» vom 1. Oktober 1919, Nr. 231, S. 1. StABL, LS I.

49 «Basler Nachrichten» vom 21. April 1921, Nr. 167, S. 1. StABS, Zeitungen 23.

50 Burckhardt, Carl Felix: Geschichte der freiwilligen Akademischen Gesellschaft der Stadt Basel, Basel 1885, S. 8.

Peter Merian meinte in einer Rede 1860: «Zur Kräftigung eines gesund sich entwickelnden republikanischen Staatswesens ist es erforderlich, dass der einzelne Bürger durch freiwillige Leistungen das Gedeihen des Ganzen zu fördern trachtet.»<sup>51</sup> Die Motivation des Gebens entsprang öfters tief religiösen Wurzeln. Der Pietismus war im Basler Handelsstand stark verbreitet. In der Sekundärliteratur wird der Begriff des «frommen Basel» gern und oft verwendet.

Wyss ist allerdings der Einzige, der die fromme, protestantische Lebensweise der Handelsmänner in Beziehung zu ihren unternehmerischen Prinzipien gesetzt hat: «Den streng religiösen Baslern schwebte das Idealbild des christlichen Fabrikpatriarchen vor Augen, von dem persönlicher Kontakt und uneigennütziges Fürsorge für jeden einzelnen Arbeiter und seine Angehörigen gefordert wurden. [...] Dass der wirtschaftlich Schwache rücksichtslos ausgebeutet werde, widersprach ihrer Auffassung. Das Bewusstsein der christlichen Obrigkeit – äussert sich Paul Burckhardt in seiner Geschichte der Stadt Basel –, für die Wohlfahrt der Bürger, der Untertanen, der Schutzbefohlenen verantwortlich zu sein, war aus der Zeit der Reformation und der Glaubensbedrängnis noch Jahrhunderte hindurch lebendig geblieben, allerdings in der Form patriarchalischer Betreuung.»<sup>52</sup> Die gemeinnützigen Einrichtungen waren aber nicht nur Ausdruck von Mitgefühl für die Bedürftigen. Sie stellten auch einen Machtfaktor dar. Dank ihnen sollten die bestehenden Herrschaftsverhältnisse bewahrt bleiben. «Der einzelne Unternehmer sah seine Interessen durch die private Wohltätigkeit am besten gewahrt, hoffte er doch dadurch an die Stelle einer interesselosen und verbitterten Arbeiterschaft einen Stamm bodenständiger, mit dem Betrieb verwachsener Arbeiter zu gewinnen.»<sup>53</sup>

Zwischen dem blühenden Stiftungswesen und der Steuermentalität besteht ein konkreter Zusammenhang. Denn dermassen sündenfreie Steuerzahler, wie einleitend beschrieben worden ist, waren die Basler keineswegs. Bücher verfasste zwar anerkennende Zeilen über die steuerpolitische Gesinnung, doch ein Rest an Misstrauen blieb: «Dass der kühl seinen Vortheil berechnende Kaufmann, nachdem er seinen Jahresabschluss gemacht, es als sittliche Pflicht empfinden könne, mit derselben Gewissenhaftigkeit, mit der er seine Rechnungen geführt, auch den Betrag auszumitteln, den er dem Staate schulde, schien ihr [der Finanzwissenschaft] undenkbar.»<sup>54</sup> Die ehrliche Verlautbarung eines Basler Kaufmanns gibt Büchers schon damals geäussert Vermutung recht. Die nach Wiesendanger zitierte Quelle bekannte: «Wir Basler haben unsere grossen Vermögen nie ordentlich versteuert, wie es der Buchstabe des

51 Christoph Merian zitiert nach Teuteberg 1988, S. 314.

52 Wyss 1948, S. 217–218.

53 Ebd., S. 222.

54 Bücher 1888, S. 353.

Gesetzes verlangt; aber ja nicht etwa aus Tücke oder Gewinnsucht. Denn ein Vermögen auf Heller und Pfennig genau zur Versteuerung anzumelden ist, zumal für den begüterten Mann, der noch handelnd im wirtschaftlichen Leben steht, einfach eine Unmöglichkeit. Ihm verbietet die Selbsthaltung aus Gründen des Kreditverkehrs, dem Steuersatz vollkommen zu genügen. Das scheinbare, aber wirklich bloss scheinbare Unrecht auszugleichen, dessen wir uns gegenüber unserer Vaterstadt schuldig machen, haben wir Basler uns stets beflissen. [...] Im allgemeinen haben wir uns, bevor das letzte Stündlein kommen würde, der frommen Übung der Stiftungen bedient, um dem Staate zu geben, was des Staates ist.»<sup>55</sup> Unrühmliches Verhalten gegenüber dem Fiskus wurde also mit grossen Zuwendungen für wohltätige Zwecke wiedergutmacht. Die Spenden stellten die Entschuldigung für die unwahren Angaben dar, die man bei der Steuerentrichtung gemacht hatte.

Wie der Blick in die Statistik zeigt, verschlechterte sich die Steuermentalität in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.<sup>56</sup> Der Freisinn konnte sich mit seinem Gedankengut immer mehr durchsetzen. Die Definition des Liberalismus veränderte sich, indem man die Menschen nicht mehr ihrem Schicksal überlassen wollte. Nun wurde es als richtig angesehen, dass sich der Staat für die Lösung sozialer Probleme einsetzte und entsprechende Institutionen aufbaute. Der Druck kam auch von aussen. Das rasche Bevölkerungswachstum führte in der Stadt zu grossen Problemen: in den meisten Wohnquartieren waren die sanitären und hygienischen Verhältnisse miserabel. Die Arbeiterschaft war zu einer Masse angewachsen, die ein gefährliches Potenzial entwickeln konnte. Ihren Forderungen bezüglich gesundheitlicher Bedingungen am Arbeitsplatz und anderer Grundrechte musste Rechnung getragen werden. Diese Entwicklungen schlugen sich bald im öffentlichen Haushalt nieder. Die Mehrbelastungen verlangten nach Erhöhungen im Abgabewesen. Aus der proportionalen Vermögensteuer wurde eine progressive. Dasselbe geschah mit der Gemeindesteuer. Die direkte Erbschaftsteuer wurde eingeführt. Die Steuersätze wurden allgemein erhöht.

Mit dem stärkeren Steuerzugriff wuchs das Misstrauen gegenüber dem Staat. Die konservative Tageszeitung «Basler Nachrichten» warnte schon bei den Beratungen zur Erbschaftsteuer eindringlich davor, dass sich zu starke fiskalische Mehrbelastungen negativ auf die Steuermentalität auswirken würden: «In einem Gemeinwesen darf man wohl am wenigsten vergessen, wie die Last der Abgaben den wichtigsten Einfluss auf den Gemeinsinn hat. Wo die Abgaben mit Mass

<sup>55</sup> Wiesendanger 1937, S. 190.

<sup>56</sup> Mangold, Fritz: Basels Staatseinnahmen und Steuerverteilung (1888–1903), Nr. 3, Basel 1905, S. 81.

und nur für Nöthiges bezogen werden, da werden sie gerne und willig bezahlt, wo aber die Überzeugung der Zweckmässigkeit sie nicht unterstützt, da tritt in gleichem Masse, wie die Last zwingend wird, der freie gute Wille mit seinen Leistungen zurück. Es ist dies eine Wechselwirkung, die sich überall erwiesen hat. Und ähnliches könnten auch wir hier erfahren.»<sup>57</sup>

Das altbaslerische Bürgertum hatte sich vergeblich gegen wachsende staatliche Aufgabenfelder verwahrt – nun sollte es diese gar mit seinen Steuern finanzieren. Die konservative Oberschicht änderte deshalb ihre Taktik: sie begann Drohungen auszusprechen. Würden die Steuern weiter erhöht, hätte dies fatale Folgen für die Wohltätigkeitsorganisationen der Stadt: «Nun wohl, hüten wir uns, den Geist dieser edlen Gemeinnützigkeit und Opferwilligkeit, welcher unseren Reichen von ihren Vätern überliefert worden ist und welcher Gottlob in reichem Masse in ihnen fortlebt, durch unbillige und übertriebene Ausbeutung seitens des Staates abzuschwächen und zu ertöden! Hüten wir uns besonders auch davor, durch Schmähungen und Hetzereien [...] die Gemüter zu verbittern und dem öffentlichen Leben, sei es auf dem Gebiete des Staates oder der freiwilligen gemeinnützigen Leistungen, zu entfremden.»<sup>58</sup> Die «Basler Nachrichten» kündigten in einem scharfen Kommentar den Untergang der Basler Spendentradition an: «So kann es dann geschehen, dass während wir mit neuen Abgaben der materiellen Stadtentwicklung grossen Vorschub zu leisten glauben, wir den innern Gemeinsinn, der doch allein das wahre würdige Leben bringt, entmuthigen und verkümmern lassen. Wo wird dann der wahre Gewinn, der wahre Aufbau unseres Gemeinwesens bleiben?»<sup>59</sup> Steuerwiderstand durch die Androhung des Rückzugs von Spendengeldern: das war nichts anderes als Erpressung.

Die bürgerliche Regierung musste diese Aussagen jedoch ernst nehmen, schliesslich profitierte sie immer noch massgeblich von den zahlreichen privat geführten Institutionen, die im Grund staatliche Aufgaben wahrnahmen und die öffentlichen Finanzen entlasteten. Im «Ratschlag» zur Steuerrevision von 1880 warnte der Regierungsrat vor unmässigen Steuererhöhungen: «Auch ist ja wohlbekannt, dass bei uns eine Reihe von Aufgaben, die andernorts dem Gemeinwesen zufallen, aus freiwilligen Beiträgen der Angehörigen bestritten werden. Um an diese Aufgaben auch künftig beitragen zu können, muss demjenigen, der ein glückliches Jahr hinter sich und ein schönes Einkommen vor sich gebracht hat, der Muth zum Geben nicht durch allzu hohe Abgaben an den Staat genommen werden.»<sup>60</sup>

57 «Basler Nachrichten» vom 11. Februar 1865, Nr. 36, S. 4. StABS, Zeitungen 23.

58 Burckhard 1878, S. 43.

59 «Basler Nachrichten» vom 11. Februar 1865, Nr. 36, S. 4. StABS, Zeitungen 23.

60 Ratschlag und Gesetzesentwurf betreffend die direkten Steuern. Dem Grossen Rath vorgelegt den 7. April 1879, S. 72. StABS, DS BS 9.

Doch je mehr die Arbeiterklasse ihre Ideen in der sozialdemokratischen Partei kanalisierte und damit einflussreicher wurde, desto mehr verschärften sich die Gegensätze. Die von der SP vorgebrachten Steuerforderungen verlangten einen Progressionsatz, der bis zu 16,6 Prozent betragen konnte. 1840 hatte die höchste Progressionsstufe 3 Prozent betragen. An diesem Punkt gelangen wir zu Dauntons viertem Kriterium für ein erfolgreiches Steuersystem: Gleichheit und Gerechtigkeit des Abgabewesens. Konservative und Liberale arbeiteten inzwischen bei Finanzvorlagen zusammen. Die hohen Progressionsätze wiesen sie als «rigoros» zurück. Im «Basler Anzeiger» lancierten sie 1921 einen gemeinsamen Aufruf an die Bevölkerung, gegen die Vorlage zu stimmen: «Die Steuermoral, die bis jetzt in Basel keine schlechte ist, würde infolge der ungebührlichen Anforderungen aller Voraussicht nach eine laxere werden. Besonders die hohen Ansätze der Erbsteuer würden zur Umgehung derselben reizen. [...] Den gemeinnützigen Institutionen unserer Stadt, die bisher infolge generöser Zuwendungen Privater grosse soziale Hilfswerke durchführen konnten, würde der Zufluss zu einem guten Teile versiegen und der Staat hätte sich auch diese Lasten aufzulasten.»<sup>61</sup>

Wie reagierte die Linke auf die geschürte Angst, mit dem Basler Mäzenatentum könnte es zu Ende gehen? Interessanterweise lassen sich in den Akten wie auch im «Vorwärts» keine kritischen Wortmeldungen finden, die den Darstellungen der Bürgerlichen widersprachen. Am wahrscheinlichsten ist es, dass Sozialdemokraten und Kommunisten im Wahlkampf von 1921 dem heiklen Thema auswichen und sich auf ihre Kernargumente konzentrierten: schärfere Taxierung der Reichen, grössere Entlastung der Angestellten, Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums und Abschaffung des Steuergeheimnisses. In Baselland, wo keine vergleichbare Spendentradition bestand, spielte das gemeinnützige Engagement reicher Einwohner in der Steuerfrage keine Rolle.

## Steuerungumgehung

Lange Zeit lobten sich die Basler ihrer guten Steuermoral. Als mit dem revidierten Steuergesetz von 1887 beschlossen wurde, bei der Vermögenssteuer von der behördlichen Taxation zur Selbsttaxation überzugehen, schnellten die steuerpflichtigen Vermögen mit einem Ruck von 470 auf 576 Millionen Franken in die Höhe. Eine Steigerung von 18,3 Prozent! Der budgetierte Ertrag aus den Vermögenssteuern von 773'000 Franken wurde um 156'000 Franken

61 «Basler Anzeiger» vom 16. April 1921, S. 2. StABS, Zeitungen 12.

übertroffen.<sup>62</sup> Man solle zuerst einmal ein Volk von Steuerzahlern finden, das sich durch solche Gewissenhaftigkeit und Gemeinsinn auszeichne, urteilten die stolzen Städter. Wir haben nicht die Absicht, diese romantisch-verklärte Darstellung des guten Basler Steuerzahlers zu demaskieren. Ohnehin ist es beinahe unmöglich, das Ausmass der Steuerhinterziehung im Verhältnis zum Steuersubstrat zu ermessen, bleiben doch die meisten Fälle der Umgehung auf Ewigkeit unentdeckt. Stellt man aber die einfache These auf, zwischen dem Steuerdruck und der Steuerhinterziehung bestehe eine positive Korrelation, wird man am Beispiel von Basel-Stadt zu signifikanten Ergebnissen gelangen. Anhand der Rechnungsabschlüsse lässt sich nachweisen, dass im Lauf des 20. Jahrhunderts die Strafzahlungen kontinuierlich höher ausfielen.

Allerdings nahmen in diesem Zeitraum auch die Zahl der Steuerzahler und die Intensität der Steuerkontrolle zu, was den Verdacht verstärkter Steuerdefraudation wiederum entkräftet. Dennoch erscheint es gewagt, in Basel-Stadt von einer «lobenswerten Steuermoral» zu sprechen, wenn die Ergebnisse des öffentlichen Haushalts von 1912 und 1920 betrachtet werden. 1912 verbuchte das Finanzdepartement bei der Einkommenssteuer den Eingang von Strafsteuern in der Höhe von 739'723 Franken. Noch im Vorjahr hatten sich die Strafzahlungen auf nur 106'978 Franken belaufen. Wie lässt sich dieser exorbitante Anstieg von 591 Prozent erklären? Der Grund liegt in der Gesetzesrevision von 1911, für die Finanzdirektor Miescher im Grossen Rat eine Mehrheit gewinnen konnte. Die Steuerbehörden erhielten das Recht, bei den Arbeitgebern die Verdienstverhältnisse der Angestellten einzuholen. Im Parlament hegte man Bedenken gegen die Bestimmung: Das Gesetz sei nur gerecht, wenn dafür gesorgt werde, dass auch die anderen Kategorien von Steuerpflichtigen ihr Einkommen richtig und vollständig versteuerten; geschehe dies nicht, schaffe man eine Ungerechtigkeit.<sup>63</sup> Mit 60 zu 30 Stimmen erfolgte im Grossen Rat jedoch eine deutliche Annahme. Der Zusatztext im Paragraphen I des Steuergesetzes lautete in der neuen Fassung wie folgt: «Die Pflicht zur Auskunftserteilung liegt auch den Dienstherrn, Arbeitgebern und Geschäftsinhabern ob bezüglich der Lohn- und Gehaltsverhältnisse und der Gewinnanteile oder sonstigen Bezüge der von ihnen angestellten oder bei ihnen tätigen oder beteiligten Personen.»<sup>64</sup>

Für den Steuerstaat hatte es sich gelohnt, die Arbeitgeber zur Datenherausgabe zu zwingen. Es stellte sich heraus, dass sich unter der arbeitnehmenden Bevölkerung Hunderte von Steuersündern tummelten, die nun schonungslos vom Fiskus zur Rechenschaft gezogen wurden. Der Regierungsrat lehnte den Antrag

62 Ludwig 1946, S. 64.

63 «Nationalzeitung» vom 13. Januar 1911, Nr. 11, S. 2. StABS, Zeitungen 22.

64 Gesetz betreffend Ergänzung des Gesetzes über die direkten Steuern vom 9. März 1911. StABS, DS 1.



vieler Privatangestellter ab, bei den Strafzahlungen die vergangenen Steuerjahre nicht in die Berechnungen einzubeziehen. Für ein solches Entgegenkommen fehle eine gesetzliche Begründung.<sup>65</sup> Die Wahrheiten, die in den Lohnlisten zum Vorschein kamen, relativierten die gern zitierte Steuerloyalität der Basler. Steuern zu hinterziehen entpuppte sich vielmehr als «Volkssport». Es ist anzunehmen, dass auch im Baselbiet mancher Arbeitnehmer seinen wahren Lohn bei der Selbstdeklaration verschwieg und auf diese Weise seine Steuerbeträge reduzierte. Doch anders als die Städter konnten sie sich in Sicherheit wiegen. Die Auskunftspflicht der Arbeitgeber war im Landrat auf erbitterten Widerstand gestossen und zurückgewiesen worden.

Traf der schärfere Steuerzugriff 1911 hauptsächlich die «kleinen Fische», also tiefe und mittlere Steuerklassen, ging es 1919 den Millionären ans Fell. Erneut verzeichnete die Staatskasse einen Rekord an Strafsteuern, die wegen verschwiegenen Einkommen nachträglich bezahlt werden mussten. Die Summe bezifferte sich auf 1'226'794 Franken und hatte sich im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdoppelt. Nun also ging es bereits um Beträge in Millionenhöhe.

### **Eidgenössische Kriegssteuer überführt Steuerhinterzieher**

Es waren äussere Einflüsse, die dem Finanzdepartement einen Geldregen bescherten. 1915 beschlossen Schweizer Volk und Stände die Erhebung einer Kriegssteuer zur Deckung der ausserordentlich hohen Kriegskosten, die dem Bund entstanden waren. 1916 wurde für den gleichen Zweck erstmals auch die Kriegsgewinnsteuer eingezogen. Beide eidgenössischen Gesetze zeichneten sich durch eine Steuerkontrolle aus, die weit über das Zugriffsrecht der kantonalen Steuerämter hinausging. Bei der Überprüfung der Selbstdeklaration waren die Steuerbehörden sowohl innerhalb wie ausserhalb des Einschätzungskantons zur gegenseitigen Auskunftserteilung verpflichtet. Diese Vorschrift galt auch für die anderen öffentlichen Verwaltungen. Beim Verdacht unrichtiger Angaben lag die Beweispflicht nicht beim Steueramt, sondern beim Steuerpflichtigen. Da die Zeit drängte, wurden in Ermessung von Berufs- und Lebenssituation Pauschalangebote unterbreitet. In vielen Fällen lagen die Basisdaten für die Berechnung der Steuerleistungen an den Bund markant über den Beträgen, die dem kantonalen Steuerwesen deklariert worden waren. Zwar hielt der Artikel 32 des Kriegssteuergesetzes deutlich fest: «Die Entrichtung der Kriegssteuer bildet kein rechtliches Präjudiz für bisherige oder künftige Steuerleistungen in den Kantonen.» Aber den Steuerkommissären in den Kantonen waren, was die

65 Verwaltungsbericht des Finanzdepartements für das Jahr 1912, S. 6. StABS, DS 9.

Steuerehrlichkeit der Bürger betraf, die Augen geöffnet worden. Informationen von Zollverwaltung, Kriegsämtern, Telegrafien, dem Volkswirtschaftsdepartement und so weiter: ideale Voraussetzungen für die Fahndung nach schwarzen Steuerschafen. Mit spürbarem Neid stellte der Basler Steuerbeamte Fritz Siebenmann 1919 fest: «Alles Angaben, die wir als kantonale Verwaltung nicht haben bekommen können.»<sup>66</sup>

Noch schärfer fielen die Bestimmungen bei der eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer aus. Wer sich bei der Selbstdeklaration nachlässig verhielt und Fristen verpasste, den bestrafte das Gesetz mit der Erhöhung des Steuerbetrags um 50 Prozent. Denselben schmerzhaften Strafzuschlag erhielt aufgebrummt, wer die mündliche oder schriftliche Auskunftspflicht verweigerte. Bei mangelhafter Buchführung verhängten die Behörden die amtliche Taxation, wobei dem Steuerpflichtigen gleich auch das Rekursrecht entzogen wurde. Weiter konnten Privatpersonen gezwungen werden, vor dem Richter als Zeugen aufzutreten. Falschaussagen wurden nach dem kantonalen Gesetz geahndet. Gemäss Guldenmann gab diese harte Steuertechnik des Bundes dem Ausbau der Steuerkontrolle in den Kantonen einen Schub: «Gerade darin liegt die Bedeutung der Besteuerung der Kriegsgewinne im allgemeinen, dass sie ein Steuerverfahren geschaffen haben, das mit den Nachsichten und Rücksichten auf die Zensiten hat aufräumen müssen. Damit wird das Bewusstsein gestärkt, dass der Staat als eine potentior persona seine Steueransprüche durchzusetzen gewillt ist.»<sup>67</sup>

Wurde vor 1918 in Basel-Stadt nicht nach dem Vermögen Lebender und dem Einkommen selbstständig Erwerbender geforscht, so brachten die Ergebnisse der Kriegsgewinnsteuer nun die Kehrtwende. Die intensiven Nachforschungen stellten betuchte und geachtete Basler Familienoberhäupter ins Licht moralischer Verwerflichkeit. Herr Sarasin-Von der Mühl wurde als Steuerhinterzieher enttarnt, der dem kantonalen Fiskus 1,6 Millionen Franken Vermögenssteuer vorenthalten hatte. Der «Vorwärts», das Kampfblatt der Basler Linken, versuchte sogleich Kapital daraus zu schlagen: «Wie hoch die baslerische Steuermoral einzuschätzen ist, beweist wohl am besten der Umstand, dass im Jahr 1919 allein an Steuernachzahlungen über eine Million Franken eingegangen sind. Dabei sollen noch nicht einmal alle von Bern gemeldeten Fälle von Kriegsgewinnern behandelt sein.»<sup>68</sup> Sarasin blieb kein Einzelfall. Im Jahr 1921 wurde bei den Nach- und Strafsteuern erneut ein Rekord aufgestellt: 1'949'576 Franken kamen dieses Mal zusammen. Die Summe sei anhand der Angaben der eidgenössischen

66 Fritz Siebenmann war Assistent in der I. Steuerklasse des Basler Finanzdepartements. Die Aussage machte er am 7. November 1919 vor der Grossratskommission, welche die Verhältnisse in der Steuerverwaltung untersuchte. StABS, Steuern A1.

67 Guldenmann 1918, S. 83.

68 «Der Vorwärts» vom 23. April 1920, Nr. 23, S. 2. StABS, Steuern A1.

Kriegsgewinnsteuer zustande gekommen, hiess es im Bericht der Grossrätlichen Prüfungskommission. «Es beweist, dass man der Steuerkontrolle nie genug Aufmerksamkeit schenken kann und wirft kein gutes Licht auf die Steuerehrlichkeit gewisser Steuerpflichtiger.»<sup>69</sup>

Wie die Auswertung der Strafsteuern in Baselland zeigt, kam es im Jahr 1921 zu einem sprunghaften Anstieg auf 52'973 Franken.<sup>70</sup> Ob diese Nachzahlungen im Zusammenhang mit der eidgenössischen Kriegssteuer stehen, erschliesst sich aus der Aktenlage nicht. Die starke Zunahme (im Jahr 1920 hatten die Strafsteuern noch 4'798 Franken betragen) steht eher in Verbindung mit dem Entschluss der Baselbieter Finanzdirektion, die tiefen Veranlagungen durch die Gemeindetaxationsbehörden nicht länger hinzunehmen und die Steuerkontrolle – unabhängig von den Resultaten der eidgenössischen Kriegssteuer – zu forcieren. Dass die Steuerhinterziehung in Baselland von Angehörigen aller Steuerklassen traditionell als Mittel genutzt wurde, um sich dem staatlichen Steuerzwang ein Stück weit zu entziehen, kam bei den Diskussionen um Steuergesetze jeweils offen zum Ausdruck. Das Beispiel von 1918 aus dem «Landschäftler» belegt diese Aussage: «Es kann nicht bestritten werden, dass, wie überall, auch im Baselbiet noch gar viele sind, die es mit ihrem Gewissen vereinbar finden, dem Staat den ihm gebührenden Steueranteil zu verkürzen. Es ist das ein Übel, das überall grassiert, nicht nur im Baselbiet und dessen Wurzeln in der Selbstsucht und Kurzsichtigkeit gar vieler Steuerzahler liegen.»<sup>71</sup>

## Steuerverweigerung

Wie in den vorgängigen Abschnitten aufgezeigt worden ist, lassen sich in Basel-Stadt und Baselland vier Formen des Steuerwiderstands feststellen. Sie umfassen die Opposition gegen Steuergesetzvorlagen mit den Mitteln der Demokratie, die erpresserische Androhung des Rückzugs gemeinnütziger Engagements, die Steuerflucht sowie die unrichtige Versteuerung. In Baselland gesellt sich eine weitere Dimension hinzu, die in Basel-Stadt während des Untersuchungszeitraums der Dissertation nicht beobachtet werden kann: die der Steuerverweigerung. Würden die verschiedenen Formen des Steuerwiderstands auf einer Skala abgebildet und nach ihrem Eskalationsgrad gewichtet, so würde der Steuerverweigerung der höchste Wert zufallen.

69 Bericht der Grossrätlichen Prüfungskommission über den Verwaltungsbericht für das Jahr 1921 vom 23. Februar 1923, S. 12. UB, Oek ZS 53.

70 Statistik aus Grieder 1925, S. 200–201.

71 «Der Landschäftler» vom 4. Juli 1918, Nr. 156, S. 1. StABL, LS I.

## Der Baselbieter «Steuersturm» von 1920

1920 schrieben die Baselbieter das 87. Jahr ihrer Eigenständigkeit, als sich ein Konflikt zwischen den kantonalen und den kommunalen Steuerinstanzen gefährlich zuzuspitzen begann. Er sollte als «Steuersturm»<sup>72</sup> in die Geschichte eingehen. Die Beziehung zwischen den Steuerhoheiten Gemeinden und Kanton war seit der Kantonsgründung von Machtkämpfen überschattet. Im föderalistisch konzipierten System der Schweiz beharrten die Gemeinden auf maximaler Souveränität gegenüber den Instanzen auf höheren Ebenen: «Öffentliche Aufgaben wurden in erster Linie im dörflichen Kontext und auf korporativer Basis bewältigt. [...] Kanton und Bund waren zweitrangig, ihr Beitrag zur Bewältigung öffentlicher Aufgaben subsidiär.»<sup>73</sup> Gerade bei der Frage des Steueranspruchs und der Steuerhoheit reagierten die politischen Eliten in den Dörfern extrem sensibel auf Anordnungen und Interventionen aus Liestal.<sup>74</sup> Jede der 74 Gemeinden erachtete es als Selbstverständlichkeit, ihre eigenen Steuergrundsätze und Besteuerungstarife zur Anwendung zu bringen. Dieser Anspruch auf Autonomie durchkreuzte die Pläne der Finanzdirektion, welche allgemeingültige Richtlinien im Steuerwesen aufstellen und auf eine einheitliche Taxierung im ganzen Kantonsgebiet hinarbeiten wollte.

Mit dem Übergang ins 20. Jahrhundert kostete es die Gemeinden immer mehr Kraft, ihre Position zu halten. Die Rahmenbedingungen hatten sich geändert. Mit der Zustimmung zur Verfassungsrevision von 1892, welche die Einführung einer jährlichen Einkommens- und Vermögenssteuer bedeutete, hatten die Stimmbürger dem kantonalen Staatswesen erstmals das Recht auf wiederkehrende Steuereinnahmen eingeräumt. Dies bedeutete eine Schwächung der Bezirke und eine Stärkung des Zentrums. Doch die Machtverschiebung von den Gemeinden zum Kanton verlief langsam. Das hing auch mit dem schwachen Staatsapparat zusammen, der Baselland im frühen 20. Jahrhundert noch immer charakterisierte. Das in der Verfassung verankerte Recht auf jährlichen Steuereinzug bestand vor allem auf dem Papier. Die wenigsten Einwohner lieferten ihre Steuern korrekt an den Fiskus ab. Um die Steuermoral stand es so schlecht, dass sie sogar in den Sonntagspredigten als Laster gebrandmarkt wurde. In der Sonntagsausgabe des «Landschäftlers» vom 9. Oktober 1920 monierte ein Pfarrer: «Es ist so gang und gäbe, dass der Steuerbetrug nicht mehr als Verbrechen gilt, sondern in der demokratisierten Volksmeinung als eine Odysseustat taxiert wird. Dies das eine Übel unserer Zeit, die schwerer erkrankt ist, als viele Optimisten, die sich von

72 «Der Landschäftler» vom 12. Oktober 1920, Nr. 240, S. 1. StABL, LS I.

73 Epple, Ruedi: Bewegung im Übergang. Zur Geschichte der Politik im Kanton Basel-Landschaft 1890–1990, Liestal 1998, S. 62.

74 Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit dieser Thematik siehe unten, S. 164 ff.

einem Augenblicke zum andern mit einer kraftlosen Hingabe treiben lassen, anzunehmen belieben.»<sup>75</sup>

Den Steuerkommissären war es aufgrund ihrer geringen Ressourcen gar nicht möglich, eine systematische Kontrolle durchzuführen. Karl Wirz, der erste Steuerverwalter des Kantons Baselland, schrieb in einem Brief an Finanzdirektor Seiler von einer «primitiven Organisation»: «Trotzdem der Kanton Baselland schon seit Jahrzehnten direkte Steuern bezieht, enthält seine Gesetzgebung bis heute keine Bestimmungen inbezug auf die Organisation der Steuerverwaltung. Bis zum Jahre 1919 wurden die zum Steuervollzug erforderlichen Arbeiten vom Finanzdirektor, dem Staatskontrolleur und einem Kanzlisten, unter Beiziehung von Hilfskräften, erledigt.»<sup>76</sup> Demnach musste wegen des unterdotierten Personalbestands sogar der Amtsvorsteher mithelfen, die Steuererklärungen abzarbeiten. Nachdem das Baselbieter Volk am 25. August 1919 dem Zuschlagssteuergesetz zugestimmt hatte, beschloss die Finanzdirektion bei der Steuerkontrolle eine Kehrtwende. Sie erklärte der gängigen Mode, den Steuerstaat an der Nase herumzuführen, den Krieg. Zu diesem Schritt motivierte sie auch eine wichtige Änderung in der Besteuerungspraxis. Mit dem neuen Zuschlagssteuergesetz wurde das Einkommen von unverheirateten volljährigen Söhnen und Töchtern, auch wenn sie mit ihren Eltern in einem gemeinschaftlichen Haushalt lebten, nicht mehr gemeinsam, sondern einzeln versteuert. Diese Regelung sollte die Familien entlasten. Bis anhin waren sämtliche Lohn Einkünfte zu einem Gesamtbetrag zusammengerechnet worden. Dadurch kletterte die Progression steil nach oben, was sich stark auf die Haushalte der tieferen und mittleren Einkommen auswirkte.

Für die kantonale Steuerbehörde bedeutete das veränderte Einschätzungsverfahren einen gewaltigen Mehraufwand. Die Zahl der Steuerpflichtigen verdoppelte sich von 15'000 auf 30'000.<sup>77</sup> Für den Gesamtregierungsrat stand fest, dass der Steuereinzug nur in geordneten Bahnen gehalten werden konnte, wenn die Steuerkontrolle härter durchgeführt wurde. Ansonsten drohte sich bei den vielen neuen Steuerpflichtigen rasch herumzusprechen, dass sich Steuervergehen lohnten, weil sie kaum je entdeckt würden. In einem Informationsschreiben an alle Gemeinderäte hielt die Kantonsexekutive deshalb fest: «Wenn nicht mit aller Schärfe vorgegangen wird, so bedeuten die neuen Gesetzesbestimmungen einen grossen Steuerausfall, den die Staatsverwaltung heute nicht zu tragen vermöchte.»<sup>78</sup> Die Regierung bat die Gemeinden, sich strikte an die Wegleitung des

75 «Der Landschäftler» vom 9. Oktober 1920, Nr. 237, S. 1. StABL, LS I.

76 Schreiben vom 30. November 1926 an Finanzdirektor Seiler, S. 1 ff. StABL, NA 2178, B 2.3.

77 Schreiben vom 30. November 1926 an Finanzdirektor Seiler, S. 2. StABL, NA 2178, B 2.3.

78 Brief des Regierungsrates Baselland an sämtliche Gemeinderäte vom 9. Januar 1920. StABL, NA 2178, B 5.1.

Staatssteuereinzugs 1920 zu halten. Den altbekannten Trick von Steuerzahlern, Gegenstände wie Kunstgemälde, Silber- und Goldstücke oder Schmuck als steuerfreie Haushaltware einzuschätzen, sollten sie nicht mehr zulassen. «Es handelt sich dabei um ergiebige Steuerquellen. Die Lasten können von diesen Kreisen wohl auch getragen werden.»

