

**Zeitschrift:** Jahrbuch für Solothurnische Geschichte  
**Band:** 60 (1987)

**Artikel:** Der Solothurner Bankkrach und die Verfassungsrevision von 1887  
**Kapitel:** Exkurs : Steuersystem und Finanzverhältnisse im Kanton Solothurn  
**Autor:** Angst, Markus  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-324983>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 04.10.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

In einer Eingabe vom 16. Juni wies das Oberamt Olten-Gösgen darauf hin, dass die Verbalprozesse von Ober- und Nieder-Erlinsbach bezüglich der Kandidaten Gerni und Probst möglicherweise nicht übereinstimmten.<sup>700</sup> Die Staatskanzlei nahm danach eine Nachzählung gleich sämtlicher Gemeinden vor und rektifizierte die Verbalprozesse – allerdings so unwesentlich, dass dies keine Auswirkungen auf das Gesamtergebn hatte.<sup>701</sup>

Das gleiche gilt auch für die zweite Beschwerde von sechs Trimbachern, welche die Wahlfähigkeit eines im Kanton Aargau vergeldstagen Mitbürgers in Frage stellten.<sup>702</sup> Zwar wäre nach Abzug dieser Stimme Johann Probst unter das absolute Mehr gesunken; weil aber obgenannte Rektifizierung der Resultate in einer Gemeinde eine zusätzliche Stimme für Probst zu Tage brachte, beschloss der Verfassungsrat, auch dessen Wahl zu validieren.<sup>703</sup>

## **11. Exkurs: Steuersystem und Finanzverhältnisse im Kanton Solothurn**

Während der Kampagne für die Verfassungsratswahlen und auch im Vorfeld der ersten Sitzung traten in der Presse immer wieder die gleichen Hauptthemen auf: seitens der (konservativ-)oppositionellen Blätter die Forderung nach einer Verkleinerung der Wahlkreise und seitens der regierungsnahen Zeitungen die Sanierung der Staatsfinanzen durch Einführung einer direkten Steuer – eine Forderung übrigens, die seit Jahrzehnten auch auf eidgenössischer Ebene eine Forderung der Liberalen war, welche die verhassten Zölle und Verbrauchssteuern durch (progressive) Einkommens- und Vermögenssteuern als «Grenzscheide zwischen dem aristokratischen und demokratischen Einnahmensystem» (Jakob Stämpfli) ersetzen wollten.<sup>704</sup>

Um vor allem die langwierigen Diskussionen betreffend Finanzen und Steuer besser verfolgen zu können, sei an dieser Stelle kurz der «Leidensweg» der direkten Steuer im Kanton Solothurn wie auch der finanzielle Unterbau des Staates nach einer liberalen Machtergreifung von 1830 erläutert. Die Kenntnis dieses eigentlichen «Steuerkriegs», der – zusammen mit Bankkrise und Bankkrach – einen schweren Finanzkollaps des Kantons Solothurn zur Folge hatte, erleichtert das Verständnis für die volkswirtschaftliche Debatte im Verfassungsrat von 1887.

<sup>700</sup> Beschwerden gegen die Verfassungsratswahlen im Wahlkreis Gösgen, S. 1.

<sup>701</sup> VRV 1887, S. 8/9.

<sup>702</sup> Beschwerden gegen die Verfassungsratswahlen im Wahlkreis Gösgen, S. 4.

<sup>703</sup> VRV 1887, S. 16.

<sup>704</sup> vgl. *Steinmann*, S. 241 f.

### 11.1. Das Steuergesetz von 1832

Wohl war Solothurn einer der vier letzten Kantone, die noch keine direkte Staatssteuer erhoben – allein, von der Gesetzgebung her wäre dies seit 50 Jahren möglich gewesen. Schon 1831 fand nämlich die Finanzkommission, dass, wer den Schutz des Staates genieße, auch Steuern bezahlen solle, und schlug die Einführung einer alle zwei bis drei Jahre zu erhebenden direkten Steuer vor.<sup>705</sup> Ein Jahr später verabschiedete der Grosse Rat auf Antrag des Kleinen Rates das Steuergesetz, «da (. . .) für den Fall vorgesehen werden muss, wenn bei ausserordentlichen Anlässen die ordentliche Quelle des Staatseinkommens zur Deckung der Bedürfnisse nicht hinreichen sollte, und die Billigkeit erfordere, dass in diesem Falle jeder nach seinem Vermögen und Einkommen steure.»<sup>706</sup>

Das total 34 Artikel umfassende Gesetz sah vor, dass alles Eigentum (wie Grundstücke, Gebäude, Zehnten, Kapitalien, Warenlager usw.<sup>707</sup>) sowie das Einkommen<sup>708</sup> steuerpflichtig war; einzig Tagelöhner, Knechte, Mägde und Handwerksgesellen waren von den Steuern befreit.

So klar die Bestimmungen waren, das Steuergesetz vom 9. März 1832 hatte einen entscheidenden Haken: es kam nie zur Anwendung! Denn in jener Zeit, wo es geschaffen wurde, herrschten bei der Staatsrechnung noch gesunde Verhältnisse,<sup>709</sup> und als später die in der Präambel angedeuteten «ausserordentlichen Anlässe» eintrafen, getrauten sich die Politiker nicht mehr, auf das Jahrzehnte zuvor errichtete Gesetz Regress zu nehmen («weil man sich immer scheute, mit direkten Steuern zu beginnen»), wie Regierungsrat Urs Heutschi vor dem 1875er Verfassungsrat erklärte.<sup>710</sup>

So entstand die paradoxe Situation, dass zwar die gesetzliche Grundlage zur Verbesserung der seit den 1860er Jahren immer grösser unter Druck geratenen Staatsfinanzen<sup>711</sup> vorhanden war, dass aber niemand etwas damit anfangen wollte. Dabei war es keineswegs etwa so, dass das Steuergesetz von 1832 von den Politikern einfach «vergesen» worden war – im Gegenteil: bei den im folgenden behandelten Steuervorlagen, ja zuletzt sogar bei der Verfassungsrevision von 1887, wurde bei der Einführung direkter Steuern dann und wann das Anhängsel «in Anwendung des Gesetzes von 1832» angefügt.

<sup>705</sup> vgl. *H.W. von Arx*, S. 32.

<sup>706</sup> Solothurner Kantonsblatt 1832, S. 63.

<sup>707</sup> Artikel 1.

<sup>708</sup> Artikel 4.

<sup>709</sup> vgl. *Weber*, S. 12/13.

<sup>710</sup> VRV 1875, S. 53.

<sup>711</sup> vgl. Kapitel 11.3.

## 11.2. Die Verfassung von 1856

Das als eigentlicher Auslöser der Verfassungsrevision von 1856 geltende «Rote Büchlein»<sup>712</sup> vermied jegliche Antönung der direkten Steuer. Stattdessen verlangten die «Roten» eine geordnete Buchführung, strenge Kontrollen sowie die Anstellung guter Beamter und lancierten Angriffe auf Landammann Josef Benjamin Brunner, den Chef des Finanzdepartements.<sup>713</sup>

Im «Roten Büchlein», das mehr Kosmetik betrieb und, statt den wahren Ursachen den Kampf anzusagen, um den heissen Brei herumredete, war lediglich eine einzige mehr oder weniger konkrete Bemerkung zur Finanzlage zu finden – doch auch diese war sehr vage: «Vielleicht muss unser Finanzsystem, wenn einmal vollständige Einsicht möglich ist, einer gänzlichen Umgestaltung unterzogen werden.»<sup>714</sup>

Diese Andeutung war dem «Grauen Büchlein»<sup>715</sup> aber schon zu deutlich: «Auf diesem gedankenlosen Wege gelangt man allerdings dahin, wo die Welt mit Brettern vernagelt ist, und hinter der Bretterwand die direkte Vermögens- oder Einkommenssteuer auf Einlass wartet. Es scheint uns, dass, wenn man nicht den Muth hat, direkte Steuer unverholen zu beantragen und wenn man überzeugt ist, dass für Einführung des direkten Steuersystems im Kanton Solothurn dermalen nicht zehn Stimmen aufzutreiben sind, es dann die Aufgabe unserer Gegner wäre, (. . .) welche Geldmittel nach unserem jetzigen Finanzsystem für Verbesserungen erübrigt werden können.»<sup>716</sup>

Die «Grauen» sahen im übrigen keine Gefahr für die Staatsfinanzen: «Unser Finanzwesen bietet (. . .) eine beruhigende Zukunft dar und wird auch ohne Vermehrung der bisherigen indirekten und ohne Einführung von direkten Steuern künftigen geregelten Bedürfnissen unseres Staatswesens Genüge leisten können.»<sup>717</sup>

Die Verhandlungen im Verfassungsrat bewiesen dann, wie gross die Furcht vor der direkten Steuer war. Zwar reichte Friedrich Schenker einen Antrag ein, wonach in der Verfassung zwischen Artikel 7 («Das durch die bisherige Gesetzgebung als Stammvermögen erklärte Staatsgut ist so weit unantastbar, dass darüber nur in Kriegszeiten und für Kriegsbedürfnisse vom Kantonsrath mit drei Viertel der Stimmen der Gesamtheit desselben verfügt werden kann.»<sup>718</sup>) und Artikel 8 («Zehn

<sup>712</sup> vgl. dazu S. 21.

