Steuereinnahmen als Mittel zu einem handlungsfähigen Staatswesen. Direktdemokratische Hürden im Graubünden der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts

Rudolf Haltiner-Glasstetter

Die eidgenössische Bundesverfassung von 1848 führte im Kanton Graubünden zur neuen Kantonsverfassung von 1854. Diese war nötig geworden, weil die Bundesverfassung die Souveränität auf die Gesamtheit des Volkes festlegte und damit die politische Bedeutung der Gerichtsgemeinden, die bisherigen Träger der politischen und gerichtlichen Gewalt, aufgehoben hatte. Letztere hatten sich im 16. Jahrhundert aus den feudalen Herrschaften heraus entwickelt. Sie bestanden zumeist aus mehreren Nachbarschaften, die ihrerseits autonome Wirtschaftsgenossenschaften darstellten und häufig auch mit den Kirchgemeinden identisch waren.[1]

Während also das Gerichtsbürgerrecht seine volle Kraft verlor, gewann das Kantonsbürgerrecht an Bedeutung. Ab jetzt konnte die Stimme jedes Kantonsbürgers bei kantonalen Abstimmungen voll zur Geltung kommen. Zwischen dem Kanton und seinen Bürgern stand nicht mehr der «Wall der Gerichtsgemeinde, über den die Stimme des Einzelnen nicht drang.»[2] Allerdings konnte sich der Bürger auch nicht mehr hinter diesem Wall verbergen, wenn der Kanton ihn brauchte.

Und dies geschah schon recht bald. Da der Kanton mit der 1848er-Verfassung die Einnahmen aus den Zöllen und aus dem Postregal an die Eidgenossenschaft verloren hatte, wurde eine direkte Besteuerung der Kantonseinwohner unausweichlich. Doch der Widerstand dagegen war erheblich. Und weil im Kanton Graubünden mit der Kantonsverfassung von 1854 das Gesetzesreferendum eingeführt worden war, musste in der Folge jede Gesetzesänderung dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden.[3] Doch erst bei der vierten Abstimmung 1856

1 Vgl. Randolph C. Head, Die Bündner Staatsbildung im 16. Jahrhundert. Zwischen Gemeinde und Oligarchie, in: Handbuch der Bündner Geschichte, Chur 2005 (Bd. 2), S. 85–112.

2 Peter J. Barblan, Der Staatshaushalt des Kantons Graubünden seit dem Beitritt zum eidgenössischen Bund bis zur Einführung der direkten Steuern im Jahre 1856, in: Jahresbericht der Historisch-Antiquarischen Gesellschaft von Graubünden 39 (1909), S. 60–200, hier S. 79. Online: https://doi.org/10.5169/SEALS-595862 (25.10.2024).

3 Verfassung für den Kanton Graubünden. In Kraft getreten am 1. Februar 1854. Kleinräthliches Ausschreiben vom 25. Januar 1854, Art. 2. Online: Amtliche Gesetzessammlung (Chron. Sammlung), https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/change_documents/12189 (22.4.2025); vgl. dazu auch: Christian Rathgeb, 111 Jahre Bündner Kantonsverfassung. Zur Bedeutung der Bündner Kantonsverfassung vom 2. Oktober 1892, in: Bündner Monatsblatt. Zeitschrift für Bündner Geschichte, Landeskunde und Baukultur 3 (2003), S. 467–495.

wurde das erste kantonale Steuergesetz angenommen. Dieses sah eine Vermögens-, Erwerbs- und Virilsteuer vor. Letztere entsprach einer Kopfsteuer auf volljährige männliche Einwohner, deren Höhe jedes Jahr vom Grossen Rat je nach kantonalem Defizit festgesetzt wurde. Damit war die 1849 zum ersten Mal erhobene Repräsentanzsteuer nach kurzer Zeit wieder vom Tisch.[4] Sowieso stellte diese, wie es der Bündner Staatsrechtler Otto Gieré mit einem Vergleich der Steuereinnahmen nach altem und neuem System zeigen konnte, eine «schreiende Ungerechtigkeit» dar.[5]

Zwischen 1865 und 1881 wurden im Kanton Graubünden insgesamt sieben kantonale Steuervorlagen zur Abstimmung gebracht. Jedoch folgte das Stimmvolk in lediglich drei Fällen den Empfehlungen der Behörden. Bei den anderen vier Abstimmungen verweigerte der Bündner Souverän dem Grossen Rat die Gefolgschaft. Auch wenn es bei diesen Vorlagen vordergründig immer um das Gleichgewicht der kantonalen Ausgaben und Einnahmen ging, nutzten einzelne Parlamentarier die Gelegenheit, um auch Postulate für mehr Gerechtigkeit einzureichen, die teilweise zu hitzigen Diskussionen führten. Debattiert wurde hauptsächlich über die Besteuerung des landwirtschaftlichen Erwerbs und Vermögens, die Einführung der steuerlichen Progression, die Entlastung der unteren und die Besteuerung der obersten Einkommensklassen sowie die Besteuerung von Erbschaften.[6]

Die Versuche zur Entwicklung eines handlungsfähigen Staatswesens im Kanton Graubünden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts weisen unter anderem auch auf den komplexen Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und föderalistisch-politischem System hin, wie es auch auf Ebene der Eidgenossenschaft beobachtet werden konnte.[7] So stellt sich in Anlehnung an Jakob Tanners Arbeit zur Geschichte des Steuerstaates in der Schweiz die Frage, inwiefern auch in Graubünden der Kampf um eine niedrige fiskalische Belastung Ausdruck der ökonomischen Opportunitätsstruktur war und Widerstände gegen staatliche Interventionen neben der Abwehr zentralstaatlicher Machtanmassungen auch der Wahrnehmung eigener Vorteile dienten.[8]

4 Gemäss dem 1852 erstmals in Kraft getretenen Gesetz über die Repräsentanz- und Lastenverteilung wurden die 67 Sitze im Grossen Rat auf die 39 Kreise verteilt. 1853 wurde auf jede Repräsentanzstimme 425 Fr. und 1855 bereits 2'000 Fr. erhoben. STAGR, Der Grosse Rath des Kantons Graubünden an die Ehrs. Kreise und Gemeinden desselben, vom 26.6.1865, in: Abschiede des Grossen Rathes, 1857–1869), online: https://www.gr-lex.gr.ch (15.3.2025).

5 Otto Gieré, Der Staatshaushalt des Kantons Graubünden seit der Einführung der direkten Steuern bis heute (1856–1914), Universität Bern 1916, S. 4.

6 Vgl. Friedrich Manatschal, Einiges aus Bündens öffentlichem Leben der letzten 50 bis 60 Jahre, in: Bündner Monatsblatt. Zeitschrift für bündnerische Geschichte, Landes- und Volkskunde 9 (1914), S. 281–290.

7 Jakob Tanner, Der totaldemokratische Minimalstaat. Zur Geschichte des Steuerstaates in der Schweiz, in: Gisela Hürlimann, Jakob Tanner (Hg.), Steuern und Umverteilen. Effizienz vs. Gerechtigkeit, Zürich 2012, S. 27–54, hier S. 29.