Ferner wurde darum ersucht, den Vermögenstaxationen der wohlhabenden Leute ein besonderes Augenmerk zu schenken: «Es ist nicht wahrscheinlich, dass solche Vermögen, trotzdem die Eigentümer tätig und sparsam sind, während langer Jahre gleich hoch geblieben sind. Es ist auch nicht wahrscheinlich, dass Leute mit schönem Einkommen in langen Jahren ohne Vermögen geblieben sind.» Die «Steuerpredigt» des Regierungsrats verpuffte wirkungslos. Wie die Jahre zuvor trafen die Steuerrödel aus den Gemeinden nur schleppend ein, überwiegend nach dem Verstreichen der vereinbarten Frist. Die Gemeindetaxationskommissionen, so ergab die Analyse der Steuerkommissäre in Liestal, hatten sich die gewünschten strengeren Einschätzungsverfahren nicht zu Herzen genommen. Doch dieses Mal war mit der kantonalen Taxationskommission nicht mehr zu spassen. Die Behörde setzte sich aus insgesamt neun Mitgliedern zusammen und wurde vom Finanzdirektor präsiert. Gemäss dem Paragraphen 57 der Verfassung hatte sie den Auftrag, die Einschätzungen der Gemeindetaxationskommissionen zu überprüfen und eine gleichmässige Versteuerung sicherzustellen.

Die meisten Einschätzungen, welche die Einzüger aus den Gemeinden 1920 abliefern, wurden nicht akzeptiert. Im II. Wahlkreis, der die Gemeinden des Birsigtals mit Allschwil und Schönenbuch umfasste, verfügte die Taxationskommission bei 4'182 von total 6'201 Steuerpflichtigen Korrekturen. Dies entsprach einer Änderungsquote von 67 Prozent. 4'172 Einschätzungen wurden nach oben angepasst, nur zehn gegen unten. 443 Personen rekurrten gegen die Heraufsetzung ihres Steuerbetrags.<sup>79</sup> Auch aus den anderen Bezirken ging eine rekordhohe Flut von Beschwerden ein. Insgesamt protestierten 3'703 Steuerzahler bei der kantonalen Rekurskommission gegen die Veranlagung.<sup>80</sup>

Die Bevölkerung war ob des neuen Regimes überrascht und verärgert. Ein Blick in die Akten rekurrierender Bürger macht die Stimmungslage deutlich, die den kantonalen Steuerbehörden entgegenschlug. In allen Einsendungen macht sich die für die Baselbieter Volksseele typische Staatsfeindlichkeit bemerkbar. Hans Heller aus Arlesheim, selbst Mitglied der Gemeindetaxationskommission, fühlte sich vom Kanton unterjocht. Es könne nicht angehen, dass man sich in Liestal das Recht herausnehme, nach eigenem Ermessen zu schalten und zu walten: «Man

79 Zahlen aus der Rede von Jules Frei im Landrat, «Basellandschaftliche Zeitung» vom 12. Oktober 1920, Nr. 241, S. 1–2. StABL, BZ II.

80 Zahl entnommen aus dem Brief von Karl Wirz an Finanzdirektor Seiler vom 30. November 1926, S. 1 ff. StABL, NA 2178, B 2.3.

sollte dann doch der Gemeindetaxationskommission, die es mit den Vorschriften ernst nimmt, Vertrauen schenken und nicht nur streichen oder ändern. [...] Ich ersuche Sie also die Taxation wie Sie von Arlesheim aus gemacht worden ist als korrekt anzunehmen. Entweder Recht oder Unrecht!»<sup>81</sup>

Ebenfalls aus Arlesheim meldete sich die Sekundarlehrerin Jos. Stäger-Wittlin. Die Taxationskommission hatte den von ihr deklarierten Lohn als zu tief angesehen. Empört über diese «dreiste Behauptung» schrieb sie: «Wir erwehren uns energisch dieser Verdächtigung. [...] Gegen diese Ungerechtigkeit protestieren wir.»<sup>82</sup> Doch die Rekursinstanz bestätigte das Urteil der Taxationskommission. Es sei erwiesen, dass die Frau unrichtige Angaben gemacht habe. Hart blieb die Behörde auch beim Arlesheimer Schreiner Karl Baholzer. Er bezeichnete es als «unbegreiflich», dass ihm die Taxationskommission ein doppelt so hohes Einkommen andichten wollte: «Ich kann mich nicht des Eindrucks erwehren, dass die Herren glauben, ein Arbeiter schwimme im Geld. [...] Wenn Sie nicht reduzieren, bleibt mir nichts anders übrig, als mit dem Stimmzettel in der Hand gegen eine solche Praxis zu protestieren.»<sup>83</sup> Die Dorfbewohnerin Louise Brunner kündigte Widerstand mittels Steuerverweigerung an: «Wenn Sie mir meine Vermögen nicht auf 16'000 Franken reduzieren, so werde ich mich andernorts beschweren, denn ich will und muss nicht versteuern, was ich nicht habe. [...] Ich lasse mich nicht weiter so behandeln.»<sup>84</sup>

Trotz der täglich eintreffenden Rekurs- und Beschwerdebriefe und dem allorts entstehenden Missmut gegen die «Steuervögte» liessen sich Regierungsrat, Finanzdirektion und Taxationskommission nicht umstimmen. An der rigiden Steuereinzugspraxis wurde festgehalten. Der neue, harte Ton, der gegenüber den Steuerpflichtigen angeschlagen wurde, machte sich auch in den Antwortschreiben an die Rekursparteien bemerkbar. Friedrich Zaugg-Lüscher aus Hölstein erhielt am 17. Dezember 1921 von der Finanzdirektion «dicke Post». Die Beteuerungen des zweifachen Familienvaters, monatlich nur 215 Franken zu verdienen, wurden nicht nur zurückgewiesen. Man belehrte ihn auch, dass er die Eingabefrist um Monate verpasst habe und bezichtigte ihn des Steuervergehens: «Dagegen hat sich aus Ihren Angaben herausgestellt, dass Sie im Jahre 1921 bei reduziertem Lohn noch mehr verdient haben als sie tatsächlich eingeschätzt sind. Wir ersuchen Sie pro 1922 eine wahrheitsgetreue Selbsttaxation einzureichen,

81 Brief von Hans Heller an den Präsidenten des Regierungsrates vom 17. Januar 1921. StABL, NA 2178, B 6.6.

82 Brief von Jos. Stäger-Wittlin an die Staatssteuer-Rekurskommission vom 1. Februar 1921. StABL, NA 2178, B 6.6.

83 Brief von Karl Baholzer an den Präsidenten des Regierungsrates vom 5. September 1919. StABL, NA 2178, B 6.6.

84 Ebd.

ansonst wir uns die Erhebung einer Strafsteuer für die hinterzogenen Steuerbeträge vorbehalten müssen.»<sup>85</sup>

Rasch übertrug sich der Zorn der Bürger auf die etablierten politischen Kräfte in den Dörfern. Landauf, landab wurde Kriegsrat gehalten. Die Gemeinderäte realisierten, um was es bei dem Steuerdiktat aus der Kantonshauptstadt letztlich ging: um eine Zurückstufung der Gemeindeautonomie und um den Entzug von Steuerkompetenzen. Gegen diesen als Bevormundung wahrgenommenen feindlichen Akt begehrten Dutzende von Ortschaften auf. Auf Initiative von Privatpersonen, Gemeinde- oder Landräten wurde die Bevölkerung zu ausserordentlichen Gemeindeversammlungen einberufen. Die Verantwortungsträger nutzten die urdemokratische Einrichtung, um mit der *vox populi* die Steueroffensive aus Liestal zu Fall zu bringen. Den Anfang machte die Gemeinde Bottmingen. An der Zusammenkunft vom 18. September 1920 verabschiedeten die wütenden Einwohner eine scharfe Resolution, mit der Einsprache gegen die Neutaxation der Staatssteuer erhoben wurde. Die Bottminger verlangten, dass durch die Revision der vorliegenden Taxation die Steuerfaktoren auf die durch die Gemeindetaxationskommission festgelegten Ansätze zurückgesetzt würden. Dem Regierungsrat, dem sie die Resolution übersandten, drohten sie ultimativ: «Sollte diesem Wunsche nicht entsprochen werden, so darf sich kein Gemeindearbeiter oder Gemeindeangestellter verpflichten, die Staatssteuer einzuziehen.»<sup>86</sup>

Steuerverweigerung als Widerstandsmittel gegen die Regierung: am 6. Oktober 1920 beschlossen auch die Binninger, den Steuereinzug nur durchzuführen, wenn die Taxationskommission von ihren Einschätzungen zurücktreten würde. Den Gemeindebehörden wurde bis auf Weiteres verboten, die Steuerrollen für das Jahr 1921 zu verteilen. Die Auflehnung gegen den Kanton war breit abgestützt. 281 Personen stimmten für, nur 10 gegen die Resolution. Die Einwohner des stadtnahen Dorfs waren zu entschiedenem Handeln bereit. Erinnerungen an die dunkle Zeit unter der Obrigkeit wurden wieder wachgerufen. Im «Landschäftler» hetzte ein Versammlungsteilnehmer gegen die Staatsverwaltung, als befände sich die Landschaft noch immer unter der Herrschaft des alten Basel: «Bis jetzt war man sich im Baselbiet nicht gewohnt, sich vor dem Staat zu hüten wie vor einem Fuchs, der auf Raub ausgeht. Auch in seiner Eigenschaft als Steuerzahler wurde der Baselbieter als freier Bürger behandelt, mit dem man redet, wenn man mehr von ihm will als er angeboten hat und nicht als Untertan, von dessen meist ganz bescheidenen Mitteln

85 Brief des Finanzdepartements an Friedrich Zaugg-Lüscher vom 17. Dezember 1921. StABL, NA 2178, B 6.6.

86 Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates vom 25. September 1920. StABL, NA 2178, B 4.1.



man einen beliebig grossen Teil stillschweigend beschlagnahmen kann. [...] Die diesjährige Staatssteuererhebung ist ein Beutezug geworden auf Kosten aller gutgläubigen und vielleicht etwas vertrauensseligen Bürger.»<sup>87</sup> Der von Gehässigkeiten und Feindseligkeiten durchsetzte Aufsatz endete mit einer Warnung. Sollte nicht auf die Forderungen der Binninger eingegangen werden, könnte dies fatale Folgen für den Steuerstaat haben: «Wenn in Zukunft viele bisher loyale Bürger den Staat als ein Wesen betrachten, das mit Gewalt und List einen Jeden möglichst auszuplündern sucht und ebenfalls den zu prellen ein Recht der Notwehr ist und innere Befriedigung bringen muss.»<sup>88</sup>

Wie ein Flächenbrand breiteten sich nun die Proteste gegen das strengere staatliche Steuerregime aus. Die Rufe nach Steuerverweigerung wurden immer lauter. Im Oktober 1920 verging fast kein Tag, an dem nicht eine ausserordentliche Gemeindeversammlung eine geharnischte Erklärung verabschiedete. Am 10. Oktober verlangten die Reinacher vom Regierungsrat die Staatssteuertaxation in Wiedererwägung zu ziehen und auf die Grundlage der Gemeindetaxation zu stellen. Andernfalls «beauftragt die heutige Versammlung die Gemeindebehörden, den Einzug dieser Steuern zu verweigern.»<sup>89</sup> Ausserdem sollte eine neue Kommission die Fehler der Taxationskommission korrigieren und den Bürgern die Möglichkeit geben, sich zu rechtfertigen. Am 22. Oktober zeigten sich die Münchensteiner schockiert über die «willkürliche und schablonenhafte Taxation» und forderten ebenfalls die Steuerrodel zurück, um sie nachprüfen zu lassen.<sup>90</sup> «Es geht nicht an, dass der Staat seine Steuerzahler auf eine solch kleinliche Weise zu übervorteilen sucht.»<sup>91</sup>

Interessant ist eine weitere Bedingung, die in Münchenstein gestellt wurde. Die Stimmbürger wünschten, dass umgehend mit der Ausarbeitung eines allgemeinen Steuergesetzes begonnen werde. Dasselbe Postulat erhielten Landrat und Regierungsrat aus Muttenz und Frenkendorf, wo die Gemeindeversammlungen am 5. Oktober<sup>92</sup> beziehungsweise am 12. Oktober<sup>93</sup> getagt hatten. Die Beispiele verdeutlichen, wie unzufrieden die Bevölkerung mit den damaligen Besteuerungsverhältnissen war, und untermauern die Bereitschaft, bei der Staatsfinan-

87 «Der Landschäftler» vom 6. Oktober 1920, Nr. 235, S. 1. StABL, LS I.

88 Ebd.

89 Brief der Gemeindeverwaltung an den Regierungsrat vom 10. Oktober 1920. StABL, NA 2178, B 4.1.

90 Auszug des Protokolls des Gemeinderates von Münchenstein vom 22. Oktober 1920. StABL, NA 2178, B 4.1.

91 Ebd.

92 Brief des Gemeinderat Muttenz an den Regierungsrat vom 6. Oktober 1920. StABL, NA 2178, B 4.1.

93 Brief der Gemeindekanzlei Frenkendorf an den Regierungsrat vom 13. Oktober 1920. StABL, NA 2178, B 4.1.

zierung endlich eine definitive Lösung zu finden. Sowohl die Verfassung von 1892 wie auch das Zuschlagssteuergesetz von 1919 waren als Provisorien bis zur Einführung eines allgemeinen Steuergesetzes konzipiert worden. Doch die Verhandlungen darüber zogen sich bekanntlich jahrzehntelang hin und fanden erst mit der Annahme der Steuergesetzvorlage von 1928 ihr Ende.

Die Muttenzer warfen der staatlichen Taxationskommission vor, sie habe bei ihrer Arbeit ungleiche Besteuerungsmassstäbe angewandt, weshalb die Veranlagungen von den Dorfbewohnern als ein Werk der Ungerechtigkeit zurückgewiesen wurden. Kapitalien und Vermögen seien «willkürlich» eingesetzt worden. Festbesoldete und die Fabrikarbeiterschaft seien mit dem «hintersten» Franken Einkommen belastet worden, währenddem andere Kreise, beispielsweise ein Teil des Gewerbes oder der Landwirtschaft, sehr schonend behandelt worden seien. Besonders ausgeprägt gestaltete sich in Birsfelden die Ablehnung gegen den Staatssteuereinzug. Im Oktober 1920 forderten die Einwohner die Besteuerung auf der Grundlage der Gemeindetaxation. Postwendend kam die Antwort des Regierungsrats, der das Gesuch ablehnte und sich auf den Standpunkt stellte, dass alle Einschätzungen gesetzeskonform erfolgt seien. Dasselbe Schreiben erhielten auch alle anderen Baselbieter Ortschaften, die dem Staatswesen Steuerverweigerung angedroht hatten. Der Rat bezeichnete ihr Vorgehen als verfassungswidrig: «Den Gemeinden steht kein Recht zu, ihren Behörden und Angestellten den kantonalgesetzlich geregelten Einzug der Staatssteuer zu verbieten, da die Gemeinden nicht einfach über die Bestimmungen der Kantonsverfassung hinwegschreiten dürfen.»<sup>94</sup>

Nicht befriedigt von dieser Reaktion, beschlossen die Stimmbürger von Birsfelden am 11. Februar 1921, den Steuereinzug für das Jahr 1920 zu verbieten. Am 15. Februar 1921 fragte der Gemeinderat in Liestal an, wie er sich gegenüber diesem Gemeindebeschluss zu verhalten habe.<sup>95</sup> Der Regierungsrat betonte erneut, die Vorgänge in Birsfelden seien ein ungesetzlicher Akt und dürften von den Behörden nicht akzeptiert werden: «Es muss mit allem Nachdruck festgestellt werden, dass die Gemeindeversammlung in Birsfelden in ihren Resolutionen und Beschlüssen den Nachweis nicht erbracht und auch nicht einmal zu erbringen versucht hat, dass die Veranlagung zur Staatssteuer 1920 und die Erledigung der dagegen eingereichten Rekurse in irgend einem Punkt gegen die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen verstosse.» Dem Begehren nach Herausgabe der Staatssteuerrödel zur Nachprüfung der rechnerischen Richtigkeit könne nicht entsprochen werden. Allerdings erklärte sich die Exekutive bereit zu veranlassen,

94 Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates vom 20. Oktober 1920. StABL, NA 2178, B 4.

95 Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates vom 23. Februar 1921. StABL, NA 2178, B 4.1.

dass die Einwohner von Birsfelden ihre Steuerrödel auf der Gemeindeverwaltung nochmals einsehen könnten. Dieses Entgegenkommen war wohl als vertrauensbildende Massnahme gedacht, um die explosive Lage zu entschärfen.

### Die Petition von Pratteln

Auch in Pratteln führte die Stellungnahme des Regierungsrats zu keiner Beruhigung. Der Gemeinderat hatte sich im September 1920 im Auftrag der Einwohnerversammlung beschwert, dass Arbeiter und Angestellte viel strenger taxiert worden seien als im restlichen Kanton.<sup>96</sup> Er verlangte deshalb eine Neutaxierung. Die Finanzdirektion entgegnete, die Veranlagungen seien nach den gleichen Grundsätzen, die für alle Steuerpflichtigen gälten, «in Anwesenheit einer Abordnung Ihrer Gemeindebehörde» vorgenommen worden.<sup>97</sup> Sie versuchte in dem Schreiben Verständnis für die Tätigkeit der kantonalen Taxationskommission zu schaffen: «Bei den Ansprüchen, die heute an den Staat bestehen, muss die Versteuerung des vollen Einkommens und Vermögens verlangt werden.» Es sei die verfassungsmässige Aufgabe der Kommission, für eine gleichmässige Besteuerung im ganzen Kanton zu sorgen, weshalb Änderungen unvermeidlich seien. Offenbar ging es der Finanzdirektion auch darum, die Arbeit der Gemeindetaxationskommission nicht per se als schlecht zu qualifizieren. Sie erklärte die höheren Einschätzungen auch damit, dass die Steuerprüfer in Liestal über bessere Informationsgrundlagen verfügt hätten. Dazu zählten Gehalts- und Lohnlisten der Arbeitgeber sowie Erhebungen über die tatsächlichen Einkommensverhältnisse. Es handle sich um steuerrelevante Daten, die den Gemeinden gefehlt hätten.

Den Wortführern des Pratteler Steuerwiderstands reichten diese Erklärungsversuche nicht. Ein zweites Mal wurde eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einberufen. Dabei stellte man fest, dass die Regierung möglichst in die Pflicht genommen werden müsse. Die Verabschiedung einer Resolution schien für diesen Zweck ein zu schwaches Instrument. Die Stimmbürger beschlossen daher am 7. Oktober 1920, den Gemeinderat damit zu beauftragen, dem Landrat eine Petition zu überreichen. Diese fand in der Presse viel Beachtung und bildete bei der Diskussion über die Frage gerechter Taxation im Baselbieter Kantonsparlament eine wichtige Grundlage.<sup>98</sup> Konkret verlangte die Gemeinde Pratteln,

96 Brief der Finanzdirektion an den Gemeinderat von Pratteln vom 24. September 1920. StABL, NA 2178, B 4.1.

97 Ebd.

98 Landratssitzung vom 11. Oktober 1920.

dass angesichts der wirtschaftlichen Krise Steuererleichterungen gewährt werden sollten. Dazu wurden zwei Forderungen aufgestellt:<sup>99</sup>

1. Einkommen, die nicht von Kapitalzinsen herrührten, sollten bis zu 6'000 Franken von der Progression befreit werden.
2. Für die Entrichtung der Staatssteuer sollten weitgehende Zahlungserleichterungen geschaffen werden.

Als Argument für ihre Petition nannten die Pratteler den Umstand, dass durch den Steuerzuschlag und die Taxation der kantonalen Taxationskommission das Steuerbetreffnis durch den Unselbstständigerwerbenden beinahe nicht mehr erarbeitet werden könne. Der Einzug der Staatssteuer sei für die Gemeinde unmöglich geworden. Nachdem die Petition in der Landratsitzung vom 11. Oktober 1920 eingereicht worden war, veröffentlichte die Petitionskommission am 18. November ihren Bericht zur Vorlage.<sup>100</sup> Er ist für die Erforschung der Steuergeschichte relevant, weil darin erneut eine politische Instanz unterstrich, dass mit Nachdruck auf die Einführung eines Einkommens- und Vermögenssteuergesetzes gedrängt werden müsse. Das sei der einzige Weg, um die Steuerpflichtigen zu beruhigen und eine gerechte Verteilung der Steuerlasten zu gewährleisten: «Dem allgemeinen Ruf nach einem neuen einheitlichen Steuergesetz darf das Ohr nicht mehr verschlossen werden, ansonst als sicher angenommen werden darf, dass alle andern Steuer-Gesetzesvorlagen vom Volke mehrheitlich verworfen würden.»<sup>101</sup>

Die Mitglieder der Kommission waren sich einig, «dass in allen Teilen des Kantons mehr oder weniger Unzufriedenheit über die Wirkungen des Zuschlagsteuergesetzes und ungleiche Taxation besteht».<sup>102</sup> Sie erkannten in der kantonalen Steuereinschätzung auch einen Systemfehler. Statt schablonenhaft müsse künftig viel individueller veranlagt werden. Die Petitionskommission nahm auch das Begehren von Pratteln bezüglich Zahlungserleichterungen auf. Es sollte den Steuerzahlern die Möglichkeit zugestanden werden, die Staatssteuer in zwei gleichen Raten zu bezahlen. Doch diese Feststellungen waren nebensächlicher Natur. Der Hauptantrag an den Landrat lautete, auf kurzfristige Abänderungen zu verzichten und stattdessen alle Kräfte auf die Schaffung eines allgemeinen Steuergesetzes zu konzentrieren.

<sup>99</sup> Brief des Gemeinderates von Pratteln an den Landrat vom 8. Oktober 1920. StABL, NA 2178, B 4.1.

<sup>100</sup> Bericht der Petitionskommission zur Petition der Einwohnergemeinde Pratteln betreffend Steuererleichterungen vom 18. November 1920. StABL, NA 2178, B 4.1.

<sup>101</sup> Ebd., S. 3.

<sup>102</sup> Ebd., S. 2.

## Der «Steuersturm» im Landrat

Es dauerte nicht lange, bis der um sich greifende Aufruhr und das Säbelrasseln gegen den Staatssteuereinzug von 1920 im Landrat zum dringlichen Traktandum wurde. Anlass zu einer ausführlichen Verhandlung gaben zwei Interpellationen, die zeitgleich am 4. Oktober 1920 eingereicht wurden. Der Binninger Landrat Jules Frei und 28 Mitunterzeichner wollten vom Regierungsrat wissen, warum die kantonale Taxationsbehörde die Ergebnisse der Gemeindetaxationskommissionen kaum berücksichtigt habe.<sup>103</sup> Der Birsfelder Landrat Adolf Heckendorn fragte in angriffigem Ton, ob die Steuerbehörden auch in den Folgejahren eine willkürliche Taxationspolitik betreiben wollten.<sup>104</sup> Beide Parlamentarier betonten in ihren Anfragen, es müsse schnellstmöglich ein kantonales Steuergesetz geschaffen werden. Am 11. Oktober 1920 wurden die Interpellationen im Landrat behandelt. Schon Tage zuvor hatten sich die Zeitungen mit seitenlangen Artikeln mit der Steuerverweigerung der Gemeinden befasst. Dabei ging es auch stark um die Steuerehrlichkeit des Baselbieters.

Der regierungsfreundliche «Landschäftler» begrüsst die bevorstehende Debatte, fügte aber kritisch an: «Es wird sich dabei vielleicht herausstellen, dass der grosse Sünder anderswo zu finden ist, als wo man ihn bisher gesucht hat: Nicht bei den Taxationskommissionen, sondern bei der, milde gesagt, Fahrlässigkeit, mit der der Grossteil der Steuerzahler falsche Selbsttaxationen ausstellt und als wahr unterschreibt.»<sup>105</sup> Ein Leserbriefschreiber riet dazu, sich mit Anschuldigungen an die hohe Politik zurückzuhalten: «Laut und eindringlich sei's gesagt, dass man nicht den Morast bei den obersten Behörden suchen soll, solange man den Dreck vor seiner Türe liegen lässt. Zuerst Ehrlichkeit vor sich selbst und dann Ehrlichkeit vor Andern.»<sup>106</sup>

Als Jules Frei vor dem Landrat seine Interpellation<sup>107</sup> begründete, nahm er zunächst die viel gescholtene kantonale Taxationskommission in Schutz. Weil deren Arbeit von allen Gruppen und Schichten der Bevölkerung angezweifelt werde, habe er sich selbst ein Bild gemacht und mit Mitarbeitern der Behörde gesprochen. Nach der Einsicht in einige Steuerakten komme er zum Schluss,

103 Interpellation von Frei Jul. und 28 Mitunterzeichner betr. kantonale Steuertaxation, eingereicht in der Landratssitzung vom 4. Oktober 1920. Protokolle des Landrats, [www.landrat.bl.ch](http://www.landrat.bl.ch).

104 Interpellation von Heckendorn Albert und 3 Mitunterzeichner betr. Staatssteuertaxation, eingereicht in der Landratssitzung vom 4. Oktober 1920. Protokolle des Landrats, [www.landrat.bl.ch](http://www.landrat.bl.ch).

105 «Der Landschäftler» vom 6. Oktober 1920, Nr. 235, S. 1. StABL, LS I.

106 Ebd.

107 Rede von Jules Frey im Landrat, zitiert von der «Basellandschaftlichen Zeitung» vom 12. Oktober 1920, Nr. 241, S. 1–2. StABL, BZ II.

dass es mit der Steuermoral im Kanton Baselland vielfach bedenklich bestellt sei.<sup>108</sup> Frei zählte mehrere Fälle auf, bei denen Steuerpflichtige unwahre Angaben gemacht hätten. «Den Rekord hat sich No. 954 in S. geleistet: Selbsttaxation ca. 900 Franken, Gemeindetaxation 5'000 Franken, kantonale Taxation 7'800 Franken. Bei der Angabe der Vermögen sind nicht minder arge Entgleisungen vorgekommen. Es ist dringliche Aufgabe der zukünftigen kantonalen Steuergesetzgebung, derartige Defraudanten vor den Strafrichter zu ziehen.»<sup>109</sup> Obwohl Landrat Frei die Steuervergehen im Baselbiet als eine Art Volkssport umschrieb, liess er kein gutes Haar an den Bemühungen des Kantons, eine strengere Steuerkontrolle zu betreiben.

Für den Binninger war es wichtiger – und dies ist bezeichnend für die staatspolitische Auffassung des Baselbieters –, dass die Gemeindeautonomie gewahrt und respektiert bleibe. An diesem Punkt setzte seine Kritik an: Die Arbeit der Gemeindetaxation sei desavouiert worden. «Man wird inskünftig Mühe haben, geeignete Leute für die Taxationskommissionen zu finden. Wenn Sie bedenken, dass z. B. die Arbeit der Taxationskommissionen in Schönenbuch nur zu 21%, in Allschwil und Oberwil nur zu 22% anerkannt wurde, so werden Sie meine Befürchtungen teilen. [...] Derartige Zustände sind unwürdig einer Demokratie, deren oberster Grundsatz lautet: jeder Bürger ist vor dem Gesetz gleich. Diese Zustände widersprechen zudem auch dem glücklicherweise in unserm Baselbietervolk noch verankerten Sinn für einen geordneten Staatshaushalt.»

Landrat Alfred Heckendorn, der zu seiner Interpellation ebenfalls das Wort ergriff, sprach von grossen Ungerechtigkeiten bei der Einkommenseinschätzung.<sup>110</sup> Über Arbeiter und Angestellte (Heckendorn war SBB-Beamter) seien alle möglichen Informationen eingezogen, dagegen sei bei der Eruiierung der Einkommen der selbstständig Erwerbenden, der Bauern, der Gewerbetreibenden und der Industriellen die grösste Nachsicht geübt worden. Er verlangte deshalb die baldige Vorlage eines neuen Steuergesetzes, das dem unselbständig Erwerbenden eine Reihe von Abzügen gestatte und den Besitz stärker erfasse. Damit griff er die Schlussworte von Jules Frei auf, der in seiner Konklusion ebenfalls betont hatte: «Die Schaffung eines kantonalen Steuergesetzes, das einerseits die Lasten möglichst gerecht verteilt, und anderseits unsern Finanzvorsteher nicht zum Schuldenmacher degradiert, ist unser aller dringliche Pflicht.»<sup>111</sup>

Nun war Finanzdirektor Carl Tanner an der Reihe, vor dem Parlament die Steuerpraxis zu verteidigen, die seit Wochen den ganzen Kanton in Unruhe versetzte. Es ist zu vermuten, dass es sich für den freisinnigen Regierungsrat

108 Ebd.

109 Ebd.

110 Landratssitzung vom 11. Oktober 1920.

111 Ebd.

um einen der schwierigsten Auftritte in seiner Politkarriere handelte. Tanner ging in seiner Antwort als Erstes auf die Steuervergehen ein, die Landrat Frei erwähnt hatte. Es sei richtig, dass die Steuermoral im Baselbiet keine gute sei. Aber es sei gefährlich, zu lange darüber zu sprechen: «Könnte das nicht auch eine Folge haben, die gar nicht gewünscht wird, nämlich die, dass gar mancher Steuerwillige sich sagt: Wenn der Staat derart allgemein hintergangen wird, muss ich auch mitmachen; sonst bin ich der Dumme. Erfahrungen zu diesem Punkt raten zur Vorsicht.»<sup>112</sup> Für die Verärgerung im Land zeigte der Finanzdirektor Verständnis. Doch Tanner machte auch kein Geheimnis daraus, wie misstrauisch er den Steuereinzüglern aus den Gemeinden gegenüberstand. Seit dem Inkrafttreten der Erbschaftssteuer<sup>113</sup> habe die kantonale Taxationskommission gerade in Arbeiterkreisen häufig Vermögen entdeckt, die bei den Selbsttaxationen verschwiegen worden seien. Tanner nannte das Kind beim Namen: Gemeindefiskal-Kommissionen stünden unter dem Einfluss ihrer Gemeinden. «Da liegt dann die Gefahr nahe, dass sie den Blick über den Dorfbann hinaus verlieren und dann liegt es an der Staatssteuertaxationskommission, die nötige Einheitlichkeit in die Steuerrötel hineinzubringen.»<sup>114</sup> Verschiedene Gemeindevertreter hätten ohnehin erklärt, dass man sich darauf verlasse, es werde in Liestal schon alles in Ordnung gebracht.

Persönliche Beziehungen und Freundschaften, gegenseitige Abhängigkeiten, stillschweigende Abmachungen: die oftmals grosse persönliche Nähe zwischen Steuerpflichtigem und Steuereinzüglern korrumpierte in den Gemeinden die richtige Versteuerung. Schon Schanz hatte bei seinen Untersuchungen zu den Steuern der Schweiz konstatiert: «Im allgemeinen ist die Kontrolle um so besser, je begrenzter der gemeindliche Einfluss ist.»<sup>115</sup> Tanner war sich dieses Sachverhalts bewusst. Wollte die Entwicklung des Staatswesens voranschreiten, mussten die abgekarteten Steuerspiele in den Dörfern verhindert werden. Darum machte er im Landrat weder Schuldeingeständnisse noch Konzessionen, was die künftige Ausrichtung der Taxationskommission betraf. Vorwürfe der Willkür und Einseitigkeit wies er zurück. Für die Schaffung eines allgemeinen Steuergesetzes drückte er seine uneingeschränkte Unterstützung aus und kündigte einen baldigen Entwurf an. Diese Aussage verschuf ihm im Parlament – abgesehen von einigen bösen Voten, die in der Diskussion verlautbart wurden – Anerkennung. Landrat Jules Frei zeigte sich mit der Beantwortung seiner Interpellation befrie-

112 Rede von Regierungsrat Carl Tanner im Landrat, zitiert nach «Der Landschäftler» vom 12. Oktober 1920, Nr. 240, S. 1. StABL, LS I.

113 1920.

114 Rede von Regierungsrat Carl Tanner im Landrat, zitiert nach «Der Landschäftler» vom 12. Oktober 1920, Nr. 240, S. 1. StABL, LS I.

115 Schanz 1890, Bd. I, S. 118.

digt. Die lange Sitzung habe viel Aufklärung über die Absichten der Regierung gebracht. Und der «Landschäftler» bilanzierte tags darauf: «Der Steuersturm wird sich legen müssen.»<sup>116</sup>

116 «Der Landschäftler» vom 12. Oktober 1920, Nr. 240, S. 1. StABL, LS I.



## 4. Steuerkontrolle

Das vorgängige Kapitel handelt vom Vertrauen der Bürger in den Steuerstaat. Nun geht es darum, welche Ehrlichkeit der Staat dem Steuerzahler zutraut, wenn er seine Steuern entrichtet. Was nützt das beste und «gerechteste» Steuerwesen, wenn die Abgaben nicht pflichtgetreu geleistet werden? Probleme mit dem Steuereinzug beschäftigten die politischen Kräfte und die Verwaltung ebenso sehr wie die Ausarbeitung neuer Gesetze. Gegenstand der Auseinandersetzung bildete stets die Frage, wie weit der Staat zur Durchsetzung seiner Steueransprüche in das Privatleben der Bürger eindringen darf.