<sup>713</sup> Rotes Büchlein, S. 26/27.

<sup>714</sup> Rotes Büchlein, S. 27.

<sup>715</sup> vgl. dazu S. 22.

<sup>716</sup> Graues Büchlein, S. 17/18.

<sup>717</sup> Graues Büchlein, S. 35.

<sup>718</sup> VRV 1856, S. 19/20.



ten und ähnliche dingliche Lasten, die gesetzlich abgeschafft sind,<sup>719</sup> dürfen nicht wieder eingeführt werden.»<sup>720</sup>) folgender Artikel eingefügt werden solle: «Das gegenwärtige Finanzsystem wird beibehalten. Direkte Steuern dürfen nur für ausserordentliche Bedürfnisse auferlegt werden und zwar nur dann, wenn die ordentlichen Einkünfte nicht hinreichen. Der Zweck der Steuer soll jedesmal angezeigt und diese ausschliesslich dazu verwendet, über die Verwendung gesönderte Rechnung geführt und ihr Ergebniss öffentlich bekannt gemacht werden.»<sup>721</sup>

Doch schon nach dem ersten Votum dagegen (Karl Vivis: «Ein solcher Artikel gehört gar nicht in die Verfassung, sondern ist Sache der Gesetzgebung.»<sup>722</sup>) bekam Friedrich Schenker kalte Füsse und zog mit der Bemerkung «Ich möchte nur den Grundsatz des gegenwärtigen Steuersystems garantirt wissen»<sup>723</sup> den ganzen Nachsatz zurück.<sup>724</sup>

Immerhin wurde der erste Teil von Schenkers Antrag («Das gegenwärtige Finanzsystem wird beibehalten») als Artikel 8 in die neue Verfassung aufgenommen. Damit war allerdings weder viel ausgedrückt noch viel erreicht. Denn in der alten Verfassung von 1851 war über die Staatsfinanzen gar nichts festgehalten – was also sollte in Sachen Finanzsystem beibehalten werden? De facto kam es auf die Zementierung der bestehenden, nirgends genau festgehaltenen Verhältnisse heraus, und Steuerreformen waren vorerst abgeblockt.

### *11.3. Die Finanzlage des Kantons Solothurn*

Dabei hätte das Finanzsystem des Kantons Solothurn dringend einer Revision (sprich: neuer Einnahmen) bedurft. Denn zu Beginn der 1860er Jahre begannen die Staatsrechnungen defizitär abzuschliessen. Rein buchhalterisch hatten die Abschlüsse nach der «roten» Machtübernahme 1856 jeweils einen Überschuss ausgewiesen (obschon verschiedentlich gemunkelt wurde, die Zahlen seien frisiert worden<sup>725</sup>), doch ab 1862 wurden die Defizite offiziell (siehe Seite 126). Nur noch 1865–1867 schlossen die Jahresrechnungen mit Überschuss ab, nach 1868 wurden nur noch rote Zahlen geschrieben.

Hauptursache des finanziellen Malaises waren die im Gegensatz zu den Einnahmen stärker gestiegenen Ausgaben. Während die aus

<sup>719</sup> Die Zehnten wurden im Kanton Solothurn 1837 aufgehoben (vgl. Solothurner Kantonsblatt 1837, S. 44).

<sup>720</sup> VRV 1856, S. 21.

<sup>721</sup> VRV 1856, S. 20.

<sup>722</sup> VRV 1856, S. 21.

<sup>723</sup> ebd.

<sup>724</sup> ebd.

<sup>725</sup> vgl. KR 1862, S. 11 und 139 sowie *Büchi* (Freisinn), S. 201.

Staatsgütern (Holz, Pacht, Mietzinse), Regalien (Salz), Abgaben (Handänderungsgebühren, Hundesteuer, Alkoholsteuer, Sporteln, Militärenthebungsgebühren, Patente) bestehenden Einnahmen<sup>726</sup> nur wenig zunahmen, wuchsen auf der anderen Seite die Ausgaben des Staates. Grössere Bauten wie die Irrenanstalt, die Strafanstalt, Brücken und Strassen<sup>727</sup> verschlangen immense Summen.

Das wahre Ausmass der finanziellen Situation des Kantons kam lange Zeit nicht zum Vorschein. Grund war eine aus heutiger Sicht völlig unverständliche Buchhaltung. So erschienen unter den Einnahmen auch die jährlichen Höferschätzungen sämtlicher Staatsgüter! Und als man merkte, dass diese Lösung nicht ganz sauber war, schlug man die Zusatzeinnahmen einfach dem Vermögen zu . . . So wurden beispielsweise selbst Gesetze und Schulbücher (!)<sup>728</sup> wie auch Brücken jeweils in ihrem Wert erhöht und zu den Einnahmen geschlagen, obwohl diese doch in Wahrheit an Wert verloren und heute unter Abschreibungen auf der Ausgabenseite auftauchen würden! 1869 wurde die gesamte Waldschätzung verdoppelt, was Kantonsrat Rudolf Stuber 1887 zur Bemerkung veranlasste: «Wenn es ein Privatmann so machen würde, würde man ihn einen Schwindler heissen.»<sup>729</sup>

Die Folge dieser Zahlen-Schauklereien war, dass das Vermögen des Kantons Solothurn trotz der Defizite der Jahresrechnungen bis 1873 laufend zunahm, so dass die Lage lange Zeit gar nicht so trist aussah. Selbst 1887, im Jahr des Bankkrachs, betrug die Differenz zwischen Schulden und Reinvermögen immer noch fast plus 2,5 Millionen Franken. Doch dieser Eindruck täuschte gewaltig. Denn beim Vermögen handelte es sich primär um rein buchhalterische Grössen; rund drei Viertel war unantastbares Staatsvermögen, wie Grundstücke, Gebäude und Wälder . . .

Selbst Casimir von Arx gab 1887 zu: «Dieses reine Vermögen ist (. . .) von sehr zweifelhaftem Werthe, indem darunter Grundstücke enthalten sind, die auf den Ertrag ungünstig influenzieren. Die Grundstücke, auch die Waldungen, sind nicht rentabel, das Erträgniss der letzteren übersteigt kaum die Kosten der Bewirthschaftung.»<sup>730</sup>

Dagegen handelte es sich bei den Schulden grösstenteils um Anleihen,<sup>731</sup> die erst noch eine hohe Zinslast verursachten. So benötigte der Staat in den 1880er Jahren fast 20 Prozent der Ausgaben für die

<sup>726</sup> vgl. RB 1857, S. 66, KRV 1868, S. 406 und Rekurs-Beschwerde, S. 4.

<sup>727</sup> vgl. Bericht und Antrag Finanzlage, S. 1.

<sup>728</sup> RB 1857, S. 66.

<sup>729</sup> KRV 1887, S. 328.

<sup>730</sup> KRV 1887, S. 325.

<sup>731</sup> RB 1869, S. 46.

Verzinsung<sup>732</sup> seiner Schulden (!)<sup>733</sup> – Zahlen, wie sie heute für hochverschuldete Entwicklungsländer Gültigkeit haben. Zum Vergleich: Heute wendet der Kanton Solothurn 4,1 Prozent der Ausgaben für die Verzinsung von Schulden auf.<sup>734</sup>

Mit einem anderen Trick wurden die Abschlüsse der Jahresrechnungen jeweils zusätzlich künstlich verschönert: Die Einnahmen wurden immer tief, die Ausgaben hoch budgetiert, so dass das erneute Defizit von dem gegenüber dem Voranschlag wesentlich günstigeren Abschluss in den Hintergrund gestellt wurde. Statt viele Worte über das Defizit zu verlieren, hiess es dann jeweils im Rechenschaftsbericht: «Das Rechnungsjahr liefert gegenüber dem Voranschlage günstige Ergebnisse.»<sup>735</sup>

Kein Wunder, wird denn auch die Finanzpolitik als die «dunkelste Seite der Vigier-Zeit» bezeichnet.<sup>736</sup> Verhinderte erst der Gegensatz zwischen «Rot» und «Grau» eine Lösung der Probleme in der «durch parteipolitische Hetze genährten Abneigung des Volkes gegen die direkte Staatssteuer»<sup>737</sup> geprägten Finanzpolitik, so war es nachher die Rivalität zwischen Liberalen und Konservativen.