8 Ebd.

Obwohl in den Standardwerken zur Bündner Geschichte die Wirtschafts- und Verwaltungsgeschichte Berücksichtigung findet,[9] bleibt bis heute die Entwicklung des Bündner Steuerwesens nach der Mitte des 19. Jahrhunderts weitgehend unerforscht. Hier will dieser Aufsatz – mindestens ansatzweise – eine Lücke schliessen.

Endlich ein neues Steuergesetz

Am 9. Juni 1865 beriet der Grosse Rat den regierungsrätlichen, von der Finanzverwaltung und der Standeskommission begutachteten Vorschlag für ein neues Steuergesetz.[10] Der Regierungsrat hatte sich in seiner Botschaft ans Parlament auf minimale Änderungen beschränkt, im Wissen, dass jede Veränderung in diesem Gesetz auf Widerstand stossen würde. Anpassungen sollten einzig bei der sogenannten Virilsteuer, bei der Spezifikation des Vermögens und schliesslich bei der Gültigkeitsdauer des Gesetzes gemacht werden. Jedoch sollten die Bauern auch weiterhin von der Besteuerung ihres Vermögens verschont bleiben. Schon in der Standeskommission war der Antrag der kantonalen Finanzverwaltung, künftig das im Viehbesitz liegende Vermögen ebenfalls in Besteuerung zu nehmen, nicht beliebt gewesen, weshalb dem Grossen Rat vorgeschlagen wurde, bei der bisherigen Praxis zu bleiben.[11] Der Grosse Rat störte sich offenbar auch nicht am Widerspruch innerhalb von Paragraf 3, einerseits lediglich das Kirchen-, Pfrund-, Schul- und Armengut von der Steuer zu befreien, andererseits aber die bisherige Nichtbesteuerung des bäuerlichen Viehbestands fortzuführen. Selbst ein aus der Mitte des Parlaments erhobener Abänderungsantrag, wonach der landwirtschaftliche Erwerb wenigstens zum halben Ansatz der gewöhnlichen Erwerbssteuer belastet werden sollte, wurde aus Rücksicht auf die Landwirte abgelehnt. Auch hatte die Finanzkommission in ihrem Gutachten eingebracht, dass bei der Erwerbssteuer eine Ermässigung der Ansätze zugunsten der beiden niedrigsten Klassen von einem halben auf ein viertel Prozent beziehungsweise von dreiviertel auf ein halbes Prozent gesenkt werden sollten. Doch auch dieser sozial motivierte Vorschlag wurde im Rat abgelehnt, wie auch jener, zu den bereits bestehenden sieben Klassen noch eine achte für Erwerbseinkommen von 9'000

9 Vgl. Friedrich Pieth, Bündner Geschichte, Chur 1945; Peter Metz, Geschichte des Kantons Graubünden, Chur 1991; Verein für Bündner Kulturforschung (Hg.), Handbuch der Bündner Geschichte. 19. und 20. Jahrhundert, Chur 2000 (Bd. 3).

10 Staatsarchiv Graubünden (StAGR), Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Jahr 1865, S. 18–22. Von 1814–1892 wurde im Kanton Graubünden die neunköpfige Standeskommission vom Grossen Rat gewählt, hatte dessen Geschäfte vorzubereiten und besass exekutive und richterliche Befugnisse. Vgl. Achilles Weishaupt: Standeskommission, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 23.12.2010. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/027470/2010-12-23/.

11 StAGR, Verhandlungen der Standeskommission im Jahre 1865, S. 81–85.

Franken und mehr mit einem Ansatz von vier Prozent beizufügen. Die Steuerprogression sollte auch zukünftig noch viel zu reden geben.[12]

Die ganze Zurückhaltung der exekutiven Behörden hatte nichts genützt; denn praktisch alle substanziellen Anpassungsvorschläge der Finanzverwaltung, der Standeskommission, des Regierungsrates als auch jene aus der Ratsmitte wurden schliesslich vom Parlament abgelehnt. Hingegen wurde der Antrag der Standeskommission gutgeheissen, wonach die bisherige, sich nach dem jeweiligen Ansatz für die Vermögenssteuer ausrichtende Virilsteuer neu auf einen Franken festgelegt werden sollte. Sogar der Antrag der Standeskommission, die Gültigkeit des Gesetzes nicht mehr wie bisher auf fünf Jahre zu beschränken, sondern, wie es bei anderen Gesetzen der Fall sei, es so lange fortdauern zu lassen, bis es auf dem verfassungsmässigen Weg aufgehoben, abgeändert oder durch ein anderes ersetzt wird, fand keine Gnade.[13]

Der Grosse Rat hatte sich also in der Debatte mehrheitlich für eine im Wesentlichen unveränderte Weiterführung des Gesetzes eingesetzt. Man verzichtete auf sozial ausgerichtete Neuerungen und verschonte weiterhin die Vermögenden und die Landwirte. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass in progressiveren Kreisen diese Haltung im Parlament bedauert wurde. Florian Gengel (1834–1905), ein führender Vertreter des freisinnigen Lagers, der sich unter anderem auch für eine Verfassungsrevision und die direkte Demokratie einsetzte, schrieb im Zuge der Verhandlungen im Grossen Rat in der von 1860 bis 1965 erschienenen *Bündnerischen Wochenzeitung*:

> Es ist zu bedauern, dass bei Berathung und Festsetzung eines so wichtigen, die Interessen der verschiedenen Klassen der Staatsbürger so tief berührenden Gesetzes nicht sowohl die Idee der Gerechtigkeit und Rechtsgleichheit zur unverrückbaren Grundlage genommen wird, sondern dass der Gesetzgeber, um sich der Annahme eines solchen Gesetzes eher versichern zu können, stets fort zu Gunsten der einen Staatsbürger auf Kosten der anderen Rücksicht zu nehmen und Privilegien statuiren zu müssen glaubt.[14]

Mit einem Ja-Stimmenanteil von 68,5 Prozent wurde schliesslich die Vorlage angenommen.[15] Immerhin hatten aber 8 der 39 Kreise die Vorlage verworfen, darunter der bevölkerungsreichste Kreis Chur mit einem Nein-Stimmenanteil von 98,3 Prozent. Hier war es den progressiven Kräften offenbar gelungen, die Stimmbevölkerung davon zu überzeugen, dass es dem zur Abstimmung vorliegenden Steuergesetz weiterhin an Gerechtigkeit mangle.

12 StAGR, Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Jahr 1865, S. 19.

13 Ebd., S. 20.

14 g. [Florian Gengel?], Aus den Verhandlungen des Grossen Rathes, in: Bündnerische Wochenzeitung, 17.6.1865.

