

Vor hundert Jahren hiess das Basler Stimmvolk die noch heute geltende Kantonsverfassung gut

Autor(en): Kurt Jenny
Quelle: Basler Stadtbuch
Jahr: 1990

<https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/0616dc20-1e3b-489a-a1e6-f1166b6b4747>

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>

Vor hundert Jahren hiess das Basler Stimmvolk die noch heute geltende Kantonsverfassung gut

Ohne Verfassung kein Kanton – kein Kanton ohne Verfassung

Im schweizerischen Bundesstaat bestimmt sich ein Kanton nach seinem Volk, seinem Gebiet *und seiner Verfassung*, die der eidgenössischen Gewährleistung bedarf. Von Bundes wegen hat das *Volk*, die Gesamtheit der Stimmberechtigten, im Bund und in den Kantonen die verfassungsgebende Gewalt. In der Demokratie «beruht die Souveränität auf der Gesamtheit der Stimmberechtigten», wie sich die Basler Verfassung in §2, unmittelbar nach dem Bekenntnis zur Schweizerischen Eidgenossenschaft ausdrückt.

Im Unterschied zur Gesetzgebung, die sich dem Verfassungsrecht unterzuordnen hat und rascheren Wechsel erlaubt, enthalten die Kantonsverfassungen in aller Kürze die *statischen* konstitutionellen Elemente, die organisatorischen Grundentscheidungen. Staatsziele und Staatsaufgaben werden programmatisch, nicht normativ aufgeführt, deren Konkretisierung der Gesetzgebung überlassen. «Der Staat soll nach Kräften für die Wohlfahrt des Volkes wirken und dessen Erwerbsfähigkeit heben», steht an der Spitze des Abschnitts «Aufgaben des Staates» in unserer hundertjährigen kantonalen Verfassung. Damit wäre auch das Hauptthema genannt, das die politischen Diskussionen rund um die Totalrevision der Vorgängerverfassung von 1875 beherrschte: Soll der Staat aktiv Sozialpolitik betreiben und die Verpflichtung zu dieser Tätigkeit im neuen Grundgesetz verankern, wie dies die rasante Entwicklung Basels zu einer Industriemetropole eigentlich gebot? Die übrigen Revisionsziele – Volkswahl der Regierung, Förderung des Erziehungswesens – wiesen in dieselbe Richtung.

Innert 15 Jahren zwei Totalrevisionen

Im Gefolge der im Jahr 1874 im zweiten Anlauf zustande gekommenen totalrevidierten Bundesverfassung verlangten die Freisinnigen im Kanton Basel-Stadt gebieterisch ein neues kantonales Grundgesetz. Im Zentrum stand die Forderung nach Einführung von Initiative und Referendum sowie nach einer leistungsfähigen, vollamtlichen Regierung und einer modernen, auf dem Departementalsystem beruhenden Verwaltung. Es galt, vom antiquierten Ratsherrenregiment Abschied zu nehmen und gleichzeitig den seit 1803 bestehenden, nie funktionierenden Dualismus Kanton/Stadtgemeinde zum Verschwinden zu bringen. Die von Bundes wegen einzurichtende Einwohnergemeinde, in der allen Schweizerbürgern, nicht nur den Ortsbürgern, volle politische Rechte zustehen, förderte dieses Bestreben. Es wäre undenkbar gewesen, in Basel eine Kantons-, eine Einwohnergemeinde- und eine Bürgergemeindeverwaltung zu schaffen. Die Verwaltung der Einwohnergemeinde der Stadt Basel auf den Kanton zu übertragen, war daher unbestritten. Die neue Kantonsverfassung kam bereits 1875 zustande.

Den Anstoss zu einer weiteren Verfassungstotalrevision nach schon relativ kurzer Zeit gab in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts die Arbeiterpartei Basel unter ihrem Führer Eugen Wullschlegler. Der Kaufmann und Redaktor des «Arbeiterfreund», später in «Vorwärts» umbenannt, war 1886, 24jährig, im Bläsiquartier als erster Arbeiter-Vertreter in den Grossen Rat gewählt worden und stand am Anfang einer erfolgreichen politischen Karriere, die ihn 1902 als ersten Sozial-

demokraten in den Basler Regierungsrat sowie in den Nationalrat, schliesslich in den Ständerat führte. Gestärkt durch die Gründung des Zweiten Arbeiterbunds Basel wies Wullschleger darauf hin, dass der grösste Teil der in den freisinnigen Wahlprogrammen von 1881 und 1884 enthaltenen sozialpolitischen und demokratischen Forderungen nicht verwirklicht seien, obwohl die Freisinnigen fünf von sieben Regierungsräten stellten. Es kam zu einem Schulterschluss zwischen den Sozialdemokraten und dem von Albert Bürgin präsidierten freisinnigen Arbeiterverein.