Jedenfalls führten die fehlenden Einnahmen zu einer eigentlichen Sparwelle mit zum Teil einschneidenden Folgen. Nicht nur konnte der Kanton einige ihm zustehende Aufgaben nicht mehr erfüllen, die schlechten Besoldungsverhältnisse hielten auch fähige Männer vom Staatsdienst ab; aus diesem Grund trat beispielsweise Albert Brosi 1882 aus dem Regierungsrat zurück, und ans Obergericht kamen statt erfahrene Leute nur junge Juristen direkt vom Studienabschluss.<sup>738</sup>

<sup>732</sup> Detaillierte Auflistung der Verzinsung siehe SVZ Nr. 77, 20.9.1887.

<sup>733</sup> vgl. RB 1887, S. 167.

<sup>734</sup> Staatsrechnung 1982.

<sup>735</sup> RB 1876, S. 127.

<sup>736</sup> *Büchi* (Freisinn), S. 199.

<sup>737</sup> ebd.

<sup>738</sup> *Flatt*, S. 99. Die (zu) tiefen Löhne der Beamten und Magistrate wie Regierungsräte und Oberrichter waren meist ein Grund, weshalb sich diese in Finanzgeschäfte einliessen und teilweise scheiterten. In diesem Zusammenhang sei auch auf die soziale Herkunft und den Geist vieler Solothurner Liberaler, von denen *Simon Kaiser* ein Musterbeispiel ist, hingewiesen: Junge Juristen vom Lande, aufstiegswillig, materialistisch-zukunftsgläubig und – abgesehen von *Wilhelm Vigier* – von Haus aus nicht gerade begütert. Im Gegensatz zu den katholischen Innerschweizer Kantonen, wo das ländliche und vermögliche Patriziat die Regierung führte, kam in Solothurn 1830 und vor allem 1856 eine neue Schicht an die Macht, die damit nicht durchwegs richtig umzugehen wusste. Einen Parallellfall zu *Simon Kaiser* bildet bezüglich familiärer Herkunft und Weltanschauung der Zürcher *Jakob Stämpfli*. Beide waren Mitglied der Studentenverbindung Helvetia, die als liberale «Kaderschmiede» grosse Bedeutung hatte.

## Die Verwaltungsrechnungen des Kantons Solothurn 1857–1897<sup>1</sup>

Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Saldo	Rein- vermögen <sup>2</sup>	Zunahme/ Abnahme des Rein- vermögens	Passiven
1857	1 445 818	1 033 344	+ 412 474	4 828 237	+ 412 474	928 936
1858	1 067 015	919 728	+ 147 287	4 975 524	+ 147 287	1 087 412
1859	1 102 027	1 020 141	+ 81 887	5 057 410	+ 81 887	886 748
1860	1 233 605	1 303 805	+ 129 800	5 187 210	+ 129 800	842 531
1861	1 169 700	1 156 178	+ 13 522 <sup>3</sup>	5 200 733	+ 13 522	1 401 508
1862 <sup>4</sup>	1 085 797	1 371 806	—286 009	5 189 467	— 11 266	1 527 203
1863	1 377 648	1 523 669	—146 021	5 389 067	+ 199 600	1 516 524
1864	1 204 371	1 220 238	— 15 867	5 480 101	+ 91 033	1 404 533
1865	1 294 000	1 195 766	+ 98 234 <sup>5</sup>	5 719 130 <sup>6</sup>	+ 239 030	1 594 925
1866	1 244 858	1 190 714	+ 54 144	6 254 141 <sup>7</sup>	+ 535 011	1 497 363
1867	1 275 906	1 274 032	+ 1 874 <sup>8</sup>	6 811 697	+ 557 556	1 808 410
1868 <sup>9</sup>	1 438 110	1 537 946	— 99 835	7 000 495	+ 188 798	1 718 067
1869	1 319 011	1 409 169	— 90 158	7 119 778	+ 119 283	1 934 833
1870	1 403 488	1 521 814	—118 326	7 122 889	+ 3 111	2 119 538
1871	1 424 384	1 706 567	—282 183	7 186 272	+ 63 383	2 131 969
1872	1 499 674	1 663 013	—163 339	7 293 824	+ 107 552	2 161 874
1873	1 624 467	1 795 012	—170 545 <sup>10</sup>	7 386 738	+ 92 914	2 267 988
1874	1 775 535	2 142 062	—366 527	7 322 766	— 63 972	2 357 546
1875	1 767 799	1 874 662	—106 863	7 461 777	+ 139 012	2 584 672
1876	1 747 438	1 920 859	—173 421	6 341 171	—1 120 606 <sup>11</sup>	2 553 336
1877	1 715 395	1 859 397	—144 002	6 218 085	— 123 086	2 496 207
1878	1 586 772	1 786 210	—199 438	5 984 487	— 233 598	2 563 428
1879	1 766 624	1 839 255	— 72 631	6 038 695	+ 54 208	2 547 209
1880	1 644 744	1 688 785	— 44 041	6 022 060	— 16 635	2 447 321
1881	1 796 013	1 771 540	+ 24 472 <sup>12</sup>	6 032 897	+ 10 837	2 304 162
1882	1 686 145	1 874 003	—187 858	5 992 109	— 40 788	2 265 316
1883	1 805 388	1 872 301	— 66 913	6 028 754	+ 36 645	2 236 338
1884	1 687 307	1 779 034	— 91 727	5 940 712	— 88 092	4 450 567 <sup>13</sup>
1885	1 629 582	1 713 467	— 83 885	5 837 382	— 103 330	4 410 981
1886	1 702 011	1 821 682	—119 671	5 547 346	— 290 036	7 639 000 <sup>14</sup>
1887	1 736 746	1 775 591	— 38 845	2 350 341 <sup>15</sup>	—3 197 005	10 079 000
1888	1 831 962	1 760 231	+ 71 331	1 448 701 <sup>16</sup>	— 901 640	10 064 988
1889	1 793 983	1 781 563	+ 12 420 <sup>17</sup>	1 052 879	— 395 822 <sup>18</sup>	10 011 011
1890	1 924 964	1 859 011	+ 65 953 <sup>19</sup>	1 154 791	+ 101 912	9 803 768
1891 <sup>20</sup>	1 811 782	1 890 584	— 78 802	1 493 065 <sup>21</sup>	+ 338 273 <sup>22</sup>	9 767 252
1892	1 823 784	1 968 928	—145 144	1 088 667 <sup>23</sup>	— 404 397 <sup>24</sup>	9 779 568
1893	1 904 732	1 937 566	— 32 834	1 068 166 <sup>25</sup>	— 20 501	9 473 685
1894	1 955 230	2 214 125	—258 895	912 560 <sup>26</sup>	— 155 567	10 031 630 <sup>27</sup>
1895	1 951 900	2 025 138	— 73 238	873 352 <sup>28</sup>	— 39 208	9 970 889
1896 <sup>29</sup>	2 065 446	2 157 842	— 92 396	906 337 <sup>30</sup>	+ 33 485 <sup>31</sup>	10 239 218
1897 <sup>32</sup>	2 265 088	2 258 039	+ 6 748	1 085 515	+ 178 678	10 085 515 <sup>33</sup>

### Anmerkungen zu den Verwaltungsrechnungen

<sup>1</sup> Quelle: Rechenschaftsberichte 1857–1897. Alle Beträge in Franken.

<sup>2</sup> Total Aktiva (unantastbares und verfügbares Staatsvermögen), nach Abzug der Passiven.

<sup>3</sup> Budgetiert war ein Verlust von 254 818 (RB 1861, S. 25).

<sup>4</sup> Die höhere Einschätzung der Immobilien erscheint nun einfach (nur noch) in der Vermögensrechnung.

<sup>5</sup> Statt einem budgetierten Defizit von 163 775 (und vor allem dank grösserer Abgaben: Handänderungsgebühren und Erbschaftssteuern + 25 000, Getränkesteuer + 50 000, Militärenthebungsgebühren + 32 000; RB 1865, S. 16). Total Mehreinnahmen gegenüber dem Budget: 164 000.

<sup>6</sup> So wurde beispielsweise die Aarebrücke Schönenwerd-Niedergösgen zu 50 000 eingeschätzt (RB 1865, S. 24).

<sup>7</sup> Die gesetzliche Neuschätzung (vgl. RB 1866, S. 33/34) brachte ein Plus von 470 000.

<sup>8</sup> Budgetiert war ein Verlust von 193 045.

<sup>9</sup> Bezeichnenderweise figuriert der Bericht des Finanzdepartements in diesem ersten grossen Defizitjahr nicht mehr an erster Stelle des Rechenschaftsberichts, wie es in den Jahren zuvor üblich war.

<sup>10</sup> Budgetiert war ein Verlust von 655 330.