### 4.1. Steuerbezug in Basel-Stadt 1833–1900

Die skurrilste Form der Steuererhebung erleben wir in Basel zwischen 1805 und 1812. Mit Einführung der Handels-, Gewerbs- und Kapitalistenabgabe wurde die Bezugsart neu geregelt. Dabei stand – von den Kaufleuten sicherlich so gewünscht – die Geheimhaltung im Vordergrund. Der Kleine Rat gab ihr ein dermassen grosses Gewicht, dass die «Haushaltung»<sup>1</sup> der Stadt per Dekret nicht einmal die Beiträge kennen sollte, die der einzelne Steuerpflichtige an die Staatskasse ablieferte. Der Bezugsmodus gestaltete sich folgendermassen: «Man stellte drei Kisten, die oben einen Einschnitt hatten, auf; die eine war für die Handelsabgabe, die andere für die Gewerbsabgabe, die dritte für die Beiträge der Kapitalisten und Beamten bestimmt. Das geschah, weil der Grosse Rat ausdrücklich das Ergebnis jeder Kategorie wissen wollte. Jeder warf nach vorher geleisteter Erklärung bei bürgerlichen Pflichten und an Eidesstatt den schuldigen Betrag in die betreffende Kiste.»<sup>2</sup>

Es dauerte nicht lange, bis sich auf allen Seiten die Beschwerden gegen dieses doch sehr spezielle Erhebungsverfahren erhoben. Die Behörden schenkten den Bürgern vollständiges Vertrauen – doch die Missbräuche waren zu gross. In einem Gutachten von 1812 stellte die «Haushaltung» fest, dass die Beiträge von Jahr zu Jahr sinken würden. Ausserdem herrsche Unordnung bei der Entrichtung: «[...] der gewissenhafte Bürger, der seine Gebühr getreu entrichtet, wird

<sup>1</sup> Frühere Bezeichnung des Finanzkollegiums

<sup>2</sup> Schanz 1890, Bd. II, S. 7.

zum Gespött, da ein grosser Teil hiesiger Einwohner kleinlich genug denkt, das Zutrauen zu missbrauchen und ohne das mindeste Verhältnis gewissenlos eine Kleinigkeit zu spenden, die ihrer Schuldigkeit keineswegs entspricht.»<sup>3</sup> Was die Mitglieder der Haushaltung jedoch besonders verärgerte, waren die vielen falschen Münzen, die sie bei den abgelieferten Geldbeträgen feststellten: «[...] fand sich noch jedesmal ein bedeutender Teil verrufener, verschliffener und ganz falscher Münzen darunter, welche an dem wenig Gefallenen noch einen nicht unbedeutenden Verlust verursachten.»<sup>4</sup> Kritik kam aber auch von Handelstreibenden, die ihre Mitbewerber der unehrlichen Steuerentrichtung bezichtigten. Sie klagten, der Steuerbetrag sei ganz «der Willkür des Steuerpflichtigen überlassen, der ehrliche Mann werde das Opfer des Unredlichen».<sup>5</sup> Gefordert wurde eine Änderung der Bezugsart: «Es wird verlangt, dass alle Steuerpflichtigen vor einer Kommission Steuerscheine lösen, mit andern Worten: ihren Steuerbetrag deklarieren. Handwerker, Künstler, Gelehrte sollen nicht unter 2 Franken zahlen. Die Kommission soll diejenigen, die sich zu niedrig taxieren, zu einer Verstärkung anhalten.»<sup>6</sup>

Nach diesen niederschmetternden Erfahrungen stand ausser Frage, dass die Bezugsart geändert werden musste. Am 5. Dezember 1812 wurde denn auch gesetzlich festgelegt, dass «jeder Bürger und Einwohner, der im Fall ist, solche Abgaben zu bezahlen, dieselben nicht, wie bisher geschehen, ungezählt in die Kisten werfen, sondern der dazu bestimmten Kommission, welche über die diesfalls zu beobachtende Pflicht der Verschwiegenheit ins Gelübde genommen werden soll, mit einer eidlichen Deklaration vorzulegen habe».<sup>7</sup> Das geänderte Bezugssystem zeitigte Wirkung: die Steuereinnahmen verdoppelten sich. Dennoch kann konstatiert werden, dass der Steuereinzug bis 1840 primitiv blieb. Ein Kontrollorgan existierte nicht, Strafzahlungen bei bewiesener Steuerhinterziehung waren ebenfalls nicht vorgesehen. Man begnügte sich mit dem absoluten Minimum.

### **Der Ausbau des Steuerzugriffs**

Dies änderte sich komplett, als Ende der 1830er-Jahre die Diskussionen um die Einführung der Einkommens- und Erwerbssteuer begannen. Im «Rathschlag» vom 4. Februar 1839 legte die Regierung den Finger auf den wunden Punkt der

3 Ebd.

4 Schanz 1890, Bd. II, S. 9.

5 Ebd.

6 Schanz 1890, Bd. II, S. 8.

7 Ebd., S. 9.

Steuererhebung. Die Verordnungen zum Abgabeverfahren müssten sorgfältig beachtet werden, «da wir dafürhalten, dass bei mancher Abgabe, welche nicht den erwarteten Ertrag liefert, die Ursache oft weniger in der Natur und dem Ansatz der Abgabe oder Steuer als vielmehr in einer mangelhaften oder lässigen Bezugsweise liegt [...], weshalb wir bei mancher Abgabe hauptsächliche Hülfe von einem sorgfältigern und strengern Bezug erwarten, sowie wir überhaupt hoffen, es werde sich, wenn einmal die neuen Bestimmungen ins Leben treten, bei den Bezugsbehörden und Beamtungen aller Abgaben ein neuer Eifer regen, und für den Ertrag von nicht unbedeutendem Erfolge sein».<sup>8</sup> Für den Kleinen Rat stand ein reibungsloser Steuereinzug in direkter Beziehung zur Einfachheit der Abgabenordnung. Die Paragraphen des neuen Steuergesetzes sollten möglichst einfach formuliert und für alle Steuerpflichtigen verständlich sein. Die Basler Regierung wollte die Steuerforderungen an das Volk mit klaren Regeln und Transparenz stellen: «Bei diesem Gesetzesentwurfe setzen wir übrigens voraus, dass, da dann unseres Erachtens nicht mehr mit Grund über Unbilligkeit der Abgabe wird geklagt werden können, man beim Bezug desto strenger auf gesetzmässige Entrichtung achten und die Fehlbaren ohne Weiters zur gebührenden Strafe ziehen werde [...]».<sup>9</sup> Erstmals unternahm man in Basel konkrete Anstrengungen, die staatliche Kontrolle beim Steuereinzug auf feste Füsse zu stellen.

Der Kleine Rat schuf auf der Grundlage des revidierten Steuergesetzes eine Bezugskommission, die zu äusserster Verschwiegenheit verpflichtet wurde. Ihre Aufgabe bestand darin, sich die Verzeigung all derjenigen zur Pflicht zu machen, «die ihrer Ansicht zufolge bei ihrer Erklärung nicht gewissenhaft zu Werke gegangen»<sup>10</sup> seien. Nach dem neuen Gesetz sollte weiterhin die Selbsttaxation gelten. Die Ermittlung des Einkommens geschah durch den Steuerpflichtigen. Er erklärte nach «Pflicht und Gewissen», korrekte Angaben gemacht zu haben. Zu einer Deklaration war er jedoch nicht verpflichtet. Die Schaffung der Kontrollbehörde, die es in Basel bis zu diesem Zeitpunkt nie gegeben hatte, war umstritten. Im Grossen Rat entspann sich ein Streit um die Kompetenzen, mit denen sie ausgestattet werden sollte. Gemäss dem Gesetzesentwurf wäre das Finanzkollegium von der Bezugskommission über verdächtige Zahler informiert worden. Das Gremium hätte darauf die Steuerpflichtigen vorladen und ihnen einen förmlichen Eid auferlegen können, es sei denn, sie zogen es vor, sich einer Taxation zu unterwerfen oder mit einer glaubwürdigen Buchhaltung ihre Zahlung zu rechtfertigen.

<sup>8</sup> Rathsschlag des Kleinen Rathes vom 4. Februar 1839, S. 8–9. StABS, DS BS 9.

<sup>9</sup> Ebd., S. 39.

<sup>10</sup> Ebd.

Diese Regelung ging den Grossräten zu weit: «Von verschiedener Seite wurde hier auf das Bedenkliche aufmerksam gemacht, einen Eid zu verlangen, welcher von solchen, die eine falsche Erklärung auf Pflicht und Gewissen bereits abgegeben hätten, wohl auch noch geschworen würde; der Staat solle um Geldes willen nicht Anlass zu Meineiden geben. Diese Ansicht wurde von der Mehrheit geteilt, so dass demnach gegen verdächtige Zahler bloss Taxation angewendet wird, in so fern sie nicht die Richtigkeit ihrer Abgabe sonst genügend ausweisen.»<sup>11</sup> Das eidliche Gelübde, welches das bisherige Gesetz kannte, wurde also aufgegeben. Zu schlecht waren die Erfahrungen gewesen, die man damit gemacht hatte: «Allein es darf als bekannt vorausgesetzt werden, wie, neben vielen gewissenhaften Steuerpflichtigen, auch eine grosse Anzahl Gewissenloser sich einfand, welche seit Jahren mit dieser eidlichen Angelobung leichtsinniges Spiel trieben. Gewiss ist, dass namentlich auf die Mitglieder der jeweiligen Bezugs-Kommission die Art und Weise, wie diese Angelobung stattfand, immer den peinlichen Eindruck machen musste.»<sup>12</sup>

Der Moment war gekommen, wo der Staat sein uneingeschränktes Vertrauen gegenüber dem Steuerpflichtigen endgültig aufgab. Das feierliche Ablegen von Eiden war zu einer Farce verkommen. Nun kehrte der Wind. Die Androhung hoher Nach- und Strafzahlungen sollte die Steuermentalität der Bevölkerung verbessern: «Wir hoffen hingegen durch die Verpflichtungen, welche der Bezugskommission auferlegt werden, und durch die vorgeschlagenen Punkte künftig auf das Ergebnis dieser Abgabe zu wirken und unrichtige Angaben zu vermindern.»<sup>13</sup> Wem Steuervergehen nachgewiesen werden konnten, der musste den fünffachen Betrag des zu wenig Entrichteten zahlen. Wer diese finanzielle Leistung nicht erbringen konnte, wurde zu einer Freiheitsstrafe von ein bis sechs Monaten verurteilt. Wurde das Vergehen erst nach dem Ableben des Steuersünders entdeckt, wurde die fünffache Nachzahlung aus der Erbmasse erhoben.

Welche Erfahrungen machte die neue Bezugskommission nun in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit? Die Informationen in den Archiven sind spärlich. Weder kann festgestellt werden, welche Personen dieses Amt besetzten, noch sind entsprechende Protokolle aufzufinden. In den damaligen Staatskalendern ist die Bezugskommission nicht aufgeführt. Offensichtlich wurde die Behörde nicht nur zur Verschwiegenheit angehalten; ihre personelle Zusammensetzung und ihre konkrete Tätigkeit blieben der Öffentlichkeit ebenfalls vorbehalten. Nur einmal im Jahr liess sich die Bezugskommission indirekt verlauten. In

11 «Basler Zeitung» vom 9. Januar 1840, Nr. 7, S. 2. StABS, Zeitungen 2.

12 Rathsschlag des Kleinen Rathes vom 4. Februar 1839, S. 38–39. StABS, DS BS 9.

13 Ebd.

den Verwaltungsberichten des Finanzkollegiums findet sich jeweils auf wenigen Zeilen der Kommentar, wie viele Verdachtsfälle genauer unter die Lupe genommen und welche Massnahmen ergriffen wurden. Berichte über «Steuer-sünder» sind selten. Meistens finden sich lobende Worte für die Steuermoral der Basler Bevölkerung. Der Eintrag aus dem Jahr 1846 ist exemplarisch: «Die Bezugskommission steht auch diesmal in der Ansicht, dass die Steuer von den meisten Abgabepflichtigen nach Pflicht und Gewissen entrichtet worden sei. Nähere Untersuchungen über die Richtigkeit einzelner Abgaben kamen auch bei Anlass dieses Bezugs nicht vor, noch weniger Verzeigungen an die höhere Behörde, wozu die Kommission im Fall von erheblichen Anständen gesetzlich befugt ist.»<sup>14</sup> Die Überwachung der korrekten Steuerentrichtung erforderte einen Ausbau der Verwaltungsbehörden. Nach 1874 wurde die Bezugskommission in die Steuerkommission umgewandelt, eine eigenständige Steuerverwaltung aufgebaut und das Amt des Steuerverwalters geschaffen. Die Behörde war für alle steuerrelevanten Angelegenheiten zuständig und unterstand direkt dem Finanzdirektor. Die Amtsordnung definierte genau, welchen Umgang der Steuerverwalter zu pflegen hatte: «Im Verkehre mit den Steuerpflichtigen wird er sich eines ruhigen, aber festen Tones befleissen.»<sup>15</sup>

Weiter hatte er über sein Wissen zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen der Einwohner zu schweigen. Die Steuerregister musste er unter Verschluss halten. Vor jeder Abgabe von Steuerunterlagen an das Staatsarchiv hatte er das Einverständnis des Departementsvorstehers einzuholen. Wie der Einblick in die Akten des Steuerverwalters Arnold Brenner zeigt, waren die Mitarbeiter der Behörde mit der Arbeit völlig überlastet. Brenner – Steuerverwalter von 1895 bis 1920 – forderte von Finanzdirektor Paul Speiser in regelmässigen Abständen die Anstellung neuer Mitarbeiter. Die Argumentation war oft ähnlich: Es fehle an den Ressourcen, dem Auftrag des Gesetzes nachzukommen. Bis 1899<sup>16</sup> bestand die Steuerverwaltung aus dem Steuerverwalter und zwei Adjunkten. Brenner musste also mit gerade einmal zwei Mitarbeitern die gesamte Steuereintreibung organisieren und überwachen. Ausserdem gab es viele Taxationen durchzuführen, da der Gesetzgeber inzwischen die direkte Erbschaftssteuer eingeführt hatte. Es liegt auf der Hand, dass eine gute Steuerkontrolle unter diesen Umständen ein Ding der Unmöglichkeit war.

Am 27. Dezember 1898 schrieb Brenner einen verzweifelten Bericht an Paul Speiser, in dem er um die Anstellung eines dritten Adjunkten ersuchte. Die

14 Verwaltungsbericht des Kleinen Raths von 1846, S. 5. StABS, DS 8, Verwaltungsberichte 1844–1848.

15 Amtsordnung des Steuerverwalters vom 19. Februar 1896. StABS, Finanz B 13.

16 Im selben Jahr bewilligte der Grosse Rat die Aufstockung der Steuerverwaltung um einen zusätzlichen Adjunkten.

Behörde habe Kenntnis von zahlreichen Übertretungen, könne aber nichts dagegen unternehmen, weil alle Kräfte bereits gebunden seien. Besonders dramatisch präsentiere sich die Situation bei den Erbschaftsfällen: «Unter diesen Umständen ist wie bereits mehrmals mündlich erwähnt, die Prüfung der Erbtheilungen stark in Rückstand geraten und die Vorladung betreffend vieler Personen (1'000–1'500), die laut Notizen von uns zu wenig Steuern entrichten und deshalb zu Nach- und Strafzahlungen anzuhalten wären, seit Monaten beinahe ganz suspendiert worden.»<sup>17</sup> Brenner fürchtete nicht nur, dass wegen den Engpässen bei seiner Behörde der Staatskasse viel Geld verloren gehe. Dem Finanzdirektor äusserte er auch seine Bedenken, die Steuerzahler könnten den Respekt vor den Steuergesetzen verlieren, da die Chance, erwischt zu werden, sehr gering sei: «Nach meinem Dafürhalten sollte dafür Sorge getragen werden, dass es möglich wird sämthliche Arbeiten prompt zu erledigen und dass hauptsächlich die Forderungen der Steuerverwaltung in allen Fällen rasch den Zahlungspflichtigen zugestellt werden können und nicht erst nach längerer Zeit wo die Erben keinerlei Forderung mehr erwarten.»<sup>18</sup>

Der engagierte Steuerverwalter forderte eine professionellere Ausstattung der Behörde. Sie müsse sich durch «Pünktlichkeit, Ordnung und Raschheit» auszeichnen: «Auch auf das grosse Publikum würde eine solche Organisation von gutem Einfluss sein, indem es sich immer mehr daran gewöhnen würde, alles auf die Steuer Bezügliche rasch zu erledigen. Zur Erreichung dieses Zieles ist es nöthig, dass wir genügend Kräfte haben und dass diese so geschult werden, dass auch bei einem längern Krankheitsausfall keine Störung und Verschleppung eintritt.»<sup>19</sup> Den Anträgen von Arnold Brenner wurde zwar meistens Rechnung getragen. Der ehrgeizige Steuerverwalter sah die Steuerthematik aber durch die Brille des Beamten. Ihm schwebte eine Behörde vor, die dank ihrer Grösse und ihrer Techniken jeden Steuersünder sofort zur Anzeige bringen konnte. Diese Sichtweise stiess in der Politik auf breite Ablehnung. Die Angst vor dem «Überwachungsstaat» war gross. Lieber wurden Missbräuche im Steuerwesen geduldet als die Kontrollorgane zu stark ausgebaut. Aber davon mehr im nächsten Abschnitt.

17 Bericht von Steuerverwalter Brenner an Finanzdirektor Speiser vom 27. Dezember 1898. StABS, Finanz B 13.

18 Ebd.

19 Ebd.

## Grenzen der Steuerkontrolle

Bevor in Basel die Einkommens- und Erwerbssteuer zum Thema geworden war, hatte die «Haushaltung» die Einführung einer direkten Erbschaftssteuer in Betracht gezogen. Als darüber beraten wurde, wie diese Abgabe eingezogen werden sollte, wurden die Bedenken rasch grösser. Der steuerbare Betrag hätte mittels Inventur durch die Behörden festgelegt werden müssen. Eine ungeheuerliche Vorstellung, wie sich der Rat rasch einig wurde. Man sorgte sich um die Privatsphäre der Bürger und war überzeugt, dass die Bevölkerung eine amtlich erzwungene «Öffentlichkeit» in privaten Erbschaftsangelegenheiten nur schwer akzeptieren würde. Die «Haushaltung» sah einen Bruch mit einer uralten Basler Tradition: «[...] indem bei uns seit undenklichen Zeiten alle Einmischung von seiten der Behörden in die Erbschaftsangelegenheiten der Kinder von ihren Eltern wegfiel und die Sitte diese Verhältnisse gleichsam als Familiengeheimnisse geheiligt hatte; ohne dringende Not aber glauben wir eine solche dem engen Familienleben angehörende Sitte nicht verletzen zu sollen und möchten daher einstimmig die fernere Befreiung dieser Verwandtschaftsgrade von aller Erbsgebühre fortbestehen lassen.»<sup>20</sup> Die Idee der direkten Erbschaftssteuer wurde nicht weiterverfolgt. Doch schon 1862 war die Vorlage wieder brandaktuell, weil der finanzielle Druck neue Einnahmequellen erforderte.

In böser Erinnerung an die gescheiterten Beratungen von 1838 versuchte das Finanzkollegium, den Grossräten die Erbschaftssteuer dieses Mal mit einem Trick schmackhaft zu machen. So sollte der Steuerbetrag durch Selbstdeklaration festgestellt und auf die amtliche Inventur verzichtet werden: «Man kann sich nicht verhehlen, dass mit den bei uns noch herrschenden Begriffen es Kindern nicht angenehm sein dürfte, wenn eine amtliche Inventur vorgenommen würde, und gleich nach eingetretenem Todesfall, sei es ein Gerichtsschreiber, Bezirksschreiber oder Notar an die Türe klopfen, um gesetzmässig zu versiegeln und dann zu inventieren. Das sogenannte Familiengeheimnis des hinterlassenen Vermögens würde mehr publik und Manches, das besser in der Familie bliebe, würde bekannt werden.»<sup>21</sup> Doch der Versuch scheiterte erneut. Im Grossen Rat hatte die Vorlage wegen dem «prinzipiellen Widerwillen gegen die Besteuerung der direkten Erbschaften»<sup>22</sup> keine Chance – vier Jahre später wurde an ihrer Stelle die Vermögenssteuer eingeführt.

Auch nach dem politischen Wechsel und dem Aufstieg des Freisinns 1875 trat keine Wende ein. Der radikale Vorsteher des Finanzdepartements, Niklaus

20 Gutachten der Kommission an das Finanzkollegium 1838. StABS, Steuern A 2.

21 Bericht des Finanzkollegiums an den Kleinen Rat vom 25. Oktober 1864. StABS, Steuern G 1.

22 Ludwig 1946, S. 202.

Halter, brachte die direkte Erbschaftssteuer zwar bei seiner umfassenden Steuergesetzrevision 1878 wieder ins Gespräch. Aber auch er wollte sich offenbar die Finger nicht verbrennen. Wie die «Haushaltung» 1862 setzte sich Halter ebenfalls für die Selbstdeklaration ein: «Damit, dass wir für die Mehrzahl der Steuerfälle nicht die strengste und lästigste Form, um den Wert der Hinterlassenschaft zu ermitteln, gewählt haben, dürften wir für die Abgabepflichtigen wie für die Behörden das Entsprechendste getroffen haben. Wir glauben nämlich, dass [...] die direkte Erbschaftssteuer ähnlich wie die Einkommenssteuer auf Pflicht und Gewissen bezogen werden könne.»<sup>23</sup> Dennoch hatte Halter in ein Wespennest gestochen. Die immer noch stark konservativ geprägte Basler Elite reagierte gereizt. Dies lag wohl auch an den hohen Progressionssätzen und neuen Steuern, die Halters forsche Steuerpolitik den einkommensstarken Schichten aufbürden wollte. Mit seinem Plädoyer für die direkte Erbschaftssteuer hatte er die Toleranzgrenze endgültig überschritten. Seinen grössten Widersacher fand Niklaus Halter in Adolf Burckhardt-Bischof. Der angesehene Basler Bankier und Handelsmann attackierte in einer 49-seitigen Eigenpublikation den radikalen Finanzpolitiker. Er verlangte die Rückweisung des Antrags auf Einführung der Erbschaftssteuer, weil ihre Umsetzung nicht mit Basler Gepflogenheiten in Einklang gebracht werden könne: «Die Intervention des Staates in die intimen Familienverhältnisse, wie sie bei dem Übergange des Vermögens von Eltern auf Kinder an den Tag treten, hat etwas Gehässiges und Verletzendes, selbst wenn von der Aufnahme eines amtlichen Inventars Abstand genommen wird und man sich mit einer Verpflichtung der Erben zur vollständigen Wertangabe des Vermögens des Erblassers begnügen will.»<sup>24</sup> Die Argumente waren so stark, dass die Idee der direkten Erbschaftssteuer erneut für mehrere Jahre in der Schublade verschwand. Erst unter dem konservativen Paul Speiser, der nach dem Rücktritt von Niklaus Halter das Finanzdepartement übernahm, fand die Steuer endlich Eingang in das Gesetz. Gegen die Inventarisierung hatte er sich zur Wehr gesetzt. Die Abgabe erfolgte nach «Pflicht und Gewissen».

In der amtlichen Inventur bei Erbschaftsfällen wurde zweifelsohne die Einmischung des Staats in private Angelegenheiten gesehen. Für die Konservativen wie für die Liberalen war an diesem Punkt das Limit erreicht. Trotz des Wissens um kleine und grössere Betrügereien wurden die Steuerkommissäre an der kurzen Leine gehalten. Erst mit dem Erstarren der Arbeiterklasse und dem Aufkommen sozialistischer Strömungen begannen die Diskussionen wieder von vorn. Ein Antrag der Sozialdemokraten versuchte 1904 im Grossen Rat die obligatorische amtliche Inventur bei allen Todesfällen einzuführen. Wie

23 Entwurf eines Gesetzes über die Erbschaftssteuer vom Januar 1878. StABS, Steuern G 1.

24 Burckhardt 1878, S. 30.



die «Basler Nachrichten» berichteten, wurde während der Debatte von der SP sogar vorgeschlagen, in der Staatsrechnung künftig die Namen der ertappten Steuerdefraudanten anzuführen.<sup>25</sup> Solche Forderungen riefen umgehend die scharfe Opposition der Bürgerlichen hervor.

In leidenschaftlichen Reden setzten sich konservative und freisinnige Grossräte zur Wehr: «Professor Burckhardt-Schatzmann weist darauf hin, dass das bestehende Steuergesetz dem Finanzdepartement das Recht gibt, jeden beliebigen Nachlass amtlich zu inventarisieren. Der Staat solle aber nicht weiter gehen auf der Bahn, den Bürger durch Misstrauen zu demoralisieren. Man sollte nicht immer und immer wieder mit Massregeln kommen, die voraussetzen, dass eigentlich der Bürger normaler Weise Steuerbetrug treibt. Nach dem persönlichen Eindruck des Redners, den er in längerer amtlicher Tätigkeit erhalten hat, tut man damit dem Publikum Unrecht und es rechtfertigt sich nicht, um dieses Misstrauens willen einen grossen bürokratischen Apparat zu organisieren.»<sup>26</sup> Der Anzug der SP wurde zwar deutlich abgelehnt, die Forderung war aber noch lange nicht vom Tisch. In der Budgetkommission erkannte man in der amtlichen Inventur nun plötzlich «ein gutes Mittel, um die Gewissenhaftigkeit der Steuerzahler zu fördern und zu kräftigen».<sup>27</sup>

Entfaltete sich hier zum ersten Mal die Macht des Verwaltungsapparats? Die Vermutung drängt sich auf, da sich die Kommissionsmitglieder auf die Steuerverwaltung und die aufgedeckten Fälle von Steuervergehen bezogen. Sie nutzten ihre Erkenntnisse, um auf politischer Ebene Veränderungen zu erzielen: «Die Jahr für Jahr ganz bedeutenden Einnahmen für Straf- und Nachzahlungen beweisen uns, dass die Fälle von ganz unrichtigen Selbst-Einschätzungen denn doch nicht so selten sind, trotzdem im allgemeinen den hiesigen Steuerzahlern das Lob erteilt wird, relativ am ehrlichsten zu versteuern. Etliches Misstrauen ist daher leider gerechtfertigt; den Eingriff in private Verhältnisse haben doch wohl zumeist nur die Erben derjenigen zu scheuen, deren Begriffe von Ehrlichkeit in Steuersachen allzu «relativ» waren.»<sup>28</sup>

Im gleichen Jahr wurde im Grossen Rat nochmals über den Inventurzwang bei allen Todesfällen diskutiert. Finanzdirektor Speiser sprach sich dezidiert gegen die Vorlage aus: «Die Annahme des Anzugs Arnold würde einen Bruch mit der guten Tradition des alten Basel bedeuten. Seit 60 Jahren haben wir das System, dass der Fiskus dem Bürger Vertrauen schenkt. Die Inventur war nur obligatorisch in den Fällen, wo sie im Interesse der Erben war. Bei diesem System sind wir bisher gut gefahren. Bei den Leuten, die sich der Steuerpflicht entziehen,

25 «Basler Nachrichten» vom 27. Februar 1904, Nr. 56, S. 2. StABS, Zeitungen 23.

26 Ebd.

27 Bericht der Budgetkommission für das Jahr 1905. StABS, Finanz R 5.

28 Ebd.

ist der Fiskus nicht machtlos, das beweist der Betrag der Nachsteuern in der Staatsrechnung. Diese Ausnahmefälle rechtfertigen aber nicht, allen Bürgern zu misstrauen. [...] Ist da das Misstrauen gegen unsere loyal denkende und loyal zahlende Steuerbevölkerung gerechtfertigt? Soll man an Stelle der Selbsterziehung des Steuerzahlers die Zwangserziehung setzen?»<sup>29</sup> Für diese Worte erntete Paul Speiser in den konservativen «Basler Nachrichten» viel Lob. Das Blatt hatte zuvor in einem Kommentar die obligatorische Inventarisierung als «ersten Schritt zum System der allgemeinen Schnüffelei» bezeichnet. Die Zeitung stellte sich auf den Standpunkt, dass durch die amtliche Taxation bei Erbschaftsfällen die Steuermentalität eher Schaden nehme, weil der Bürger sich staatlichen Zwängen widersetze.<sup>30</sup> Dennoch gelang es den Bürgerlichen nicht, ihre Position ohne Kompromisse zu halten. 1909 setzte sich die amtliche Inventur doch noch durch: im Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch wurde sie vorgeschrieben. Immerhin konnten die Erben anstelle des behördlichen Vertreters einen Notar für die Inventur einsetzen. Der typische «Basler Geist» der staatlichen Zurückhaltung bei der Überprüfung von Einkommens- und Vermögensverhältnissen blieb aber immer gewahrt, was seine Verschwiegenheit betrifft. Auch im 21. Jahrhundert bleiben die Steuerregister unter Verschluss – mehrfache Versuche zur Aufhebung des Steuergeheimnisses blieben chancenlos. In einer diesbezüglichen Debatte im Grossen Rat von 1912 sagte Regierungsrat Speiser: «Es gibt Interna, und hiezu gehören die Vermögens- und Verdienstverhältnisse, die andere Leute nichts angehen, sondern nur den Staat in bezug auf die Steuern.»<sup>31</sup>

### Selbsttaxation versus Taxation

Die Entstehungsgeschichte der Steuerkontrolle bei der direkten Einkommens- und Erbschaftssteuer hat interessante Eindrücke zur staatspolitischen Gesinnung der politischen Akteure geliefert. In welchem Dilemma sich die Basler Politik beim Aufbau der Steuerbehörden befand, lässt sich ebenfalls sehr gut bei der Geburt und Weiterentwicklung der Vermögenssteuer aufzeigen. Alles drehte sich um die Frage, ob der Bürger seine Steuern selbst deklarieren sollte oder ob seitens der Verwaltung eine Einschätzung vorzunehmen sei. Die erste Variante ging von Vertrauen gegenüber den Steuerpflichtigen aus – die zweite von Misstrauen. Als 1865 die Gesetzesgrundlagen für die Vermögenssteuer ausgearbeitet wurden, postulierte der Kleine Rat in seinem «Rathschlag» die Anwendung der

29 «Basler Nachrichten» vom 25. Juni 1904, Nr. 171, S. 4. StABS, Zeitungen 23.

30 «Basler Nachrichten» vom 26. Juni 1904, Nr. 172, S. 1. StABS, Zeitungen 23.

31 «Basler Nachrichten» vom 30. März 1912, S. 2. StABS, Zeitungen 23.

Taxation: «Unser prinzipieller Grund gegen die Selbsttaxation beruht indessen in der Abneigung, den bei der Einkommens- und Erwerbssteuer bis jetzt allerdings erprobten Gewissenszwang noch weiter auszudehnen und zwar auf die richtige Angabe des Vermögens, also eines Verhältnisses, dessen Angabe für die meisten Gewerbetreibenden viel delikater ist, als diejenige über eine Jahreseinnahme, wo der Betrag eines sich einstellenden Verlusts unbekannt bleibt.»<sup>32</sup>

Diese Aussagen erfordern eine genauere Interpretation, denn sie sind von Bedeutung für das Verständnis der Steuerpolitik der Zeit. Die Basler Regierung begründete ihren Entschluss nicht mit ihren Zweifeln an der Steuermentalität des Volks. Diesbezüglich war sie des Lobes voll: «In der That darf zur Ehre unsrer Steuerpflichtigen angenommen werden, dass die hauptsächlich ins Gewicht fallende Klasse von Beträgen bis jetzt richtig bezahlt worden ist und dass eine genauere und gewissenhaftere Berechnung des Betrags auch bei solchen Klassen mehr überhand genommen hat, deren Tradition früher mehr in einer aufs Gerathewohl geleisteten, meist sehr niedern Zahlung bestand.»<sup>33</sup> Worum ging es dann? Der Kleine Rat wollte offensichtlich den Steuerzahler vor sich selbst schützen und ihn vor falschen Angaben bewahren. Er nahm an, dass der Gewissenszwang den Menschen Qual bereitete. Sie sollten nicht noch mehr damit belastet werden. Die Regierung vertrat diesen Standpunkt, obwohl sie davon ausging, dass die Selbsttaxation mehr Einnahmen einbringen würde als die Taxation: «Für Selbsttaxation auch bei der Vermögenssteuer spräche aber vor allem die Einfachheit der Einrichtung; dann die Wahrscheinlichkeit eines höhern Ertrags, indem bei einer Taxation durch die Behörde nur einzelne zu hoch Besteuerte reklamieren werden, viele zu nieder Angelegten aber nicht; ferner der Umstand, dass wir bei der Einkommens- und Erwerbssteuer die Selbsttaxation schon haben und dabei gut gefahren sind.»<sup>34</sup>

An diesem Beispiel kann dargelegt werden, welche Zielsetzungen die bürgerliche Basler Politik verfolgte. Es ging ihr nicht darum, die Steuereinnahmen zu maximieren. Dazu hätte sie durchaus Anlass gehabt, waren doch die Staatsfinanzen wegen der vielen Bauprojekte aus dem Ruder gelaufen. Angestrebt wurde das Prinzip des «Trusting Leviathan».<sup>35</sup> Es sollte ein Steuerwesen aufgebaut werden, welches das Vertrauen des Volks hinter sich wissen konnte.

32 Rathschlag und Gesetzesentwurf betreffend eine Vermögenssteuer, dem Grossen Rath vorgelegt den 5. März 1866, S. 10. StABS, 9.

