

1875 gab sich Basel eine neue Kantonsverfassung

Autor(en): Kurt Eichenberger

Quelle: Basler Stadtbuch

Jahr: 1975

<https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/4252d92c-a21f-4dd2-bacf-0aae05bdf1ca>

Nutzungsbedingungen

Die Online-Plattform www.baslerstadtbuch.ch ist ein Angebot der Christoph Merian Stiftung. Die auf dieser Plattform veröffentlichten Dokumente stehen für nichtkommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung gratis zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrücke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des vorherigen schriftlichen Einverständnisses der Christoph Merian Stiftung.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

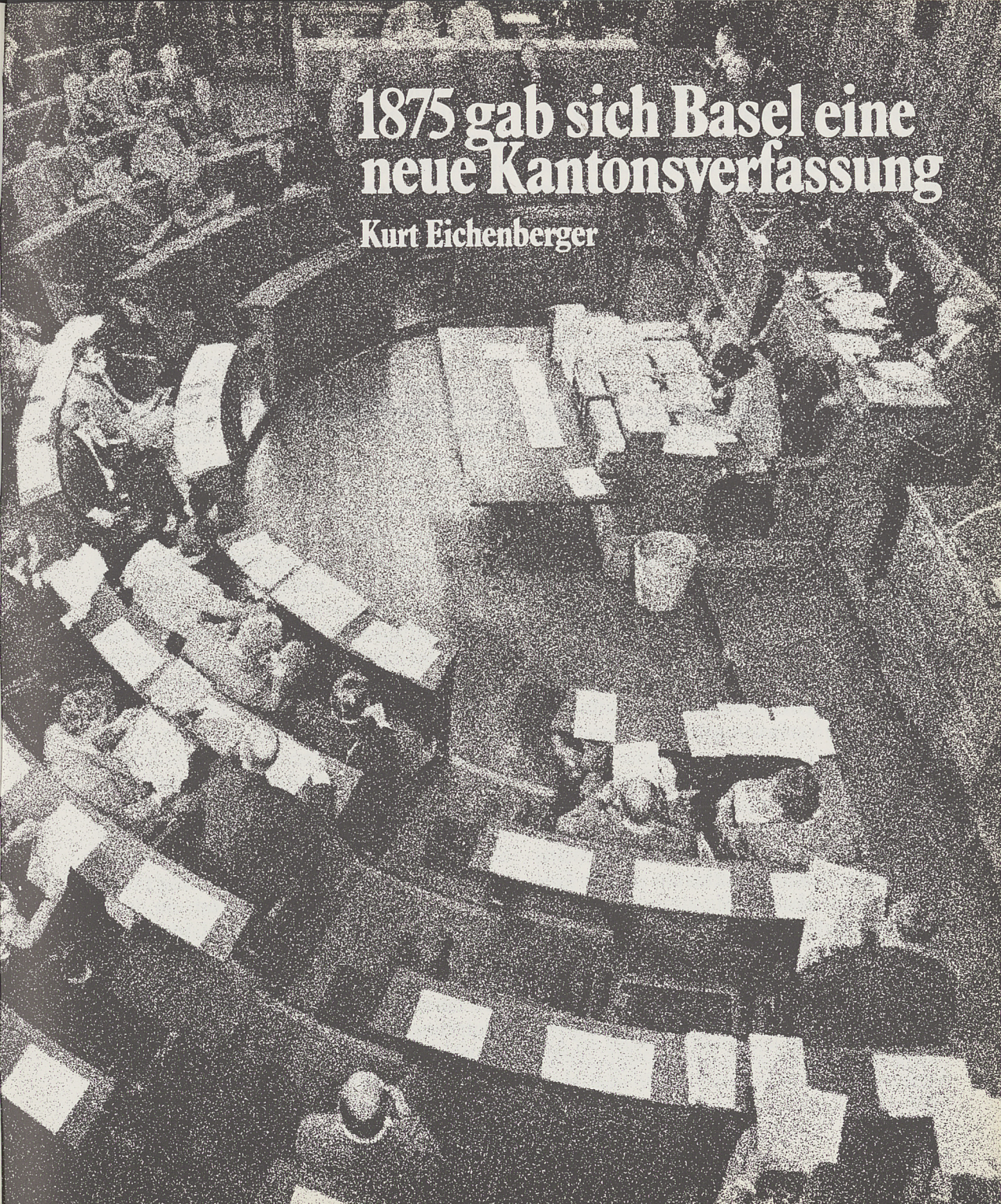
Die Online-Plattform [baslerstadtbuch.ch](http://www.baslerstadtbuch.ch) ist ein Service public der Christoph Merian Stiftung.