Zentrales Revisionspostulat: Volkswahl der Regierung

Nur eine Ausdehnung der Volksrechte konnte nach Überzeugung der Arbeitervertreter den Weg zu einer fortschrittlichen Sozialpolitik freimachen. Nachdem der konservative Paul Speiser als Nachfolger des freisinnigen Niklaus Halter anstelle Rudolf Philippis im Jahre 1886 vom Grossen Rat in die Regierung gewählt worden war, wurde der Ruf nach Volkswahl der Regierungsräte immer lauter. Die Freisinnige Partei lancierte eine Initiative auf Volkswahl des Regierungsrates. Aber auch die Volkswahl des Ständerates und der Richter wurde verlangt. Vor allem die einer fortschrittlichen Sozialpolitik verpflichteten «Grütlivereine» diskutierten heftig über die Verfassungsrevision. Wullschleger forderte zusätzlich die Reduktion der Mitgliederzahl des Grossen Rates von 130 auf 100 sowie eine Rechtsgrundlage für *partielle* Verfassungsänderungen, damit der beschwerliche Weg der Totalrevision nicht mehr der einzige mögliche für Verfassungsrevisionen sei.

Harziger Revisionsstart und Arbeiter-Eingabe

Es war der «Verein liberaler Grossräte», der den Revisionspostulaten kritisch gegenüberstand und die Revisionsbewegung im Grossen Rat zunächst stoppte. Im Sommer 1887 setzte dann der Freisinn die Revisionsbestrebungen in Gang. Erbittert reagierte die Arbeiterschaft, als bei der Wahl der elfgliedrigen Verfassungskommission durch den Grossen Rat ihre Vertrauensleute ausgeschlossen wurden. So beauftragte eine Arbeiterversammlung vom 12. Februar 1888 das «Landespolitische Komitee des Arbeiterbunds» mit der Ausarbeitung einer

Eingabe an die grossrätliche Verfassungskommission.

In sechs Abschnitte gliederte sich die umfangreiche und die Verfassungsrevision nachhaltig beeinflussende Eingabe des Arbeiterbunds. Wilfried Haeblerli fasst die zum Teil heute noch höchst aktuellen Anliegen in seiner «Geschichte der Basler Arbeiterbewegung von den Anfängen bis 1914» im 164. Neujahrsblatt wie folgt zusammen:

«Der erste Teil der Eingabe umschreibt die politischen Rechte und Pflichten des Staatsbürgers. Neben den bereits bekannten demokratischen Postulaten fordert er die Möglichkeit der Abberufung des Grossen Rats und des Regierungsrates durch Volksabstimmung, wenn dies von 1000 Stimmberechtigten unterschriftlich gewünscht werde, ferner die Einführung des obligatorischen Referendums für sämtliche Gesetze sowie für alle Grossratsbeschlüsse von einiger Tragweite. Auf die Arbeiterschaft zugeschnitten war das Verlangen, die Niedergelassenen im Stimmrecht den Bürgern völlig gleichzustellen, das heisst die Wartefrist von drei Monaten nach der Niederlassung aufzuheben, ferner die Verleihung des Stimmrechts an Aufenthalter schon nach drei Monaten statt nach eineinviertel Jahren. Der Stimmzwang bei kantonalen und eidgenössischen Abstimmungen, zwei Jahre zuvor vom Grossen Rat auf Eingabe der Grütlivereine abgelehnt, sollte nun verfassungsmässig niedergelegt werden.

Der dem Grossen Rat gewidmete zweite Abschnitt enthielt als *Pièce de résistance* die Einführung der Proportionalwahl. Die Arbeiterschaft durfte hoffen, mit dieser Forderung auf die Unterstützung der Konservativen rechnen zu dürfen. Die Reduktion der Zahl der Grossräte, Massnahmen zu verstärkter Disziplin und angemessenes Taggeld waren weitere Forderungen, die im Interesse der Arbeiterschaft lagen.