<sup>11</sup> Budgetiert war eine Verminderung von 181 731. Grund der wesentlichen Überschreitung: Abschreibung des gesamten Kriegsmaterials, über das nach der neuen Militärorganisation der Bund verfügte (vgl. RB 1876, S. 127).

<sup>12</sup> Budgetiert war ein Verlust von 116 210. Das gute Ergebnis lag primär an der Verringerung der Staatsausgaben, die 128 000 unter dem Voranschlag blieben.

<sup>13</sup> Neues Anleihen bei der Solothurnischen Bank und bei der Hypothekarkasse: 3,5 Mio. (vgl. RB 1884, S. 196). 2,1 Mio. erscheinen jedoch wieder auf der Aktivseite (vgl. RB 1884, S. 193).

<sup>14</sup> 4-Mio-Anleihen vom 1. Januar 1886 (RB 1885, S. 123).

<sup>15</sup> 3-Mio-Anleihen zur Deckung des Bankkrach-Schadens (vgl. S. 108).

<sup>16</sup> Diese Verminderung erklärt sich dadurch, dass der Irrenhausfonds Rosegg in Höhe von 850 000 und der Pfarrer-Pensionsfonds in Höhe von rund 220 000 Franken im Bestand des Staatsvermögens gestrichen und unter Spezialfonds aufgenommen wurden (RB 1888, S. 66).

<sup>17</sup> Dieser erstmalige Überschuss seit 1881 war darauf zurückzuführen, dass 1889 – wie schon im Jahr zuvor – «in Folge durchgeführter Schuldenkonversionen und daheriger Verlegung der Zinstage die Zinsen unserer Staatsschulden nicht voll bezahlt» wurden (*von Arx/von Arx*, S. 30).

<sup>18</sup> Davon rund 220 000 weniger verfügbares Staatsvermögen (RB 1889, S. 179).

<sup>19</sup> Dieser Überschuss hat einen plausiblen Grund: 1890 starben «zwei sehr reiche Personen mit ganz entfernten Anverwandten», deren Inventarien dem Staat knapp 150 000 (!) an Handänderungsgebühren einbrachten (vgl. *von Arx/von Arx*, S. 30).

<sup>20</sup> In diesem Jahr wurden die Aktiven zum ersten Mal gemäss Artikel 61 der Verfassung in produktive und unproduktive (d. h. keinen Ertrag abwerfende) ausgeschieden. Dabei kam erstmals auch offiziell die wahre Finanzlage des Kantons zum Vorschein, wie der Regierungsrat im Rechenschaftsbericht selber festhielt: «Dabei ist (. . .) die erschreckende Thatsache zu konstatieren, dass die (Fr. 9 767 525.17 betragenden; Anm.) Staatsschulden die produktiven Aktiven (in Höhe von Fr. 8 911 330.58; Anm.) um Fr. 855 921.59 übersteigen, dass also mit anderen Worten die Finanzen des Kantons Solothurn rund eine Million Franken unter Null stehen.» (RB 1891, S. 105).

<sup>21</sup> Da die unproduktiven Aktiven 2 345 985 betragen, hatte der Staat effektiv 855 921 Schulden.

<sup>22</sup> Schätzungsänderungen bei Grundstücken und Gebäuden (RB 1891, S. 105).

<sup>23</sup> unproduktive Aktiven: 2 076 458 = 987 791 Schulden!

<sup>24</sup> Die unter dem unproduktiven Staatsvermögen, auf dem Liegenschaftsinventar des Staates, figurierenden Liegenschaften und Gebäude der drei Kapuzinerklöster von Solothurn, Olten und Dornach wurden in Höhe von 235 230 ebenso gestrichen wie zwei Forderungen per zusammen rund 65 000 an die in prekärer Finanznot steckende Zwangsarbeitsanstalt und das Kantonsspital (RB 1892, S. 195).



<sup>25</sup> unproduktive Aktiven: 2 072 885 = 1 004 719 Schulden!

<sup>26</sup> unproduktive Aktiven: 2 081 344 = 1 168 784 Schulden!

<sup>27</sup> Unter anderem 250 000-Franken-Anleihe bei der Kantonalersparniskasse (RB 1894, S. 41).

<sup>28</sup> unproduktive Aktiven: 2 136 083 = 1 262 730 Schulden!

<sup>29</sup> Weil die Vollziehungsverordnung zum neuen Steuergesetz erst im Mai verabschiedet wurde, konnte der Bezug der direkten Steuer noch nicht angeordnet werden (RB 1896, S. 16).

<sup>30</sup> unproduktive Aktiven: 2 137 516 = 1 231 179 Schulden!

<sup>31</sup> Trotz des Rechnungsdefizits eine Vermögensvermehrung, da pro 1896 274 382 Staatssteuer als Ausstand eingestellt wurden! (RB 1896, S. 45).

<sup>32</sup> Erstmaliger Bezug der Staatssteuer (brachte 295 103; RB 1897, S. 23).

<sup>33</sup> Schuldenamortisation in Höhe von 159 000 (RB 1897, S. 45).

---

Von der desolaten Finanzsituation konnte wenigstens eine Seite etwas profitieren: die katholische Kirche. Die im Protokoll der Pastoral-konferenz festgehaltene Bemerkung aus dem August 1887 «Der in unserem Kanton seit längerer Zeit geführte Staats-Haushalt mit seinen bedenklichen Folgen für die Staatsfinanzen, wie sie in jüngster Zeit zu Tage getreten sind, könnte Hoffnung auf Besserung unserer kirchlich-religiösen Verhältnisse zum Heile des Volkes bieten»<sup>739</sup> ist wohl dahingehend zu verstehen, dass der Druck auf die römisch-katholische Kirche infolge anderer Aufgaben der Regierung etwas gelockert wurde. Kirchenpolitische Fragen standen hinter den finanzpolitischen Problemen zurück.

#### *11.4. Der Verfassungsartikel von 1867*

Es dauerte nach 1856 mehr als ein Jahrzehnt, bis der nächste Anlauf Richtung direkte Steuer unternommen wurde. Ausgangslage war eine Motion von 31 Kantonsräten, die am 8. März 1867 eine Partialrevision der Verfassung verlangten.<sup>740</sup> Neben der Wahl der Bezirksbeamten durch das Volk, der Regelung der Besoldungsverhältnisse, der Einführung des Referendums und der Reduzierung der Amtsdauer verlangte Simon Kaiser als Sprecher der Votanten die Erweiterung des Steuersystems. Zwar erklärte Kaiser: «Wir wollen nicht direkte Steuern, sondern Beibehaltung und zweckmässige Ausdehnung der indirekten Steuern.»<sup>741</sup> Doch auf welche Weise er die Staatsfinanzen sanieren wollte, liess Kaiser vorerst einmal offen: «Unser Steuersystem, z. B. die Handänderungsgebühren, die Salz-Abgabe u. A. lasten meist auf dem Grundbesitz: andere sollen zur verhältnismässigen Tragung der Staatslasten ebenfalls beigezogen werden.»<sup>742</sup>

<sup>739</sup> Protokoll der Pastoral-konferenz, S. 23.

<sup>740</sup> KRV 1867, S. 97/109.

<sup>741</sup> KRV 1867, S. 110.

<sup>742</sup> ebd.



Nachdem die von den Regierungsräten Wilhelm Vigier und Friedrich Schenker unterstützte<sup>743</sup> Motion erheblich erklärt worden war,<sup>744</sup> wählte der Kantonsrat am 20. Mai eine 13köpfige Kommission,<sup>745</sup> welche die Partialrevision vorbereiten sollte.

Als die Kommission am 23. Mai, also nur drei Tage nach ihrer Wahl, ihre Anträge einbrachte,<sup>746</sup> lag dem Kantonsrat überraschenderweise gleichzeitig auch ein Revisionsprogramm des Regierungsrates vor.<sup>747</sup> In den wesentlichen Punkten gab es allerdings keine grossen Abweichungen.<sup>748</sup> Für die artikelweise Beratung wurde der Kommissionsentwurf als Grundlage genommen.<sup>749</sup>

Im Eintretensvotum zu besagtem Steuerartikel gab Simon Kaiser zwar bekannt, dass sämtliche Anträge zur Einführung eines direkten Steuersystems in der Kommission wieder zurückgezogen wurden.<sup>750</sup> Wie allerdings der Erwerb – wie von der Kommission in Artikel 8 vorgeschlagen – unter Umgehung einer direkten Abgabe besteuert werden könnte, wusste Kaiser auch nicht schlüssig zu erklären: «Wie diese Erwerbssteuer beziehen? Nach meiner persönlichen Meinung durch Ausdehnung des Patentsystems z. B. auf jeden der Taback verkauft und auf andere dgl. mehr.»<sup>751</sup> Simon Lack von der «grauen» Opposition machte denn auch Kaiser den Vorwurf, das Kind nicht beim vollen Namen zu nennen: «Was anderwärts direkte Steuer genannt wird, das nennen wir ungenirt indirekt. Überall wird die Einkommenssteuer als eine direkte Steuer betrachtet, bei uns nicht. (. . .) Wenn wir (. . .) nicht stümpfern wollen, so sagen wir frei und fromm: Direkte Steuern, auf das Einkommen und den Reinertrag aus Vermögen, Gewerbe, Beruf

<sup>743</sup> KRV 1867, S. 110/111.