<http://www.cms-basel.ch>

<https://www.baslerstadtbuch.ch>

1875 gab sich Basel eine neue Kantonsverfassung

Kurt Eichenberger



Am 9. Mai 1875 stimmte das Basler Volk mit überwältigendem Mehr der gänzlich revidierten Kantonsverfassung zu, der vierten seit der Kantonstrennung, der umwälzendsten in der Geschichte des jetzt bald hundertfünfzigjährigen Stadtkantons. Die spätere Totalrevision im Jahre 1889, die fünfte und seither letzte, brachte gegenüber 1875 wenig grundlegende Neuerungen, sondern vor allem Verbreiterungen der politischen Rechte des Volkes und die Einfügung sozialstaatlicher Begehren. Die heute noch geltende baselstädtische Grundordnung ist inhaltlich in der Tat diejenige von 1875, was den Grossen Rat mit gutem Grund veranlasst hat, am 26. Juli 1975 eine Jahrhundertfeier durchzuführen. Der Regierungspräsident, Dr. Kurt Jenny, hat dabei anschaulich dargelegt, wie die Fünfundsiebziger-Verfassung im Klima des auf Fortschritt gerichteten politischen Geistes erwuchs und wie sie in konzentrierter und verständiger Weise innerhalb eines Jahres umsichtig aufgebaut wurde*. Die nachfolgenden Zeilen versuchen, einige Züge dieser Verfassung in allgemeinen Zusammenhängen des Verfassungslebens hervorzuheben.

Wer kühlen Blicks die Basler Kantonsverfassung von 1875 anschaut, entdeckt eine «gewöhnliche Kantonsverfassung» jener Epoche, wenn man von den Landsgemeindekantonen und Sonderheiten einiger Gebirgskantone absieht. Sie nimmt tragendes Gedankengut der Bundesverfassung von 1874 auf. Sie bekundet den Willen des Kantons, sich loyal in den Bund einzu-

fügen, und sie vertraut darauf, dass der Bund die umfassende Rechtsgleichheit und die wichtigsten Freiheiten des Bürgers, vor allem gegen die Staatsgewalt selber, behüte. Sie organisiert ein gemässigtes Staatswesen, in dem der Grosse Rat von 130 Mitgliedern die Gesetze erlässt, den siebenköpfigen Regierungsrat und die Gerichtspräsidenten wählt sowie die Finanzgewalt in Händen hat. Sie setzt den hauptamtlichen Regierungsrat an die Spitze der Verwaltung, die sie überblickbar und durch die Departementsgliederung wirksam macht. Die Regelung des Gerichtswesens überlässt sie dem Gesetzgeber. Den Stimmberechtigten wird nicht nur das Recht eingeräumt, in einem direkten und egalitären Majorzwahlssystem den Grossen Rat zu bestellen, sondern sie stimmen (obligatorisch) über Verfassungsänderungen und (fakultativ) über Gesetze ab, können mit der Volksinitiative aber auch neue Regelungen selbst bewirken. Besondere Sorgfalt verwendet die neue Verfassung auf das Erziehungswesen und auf die Beziehungen zwischen Staat und Kirchen. Das Gemeindewesen wird vereinfacht, für die Stadt eine besondere Bürgergemeinde als Trägerin des Bürgerrechts gebildet, die Geschäfte der städtischen Einwohnergemeinde jedoch dem Kanton übertragen.