33 Ebd.

34 Ebd.

35 Details dazu oben, S. 20 ff.

## 4.2. Steuerbezug in Baselland 1833–1920

Der Steuereinzug im Kanton Baselland war während der gesamten in dieser Dissertation betrachteten Zeitspanne ein Dauerpolitikum. Wie in Basel-Stadt wurde emotional über die Frage des Steuerzugriffs und der Ressourcenstärke der kantonalen Steuerbehörden gestritten. Viel ruhiger verliefen hingegen die Diskussionen zur Form der Steuereinschätzung. Die politischen Fraktionen erkannten im Prinzip der Selbsttaxation das beste Veranlagungsmodell. Die Selbsttaxation wurde im Wohnort des Steuerpflichtigen von der Gemeindefiskuskommission überprüft und danach der kantonalen Taxationskommission zur Kontrolle und definitiven Veranlagung übermittelt. Ebenfalls anders als in der Stadt gestaltete sich die Klassifikation der Steuerregister. Diese waren nicht geheim, sondern wurden in den Gemeindekanzleien zur öffentlichen Einsicht aufgelegt.<sup>36</sup>

Die Auswertung der ersten Baselbieter Steuergesetze, die bis zur Verfassung von 1892 alle nur vorübergehenden Charakter besaßen, lässt die Leidensgeschichte des Steuereinzugs erkennen. Gemäss der ersten Verordnung von 1832 sollte der Bezug «auf schriftliche oder mündliche Erklärung bei bürgerlichen Pflichten und an Eidesstatt vorgenommen werden, im Vertrauen, dass jeder Pflchtige die Wichtigkeit der bürgerlichen Pflichten wohl bedenken werde».<sup>37</sup> Bereits zwei Jahre später sahen sich die Gesetzesmacher aufgrund der schlechten Steuermoral veranlasst, Steuervergehen mit Geldbussen zu ahnden: «Jeder, der sich der Unterschlagung schuldig macht, hat von jedem unterschlagenen 100 Franken Kapital, eine Strafe von zehn Franken zu bezahlen.»<sup>38</sup>

Die Gemeindepräsidenten mussten von nun an die richtige und gewissenhafte Besteuerung mit ihrer Unterschrift bescheinigen und bei Verdacht umgehend Untersuchungen einleiten. Doch die Gesetzesverschärfungen brachten keine Besserung. 1836 wurde der Ablauf des Steuereinzugs erneut geändert. Die Verfasser der Verordnung prangerten die im Volk und bei den Gemeindebehörden verbreitete Unehrllichkeit an: «Da diese Abgabe bis anhin von vielen Steuerpflichtigen auf eine sehr willkürliche und gewissenlose Weise entrichtet, auch ab Seite der Gemeinderäthe die vorgeschriebenen Bestimmungen bei der Enthebung derselben nicht gehörig beobachtet, wodurch die Unterschlagungen

36 Per Verordnung vom 16. Dezember 1859 durften Steuerpflichtige nur noch in ihre eigenen Steuerveranlagungen Einsicht nehmen.

37 Verordnung in Betreff des Einzugs der Handel-, Gewerbs-, Kapitalisten- und Beamtenabgabe für die Jahre 1832 und 1833, S. 211. StABL, Gesetzessammlung des Kantons Baselland I.

38 Verordnung in Betreff des Einzugs der Handel-, Gewerbs-, Kapitalisten- und Beamtenabgabe für die Jahre 1834 und 1835, §. 7., S. 343. StABL, Gesetzessammlung des Kantons Baselland II.

desto mehr erleichtert wurden, so werden die Letztern allen Ernstes aufgefordert, den Bezug dieser Abgabe bei ihrer persönlichen Verantwortlichkeit nicht anders als auf schriftliche oder mündliche Erklärung [...] vorzunehmen.»<sup>39</sup>

Gemäss dem ein Jahr lang gültigen Steuergesetz von 1850 hatte der Steuerpflichtige allein in der Amtsstube zu erscheinen und «bei Bürgerpflicht in die Hand des Präsidenten anzugeloben, dass er alles zu versteuernde Vermögen, Einkommen und Erwerb sowohl für sich als für dasjenige, so unter seiner Verwaltung steht, nach bestem Wissen und Gewissen» angebe.<sup>40</sup> Das Strafmass für Steuerdelikte wurde massiv erhöht. Wer der falschen Deklaration überführt wurde, musste den zehnfachen Betrag der Steuersumme bezahlen. Überstieg die Unterschlagung einen Drittel der ordentlichen Steuer, drohte eine Anklage vor Gericht (eine Drohung, die von den Steuerpflichtigen nicht ernst genommen wurde). 1859 wurde festgeschrieben, dass Steuerdelikte nicht verjähren können.<sup>41</sup> Ausserdem enthielt das Gesetz die Regelung, dass für die Steuerausstände einer Gemeinde vollumfänglich der Gemeinderat hafte, «indem ihm das Recht belassen wird, sich auf Kosten der säumigen Schuldner zu erholen».<sup>42</sup> Die Verordnung von 1871 verpflichtete die Statthalterämter, «gegen nachlässige Gemeinderäthe oder andere Beamte mit allen Zwangsmitteln einzuschreiten, die das Verantwortlichkeitsgesetz von 1851 gestattet».<sup>43</sup> Aus dem letzteren Paragraphen lässt sich unschwer ableiten, wie lustlos in den Gemeinden Staatssteuerbeiträge eingezogen wurden.

Im Steuereinzug spiegelt sich die mangelnde Durchsetzungskraft des jungen, ungefestigten Baselbieter Staatswesens. So wurden die Gesetze zwar immer strenger, nicht aber deren Vollzug. Strafsteuerzahlungen finden sich in den Staatsrechnungen erst ab 1893. Zuvor hatte der Finanzdirektion offensichtlich die nötige Autorität gefehlt, Steuersünder zu überführen und zur Verantwortung zu ziehen. Viele Steuerpflichtige machten sich eine Gesetzeslücke zunutze und liessen sich – anstelle der Selbsttaxation – vom Gemeinderat einschätzen. Ein geschickter Schachzug, von dem Gemeinde und Steuerzahler profitierten und der den Kanton schmerzlich traf. Die Dorfverantwortlichen taxierten die Einwohner bewusst zu tief. Diese machten sich nicht strafbar, weil die falschen Angaben nicht von ihnen stammten. Die Gemeinde ihrerseits gewann

39 Verordnung in Betreff des Einzugs der Handel-, Gewerbs-, Kapitalisten- und Beamtenabgabe für das Jahr 1836, §. 8., S. 468. StABL, Gesetzessammlung des Kantons Baselland II.

40 Verordnung über den Bezug einer Vermögens-, Einkommens- und Erwerbssteuer für 1849. §. 6. sowie §. 13., S. 427. StABL, Gesetzessammlung des Kantons Baselland IV.

41 Verordnung über den Bezug einer Vermögens-, Einkommens- und Erwerbssteuer vom 16. Dezember 1859, §. 11., S. 47. StABL, Gesetzessammlung des Kantons Baselland VII.

42 Ebd., §. 24., S. 53.

43 Verordnung über den Einzug der Vermögens-, Einkommens-, und Erwerbssteuer vom 26. Juli 1871, § 25., S. 553. StABL, Gesetzessammlung des Kantons Baselland IX.

mit dieser Geste die Loyalität der Einwohner und konnte sicher sein, beim Einzug der Gemeindesteuer oder der Finanzierung eines ausserordentlichen Projekts genügend Einnahmen zu erzielen. Das Steuergesetz von 1856 schob dieser Trickserei vorübergehend einen Riegel. Der Regierungsrat wurde ermächtigt, vom Gemeinderat zu tief taxierte Einkommen und Vermögen höher zu besteuern.<sup>44</sup> In späteren Steuergesetzen fehlte die Bestimmung dann allerdings wieder.

Wie wir an diesen Beispielen erkennen, verlief die hauptsächliche Konfliktzone im Baselbiet an einer anderen Linie als in Basel. Bei der Durchführung des Steuerbezugs kam der Machtkampf zwischen dem Kanton und den Gemeinden in aller Deutlichkeit zum Vorschein. Während sich die Stadt nach der Trennung lediglich mit den Anliegen der Gemeinden Bettingen, Riehen und Kleinhüningen befassen musste, sahen sich die Baselbieter Kantonsbehörden 74 Kommunen gegenüber, die alle auf ihre Autonomie und Sonderrechte pochten. Diese Konstellation bildet einen wesentlichen Schlüssel zum Verständnis der Baselbieter Steuergeschichte. Mit ihr kann der ausgeprägte Steuerwiderstand in Baselland zu einem grossen Teil erklärt werden.

### Seilziehen zwischen Kanton und Gemeinden

Die Basler Exekutive konnte ihre Kräfte auf ein geografisch und politisch eng begrenztes Gebiet konzentrieren, ihre Baselbieter Amtskollegen hatten ein räumlich weitläufiges Territorium zu regieren, in dem viele lokale Akteure eigene Interessen verfolgten: «Soziale und wirtschaftliche Abhängigkeiten innerhalb der Dorfbevölkerung hielten Clan- und Klientelbeziehungen aufrecht, die der dörflichen Oberschicht, einzelnen Familien oder Personen auch nach der Kantonstrennung eine vorherrschende Position einräumten.»<sup>45</sup> Ein «Zentrum» wie in Basel-Stadt gab es nicht. Bis weit ins 20. Jahrhundert spielte sich das Leben auf der Landschaft im Dorf ab. Sei es in politischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder gesellschaftlichen Fragen: primär orientierte sich der Baselbieter an seiner unmittelbaren Umgebung, seinem Heimatdorf. Das staatspolitische Verständnis für einen Kanton Baselland war in den Anfangsjahren kaum vorhanden. Alt Regierungsrat Daniel Bider schrieb 1873: «Der Gemeindesinn ist bei unsern Bürgern unzweifelhaft viel stärker entwickelt als der Sinn für das Staatswesen.»<sup>46</sup>

44 Gesetz betreffend Abänderungen und Zusätze zu dem Steuergesetze vom 11. August 1856, §. 6., S. 551. StABL, Gesetzessammlung des Kantons Baselland VII.

45 Epple 2001, S. 245.

46 Zitat ebd., S. 196.

Eigentlich ist diese Einstellung der Leute, die sich ihren Kanton wohlgerne blutig erkämpft hatten, verwunderlich. Doch Blum stellt fest: «Nach 1833 fehlte die dominierende Stadt, in der alle Fäden zusammenliefen. Die Gemeinden fühlten sich nun nicht mehr angebunden, gewissermassen zügellos.»<sup>47</sup> Als zentraler Ort der Willensbildung und als Gradmesser im Ringen zwischen Freiheit und Ordnung sei ihnen eine tragende Rolle zugefallen: «Die Gemeinden waren im politischen Subsystem die einzigen Körperschaften, die integrierend und repräsentierend wirkten. [...] Sie waren nach aussen und weitgehend auch im Innern geschlossen. Und wenn von Freiheit die Rede war, so haben die Baselbieter darunter nicht nur die Freiheit der Einzelnen, sondern ganz besonders auch die Freiheit der Gemeinden verstanden.»<sup>48</sup> Wie in den vorgängigen Abschnitten aufgezeigt, waren die kantonalen Strukturen in den ersten Jahrzehnten nach der Abspaltung von Basel-Stadt äusserst bescheiden. Geld fehlte an allen Ecken und Enden. Ausserdem waren die Behörden schlecht organisiert. Einen Eindruck in dieser Sache vermittelt die Beschwerde von Finanzdirektor Begle, der im regierungsrätlichen Amtsbericht von 1870 monierte, sein Büro diene gleichzeitig als Aufbewahrungsraum von Schreibmaterialien und sei ein Ort der ständigen Unruhe. Auch an den Zuständen in der Finanzverwaltung liess er kein gutes Haar: «Die Organisation der Staatskassenverwaltung ist eine veraltete [...]. Die Unordnungen auf den Bezirksschreibereien haben zu deutlich gezeigt, wie lückenhaft unsere Kontrolle über das Rechnungswesen der Beamten ist.»<sup>49</sup>

Die wenigen Einnahmequellen stammen aus indirekten Steuern wie dem Salzmonopol. Ansonsten schrieb das junge Staatsgebilde Jahr für Jahr Defizite und zehrte von den Reserven, die ihm bei der Kantonstrennung zugesprochen worden waren. Im Unterschied zu den Gemeinden, wo Einkommens- und Vermögenssteuern nach unterschiedlichen Steuerrufen und in verschiedenen Variationen erhoben wurden, kannte der Kanton kein Gesetz, das eine ständige direkte Staatssteuer vorschrieb. Das Kräfteverhältnis war unverkennbar: hier die starken Gemeinden, dort der schwache Kanton. Für die führende politische Elite im Baselbiet war dieser Zustand unerträglich. Denn nach der geltenden Verfassung stand dem Kanton eigentlich die Oberaufsicht über die Verwaltung aller Gemeinden zu. Doch die Realität sah anders aus: «Erstens fehlten klare rechtliche Auflagen. Zweitens mangelte es an Personal. Drittens erfuhren die Behörden meist erst im Nachhinein von den «Ungehörigkeiten», die sich Gemeindebehörden und -bürger hatten zu Schulden

47 Blum 1977, S. 44.

48 Ebd.

49 Amtsbericht des Regierungsraths des Kantons Basel-Landschaft vom Jahre 1870, Liestal 1871, S. 88. StABL, AD 10 0003.

kommen lassen.»<sup>50</sup> 1874 nahmen die Behörden einen erneuten Anlauf, um die Kompetenzverhältnisse zugunsten des Kantons zu ändern. Zu diesem Zeitpunkt war die Forderung nach einer jährlichen direkten Staatssteuer mehrfach vom Volk abgelehnt worden.

Die Amtsträger erkannten in den auf Souveränität erpichten Gemeinden mittlerweile das Haupthindernis für eine positive Entwicklung des Kantons. Martin Birmann, Präsident der 1874 gebildeten Reorganisationskommission konstatierte: «Die Gemeinde [...] ist bei uns [...] seit der ganzen Zeit des Bestandes des Kantons so sehr und immer mehr die Trägerin des öffentlichen Lebens geworden, dass unser Staat noch nie zum Vollgefühl der Souveränität gekommen, sondern immer als blosses Aggregat von Gemeinden erschienen ist. So sehr auch die Verwaltung immer einen einheitlichen Mittelpunkt gesucht hat: unsere Geschichte zeigt hier mehr einen zentrifugalen Fortgang. Die Gemeinden sind so sehr autonom, dass auch die Oberaufsicht des Staates in der Verwaltung eine inhaltlose Figur und die Gemeinde, sofern sie nicht die Staatsbehörde fragen will, geradezu selbstständig und unkontrolliert ist.»<sup>51</sup> Gerade was den Steuerbezug betraf, waren die kantonalen Dienststellen auf die Zusammenarbeit mit den Gemeinderäten angewiesen. Die Ressourcen reichten nicht aus, um die Steuern mit eigenen Mitarbeitern einzutreiben. Auch aus dem Gedanken der Gemeindeautonomie heraus wurde die Steuererhebung an die Dorfverantwortlichen delegiert. Der Ablauf sah vor, dass die Gemeinderäte die Selbsttaxation ihrer Einwohner überprüften und die Steuerrödel zu einem vereinbarten Zeitpunkt an die Finanzdirektion schickten. Steuerzahler, die sich falsch eingeschätzt fühlten, konnten schriftlichen Rekurs beim Regierungsrat einlegen. Ein einziger Steuerinspektor überprüfte, ob die Steuereinzüge in den 74 Gemeinden korrekt vonstatten gingen. Auch dieses Beispiel zeigt, wie schlecht es damals um den Baselbieter Staatsapparat bestellt war.

Mit der einmaligen direkten Staatssteuer, der die Stimmbürger für das Jahr 1851 zustimmten, konnte die Verwaltung erste Erfahrungen sammeln. Die Bilanz war vernichtend: «Bei der Taxation erzeigte es sich überall, wie mangelhaft unsere Kataster-Einrichtungen und unsere Hypothekenbücher in Bezug auf Steuererhebung sind, wie überhaupt alle Elemente fehlen, um eine Vermögens- und Einkommenssteuer richtig erheben zu können. Bei der Erwerbssteuer musste man ebenfalls nach Voraussetzungen verfahren, zu denen kein richtiger Massstab an die Hand gegeben war.»<sup>52</sup> 1856 wurde zur Finanzierung

<sup>50</sup> Epple 2001, S. 196.

<sup>51</sup> Grieder, Fritz: Martin Birmann 1828–1890. Basellandschaftlicher Philanthrop, Sozialhelfer, Politiker, Liestal 1991.

<sup>52</sup> Erster Amtsbericht des Regierungsrathes vom Jahre 1851, Liestal 1852, S. 4. StABL, AD 10 0003.



der ersten Eisenbahnlinien eine einmalige, proportionale Einkommens- und Vermögenssteuer erhoben. 15 Jahre später bewilligte das Volk dieselbe direkte Staatssteuer für zwei Jahre, um die Kosten für die Grenzbesetzung während des Deutsch-Französischen Kriegs zu decken. Wie sich bald herausstellte, sollte ein Fortschritt beim Steuerbezug nicht stattfinden. Die Probleme waren sogar grösser geworden.

Beim Regierungsrat ging eine Menge Reklamationen ein. «Manche Schwierigkeit würde nicht vorgekommen sein, wenn alle Bänne vermessen und die Kataster gehörig nachgeführt würden. Es fehlt bei uns an richtigen Grundbüchern, die ein wesentliches Erfordernis für eine richtige Steueranlegung sind.»<sup>53</sup> Auch musste die Finanzdirektion feststellen, dass der Steuereinzug nicht überall nach den gleichen Kriterien erfolgte. In jedem Ort war die Situation ein bisschen anders, Willkür und Ungerechtigkeiten waren an der Tagesordnung: «Weil bei uns das Katasterwesen so mangelhaft ist, herrschte auch eine grosse Verschiedenheit in der Taxation der Liegenschaften, die der Regierungsrath erst durch mündliche Besprechung der Gemeinderäthe und durch bestimmte Klassifikationen ausgleichen konnte. Auch leidet das alte Steuergesetz an einer genauern Präcision, z. B. was unter Erwerb und Handel zu verstehen ist, und ob nicht in gewissen Fällen diese Steuerarten mit der Grundsteuer zusammenfallen.»<sup>54</sup> Schliesslich kam seitens des Steuerinspektors die Rückmeldung, dass in mancher Gemeinde zu tief versteuert werde.

Wie einleitend bemerkt, schützten die Gemeinderäte teilweise die Steuerbetrüger vor dem Fiskus. Strafzahlungen trauten sich die Behörden erst ab 1893 auszusprechen. Auch war es schwierig, die Steuersünder zu belangen, da sie sich von den Dorfverantwortlichen hatten taxieren lassen. Die Kantonsexekutive reagierte deshalb mit einer anderen Massnahme: «Der Regierungsrat sah sich in einigen Fällen veranlasst, die Steuer um ein Bedeutendes zu erhöhen, da es sich nach stattgehabter Untersuchung gezeigt, dass steuerbares Vermögen zu gering angegeben worden war.»<sup>55</sup>

Diese Fälle zeigen, wie schwierig sich für die Kantonsverwaltung der Aufbau eines vernünftigen Steuersystems gestaltete. Routine in den Arbeitsabläufen konnte sich schwerlich einstellen, zumal bis Ende des 19. Jahrhunderts höchst selten direkte Staatssteuern erhoben wurden. Kam schliesslich eine Steuervorlage zustande, scheiterten der Bezug und vor allem die Kontrolle der Steuer an der Missgunst und dem Misstrauen, das dem Kanton seitens der Gemeinden entgegenschlug. Auf die Kooperation der kommunalen Behörden konnte

53 Amtsbericht des Regierungsrathes vom Jahre 1871, S. 156–157. StABL, AD 10 0003.

54 Ebd.

55 Ebd.

die Finanzdirektion lange Zeit nicht zählen. In den Amtsberichten sind die Einträge zahlreich, welche die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit mit den Gemeinden thematisierten. So wiesen die meisten Baselbieter Orte über Jahre hohe Steuerrückstände aus. Insgesamt betrug der Ausstand aller Gemeinden im Jahr 1887 über 67'000 Franken, was einen Anteil von 7 Prozent am gesamten Steueraufkommen bedeutete. «Der Grund dieses Übelstandes ist meist darin zu finden, dass die Steuerregister zu spät angefertigt und demnach auch der Steuereinzug zu spät begonnen, gewöhnlich auch nicht streng genug besorgt wird.»<sup>56</sup> Nachdem mit der Verfassungsrevision von 1892 eine ständige direkte Staatssteuer eingeführt worden war und sich die Steuererhebungsverfahren jährlich wiederholten, besserten sich die Verhältnisse nur leicht. 1907 betrug die Ausstände der Gemeindesteuern insgesamt immer noch 45'000 Franken, was einem Anteil von 4,4 Prozent des gesamten Steueraufkommens entsprach. «Trotz Mahnungen werden schon die Vorarbeiten (Anfertigung der neuen Steuerregister, Taxation, öffentliche Auflage und Erledigung der Rekurse) und wird sodann der Einzug noch in vielen Gemeinden derart verschleppt, dass er in der Hauptsache mit dem Einzug der Militärsteuer und der Staatssteuer zusammenfallen muss, während die Gemeinden doch freie Bewegung hätten, hierin dem Staate zuvorzukommen.»<sup>57</sup>

Der Steuerwiderstand auf Verwaltungsebene, der sich bis ins 20. Jahrhundert hinzog, ist Ausdruck der damals unter den Einwohnern weit verbreiteten Meinung, der Kanton Basellandschaft müsse an der «kurzen Leine» gehalten werden. Anders als in Basel-Stadt, wo konservativ-liberales Gedankengut den Staatsausbau lange Zeit verhinderte, sind die Gründe im Baselbiet im Alltagsleben der Menschen zu suchen. Ihr Lebensraum war das Dorf, nicht der Kanton. Nun, da die Gemeinden mit der Trennung von der Stadt ihre Unabhängigkeit erlangt hatten, lehnten sie Vorschriften und Anweisungen von einer höheren Instanz reflexartig ab. Die Verweigerungspolitik gegenüber dem Kanton wurde von den Gemeinderäten forciert, jedoch von der breiten Masse mitgetragen: «Für die einfachen Leute genügten die Institutionen, welche die Gemeinden zur Regelung politischer Fragen und Konflikte be-reithielten. Für die wenigen alltäglichen Probleme, welche den dörflichen Horizont überschritten und kantonale oder sogar eidgenössische Instanzen nötig machten, reichte aus dieser Sicht der schwach ausgebaute Kanton, den man nach der Trennung geschaffen hatte, und genügte der Staatenbund, dem man als Teil der Eidgenossenschaft angehörte. Die Wünsche einer politischen

<sup>56</sup> Amtsbericht des Regierungsrathes vom Jahre 1890, S. 48–49. StABL, AD 10 0003.

<sup>57</sup> Amtsbericht des Regierungsrathes von 1911, S. 154–155. StABL, AD 10 0003.

Elite, die den Kanton stärken, seine Institutionen und seine Macht ausbauen wollte, verfolgte man mit Misstrauen.»<sup>58</sup>

Mehrfach musste der Regierungsrat in den Gründungsjahren Truppen einsetzen, um die angespannte Stimmung zu entschärfen. Beim «Gemeindejogeli-Putsch» 1839 in Sissach forderten die Aufwiegler eine sparsame Regierung und die Halbierung des Landrats. Ausserdem solle die Finanzdirektion endlich Rechenschaft über die Staatsrechnungen der vergangenen Jahre ablegen. Wo die Volksseele kochte, ging es immer um die Finanzen für den Staatshaushalt und damit um die Steuerpolitik. Die dahinter verborgene Absicht ist schnell durchschaut. Die Mittel des Kantons sollten möglichst gering gehalten werden, um seine Autorität und sein Durchsetzungsvermögen einzudämmen. Mitte des 19. Jahrhunderts häuften sich die Attacken auf den jungen Staat. In den 1850er-Jahren war es das «Knorzregiment», das die Sparsamkeit zum obersten politischen Ziel erhob und jeden staatlichen Ausbau verhindern wollte. In den 1860er-Jahren schrieben sich die «Revi» um Revisionsgeneral Christoph Rolle dieselben Ziele auf die Fahne. Beide Bewegungen scheiterten, kosteten aber viel Energie und warfen die Entwicklung des Kantons um Jahre zurück. Es waren äussere Einflüsse, welche die Verhältnisse im Kanton Baselland veränderten und sich auf sein Steuerwesen auswirkten. Die Gründung des schweizerischen Bundesstaats trug sicherlich einen grossen Teil dazu bei. Die Akzeptanz für kantonale Strukturen stieg und machte die Arbeit für die Behörden einfacher: «Im Bundesstaate fühlte man eine starke höhere Macht über sich, die sich auch in einer Stärkung des Gliedstaates auswirkte.»<sup>59</sup> Die Industrialisierung führte dazu, dass die Menschen längere Distanzen zur Arbeitsstelle zurücklegten und so weiter im Land herunkamen. Durch die grössere Mobilität wurde die Bindung zum Heimatort kleiner und verlor langsam an Bedeutung. Gleichzeitig verstärkte sich das Bewusstsein für den eigenen Kanton. Die Gemeinden waren je länger je mehr auf die Unterstützung der Kantonsbehörden angewiesen, zumal die Verwaltungsarbeiten anspruchsvoller und aufwendiger wurden. Spätestens ab dem Ersten Weltkrieg wendete sich das Blatt: der Baselbieter Staatsapparat wurde kontinuierlich erweitert und wohlfahrtsstaatliche Institutionen wurden ins Leben gerufen. Die kantonalen Strukturen waren nun gefestigt und vom Volk anerkannt. Wie in Basel-Stadt wurde der Zugriff des Fiskus verschärft und die Steuerbehörde personell aufgerüstet.

<sup>58</sup> Epple 2001, S. 212–213.

<sup>59</sup> Grieder 1925, S. 85.

## Kampf gegen den Gemeindesteuer-Dschungel

Die Baselbieter Verfassung von 1831 unterstellte die Verwaltung der Gemeinden der Oberaufsicht des Kantons. Dazu zählte vor allem das kommunale Steuerwesen. Jedes Gemeindesteuerreglement musste vom Regierungsrat gutgeheissen werden, ansonsten konnte es nicht in Kraft treten. Diese Kontrollfunktion beanspruchte die Kantonsregierung oft und intensiv. Bis ins 20. Jahrhundert führte sie einen Kampf gegen einen Dschungel von verschiedensten Steuererordnungen. Jedes Dorf besteuerte seine Bürger nach anderen Grundsätzen. So konnten die Steuern im landwirtschaftlich geprägten Bezirk Arlesheim in Form von Fronarbeit geleistet werden, während beispielsweise in Liestal eine Steuer auf die Liegenschaften erhoben wurde und in den stadtnahen Birsecker Gemeinden eine Erwerbs- und Einkommenssteuer entrichtet war.

Jedes Jahr ergänzte oder strich der Regierungsrat eine Reihe von Steuerparagrafen, die ihm von den Gemeinden zur Prüfung vorgelegt wurden. Die folgenden Beispiele geben einen Eindruck, wie sehr die Exekutive in ihrer Aufsichtsfunktion gefordert wurde. Die Ortschaft Ormalingen ergänzte ihre Steuerordnung ohne weitere Begründung durch eine Kopfsteuer. Der Regierungsrat strich diese Art der Besteuerung, weil «besonders arme Familien unverhältnismässig hart dadurch belastet würden».<sup>60</sup> Der Gemeinderat von Anwil beschloss, nur noch das Vermögen, nicht mehr das Einkommen zu besteuern. Die neue Regelung wurde eingeführt, ohne an der Gemeindeversammlung darüber abzustimmen. Die Kantonsregierung sistierte den Entscheid, bis «auf gesetzlichem Wege ein förmlicher Steuermodus festgestellt sei».<sup>61</sup> In Zunzgen musste der Regierungsrat einschreiten, weil der Gemeinderat allen Ortsbürgern einen Steuererlass gewähren wollte, während die übrigen Einwohner weiterhin die gesamte Abgabe hätten entrichten sollen.<sup>62</sup>

Bei einem Steuerstreit in Muttenz schlüpfte der Kanton in die Rolle des Richters. Der Vormund einer Witwe warf dem Gemeinderat vor, zuerst die Kapitalsteuer und dann noch von den Zinsen die Einkommenssteuer gefordert zu haben, was einer Doppelbesteuerung gleichkomme. Der Regierungsrat entschied zugunsten der Beschwerdeführerin.<sup>63</sup> Es gab aber auch Vorkommnisse, wo die Exekutive die eigenen Ämter zurechtwies. In einer Gemeinde (im Amtsbericht nicht namentlich genannt) überprüfte die kantonale Steuerrekurskommission sämtliche Steuerrödel der Taxationskommission und

60 Amtsbericht des Regierungsrathes von 1870, S. 188. StABL, AD 10 0003.

61 Ebd., S. 135.

62 Amtsbericht des Regierungsrathes von 1894, S. 54. StABL, AD 10 0003.

63 Amtsbericht des Regierungsrathes von 1875, S. 35. StABL, AD 10 0003.

ordnete Erhöhungen nach ihrem Ermessen an. Dieses Recht wurde ihr vom Regierungsrat abgesprochen.<sup>64</sup>

In vielen anderen Fällen musste die Kantonsregierung die Gemeinderäte zurückpfeifen, weil ihre Pläne das vernünftige Mass überschritten. Meistens ging es dabei um die Frage, wie Steuersünder zu bestrafen seien. Bubendorf etwa fragte an, ob nicht solchen, die ihre Steuern und Bussen nicht bezahlten, die Niederlassung entzogen werden könne. Mit Verweis auf die Verfassung und die darin enthaltenen Menschenrechte wurde die Anfrage abschlägig beantwortet.<sup>65</sup> In Liestal wollte der Gemeinderat säumige Steuerzahler, die «ihre Steuern aus Gleichgültigkeit oder Böswilligkeit nicht bezahlen und denen auf dem Betreibungsweg nicht beizukommen ist», mit einem Wirtshausverbot belegen.<sup>66</sup> Der Regierungsrat musste die Gemeinde zurückbinden: Eine solche Massregel verstosse gegen die Verfassung. Ein Wirtschaftsverbot könne nur wegen Nichtbezahlung des Miliärpflichtersatzes und infolge Verarmung verhängt werden, nicht aber wegen Nichtbezahlung der Gemeindesteuern.<sup>67</sup> Aesch schlug vor, Zahlungsunfähige so lange einzusperrn, bis ihre Steuerschuld abbezahlt sei: «Alle diejenigen hier wohnenden Steuerpflichtigen, bei welchen die Gemeindesteuern nicht erhältlich sind, oder nicht erhältlich gemacht werden können, zumalen solche, welche kein pfändbares Vermögen besitzen, haben bis zur Tilgung ihrer rückständigen Steuer Einsperrung zu gewärtigen, wobei den Betreffenden an dem Schuldbetrag für jede Stunde Einsperrung 10 Cts. abzurechnen ist.» Auch in diesem Fall verwies der Regierungsrat auf die geltende Bundesverfassung und lehnte den Antrag ab.<sup>68</sup> Grünes Licht gab die Exekutive hingegen jenen Gemeinden, die bei der Gemeindeversammlung die Namen der Steuerrückständigen verlasen und durch öffentlichen Anschlag bekannt gaben. Diese Massnahme sei juristisch zulässig.

Einmal war der Regierungsrat in der Rolle des Schiedsrichters, ein anderes Mal amtete er als Aufpasser, ein drittes Mal wirkte er als Ratgeber. Diese Tätigkeiten kosteten viel Zeit und waren überhaupt nicht im Sinn der Exekutive. Im Amtsbericht von 1860 kündigte der Regierungsrat Massnahmen gegen den steuerlichen Wildwuchs an: «Es ist absolut nothwendig, dass das Gemeindesteuerwesen in Bälde durch ein allgemein geltendes Gesetz geregelt werde; denn bei der Willensfreiheit, mit welcher die Gemeinden gegenwärtig ihre Steuerdekrete zu erlassen berechtigt sind, werden oft die

64 Amtsbericht des Regierungsrathes von 1915, S. 78–79. StABL, AD 10 0003.

65 Amtsbericht des Regierungsrathes von 1891, S. 49. StABL, AD 10 0003.

66 Aus dem Protokoll des Regierungsrates Basel-Landschaft vom 24. Mai 1916. StABL, NA 2110, C 1.

67 Amtsbericht des Regierungsrathes von 1916, S. 306–307. StABL, AD 10 0003.

68 Amtsbericht des Regierungsrathes von 1894, S. 45. StABL, AD 10 0003.

ungleichartigsten Grundsätze aufgestellt. Während z. B. an einem Orte nur der Grundbesitz versteuert wird, wird am andern Orte zu gleichem Zwecke auch noch Vermögen und Erwerb besteuert, und während ferner an einem Orte nur die Ortsbürger besteuert werden, werden in einer andern Gemeinde zu gleichem Zwecke sämtliche Einwohner belastet.»<sup>69</sup> Doch erst 30 Jahre später, 1881, gelang es, mit einem neuen Gemeindesteuergesetz einigermaßen einheitliche Richtlinien festzulegen. Fortan mussten die Gemeinden sich an einen «allgemeinen Rahmen» halten.<sup>70</sup> Dazu zählte beispielsweise die Vorgabe, dass die Einwohner vor der eigentlichen Steuer eine sogenannte Vorausleistung (Haushaltungs-, Personalsteuer) bezahlen mussten. Die Inventarisierung wurde zur Pflicht erklärt. Ausserdem war es allen Gemeinden untersagt, die Steuern progressiv zu gestalten.