<sup>744</sup> KRV 1867, S. 112.

<sup>745</sup> KRV 1867, S. 131/142.

<sup>746</sup> vgl. KRV 1867, S. 186–188.

<sup>747</sup> vgl. KRV 1867, S. 184–186.

<sup>748</sup> Siehe beispielsweise die Anträge zu Artikel 8 (Steuerartikel). Kommission: «Das gegenwärtige Finanzsystem ist im Grundsatz beizubehalten. Es dürfen keine Steuern für mehr als ein Jahr vorausbezogen werden. Einnahmen und Ausgaben müssen jährlich in einem Voranschlag festgestellt werden. Die Gesetzgebung ist angewiesen, für die Vermehrung der Einnahmen in der Weise zu sorgen, dass Einkommen und Erwerb nach billigem Verhältniss zur Deckung der Staatsausgaben beizutragen haben.» (KRV 1867, S. 186). Regierungsrat: «Das gegenwärtige Finanzsystem ist im Grundsatz beizubehalten. Es dürfen keine Steuern für mehr als ein Jahr vorausbezogen werden. Einnahmen und Ausgaben müssen jährlich in einem Voranschlag festgestellt werden. Die Gesetzgebung ist angewiesen, das Finanzsystem in der Weise zu ergänzen, dass auch das Kapital und der Erwerb nach billigem Verhältniss zur Deckung der Staatsbedürfnisse beizutragen haben.» (KRV 1867, S. 184).

<sup>749</sup> KRV 1867, S. 189.

<sup>750</sup> KRV 1867, S. 190.

<sup>751</sup> ebd.

und Beamtung.»<sup>752</sup> Auch wenn Simon Kaiser bekannte: «Was die Kommission vorschlägt trifft den Nagel nicht auf den Kopf. (. . .) Es ist wahr, was wir da machen ist nur Flickwerk, aber es passt für unsere Verhältnisse»,<sup>753</sup> so fand der Antrag doch mehr Befürworter. Regierungsrat Wilhelm Vigier wies vor allem auf die Ungerechtigkeit hin, dass die Landwirtschaft einen grossen Teil der indirekten Steuern trage.<sup>754</sup>

In der Schlussabstimmung wurde der Antrag der Kommission mit dem Zusatz zu Artikel 12 «Das Grundeigentum, welches diese Lasten<sup>755</sup> entrichtet oder noch zu entrichten hat, darf als solches der Besteuerung nach Artikel 8 nicht unterworfen werden»<sup>756</sup> angenommen.<sup>757</sup>

### *11.5. Die Steuervorlage von 1868*

Es dauerte allerdings fast eineinhalb Jahre, bis der Kantonsrat den Gesetzesvorschlag über die Steuerreform an die Hand nahm. Im Oktober 1868 wählte er hierfür eine 15köpfige Kommission.<sup>758</sup> Ende November befasste sich das Plenum mit der Vorlage. Kernpunkt der recht grossen Ausführungen von Regierungsrat Friedrich Schenker war die starke Benachteiligung der Landwirtschaft durch das bisherige Steuersystem. Kommissions-Berichterstatter Franz Bünzli, der überzeugt war, dass die Steuervorlage eine Mehrheit im Kanton finden würde,<sup>759</sup> stellte den acht Punkte umfassenden Steuerplan vor.<sup>760</sup> Umstrittenste Bestimmung war die in Punkt 2 festgehaltene Steuerbefreiung von Einkommen, das von zehnt- oder bodenzinspflichtigen Liegenschaften herrührt. Artikel 3.3. war sogar noch weiter gefasst: «Von der Besteuerung sind ausgenommen: Der landwirtschaftliche Erwerb aus Liegenschaften, die der Zehnt- oder Bodenzinspflicht unterworfen waren, werden dieselben vom Eigenthümer selbst, vom Nutzniesser oder von Pächtern bewirtschaftet.»<sup>761</sup>

<sup>752</sup> KRV 1867, S. 191.

<sup>753</sup> KRV 1867, S. 194.

<sup>754</sup> KRV 1867, S. 190.

<sup>755</sup> Abgaben, die gesetzlich (noch) nicht abgeschafft sind.

<sup>756</sup> KRV 1867, S. 187.

<sup>757</sup> KRV 1867, S. 200.

<sup>758</sup> KRV 1868, S. 257.

<sup>759</sup> «Eine Einkommenssteuer, wie sie die Kommission beantragt, würde nach der Ansicht des Sprechenden von den Steuerpflichtigen als billig angesehen werden und ist derselbe auch überzeugt, dass diese Steuerpflichtigen überhaupt im grossen Ganzen gerne an die Lasten des Staates behufs gedeihlicher Fortentwicklung nach Billigkeit beitragen.» (KRV 1868, S. 408).

<sup>760</sup> KRV 1868, S. 410.

<sup>761</sup> KRV 1868, S. 461.

Diese De-facto-Steuerbefreiung der Landwirte – angeordnet aus der Überzeugung, dass die Bauern ihr Scherflein an den Staat während Jahrzehnten bezahlt haben und jetzt kürzer treten können – war denn auch der Opposition ein Dorn im Auge. Constanz Glutz-Blotzheim, der den Bauern den Vorwurf machte, sie hätten sich in 38 Jahren nie für die Reduktion des doch so drückenden Salzpreises eingesetzt, obwohl sie ja die Mehrheit im Rat gehabt hätten,<sup>762</sup> sprach offen von einer Benachteiligung der Städte<sup>763</sup> – plötzlich drohte der alte Gegensatz zwischen Stadt und Land wieder aufzubrechen.

Simon Lack als Vertreter der «grauen» liberalen Opposition bezweifelte generell die Notwendigkeit eines Steuergesetzes, da ja in den drei letzten Jahren Schulden abbezahlt werden konnten<sup>764</sup> und die neue Rechnung «mit Gottes Hülfe (!)<sup>765</sup> im Gleichgewicht behalten werden könne.»<sup>766</sup>

Anhand der Salzsteuer wies Landammann Wilhelm Vigier auf der Gegenseite auf die Benachteiligung der Landwirtschaft durch das bisherige indirekte Steuersystem hin. Während nämlich durch den Privatkonsum lediglich 35 000 Franken an Abgaben pro Jahr eingingen, hätten die Bauern wegen des Konsums durch Pferde und Rindvieh über 100 000 Franken jährlich mehr, total 137 000 Franken, an Salzsteuern abzuliefern.<sup>767</sup>

Es war aber die Aufhebung dieser Ungerechtigkeit nicht allein, welche in den Augen Vigiers ein neues Steuergesetz nötig machte, sondern ebenso die Erkenntnis, dass «der Kanton Solothurn (. . .) nicht auf die Dauer der einzige Staat Europas (wird) sein können, in welchem der reiche Kapitalist, der grosse Gewerbetreibende und Handelsmann nichts an den Staat bezahlt».<sup>768</sup> (Tatsächlich hatten in der Schweiz zu jener Zeit neben Solothurn nur die drei Kantone Uri, Luzern und Obwalden die direkte Staatsteuer noch nicht eingeführt.<sup>769</sup> Dagegen wurden um 1860 bereits in 23 solothurnischen Gemeinden direkte Steuern bezogen; 1870 in 51, 1875 in 67, 1880 in 97, 1885 in 107, 1890 in 115 und 1895 in 123 von 132 Gemeinden.<sup>770</sup>)

Der Argumentation Wilhelm Vigiers, der im übrigen Sukkurs von sämtlichen Regierungsrats-Kollegen erhielt, folgte die Mehrheit des

<sup>762</sup> KRV 1868, S. 423.

<sup>763</sup> KRV 1868, S. 446.

<sup>764</sup> Tatsächlich schlossen die Jahresrechnungen 1865–1867 nach drei Defizitjahren wieder mit Gewinn ab, doch folgten ab 1868 wieder rote Zahlen (vgl. S. 126).

<sup>765</sup> Ausrufezeichen vom Verfasser.

<sup>766</sup> KRV 1868, S. 411.

<sup>767</sup> KRV 1868, S. 418.

<sup>768</sup> KRV 1868, S. 415.

<sup>769</sup> *Flatt*, S. 85.

<sup>770</sup> *Niederer*, S. 42.