So richtet die Verfassung von 1875 einen typischen, damit freilich auch wenig profilierten schweizerischen Kanton ein, und das heisst eine gemischte Staatsform, die auf der einen Seite repräsentative Demokratie mit dem volksgewählten Parlament und einer parlamentsabhängigen stabilen Regierung, auf der andern Seite direkte Demokratie mit den Referendums- und Initiativrechten des Volkes ist. Basel-Stadt macht sich zur halb-direkten Demokratie

* Kurt Jenny/Andreas Staehelin, Die Basler Verfassung von 1875, leicht überarbeitete Fassung der Ansprache des Regierungspräsidenten, abgedruckt in: Basler Juristische Mitteilungen, 1975, Heft Nr. 4, S. 169–191.

nach einem für die Welt einzigartigen, für die Schweiz indessen verbreiteten Muster. Niedergelegt wird diese rechtliche Staatsorganisation in einem straffen, streng systematisierten Erlass von bloss 49 Paragraphen, von denen keiner mehr als drei Absätze aufweist. Durchdachte Begriffsprägung und -verwendung, einfache und lebendige Sprache, klare Abfolge der Gedankengänge sind fassbarer Ausdruck eines ausgereiften und sorgfältig erwogenen Grundgesetzes, das seinen Inhalt in überzeugender Form darbietet. In der Familie der schweizerischen Kantonsverfassungen und in der vergleichenden Begegnung mit ausländischen Verfassungen sticht diejenige von Basel aus dem Jahre 1875 durch ihre ungewöhnliche Klarheit, Präzision und Einfachheit hervor. Sie erreicht in dieser Hinsicht allerdings die Qualität ihrer Vorgängerin, der Kantonsverfassung vom 8. Februar 1858, nicht mehr, was auf die erweiterte Fülle aufgebener Probleme zurückzuführen ist, behauptet aber gleichwohl noch eine vorbildliche Höhe, die erst mit der geltenden Verfassung von 1889 und ihren oft unsorgfältigen Partialrevisionen allmählich verloren geht. Das Werk von 1875 könnte jedenfalls der Gegenwart ein Lehrstück gekonnter Verfassungsgebung bedeuten, das für geistige Disziplin und Sammlung auf das Wesentliche zeugt.

Doch in der löblichen Gestaltung pflegt man nicht das Umwälzende, das für Basel-Stadt «Revolutionäre» der Revision von 1875 zu erblicken. Worin besteht es denn? Es liegt im Versuch, den Anschluss an den Geist der Zeit auch im institutionell-politischen Bereich herzustellen, in ihren Wurzeln verdorrte Institutionen abzuschneiden, sich dem 19. Jahrhundert vollends zu

öffnen. Sichtbar geschah es vor allem in der Preisgabe des bisherigen Regierungssystems der «Ratsherrenordnung» und in der von der neuen Bundesverfassung auferlegten Gleichbehandlung zugezogener Schweizer mit den alteingesessenen Bürgern in den Volksrechten. Daran schloss sich eine Reihe von einschneidenden Neuerungen als politische oder sachliche Folgerungen einer Demokratisierung. Die 18 Wahlzünfte mussten auf ihre verfassungsmässigen Sitze im Grossen Rat verzichten und verschwanden als politische Grössen der kantonalen Politik, ohne dass die städtische Bürgergemeinde ihre Geltung hätte übernehmen können. Der bisherige Kleine Rat von 15 nebenamtlichen Mitgliedern unter der Führung von zwei im Amte jährlich untereinander wechselnden Bürgermeistern machte einem hauptamtlichen Regierungsrat von sieben gleichgestellten Mitgliedern und einem nominellen Regierungspräsidenten mit einjähriger Amtsdauer als Vorsitzendem Platz. Die Wahl der gestärkten Regierung verblieb bis 1889 beim Grossen Rat und sicherte dem Parlament – im Gegensatz zum seitherigen Zustand – einen personellen und damit gewichtigen Einfluss auf die Exekutive. Initiativ- und Referendumsrechte öffneten die Ratsstuben dem Zugriff einer breiten Aktivbürgerschaft.