Der dritte Abschnitt führte die dem Staat zu übertragenden wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben an. Dabei waren sich allerdings die Verfasser bewusst, dass sich der Staat auch ohne verfassungsmässige Grundlage auf diesem Gebiet gesetzgeberisch betätigen konnte und dass die entscheidenden Massnahmen auf eidgenössischer Ebene zu erfolgen hatten. Neben einer umfassenden obligatorischen Kran-

kenversicherung durch den Staat und der Umgestaltung des Bürgerspitals in ein Kantonsspital zugunsten der Niedergelassenen und Aufenthaltler forderte die Eingabe die Verstaatlichung des Apothekerwesens, vor allem aber des Armenwesens. Sie anerkannte wohl das von privater Seite Geleistete, zeigte aber die Unzweckmässigkeit und Unvollständigkeit der bisherigen Armenpflege auf. Mit dem Postulat einer staatlichen Alters- und Invalidenversicherung und der Fürsorge für verwahrloste Kinder wurde auf neue Aufgaben der staatlichen Sozialpolitik hingewiesen. Unter den wirtschaftlichen Forderungen verdienen jene nach einer staatlichen Arbeitsvermittlung und nach staatlicher Unterstützung von Produktionsgenossenschaften vom Arbeiterstandpunkt aus besondere Erwähnung.

In dem das Erziehungswesen betreffenden vierten Abschnitt wurde die alte Forderung nach Unentgeltlichkeit des Schulbesuchs und der Lehrmittel an allen öffentlichen Schulen an den Anfang gestellt; sogar die Abschaffung der Kollegiengelder für einheimische Studenten wurde in Betracht gezogen. Zur Weckung des Solidaritätsbewusstseins über alle gesellschaftlichen und konfessionellen Schranken hinweg sollte den Eltern der Zwang auferlegt werden, ihre schulpflichtigen Kinder in die öffentliche Schule zu schicken, eine Konzeption, die im wesentlichen auf das Jakobinertum zurückging. Zur Entlastung der vielen berufstätigen Mütter aus Arbeiterkreisen wurde die Errichtung staatlicher Kleinkinderschulen gefordert, konnten doch die bestehenden privaten, meistens kirchlichen Kindergärten mit ihren ungünstigen Raumverhältnissen und dem obligatorischen Schulgeld kaum mehr genügen.

Abschnitt 5 der Eingaben sah eine weitgehende Justizreform vor. Hauptpostulat war die unentgeltliche Rechtspflege, mindestens für die untersten Bevölkerungsklassen.

Ein Schlussabschnitt enthielt allgemeine Bestimmungen von zweitrangiger Bedeutung.»

Konfrontation mit extremen Forderungen

Zwei Grundkonzeptionen lagen dieser Eingabe zu Grunde: eine bisher noch nirgends verwirklichte Demokratisierung des politischen Lebens und ein alles Bisherige übertreffender Wohlfahrtsstaat.

Es war den Autoren der Eingabe wohl bewusst, dass sie nicht mit allen, für die damalige Zeit extremen Forderungen durchdringen würden. Kein geringerer als der hochangesehene Rechtshistoriker und politisch sehr aktive Grossrat Andreas Heusler-Sarasin kritisierte die Forderung nach Volkswahl des Regierungsrates. Nach seiner Überzeugung muss auch für die Lenkung des republikanischen Staates eine Auslese getroffen werden. Das Verhältnis der Regierenden zu den Regierten sei auch in der Republik ein Problem. Zwischen die beiden habe als Regulativ das Parlament zu treten. Durch Volkswahl würde der Regierung eine Autorität verliehen, die sie der Kontrolle des Parlamentes entziehe, und damit werde die Stellung des Volks nicht verbessert. Im Grossen Rat fielen Voten des Inhalts, das Volk sei nicht imstande, tüchtige Regierungsräte und Gerichtspräsidenten zu wählen; es kenne die Vorgesetzten nicht! Auch das Postulat, dem Staat erweiterte sozialpolitische Befugnisse einzuräumen, wurde von Andreas Heusler bekämpft.