Das Gemeindesteuergesetz von 1881 markierte einen kleinen Fortschritt in der Baselbieter Steuergeschichte. Dennoch gelang es dem Kanton auch weiterhin nicht, das heterogene Steuerwesen zu vereinheitlichen. 1898 stellte die «Basellandschaftliche Zeitung» fest, dass die Regulierung der Gemeindesteuern gescheitert sei: «So hat es bis vor kurzem noch Gemeinden gegeben, welche die Fahrhabe und sogar das Einkommen nicht zur Steuer herangezogen haben. In anderen Gemeinden wird der Steuerfuss hoch angesetzt, die Schätzung von Vermögen und Einkommen dagegen lächerlich niedrig gehalten.»<sup>71</sup> Der «Landschäftler» kam zu demselben Urteil: «Die eine Gemeinde pflegt hoch zu taxieren, die andere niedrig; es herrscht eine Art Rechtswirrwarr, mit der abzufahren hohe Zeit ist.»<sup>72</sup> Beide Zeitungsartikel erschienen vor dem Hintergrund eines allgemeinen Steuergesetzes, das 1898 dem Baselbietervolk zur Abstimmung vorgelegt wurde. Es sah vor, die Katasterschätzungen in den Verantwortungsbereich des Kantons zu übertragen, um eine gleichmässige Besteuerung zu erreichen. Ferner sollten die Staatssteuerveranlagungen neu auch für die Gemeindesteuern gültig sein. Von diesen Einschränkungen der Gemeindeautonomie wollten die Baselbieter (noch) nichts wissen. Am 13. November 1898 wurde das Gesetz verworfen.

69 Amtsbericht des Regierungsrathes von 1860, S. 31. StABL, AD 10 0003.

70 Schanz 1890, Bd. II, S. 136.

71 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 10. November 1898, Nr. 266, S. 1. StABL, BZ II.

72 «Der Landschäftler» vom 8. November 1898, Nr. 264, S. 1. StABL, LS I.

### 4.3. Exkurs: Der Einfluss und die öffentliche Wahrnehmung der Steuerverwalter

«Du kannst einen Herrn haben, du kannst einen König haben, aber der Mann, vor dem du dich wirklich fürchten musst, ist der Steuereintreiber.»<sup>73</sup> Diese Klage worte verewigte ein steuergeplagter Sumerer vor rund 5'000 Jahren auf einer Tontafel und schrieb damit ein Stück Steuergeschichte. Das Gejammer der Basler und Baselbieter Steuerzahler des 19. und frühen 20. Jahrhunderts steht dem jahrtausendealten Ausspruch des Sumerers in nichts nach. Ihren Frust liessen die zur Kasse gebetenen Staatsbürger an den Beamten aus, die für die fristgerechte und korrekte Besorgung der Steuergelder verantwortlich zeichneten. Als repräsentatives Beispiel steht dafür die Versammlung des Landwirtschaftlichen Vereins Baselland 1927 in Liestal. An der Amtsführung des kantonalen Steuerkommissärs sei allerlei ausgesetzt worden, schrieb die «Basellandschaftliche Zeitung», ohne ins Detail zu gehen.<sup>74</sup>

Man solle den Staatsbediensteten den Lohn kürzen statt das hart arbeitende Volk zu quälen, forderten die aufgebrachten Bauern in Anwesenheit des freisinnigen Regierungsrats Jules Frei. Dieser liess sich allerdings nicht einschüchtern und hielt seinen Leuten die Stange: «Es können Missverständnisse vorkommen und da geht es nicht an, den Steuerbeamten für alles verantwortlich zu machen.»<sup>75</sup>

Es scheint logisch, dass den Steuerverwaltern – also den «Aushängeschildern» der Steuereintreibung – besonders viel Verachtung entgegenschlagen würde. Doch dies trifft nicht zu. Wie die Auswertung der Berichterstattung in den Zeitungen zeigt, waren es gerade diese Chefbeamte, die als hoch angesehene Persönlichkeiten galten und für ihren Umgang mit den Steuerzahlern durchwegs Lob und Komplimente erhielten. So fällt der Nachruf auf den 1929 verstorbenen Basler Steuerverwalter Arnold Brenner (1853–1929) durch eine überraschende Warmherzigkeit und Wertschätzung auf. Für den Verfasser des Textes war die Würdigung von Brenners langjähriger Amtstätigkeit offensichtlich nicht eine Pflicht des Anstands, sondern ein persönliches Anliegen. «Arnold Brenner war nicht nur ein kluger und umsichtiger Steuerverwalter, sondern auch ein nachsichtiger, mit finanziell Bedrängten fühlender Mensch, der das Herz sprechen liess, wo es nottat, ohne sich deswegen jemals einer Pflichtvernachlässigung schuldig zu machen. [...] Er war ein treuer, goldlauterer Mensch, auf dessen Wort man sich unbedingt und unter allen Umständen verlassen konnte.»<sup>76</sup> Die-

73 Zitat aus der «Weltwoche» vom 28. Februar 2013, Nr. 9, S. 60.

74 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 17. Januar 1927, Nr. 13, S. 1. StABL, BZ II.

75 Ebd.

76 «Nationalzeitung» vom 29. Oktober 1929. StABS, Zeitungen 22.



Abb. 8 und 9: *Steuerverwalter der ersten Stunde: der Baselbieter Carl Wirz (1890–1963) und der Basler Jakob Forrer (1865–1940).*

sen Zeilen ist nicht nur Anerkennung für geleistete Staatsdienste zu entnehmen. Sie formulieren auch die Erwartungshaltung des Steuerzahlers gegenüber dem Steuerfunktionär. Er hatte sein Amt geflissentlich, verschwiegen, unpolitisch, anständig im Ton und «kundenorientiert» auszuüben. Die «Basler Nachrichten» beschrieben das Anforderungsprofil wie folgt: «Angeborene Korrektheit und Liebenswürdigkeit, Zuvorkommenheit und Menschlichkeit am Beamtenpult.»<sup>77</sup> Auf keinen Fall durfte er die Macht seiner Stellung ausnutzen oder den Verdacht von Willkür erwecken. Sein Ziel musste es sein, nach grösstmöglicher Steuergerechtigkeit zu streben und im Zweifelsfall «pro reo» zu entscheiden. Bei den vielen Einzel- und Härtefällen, in denen der Steuerverwalter eine Entscheidung zu treffen hatte, war es ihm unmöglich, alle Parteien zufriedenzustellen.

Die linke «Arbeiter-Zeitung» unterstellte Brenners Nachfolger Jakob Forrer (1865–1940), ein Geizhals gewesen zu sein. «Liess Herr Brenner «Fünfe grad sein», war Herr Forrer schon etwas gestrenger; peinliche Korrektheit, auch wo sie Härten mit sich brachte, war sein Grundsatz.»<sup>78</sup> In der bürgerlichen Presse erhielt Jakob Forrer, bekennendes Parteimitglied der Radikalen, jedoch Bestnoten: «Herr Forrer hat sein Amt nicht nach dem leblosen Buchstaben des Gesetzes verwaltet; immer war er Beamter und Mensch zugleich, der dem Bürger die Erfüllung seiner Steuerpflicht erleichtert hat, wenn immer er konnte – ein ge-

77 «Basler Nachrichten» vom 14. November 1935, Nr. 313. StABS, Zeitungen 23.

78 «Arbeiter-Zeitung Basel» vom 1. Juli 1940, Nr. 151. StABS, Zeitungen 19.



rechter Steuerverwalter, der menschliches Verständnis für die in Not bedrängten Steuerzahler empfand und wohlwollend half, wenn ihm die volle Auswirkung des Steuergesetzes als ungerechte Härte erschien; und darum genoss Herr Forrer auch das Vertrauen des kleinen und des grossen Steuerzahlers.»<sup>79</sup>

Die liberalen «Basler Nachrichten» bilanzierten bei Forrers Pensionierung 1935 gar überschwänglich: «Man darf schon sagen: Herr Jakob Forrer-Weber ist ein idealer Steuerverwalter für den Staat, für dessen Kasse er zu sorgen hat, wie auch für den Steuerzahler, dessen Kasse er zu schröpfen hat. [...] Wenn man von der noch immer erwähnenswerten Basler Steuermoral spricht, darf man die Namen Paul Speiser [ehemaliger Finanzdirektor] und Jakob Forrer nie vergessen: beide Herren haben grosse Verdienste um diese Steuermoral.»<sup>80</sup> Den Basler Steuerskandal von 1918,<sup>81</sup> in den sowohl Brenner wie Forrer verwickelt waren und der nie aufgeklärt wurde, klammerten linke wie bürgerliche Medien bei ihrer Rückschau vollständig aus. Der Grund für dieses unkritische Verhalten erscheint höchst seltsam, bleibt jedoch mangels Fakten Spekulation. Die Geschichtsforschung hat es bis jetzt verpasst, die Rolle der Steuerverwalter und ihren Einfluss auf Steuergesetzgebung, Steuerpraxis und Steuermoral zu untersuchen. Ihre Bedeutung ist allerdings gross. Durch ihre tägliche Arbeit und ihren intimen Einblick in die Steuerbücher der Bevölkerung erhalten sie ein authentisches Bild sozialer Realitäten, des Wohlstandsgefälles zwischen armen und reichen Schichten, der Steuerehrlichkeit und der Akzeptanz des Steuerwesens.

Aufgrund ihrer Erfahrung können sie die Umsetzbarkeit geplanter fiskalpolitischer Massnahmen beurteilen und deren Auswirkungen auf den Staatshaushalt abschätzen. Im Übergang vom 19. zum 20. Jahrhundert, als in Basel-Stadt und Baselland professionell organisierte Steuerbürokratien entstanden, waren die Steuerverwalter die wichtigsten Berater der Finanzdirektoren. Auf der Landschaft war es nicht Regierungsrat Carl Tanner, der die Grundlagen für das erste allgemeine Steuergesetz von 1928 schuf. Der heimliche Konstrukteur hiess Carl Wirz (1890–1963). Mit dem Beginn des Ersten Weltkriegs als Chef der Lebensmittelrationierung in die Verwaltung eingetreten, fungierte er in den 1920er-Jahren als einziger Steuerkommissär des Kantons. Als Wirz 1955 nach über 30-jähriger Amtsführung von seinem Posten zurücktrat, beschrieben ihn die Lokalblätter als inoffizielles Machtzentrum der Finanzdirektion. Ihm sei es gelungen, den Baselbieter Steuerwiderstand zu durchbrechen. «Mit peinlicher Genauigkeit hat Karl Wirz auf gleichmässige Anwendung der <Steuerelle>

79 «Nationalzeitung» vom 19. März 1937, Nr. 130. StABS, Zeitungen 22.

80 «Basler Nachrichten» vom 14. November 1935, Nr. 313. StABS, Zeitungen 23.

81 Siehe dazu unten, S. 179 ff.

geachtet und zwar rücksichtslos ob sein Vorgesetzter Kommilitone war oder Respektperson. Nur ein Karl Wirz konnte sich zum Beispiel gestatten, dem Finanzdirektor zu erklären, dass auch er sich an den Willen des Gesetzes zu halten habe und nicht nach freiem Ermessen entscheiden dürfe, genau nach der Devise: Tue recht und scheue niemand.»<sup>82</sup>

Der erste Steuerverwalter Basellands (in diese Funktion wurde Wirz 1928 mit der Einführung der Einkommens- und Vermögenssteuer befördert) musste allerdings viele Anfeindungen aushalten. Im steuerwidrigen Baselland gehörten Gehässigkeiten und Beleidigungen von Zahlungspflichtigen zum Lohnbestandteil. Offenbar konnte der Steuerverwalter aber auch austeilen. Sein Verhalten habe gelegentlich brüskierend gewirkt und die Leute verärgert, notierte das «Basler Volksblatt».<sup>83</sup> Wirz beurteilte seine vielen Jahre als oberster Eintreiber der Staatsfinanzen selbstkritisch: «Ich habe mich redlich bemüht, die bestehenden Vorschriften vernünftig anzuwenden und neben den Überlegungen des Gesetzgebers auch diejenigen des Steuerpflichtigen in Betracht zu ziehen. [...] Sollte ich je durch mein draufgängerisches Wesen meinen Vorgesetzten und Mitarbeitern oder den Steuerpflichtigen ohne Grund zu nahe getreten sein, so bitte ich sie heute um gütige Nachsicht.»<sup>84</sup>

Der Baselbieter Karl Wirz sowie die beiden Basler Berufskollegen Arnold Brenner und Jakob Forrer waren Steuerverwalter der ersten Stunde, sprich die leitenden administrativen Verantwortungsträger eines demokratisch legitimierten, direkten und progressiven Steuersystems, das aber noch jung und unerfahren war. In ihrer Ära expandierte der neue Steuerstaat zügig. Als Wirz 1920 seine Stelle als Steuerkommissär antrat, stand ihm bloss eine Gehilfin zur Verfügung. Als er 1955 in den Ruhestand trat, beschäftigte die Baselbieter Steuerverwaltung 51 Angestellte und Hilfskräfte. Im selben Zeitraum hatten sich die Steuereinnahmen verzehnfacht. Jakob Forrer wurde 1896 als Adjunkt im Basler Finanzdepartement angestellt. Das gesamte Steuerwesen verwalteten damals fünf Beamte. Auch diese Zahl sollte sich bis zu seinem Abschied 1937 mehr als verzehnfachen. «Als Herr Forrer sein Amt antrat, herrschten in der Steuerverwaltung noch recht patriarchalische Zustände; das hat sich nun inzwischen gründlich geändert: Steuerwesen und Kontrolle sind ausgebaut und die Steuerverwaltung den Verhältnissen angepasst worden.»<sup>85</sup>

Die Ausbildung und die Herkunft der drei Finanzfachleute unterschieden sich stark. Arnold Brenner (sein Bruder Ernst Brenner war freisinniger Bundesrat)

82 «Basellandschaftliche Zeitung» vom 29. Dezember 1955, Nr. 305. StABL, BZ II.

83 «Basler Volksblatt» vom 5. August 1963, Nr. 180. StABS, Zeitungen 25.

84 «Der Landschäftler» vom 29. Dezember 1955, Nr. 305. StABL, LS I.

85 «Nationalzeitung» vom 19. März 1937, Nr. 130. StABS, Zeitungen 22.

absolvierte eine kaufmännische Ausbildung und führte vor dem Eintritt in die Steuerverwaltung ein Handelsgeschäft. Jakob Forrer, dessen Vater als Korrektor bei den «Basler Nachrichten» arbeitete, startete seine berufliche Laufbahn in einem Basler Speditionshaus. Karl Wirz wuchs als Sohn eines Wirts und Metzgermeisters in Sissach auf. Anders als Brenner und Forrer verfügte er über einen akademischen Hintergrund: Wirz hatte in Basel Philosophie und Nationalökonomie studiert, ab 1914 verdiente er sein Geld als Mittellehrer. Sein Weg in den Staatsdienst ergab sich ungeplant. Als Oberleutnant zog sich Wirz im Aktiviendienst des Ersten Weltkriegs eine Mittelohrentzündung zu, die ihn zwang, den Lehrerberuf aufzugeben. Die drei Steuerverwalter waren stramm bürgerlicher Gesinnung und Jakob Forrer auch Parteimitglied und Steuerberater der Basler Radikalen, mit ihrer Meinung hielten sie sich in der Öffentlichkeit aber zurück.

#### 4.4. Steuerbezug in Basel-Stadt und Baselland nach 1900

##### Der Basler Steuerskandal von 1918

Am 23. Mai 1918 fand im Basler Grossen Rat eine denkwürdige Sitzung statt. Im selben Parlamentssaal, in dem acht Jahrzehnte zuvor eine der modernsten Steuergesetzgebungen Europas geschaffen worden war, sahen sich die politischen Vertreter mit einer regelrechten «Steuerkrise» konfrontiert. Die Ergebnisse, welche die siebenköpfige grossrätliche Prüfungskommission in ihrem Untersuchungsbericht für das Jahr 1916 vortrug, sorgten für Entsetzen und Ungläubigkeit.<sup>86</sup> An der Einschätzung der bis anhin viel gerühmten Basler Steuermoral wurde so stark gerüttelt wie nie zuvor. Das Prinzip der gerechten Besteuerung aller Einwohner schien verraten, das Vertrauen in den Steuerstaat erschüttert. Noch schlimmer: die gesamte Steuerbehörde drohte in den Ruf zu geraten, ein Hort der Korruption zu sein, in dem Amtsmissbrauch, Bestechlichkeit und Faulheit grassierten. Was war geschehen?

Während mehreren Stunden legte Kommissionspräsident Leo Frey dar, welche Zustände die Delegation bei der Überprüfung der Steuerverwaltung angetroffen hatte. Er zeichnete das Bild einer Besteuerungspraxis, welche die Grossverdiener vor Kontrollen verschonte, indem gar keine durchgeführt wurden. Bei der Angestellten- und Behördenklasse mit tiefen Einkommen wurde hingegen auf den Rappen genau überprüft und Steuerversäumnisse wurden hart bestraft: «Man vergisst nicht, dass ein Polizist vielleicht nicht seine Uniform versteuert

<sup>86</sup> Bericht der Grossrätlichen Prüfungskommission über den Verwaltungsbericht pro 1916, dem Grossen Rat vorgelegt am 24. Januar 1918. UB, Oek ZS 53.

hat, dass ein paar Franken Brandsteuern ausstehen, aber man tut nichts, um auch nach oben zu greifen. [...] Es muss eine gewisse Erbitterung bei dem Personal der Steuerverwaltung Platz greifen, wenn man nur gegen die Kleinen rigoros vorgeht, Nachsteuern bis zu 50 Rappen hinunter unter Bussenfolgen bis zu 3 Franken eintreibt, bei den Grossen aber keine Kontrolle übt.»<sup>87</sup>

Tatsächlich sass beim Steuerpersonal der Frust tief. In vertraulichen Gesprächen mit der Prüfungskommission hatten mehrere Adjunkten und Assistenten von sich aus auf die Missstände im Amtsbetrieb hingewiesen und ihre Vorgesetzten – namentlich den Steuerverwalter Arnold Brenner und dessen engsten Mitarbeiter, den Adjunkten Jakob Forrer – scharf kritisiert. Umfangreiche Materialien würden unberührt in der Steuerverwaltung herumliegen. Als logische Folge seien Verjähungen an der Tagesordnung. Die Strukturen der Behörde seien chaotisch: Niemand wisse genau, was er zu tun habe. Ausserdem würden seit zehn Jahren gemachte Reformvorschläge keine Beachtung finden. Was Präsident Frey dem versammelten Grossen Rat übermittelte, klang wie ein Hilferuf verzweifelter Staatsangestellter: «Beamte der Steuerverwaltung erklären, dass bei schärferer Kontrolle Hunderttausende von Franken, ja bis zu 2 Millionen Steuern pro Jahr mehr als jetzt eingenommen werden könnten. Bei der Einführung der staatlichen Krankenkasse hat sich gezeigt, dass Direktoren und Prokuristen mit Gehältern bis zu 10'000 Franken viel zu niedrig in den Steuerlisten eingetragen waren. [...] Als 1911 die Steuerverwaltung einen Anlauf nahm, bei den Geschäften Umschau zu halten, gingen ihr viele Selbstanzeigen ein. Leider blieb es bei dem Anlaufe. In vielen Fällen, wo klar zutage trat, das man darauf ausgehe, die Steuerbehörde zu hintergehen, unterliess man die Protokollierung.»

Frey fuhr mit der brisanten Anmerkung fort, dass diese Unterlassungen von oberster Stelle angeordnet worden seien: «Den Beamten wurde direkt untersagt, besser besoldete Angestellte, Prokuristen, Direktoren und Verwaltungsräte zu kontrollieren, die dadurch seit Jahren jeder Nachprüfung entgehen. Nach dem Vermögen Lebender und nach dem Einkommen selbstständig Erwerbender wird nicht geforscht. Die Steuerverwaltung lehnt es sogar ab, von berufener Seite beigestelltes Material weiterhin zu bearbeiten. [...] Ein Beamter, der entgegen den Vorschriften seiner Vorgesetzten auch nach oben greifen wollte, wurde strafversetzt. [...] Das Steuerpersonal hat wiederholt erklärt, dass es nicht eine rege eingehende Tätigkeit entfalten dürfe.»

Allein die ersten Ausführungen Freys liessen keine andere Interpretation zu, als dass in Basel-Stadt ein Zweiklassensteuersystem existierte. Die Unterscheidung zwischen den Steuerzahlern, deren Deklarationen die Steuerkommissäre

87 Rede von Leo Frey im Grossen Rat, Bericht der «Basler Nachrichten» vom 24. Mai 1918, Nr. 236, Erstes Blatt, S. 2. StABS, Zeitungen 23.

ungeprüft guthiessen und den anderen, die im Detail überprüft wurden, zeigte sich auch bei den sogenannten Mahnformularen. Hier bestanden zwei verschiedene Vorlagen. Die «höflichen» Mahnformulare (Zitat Frey) gingen zusammen mit einem freundlichen, persönlich abgefassten Begleitschreiben des Steuerwalters an die Adressen der einkommens- und vermögensstarken Haushalte. Die mittleren und tieferen Beitragszahler erhielten jährlich das «unhöfliche» Standardschreiben, der Steuerpflicht nachzukommen. Für die Prüfungskommission war eine solche Klassifizierung nicht akzeptabel. «Es ist das nicht gerade demokratisch», kritisierte Frey. Es gelte baldmöglichst eine einheitliche Regelung einzuführen. Der Referent war sich bewusst, welches Erdbeben er mit seinen Darlegungen auslösen würde. Auch musste er mit harter Gegenwehr vor allem seitens des Finanzdirektors Eugen Wullschleger rechnen. Schon als der Bericht im Januar 1918 veröffentlicht wurde, wurde der Prüfungskommission unterstellt, eine «Tendenzkommission» zu sein.<sup>88</sup> Aus diesem Grund bereitete sich Frey minutiös auf seinen Auftritt im Grossen Rat vor. Rekordlange 4 Stunden dauerte seine Rede. Die «Nationalzeitung» attestierte ihm später anerkennend, mit «Bienenfleiss ein ungeheures Material» gesammelt und mit grosser Unermüdlichkeit vorgetragen zu haben.<sup>89</sup> Nachdem Frey in seinem Votum zunächst über die Unzufriedenheit und Missstimmung im Basler Steuerbüro referiert hatte, belegte er die schweren Vorwürfe mit konkreten Beispielen. Er schickte voraus, dass «viel Material» vorhanden sei. Die 110 Protokolle der Besoldungskontrollen hätten fast ausschliesslich kleine Angestellte und Arbeiter beschlagen. Damit habe sich für die Kommission der Verdacht auf ungerechte und einseitige Besteuerung erhärtet. Die 41 Fälle von Denunziationen, Selbstanzeigen und Steuerrückständen seien der Steuerkontrolle mühelos in den Schoss gefallen. Es habe sich der Eindruck gefestigt, dass «die Herrschaften keine Steuern zahlen, wohl aber deren Dienstboten». Der Kommissionspräsident berichtete aus den Steuerakten von einem Fall, bei dem eine Privatperson eine Jahreseinnahme von 700'000 Franken angegeben hatte, wobei das tatsächliche Einkommen 2,5 Millionen Franken betrug. In einem anderen Dossier habe ein Treuhandbüro die fällige Steuer mit 300'000 Franken beziffert. Später sei die Summe «durch Abmachung», aber ohne nachvollziehbare Gründe auf noch 60'000 Franken reduziert worden. Ein weiteres Beispiel schilderte er wie folgt: «Ein Herr ist für ein Einkommen von 4'000–6'000 Franken besteuert, derselbe bewohnt ein Einfamilienhaus und hält Dienstboten. Er wartet nach einer lapidaren Bemerkung der Steuerverwaltung auf bessere Zeiten.» Nicht minder fragwürdig hörte sich auch die Geschichte eines Einheimischen an, der an bester Adresse residierte:

88 Ebd.

89 «Nationalzeitung» vom 24. Mai 1918, Nr. 238, Abendblatt, S. 3. StABS, Zeitungen 22.

«Ein Mann wohnte jahrelang im Hotel «Drei Könige», besuchte zwischenhinein die Riviera, Ägypten und bekam hier regelmässig seinen Stimmzettel. Er bezahlte «laut Abmachung» keine Steuern, hinterliess aber nach seinem Tode ein Vermögen von über vier Millionen Franken.» Ausserdem bezeichnete es Frey als grossen Fehler, dass über die Vermögensverhältnisse neu zugewanderter Personen keine Abklärungen durchgeführt würden. Dadurch würden diese jahrelang keine Steuern bezahlen.

Schliesslich schreckte er nicht davor zurück, die Steuerverwaltung der Willkür zu bezichtigen. Die Recherchen hätten gezeigt, dass bei den Nach- und Strafsteuern Kulanz und strenge Härten ohne ersichtliche Gründe wechseln würden. Für die Prüfungskommission stand ausser Zweifel, dass die Beschreibungen des Steuerpersonals in irgendeiner Weise nicht der Wahrheit entsprechen oder politisch motiviert sein könnten. Offenbar waren die Informanten, welche der parlamentarischen Delegation Einblicke in die Steuerelemente gegeben hatten, intern unter Druck geraten. Leo Frey rügte Finanzdirektor Wullschleger, dass Beamte, «die im Verdacht stehen, der Prüfungskommission zu weitgehende Auskunft erteilt zu haben, durch Zurücksetzung gemassregelt werden».<sup>90</sup>

Generell schien die Leitung des Finanzdepartements Mühe im Umgang mit jenen Steuerbeamten zu bekunden, die eine Professionalisierung ihres Dienstes verlangten und dieses Anliegen auch zu formulieren getrauten. Dass sich innerhalb der Behörde eine Widerstandsgruppe gebildet hatte, die ihrem Ärger über die Prüfungskommission öffentlich Luft verschaffte, wurde überhaupt nicht goutiert. Finanzdirektor Wullschleger – der erste Sozialdemokrat, der in die Basler Regierung gewählt worden war – kam mit der Situation nicht zurecht. Er stellte sich konsequent hinter seine Chefbeamten und belegte selbst politische Gesinnungsgenossen mit Verweisen. So geschah es etwa im Fall von Otto Pausch, Mitglied der sozialdemokratischen Partei und Präsident des Personalverbands. Als Assistent der I. Steuerabteilung zuständig für die Einkommens-, Erwerbs- und Vermögenssteuer, fasste Pausch im Juni 1918 den Entschluss, auf eigene Faust vermuteten Steuerhinterziehungen nachzugehen. Grünes Licht dazu hatte er offiziell nicht. Seinen Vorgesetzten, Steuerverwalter Brenner, liess er im Unklaren. Als er später von Regierungsrat Wullschleger zu dieser Sache einvernommen wurde, argumentierte Pausch: «Herr Brenner habe ich nichts gemeldet, da dies doch nichts genützt hätte, denn Herr Brenner steht stark unter dem Einfluss von Forrer.»<sup>91</sup>

90 Rede von Leo Frey im Grossen Rat, Bericht der «Basler Nachrichten» vom 24. Mai 1918, Nr. 236, Erstes Blatt, S. 2. StABS, Zeitungen 23.

91 Einvernahmeprotokoll vom 10. Juni 1918. StABS, Finanz B 13.

Gerade wegen Jakob Forrer, der 1918 als erster Adjunkt-Stellvertreter die rechte Hand von Arnold Brenner war, hatte der einfache Steuerbeamte die Initiative ergriffen. Pausch war sich sicher, dass Forrer, zuständig für Erbschaftssteuern und Nachsteuern, seine Amtsfunktion zum persönlichen Vorteil missbrauchte. Er glaubte auch ausgemacht zu haben, wie der hohe Steuerbeamte vorging: Als Mitglied der Basler Feuerschützen verspreche er Vereinsangehörigen tiefere Taxierungen gegen entsprechende Gefälligkeiten. In der Einvernahme beschuldigte Pausch den Kadermitarbeiter krimineller Machenschaften: «Die Art der Begünstigungen kann in niederen Einschätzungen, Herabsetzung der Steuer, Antrag auf niederes Strafmass usw. bestehen. Auch nimmt Herr Forrer manche Briefe aus der Post weg und gibt nur die andern zu Kontrolle. Herr Forrer unterbindet auch jede Initiative, er bindet uns immer zurück, drückt uns herab und weist uns geisttötende Arbeit zu. Er drückt jeden hinaus, der ihm nicht genehm ist (z. B. Adjunkt Huber).» Um in den Besitz der nötigen Beweise zu gelangen, suchte Pausch am Nachmittag des 1. Juni 1918 das Konditoreigeschäft des Basler Feuerschützen Albert Täuber-Sissin auf und verlangte von ihm die Herausgabe des aktuellen Mitgliederverzeichnisses. Doch dieser weigerte sich, der Aufforderung nachzukommen, und beschwerte sich stattdessen in einem Brief an Arnold Brenner über den aufdringlichen Besucher. Erzürnt schrieb Täuber dem Basler Steuerverwalter: «Ich verweigerte natürlich die Herausgabe. [...] Herr Pausch nahm darauf den Hut, indem er sagte: «Wenn Sie mir das Verzeichnis nicht geben wollen, so werde ich es mir schon von anderer Seite beschaffen können.»<sup>92</sup>

Die Beschwerde verfehlte ihre Wirkung nicht. Drei Tage später wurde Pausch von Finanzdirektor Wullschleger vorgeladen und zur Rede gestellt. Dieser rechtfertigte sein Verhalten mit den zahlreichen Verdachtsmomenten, die im Steuerbeamtenkreis gegen den Adjunkten bestehen würden: «Wenn ich das Verzeichnis erhalten hätte, so hätten wir über verschiedene Sachen, die man von Herrn Forrer überall in der Verwaltung eigentlich schon weiss, nähere Aufklärung erhalten. [...] Herr Forrer hat bei verschiedenen Leuten Schuldscheine [...] In der Verwaltung ist allgemein bekannt, dass Herr Forrer die Feuerschützen begünstigt. So war es auch beim Erbfall Georg; damals vermutete man, es habe ein Schuldschein gedeckt werden müssen. [...] Herr Forrer lebt über seine Verhältnisse; das weckt Misstrauen.» Otto Pausch sagte bei der Einvernahme auch aus, dass einige Steuerzahler immer nur mit Herrn Forrer verkehren wollten. Ob die Direktoren der Handelsbank ebenfalls dazugehörten, lässt sich anhand der Unterlagen nicht beantworten. Gemäss

92 Brief von Albert Täuber-Sissin an Steuerverwalter Arnold Brenner vom 7. Juni 1918. StABS, Finanz B 13.

Pausch wurden sie von Forrer nicht kontrolliert, obwohl es auf der Hand lag, dass sie falsche Steuerdeklarationen ausgestellt hätten. Warum er dies nicht nach oben gemeldet habe, wurde Pausch daraufhin von Wullschleger gefragt. Er antwortete: «Eine Reklamation beim Departement hätte nichts genützt, weil der Einfluss Forrers zu gross war.»

Der Versuch von Pausch, mit seiner vorschriftswidrigen Aktion die Verhältnisse in der Basler Steuerverwaltung zu verbessern, zahlte sich für ihn nicht aus. Eugen Wullschleger beschloss, gegen den Steuerbeamten ein Disziplinarverfahren zu eröffnen. Daraus resultierte die Versetzung von der 1. in die 2. Steuerabteilung (zuständig für Gebühren). Die Einsicht in die Steuerabrechnungen und Vermögensverhältnisse von Privatpersonen und Unternehmen wurde ihm mit diesem Schritt entzogen.<sup>93</sup> Auf die Anschuldigungen gegen Jakob Forrer wurde nicht eingetreten. Dieser hatte zuvor sämtliche Vorwürfe als haltlos zurückgewiesen. Welche Anstrengungen tatsächlich unternommen wurden, um die angeblichen Tatbestände festzustellen, erschliesst sich aus den Dokumenten nicht. Auffällig erscheint jedoch, wie rasch und entschieden sich der Finanzdirektor auf die Seite des Beschuldigten stellte. Aus dem Einvernahmeprotokoll geht hervor, dass Eugen Wullschleger darauf beharrte, mit Pausch nur über seinen eigenmächtigen Auftritt bei Konditoreiunternehmer Täuber zu sprechen. Auf die Hinweise seines Mitarbeiters, dass falsche Steuereinschätzungen vorgenommen würden, weigerte er sich einzugehen. Das macht nicht den Anschein, dass Wullschleger an der Aufklärung undurchsichtiger Amtstätigkeiten interessiert war. Was Pausch in seiner Anklage gegen Forrer anführte, fusste ja nicht auf allgemeinen Behauptungen, sondern bezog sich auf mehrere Einzelfälle, die rasch hätten nachgeprüft werden können. Doch schnelles Handeln legte Wullschleger nur bei der Abstrafung des aufmüpfigen Steuerbeamten an den Tag.

Weshalb diese Einseitigkeit? Musste er sich als einziger Sozialdemokrat in der bürgerlich dominierten Regierung behaupten und konnte nicht anders, wie dies alt Ständerat Carl Miville vermutet?<sup>94</sup> Auch beim Basler Maurerstreik von 1903 agierte der ehemalige Gewerkschafter untypisch für seine politische Herkunft.<sup>95</sup> So tat er, was einem linken Politiker nur verhasst sein kann: er stimmte dem Aufgebot der Armee zu, um die Streikbewegung unter Kontrolle zu bringen.

93 1920 wurde Otto Pausch jedoch zum Vorsteher der Militärsteuerverwaltung befördert. SP-Finanzdirektor Eugen Wullschleger war zuvor von seinem Amt zurückgetreten und Steuerverwalter Arnold Brenner in Pension gegangen.

94 Gespräch mit dem ehemaligen Basler SP-National- und -Ständerat Carl Miville vom 14. Oktober 2013. Für Erläuterungen siehe oben, S. 90 (Fussnote 149).

95 Egli, Bernhard: Eugen Wullschleger, erster sozialdemokratischer Regierungsrat im Kanton Basel-Stadt, Lizentiatsarbeit an der Universität Basel, Basel 2000.



Die Erwägungen und Handlungsmotive des sozialdemokratischen Exekutivpolitikers bleiben diffus.