Von da weg waren Schranken niedergelegt, die bis dahin dem Stadtkanton einen Zug patriarchalischer Staatsführung bewahrt und einer gehobenen Schicht die Staatsgestaltung ermöglicht hatten. In den Sachgeschäften war zwar die Ratsherrenordnung weder zugeknöpft noch volksfern gewesen. Basel-Stadt galt im Vergleich mit andern Kantonen schon seit den vierziger Jahren als sozial fortschrittlich, ja, mit-

unter als forsch, und die aus alteingesessenen Geschlechtern stammenden Ratsherren waren von einem echten und festen Volksvertrauen getragen. Allein; das organisatorische Gefüge fiel doch je länger desto mehr als antiquiert und kurios aus dem Rahmen der politischen Umwelt, und selbst die gesellschaftlichen Kreise, die die Macht unter den alten Titeln innehielten, übersahen nicht, dass verfassungsmässige Änderungen herangereift waren.

Was sich seit etwa 1860 sichtbar und unsichtbar vollzog, erinnert einmal mehr an Verwandtschaften Basels mit britischen Verfassungsvorgängen. Überkommene Institutionen können in Würde unverhältnismässig lange durchgehalten werden, sind jedoch der inhaltlichen Wandlung zugänglich und erfüllen sich laufend mit erneuernden Gehalten, so lange, bis die hergebrachte Form sich als blosser Hülle und als Schein erweist, worauf beinahe schmerzlos, jedenfalls revolutionslos und ohne viel sentimentales Aufheben treu und teuer Gehütetes fallen gelassen wird, um schliesslich doch zeitgemässeren Formen Raum zu geben. Der ewige Prozess der politischen Veränderung ist mithin eingebettet in behutsame Verfahren. Was als politische Passivität, als zögerliche Reserviertheit gegenüber politischen Neuerungsgeboten, als Mangel an politischem Sinn und politischer Begabung aussehen kann, erweist sich auf einmal als politische Klugheit und Überlegenheit: Man hat Fähigkeit zur Geduld und zur reifenden Beobachtung; was sich als neu anmeldet, verfällt nicht der Unterdrückung, kommt aber auch nicht in den Aufwind der simplen Begeisterung für alles Neue und Andere. Man gewährt Chancen und sieht zu, ob eine wirklich politische Kraft zustandekommt.

Bei aller zeitweiligen Heftigkeit der Auseinandersetzung ist doch offensichtlich, dass die Konservativen und das liberale «Juste milieu» in den Forderungen der Radikalen eine Unaufhaltsamkeit zu ersehen bereit waren. Als Wilhelm Klein, der führende Kopf und Energieträger der Radikalen, 1867 als Ratsherr in den Kleinen Rat gewählt wurde, setzte man die bisherige Ordnung in eine stille Liquidation und schlug von da weg Brücklein für Brücklein zur neuen Regelung von 1875. Diese brach ihrerseits die Zusammenhänge mit dem Bisherigen nicht brüsk ab: In die neue Regierung wurden lauter bisherige Ratsherren und der Staatsschreiber gewählt. Die personelle Kontinuität fing den normativen «Verfassungsumsturz» dämpfend auf.

Erstaunlich ist, dass nun 100 Jahre lang am Verfassungskonzept in den Hauptzügen nicht gerüttelt worden ist. Es gibt viele Ursachen für dieses Stillsitzen. Eine spezifisch baslerische liegt darin, dass die Frage der Wiedervereinigung der beiden Halbkantone, die – rechtlich unnötigerweise – vorherrschend zu einem *Verfassungsthema* gemacht und über den langwierigen Umweg einer Verfassungsgebung abgewandelt wurde, politische Energien seit den dreissiger Jahren dieses Jahrhunderts band und das übrige Verfassungsleben über fast vier Jahrzehnte in den Schatten verbannte. – Mit andern Kantonen und dem Bunde bestätigte sodann Basel-Stadt die sonderbare Erscheinung, dass die Möglichkeiten, funktionstaugliche Demokratien einzurichten, begrenzt sind. Es gibt nicht unzählige Varianten, die ein auf wirksame Demokratie gesonnenes Volk der Reihe nach erproben müsste. Im 19. Jahrhundert hat man mit dem ausgebauten