Kantonsrates, der am 28. November 1868 das 39 Artikel umfassende «Gesetz über Einführung einer Einkommen- und Erwerbsteuer»<sup>771</sup> annahm<sup>772</sup> – ebenso wie das Besoldungsgesetz, das die Lohnlimiten für sämtliche staatlichen Beamten und Angestellten festlegte.<sup>773</sup>

Weil gegen die beiden Vorlagen mehr als 5000 Unterschriften gesammelt wurden,<sup>774</sup> kamen sie am 17. Januar 1869 vor das Volk. Und dabei gab es eine recht grosse Überraschung: Zu Fall kam nicht etwa das umstrittene Steuergesetz, sondern unerwartet das Besoldungsgesetz, gegen das sich 58 Prozent der Stimmenden aussprachen.<sup>775</sup> Dagegen wurde das Steuergesetz mit der genau gleichen Prozentzahl von Ja-Stimmen angenommen.<sup>776</sup>

Doch damit gaben sich dessen Gegner – wie von Simon Lack in der Kantonsrats-Debatte vom November 1868 angekündigt («Gegen ein ungerechtes Steuersystem, wie das vom Regierungsrathe vorgeschlagene, werden wir immer protestieren.»<sup>777</sup>) – nicht zufrieden. Im Namen des Gemeinderates der Stadt Solothurn (die mit 69 Prozent Nein-Stimmen gegen das Steuergesetz votiert hatte<sup>778</sup>), des Gemeinderates der Stadt Olten (wo sich sogar 71 Prozent gegen die Steuervorlage ausgesprochen hatten<sup>779</sup>) und des Gewerbevereins der Stadt Solothurn legte Lack beim Bundesrat Rekurs gegen das Gesetz ein. Die Rekurrenten forderten den Bundesrat auf, er möge das solothurnische Steuergesetz ausser Rechtskraft setzen,<sup>780</sup> weil es im Widerspruch zur Kantonalverfassung («Das Steuergesetz geht viel weiter, als die Verfassung, indem es nicht das Grundeigentum 'als solches', sondern auch den gesamten landwirtschaftlichen Erwerb von der Steuerpflicht ausschliesst.»<sup>781</sup>) und zur Bundesverfassung («indem es . . . ein ungerechtfertigtes Steuerprivilegium aufstellt»<sup>782</sup>) stehe. Sie warfen Landammann Wilhelm Vigier vor, dass seine Berechnungen bezüglich Salzsteuer im Kantonsrat erstens falsch und zweitens nicht richtig interpretiert gewesen seien, weil sich die Bauern ihre Abgaben von andern wieder vergüten lassen würden.<sup>783</sup>

<sup>771</sup> vgl. Solothurner Kantonsblatt 1869, S. 259 f.

<sup>772</sup> KRV 1868, S. 511.

<sup>773</sup> KRV 1868, S. 543.

<sup>774</sup> Recurs-Beschwerde, S. 1.

<sup>775</sup> Amts-Blatt 1869, S. 36.

<sup>776</sup> Amts-Blatt 1869, S. 35.

<sup>777</sup> KRV 1868, S. 413.

<sup>778</sup> Verbalprozesse 1869, Gesetze.

<sup>779</sup> ebd.

<sup>780</sup> Recurs-Beschwerde, S. 23.

<sup>781</sup> Recurs-Beschwerde, S. 19.

<sup>782</sup> Recurs-Beschwerde, S. 1.

<sup>783</sup> Recurs-Beschwerde, S. 10/11.

Der Bundesrat gab den Rekurrenten grösstenteils Recht und liess dem Regierungsrat des Kantons Solothurn folgende Mitteilung zukommen:

«Der Erlass von Steuergesetzen gehört zu den unbestrittenen Souveränitätsrechten der Kantone und es fällt uns schwer, von Bundeswegen in diese kantonale Kompetenz einzugreifen, da man sich auf einem Gebiete bewegt, das eine Cooperation zweier verschiedener Gewalten sonst nicht gestattet.

Andererseits können wir Ihnen nicht verbergen, dass es uns ebenso schwer fällt, den eingelangten Rekurs aus blossen Kompetenzgründen abzuweisen, da wir nicht umhin können, das materielle Recht auf Seiten der Rekurrenten zu finden und zwar in solcher Weise, dass wir uns fragen müssen, ob wirklich ein solches Gesetz sich vor dem Art. 4 der Bundesverfassung rechtfertigen lasse.

Nach diesem Steuergesetz besteht eine einzige direkte Steuer, welche nach Art. 1 Zusatz zu Art. 8 der Verfassung von Einkommen und Erwerb nach billigen Verhältnissen bezogen werden sollte.

Wenn aber das Gesetz selbst nach den Vorschriften von Art. 2, Ziffer 4 und 6 zu Gunsten des landwirtschaftlichen Erwerbs für ca. 70% der Einwohner mit einem grossen produktiven Liegenschaftswerth gänzliche Befreiung von dieser einzigen direkten Steuer ausspricht, so dass in Wirklichkeit eine ganz kleine Minderheit von Bürgern die gesammte direkte Staatssteuer allein zu tragen hat, während die grosse Mehrheit, die an die Vortheile eines geregelten Staatswesens doch den gleichen Antheil hat und von jedem direkten Beitrag an die Bestreitung der Staatsbedürfnisse befreit ist, so liegt herin eine auffallende Verletzung der Rechtsgleichheit. (. . .)

Indem wir Ihnen von dieser unserer Anschauungsweise Kenntniss geben, können wir nicht umhin, das freundeidgenössische Ansuchen an Sie zu richten, Sie möchten diesen Konflikt selbst lösen, zu diesem Behufe dem Kantonsrathe Kenntniss von der erhobenen Beschwerde und dieser unsrer Mittheilung geben und denselben veranlassen, seine Schlussnahme selbst einer Revision zu unterwerfen.»<sup>784</sup>

Der Bundesrat hob zwar das Gesetz nicht auf, aber es wurde in der Folge auch nie angewandt.<sup>785</sup> Dem Kantonsrat blieb 1871 nichts anderes übrig, als den bereits ein Jahr zuvor wegen des Rekurses aufgeschobenen<sup>786</sup> Steuerbezug erneut zu suspendieren und die ganze Angelegenheit dem neuen Kantonsrat zu übergeben.<sup>787</sup>

### *11.6. Die regierungsrätliche Vorlage von 1874*

Es war dann allerdings drei Jahre später nicht das 1871 neugewählte Parlament, welches die nächste Steuervorlage ausarbeitete, sondern überraschenderweise der Regierungsrat. Nach der bundesrätlichen «Rüge» von 1871 hätte man eigentlich erwarten können, dass dessen kritische Anmerkungen für die nächste Steuervorlage zu Herzen genommen würden. Weil dies aber nicht geschah, war der regierungsrätliche Reformversuch von 1874 zum vorneherein zum Scheitern verurteilt.

<sup>784</sup> RRA 1871, Kantonsrath, Nr. 26.39.

<sup>785</sup> vgl. KRV 1879, S. 139.

<sup>786</sup> vgl. KRV 1878, S. 297.

<sup>787</sup> KRV 1871, S. 24.



Denn in der unter dem Eindruck jährlicher Staatsrechnungs-Defizite<sup>788</sup> entstandenen Vorlage, in welcher erneut die Einführung einer direkten Steuer,<sup>789</sup> in Abänderung und Erweiterung des Gesetzes von 1832 (!),<sup>790</sup> verlangt wurde, war wiederum vorgesehen, die Landwirtschaft sowohl bezüglich Vermögens- und auch Erwerbs- und Einkommenssteuer auszunehmen!

Artikel 3 hielt fest: «Von der Besteuerung sind ausgenommen: a) von der Vermögenssteuer: 3) Der Grundbesitz, welcher der Zehnt- oder Bodenzinspflicht unterworfen war, wenn das Gesetz als Beitrag an die laufenden, ordentlichen Staatsausgaben zur Anwendung kommt. b) von der Erwerbs- und Einkommensteuer: 2. Der landwirtschaftliche Erwerb aus Grundbesitz nach Artikel 3, Ziffer 3, wenn das Gesetz nach gleichem Artikel zur Anwendung kommt.»<sup>791</sup>

Dass die Kantonsratskommission am 4. März 1874 Nichteintreten auf den regierungsrätlichen Antrag beschloss,<sup>792</sup> kam nicht überraschend. Erstaunlich war schon eher die Argumentation hierfür. Als Begründung für ihre ablehnende Haltung nannte die Kommission nämlich nicht die bezüglich Steuerbefreiung der Bauern frappante Ähnlichkeit mit der vom Bundesrat zurückgewiesenen 1868er-Vorlage, sondern die Tatsache, dass die (in Artikel 1.1. und 1.2. festgehaltene) «Unterscheidung zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Steuerausgaben zu manigfachen prinzipiellen und praktischen Schwierigkeiten führen müsste.»<sup>793</sup> Gleichzeitig schlug die Kantonsratskommission aber vor, die Reform des Finanz- und Steuersystems mittels einer Verfassungsrevision an die Hand zu nehmen.<sup>794</sup>

Als Folge der von Kommissionssprecher Simon Kaiser – der sogar die Behauptung wagte: «Gegenwärtig ist (. . .) eine Nothwendigkeit für ein Steuergesetz nicht vorhanden.»<sup>795</sup> – vor dem Plenum wiederholten Ablehnung zog der Regierungsrat seine Vorlage noch vor der Abstimmung darüber «einstweilen» zurück.<sup>796</sup> Regierungsrat Urs Heutschi erklärte sich zwar nicht einverstanden mit Kaisers Ausführungen und gab auch bekannt, dass die Regierung nicht aus denselben Gründen wie die Kommission für den Rückzug plädiere, doch habe sie die ableh-

<sup>788</sup> «Ein Blick auf unser Budget und die Staatsrechnung beweist genügend, dass die Vermehrung der Einnahmen zur dringenden Nothwendigkeit geworden ist und dass längeres Zuwarten nur von Bösem ist.» (Steuergesetz-Vorlage 1873, S. 4).