Am 11. Februar 1889 legte die Verfassungskommission, die vom freisinnigen Prof. Hermann Kinkelin präsiert worden war, dem Grossen Rat Bericht und Entwurf zu einer revidierten Verfassung des Kantons Basel-Stadt vor. Dem 29seitigen Bericht lagen der Verfassungsentwurf – 59 Paragraphen – und das Protokoll über die Verhandlungen der Verfassungskommission bei. Die 23 Sitzungen füllten 153 Protokoll-Seiten. Der Bericht zur zweiten Lesung konnte sich mit acht Seiten begnügen.

Die Totalrevision glückt

Am 2. Dezember 1889 akzeptierte der Grosse Rat mit einem Mehr von nur 8 Stimmen den in zwei Lesungen durchberatenen Verfassungsentwurf. Die Stimmberechtigten wurden auf den 1./2. Februar 1890 an die Urne gerufen. Bei einer Stimmbeteiligung von 46 % wurde die Verfassung überzeugend – mit Zweidrittelmehr – vom Souverän gutgeheissen. Arbeiterpartei und Freisinnige hatten die Ja-Parole ausgegeben und führten den Abstimmungskampf Seite an Seite.

Im Vorfeld der Abstimmung übte die «Allgemeine», das Hauptorgan der damaligen Konservativen, Kritik an den Neuerungen und er-

blickte darin vor allem eine «Abschlagszahlung der Freisinnigen an die sozialdemokratische Fraktion», was umgehend von der freisinnigen National-Zeitung am 26. Januar 1890 als «Kohl» bezeichnet wurde und in der polemischen Bemerkung gipfelte: «Man kann auch nicht gut sich als «christlich» aufspielen und soziale Aufgaben wie die Durchführung der Kranken- und Altersversicherung, die Fürsorge für verwahrloste Kinder, die Verbesserung des Armenwesens und dergleichen Bestrebungen offen bekämpfen.» Und am Abstimmungssamstag erschien in der National-Zeitung unter dem Titel «Ja und abermals Ja» ein vehementer Pro-neue-Verfassung-Artikel, in welchem die «Allgemeine» erneut aufs Korn genommen wird: «Der «rothe Lappen» der Sozialdemokratie wird vor den Augen des ruhigen Bürgers in einer Weise geschwungen, dass man sich fragen muss, ob der Verfasser jenes Artikels Nachts in seinem Bette noch schlafen kann, ohne von Dieben zu träumen, welche ihm die «sauer» verdienten Batzen stehlen.» Eindrücklich ist der Aufruf der 68 Grossräte (meist Freisinnige sowie Eugen Wullschleger) vom 1. Februar 1890 an die «Werthen Mitbürger»: «Wir legen Euch aus voller Überzeugung die Annahme der Verfassung ans Herz. Das geschaffene Werk ist ein gutes und wird eine Quelle fruchtbarer Arbeit für Basel sein.» Die Geschichte hat den Volkvertretern Recht gegeben; die Verfassung hatte für unsern Stadtstaat durchwegs positive Folgen bis auf den heutigen Tag.

Würdigung des Verfassungswerkes

Kanton und Gemeinden

Die organisatorische Struktur des Kantons blieb prinzipiell unangetastet. Doch wurden die Rechtsgrundlagen für Eingemeindungen geschaffen. Durch ein kantonales Gesetz und mit Zustimmung der betroffenen Einwohner- und Bürgergemeinden können Gemeinden «verschmolzen» werden, wie sich der Verfassungstext ausdrückt. Eine weitere Bestimmung verdient Beachtung: Die Landgemeinden wurden ermächtigt, die Verwaltung ihrer Gemeinde auf den Kanton zu übertragen. Während Riehen von Bettingen davon abgehalten werden konnte, von diesem ersten Schritt zur Auf-

gabe der Selbständigkeit Gebrauch zu machen, benützte 1898 Kleinhüningen diese – als Befreiung von einer Last empfundene – Möglichkeit. Die 1908 erfolgte Eingemeindung Kleinhüningens in die Stadt Basel bildete die unausweichliche Konsequenz.

Mehr Demokratie

Von den angemeldeten Forderungen war vor allem die Volkswahl des Regierungsrates und des Ständerates im Grossen Rat durchgedrungen. Die noch von der Verfassungskommission vorgesehene Volkswahl der Richter fand indessen keine Gnade und musste bis 1891 warten. Nach heftigen Debatten war die Reduktion der Mitgliederzahl des Grossen Rates, von der Eugen Wullschleger sich eine Straffung und eine bessere Disziplin des Ratsbetriebes versprochen hatte, im Plenum abgelehnt worden, ebenso die Proporzwahl.