15 StAGR, Anhang zum Abschied des Grossen Raths vom 23. Juni 1866, S. 20f.

Auf holprigem Weg zur nächsten Revision

Aufgrund der Erfahrung mit den vergangenen Versuchen, das Steuergesetz in substanzieller Weise anzupassen, entschied der Grosse Rat 1870 nach Ablauf der fünfjährigen Geltungsdauer, den Stimmberechtigten erneut keine wesentlichen Änderungen vorzuschlagen. Er verzichtete damit auf die Einführung einer Progression bei der Vermögenssteuer, welche schon verschiedentlich diskutiert worden war. Erhöht werden sollte lediglich die Grenze der Steuerfreiheit zu Gunsten des kleinen Gewerbes von bisher 500 Franken auf neu 600 Franken. Auch sollte die beschränkte Geltungsdauer von fünf Jahren weggelassen werden.[16]

Gleichzeitig mit der Revision des Steuergesetzes schlug der Grosse Rat mit einem separaten Gesetzesentwurf die Einführung der Besteuerung von Seitenerbschaften, Vermächtnissen und Schenkungen vor. Dabei hätte von den näheren zu den entfernteren Verwandtschaftsgraden eine Progression der Erbschaftsgebühren zu herrschen. Es war vorgesehen, dass der Ertrag dieser Steuer je zur Hälfte dem Kanton und den Gemeinden zufalle, womit das Recht der Gemeinden zur direkten Erhebung von Erbschaftssteuern abgeschafft wäre. Letztere sollten ihren Anteil an diesem Steuerertrag ausschliesslich zugunsten «frommer Stiftungen» verwenden, wie das in denjenigen Gemeinden, wo bisher Erbschaftssteuern direkt erhoben wurden, auch bereits so gehandhabt worden war. Für den Anteil des Kantons sah der Grosse Rat eine Verwendung zur Schuldentilgung vor, was er mit der Schwierigkeit begründete, diesen jährlich schwer vorauszusehenden Betrag in dem jeweiligen Voranschlag der Einnahmen zu berücksichtigen.[17]

Die Stimmberechtigten verwarfen sowohl die Revision des Steuergesetzes als auch das Gesetz betreffend Erbschaftssteuern. Beim Steuergesetz führten die fehlenden Revisionspunkte zur Förderung der Steuergerechtigkeit, der erneute Versuch, die Geltungsdauer nicht mehr zu beschränken, sowie die grundsätzliche Abneigung gegen jegliche kantonale Gesetzgebung erneut zur Ablehnung. Zu den ablehnenden Kreisen gehörten, wie schon fünf Jahre zuvor, die progressiveren Kreise Chur, Davos und Oberengadin sowie praktisch alle italienischsprachigen Kreise.[18]

Die Einführung einer kantonalen Erbschaftssteuer hätte eine Ausweitung des Fiskus dargestellt und die Steuerautonomie der Gemeinden stark eingeschränkt. Es waren denn auch lediglich die Stadt Chur, die die Vorlage fast einstimmig, die Kreise Bergün und Trin, die sie mit mehr als einer Zweidrittel-Mehrheit, sowie der Kreis Thusis, der sie mit einer eher knappen Mehrheit annahmen.

16 StAGR, Abschied des Grossen Raths vom 30. Juni 1870, S. 1–6.

17 StAGR, Der Grosse Rath des Kantons Graubünden an die Ehrs. Kreise und Gemeinden desselben, 20. Juni 1870, S. 4.

18 StAGR, Bestand II.5.p.

Grosse Verhandlungen für kleine Retuschen

Nach der vorjährigen Ablehnung eines neuen Steuergesetzes entschied sich die Standeskommission bereits am 13. April 1871 – notabene ohne konkreten Auftrag des Grossen Rates –, einen neuen Entwurf vorzubereiten.[19] Sie stellte die These auf, dass wohl die unterbliebene Ausdehnung der Progression auf die Vermögenssteuer als auch die neu vorgeschlagene unbegrenzte Geltungsdauer zur Ablehnung geführt hatten. Trotzdem verzichtete die Standeskommission in ihrer Mehrheit aus zwei Gründen darauf, dem Grossen Rat eine Progression bei der Vermögenssteuer vorzuschlagen: Sie befürchtete einerseits deren «volkswirtschaftliche Unzweckmässigkeit» und andererseits die abschreckende Wirkung auf die «Einwanderung fremden Kapitals.»[20]

Erneut stand in der Standeskommission auch die Steuerbefreiung des landwirtschaftlichen Erwerbs zur Debatte. Wiederum wurde von einer Minderheit moniert, dass diese gegen den Grundsatz gleicher Behandlung allen Erwerbs verstosse und die grössere Salzsteuer der Viehzüchter kein Äquivalent für den Steuererlass in anderen Zweigen der Landwirtschaft darstelle, wie beispielsweise im Weinbau. Die Gegner dieses Vorschlags befürchteten jedoch, dass mit der als Kompensation zur Einführung einer landwirtschaftlichen Erwerbssteuer gedachten, teilweisen oder ganzen Abschaffung der Salzsteuer ein sehr grosser, schwer zu deckender Ausfall in den Finanzen des Kantons einherginge. Im Weiteren, so argumentierten sie, würde die Besteuerung des landwirtschaftlichen Erwerbs bei der starken Bodenzerstückelung nahezu illusorisch werden, da sich die Zahl der steuerpflichtigen Landwirte im Zusammenhang mit den statuierten Steuerbefreiungen auf eine äusserst geringe reduzieren müsse.[21] Damit war in der Standeskommission die Besteuerung des landwirtschaftlichen Erwerbs einmal mehr vom Tisch.

An drei Tagen im Juni 1871 fanden die grossrätlichen Beratungen zur neuen Gesetzesrevision statt. Dabei sollte aber nicht nur der Gesetzesentwurf der Standeskommission, sondern als Alternativen dazu auch ein Einkommenssteuergesetz und schliesslich der bisherige «Repräsentanzschnitz»[22] diskutiert werden, obwohl mit einem Antrag aus der Ratsmitte die endgültige Abschaffung des Letzteren «als längst antiquierte und ungerechteste Steuer» gefordert wurde.[23]

In der Detailberatung gab die Besteuerung der im Ausland befindlichen Kapitalien, Betriebsfonds und Barschaften zu reden. Gemäss einem Antrag aus dem Rat sollte dieses Vermögen nur dann besteuert werden, wenn es nicht schon

19 StAGR, Verhandlungen der Standeskommission 1871 (Beilage zum Kantons-Amtsblatt), S. 15–19.
20 Ebd., S. 16.
21 Ebd., S. 17.
22 Siehe Anmerkung 5.
23 StAGR, Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Jahre 1871, S. 59.

vom betreffenden Staat besteuert worden ist. Eine Doppelbesteuerung, so lautet die Argumentation, führe lediglich zu Ungenauigkeiten in den Vermögensangaben und «zur Uebervortheilung des Staates, also zur Unmoralität der Staatsbürger beitragen, da eine solche doppelte Last schwer drücken und viele sich ihrer auf die eine oder andere Weise zu entledigen suchen werden.»[24] Der Antrag auf Besteuerung von im Ausland befindlichen Kapitalien, Betriebsfonds und Barschaften blieb schliesslich chancenlos.