<sup>789</sup> Steuergesetz-Vorlage 1873, S. 4.

<sup>790</sup> Steuergesetz-Vorlage 1873, S. 5.

<sup>791</sup> Steuergesetz-Vorlage 1873, S. 17.

<sup>792</sup> RRA 1874, Kantonsrath, ad Nr. 79.

<sup>793</sup> ebd.

<sup>794</sup> ebd.

<sup>795</sup> KRV 1874, S. 181.

<sup>796</sup> ebd.



nende Haltung der Kommission zum Verzicht veranlasst: «Der Regierungsrath ist nicht der Ansicht, es sei kein Steuergesetz nothwendig, aber er glaubt, es sei bei der Einstimmigkeit der Kommission für<sup>797</sup> den Gesetzesvorschlag keine Aussicht auf Erfolg vorhanden. Es würde unnöthigerweise eine tagelange Diskussion verursacht werden.»<sup>798</sup> Dass der Kantonsrat schliesslich den Antrag der Kommission annahm,<sup>799</sup> war nur noch Formsache.

Interessant bei dieser Steuervorlage ist, dass sie nicht an einem höherinstanzlichen Veto (wie 1871 beim Einspruch an den Bundesrat) oder am Einspruch der Opposition bzw. des Volkes (wie beim verworfenen Gesetz von 1879<sup>800</sup> scheiterte, sondern offensichtlich an der mangelnden Absprache innerhalb der liberalen Partei. Der Regierungsrat scheint sich vor der Lancierung seiner Vorlage bei den «Spitzenvertretern» der freisinnigen Partei nicht gerade gründlich informiert zu haben, sonst wäre dieses Steuer-Debakel mit einem klaren Prestigeverlust des vom Kantonsrat desavouierten Regierungsrates wohl zu verhindern gewesen. Denn wären sich alle Liberalen einig gewesen, jede vom (nur aus Freisinnigen bestehenden) Regierungsrat vorgelegte Steuerreform hätte mindestens den (von Freisinnigen beherrschten) Kantonsrat passiert – zumal sich die nach dem Machtwechsel von 1856 aus zwei Flügeln bestehenden Liberalen ja 1872 zu einer einheitlichen Partei gefunden hatten.<sup>801</sup>

Immerhin hatte die regierungsrätliche Schlappe eine wichtige Folge: Die Verfassungsrevision von 1875. Die von der kantonsrätlichen Kommission angedeutete Revision fand am 27. Mai 1874 ihren Niederschlag im Antrag des konservativen Kantonsrats Xaver Kulli, welcher die Revision der Verfassung durch einen Verfassungsrat verlangte.<sup>802</sup> Zwar beharrte er ein halbes Jahr später nicht darauf, sondern schloss sich einem praktisch gleich lautenden Vorstoss von Simon Kaiser<sup>803</sup>

<sup>797</sup> Hier müsste es wohl sinnigerweise «gegen» (den Gesetzesvorschlag) heissen!

<sup>798</sup> KRV 1874, S. 181.

<sup>799</sup> KRV 1874, S. 185.

<sup>800</sup> vgl. S. 137f.

<sup>801</sup> vgl. S. 11.

<sup>802</sup> KRV 1874, S. 183.

<sup>803</sup> KRV 1874, S. 409. (Dieses kleine Scharmützel ist unter dem Blickwinkel des Ursprungs der Verfassungsrevision von 1875 zu sehen. Die Liberalen wollten es natürlich nicht zulassen, dass die Konservativen, wegen des Kulturkampfes ohnehin im Aufwind, sich als Auslöser der Verfassungsrevision bezeichnen konnten. Ob die Revision nun liberalen oder konservativen Ursprungs war, ist letztlich Glaubenssache. Erstmals schriftlich erwähnt wird die Revision in dem vom Liberalen *Simon Kaiser* unterzeichneten Kommissionsbericht vom 4. März 1874, den ersten Antrag auf Revision stellte im

an;<sup>804</sup> dies tat aber der Tatsache keinen Abbruch, dass der Kantonsrat eine Totalrevision der Verfassung beschloss.<sup>805</sup>

### 11.7. Die Verfassung von 1875

In der Verfassung von 1875 war erstmals die direkte Steuer wörtlich festgehalten. Der von der Kommission vorgeschlagene Artikel 5 lautete wie folgt:

«Die jährlichen Einnahmen und Ausgaben des Staates werden durch einen Vorschlag festgestellt.

Bestimmungen über Besteuerung sind Sache der Gesetzgebung und unterliegen nach Artikel 20 der Genehmigung des Volkes.

Eine direkte Steuer kann nur auf das reine Vermögen (nach Abzug aller Schulden) und auf das reine Einkommen verlegt werden.

Geringe Vermögen arbeitsunfähiger Personen, sowie von jedem Einkommen ein zum Leben unbedingt nothwendiger Betrag sind steuerfrei.

Die Schätzung des landwirthschaftlichen Grundbesitzes soll mit Rücksicht auf die geringere Ertragsfähigkeit und bereits geschehene Leistungen desselben an den Staat (Loskauf der Zehnten und Bodenzinse) angemessen herabgesetzt werden.»<sup>806</sup>

Interessanterweise waren sich in der langen Diskussion des Verfassungsrates, wo vor allem die «bereits geschehenen Leistungen» der Landwirtschaft einen breiten Raum einnahmen (der Gegensatz Stadt-Land drohte auch hier wieder aufzubrechen), selbst die Vertreter des Regierungslagers nicht einig. So sprach sich Simon Kaiser gegen die Bevorzugung der Bauern aus,<sup>807</sup> und auch Regierungsrat Urs Heutschi war für Streichung des letzten Alineas zu Artikel 5.<sup>808</sup> Dagegen trat Heutschis Amtskollege Landammann Albert Brosi als Berichterstatter der Kommission entschieden für die Annahme des vorgeschlagenen Artikels ein. Er hatte im übrigen – späte Einsicht! – keine guten Worte für die Vorlage von 1868 übrig («Dass das Steuergesetz vom Jahre 1868 schief war, damit stimmen Alle überein.»<sup>809</sup>).

Die konservative Opposition sprach sich für Ablehnung des Vorschlags aus (Xaver Kulli: «Stelle den Antrag, es sei Artikel 5 mit Ausnahme des ersten Lemma ganz zu streichen.»<sup>810</sup>) und forderte statt der Einführung direkter Steuern eine sparsamere Finanzpolitik, wobei sogar eine Reduktion des Regierungsrates ins Auge gefasst wurde.<sup>811</sup>

Kantonsrat am 27. Mai 1874 der Konservative *Xaver Kulli*, und den letztlich rechtlich verbindenden Vorstoss reichte mit *Simon Kaiser* wiederum ein Liberaler ein (vgl. auch *Kiener*, S. 137).

<sup>804</sup> KRV 1874, S. 410.

<sup>805</sup> ebd.

<sup>806</sup> VRV 1875, S. 40.

<sup>807</sup> VRV 1875, S. 43/44.

<sup>808</sup> VRV 1875, S. 46.

<sup>809</sup> VRV 1875, S. 57.

<sup>810</sup> VRV 1875, S. 46.

<sup>811</sup> VRV 1875, S. 47; vgl. auch *Kiener*, S. 174 und 181.

Trotz der Meinungsverschiedenheiten innerhalb des liberalen Lagers und der Ablehnung der Konservativen wurde der Antrag der Kommission praktisch unverändert angenommen.<sup>812</sup> Lediglich beim letzten Abschnitt des Artikels 5 wurde eine kleine redaktionelle Korrektur vorgenommen: Statt «Die Schatzung des landwirthschaftlichen Grundbesitzes» kam «Der Steuerwerth des landwirthschaftlichen Grundbesitzes» in die Verfassung.