Initiativ- und Referendumsrecht und den zahlreichen Volkswahlen die tauglichen Institutionen offenbar entdeckt und eingeführt. Was rechtlich noch veränderbar bleibt, sind Nuancen oder oft auch verspielte Arabesken, z.B. erweiterte Finanzreferenden, Verwaltungsinitiativen, Einzelinitiativen, Abwandlungen des alten Petitionsrechts, womit die Demokratie im allgemeinen weder tiefer noch wirksamer zu werden vermag. Ist eine Totalrevision aber nicht imstande, die politischen Volksrechte oder die individuellen Grundrechte einschneidend zu ändern, so kann sich die oft zitierte Grundwelle, die eine Verfassungsgebung tragen müsse, gar nicht auslösen; denn den Bürger berühren und interessieren die organisatorischen Verbesserungen oder die Rationalisierungen der Entscheidungen emotional nicht oder nur kurzfristig nach groben Unfällen im «Staatsapparat», z.B. in der Mirageangelegenheit oder bei Spitalbauten oder gewissen Verkehrsaufgaben. Es ist offensichtlich: Totalrevisionen von Verfassungen und Ausweitungen der Rechtsstellung des Bürgers im Staat oder gegenüber dem Staat hängen in einem Kanton aufs engste zusammen, und wird dieses Thema der politischen Rechte oder der individuellen Freiheitsrechte oder der Leistungsansprüche gegenüber dem Gemeinwesen nicht zum zentralen Revisionsgegenstand erhoben, entzündet sich die Revisionsfrage in aller Regel nicht. – Damit ist eine dritte Ursache für jenen Abbruch der Totalrevisionen, wie sie dem 19. Jahrhundert als der Periode der grossen Verfassungsexperimente geläufig waren, angeschnitten: Die politisch bewegenden Fragen, welche Volk, Parteien und Behörden im 20. Jahrhundert mit Beschlag belegen, haben geändert. Jetzt stehen die

soziale Sicherheit, die Wirtschaftsordnung, das Gesundheitswesen, das Erziehungswesen, das Verkehrs- und Energiewesen weit voran, erklimmen jedoch nicht die Warte der Verfassung, sondern bewegen sich auf der tieferen Ebene der blossen Gesetzgebung und der finanziellen, wirtschaftlichen oder baulichen Massnahmen. Was die Verfassung vor allem zu bieten hat, nämlich die grundlegende Machtverteilung und Ordnung des staatlichen Entscheidungsprozesses, die Regelung der politischen Rechte des Volkes, die Grundrechte des Bürgers und einige massgebliche Leitlinien der staatlichen Betätigung, hat sie in das politische Leben mit dem Ausweis des Erfolges eingebracht; das schweizerische Gemeinwesen funktioniert – dessen ist sich auch der Unzufriedene und der chronisch Opponierende letztlich wohl immer wieder gewiss – im Vergleich mit dem Ausland auf der geltenden Verfassungsbasis recht und ansehnlich. Demzufolge ist, namentlich in den Kantonen, das Bedürfnis, die Mühsal einer Verfassungsrevision aufzunehmen und an Totalrevisionen heranzutreten, gedämpft.

Verständlicherweise, aber doch nicht so wohlbegründet, wie es mitunter vom Tische der Behörden aus verlautet: Klarheit und Übersicht in der Grundordnung sind Voraussetzungen für ein funktions- und leistungsfähiges Gemeinwesen, mit dem sich der Bürger zu identifizieren vermag. Im so unendlich kompliziert gewordenen Staatsgefüge sollte der Bürger doch noch – wie Bundesrat Ernst Brugger es kürzlich kennzeichnete – «drauskommen», und das kann eine hinreichend geformte Verfassung ermöglichen, zugleich aber auch die Behörden immer wieder zur Orientierung an den grossen Zügen und wegleitenden

Grundgedanken zwingen. Klares und wahres Verfassungsrecht ist Bedingung einer lebendigen Demokratie. Wenn auch nicht im Sturmesschritt, so doch unentrinnbar drängt sich die Frage an Kanton wie Bund heran, ob es nicht doch wieder allmählich Zeit werde, ihre Verfassungen einer gänzlichen Überprüfung und Klärung zu unter-

werfen, damit die Schweiz mit unverbogenem, klarem und bindungsfähigem Verfassungsrecht auf das neue Jahrhundert zugehen könnte, zur Festigung echter Demokratie, zur Bewahrung sinnvoller Leistungsfähigkeit, zur Sicherstellung der Einheit von Bürger und Staat.