Viel zu reden gab die Progression bei der Vermögenssteuer. Es wurde der Antrag gestellt, die neu einzuführende achte Klasse (400'001 Franken und darüber) fallen zu lassen, da «es unthunlich erscheine, für ganz wenige Individuen, die man gleichsam dadurch mit dem Namen benenne, eine eigene Klasse zu creiren.»[25] Doch auch dieser Antrag erhielt keine Mehrheit, wie auch jener, die Progression erst mit 40'001 Franken zu beginnen und nicht schon mit 20'001 Franken, da die Mehrheit der Ansicht war, dass Vermögen ab 20'001 Franken keineswegs zu den geringen Vermögen gehörten. Auch die weiteren Anträge zur Abänderung des standesrätlichen Gesetzesentwurfs wurden allesamt abgelehnt. So jener zur Erhöhung des Freibetrags für die Erwerbssteuer oder jener zur Streichung der obersten Erwerbssteuerklasse und auch jener zur Befreiung der «Blinden, Irren und Stummen» von der Virilsteuer.[26]

Nach eingehender Beratung über das Steuerregister, den Steuereinzug und das mögliche Vorgehen, falls die Revision in der Abstimmung verworfen werden sollte, genehmigte der Grossen Rat das Steuergesetz. Man entschied, den Kreisen und Gemeinden in einem zweiten Rekapitulationspunkt die Frage zu stellen, ob bei Ablehnung des neuen Steuergesetzes jenes von 1866 für weitere fünf Jahre Gültigkeit haben sollte. Damit wollte der Grosse Rat verhindern, bei einer Ablehnung des Gesetzes erneut den «Repräsentanzschnitz» anwenden zu müssen.[27]

Doch die Befürchtung einer weiteren Ablehnung des Steuergesetzes war unbegründet. Ganz im Gegenteil nahmen die knapp zehntausend Votanten des Kantons das neue Steuergesetz, das vom 1. Januar 1871 bis am 31. Dezember 1875 seine Gültigkeit haben sollte, mit über siebzig Prozent Ja-Stimmenanteil an.[28] Während die Zustimmung in den Kreisen Avers, Chur, Disentis, Küblis, Jenaz, Rhäzüns, Safien und Trins mit über 95 Prozent Ja-Stimmenanteil sehr hoch ausfiel, lehnten die Stimmenden in den italienischsprachigen Circoli Bergaglia, Calanca und Roveredo die Vorlage mit mehr als 80 Prozent Nein-Stimmenanteil ab.

24 Ebd., S. 63.
25 Ebd., S. 65.
26 Ebd., S. 67.
27 StAGR, Der Grosse Rath des Kantons Graubünden an die Ehrs. Kreise und Gemeinden desselben vom 1. Juli 1871, S. 3.
28 StAGR, Bestand II.5.p.

Damit trat für die fünfjährige Periode von 1871 bis 1875 ein nur in geringen Teilen revidiertes Steuergesetz in Kraft, wonach sich die direkten Kantonssteuern nach wie vor aus einer Vermögenssteuer, einer Erwerbssteuer und einer Virilsteuer zusammensetzten. Der Vermögenssteuer unterworfen war das im Kanton gelegene Grundeigentum in Form von Gebäulichkeiten sowie alle innerhalb oder ausserhalb des Kantons befindlichen Kapitalien, Betriebsfonds und Barschaften von Kantonseinwohnerinnen und -einwohnern. Steuerbefreit blieb nach wie vor das Kirchen-, Pfrund-, Schul- und Armengut. Die Vermögenssteuer kannte acht Vermögensklassen sowie eine einfache Progression. Die Erwerbssteuer bezog sich auf das reine Einkommen nach Abzug der Betriebskosten aller im Kanton situierten Gewerbebetriebe sowie auf Löhne, Pensionen und Leibrenten. Wie die Vermögenssteuer kannte auch die Erwerbssteuer mehrere Klassen sowie eine Progression, die vom deklarierten Vermögen abhing. Von der Erwerbssteuer ausgenommen blieben nach wie vor das landwirtschaftliche Einkommen sowie jährliche Einkommen unter 100 Franken beziehungsweise unter 500 Franken, falls das Vermögen keine 3'000 Franken betrug. Eine jährliche Virilsteuer von einem Franken wurde weiterhin von jedem männlichen Kantonseinwohner erhoben, der das 17. Altersjahr erfüllt hatte.[29]

Ein weiterer Anlauf: Aber Mutlosigkeit wird bestraft

Kurz vor Ablauf der fünfjährigen Frist erteilte der Grosse Rat am 25. November 1874 der Standeskommission den Auftrag, eine erneute Revision des Steuergesetzes an die Hand zu nehmen und ihm anlässlich der Session im Mai und Juni des Folgejahres einen Entwurf vorzulegen. Im Auftrag explizit enthalten war auch die Überprüfung einer allgemeinen Amnestie für bisher zu niedrige Vermögensangaben. Ansonsten erwartete der Grosse Rat lediglich «zweckdienliche Abänderungen» im Gesetz.[30] Pünktlich auf die Frühjahrssession 1875 hin lag dieser Entwurf vor, so dass der Grosse Rat wie geplant mit der Debatte darüber beginnen konnte.

Einmal mehr wurde die Abschaffung der Virilsteuer beziehungsweise deren Umwandlung in eine Kopfsteuer erwogen, da diese eine «Ungerechtigkeit gegenüber den ärmeren Klassen» darstelle.[31] Der Maienfelder Patriot Max Franz

29 StAGR, Der Grosse Rath des Kantons Graubünden an die Ehrs. Kreise und Gemeinden desselben vom 1. Juli 1871.

30 StAGR, Verhandlungen der Standeskommission. Montag den 1. bis Donnerstag, den 11. März 1875.

31 StAGR, Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Jahre 1875. Sitzung vom 31. Mai bis 19. Juni incl., S. 25.

(1814–1891),[32] ein energischer Bauernvertreter, hielt dem jedoch in pathetischer Weise entgegen:

> Es sei von dem Patriotismus der Kantonseinwohner zu erwarten, dass Alle diese kleine Steuer willig tragen und dies umso mehr, als der Grundsatz einer möglichst richtigen Vertheilung der Steuern unwiderlegbar sei. Der Republikaner, welcher Hoheitsrechte ausübe, müsse sich auch Opfer gefallen lassen.[33]

Damit wurde diese Änderung nicht weiterverfolgt. Auch einem Antrag um Steuerbefreiung von sich im Ausland befindenden Kapitalien, Betriebsfonds und Barschaften von Kantonseinwohnern war im Rat kein Erfolg beschieden. Ebenfalls keine Unterstützung fand der Antrag, ausnahmslos alle Taggelder von politischen und richterlichen Behörden und Kommissionen der Besteuerung zu unterwerfen. Eine Erhöhung des steuerfreien Erwerbsbetrags von 600 auf 800 Franken «Behufs Erleichterung der Arbeiterklassen» lehnte der Rat gleichfalls ab.[34]

Für Personen mit einem tiefen Einkommen sollte das neue Steuergesetz keine Änderung bedeuten, für Personen mit mittlerem Einkommen sollte die Steuer etwas günstiger und für Personen mit hohem Einkommen etwas teurer werden. Nicht nur die Fürsprecher eines handlungsfähigen Staates, sondern auch die Verfechter einer gerechteren Belastung der unterschiedlichen Erwerbsklassen hatten in der Zwischenzeit im Grossen Rat an Durchsetzungskraft zugelegt.