In der legendären Grossratssitzung vom 23. Mai 1918 verteidigte der angeschosene Finanzdirektor sein Departement auf Biegen und Brechen. Zweieinhalb Stunden dauerte seine Antwort auf den Bericht der Prüfungskommission. Zuvor hatte Leo Frey gefordert, dass eine besondere Untersuchungskommission ernannt werde, um die Steuerverwaltung auf Herz und Nieren zu prüfen. Diesen Vorschlag unterstützte Wullschleger zwar und räumte ein, dass Reformen notwenig seien.<sup>96</sup> Ausserdem sicherte er volle Akteneinsicht zu. Gegen ein Eingeständnis von schwerwiegenden Problemen in seinem Departement verwahrte er sich aber: «Die Dinge liegen denn doch bei weitem nicht so im argen wie der Referent sie dargestellt hat. [...] Unrichtig ist, dass ein Beamter versetzt wurde, weil er nach oben zu scharf vorging; bis heute hat man mir den Namen dieses Beamten noch nicht nennen können.» Der Prüfungskommission warf er vor, während der Erstellung des Berichts seine Autorität untergraben und ihn «ausgeschaltet» zu haben. Viele Missverständnisse hätten ausgeräumt werden können, «wenn zur Prüfung des Steuerwesens der Finanzdepartements-Vorsteher beigezogen worden wäre». Aber man habe ihn gemieden wie die Pest. Wullschleger verwahrte sich gegen die Anschuldigung, dass die Steuerverwaltung reiche Steuerzahler bevorzugt behandle und verwies auf die Statistik. 1916 hätten Steuerpflichtige mit über 6'000 Franken Jahreseinkommen 77 Prozent der Einkommensteuer bezahlt: «Die Steuerzahlen zeigen, dass nach oben der Grundsatz der Progression und nach unten der Grundsatz der Degression zur Anwendung kommt. [...] Bei Steuerunterschlagung wurden keine Nachlässe bewilligt.»

Leo Frey hatte in seiner Rede den Ausbau der Steuerkontrolle gefordert. Dies sei das beste Mittel, um der Steuermoral nachzuhelfen. Sozialdemokrat Wullschleger sprach sich im Einklang mit der bürgerlichen Mehrheit dagegen aus. Es gehe nicht an, eine Art Nationalzuchthaus zu schaffen, in welchem alle Steuerzahler durchleuchtet würden: «Man darf da nicht zu weit gehen und nicht das fortschrittliche Prinzip der Selbsttaxation gefährden. Die Selbstdeklaration ist nicht nur ergiebiger als die amtliche Taxation, sie empfiehlt sich auch in anderer Hinsicht.» Nach der Monstersitzung vom 23. Mai 1918 beschloss der Grosse Rat in einer zweiten Versammlung am 29. Mai 1918 eine besondere Untersuchungskommission zur Überprüfung der Steuerverwaltung einzusetzen. Ausserdem wurde der Regierungsrat damit beauftragt, Vorschläge zur Reorganisation der Steuerverwaltung zu unterbreiten.

<sup>96</sup> Berichterstattung der «Basler Nachrichten» vom 24. Mai 1918, Nr. 236, Erstes Blatt, S. 2. StABS, Zeitungen 23; «Nationalzeitung» vom 24. Mai 1918, Nr. 238, Abendblatt, S. 3. StABS, Zeitungen 22.

Dieser Entscheid des Kantonsparlaments lässt mehrere Interpretationen zu. Einerseits war er eine klare Willensbekundung der Legislative, für ordentliche Verhältnisse im Steuerwesen zu sorgen und dafür auch ausserordentliche Massnahmen zu ergreifen. Gleichzeitig bedeutete die Schaffung einer speziellen Kommission ein Misstrauensvotum gegenüber dem Finanzdirektor. Seinen Beteuerungen, wonach die Beschreibungen der Arbeitsqualität der Steuerverwaltung nicht zuträfen, wurde offensichtlich kein Glaube geschenkt. Der Grosse Rat stand auch unter Druck und besonderer Beobachtung, denn die Lokalblätter hatten sich längst auf den Bericht der Prüfungskommission gestürzt. Die Enthüllungen aus den Steueramtsstuben lösten eine mediale Schlacht zwischen linken und bürgerlichen Zeitungen aus. Der kommunistische «Vorwärts» sah sich in allen Kritikpunkten gegenüber den Besitzenden bestätigt. Für die Redaktion war der Beweis erbracht, dass die Steuerverwaltung als Instrument des Unternehmertums dazu diene, das arbeitnehmende Volk zu knechten: «Weite Kreise, begünstigt durch die laxen Steuerkontrolle, machen sich des Steuerbetrugs schuldig. Die Arbeiterschaft ist an der Aufdeckung dieses Unwesens, um nicht einen stärkeren Ausdruck zu gebrauchen, interessiert, weil sie den hintersten Rappen versteuern muss. Ihr rückt die Kontrolle auf den Leib! Die Unternehmer werden angewiesen, ihre Lohnlisten vorzulegen, so dass der Arbeiter sein karges Einkommen über den steuerfreien Betrag hinaus bis zum letzten Rappen versteuern muss.»<sup>97</sup> In die Defensive gedrängt, schlugen die «Basler Nachrichten» wenige Tage später mit einer Replik zurück. Man sei weit davon entfernt zu glauben, dass alle Einwohner von Basel ihr Einkommen richtig versteuern; allerdings würden sich auch Sozialdemokraten in grossem Stil des Steuervergehens schuldig machen. «Die Vergleichung der Gehaltslisten der Arbeitgeber mit den abgegebenen Deklarationen der Arbeiter und Angestellten belehre hierüber eines andern: so solle beispielsweise die Nachprüfung einer Liste von 18 Festangestellten bei 16 die Unrichtigkeit ihrer Deklaration und nur bei zweien eine ehrliche Versteuerung ergeben haben. Wir sind nicht gewillt, hier ändern ihre Sünden vorzuhalten; allein bei diesem Sachverhalt nimmt sich die Brüstung des «Vorwärts» mit der Steuerehrlichkeit der Angehörigen seines Lagers schlecht aus.»<sup>98</sup>

Auch in den beiden Jahren nach der Veröffentlichung des viel beachteten Berichts kam es zum Schlagabtausch. Als die besondere Untersuchungskommission 1920 ihre Arbeiten noch immer nicht abgeschlossen hatte (ihr Abschlussbericht wurde interessanterweise nie veröffentlicht), lancierte der «Vorwärts» einen weiteren Angriff. Am 23. April 1920 versetzte er mit dem Artikel «Die Steuermoral der

97 «Vorwärts» vom 8. Januar 1918, Nr. 6, S. 1. StABS, Steuern A1.

98 «Basler Nachrichten» vom 12. Januar 1918, Nr. 19, S. 3. StABS, Steuern A1.

«Nationalen» die Stadt in helle Aufregung.<sup>99</sup> Die Zeitung hatte offenbar streng vertrauliche Unterlagen aus der Steuerverwaltung zugespielt erhalten.

Detailliert, allerdings ohne Namensnennung, zitierte sie aus den Steuerakten. «Ein anderer grosser Geschäftsmann vermag aus seinem Unternehmen mit Mühe und Not 10'000 Franken pro Jahr herauszuwirtschaften. Dennoch vermochte sich dieser gute Patriot im Zentrum der Stadt den Bau einer Villa zu leisten, offenbar aus seinem über eine Million betragenden, aus dem Geschäfte erzielten Vermögen, wovon er bis vor kurzem 250'000 Franken versteuerte. [...] Ein Baron der Textilindustrie versteuert als Wert seiner am Rheinsprung gelegenen Liegenschaft 200'000 Franken, während die Brandschätzung der zirka 2'000 Quadratmeter umfassenden Liegenschaften allein 365'000 Franken beträgt, sich also der steuerbare Verkehrswert bei den bestehenden Bodenpreisen auf mindestens 800'000 Franken beziffert.» Die Redaktion kündigte weitere brisante Inhalte aus «unserer Mappe baslerischer Steuerdefraudanten» an. Es handle sich bei den genannten Beispielen nur um die Spitze des Eisbergs. Die Herrschaften von «Dalbanesen» (damit sind die altbaslerischen Villenbesitzer im Sankt-Alban-Quartier gemeint) seien noch gar nicht berücksichtigt worden. Der «Vorwärts» nutzte die ihm vorliegenden Steuerdaten, um Wahlpropaganda für die bevorstehenden Regierungs- und Grossratswahlen zu machen. Die oberen Zehntausend würden skrupellos versuchen, sich einer gerechten Besteuerung zu entziehen. Darum sollten Arbeiterschaft und Angestellte den sozialdemokratischen Regierungskandidaten unterstützen und die Liste 6 einlegen. Mit der Berichterstattung sollte überdies eine alte Forderung wieder auf den Tisch gebracht werden: die Veröffentlichung der Steuerregister. «Nach den wenigen Fällen begreift man ohne weiteres, warum sich die schwerreichen Herrschaften gegen eine Publikation der Steuerregister wehren.»

In der Führungsetage der Finanzdirektion hatte die Veröffentlichung des «Vorwärts»-Artikels umgehend Folgen. Sämtliche Mitarbeiter wurden verhört und dem Verdacht ausgesetzt, dem Blatt Steuergeheimnisse preisgegeben zu haben.<sup>100</sup> Alle stritten ab, für die Indiskretionen verantwortlich zu sein. Besonders Otto Pausch geriet ins Visier der Ermittlungsbehörden. Mangels Beweisen wurden die Untersuchungen jedoch ergebnislos eingestellt. Breit diskutiert wurden in den Tageszeitungen der Antriebe und die Rolle der Prüfungskommission. Schliesslich sah sie sich genötigt, in einem Pressecommuniqué ihren Skandal-Bericht zu verteidigen. Tatsächlich war der scharfe Ton, in dem sie die Regierungsgeschäfte und Amtsabläufe kritisierte, ungewöhnlich für den politischen Alltag. Die meisten Kommissionsmitglieder, darunter Präsident Leo Frey, waren neu ins Gremium

<sup>99</sup> «Vorwärts» vom 23. April 1920, Nr. 78, S. 2. StABS, Steuern A1.

<sup>100</sup> Beschluss des Regierungsrates BS vom 30. April 1920. StABS, Steuern A1.

gewählt worden und verfügten noch über wenig Erfahrung. Gezielt versuchten die Liberalen, ihre Position zu schwächen.

An einer Versammlung in Kleinbasel stellten sie die Prüfungskommission ins Licht einer sozialdemokratischen Kampfgruppe, wohl wissend, dass sie sich aus vier bürgerlichen und drei linken Grossräten zusammensetzte. Leo Frey beispielsweise gehörte der freisinnigen Partei an und arbeitete beruflich als Direktor der Rheinhafen AG. Im Communiqué hielt die Prüfungskommission fest: «Es entspricht nicht der Wahrheit, dass in sehr vielen wichtigen Punkten die Meinungen der Kommission geteilt waren und wie zahlreiche Ausführungen, die zu berechtigter Kritik Anlass boten, nur durch Beschluss der um das katholische Mitglied verstärkten sozialdemokratischen Kommissionsmajorität zustande kamen.»<sup>101</sup> Die bürgerliche Mehrheit der Prüfungskommission entkräftete den sich aufdrängenden Verdacht, die Kritik an der Steuerverwaltung habe in erster Linie politischen Zwecken gedient. Wohl wurde der Prüfungsbericht in der politischen Debatte für den Klassenkampf benutzt. Seine Abfassung hatte damit aber nichts zu tun. Es ist schwer vorstellbar, dass sich die Kommissionsmitglieder von linksorientierten Steuerbeamten wie Otto Pausch täuschen liessen und ein vollkommen falsches Bild der Zustände zeichneten. Dafür war die Anzahl der entdeckten nicht bearbeiteten Steuerhinterziehungen zu bedeutend. Ausserdem bestanden zu viele nicht geregelte Abläufe und praktisch keine Kontrollmechanismen innerhalb der basel-städtischen Steuerorgane. Zu diesem Schluss kam auch die Rechnungskommission des Grossen Rats, welche unabhängig von den laufenden Untersuchungen sich ebenfalls ein Bild der Lage gemacht hatte. Ihr Fazit: «Eine gründliche Neuorganisation der Steuerverwaltung ist notwendig geworden.»<sup>102</sup>

Wie gross die Missstände im Steuerwesen waren, zeigen die Protokolle der Einvernahmen, die 1919 von der besonderen Untersuchungskommission durchgeführt wurden. Ein Grossteil der rund 30 Mitarbeiter der Steuerverwaltung wurde zu den Erkenntnissen der Prüfungskommission und zur Arbeitssituation allgemein befragt. Die Dokumente sind von hohem Wert, zumal sie einen Eindruck davon geben, wie unorganisiert der Steuerstaat auch im frühen 20. Jahrhundert noch funktionierte. Es fehlte an Personal, an Strukturen, an Räumlichkeiten. Die Steuerkontrolle war schwach, der Zugriff des Staats auf unehrliche Steuerzahler nur sehr beschränkt möglich. Bevor auf einzelne Aspekte eingegangen wird, sei an dieser Stelle zunächst auf eine Gegebenheit hingewiesen, die bei der Durchsicht der Aktenbestände ins Auge springt. Alle Gesprächsprotokolle

101 Communiqué u. a. abgedruckt im «Vorwärts» vom 14. Februar 1918, Nr. 38, S. 4. StABS, Steuern A1.

102 Schreiben der Rechnungskommission des Grossen Rates vom 1. August 1918. StABS, Steuern A1.

sind ordentlich abgelegt, meistens sogar im Doppel.<sup>103</sup> Aber ausgerechnet von der wichtigsten Einvernahme, nämlich jener von Steuerverwalter Arnold Brenner, fehlt die Abschrift. Vom Amtsleiter wären wohl die aufschlussreichsten Aussagen zu erwarten gewesen. Doch was Brenner gegenüber der Kommission sagte, wie er sich rechtfertigte und welche Fehler er eingestand, bleibt vorerst ein Geheimnis. Weshalb gerade sein Einvernahmeprotokoll im Staatsarchiv fehlt, ist Spekulation. Der leise Verdacht drängt sich auf, dass die Unterlagen – aus welchen Gründen auch immer – der Archivierung bewusst vorenthalten wurden. Tatsache ist, dass der Steuerverwalter 1920 in Pension ging.

Brenners Führungsstil stand bei den Gesprächen zwischen der Untersuchungskommission und Mitarbeitern der Steuerverwaltung mehrfach im Zentrum. Am 12. November 1919 wurde Steueradjunkt Alfred Schildknecht einvernommen.<sup>104</sup> Dabei sagte er aus, dass er die heiklen Dossiers nicht selbst bearbeiten, sondern auf das Pult des Steuerverwalters habe legen müssen: «Herr Brenner sagte, legen Sie das, was grosse Abschreibungen und was grössere Deklarationen sind, zusammen und geben sie mir diese wieder hinauf, damit ich die Herren selber vorlade. Er wolle dies selber machen, hat er gesagt, in Anbetracht dessen, dass er diese Leute besser kenne, dass er da und dort etwelchermassen mit den Herren unter der Zeit geredet habe, dass er die Voraussetzungen besser kenne.» Kommissionspräsident Vischer fragte: «Darf ich Sie fragen, ob die Revisionen von Herrn Brenner vorgenommen worden sind?» Schildknecht antwortete: «Bis heute nicht.»

Fritz Siebenmann, Assistent der I. Steuerabteilung, bestätigte die Wahrnehmung seines Arbeitskollegen mit eigenen Erfahrungen: «Wir haben eine Amtsordnung bekommen. Da steht drin: «Der Departementsvorsteher muss auf etwelche Missstände aufmerksam gemacht werden». Für uns ist es schwer, über Missstände in der Steuerverwaltung auf dem Dienstwege etwas bekannt zu machen. Wir fallen in Misskredit bei unsern Vorgesetzten und wir werden nicht mehr voll angerechnet.»<sup>105</sup> Und Otto Pausch berichtete, dass rund 200 Steuerunterlagen der hohen Einkommen in einer blauen Schachtel bei Steuerverwalter Brenner verschwunden seien.<sup>106</sup> Er schilderte das folgende Erlebnis, das sich mit seinem Vorgesetzten zugetragen habe: «Im August 1918 ist von einem Advokaten eine Denunziation gekommen. Er hat eine seriöse englische Zeitung geschickt, in der

103 Einvernahmeprotokolle der Grossratskommission zur Untersuchung der Verhältnisse auf der Steuerverwaltung. StABS, Steuern A1.

104 Einvernahmeprotokoll von Steueradjunkt Alfred Schildknecht vom 12. November 1919. StABS, Steuern A1.

105 Einvernahmeprotokoll von Steuerassistent Fritz Siebenmann vom 7. November 1919. StABS, Steuern A1.

106 Einvernahmeprotokoll von Steuerassistent Otto Pausch vom 12. November 1919. StABS, Steuern A1.

auf die Zellonith-Gesellschaft Dreyfus aufmerksam gemacht und gesagt wird, sie hätten einen grossen Gewinn gemacht, 185 Millionen Franken sogar. Diese Zeitung liegt heute bei Herrn Brenner. Herr Brenner hat erklärt, wenn er nur jemanden hätte, der englisch könnte. Dass Herr Clavel nicht versteuert, was er eigentlich hätte, hatte er [der Advokat] bewiesen. Die Kleinen sind sofort erledigt worden.»

Er zählte zahlreiche andere Vorkommnisse auf und nannte die Namen von Steuersündern, gegen die ebenfalls nie ein Verfahren eingeleitet worden sei. Aufschlussreich sind Aussagen, wie inkonsequent die Steuerkontrolle funktionierte. So räumte Assistent Fritz Siebenmann ein, dass bei den Selbstständigerwerbenden kaum ein Überblick über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse bestehe. Anstrengungen, dies zu ändern, seien keine unternommen worden. Kommissionspräsident Vischer fragte Siebenmann: «Halten Sie die Ansicht, dass von 10 höchstens 3 richtig versteuern und dass 1,5 Millionen Franken verloren gegangen sind, aufrecht?» Der Befragte antwortete: «Das halte ich aufrecht, mehr oder weniger, einer versteuert 50%, ein anderer 75%.» Darauf Vischer: «Mit dem wollen Sie sagen, dass die meisten Erklärungen unrichtig sind.» Siebenmann: «Das ist der Fall. [...] Von den Grossen sind es 8/10, die nicht richtig versteuern.»<sup>107</sup>

### Die Folgen des Basler Steuerskandals

Ein knappes Jahr nachdem im Grossen Rat der Basler Steuerskandal verhandelt worden war, lieferte das Finanzdepartement eine seitenlange Aufarbeitung der einzelnen Kritikpunkte an den Regierungsrat ab.<sup>108</sup> Der Wirbel um die Frage, welche dubiosen Vorgänge sich hinter den Türen der Steuerverwaltung abspielten, hatte den Verantwortlichen zugesetzt. Steuerverwalter Brenner und Finanzdirektor Wullschleger fühlten sich nun, nachdem sie interne Abklärungen durchgeführt hatten, erst recht ungerecht behandelt. Eine Ungleichbehandlung und eine Beleidigung sei der Umgang der Kommission mit dem Regierungsrat gewesen. Aus einer Maus sei ein Elefant gemacht worden. Von den 35'000–38'000 Erwerbssteuererklärungen würden rund 2'000 wegen Ungereimtheiten nachträglich erledigt. Wenn die Steuerpflichtigen mit tiefen Einkommen öfter kontrolliert würden, dann, weil es mehr von diesen gebe. Mit der Höhe der Nach- und Strafsteuern, die von 1910 bis 1917 von

107 Einvernahmeprotokoll von Steuerassistent Fritz Siebenmann vom 7. November 1919. StABS, Steuern A1.

108 Bericht des Finanzdepartements an den Regierungsrat über die Zustände auf der Steuerverwaltung vom 3. März 1919. StABS, Steuern A1.

208'000 Franken auf 1'081'000 Franken zugenommen hätten, sei der Beweis einer funktionierenden Steuerkontrolle erbracht worden. «Die Behauptung der Prüfungskommission, es werde den Steuerverhältnissen der Lebenden und selbstständig Erwerbenden überhaupt nicht nachgeforscht, widerspricht den Tatsachen.»<sup>109</sup> Die Aussage von diversen Steuerbeamten, dass dem Fiskus jährlich 1,5 Millionen Franken verloren gingen, bezeichneten sie als «Klatsch» und als «Behauptung». Der Bericht verteidigte die Basler Steuermoral, indem er ein Schreiben des eidgenössischen Finanzdepartements zitierte. Darin wurde die Stadt als ein Ort guter Steuerzahler gelobt. «Eine erhebliche Verschlechterung der Steuermoral kann nicht als erwiesen angenommen werden. Es liegen auch keine sichern Anhaltspunkte dafür vor, dass in bestimmten beruflichen, sozialen oder Erwerbsschichten der Bevölkerung die Steuermoral beträchtlich schlechter oder besser sei als in andern Schichten.»<sup>110</sup>

Dennoch war das Finanzdepartement nicht untätig geblieben. Es war eine neue Geschäftsordnung ausgearbeitet worden, die den Dienst unter der Leitung des Steuerverwalters in zwei Hauptabteilungen gliederte. Dem Ruf nach besseren Strukturen und einer Vereinfachung der Arbeitsprozesse war also Rechnung getragen worden. Das rasche Bevölkerungswachstum stelle die Steuerverwaltung vor grosse Herausforderungen, fasste der Bericht zusammen. Betrug 1890 die Zahl der Steuerpflichtigen für die Einkommenssteuer erst etwa 8'000 und für die Vermögenssteuer 5'000, schnellte dieser Wert bis 1920 auf 30'000 beziehungsweise 12'000 hoch. Deshalb forderte das Finanzdepartement ein zweckmässiges Gebäude sowie zusätzliches Steuerpersonal. «Es liegt auf der Hand, dass die zunehmende Indienststellung von ständigen Beamten und Angestellten auch eine bedeutende und wachsende Verbesserung der Steuerkontrolle zur Folge haben muss.» Zum Basler Steuerskandal von 1918 bleiben viele Fragen offen. SP-Finanzdirektor Eugen Wullschleger trat 1920 zurück. Im selben Jahr wurde Arnold Brenner pensioniert. Sein Nachfolger wurde – trotz allen Verdächtigungen – Jakob Forrer.

Dass es bei den Basler Steuerverwaltungsbehörden nicht mit rechten Dingen zugeht, war nicht neu. 1896 beging Adjunkt August Ecklin Selbstmord, nachdem Unstimmigkeiten in seiner Kassaführung aufgedeckt worden waren.<sup>111</sup> Um über 6'000 Franken hatte der ungetreue Mitarbeiter den Staat erleichtert. Die Möglichkeit eines solchen Vergehens wurde zu jener Zeit mit der Personalknappheit und krankheitsbedingten Abwesenheiten des Amtsleiters begründet. Im Vergleich zum Steuerskandal von 1918 war dieser Vorfall jedoch eine Kleinigkeit.

109 Ebd.

110 Ebd.

111 Schreiben des Regierungsrates vom 12. März 1896. StABS, Finanz B13.

## Steuerbürokratie Baselland: Professionalisierung und Personalaufstockung

War 1881 mit dem Gemeindegesetz der erste Versuch gescheitert, den Dschungel von Gemeindesteuergesetzen zu beseitigen, nahm die Finanzdirektion in den 1920er-Jahren einen erneuten Anlauf. Durch die Einführung des Zuschlagssteuergesetzes von 1919 hatte sich die Zahl der Steuerpflichtigen auf 30'000 erhöht, was eine Verdoppelung in wenigen Jahren bedeutete. Da ab 1922 auch die minderjährigen erwerbstätigen Personen eingeschätzt wurden, schnellte die Gesamtzahl der Steuerpflichtigen auf 35'000 hoch.<sup>112</sup> Dies brachte die kantonale Steuerbehörde an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Sie bestand zu diesem Zeitpunkt aus zwei «Mini-Abteilungen»: der Kriegssteuerverwaltung, besetzt einzig mit ihrem Leiter Fritz Berger, und aus der Steuerkontrolle, die sich mit zwei Mitarbeitern begnügen musste und vom späteren Steuerverwalter Karl Wirz geführt wurde. Zu seinen zeitaufwendigen Aufgaben gehörte es, alle gegenüber der Selbsttaxation vorgenommenen Änderungen dem Steuerzahler schriftlich mitzuteilen. Diese Korrespondenz erachtete Wirz als notwendig, weil die gesetzlichen Bestimmungen so kompliziert geworden seien, dass «die meisten Steuerpflichtigen [...] nicht mehr im Stande sind, ihr Steuerbetreffnis selber auszurechnen».<sup>113</sup> Ausserdem amtete Wirz als Kontrolleur sämtlicher Staatskassen, als Sekretär der Finanzdirektion und als Aktuar der unter Staatsverwaltung stehenden gemeinnützigen Handschin-Stiftung. Nachdem 1926 erneut ein allgemeines Steuergesetz vor dem Volk keine Gnade gefunden hatte, griffen die Kaderleute Berger und Wirz verzweifelt zur Feder. In einem Schreiben an ihren Vorgesetzten, Finanzdirektor Adolf Seiler, erklärten sie die Verhältnisse auf dem Steueramt zum Notstand.<sup>114</sup>

Es handelt sich bei dem Brief um eine besonders wertvolle Quelle, denn er erlaubt es, den Organisationsgrad des jungen Verwaltungsapparats und die Handlungsmotive der führenden Steuerbeamten zu rekonstruieren. Berger und Wirz führten dem Departementsvorsteher ihre unbefriedigende Arbeitssituation vor Augen: «Mit dem von Anfang an unzureichenden Hülfspersonal konnte die kantonale Steuerkontrolle die Einschätzungsarbeiten in der Steuerperiode 1920–1922 zum Teil nur mit erheblicher Verspätung bewältigen, trotzdem fast beständig über die normale Arbeitszeit hinaus gearbeitet wurde und das Personal sogar auf seinen gesetzlichen Ferienanspruch verzichtete.»<sup>115</sup> Durch

112 Schreiben von Kriegssteuer-Verwalter Berger und Steuerkontrolleur Wirz an Finanzdirektor Seiler vom 30. November 1926. StABL, NA 2178, Steuern B 2.3.

113 Schreiben von Kriegssteuer-Verwalter Berger und Steuerkontrolleur Wirz an Finanzdirektor Seiler vom 30. November 1926, S. 4. StABL, NA 2178, Steuern B 2.3.

114 Ebd., S. 1.

115 Ebd.



den schärferen Zugriff sei die Zahl der Rekurse durch die Decke gegangen, was zusätzlichen Bearbeitungsaufwand und Schriftenverkehr ausgelöst habe. 1923–1925 wurden 5'656 Rekurse gegen die Staatssteuer registriert. Mit der Einführung von Zwischenverfahren konnte die Steuerkontrolle 4'064 Einsprachen direkt erledigen, während die Rekurskommission die komplexeren Fälle übernahm. «Für den Fiskus ergab sich daraus eine erhebliche Einsparung, für die Steuerkontrolle hingegen ganz unerwartete neue Aufgaben. Da ferner die Rekurskommission bisher ihre Sitzungen regelmässig am Samstagnachmittag abgehalten und als Vertreter des Fiskus jeweilen den Staatssteuerkontrolleur oder den Kriegssteuerwalter vorgeladen hat, so haben diese beiden Funktionäre während eines grossen Teiles des Jahres ihren freien Samstagnachmittag den Amtsgeschäften zu opfern.»<sup>116</sup>

Berger und Wirz legten dar, wie es der Behörde an allen Ecken und Enden an Professionalität und Effizienz mangelte. Weil das Baselbietervolk jedem Ausbau des Staatswesens mit höchstem Misstrauen begegnete, konnte zur Unterstützung bei den arbeitsintensiven Einschätzungsverfahren kein geschultes Personal beigezogen werden. Das bedeutete für die Organisation eine zusätzliche Belastung: «Die meisten Arbeiten, wie Schreiben der Taxationsanzeigen, Eintragen der Taxationen in den Steuerrotel, Ausrechnen der Steuer, Erstellung der Einzugsrötel, sowie die Hilfsarbeiten für die Steuerstatistik, mussten mit Aushilfskräften besorgt werden, in der Hauptsache mit vom Arbeitsamte zugewiesenen Arbeitslosen. Zwei dieser Aushilfskräfte mussten in der Folge wegen Unzuverlässigkeit wieder entlassen werden, nachdem sie durch unrichtige Steuerberechnung und ungenaue Taxationsanzeigen viel Ärger und Verdruss sowie finanziellen Schaden für den Staat verursacht hatten.»<sup>117</sup> Die Anstellung von Hilfskräften befanden sie auch deshalb für problematisch, weil dadurch die strenge Wahrung des Steuergeheimnisses nicht gewährleistet werden könne.

Der Kriegssteuerwalter und der Steuerkontrolleur sahen sich ausserstande, unter diesen Bedingungen ihre kraftzehrende Verwaltungstätigkeit fortzusetzen. Sie bezeichneten die Verrichtung ihres Berufs als belastend. Je gewissenhafter und pflichtgetreuer sie ihr Amt ausüben würden, desto unbeliebter seien sie beim Publikum. «Der direkte Verkehr mit den Steuerpflichtigen, insbesondere im Zwischenverfahren, erfordert oft grosse Selbstbeherrschung und Gewandtheit, da einzelne Steuerpflichtige glauben, ihrer Unzufriedenheit mit dem Fiskus durch Grobheiten gegenüber den Steuerbeamten Ausdruck geben zu müssen, andere Steuerpflichtige hingegen wieder sehr empfindlich sind.»<sup>118</sup> Hinzu kam,

116 Ebd., S. 3.

117 Ebd.

118 Ebd., S. 6.

dass ihre Besoldung nicht dem Anforderungs- und Verantwortungsgrad gerecht wurde, den sie mit ihrer Funktion ausfüllten. Die Steuergesetzvorlage von 1926 hatte vorgesehen, die Abteilungsleiter in eine höhere Besoldungsklasse einzuteilen. Genau diese Heraufstufung dürfte manchen Baselbieter in der Überzeugung bestärkt haben, an der Urne mit Nein zu stimmen. Berger und Wirz wussten, wie es um ihr Ansehen in der Bevölkerung bestellt war: «Das Volk von Baselland ist nachgewiesenermassen in der Hauptsache sehr wenig beamtenfreundlich gesinnt, umso weniger, wenn es sich um Steuerpersonal handelt.»<sup>119</sup> Beide Steuerbeamte fühlten sich verkannt.

Die verschleierte Finanzverhältnisse der Steuerpflichtigen zu durchschauen, die Verschiedenartigkeit der Fälle zu beurteilen, die moderne Steuertechnik zu beherrschen und die komplizierten Urteile des Bundesgerichts zu berücksichtigen: über all diese Kompetenzen müssten sie verfügen. Dennoch stehe ihr Gehalt im Vergleich mit den Salären in anderen Kantonen fast am Schluss, «trotzdem die Steuererträge nicht unbedeutend und in den letzten Jahren durch sorgfältigere Erfassung der Steuerquellen ganz namhaft gestiegen sind».<sup>120</sup> Eine anständige Entschädigung, hielten Berger und Wirz andeutungsvoll fest, sei Voraussetzung für ein vertrauenswürdiges Steuerwesen: «Damit diese Funktionäre ihr Amt im Interesse des Staates unparteiisch ausüben können, sollten sie so besoldet werden, dass sie finanziell von niemandem abhängig sind, zumal es auch in unserm Kanton an direkten und indirekten Bestechungsversuchen nicht fehlt.»

Tatsächlich hatten die durch direkte Steuern gewonnenen Erträge um ein Vielfaches zugenommen. Verzeichnete der Staatssteuereinzug von 1911 den Eingang von 551'000 Franken, betrug der Abschluss von 1923 fast das Fünffache, nämlich 2,6 Millionen Franken. Der Anteil der eidgenössischen Kriegsteuer, die dem Kanton zufließen, erreichte 1925 die Summe von 2,7 Millionen Franken, was dreimal so viel war wie noch 1916 (855'000 Franken).<sup>121</sup> Berger und Wirz stellten weitere Steigerungen in Aussicht, sofern ihnen die bitter nötigen Ressourcen und Lohnerhöhungen zugestanden würden. Es brauche die Schaffung einer provisorischen Steuerverwaltung sowie die Anstellung von qualifizierten Funktionären. So lautete der Antrag, den sie bei Finanzdirektor Seiler stellten. Um ihr Ziel zu erreichen, wollten die Kaderleute ein *Fait accompli* schaffen, um nicht der Laune der steuerfeindlichen Bevölkerung ausgesetzt zu sein. Mit dem Aufbau einer professionellen Verwaltungsstruktur sollte zügig begonnen werden. Bei der Annahme eines allgemeinen

119 Ebd., S. 9.

120 Ebd., S. 8.

121 Ebd.

Steuergesetzes müsste sie dann nur noch endgültig in Kraft gesetzt werden. Höchst ungünstig sei jedoch, wenn der Nutzen einer Steuerverwaltung zuerst vom Volk gutgeheissen werden müsse: «Die Befürchtung kann daher nicht ohne weiteres von der Hand gewiesen werden, dass das neue Gesetz ev. ernstlich gefährdet würde, wenn es im Gesetzestext oder in der gleichzeitig vorzulegenden Vollziehungsverordnung eine kantonale Steuerverwaltung mit anscheinend neuen Stellen als Novum bringt. Handelt es sich aber lediglich um die gesetzliche Normierung eines notwendigen und bereits bestehenden Instruments, so können allfällige Einwendungen leichter entkräftet werden.»<sup>122</sup>

Die Überlegungen der Chefbeamten vergegenwärtigen, wie stark sich die direkt-demokratischen Einflussmöglichkeiten auf verwaltungsstaatliche Optimierungsprozesse auswirkten respektive diesen im Weg standen. Der Gesamtregierungsrat stieg auf den Plan ein und erklärte sich bereit, den Antrag von Berger und Wirz zu unterstützen. Am letzten Tag des Jahres 1926 beauftragte er die Finanzdirektion, zuhanden des Landrats eine Vorlage über die provisorische Organisation der Steuerverwaltung auszuarbeiten.<sup>123</sup> Der Regierungsrat kam auch den Personalwünschen vollumfänglich nach. Alle Angestellten, die Berger und Wirz in ihrem Antragsschreiben zur Beförderung vorschlugen, wurden im Rang von Kanzlisten mit höherer Gehaltsstufe fest angestellt. Ausserdem musste das Steuerbüro für die Neutaxation 1927 nicht mehr mit Arbeitslosen auskommen, sondern durfte geeignete Hilfskräfte heranziehen. Berger und Wirz erhielten überdies eine Gehaltserhöhung von 1'000 Franken pro Jahr. Mit diesen Massnahmen stärkte die Kantonsexekutive den Steuereintreibern den Rücken und schuf die Voraussetzung für eine fortschrittliche und zeitgerechte Verwaltungspraxis. Insofern markiert das Jahr 1926 einen entscheidenden Wendepunkt: weg von einer unterbesetzten, ohne Amtsordnung geführten und kaum durchsetzungsfähigen Dienststelle hin zu einer nach modernen Grundsätzen geführten Verwaltungsorganisation mit geordneten Abläufen und Zuständigkeiten, die auf Expertenwissen zurückgreifen kann und über eine gesetzlich legitimierte Vollzugsgewalt verfügt, um dem Staat zustehende Abgaben bei den Steuerzahlern einzuziehen.