Bildungs- und Sozialpolitik

Die vom Freisinn wie vom Arbeiterbund befürworteten schulpolitischen Anliegen bahnten sich den Weg ins Grundgesetz, nicht jedoch das auch geforderte Recht der Eltern, die Kinder in die ihnen passende Schule zu schicken. Die Förderung des Erziehungswesens und der Volksbildung wird zur Staatsaufgabe, der Schulunterricht für alle Kinder innerhalb der gesetzlichen Altersgrenze obligatorisch erklärt. An den öffentlichen Schulen ist der Unterricht unentgeltlich, die Lehrmittel werden in den untern und mittleren Schulen kostenlos zur Verfügung gestellt. Der Gesetzgeber kann die Unentgeltlichkeit auf andere öffentliche Bildungsanstalten ausdehnen.

Die Sozialpolitik wurde neue Staatsaufgabe. Es ist Sache des Staates, für die «Unterbringung und Erziehung verwahrloster und gebrechlicher Kinder zu sorgen.» Die Armenpflege blieb Sache der Bürgergemeinden und der freiwilligen Tätigkeit, allerdings unter Mitwirkung und Unterstützung des Staates. Erst mit einer Verfassungsänderung von 1980 wurde die öffentliche Fürsorge Kantonsaufgabe in Zusammenarbeit mit den Einwohner- und Bürgergemeinden. Der Staat wurde verpflichtet, gesetzliche Bestimmungen über die Krankenpflege zu erlassen und die Altersfürsorge zu unterstützen.

Partialrevision der Verfassung und kein obligatorisches Gesetzesreferendum

Von wesentlicher Bedeutung für die weitere Entwicklung war, dass Partialrevisionen der Verfassung für rechtlich zulässig erklärt wurden. Die Hürde der Totalrevision entfiel, gleichzeitig wurde eine andere Hürde nicht eingeführt: das obligatorische Gesetzesreferendum.

Einführung der Staatshaftung

Zu Recht wiesen die 68 Grossräte in ihrem Appell darauf hin, dass die neue Verfassung dem Volk in einem wichtigen Bereich vermehrte «Garantien vor Übergriffen der Staatsgewalt» bringe: Die öffentlichen Behörden und Beamten wurden für ihre Verrichtungen verantwortlich und für Schaden haftbar erklärt und dem Geschädigten ein Anspruch auf Schadenersatz *durch den Staat* zuerkannt, wobei dem Staat der Rückgriff auf den Fehlbaren zusteht.

Die neue Verfassung hält hundert Jahren stand

Die am 2. Dezember 1889 vom Grossen Rat verabschiedete, am 1./2. Februar 1890 vom Volk angenommene Basler Verfassung bildet einen wichtigen Meilenstein in der Geschichte unseres Stadtstaates. Die Grundlagen eines demo-

kratischen und sozialen Gemeinwesens konnten dank entsprechendem politischem Engagement aller Beteiligten in relativ kurzer Zeit, verglichen mit der heute üblichen mehrjährigen Dauer kantonaler Verfassungstotalrevisionen, geschaffen werden.

Das Verfassungswerk von 1889 hat sich als dauerhaft und auch als veränderten Zeiten gewachsen erwiesen. Die zahlreichen Partialrevisionen haben den demokratischen und sozialen Verfassungskern nie angetastet. Da die Verfassung offen konzipiert ist und der Gesetzgebung einen weiten Spielraum lässt, auch neue Staatsaufgaben zu schaffen, drängte sich eine Totalrevision der nun hundertjährigen baselstädtischen Verfassung nie auf. Die Teilrevisionen bewahrten unser Verfassungsrecht vor gefährlicher Verkrustung. Die Frage sei zum Schluss gestellt, ob das Basel unserer Zeit fähig und wilens wäre, seine politischen Kräfte auf eine zukunftsweisende Verfassungsschöpfung zu konzentrieren, die innert eines kurzen Zeitraumes den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern mit Aussicht auf Annahme unterbreitet werden könnte. Inzwischen sind wir für unsere rüstige Hundertjährige dankbar, mit der es sich noch leben lässt. Die sich abzeichnende Neugestaltung des Verhältnisses der Schweiz zu Europa könnte allerdings auch zu Revisionen der kantonalen Grundgesetze führen.