Die wohl wesentlichste Änderung des Gesetzes bezog sich auf die offensichtlich zahlreich zu Tage getretenen Steuerbetrügereien. Als Gegenmassnahme diskutierte der Grosse Rat über die Einführung einer amtlichen Vermögensinventarisation, wobei er sich – wie schon in vorausgehenden Debatten – auch bei dieser Revision nicht zu einer obligatorischen Einführung entschliessen konnte. Hingegen sah der Gesetzesentwurf eine fakultative Anwendung vor. Demnach sollten die Steuerkommissionen bei begründetem Verdacht von Vermögens- oder Erwerbsverheimlichung entweder gemäss dem bisher gesetzlich zulässigen Verfahren das fragliche Vermögen oder Erwerbseinkommen von sich aus nach Ermessen taxieren oder aber beim Kleinen Rat eine amtliche Inventarisation beantragen. Der Grosse Rat führte ausserdem den Grundsatz ein, wonach das gesamte Vermögen einer Aktiengesellschaft mit Ausnahme anderswo befindlichen Grundeigentums an ihrem Domizil versteuert werden soll. Zusammen mit der Heraufsetzung der Altersgrenze für den Beginn der Virilsteuerpflicht auf das erfüllte zwanzigste Altersjahr sowie der Erhöhung der Virilsteuer

32 Jürg Simonett, Max Franz, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 22.11.2021. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/005297/2021-11-22/.

33 StAGR, Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Jahre 1875. Sitzung vom 31. Mai bis 19. Juni incl., S. 25. Vgl. dazu auch: O. A., Aus den Grossraths-Verhandlungen 3. Juni, in: Bündner Tagblatt, 6. Juni 1875.

34 Ebd., S. 34.

von einem auf eineinhalb Franken verabschiedete der Rat das Gesetz zuhanden der Kreise, Gemeinden und der Stimmbürger.[35]

Mit 52,5 Prozent Nein-Stimmenanteil verwarfen die Abstimmenden das Gesetz knapp. Damit blieben vorerst die Entlastung der mittleren Einkommen beziehungsweise die stärkere Belastung der hohen Einkommen sowie die griffigeren Massnahmen gegen Steuerbetrügereien auf der Strecke. Somit blieb das für die Jahre 1871 bis 1875 gültige Steuergesetz weitere fünf Jahre in Kraft. Das mehrheitlich landwirtschaftliche Graubünden stand offensichtlich jeder Gesetzgebung im steuerlichen Bereich nach wie vor ablehnend gegenüber.

Gegen die Schlachtung der Heiligen Kuh

Am 19. Juni 1880 erteilte der Grosse Rat der Standeskommission aufgrund der fünfjährigen Beschränkung des Steuergesetzes erneut den Auftrag, einen Gesetzesentwurf vorzubereiten. Am 4. Juni 1881 konnte das Parlament mit der Beratung dieses Vorschlags beginnen.[36] Zu Diskussionen Anlass gaben neben dem Vorschlag der Standeskommission, nicht nur das unbewegliche, sondern auch das bewegliche, ausserhalb des Kantons gelegene Vermögen von Kantonseinwohnerinnen und -einwohnern zu besteuern, auch die Besteuerung von Aktiengesellschaften, die Entlastung der unteren Vermögen oder die Progressionsskala für die Vermögenssteuer. Besondere Aufmerksamkeit fand der Vorschlag der Standeskommission, die Steuerfreiheit für das «Kirchen-, Pfrund-, Schul- und Armengut» aufzuheben. Die Standeskommission hatte gegen die bisherige Steuerbefreiung plädiert, weil einige Gemeinden offenbar «Behufs der Steuerbefreiung von Capitalien solche blos nominell, zum Scheine, jenen Fonds zugetheilt haben».[37] Nachdem der Grosse Rat zuerst dem Vorschlag der Standeskommission zugestimmt hatte, lehnte er diesen anlässlich der Wiedererwägungen am Schluss der Debatte doch noch ab. Alles blieb beim Alten. Weiterhin steuerfrei sollte «die zum landwirthschaftlichen Betrieb gehörige Viehhabe» bleiben.[38] Schliesslich setzte sich auch ein Passus durch, der die Steuerbefreiung für jene vorsah, die ausserhalb des Kantons wohnten, sich aber zwecks Kuren im Kanton aufhielten, da aber kein Gewerbe betrieben. Die Standeskommission hatte vorgeschlagen, die Voraussetzungen für diese Steuerbefreiung insofern auszuweiten, als auch das Führen einer eigenen Haushaltung ausgeschlossen werden sollte. Dagegen regte sich Widerstand, da «es weder vorteilhaft noch gerecht wäre, rei-

35 StAGR, Der Grosse Rath des Kantons Graubünden an die Ehrs. Kreise und Gemeinden desselben, 1. März 1876.

36 StAGR, Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Amtsjahre 1881. Sitzung vom 30. Mai bis 18. Juni, S. 31–105.

37 Ebd., S. 43.

38 Ebd.

che Familien, die zu Kurzwecken in's Land kommen, da während dieser Zeit in einer gemietheten Villa eigene Haushaltung führen, und vielen Verdienst geben, der Steuer zu unterwerfen.»[39]

Natürlich gab es auch bei dieser Revision des Steuergesetzes Anträge zur Aufhebung der Steuerbefreiung des landwirtschaftlichen Erwerbs, da diese doch eine «unbestreitbare Ungerechtigkeit gegenüber Fabrikarbeitern, Handwerkern und Gewerbetreibenden [sei].»[40] Doch wurde daran im Grossen Rat erneut nicht gerüttelt. Auch die von der Standeskommission vorgeschlagene Erhöhung der Virilsteuer von einem auf zwei Franken lehnte das Parlament klar ab. Nachdem am Schluss doch noch ein Wiedererwägungsantrag auf Verschärfung der Progressionsskala bei der Erwerbssteuer gutgeheissen wurde, verabschiedete der Grosse Rat am 17. Juni 1881 den durchberatenen Entwurf mit grosser Mehrheit zuhanden der Volksabstimmung.[41]

Nur einen Tag nach der Genehmigung durch den Grossen Rat erschien der entsprechende Abschied an die Kreise und deren Gemeinden. Man hatte es eilig, sollte das revidierte Steuergesetz bei einer Annahme durch die Stimmbevölkerung doch noch im gleichen Jahr in Kraft treten und bereits beim Steuereinzug im laufenden Jahr angewendet werden.[42] Der Grosse Rat erinnerte die Stimmbevölkerung daran, dass das bisherige Gesetz mit seinem gemischten System der Vermögens-, Erwerbs- und Virilsteuer und mit dem auf Vermögen und Erwerb angewendeten Grundsatz einer mässigen Progression oder Steigerung der Steueransätze einerseits den Verhältnissen des Kantons entspreche. Andererseits komme es auch dem Anspruch der «Gerechtigkeit und Billigkeit» nach, also der Berücksichtigung der Besonderheiten im Einzelfall. Klagen im Zusammenhang mit dem Steuerwesen hätten ihre Ursache und Berechtigung mehr in der ungleichen Handhabung und Anwendung des Gesetzes als in dessen Prinzipien.[43]

Die Abstimmung fand am 28. August 1881 statt und ergab bei einer Stimmbeteiligung von 37 Prozent einen Ja-Stimmenanteil von 73,5 Prozent. Dieses Gesetz sollte für die kommenden 38 Jahre Gültigkeit haben; denn erst 1918 kam es zu einer nächsten Steuergesetzesrevision.