<sup>122</sup> Ebd., S. 9.

<sup>123</sup> Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates vom 31. Dezember 1926. StABL, NA 2178, Steuern B 2.3.

## Straffaktionen gegen säumige Gemeinden

Die Professionalisierungsbemühungen der kantonalen Steuerverwalter provozierten neue Reibungsflächen mit den Gemeinden und gaben dem latenten Gezänk um Kompetenzen frischen Auftrieb. Die Steuerverweigerung zahlreicher Ortschaften im Jahr 1920 ist bereits beschrieben worden.<sup>124</sup> Es ist dargestellt worden, wie sich ein Heer von unzufriedenen Steuerpflichtigen gegen die kantonale Taxation auflehnte und gegen geltende Verfassungsgrundsätze opponierte. Der Kanton verfügte seinerseits über Handlungsoptionen, die Steuerrevolte niederzuschlagen. In einigen Ortschaften führte der Regierungsrat einen «Finanzkrieg», um die widerspenstigen Staatskritiker zur Raison zu bringen und zu der ihm zustehenden Staatssteuer zu gelangen. Darum geht es in diesem Kapitel.

Der Einzug der Staatssteuer durch die Gemeinden bereitete den Steuerkommissären in Liestal jedes Jahr Bauchschmerzen und trieb sie zur Weissglut. Mit dem Entschluss von 1920, den Steueranspruch durch schärfere Kontrollen konsequenter durchzusetzen, ging ein weiterer Entscheid einher: Die unzuverlässige, teils bewusst hinausgezögerte Ablieferung der Steuerrödel durch die Gemeinderäte sollte aus der Welt geschafft werden. 1921 machte sich der neue Kurs erstmals bemerkbar. Die Finanzdirektion betonte gegenüber den Gemeinden, dass «gegenüber Steuerpflichtigen, die nicht zahlen, unnachsichtlich Betreibung» eingeleitet werden müsse.<sup>125</sup> Später im Jahr doppelte die Finanzdirektion nach: «Sollten Sie unserer Aufforderung bis zum 25. Juni 1921 nicht nachkommen, so werden wir beim Regierungsrat eine empfindliche Ordnungsbusse beantragen.»<sup>126</sup> Sogleich trafen aus den Bezirken Protestbriefe ein. Irgendwelche Strafzahlungen würden kategorisch abgelehnt, schrieb der Allschwiler Gemeinderat zurück. Er habe den Einzug persönlich vorgenommen und trage nicht die Schuld, wenn nicht alle Steuerbeträge eingegangen seien.<sup>127</sup>

Im Jahr 1922 begann das gleiche Spiel von vorn. Am 22. September verschickte die Staatskassaverwaltung eine Ermahnung an die «Gemeindepräsidenten derjenigen Gemeinden, welche sich mit dem Einzug der Staatssteuer-Rückstände sowohl von 1920 als auch von 1921 noch erheblich im Rückstand befinden».<sup>128</sup>

124 Siehe dazu oben, S. 140 ff.

125 Aussage der Staatskassa-Verwaltung gegenüber der Finanzdirektion vom 16. Juni 1921. StABL, NA 2178, B 5.1.

126 Brief der Finanzdirektion an die Gemeinden vom 18. Juni 1921. StABL, NA 2178, B 5.1.

127 Brief des Allschwiler Gemeinderates vom 8. Juli 1921. StABL, NA 2178, B 5.1.

128 Brief der Staatskassaverwaltung an mehrere Gemeinderatspräsidenten vom 22. September 1922. StABL, NA 2178, B 5.1.

Die Überprüfung der eingegangenen Zahlungen hatte den Buchhaltern im Kantonshauptort gezeigt, wie gleichgültig die Gemeinden mit den säumigen Steuerschuldnern umgingen. Von den 64 Personen, die ihre Staatssteuerrechnungen nicht beglichen hatten, waren 52 noch nicht einmal betrieben worden. In neun Fällen wurden keine Pfändungsbegehren gestellt, weshalb die Betreibungen verjährten.<sup>129</sup> Die Gemeindepräsidenten erhielten die Aufforderung, ihrer Amtspflicht nachzukommen: «Wir möchten Sie ersuchen, dass der Durchführung dieser Betreibungen alle Aufmerksamkeit entgegen gebracht wird, damit diese Rückstände bereinigt werden können, bevor die neue Steuer zum Einzug aufgegeben wird und bevor die Verhältnisse durch vermehrte Arbeitslosigkeit sich wieder schwieriger gestalten.» Sollte mit der Gleichgültigkeit fortgefahren und nichts gegen die Verschleppung unternommen werden, so werde die Gemeinde für den Schaden aufkommen müssen, kündigte die Finanzdirektion ein weiteres Mal an.

Die Staatskassaverwaltung machte noch weit erschreckendere Entdeckungen. Die Gemeinden Allschwil und Binningen hatten sich nicht nur um die Betreibung der Zahlungsverweigerer gedrückt, sondern Staatssteuerbeträge missbräuchlich abgezweigt. Statt das Geld nach Liestal weiterzuleiten, war es für die örtliche Arbeitslosenunterstützung verwendet worden. Grund genug für den Regierungsrat, gegen derlei Verstösse ein Zeichen zu setzen. Mit sofortiger Wirkung wurde die Finanzdirektion angewiesen, in beiden Orten keine Zahlungen des Staats mehr zu leisten, bis die Rückstände der Staatssteuer inklusive eines Verzugszinses von 6 Prozent gedeckt waren. Allschwil und Binningen waren denn auch die Gemeinden, mit denen der Baselbieter Steuerkontrolleur Karl Wirz erbitterte Kämpfe ausfocht. Im März 1922 hatte es die Binninger Gemeindeverwaltung noch immer nicht geschafft, die Steuerabrechnungen für 1921 fertigzustellen.

Wirz beschuldigte die örtliche Behörde, ihr Verwaltungssystem bestehe aus einem einzigen Chaos. «Die Nachlässigkeit Ihrer Gemeindeverwaltung hat uns sehr viele unproduktive Arbeit verursacht.»<sup>130</sup> Als Grund für die Verzögerungen führte der Gemeindeverwalter Probleme mit dem Mutationsverzeichnis ins Feld. Ende März 1922 stellte er das Gesuch um eine nochmalige Fristverlängerung. Das brachte Wirz vollends auf die Palme. In einem an Vorwürfen gespickten Brief lehnte er jedes Entgegenkommen ab: «Wir möchten Ihnen vorweg bemerken, dass wir uns mit Ihrem unqualifizierten Verhalten in dieser Angelegenheit nicht einverstanden erklären können. [...]

129 Ebd.

130 Brief der Finanzdirektion an den Gemeindepräsidenten von Binningen vom 10. März 1922. StABL, NA 2178, B 5.1.

Wir müssen deshalb Ihr Schreiben als weitem Versuch ansehen, die verlangte Abrechnung ungebührlich hinaus zu trödeln. Wir sind deshalb genötigt, geeignete Massnahmen wegen Ihrer Saumseligkeit zu ergreifen, sofern die Abrechnung nicht unverzüglich erfolgen wird.»<sup>131</sup>

Schon ein Jahr zuvor hatten die Binninger mit ihrem Verhalten für rote Köpfe gesorgt. Weil der Ausstand an Staatssteuern allein für 1920 über 60'000 Franken betrug, zitierte der Regierungsrat mehrere Gemeindevertreter nach Liestal. Der Sitzungstermin war nahe, als der Binninger Gemeindeverwalter telephonisch ausrichten liess, es habe kein Mitglied des Gemeinderats am besagten Tag Zeit für eine Besprechung.<sup>132</sup> Ein Affront, der hervorhebt, wie sehr es sich die Kommunen verbat, sich «von oben» Termine diktieren zu lassen. Die kurzfristige Absage muss wohl auch als Protest gegen die Busse von 100 Franken verstanden werden, welche die Finanzdirektion der Ortschaft wegen ihrer Nachlässigkeit aufgebracht hatte. Beim Kanton reagierte man empört: «Der Regierungsrat drückt dem Gemeinderat von Binningen für dieses Verhalten erneut seine Missbilligung aus.»<sup>133</sup> Auch im oberen Kantonsteil liess man die Verantwortsträger beim Staat gern in schroffem Ton wissen, wie argwöhnisch man ihr Treiben verfolgte. Ein schönes Münsterchen ist in diesem Zusammenhang eine Notiz, die dem Autor in der Korrespondenz zwischen Gemeinden und Steuerverwaltung aufgefallen ist. Am 22. September 1923 schickte die Gemeindekanzlei Hemmiken die folgende Nachricht an die Steuerkontrolle Baselland ab: «Die Staatssteuer pro 1923 wird nicht abgeliefert, bevor die Entschädigung für Anfertigen des Rotels ausgewiesen ist.»<sup>134</sup> Die Steuerkontrolle versicherte, es werde die übliche Entschädigung gezahlt, und bat um etwas Geduld, da die Mitarbeiter überlastet seien.<sup>135</sup> Für den Kanton bedeutete der Einzug der Steuerrödel einen Kraftakt. Die Gemeinden arbeiteten dem Ziel der Fristeneinhaltung und des Steuerzugriffs entgegen, einerseits durch Verzögerungstaktiken, andererseits durch Störaktionen wie im Fall von Hemmiken.

Allerdings mussten die freiheitsliebenden Dorfgeregungen zur Kenntnis nehmen, dass der Wind gedreht hatte. Die Staatsführer in Liestal belassen es nicht mehr bei leeren Ankündigungen. Wurden seitens einer Gemeinde Vorgaben missachtet, machten sie ihre Drohung wahr und drehten den Geldhahn

131 Brief der Finanzdirektion an den Gemeinderat von Binningen vom 20. März 1922. StABL, NA 2178, B 5.1.

132 Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates vom 15. Juli 1921. StABL, NA 2178, B 5.1.

133 Ebd.

134 Notiz der Gemeindekanzlei Hemmiken an die Steuerkontrolle Baselland vom 22. November 1923. StABL, NA 2178, B5.1.

135 Antwortschreiben der Steuerkontrolle Baselland an die Gemeindekanzlei Hemmiken vom 9. Oktober 1923. StABL, NA 2178, B5.1.

zu. Eine erste Intervention geschah in Allschwil. Dort kam 1922 ans Licht, dass Gemeindeverwalter Schmid 80'000 Franken an Staats- und Gemeindesteuern unterschlagen hatte. Die Allschwiler baten darum, die ausstehenden Zahlungen wegen Löchern in der Kasse in zwei Tranchen leisten zu dürfen. Der Regierungsrat lehnte ab: Die Zustände in Allschwil seien schlimm, kaum mehr als die Hälfte der Staatssteuer sei überwiesen worden. «Es kann so nicht mehr weiter gehen [...]. Der ungetreue Gemeindeverwalter war der Gemeinde verantwortlich; die Gemeinde haftet für allen Schaden aus seinen Veruntreuungen.»<sup>136</sup> Auf die Rüge folgte die Bestrafung: Der Regierungsrat beschloss, dass bis auf Weiteres sämtliche Zahlungen an die Gemeinde Allschwil (ausgenommen waren die Gehälter von Lehrpersonen, Polizisten und andern Staatsbediensteten) sistiert würden. «Die Baudirektion und die Direktion des Innern haben die in Allschwil projektierten Korrektionsarbeiten erst weiter zu fördern, nachdem in der Ablieferung der Staatssteuerbetreffnisse pro 1920 und 1921 Ordnung geschaffen sein wird.» Der Gemeinderat warf daraufhin dem Regierungsrat vor, seine Bemühungen um Schadensbehebung nicht wertzuschätzen. Vom Entzug der Finanzmittel nehme man als souveräne Gemeinde «mit gemischten Gefühlen» Kenntnis.<sup>137</sup>

### **Gemeindetaxation versus kantonale Taxation**

Fassen wir die beiden vorangegangenen Abschnitte kurz zusammen. Die kantonalen Steuerbehörden drängten ab der Einführung des Zuschlagssteuergesetzes von 1919 sowohl auf eine stärkere Kontrolle der Steuerpflichtigen als auch auf eine Professionalisierung und den strukturellen und personellen Ausbau ihrer Organisation. In dieser Entwicklungsphase wuchs sich die Zusammenarbeit mit den Steuerabteilungen der Gemeinden zum Problem aus. Deren rückständige Einrichtungen, aber auch deren Abneigung gegen einen reibungslosen Staatssteuereinzug sorgten für beträchtliche Ausstände in der Staatskasse und führten zu Interventionen seitens des Regierungsrats in mehreren Ortschaften. Im Fall von Allschwil und Binningen liess der Kanton die Muskeln spielen, indem er als äusserstes Sanktionierungsmittel einen Zahlungsstopp verhängte.

Um das Konfliktfeld zu überblicken, das seit der Kantonsgründung zwischen der kommunalen und der kantonalen Ebene bestand, müssen wir uns nochmals

<sup>136</sup> Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates vom 17. Mai 1922. StABL, NA 2178, B5.1.

<sup>137</sup> Brief des Gemeinderates Allschwil an den Regierungsrat vom 23. Mai 1922. StABL, NA 2178, B5.1.

das System des Steuereinzugs vor Augen führen. Anders als in Basel-Stadt, wo eine allgemeine Staatssteuer zu entrichten war (Bettingen und Riehen ausgenommen), existierten in Baselland eine Gemeindesteuer und eine Staatssteuer unabhängig voneinander. Die politische Mehrheit war sich einig, dass für beide Einzüge jeweils die Gemeinde verantwortlich zeichnen sollte. Dies stärkte die Gemeindeautonomie und passte zu den Grundprinzipien der Subsidiarität und des Föderalismus des jungen Bundesstaats Schweiz. Bezüglich der Staatssteuer funktionierte der Ablauf wie folgt: Nachdem die Stimmbürger die Selbsttaxation durchgeführt und der Gemeindekanzlei übergeben hatten, überprüften die Gemeindetaxationskommissionen als erste Instanz die Einschätzungen der Dorfbevölkerung. Nach dem Abschluss ihrer Arbeit und allfälligen Anpassungen überlieferten sie die Ergebnisse der kantonalen Taxationskommission zur Prüfung. Diese begutachtete die Selbsttaxationen erneut, nahm Korrekturen vor und verfügte die definitive Veranlagung.

War ein Steuerpflichtiger mit seinem Steuerbetreffnis nicht einverstanden, konnte er an die kantonale Rekurskommission und – als letzte Instanz – an das Bundesgericht gelangen. Der Staatssteuerbetrag, den es an den Kanton zu entrichten galt, wurde von Gemeindeverantwortlichen, meist dem Gemeinderat, persönlich eingezogen. Als Zückerchen für die lokalen Steuereintreiber sowie zur Sicherstellung der Einnahmen bezahlte ihnen die kantonale Steuerkontrolle einen Bonus von 3 Prozent der abgelieferten Steuersumme.<sup>138</sup> Als in den Jahren 1925–1928 im Landrat intensiv über die Schaffung eines endgültigen Steuergesetzes beraten wurde, stand die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden mehrfach im Zentrum der Diskussion. Es ging dabei um die wichtigen Fragen der Steuerhoheit, der Steuerpraxis und der Steuergerechtigkeit. Jeder Abänderungsantrag bedeutete sogleich eine Machtverschiebung zugunsten der einen oder anderen Ebene. Bei den Lesungen im Parlament wurden Autonomieanspruch und Kompetenzregelungen vor dem Hintergrund des erstarkenden kantonalen Steuerwesens neu definiert. Besonders der Aescher Landrat Karl von Blarer, Präsident der Katholischen Volkspartei, tat sich mit diversen Eingaben als Befürworter eines dominierenden Staatswesens hervor.

1925 bemängelte er die Doppelspurigkeiten zwischen der Gemeinde- und der kantonalen Taxationskommission. Er schlug vor, dass Steuerbeamte des Kantons an den Sitzungen der Gemeindekommissionen teilnehmen und die richtige Einschätzung überwachen sollten.<sup>139</sup> «Die kantonale Taxationskommission wird dadurch überflüssig bezw. soll als erste Rekursinstanz amten.» Blarer war der

138 Die Bonuszahlungen waren in der Verfassung von 1892 wie auch in den folgenden Steuergesetzen genau definiert.

139 Landratssitzung vom 9. Juli 1925.



Ansicht, dadurch das Hauptgewicht der Steuerveranlagung in die Gemeinden zu verlegen. Die Wahrnehmung war jedoch genau gegenteilig. Mehrere Landräte wiesen den Vorschlag zurück. Gegen eine solche Bevormundung würden sich die Gemeinden mit Händen und Füßen wehren. Ausserdem müsste der Kanton bei diesem Verfahren eine erhebliche Zahl zusätzlicher Steuerbeamter anstellen. Finanzdirektor Adolf Seiler teilte die Bedenken. Obwohl von Blarers Antrag mit grosser Mehrheit abgelehnt wurde, versuchte er sein Ansinnen bei der zweiten Lesung noch einmal durchzubringen. Nun forderte er etwas allgemeiner, dass die kantonale Steuerverwaltung das Recht besitzen solle, bei der Gemeindesteuertaxation mitzuwirken.<sup>140</sup> Trotz erneuter Bedenken wurde der Antrag mit 40 gegen 31 Stimmen angenommen. Erst bei der Schlussberatung kippte der Landrat den Mitwirkungsparagrafen doch noch aus dem Gesetz. Finanzdirektor Seiler hatte die Befürchtung geäussert, es könne deswegen das gesamte Steuerpaket vom Volk abgelehnt werden.<sup>141</sup>

In der Tat war die Angst vor einer Einmischung des Staats in gemeindepolitische Angelegenheiten einer der Gründe, weshalb das Steuergesetz vom 31. Januar 1926 abgelehnt wurde. Dazu trug vor allem ein anderer Beschluss des Landrats bei. Die vorberatende Kommission, die den Gesetzesentwurf ausgearbeitet hatte, wollte die eigenständige Einschätzung der Gemeindesteuer aufheben. Künftig sollte die Veranlagung der Staatssteuer auch für die Gemeindesteuer Gültigkeit haben. Dies war als Entlastungsmassnahme gedacht: «Als Hauptsache ist anzusehen, dass die Gemeinden keine besonderen Taxationen mehr vorzunehmen haben.»<sup>142</sup> Landrat J. Meyer hielt vergeblich dagegen, es werde dadurch die Gemeindeautonomie zu stark beschnitten. Mit einer knappen Mehrheit von 28 zu 20 Stimmen fand die Neuregelung Eingang ins Steuergesetz. Auch bei anderen Verhandlungspunkten wurde dem Kanton die Entscheidungsgewalt zugesprochen: Die Gemeinden mussten die Katasterschätzung des Kantons verbindlich übernehmen; bei der Unternehmensbesteuerung erhielten sie die Auflage, mindestens den halben Schuldenabzug zuzulassen; der Regierungsrat setzte seine Zuständigkeit für die Wahl der kantonalen Steuerverwalter durch. Im Abstimmungskampf machten die Gegner gegen diese Änderungen Stimmung: Das Steuergesetz unterdrücke die Freiheit der Baselpolier. In der «Volkszeitung» wurde zum Widerstand aufgerufen: «Lassen wir uns doch nicht einschüchtern durch allerlei Drohungen und stimmen wir doch nicht einer so bedenklichen Steuervogtei zu, unsern Nachkommen wir damit einen schlechten Dienst erweisen.»<sup>143</sup>

140 Landratssitzung vom 5. November 1925.

141 Landratssitzung vom 16. November 1925.

142 Ebd.

143 «Volkszeitung» vom 29. Januar 1926, Nr. 3, S. 2. StABL, VZ I.

Bei den Beratungen zum Steuergesetz von 1928 wollte der Landrat die gleichen Fehler nicht wiederholen. Den Gemeinden wurde zugestanden, die Veranlagung der Staatssteuer übernehmen zu können, aber nicht zu müssen. Der Steuereinzug blieb unangetastet in ihrem Zuständigkeitsbereich. Auch verschonte man sie vor einem Modernisierungszwang. Der Antrag des Gelterkinder Landrats Hans Gysin, der Steuereinzug solle nur noch via Postcheckverfahren erfolgen, fand keine Mehrheit. In manchen Orten komme man eher zu seinem Geld, wenn man den Leuten nachgehe und sie persönlich an ihre Pflicht erinnere, erklärte Finanzdirektor Seiler.

Mit diesen Gesetzesmodifikationen gelang es dem Land- und dem Regierungsrat doch noch, in der Steuerfrage ein Gleichgewicht zwischen den Kommunen und dem Kanton herzustellen, das von der demokratischen Mehrheit akzeptiert wurde. 1929 konnte das erste allgemeine Steuergesetz in Kraft treten.

## 5. Schlussbetrachtung

Die wesentliche Entwicklung des Steuersystems und seiner Prinzipien, die wir heute in der Schweiz kennen, geschah im 19. Jahrhundert auf der Ebene der Kantone. Der Schlüssel zum Verständnis der Schweizer Steuerkultur ist in diesem Zeitabschnitt zu finden. Die Ausbreitung des liberalen Gedankenguts in der Eidgenossenschaft drängte in den Ständen nicht nur die konservative Vorherrschaft zurück und bewirkte einen Demokratisierungsprozess. Es waren auch die turbulenten Jahrzehnte, in denen sich die noch heute gültigen Grundsätze der direkten Besteuerung und der Progression durchzusetzen und zu festigen begannen. Mit der Tradition indirekter Abgaben wurde gebrochen: einerseits um das Steuerwesen durch Einkommens- und Vermögenssteuern gerechter zu gestalten und alle Bevölkerungskreise in die Steuerpflicht zu nehmen, andererseits um dringend nötige Mehreinnahmen zu generieren. Gewaltige Investitionen in die Infrastruktur sowie der Auf- und Ausbau sozialstaatlicher Leistungen hatten tiefe Löcher in die Staatskassen gerissen, die gestopft werden mussten. Mit der Entstehung des schweizerischen Bundesstaats gingen den Kantonen Einnahmequellen verloren, was den Druck auf den Fiskus zusätzlich erhöhte. Das 19. Jahrhundert war auch das Zeitalter der Industrialisierung. In den Schweizer Städten nahm die Bevölkerung rasant zu, neue Quartiere wurden aus dem Boden gestampft, es herrschte eine nie dagewesene Hektik. Es reichte nicht mehr aus, die soziale Frage privat-karitativen Organisationen zu überlassen. Staatliche Interventions- und Regulationspolitik war in allen Bereichen gefragt, sei es im Schul-, im Bau-, im Raumplanungs-, im Fürsorge- oder im Gesundheitswesen. Für diese neuen Aufgaben benötigte der Staat finanzielle Mittel, die nur über ein neues Fiskalsystem zu gewinnen waren. Um die Umwälzungen in der Schweizer Steuerlandschaft historisch aufzuarbeiten, bieten sich die beiden Basel als exemplarische Fallbeispiele quasi auf dem Silbertablett an. Basel-Stadt führte 1840 die direkte Steuer als erster Kanton der Schweiz ein, Baselland 1892 als letzter. Basel-Stadt war konservativ und stand unter der Herrschaft einiger weniger Familien, Baselland war freisinnig und demokratisch. Die vielschichtige Untersuchung dieser Gegensätze ermöglicht es, wesentliche Faktoren der Schweizer Steuerpolitik und -kultur herauszuschälen.

## 5.1. Steuerpolitik

### Steuerpolitik bis 1900

In Basel-Stadt lässt sich die frühe Einführung der direkten Einkommens- und Erwerbssteuer mit der grossen Unzufriedenheit der Kaufleute und Gewerbetreibenden über die geltenden Abgaben erklären. Die Handels-, Gewerbs-, Kapitalisten- und Beamtenabgabe war vielerlei Kritik ausgesetzt und wurde als ungerecht empfunden. In der Abspaltung von der Landschaft und der geografischen Konzentration des Kantonsgebiets auf die Stadt erkannten die Konservativen den passenden Augenblick, um ein neues fiskalisches System zu installieren, das dem kapitalintensiven Klima besser entsprach. Wie nachgewiesen werden kann, steht als Hauptmotiv für die Änderungen im Steuerwesen die zahlreiche Kritik aus Wirtschaftskreisen. Der finanzielle Druck, der durch die Kantonstrennung auf dem Staatshaushalt lastete und von der Forschung bis jetzt als Hauptmotiv für das Steuergesetz hervorgehoben worden ist, spielte hingegen eine untergeordnete Rolle. Das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben entwickelte sich ab 1833 überraschend positiv.

Erstaunlich ist jedoch, dass die Progression schon zu diesem Zeitpunkt Eingang ins Gesetz fand. Viele Basler Konservative, wie etwa Bernhard Socin, bekannten sich zum Pietismus und vertraten eine christlich geprägte sozialpolitische Gesinnung. Für einen Teil der 119 Grossräte, die 1840 dem ersten progressiven Steuergesetz zustimmten, gab diese religiöse Überzeugung den Ausschlag dafür, sich selbst höhere Steuern aufzubürden. Wie stark dieser Einfluss tatsächlich war, bleibt unklar. Die starke Grossratsfraktion der Kaufleute wehrte sich gegen die unverhältnismässig hohe Taxierung ihres Berufsstands und verlangte einen Systemwechsel. Dieser war aber nur mit progressiven Steuersätzen zu meistern. Das Basler Steuergesetz von 1840 galt als dergestalt modern und neuartig, dass es europaweit wahrgenommen wurde.

Im Steuerwesen ging Basel-Stadt voran, im demokratischen Verständnis blieb es stehen. Genau die umgekehrte Aussage trifft auf Baselland zu. Die direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten der Bevölkerung waren sehr ausgeprägt, in der Steuerpolitik jedoch herrschte Eiszeit. Eine Statistik des Baselbieter Regierungsrats Jakob Christen lässt erkennen, wie stark die demokratische Antizipation von der Bevölkerung gelebt wurde. 1860 zählte er im ganzen 1'404 Gemeindeversammlungen, bei denen insgesamt 2'180 Beschlüsse gefasst wurden.<sup>1</sup> Wie in allen anderen Belangen hatten die Baselbieter per Abstimmung oder Veto auch in der Steuerordnung das Recht, Nein zu sagen. Diese Option

<sup>1</sup> Eppler 2001, S. 196.

nutzten sie rege. Wesentliche Faktoren dafür waren das Misstrauen gegenüber der Regierung, die Ablehnung eines starken Kantons Baselland, die intime Beziehung zur Wohngemeinde, die bereits Steuern erhob, und zu guter Letzt populistische Phasen in der Politik, in denen der Steuerwiderstand von den Parteien als Wahlpropaganda benutzt wurde. Wie gezeigt worden ist, findet sich auch in der Untertanen-Vergangenheit der Baselbieter ein Erklärungsansatz für die extreme Steuerfeindlichkeit. Das Leiden unter dem obrigkeitlichen Steuerdiktat des Basler Ancien Régime, das in Form von Zehnten, Bodenzinsen und Feudallasten die Landbevölkerung belastete, wirkte sich psychologisch auf die Steuermentalität des 19. und 20. Jahrhunderts aus.

Man könnte die These aufstellen, das demokratische Mitspracherecht habe die steuerliche Entwicklung der Landschaft erschwert. Der Blick in die Statistik zeigt jedoch ein knappes Gleichgewicht. In den insgesamt 13 Abstimmungen zu kantonalen Steuervorlagen im Untersuchungszeitraum von 1833–1928 sagten die Baselbieter 7 Mal Ja und 6 Mal Nein. Man darf sich folglich nicht täuschen lassen. Die Landschäftler erwiesen sich in den Abstimmungen nicht generell als steuerfeindliches Volk. Das Motiv zur Gegenwehr muss in der Machtposition der Gemeinden gesucht werden, die nach der Kantonsgründung keine Massnahme unterliessen, um ihre Souveränität und Autonomie zu verteidigen. Dazu gehörte hauptsächlich der Kampf gegen direkte Staatssteuern. Die Baselbieter Regierung hatte es unter diesen Bedingungen ausserordentlich schwer, in der Steuerfrage eine nachhaltige Politik zu betreiben.

In der Stadt waren die Strukturen viel gefestigter, die Autorität der Exekutive wurde nicht angezweifelt. Die städtischen Behörden konnten auf eine lange Verwaltungstradition zurückblicken, derweil es im Baseltier zunächst den Übergang von der Revolution in aufgeräumte Verhältnisse zu bewältigen galt. Die Wende von 1892 mit der Einführung der direkten Einkommens- und Vermögenssteuer war möglich, weil die Auswirkungen der Industrialisierung einerseits und die soziale Frage andererseits die Gemeinden in Notlagen gebracht hatten. Vor allem die bevölkerungsstarken stadtnahen Ortschaften waren auf die finanzielle Beteiligung des Kantons angewiesen, wenn sie Infrastrukturprojekte (Strassenbau, Schulen, öffentliche Bauten) oder den Ausbau der kommunalen Arbeitslosen- und Armenfürsorge realisieren wollten. Ausserdem profitierten Regierung und Verwaltung mit der Etablierung und dem Erstarren des schweizerischen Bundesstaats von zunehmender Akzeptanz, was zu grösserer Durchsetzungskraft verhalf.

Parallelen zwischen Stadt und Land finden wir in der Steuerpolitik in zwei Richtungen. Das konservative Basler Bürgertum (abgesehen von der bereits eingeführten Einkommens- und Erwerbssteuer) und das Baselbieter Volk stimmten direkten Steuern immer dann zu, wenn die Abgaben zweckgebunden

verwendet wurden, in Basel zum Beispiel für den Bau neuer Rheinbrücken oder die Schaffung von Handelsgerichten, in Baselland für die Erweiterung des Kantonsspitals oder den Eisenbahnausbau. Die Vorlagen fanden aber nur Unterstützung, wenn sie zeitlich begrenzt waren (beispielsweise Vermögenssteuer in Basel-Stadt). In unbefristeten Steuergesetzen erkannte man in beiden Kantonen die Gefahr einer Aufblähung des Staatsapparats, was Widerstand auslöste. Die Antipoden dazu bildeten in Basel-Stadt wie in Baselland die Freisinnigen. Mit ihren staatspolitischen Konzepten versuchten sie, mit der Zeit zu gehen und durch ständige direkte Steuern öffentliche Einrichtungen und wohlfahrtsstaatliche Institutionen zu finanzieren. Gebetsmühlenartig wiederholten sie den Grundsatz, dass der Staat mehr Mittel brauche, um den vielen neuen Anforderungen nachkommen zu können.

### Steuerpolitik nach 1900

Die Zeit nach 1900 stand unter dem Eindruck hoher Defizite und Staatsverschuldungen, wie sie beide Kantone noch nicht erlebt hatten. Baselland stand unmittelbar vor dem Staatsbankrott. Wäre das Zuschlagssteuergesetz von 1919 abgelehnt worden, hätte der Kanton die laufenden Ausgaben nicht mehr decken können. Die Gründe für die Verschlechterung der Staatshaushalte waren die horrenden Kosten des Ersten Weltkriegs, die Wirtschaftskrise und die Ausweitung sozialstaatlicher Tätigkeitsfelder. Durch diese hauptsächlich äusseren Einflüsse wurde der Steuerstaat auf eine harte Bewährungsprobe gestellt. Vom tiefen Besteuerungsgrad und von der lockeren Steuerkontrolle musste endgültig Abschied genommen werden. Es wäre übertrieben, die frühe Zwischenkriegsphase als Epochenwende in der Steuerpolitik der beiden Kantone zu bezeichnen. Allerdings erfuhren die Steuersätze in zeitlich kurzen Abständen massive Erhöhungen bis zu der Schmerzgrenze, wo die Loyalität des zahlungspflichtigen Staatsbürgers verloren zu gehen drohte. In den 1920er-Jahren kam es unter dem Eindruck der gewaltigen Veränderungen zu einer wegweisenden Verlagerung: die direkten Steuern wurden zur wichtigsten Finanzierungsquelle eines mit umfassenden Verwaltungsstrukturen besetzten Sozial- und Fürsorgestaats, der mit dem konservativen Ideal des Laissez-faire-Prinzips, das noch im 19. Jahrhundert vorherrschte, nichts mehr am Hut hatte. Linke Extremforderungen, die in den Jahren des Klassenkampfes und des Generalstreiks vor allem im «roten» Basel aufkamen und die Enteignung der besitzenden Klasse avisierten, stellten die Frage der Steuergerechtigkeit neu: Wie stark soll die untere Schicht von Steuern befreit, wie stark die obere Schicht mit Zuschlägen belastet werden? Der Streit über die Ausgestaltung

neuer Steuergesetze wurde zum Kampfplatz kapitalistischer und kommunistischer Gesinnungen. Das zeigt uns die generelle Bedeutung, die Steuern als Schlüssel zu Herrschaft und Macht zukommen.