Neben dem Steuerparagrafen kam erstmals auch ein eigentlicher Volkswirtschaftsartikel in die solothurnische Verfassung. Der von der Kommission vorgeschlagene Artikel 13 («Die Förderung der Volkswirtschaft ist Aufgabe des Staates. Er hat deshalb die Interessen der Land- und Forstwirtschaft, des Handels, der Industrie und Gewerbe in geeigneter Weise, u. A. durch öffentliche Kreditanstalten [wie die Bank, Hypothekarkasse], zu schützen und zu fördern.»<sup>813</sup>) wurde vom Rat ohne Diskussion verabschiedet. Lediglich der Zusatz in Klammern («wie die Bank, Hypothekarkasse») wurde gestrichen, denn «es könnte vielleicht aus dem Artikel gefolgert werden, dass der Staat die Bankinstitute garantiere»<sup>814</sup> (Albert Brosi) – was aber bekanntlich auch ohne Verfassungsartikel der Fall war!

### *11.8. Das Steuergesetz von 1879*

Wie schon die Partialrevision von 1867 gab auch die Totalrevision von 1875 dem Gesetzgeber die verfassungsmässige Grundlage für eine (neuerliche) Steuervorlage. Es dauerte allerdings vier Jahre, bis der Kantonsrat 1879 das vom Regierungsrat vorgeschlagene Steuergesetz behandelte, nach dessen Artikel 1 «eine Vermögens- und Einkommenssteuer erhoben werden (kann), wenn der Ertrag des Staatsvermögens und die übrigen gesetzlichen Einnahmen zur Bestreitung der Staatsausgaben nicht hinreichen.»<sup>815</sup> Abgesehen von der Formulierung, dass die Steuer nicht zwangsläufig erhoben werden muss, sondern erhoben werden kann, brachte die am 2. April 1879 vor den Kantonsrat gekommene Vorlage gegenüber ihren Vorgängerinnen die Neuerung, dass nur noch 30 Prozent<sup>816</sup> des landwirtschaftlichen Grundbesitzes steuerfrei war (Artikel 3.4.).

Trotz dieser Änderung und der Mahnung von Kommissionsberichterstatter Josef von Arx («Wenn die Landwirtschaft treibende Bevölke-

<sup>812</sup> VRV 1875, S. 58.

<sup>813</sup> VRV 1875, S. 86.

<sup>814</sup> ebd.

<sup>815</sup> Steuergesetz 1879, S. 1.

<sup>816</sup> Der Regierungsrat hatte ursprünglich 25 Prozent vorgeschlagen (KRV 1879, S. 70).

rung gegen das Gesetz Stellung nimmt, so ist dasselbe verloren.»<sup>817</sup>) war es aber keineswegs so, dass von bäuerlicher Seite grosse Opposition gemacht wurde. Regierungsrat Bonaventur Baumgartner, Präsident des Solothurnischen Landwirtschaftlichen Vereins,<sup>818</sup> stellte sich jedenfalls hinter den regierungsrätlichen Vorschlag.<sup>819</sup> Seine Worte liessen an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig: «Nach den Vorschlägen der Regierung hat die Landwirtschaft keinen Grund, sich gegenüber dem Kapital und der Industrie zu beklagen.»<sup>820</sup>

Nach der zweiten Beratung des Steuergesetzes<sup>821</sup> im Juli 1879 gab es denn auch bei der Schlussabstimmung wenig Gegenstimmen. Mit 75:11 wurde das Steuergesetz angenommen,<sup>822</sup> wobei die elf Nein-Stimmen fast durchwegs von Konservativen aus den Bezirken Thierstein und Bucheggberg stammten.

Offensichtlich aufgeschreckt durch das mangelnde Interesse in der Öffentlichkeit reichte Urs Heutschi den Antrag ein, dass der Regierungsrat eingeladen werde, «vor Anordnung der Volksabstimmung über das Steuergesetz eine übersichtliche Darstellung des Finanzhaushaltes des Kantons abzufassen und dieselbe als Beilage zum Steuergesetz zu veröffentlichen.»<sup>823</sup> Dem stimmte der Kantonsrat oppositionslos zu.<sup>824</sup>

In seiner Schrift wies der Regierungsrat darauf hin, dass die Einnahmen in den letzten 20 Jahren nicht so stark gestiegen waren wie die Ausgaben,<sup>825</sup> weshalb der Staat dringend auf neue Mittel angewiesen sei.

Doch trotz dieses Aufrufs und der von Regierungsrat Urs Heutschi vor dem Kantonsrat gezeigten Zuversicht («Die zwingende Nothwendigkeit, ein Gesetz für direkte Steuern zu erlassen, wird wohl von niemandem, der mit dem finanziellen Status unseres Kantons vertraut ist,

<sup>817</sup> KRV 1879, S. 85. (Auf der ersten Seite sprach sich *von Arx* aber auch dagegen aus, den Bauern zu stark entgegenzukommen: «Die frühern Leistungen des Grundeigentums sollten nicht allzusehr berücksichtigt werden und die gegenwärtigen Besitzer haben nichts geleistet.»; KRV 1879, S. 89/90).

<sup>818</sup> vgl. S. 34.

<sup>819</sup> KRV 1879, S. 86.

<sup>820</sup> KRV 1879, S. 90.

<sup>821</sup> Der Kantonsrat liess nach der ersten Beratung einige Tausend Exemplare des neuen Steuergesetzes unters Volk bringen. Es ging allerdings kein einziger Abänderungsvertrag und auch kein Wunsch ein (!), was *Josef von Arx* mit den Worten kommentierte: «Es scheint fast, als ob das Volk überhaupt nicht auf den Erlass eines Steuergesetzes eingehen wolle.» (KRV 1879, S. 180).

<sup>822</sup> KRV 1879, S. 205.

<sup>823</sup> ebd.

<sup>824</sup> ebd.

<sup>825</sup> Der Finanz-Haushalt des Kantons Solothurn, S. 38.

im Ernst bestritten werden können.»<sup>826</sup>) lehnte das Volk am 30. November 1879 die Vorlage mit 7436:5135 Stimmen ab.<sup>827</sup>

Damit war eine weitere Möglichkeit zur Sanierung der maroden Staatsfinanzen verpasst. Dies war um so verhängnisvoller, als die Staatskasse durch die Bankverluste noch stärker unter Druck kam. Die grosse Hoffnung zur Verbesserung des Finanzhaushaltes ruhte nun auf der Totalrevision der Verfassung von 1887.

## 12. Die Verhandlungen des Verfassungsrates 1887

Wenn in diesem umfangreichen Kapitel die Verhandlungen des solothurnischen Verfassungsrates von 1887 etwas genauer unter die Lupe genommen werden, so soll es nicht Ziel sein, chronologisch Geschäft für Geschäft, Artikel für Artikel abzuhandeln. Dazu genügt die Lektüre der gedruckten Verfassungsratsverhandlungen. Vielmehr soll ein Schwergewicht auf die wichtigsten Punkte gelegt werden – allen voran die Verkleinerung der Wahlkreise und die Einführung der direkten Steuer als jeweilige Hauptpostulate der Konservativen bzw. der Liberalen. Dabei werden jeweils nicht nur die Diskussionen im Verfassungsrat, sondern auch die Argumente in den verschiedenen Zeitungen und (leider nur spärlich eingegangene) Eingaben verschiedener Interessengruppen an den Verfassungsrat berücksichtigt.

### *12.1. Oppositionelle Siege bei Präsidentschafts- und Kommissionswahlen*

Sämtliche 100 Verfassungsräte, von denen 30 bereits dem Kantonsrat und vier dem Regierungsrat angehörten<sup>828</sup> (von der fünfköpfigen Exekutive hatte nur Rudolf Kyburz auf eine Wahl verzichtet), waren anwesend, als Alterspräsident Urs Josef Willi aus dem Bezirk Gösgen<sup>829</sup> am 14. Juli 1887 die konstituierende Sitzung eröffnete. Bereits der erste Tag liess den Zündstoff erahnen, den die kommenden Verhandlungen in sich bargen. Erstmals kam dies zum Ausdruck in der Eröffnungsrede des liberalen Alterspräsidenten, der unter anderem erklärte:

«Nachdem vor kaum einem Jahre die Verfassungsrevision kühl aufgenommen und namentlich eine Totalrevision durch einen Verfassungsrath entschieden abgelehnt worden, hat der Volkswille dann am 15. Mai abhin sich in einer Weise manifestirt wie bei

<sup>826</sup> KRV 1879, S. 68.

<sup>827</sup> Amts-Blatt 1879, S. 505.

<sup>828</sup> Zum Vergleich: Dem von 1981 bis 1986 im Amt gewesenen letzten Solothurner Verfassungsrat gehörte lediglich in der Anfangsphase ein Kantonsrat, nie aber ein Regierungsrat an.

<sup>829</sup> vgl. S. 119.