Mit der Revision von 1881 wurden gegenüber dem vorhergehenden Gesetz die Vermögenden stärker belastet und neu auch Aktiengesellschaften der Steuerpflicht unterstellt. Bei der Erwerbssteuer wurden die unteren und mittleren Erwerbssteuer-Klassen entlastet, die oberen hingegen durch eine Steigerung der Progression stärker belastet. Die Heilige Kuh der Landwirtschaft wurde aber weiterhin verschont.

39 Ebd., S. 44.
40 Ebd., S. 45.
41 Ebd., S. 82.
42 StAGR, Der Grosse Rath des Kantons Graubünden an die ehrs. Kreise und Gemeinden desselben, 18. Juni 1881.
43 Ebd., S. 2.

Erbschaftssteuern im Visier

Ein Blick auf die Einnahmen und Ausgaben des damaligen Kantons zeigt, unter welchem Druck die Behörden gestanden hatten, als sie zu Beginn des Jahres 1876 nach neuen Steuereinnahmen Ausschau hielten. In den zehn Jahren zwischen 1865 und 1875 hatten die Ausgaben des Kantons Graubünden um knapp 40 Prozent von 997'246 auf 1'390'902 Franken zugenommen. Gleichzeitig hatten sich die Einnahmen inklusive Zinsen und Zöllen, aber ohne direkte Steuern und Vermögensumsatz, um lediglich 11 Prozent von 773'688 auf 860'078 Franken erhöht. Hatte das Defizit 1865 noch 223'558 Franken betragen, so war dieses 1875 auf 530'824 Franken angewachsen. Während also das Defizit um 137 Prozent angestiegen war, betrug die Zunahme der direkten Steuern lediglich 125 Prozent.[44]

Zusätzlich zu den Einnahmen durch die Vermögens- und Erwerbssteuern suchten die kantonalen Behörden also nach weiteren steuerlichen Einnahmequellen. Noch bevor zu Beginn der 1880er-Jahre über eine weitere Revision des Steuergesetzes abgestimmt werden konnte, hatte sich die Standeskommission bereits ab Mitte der 1870er-Jahre mit den Themen Erbschaftssteuern und indirekte Steuern zu befassen. Der Grosse Rat hatte ihr am 9. Juni 1875 den Auftrag erteilt, einen Gesetzesentwurf zur Einführung von Steuern aus Seitenerbschaften auszuarbeiten.[45]

Im April und Mai 1876 verabschiedete die Standeskommission den durch die Spezialkommission erarbeiteten Gesetzesentwurf zu Handen des Grossen Rates. Dabei hatte sie sich für folgende Grundsätze entschieden: Die zu erhebenden Erbschaftssteuern sollten zu gleichen Teilen sowohl dem Kanton als auch den Gemeinden zukommen, besteuert werden sollten lediglich die Kantonseinwohnerinnen und -einwohner und nicht etwa Erbschaften ausserhalb des Kantons. Ausserdem sei auf eine Progression zu verzichten.[46]

Aber bereits in der Eintretensdebatte des Grossen Rates am 30. Mai 1876 monierte eine Gruppe rund um den Unterengadiner Abgeordneten Jachen Ulrich Könz (1819–1901), einem «stark föderalistisch geprägten Liberalen»,[47] es gebe nicht einmal ein wirkliches Bedürfnis für eine zusätzliche Steuer. Die Gruppe stellte grundsätzlich die Gerechtigkeit einer solchen Steuerart in Frage, da sie auf blosser Willkür beruhe.[48] Trotzdem entschied der Grosse Rat auf die Vorlage einzutreten, wies den Gesetzesentwurf in der Folge aber wieder an die Vorbera-

44 StAGR, Staatsrechnungen 1865 und 1875.

45 StAGR, Verhandlungen der Standeskommission, Dienstag den 1. bis Samstag den 5. Februar 1876, S. 26.

46 Ebd., 31 f.

47 Jürg Simonett, Jachen Ulrich Könz, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 4. 4. 2022. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/003570/2022-04-04/.

48 StAGR, Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Jahre 1876, S. 9.

tungskommission zurück, da die Mehrheit die Erbmasse und nicht den einzelnen Erben besteuern wollte. Dieser Entscheid fiel entgegen dem Einwand, dass die Besteuerung der einzelnen Erben eher dem natürlichen Rechtsgefühl und dem allgemeinen Grundsatz der Territorialität entspreche.[49]

Nachdem die Standeskommission dem Grossen Rat im März 1878 eine dritte Vorlage zugestellt hatte – eine zweite war ebenfalls zurückgewiesen worden –, konnte dieser nun endlich den neuen Gesetzesentwurf durchberaten.[50] Neben einem abgelehnten Antrag, die elterliche Stammlinie (Geschwister) von der Erbschaftssteuer zu befreien, da die Besteuerung in diesem Grad der Seitenverwandtschaft zur Verwerfung des Gesetzes führen dürfte, wurde eine Reduktion des Steuerfreibetrags von 1'000 auf 500 Franken durchgesetzt. Keine Chance hatte ein Antrag, Vergabungen für Pfrund- und Kirchenzwecke von der Steuer zu befreien. Schliesslich wurden die Prozentsätze in den verschiedenen Verwandtschaftsgraden – entgegen der ehemaligen Erhöhung durch die Standeskommission – wieder reduziert. Dies geschah mit der Begründung, die Annahme des Gesetzes erleichtern zu wollen. Auch die Teilung des Erbschaftssteuerertrags zwischen Kanton und der jeweiligen Gemeinde gab viel zu reden. Diese Debatte führte schliesslich dazu, dass die kurz vorher beschlossene Reduktion der Prozentsätze wieder rückgängig gemacht wurde, damit die paritätische Teilung des Steuerertrags zwischen dem Kanton und der jeweiligen Gemeinde für Letztere keine wesentliche Ertragseinbusse bedeutete. Man wollte nämlich vermeiden, dass die Gemeinden weiterhin eigene Seitenerbschaftssteuern einzogen. Am 18. Juni 1878 beschloss eine Mehrheit des Grossen Rates, nach einem langwierigen Hickhack zwischen den verschiedenen Behörden, den Vorschlag zu einem Gesetz über die Besteuerung von Seitenerbschaften, Vermächtnissen und Schenkungen den Stimmberechtigten vorzulegen.[51]

Im Abschied des Grossen Rates vom 19. Juni 1878 an die Kreise und Gemeinden ist die Angst der Behörden vor einer erneuten Ablehnung des Gesetzes förmlich greifbar. Um das Gesetz den Stimmberechtigten schmackhaft zu machen, begründete der Grosse Rat seine Empfehlung mit dem Argument, dass die Besteuerung von Seitenerbschaften nicht auf dem Vermögen oder Erwerb laste und regelmässig wiederkehre, «sondern sozusagen wie bei einem Glückslos oder zufälligen Gewinn einmal erhoben und deshalb um so leichter und williger bezahlt wird.»[52]