In Basel führte das Ringen zwischen den zwei grossen Weltanschauungen auch das Parlament in die Gewaltzone: 1921 prügelten sich liberale und sozialdemokratische Grossräte wegen Differenzen bezüglich der steuerlichen Belastung hoher Einkommen und Vermögen. Mit dem Referendum gegen das sozialistische Steuergesetz von 1921, das die Progression auf 16,5 Prozent erhöht und das Steuergeheimnis abgeschafft hätte, kämpfte das Basler Bürgertum seiner Meinung nach um die Rettung der Stadt. Für die verbündeten Freisinnigen, Liberalen und Katholiken stand das Erfolgsmodell der wirtschaftsfreundlichen Handelsstadt auf dem Spiel, die sich während Jahrhunderten den Ruf erarbeitet hatte, die Privatsphäre und das Geschäftsgeheimnis zu schützen und staatliche Kontrolle und Einmischung zu minimieren. Die rekordhohe Stimmbeteiligung von 81 Prozent im Schicksalsjahr 1921 verdeutlicht, wie sehr das Steuerthema, wie sehr die Neuordnung des gesellschaftlichen Solidarmodells die Massen bewegte. Den Bürgerlichen gelang die Verwerfung des Steuergesetzes, weil sie sich in der Abstimmungskampagne nicht als grundsätzliche Steuergegner oder Lobbyisten der Reichen, sondern als Verfechter einer moderaten Lösung darstellten, die Wohlstand und soziale Sicherheit für alle Schichten garantierte.

In Baselland dauerte es bis 1928, bis sich die Stimmbürger endlich mit einem allgemeinen Steuergesetz anfreunden konnten. Die Gründe hierfür sind aufgezählt worden. Das lange Zeit ungelöste Problem der Staatsfinanzierung legte die Zerrissenheit des Kantons offen. Zwischen dem stadtfreundlichen Unteren Baselbiet und dem stadtfreundlichen Oberen Baselbiet verlief ein tiefer Graben, der eine Übereinkunft in der Frage der Steuerprinzipien erschwerte. Der gefährliche Stadt-Land-Konflikt (Arbeiter gegen Bauern, Linke gegen Bürgerliche, Katholiken gegen Reformierte) führte 1918 beinahe zur Spaltung, nachdem die ländlichen Bezirke Sissach, Liestal und Waldenburg das Zuschlagssteuergesetz angenommen, der Bezirk Arlesheim es jedoch abgelehnt hatte. Dass 1928 dennoch ein von der Mehrheit akzeptiertes Steuergesetz zustande kam, das der Zukunft und der Prosperität Basellands einen Schub verlieh, erklärt sich mit der Lernfähigkeit der politischen Fraktionen, Kompromisse mit dem Gegner auszuhandeln. Den gleichen Prozess können wir in Basel-Stadt beobachten. Standen sich 1921 linke und bürgerliche Kräfte noch unversöhnlich gegenüber, näherten sie sich 1922 durch gegenseitige Konzessionsbereitschaft an. Daraus resultierte der Basler Steuerkompromiss. Die Steuergesetze von 1922 und 1928 sind deshalb Ausdruck einer für die Schweiz typischen konsensorientierten Politik.

## 5.2. Steuermentalität und Steuerwiderstand

Die Neigung der Basler Konservativen und der Baselbieter Bevölkerung zu zweckgebundenen Steuern ist bereits erörtert worden. In Basel-Stadt definierte sich das Vertrauen des Bürgertums in den Staat durch urliberale Eigenschaften: sparsames Regieren, Ausgaben nur für das Mindeste (also Sicherheit und Rechtssprechung) und ja kein Ausbau staatlicher Aktivitäten. Anders als in Baselland war der Sinn für die private Unterstützung gemeinnütziger Organisationen charakteristisch. Es gehörte zum guten Ton, mit Spendengeldern einen Beitrag zur Wohlfahrt der Stadt zu leisten. Gemäss der staatspolitischen Überzeugung des vermögenden Baslers durften diese ehrenvollen Aufgaben nicht in die Hände des Staats gelegt werden. Auch aus pietistischen Überlegungen heraus war jeder Einzelne dazu verpflichtet, sich für die Allgemeinheit einzusetzen. Wie anhand der schriftlich dokumentierten Aussage eines reichen Kaufmannes dargelegt, korrigierte die Oberschicht ihre Steuersünden mit umso grosszügigeren Zuwendungen an das Stiftungswesen. Als die freisinnige Bewegung an diesen Werten zu rütteln begann, vergrösserte sich der Steuerwiderstand und die Steuermentalität wurde schlechter. Die Verfassungsrevision von 1875 bedeutete einen Bruch. Die Konservativen – von nun an in der Opposition – gingen dazu über, ihre Spendenfreundlichkeit als Waffe zu verwenden, um neue Steuervorlagen zu bekämpfen. Wenn der Staat mehr Geld fordere, würde die Gemeinnützigkeit darunter leiden.

Diesen Versuch der *Erpressung* haben wir als eine von fünf Formen des Steuerwiderstands definiert. Steuergesetze mit den Waffen der *direkten Demokratie* zu verhindern, wie es in Baselland Tradition hatte, gehört auch dazu. Eine andere Variante, gegen die Zwangsabgaben des Staats zu opponieren, fand sich in der *Steuerungsbewegung*. Während über die Baselbieter Steuermoral Zeilen der Betrübnis verfasst wurden, galten die Städter als Schweizer Steuerzahler erster Güte. Die deftigen Strafzahlungen, die Basler Millionäre unter dem Druck der eidgenössischen Kriegsteuer an den kantonalen Fiskus leisten mussten, lassen dieses Bild freilich in sich zusammenfallen. Dass die Schichten mit tieferen Einkommen den Millionären bezüglich Steuerhinterziehung in nichts nachstanden, hatte sich bereits 1911 gezeigt. Ab diesem Jahr verpflichtete das Steuerrecht die Arbeitgeber zur Herausgabe der Lohnlisten an die Steuerbehörden.

Steuerhinterziehung wurde in beiden Kantonen als Volkssport betrieben. Der sprunghafte Anstieg der Progression im Zeitabschnitt zwischen 1908 und 1928 liess den Steuerwiderstand durch *Steuerflucht* populär werden. Die Angst vor der Abwanderung von Privatpersonen und Unternehmen machte die beiden Basel zu Steuerkonkurrenten, die bei der Festlegung ihrer Steuersätze den Nachbarn zu unterbieten versuchten. Mit der *Steuerverweigerung*, zu der sich 1920 diverse



Baselbieter Gemeinden entschlossen, finden wir in der Steuergeschichte der beiden Basel die radikalste Form des Steuerwiderstands. Ein letztes Mal lehnten sich die Dörfer gegen die Steuerhoheit des Kantons auf, die sie nicht akzeptieren wollten. Bei dieser als «Steuersturm» bekannt gewordenen Minirevolte gingen sie jedoch als Verlierer vom Platz. Die kantonalen Steuerbehörden setzten durch, dass der Steuerzugriff massiv verschärft wurde.

### 5.3. Steuerkontrolle

Sowohl in Basel-Stadt als auch in Baselland waren Steuerbezug und Steuerkontrolle Gegenstand langer Auseinandersetzungen. Allerdings spielten sich die Konflikte auf unterschiedlichen Ebenen ab. Im Baselbiet kämpften die Behörden überhaupt mit der Durchsetzung des kantonalen Steueranspruchs. Abhängig von der Zusammenarbeit mit den Gemeinderäten in 74 Orten, häuften sich über die Jahre die Probleme. Steuerrödel wurden nicht vorschriftsgemäss ausgefüllt, vereinbarte Termine selten eingehalten. Die Gemeinden unterliessen in den Gründungsjahren des Baselbiets nichts, um der Finanzdirektion die Arbeit zu erschweren. Sie wollten unabhängig bleiben und hatten deshalb kein Interesse, die Verwaltung in Liestal zu unterstützen. Die Gemeinden verstanden sich als souveräne Akteure, die sich von übergeordneten Strukturen nichts vorschreiben lassen wollten. Das mangelhafte Katasterwesen resultierte in ungerechten Taxationen, doch für entsprechende Korrekturen fehlten die Mittel. In den Dörfern wurden Steuervergehen von den Verantwortlichen gedeckt. Die Menschen erkannten wohl einen Sinn in der Gemeindesteuer. Damit konnte ihr Heimatort die wichtigsten Arbeiten erledigen. Doch wofür sollte eine direkte Staatssteuer gut sein? Wohin floss dieses Geld? Steuervergehen waren gang und gäbe.

Das weitläufige Kantonsgebiet erschwerte die Kontrolle. Die Einwohner verzichteten auf die Selbsttaxation, um sich von den Gemeinderäten ganz bewusst zu tief einschätzen zu lassen. Die Verhältnisse besserten sich erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts, als es der Regierung gelang, ein Gemeindesteuergesetz in Kraft zu setzen. Fortan war die uneingeschränkte Autonomie der Gemeinden gebrochen. Nun mussten sie sich im Steuerwesen an einheitliche Vorschriften halten. Die Inventarisierung wurde überall für obligatorisch erklärt. Doch das änderte nichts daran, dass die Steuerbürokratie – auch aufgrund ihres notorischen personellen Unterbestands – nicht effizient funktionierte. Die Baselbieter erfreuten sich daran, den Funktionären des Steuerstaats das Leben schwer zu machen. Im Amtsbericht von 1921 lesen wir Folgendes zu den Steuerrekursen: «Viele der eingegangenen Beschwerden sind leidenschaftlich gehalten und lassen zum

Voraus die Absicht erkennen, dass es den Beschwerdeführern weniger darum zu tun ist, Recht zu suchen, als vielmehr darum, den Behörden Unannehmlichkeiten zu bereiten.»<sup>2</sup> In das Steuergesetz von 1928 wurde deshalb eine präventive Schutzklausel eingebaut, um sich gegen die Behördenfeindlichkeit wehren zu können. Sie lautete: «Für leichtfertige oder trölerische Rekurse kann eine Schreibgebühr und, sofern umfangreiche Untersuchungen notwendig waren, eine angemessene Kostenaufgabe bestimmt werden.»<sup>3</sup>

In den 1920er-Jahren missbrauchten mehrere Gemeinden Staatssteuergelder. Statt die Beträge dem Kanton zu überweisen, finanzierten sie damit ihre Arbeitslosenunterstützung. Gleichzeitig verschleppten die Gemeindebeamten weiterhin die Einzugsfristen. Erst der entschlossene Wille der Finanzdirektion, im Zusammenhang mit der Einführung des Zuschlagssteuergesetzes den Steuerbezug zu professionalisieren und die Überprüfung der Selbsteinschätzungen konsequent durchzuführen, brachte die Wende. Der Regierungsrat musste aber alle Hebel in Bewegung setzen, um das Steuerwesen zu modernisieren. Als Straffaktion stellte er in den Ortschaften Allschwil und Binningen vorübergehend sämtliche Zahlungen und Subventionen ein. Diese ultimative Massnahme wirkte.

In Basel war die Lage übersichtlicher. Das Kantonsgebiet erstreckte sich nebst der Stadt bloss auf die Gemeinden Bettingen und Riehen. Den Regierungsrat beschäftigten andere Bereiche des Steuerbezugs. Die direkte Erbschaftssteuer und die Vermögenssteuer stiessen auf massiven Widerstand, da sie dem Finanzamt Einblicke in die privaten Vermögensverhältnisse geben hätten. In der Handelsstadt am Rheinknie war eine solche Einmischung verpönt. In privaten Angelegenheiten hatte auch der Steuerstaat nichts zu suchen. Bis in die 1920er-Jahre konnte die Inventarisierung abgeblockt werden. Danach war es immer noch möglich, das erhaltene Erbe via Notar auszuweisen. Die Steuerregister sind bis heute nicht öffentlich zugänglich. Interessant ist die Debatte, welche über die Anwendung von Selbsttaxation und amtlicher Taxation geführt wurde. Der Staat fasste die Steuerdeklaration als einen Gewissenszwang für die Bürger auf. Weil sie den Menschen diesen Gewissenszwang nicht ein zweites Mal «antun» wollten, entschieden sich die Regierung und der Grosse Rat bei der Vermögenssteuer zunächst für die Taxation. Erst 1887 wurde wieder zur Selbsttaxation gewechselt.

Der Steuerskandal von 1918, der bis jetzt von den Geschichtsschreibern trotz seiner Bedeutung komplett übergangen worden ist, führte in Basel zu einer schweren Krise des Steuerstaats. Es stellte sich die klamme Frage, ob

2 Amtsbericht des Regierungsrates von 1921, S. 2. StABL, AD 10 0003.

3 § 42., letzter Abschnitt des Baselbieter Steuergesetzes von 1928.

die ehrenvollen Progressionstabellen des Schweizer Musterschülers nur auf dem Papier existierten. Bemerkenswert ist dabei, dass sich das Epizentrum der Protestbewegung in den Amtsstuben der Steuerverwaltung selbst befand. Die unteren Angestellten beschuldigten die leitenden Steuerbeamten des Amtsmissbrauchs und der persönlichen Bereicherung. Die Auswertung der zahlreichen Einvernahmen, die von den besonderen parlamentarischen Kommissionen durchgeführt wurden, erhärten den Verdacht: reiche Steuerzahler wurden in Basel-Stadt bewusst nicht überprüft oder zu tief eingeschätzt. Mit dieser Bevorteilung war ab 1918, als die verschärfte Steuerkontrolle der eidgenössischen Kriegssteuer hinterzogene Steuerbeträge enthüllte, endgültig Schluss. Dennoch wurde Jakob Forrer, einer der Hauptbeschuldigten des Steuerskandals, 1920 zum Steuerverwalter befördert. Und weshalb in den Akten des Basler Staatsarchivs just die Einvernahmeprotokolle von alt Steuerverwalter Arnold Brenner fehlen, bleibt ein für die Nachwelt vielseitig interpretierbares Geheimnis.



## 6. Anhang

### 6.1. Zeittafel

Jahr	Basel-Stadt	Basel-Landschaft
1798	Einführung direkter Umsatz- und Vermögenssteuern in der Helvetik im alten Basel. Der Steuerbezug scheitert jedoch auf der ganzen Linie.	
1800		Bodenzinssturm im Baselbiet; Auflehnung gegen Steuerforderungen.
1804	Einführung der Handels- und Gewerbesteuer.	
1833	Kantonstrennung. Es entstehen die beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft.	
1833	Handels- und Gewerbesteuer wird revidiert, vorerst aber beibehalten.	Abschaffung indirekter Steuern: Ohmgeld und Handänderungssteuer. Beibehaltung der Handels- und Gewerbesteuer.
1837		Indirekte Handänderungssteuer wird wieder eingeführt.
1839	Direkte Erbschaftssteuer wird abgelehnt.	Abschaffung der Handels- und Gewerbesteuer: Zugriff in Gemeinden ist mehrfach gescheitert.
1840	Grosser Rat führt progressive Einkommens- und Erwerbssteuer ein. Sie ersetzt die Handels- und Gewerbesteuer.	
1848	Gründung des schweizerischen Bundesstaats.	

Jahr	Basel-Stadt	Basel-Landschaft
1849		Erfolgreiches Veto gegen Steuer-gesetz.
1856		Abstimmung: Ja zu direkter Staats-steuer für Eisenbahnbau (gültig für zwei Jahre).
1863		Verfassungsrevision: Alle Gesetze werden neu dem obligatorischen Referendum unterstellt.
1866	Einführung der proportionalen Vermögenssteuer.	
1871		Abstimmung: Ja zu einjähriger direkter Staatssteuer für Kosten der Grenzbesetzung während des Deutsch-Französischen Kriegs
1875	Ja zur neuen Verfassung: Volks-rechte werden massiv ausgebaut. Durchbruch des Freisinns, Anfang vom Ende der Konservativen.	
1876		Abstimmung: Stimmbürger sagen Nein zur Frage, ob die Verfassung revidiert und die Finanzen grund-sätzlich überarbeitet werden sollen.
1880	Einführung der direkten Erb-schaftssteuer wird abgelehnt.	
1881		Gemeindesteuergesetz zwingt Gemeinden zu einheitlicheren Besteuerungsnormen.
1885	Auf Einkommens- und Vermögens-steuer werden Zuschläge erhoben.	
1887	Vermögenssteuer wird progressiv und ab nun mittels Selbsttaxation veranlagt. Einführung der direkten Erb-schaftssteuer.	Abstimmung: Ja zu dreijähriger Staatssteuer für Erweiterungsbau Kantonsspital

Jahr	Basel-Stadt	Basel-Landschaft
1888		Abstimmung: Nein zur Verfassungsrevision, direkte Erbschaftssteuer und progressive Einkommens- und Vermögenssteuer werden abgelehnt.
1889		Abstimmung: Nein zur zweiten Verfassungsrevision, abgeschwächte Version von 1888 scheidet ebenfalls.
1892		Ja zur Verfassungsrevision: Einführung der progressiven Einkommens- und Vermögenssteuer.
1898		Baselbieter lehnen Einführung eines Steuergesetzes ab.
1905	Zuschlag von 20 Prozent auf direkte Steuern wird vom Grossen Rat abgelehnt.	
1909	Grosser Rat stimmt Zuschlag von 10 Prozent auf direkte Steuern zu.	
1911	Erbschaftssteuer wird progressiv.	
1915	Erstmaliger Einzug der eidgenössischen Kriegssteuer. Ein Jahr später wird auch die eidgenössische Kriegsgewinnsteuer eingeführt.	
1918	Eidgenössische Abstimmung über die Einführung der direkten Bundessteuer. Basel-Stadt und Baselland stimmen der Vorlage zu. Sie findet in der Schweiz aber keine Mehrheit.	
1918		Baselbieter Volk lehnt Zuschlagssteuergesetz ab.
1919		Abstimmung: Ja zum Zuschlagssteuergesetz, um Kosten des Ersten Weltkriegs zu decken.
1920		Finanzdirektion beschliesst massiven Ausbau der Steuerkontrolle.
1920		Abstimmung: Ja zur direkten Erbschaftssteuer.

Jahr	Basel-Stadt	Basel-Landschaft
1921	Bürgerliches Referendum gegen Steuergesetz hat Erfolg: Volk sagt Nein zur Vorlage.	
1922	Annahme des revidierten Steuergesetzes: der Basler Steuerkompromiss kommt zustande.	
1923		1. Verlängerung des Zuschlagssteuergesetzes.
1926		2. Verlängerung des Zuschlagssteuergesetzes.
1926		Baselbieter Volk lehnt allgemeines Gesetz über direkte Steuern ab.
1928		Baselbieter Volk stimmt Steuervorlage zu: Baselland erhält sein allererstes Gesetz über direkte Steuern.



## 6.2. Statistische Angaben

### Entwicklung der Steuereinnahmen der beiden Basel

Jahr	Ausgaben		Einnahmen					
	(1'000 Fr.)		Insgesamt (1'000 Fr.)		Direkte Steuern (1'000 Fr.)		(% )	
	BS	BL	BS	BL	BS	BL	BS	BL
1833	612,1	221,3	579,0	212,4	111,0	23,0	19,2	10,8
1850	444,3	622,9	711,3	497,9,5	236,1	30,0	33,2	4,7
1875	2'961,6	855,5	2'334,9	879,5	1'144,3	48,6	49,0	5,5
1900	12'930,4	1'294,2	11'739,7	1'285,9	6'042,7	388,8	51,5	30,3
1915	21'143,9	2'496,7	20'241,3	2'613,9	8'975,4	696,2	44,3	26,6
1920	42'761,8	5'674,0	37'528,6	5'286,9	18'508,6	2'148,7	49,5	40,6
1925	46'510,4	6'448,6	49'539,9	6'435,6	23'668,9	2'635,0	47,8	41,0
1930	58'672,9	9'444,5	58'144,0	9'674,3	30'011,7	3'799,0	51,6	39,3

*Quellen:* Verwaltungsbericht des Kantons Basel-Stadt; Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt; Amtsberichte des Kantons Basel-Landschaft.

### Bevölkerungswachstum in den beiden Basel

Jahr	BS	BL
1833 (BL) / 1835 (BS)	23'254	40'614
1850	29'555	47'885
1860	40'680	51'582
1870	47'040	54'026
1880	64'207	59'171
1900	112'227	68'497
1910	135'918	76'488
1920	140'708	82'390
Wachstum 1850–1920	476%	172%

*Quellen:* Statistisches Amt Kanton Basel-Stadt; Statistisches Amt Kanton Basel-Landschaft.



## 7. Bibliografie

### 7.1. Quellen

#### Ungedruckte Quellen

##### Interviews

Gespräch des Autors mit Carl Miville, ehem. Basler National- und Ständerat der SP, vom 14. Oktober 2013 in Basel. Geboren 1921, erlebte er Hugo Baumgartner im Kindes- und Jugendalter. Sein Vater, Carl Miville senior, war Regierungs- und Nationalrat der Basler SP.

##### Staatsarchiv Basel-Stadt (StABS)

Amtsordnung und Berichte des Steuerverwalters (StABS, Finanz B13)  
 Berichte der Budgetkommission (StABS, Finanz R5)  
 Berichte der Prüfungskommission (StABS, Steuern A2)  
 Berichte des Finanzdepartements an den Regierungsrat (StABS, Steuern G1)  
 Dokumente der Steuerkommission (StABS, Finanz B12)  
 Dokumente zu Steuerfragen des Finanzdepartements (StABS, Steuern A1 und A2)  
 Einvernahmeprotokolle der Basler Steuerbehörden (StABS, Steuern A1)  
 Gutachten und Berichte des Finanzkollegiums (StABS, Steuern A2 / Steuern M1)  
 Kantonsverfassungen Basel-Stadt  
 Protokolle der Sitzungen des Grossen Rates (StABS, Protokolle: Grosser Rat)  
 Ratschläge und Gesetzesentwürfe des Kleinen Rathes an den Grossen Rath  
 (ab 1875 Regierungsrat an Grossen Rat) (StABS, DS BS 8–9)  
 Statistisches Amt Basel (<http://www.statistik-bs.ch/>)  
 Steuerakten (StABS, Steuern N1)  
 Verwaltungsberichte des Kleinen Rathes an den Grossen Rath  
 (ab 1875 Regierungsrat an Grossen Rat) (StABS, DS BS 8–9)

##### Staatsarchiv Basel-Landschaft (StABL)

Protokolle der kantonalen Staatssteuerrekurskommission  
 (StABL, NA 2002, C 5)  
 Berichte der Landratskommissionen zum Steuergesetz  
 (StABL, NA 2178, B 4.1)  
 Berichte und Gesetzesentwürfe des Regierungsrates an den Landrat  
 (StABL, NA 2070, A 2.1)

- Eingaben von Wirtschaftsverbänden beim Landratsbüro  
(Konsumvereine / Gewerbeverband) (StABL, NA 2183, L 11)
- Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft  
(StABL, Gesetzessammlung I–VII)
- Jährliche Verwaltungsberichte der Direktionen (StABL, AD 10 0003)
- Kantonsverfassungen Basel-Landschaft (StABL, AD 10.001)
- Protokolle der Landratssitzungen ([www.landrat.bl.ch](http://www.landrat.bl.ch))
- Protokolle des Regierungsrates bezüglich Steuern  
(StABL, Na 2178, B 2.3 und B 4.1, sowie NA 2110, C 1)
- Schriftenverkehr zwischen Gemeinden und Regierungsrat / Finanzdirektion /  
Steuerverwaltung (StABL, NA 2178, B 4.1 und B 5.1)
- Schriftenverkehr zwischen Finanzdirektion und Steuerverwaltung  
(StABL, NA 2178, B 2.3)
- Steuerrekurse an den Vorsteher der Finanzdirektion  
(StABL, NA 2178, B 6.6)

## **Gedruckte Quellen**

### **Gesetzessammlungen**

- Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (StABL, DS 1)
- Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft  
(StABL, Gesetzessammlung I–VII)

### **Zeitungen**

- Allgemeine Schweizer Zeitung
- Arbeiter-Zeitung Basel
- Basellandschaftliche Zeitung
- Basler Anzeiger
- Basler Volksblatt
- Basler Zeitung
- Basler Nachrichten
- Der Baselbieter
- Der Landschäftler
- Die Weltwoche
- Nationalzeitung
- Neue Zürcher Zeitung
- Vorwärts
- Volksstimme
- Volkszeitung

## 7.2. Darstellungen

- Adams, Charles: *Fight, Flight, Fraud. The Story of Taxation*, Buffalo (NY) 1982.
- Adams, Charles: *For Good and Evil. The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, New York 2001.
- Anonym: «Einige Worte über die Handels-, Gewerbs- und Kapital-Abgabe in Basel von einem zahlenden Steuerpflichtigen», Aarau 1819.
- Auer, Felix: *Die kantonalen Steuern Basellands 1924 bis 1961*, Liestal 1963.
- Berner, Hans: Hinnahme und Ablehnung landesherrlicher Steuern im fürstbischöflichen Birseck, in: Guex, Sébastien; Körner, Martin; Tanner, Jakob (Hg.): *Staatsfinanzierung und Sozialkonflikte (14.–20. Jh.)* (Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 12), Zürich 1994.
- Birkhäuser, Kaspar: *Der Baselbieter Stephan Gutzwiller*, Liestal 1983.
- Blum, Roger: *Die politische Beteiligung des Volkes im jungen Kanton Baselland (1832–1875)*, Liestal 1977.
- Braun, Rudolf: *Das ausgehende Ancien Régime in der Schweiz. Aufriss einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte des 18. Jahrhunderts*, Göttingen 1984.
- Bücher, Karl: *Basels Staatseinnahmen und Steuerverwaltung 1878–1887*, Basel 1888.
- Bücher, Karl: *Lebenserinnerungen 1847–1880*, Bd. I, Tübingen 1919, S. 60.
- Burckhardt-Bischoff, Adolf: *Die neuen Steuergesetz-Entwürfe des Basler Finanz-Departements*, Basel 1878.
- Burckhardt, Carl Felix: *Geschichte der freiwilligen Akademischen Gesellschaft der Stadt Basel*, Basel 1885.
- Burckhardt, Paul: *Die Geschichte der Stadt Basel von der Trennung des Kantons bis zur neuen Bundesverfassung (1833–1848)* (90. Jahresblatt), Basel 1912.
- Burckhardt, Paul: *Die Geschichte der Stadt Basel*, Basel 1957.
- Buser, René: *Die finanziellen Folgen der Trennung des Kantons Basel, Weinfelden 1943*.
- Daunton, Martin: *Trusting Leviathan. The Politics of Taxation in Britain (1799–1914)*, Cambridge 2001.
- Egli, Bernhard: *Eugen Wullschleger, erster sozialdemokratischer Regierungsrat im Kanton Basel-Stadt*, Lizentiatsarbeit an der Universität Basel, Basel 2000.
- Epple, Ruedi: *Basel-Landschaft in historischen Dokumenten, 4. Teil: Eine Zeit der Widersprüche 1915–1945*, Liestal 1993.
- Epple, Ruedi: *Bewegung im Übergang. Zur Geschichte der Politik im Kanton Basel-Landschaft 1890–1990* (Quellen und Forschungen zu Geschichte und Landeskunde des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 66), Liestal 1998.
- Epple, Ruedi: *Herrschaft im Dorf*, in: Epple, Ruedi et al. (Hg.): *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft*, Bd. V, Liestal 2001.
- Griener, Fritz: *Martin Birnmann 1828–1890. Basellandschaftlicher Philanthrop, Sozialhelfer, Politiker*, Liestal 1991.
- Griener, Willy: *Der Staatshaushalt des Kantons Baselland 1833–1923*, Zürich 1925.
- Grossmann, Eugen: *Finanzpolitik, Steuerlehre, Finanzen der Schweiz*, Zürich 1938.

- Guex, Sébastien: L'argent de l'argent de l'Etat. Parcours des finances publiques au XX<sup>e</sup> siècle, Lausanne 1998.
- Guex, Sébastien; Körner, Martin; Tanner, Jakob (Hg.): Staatsfinanzen und Sozialkonflikte (14.–20. Jh.) (Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 12), Zürich 1994.
- Guldenmann, Walter: Das Steuereinschätzungsverfahren und seine Bedeutung für die Staats- und Gemeindefinanzen, Zürich 1918.
- Haitz, Wilhelm: Der Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt, Basel 1950.
- Hollander, Samuel: The Economies of John Stuart Mill, vol. II, Oxford 1985.
- Keller, Christian: Von Visionen, Volkshetze und Betrügereien. Der Entstehungsprozess direkter Steuern in Basel-Stadt und Baselland (1833–1920), Lizentiatsarbeit an der Universität Zürich, Zürich 2010.
- Körner, Martin: Luzerner Staatsfinanzen 1415–1798, Luzern, Stuttgart 1981.
- Körner, Martin: Steuern und Abgaben in Theorie und Praxis im Mittelalter und in der Frühen Neuzeit, in: Schremmer, Eckart (Hg.), Steuern, Abgaben und Dienste vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Referate der 15. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte vom 14. bis 17. April 1993 in Bamberg (Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Beiheft 114), Stuttgart 1994.
- Ludwig, Alfred: Die Finanzpolitik der Konservativen von 1833 bis 1914, Weinfelden 1946.
- Mangold, Fritz: Bankdirektor J. J. Speiser, in: Basler Biographien, Bd. II, Basel 1904.
- Mangold, Fritz: Basels Staatseinnahmen und Steuerverteilung (1888–1903), Nr. 3, Basel 1905.
- Manz, Matthias: Die Basler Landschaft in der Helvetik 1798–1803, Liestal 1991.
- Nebiker, Regula: Zum Loskauf von Bodenzins und Zehnten in der Basler Landschaft, 1803–1806, Lizentiatsarbeit am Historischen Seminar der Universität Basel, Basel 1984.
- Petersen, Hans-Georg: Finanzwissenschaft I, Stuttgart 1988.
- Riggenbach, Bernhard: Bernhard Socin des Raths, Basel 1889.
- Rudin-Bühlmann, Sibylle: 'Und die Moral von der Geschicht', Parteiparole halt ich nicht. Parteigründungen im Baselsbiet zwischen 1905 und 1939, Liestal 1999.
- Sacksofsky, Ute; Wieland, Joachim (Hg.): Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden 2000.
- Sarasin, Philipp: Stadt der Bürger. Bürgerliche Macht und städtische Gesellschaft, Basel 1846–1914, Göttingen 1997.
- Schanz, Georg: Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Bd. I–V, Stuttgart 1890.
- Schmuki, Karl: Steuern und Staatsfinanzen. Die bürgerliche Vermögenssteuer in Schaffhausen im 16. und 17. Jahrhundert, Zürich 1988.
- Schnyder, Albert: Ländliche Gesellschaft und öffentliche Finanzen im alten Basel, in: Guex, Sébastien; Körner, Martin; Tanner, Jakob (Hg.): Staatsfinanzierung und

- Sozialkonflikte (14.–20. Jh.) (Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 12), Zürich 1994.
- Schumpeter, Joseph: Die Finanzkrise des Steuerstaates, Graz, Leipzig 1918.
- Schumpeter, Joseph: Ökonomie und Soziologie der Einkommenssteuer, in: Der deutsche Volkswirt, vol. 4.1, Berlin 1929.
- Stark, Jakob: Zehnten statt Steuern. Das Scheitern der Ablösung von Zehnten und Grundzinsen in der Helvetik: eine Analyse des Vollzugs der Grundlasten- und Steuergesetze am Beispiel des Kantons Thurgau, Zürich 1993.
- Stolz, Peter: Stadtwirtschaft und Stadtentwicklung. Basel in den Jahrzehnten nach der Kantonstrennung, Basel 1979.
- Tanner, Albert: Arbeitsame Patrioten – wohlstandige Damen. Bürgertum und Bürgerlichkeit in der Schweiz 1830–1914, Zürich 1995.
- Tanner, Jakob: Der totaldemokratische Minimalstaat. Zur Geschichte des Steuerstaates in der Schweiz, in: Hürlimann, Gisela; Tanner, Jakob (Hg.): Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit, Zürich 2012.
- Tanner, Jakob: Steuerwesen und Sozialkonflikte. Entwicklungskontinuitäten und Diskontinuitäten, in: Guex, Sébastien; Körner, Martin; Tanner, Jakob (Hg.): Staatsfinanzierung und Sozialkonflikte (14.–20. Jh.) (Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 12), Zürich 1994.
- Teuteberg, René: Basler Geschichte, Basel 1988.
- Ullmann, Hans-Peter: Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen, München 2005.
- Vettori, Arthur: Finanzhaushalt und Wirtschaftsverwaltung. Wirtschafts- und Lebensverhältnisse einer Gesellschaft zwischen Tradition und Umbruch, Basel 1994.
- Weber, Karl: Entstehung und Entwicklung des Kantons Basellandschaft 1798–1932, in: Geschichte der Landschaft Basel und des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 2, Liestal 1932.
- Wecker, Regina: 1833 bis 1910: Die Entwicklung zur Grossstadt, in: Kreis, Georg; von Wartburg, Beat (Hg.): Basel. Geschichte einer städtischen Gesellschaft, Basel 2000.
- Wiesendanger, Albert: Die steuerpolitische Gesinnung des Basler Volkes, St. Gallen 1937.
- Wyss, Edmund: Die soziale Politik des konservativen Bürgertums in Basel (1833–1875), Weinfelden 1948.