Doch an der Volksabstimmung vom Sonntag, 6. Oktober 1878 fand das Gesetz mit einem überwältigenden Nein-Stimmenanteil von 78,8 % wie im Jahr 1870 keine Gnade. Als Beispiel für die Gründe der Ablehnung kann die italie-

49 Ebd., S. 68.

50 StAGR, Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Jahre 1878, Sommersitzung, S. 18–25, 75 f., 84 und 95–97.

51 Ebd., S. 84.

52 StAGR, Der Grosse Rath des Kantons Graubünden an die Ehrs. Kreise und Gemeinden desselben, vom 19. Juni 1878, S. 5.

nischsprachige, konfessionell geteilte Gemeinde Poschiavo herangezogen werden. Vier Wochen vor dem Termin erschien auf der Frontseite der regionalen Zeitung *Il Grigione Italiano* ein Beitrag zur Abstimmung. Darin erinnerte der ungenannt bleibende Autor an die von der katholischen als auch von der reformierten Kirchgemeinde bereits erhobenen Erbschaftssteuern zur Verbesserung der Lehrerlöhne. «Quale disposizione più nobile e più utile potevasi ordinare?», fragte er polemisch.[53] Schliesslich würden die Anforderungen an das Bildungswesen stetig steigen, und die Löhne müssten entsprechend angepasst werden, damit die Lehrer ihren Lebensunterhalt bestreiten könnten und die Schule nicht verliessen. Und da die Kommune noch nie etwas für die Schule getan habe, stelle sich die Frage, ob die Gemeinde Poschiavo eine Vorlage akzeptieren sollte, die die Einnahmen für die Schule reduzieren oder zumindest halbieren könnte. Der reichlich populistisch geschriebene Beitrag endete mit dem Fazit: «Una accettazione sarebbe possibile nel solo caso che le scuole popolari venissero tutte centralizzate, ma quest'errore politico non si commetterà giammai dal nostro popolo.»[54] Die Stimmberechtigten der Gemeinde Poschiavo verwarfen die Vorlage denn auch bei einer mageren Stimmbeteiligung von 13 Prozent mit einem Nein-Stimmenanteil von 97,7 Prozent.

Vermehrung von Einnahmequellen ohne Erhöhung der direkten Steuern

Parallel zu den vorwiegend erfolglosen Versuchen, den Kanton finanziell zu stärken, fand in Graubünden während der Periode von 1854 bis 1894 ein Gerangel um die politische Herrschaft statt. Die dem Fortschritt verpflichteten Liberalen machten die schwache Regierung für die stagnierende volkswirtschaftliche Entwicklung des Kantons verantwortlich, und die Konservativen wetterten gegen den zunehmenden Verlust der Gemeindeautonomie. Um aus diesem Malaise herauszukommen, sollten einerseits die Regierung und andererseits die Volksrechte gestärkt werden.[55] Doch bevor an der Volksabstimmung vom 2. Oktober 1892 eine neue Kantonsverfassung angenommen wurde, die diese beiden Forderungen erfüllte, kam das nächste Postulat für eine Steuerrevision. 13 Jahre nach dem Debakel von 1878 im Zusammenhang mit der gescheiterten Einführung einer Steuer auf Seitenerbschaften wies die Geschäftsprüfungskommission (GPK) am 3. Juni 1891 in ihrem Bericht an den Grossen Rat auf die schwierige Finanzlage des Kantons hin:

53 O. A., Il progetto di legge d'imposta sulle eredità laterali, in: Il Grigione Italiano, 14.9.1878.
54 Ebd.
55 Vgl. Peter Metz, Geschichte des Kantons Graubünden, Chur 1991 (Bd. 2), S. 221–237.

> [Wir] stehen […] vor der Thatsache einer stetigen Zunahme der Ausgaben ohne Aussicht auf eine entsprechende Vermehrung der Einnahmen, während an ein weiteres Anziehen der Steuerschraube, angesichts der gegenwärtigen, nicht gerade rosigen wirthschaftlichen Lage unseres Kantons, nicht gedacht werden kann.[56]

Eine Erhöhung der direkten Steuern sei umso weniger möglich, als das bestehende Steuergesetz unzweifelhaft grosse Härten in der Progression sowohl beim Vermögen als auch hauptsächlich beim Erwerb aufweise.

Einig war man sich im kantonalen Parlament darüber, neue Einnahmequellen für den Kanton suchen zu wollen. Man sprach von der Einführung von Handänderungsgebühren und Wirtschaftspatenten, von besserer Ausnutzung von Staatsregalien (Jagd, Fischerei) und auch wieder von Erbschaftssteuern. In die Diskussion eingeworfen wurde auch die Idee, wirksamer gegen «Steuerfraudationen» vorzugehen. Schliesslich sollten auch Schritte unternommen werden, um den Bund zu einer mindestens teilweisen Erstattung der aus seinen indirekten Steuern fliessenden Einkünfte zu veranlassen.

Der Widerstand gegen eine Revision des bestehenden Steuergesetzes und vor allem gegen eine Herabsetzung der Progression war immens. Und so sprach sich der Grosse Rat schliesslich am 4. Juni 1891 dagegen aus. Er unterstützte jedoch den Antrag der Geschäftsprüfungskommission, den Kleinen Rat und die Standeskommission mit der Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen zur «Vermehrung der Einnahmequellen des Kantons durch Einführung von indirekten Steuern» sowie zur Steuererleichterung beziehungsweise Steuerbefreiung der Eisenbahnen zu beauftragen.[57]

Am 30. November 1891 lud die Standeskommission die Regierung ein, die grossrätlichen Aufträge vom 4. Juni durch je eine Spezialkommission vorberaten zu lassen.[58] Fast ein Jahr später, am 5. Mai 1892, legten diese der Standeskommission sechs Gesetzesentwürfe vor. Im Bericht an die Standeskommission fand sich die Überlegung, dass im grossrätlichen Auftrag vom 4. Juni 1891 zwar von indirekten Steuern, gleichzeitig im Protokoll aber auch von Handänderungsgebühren, Wirtschaftspatenten und Erbschaftssteuern die Rede gewesen sei. Doch handle es sich bei diesen Steuern um direkte Realsteuern, welche keine Möglichkeit liessen, «sich durch Enthaltsamkeit ganz oder theilweise der Belastung zu entziehen.»[59] Man sei also davon ausgegangen, dass die Absicht des Grossen Rats auf die Einführung neuer Steuern schlechthin – im Gegensatz zur Erhöhung der bestehenden Vermögens- und Erwerbssteuer – gerichtet sei.

56 StAGR, Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Amtsjahre 1891, S. 128.

57 Ebd., S. 141 f.

58 StAGR, Verhandlungen der Standeskommission vom 30. November bis 4. Dezember 1891, S. 3 f.

59 StAGR, Bericht der kleinräthlichen Spezialkommission betr. Einführung indirekter Steuern (als Beilage I zum Protokoll der Verhandlungen der Standeskommission vom 5. bis 9. Mai 1892).

Die Kommission sah sich unter dem herrschenden Zeitdruck – immerhin sollte der Kanton möglichst rasch zu zusätzlichen Einnahmen kommen – gezwungen, von ihrer ursprünglichen Absicht abzusehen, der Standeskommission eine «Musterkarte» aller möglichen Steuern zu präsentieren, und es ihr dann zu überlassen, daraus zu nehmen, was ihr zusage. Trotzdem unterliess sie es nicht, alle aus ihrer Sicht überhaupt in Frage kommenden Steuern aufzuzählen. Dazu gehörten neben Erbschaftssteuern auch Handänderungsgebühren, Wirtschaftspatente, Stempelgebühren, spezielle Wechselsteuern, Spielkartensteuern, Spritmonopole, Taxen für die im Kanton verwendeten Pferde, eine Polizeigebühr für eingeführtes Vieh, eine Gebühr für polizeiliche Bewilligungen sowie Luxussteuern. Doch schliesslich beschränkte sich die Kommission lediglich auf Gesetzesentwürfe zur Besteuerung von Erbschaften, zur Erhebung von Pferdetaxen, zur Einführung von Wirtschaftspatenten, zu Wechsel- und Spielkartensteuern, zu Stempelgebühren für Wertschriften sowie zu einer Polizeitaxe auf eingeführtes Klauenvieh. Dieser letzte Gesetzesvorschlag wurde allerdings nur von einer Minderheit der fünfköpfigen Spezialkommission vertreten.[60]

Die Spezialkommission begründete ihren Verzicht auf einen Gesetzesvorschlag zur Einführung von Handänderungsgebühren mit dem Umstand, dass diese erstens in der Domäne der Gemeinden seien und damit keine Aussicht auf Annahme hätten, und zweitens seien grundsätzliche Bedenken gegen diese «den Verkehr erschwerende Steuerart»[61] geltend gemacht worden. Ähnliche Argumente hätten auch dazu geführt, weitere, hier nicht berücksichtigte indirekte Steuern in Betracht zu ziehen.

Schon in der Standeskommission tat sich bei der Diskussion um die Besteuerung von Seitenerbschaften ein tiefer Graben auf zwischen jenen, die sich für eine konsequente progressive Besteuerung der Erbschaft als Ganzes einsetzten, und jenen, die sich um eine allzu grosse Belastung der Begünstigten sorgten. Letztere argumentierten, nicht die Erbmasse als solche, sondern die einzelnen Erbschaftsanteile seien zu besteuern. Schliesslich wurde der Gesetzesentwurf mit einigen Anpassungen zu Handen des Grossen Rates verabschiedet.[62]

Zusätzlich zum Entwurf für eine Erbschaftssteuer schickte die Standeskommission am 9. Mai 1892 auch die beiden Entwürfe zur Einführung von Wirtschaftspatenten und für eine Stempelpflicht für Wechsel, wechselähnliche Papiere sowie Spielkarten an den Grossen Rat.[63] Mit dem Weglassen der Pferdetaxen nahm man einmal mehr Rücksicht auf die Bauern und mit den Stempelgebühren bei Wertschriften auf die Vermögenden.

60 StAGR, Verhandlungen der Standeskommission vom 5. bis 9. Mai 1892, S. 3–12, 23 f., 27 f. sowie 34–46.

61 Ebd., S. 35.

62 Ebd., S. 12.

63 Ebd., S. 28.

In der Beratung des Grossen Rates, welche dann vom 16. bis 18. November stattfand, kamen Bedenken über die Anwendung des Erbschaftsgesetzes auf Personen auf, die im Kanton keinen dauernden Wohnsitz hatten. Damit würde nicht nur die Fremdenindustrie geschädigt, sondern die Besteuerung solcher Personen würde auch dem allgemeinen Steuergesetz des Kantons widersprechen. Schliesslich setzte sich der Vorschlag der Standeskommission durch, wonach alles im In- und Ausland liegende reine Vermögen von Kantonseinwohnern (ohne Liegenschaften, die ausserhalb des Kantons lagen) der Erbbesteuerung zu unterwerfen. Am 23. November 1892 fand der Gesetzesentwurf die Zustimmung des Grossen Rates.[64]

Während in der gleichen Session die Einführung einer Stempelsteuer im Grossen Rat auf keinen Widerstand stiess, blieb der Versuch zur Einführung eines Wirtschaftspatentes erfolglos. Der Ablehnung war eine Debatte über die Frage vorausgegangen, inwieweit die hohen Summen verschlingenden Strassenausgaben primär der Fremdenindustrie und damit direkt den Restaurants und den Hotels zugutekamen.[65]

Beide am 16. April 1893 durchgeführten Abstimmungen über die «Besteuerung von Seitenerbschaften» als auch über die «Stempelpflicht für Wechsel und wechselähnliche Papiere, sowie Spielkarten» wurden von der Bündner Stimmbevölkerung mit einem Nein-Stimmenanteil von 76 Prozent abgelehnt. Die Stimmbeteiligung betrug rund 51 Prozent.[66]

Fazit

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts kam es in Graubünden durch die Zunahme kantonaler Aufgaben und deren Finanzierungsbedarf zu zahlreichen Diskussionen über das kantonale Steuergesetz. Finanzverwaltung, Standeskommission und Regierungsrat hatten während eines Vierteljahrhunderts versucht, den noch jungen Kanton handlungsfähig zu machen. Doch sahen sich die kantonalen Behörden erheblichem Widerstand ausgesetzt. Dieser kam einerseits von den Föderalisten, die jeglicher Einschränkung der Gemeindeautonomie entgegentraten, und andererseits von den Liberalen, die sich gegen staatliche Vermögens- und Einkommenskontrollen wehrten. Gleichzeitig kam es zu «unheiligen Allianzen» mit jenen progressiven Kräften, die eine gerechte Steuergesetzgebung anstrebten, so dass die langwierige und aufwändige Vorarbeit der Behörden anlässlich mehrerer Volksabstimmungen wieder zunichte gemacht wurde.

64 StAGR, Verhandlungen des Grossen Rathes in seiner Herbstsession vom 14. bis zum 23. November 1892, S. 71.

65 Ebd., S. 28.

66 StAGR, Bestand II.5.P.

Es ging dem Kanton damals zwar durchaus auch um die gerechte Verteilung der Staatskosten unter den Bürgerinnen und Bürgern, wie sie heute noch auf der Grundlage des Leistungsfähigkeitsprinzips angestrebt wird.[67] Im Vordergrund stand aber die verzweifelte Suche nach finanziellen Mitteln, um die zunehmenden Aufgaben des Kantons bewältigen zu können. Dabei tat sich ein Konflikt auf, der nur unter dem Aspekt der staatlichen Neuordnung zum Preis des Autonomieverlusts der Kommunen zu verstehen ist.

Rudolf Haltiner-Glasstetter, Scalettastrasse 122, 7000 Chur, rudolf.haltiner@bluewin.ch

67 Vgl. Christine Osterloh-Konrad, Steuergerechtigkeit und Umverteilung, in: Steuer und Wirtschaft – StuW 99/4 2022, S. 311–316.