

# Von der Stadt- zur Bürgergemeinde

Objektyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Neujahrsblatt / Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel**

Band (Jahr): **154 (1976)**

PDF erstellt am: **07.07.2024**

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke 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 Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **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.

## Von der Stadt- zur Bürgergemeinde

Im Verlauf des 18. Jahrhunderts machten sich in verschiedenen Bereichen des staatlichen und privaten Lebens Tendenzen bemerkbar, die zu gewaltsamen und sich länger hinziehenden Umwandlungen führten. Eine große Änderung brachte gegen Ende des Jahrhunderts die Französische Revolution, in deren Folge auch die Alte Eidgenossenschaft zeitweise unter Fremdherrschaft zu leiden hatte. Die Zeit der Helvetik (1798–1803) änderte das Staatswesen grundlegend, wobei später einige damals neugeschaffene Institutionen bestehen blieben. Bereits in dieser Epoche und in den darauf folgenden Jahrzehnten finden sich Grundlagen zur heutigen Struktur der Bürgergemeinde.

### *Das helvetische Gemeindewesen*

Bis zum Jahre 1798 bildeten die Stadt Basel und die dazugehörenden Landgebiete den «Ort Basel». Die Stadt nahm dabei allerdings die Stellung des eigentlichen Staates ein, die Landschaft war Untertanengebiet. Die Stadtgemeinde wurde geprägt durch die starke Position der Bürgerschaft, Einbürgerungen waren erschwert. In der Helvetik änderte sich die Situation. Innerhalb des neuen zentralistischen Staatswesens wurden die Kantone bloße Verwaltungsbezirke. Der Gesamtstaat wollte jetzt im Rahmen seiner allgemeinen Bestrebungen und Zielvorstellungen den Erwerb der helvetischen Bürgerrechte äußerst freigebig und freiheitlich regeln und so eine liberalere Bürgerschaft ausbilden, «denn das National-Interesse, die politische Aufklärung und die Grundsätze der Freiheit und Gleichheit, sowie die Anerkennung der allgemeinen Menschenrechte» waren wichtigste Forderungen der neuen Machthaber. Artikel 19 der neuen Verfassung erklärte alle gegenwärtigen «Bürger einer regierenden oder Municipalstadt, eines unterworfenen oder freien Dorfes» wie auch alle «ewigen Einwohner» und deren Nachkommen zu Schweizerbürgern. So kam es zu einer starken Durchsetzung der kommunalen Bevölkerung mit kantons- und landesfremden Elementen, was zu einer Spaltung der Gemeinden in zwei verschiedene Körperschaften, nämlich jene der Bürger und jene der Einwohner führte – ein für spätere Zeiten überaus wichtiger Trennungsvorgang!

Die Handels- und Gewerbefreiheit entzog den Gemeinden bisherige Einnahmequellen und bewirkte einen massiven Zuzug fremder Personen. Mit der zugesicherten Niederlassungsfreiheit wurde das Wachstum der Einwohnerschaft gefördert. Unklar blieb das Verhältnis zwischen den neuen

helvetischen Staatsbürgern und den bisherigen Gemeindebürgern, welche ja aus gewissen Gütern und Nutzungen ihren Anteil erhielten. Das helvetische Direktorium sah hier in einem Gesetz vor, an Stelle der Bürgergemeinde einfach die Einwohnergemeinde zu setzen. Doch ein solches Vorgehen wurde energisch abgelehnt und ein Fortbestand der bisherigen Bürgergemeinden mit ihrem ausschließlichen Gemeindegut gefordert.

Die helvetischen Behörden vertraten die Ansicht, daß die bisherigen Bürgerrechte dem Begriff der Einheit entgegenstanden und den «hohen Drang zum allgemeinen Wohl unterdrückten, indem sie den Helvetier nur an ein kleines Locale fesselten, seine Anhänglichkeit an sein Vaterland beschränkten, sein Interesse vereinzeln, seinen Wirkungskreis verengten und oft sogar seinem Erwerbefleiß die größten Schwierigkeiten in den Weg legten». Sie regelten daher auf Grund des Einheitsgedankens und der allgemeinen Wohlfahrt das Gemeinwesen wie folgt: Die neuen Gesetze unterschieden zwischen einer Bürgergemeinde und einer Einwohnergemeinde – ein Dualismus, der bis jetzt nicht bestanden hatte. Es wurde eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen den das Gemeindegut ausschließlich nutzenden Bürgern und den am Gemeindegut unbeteiligten Niedergelassenen vorgenommen. Rechtlich gab es Unterschiede, in zahlreichen Befugnissen waren aber die Einwohner den Bürgern gleichgestellt.

Alle Gemeindebürger, auch die am Gemeindegut unbeteiligten Niedergelassenen, bildeten die Municipal- oder Einwohnergemeinde. Sie umfaßte alle niedergelassenen helvetischen Staatsbürger, nur ihnen standen die politischen Rechte der Einwohner zu. Jeder helvetische Bürger genoß als Einwohner die gleichen Rechte wie die alteingesessenen Bürger mit Ausnahme der Anteilrechte an den Gemeinde- und Armengütern. Gegen ein bestimmtes Einkaufsgeld konnte sich der Einzelne aber auch die überlieferten bürgerlichen Rechte erwerben.

Der Einwohnergemeinde oblag die lokale Sicherheits-, Markt- und Fremdenpolizei, der Erlaß hygienischer Maßnahmen, der Vollzug der Polizeigesetze und die Verfügung über Militär-Einquartierungen – alles Aufgaben im Interesse der ganzen Einwohnerschaft. Der Bürgergemeinde wurde durch diese Bestimmungen eine gewisse öffentliche Wirksamkeit genommen. Ihr blieben jedoch das Eigentum und die Verwaltung ihrer Güter zugesichert sowie weiterhin die Pflicht des Vollzugs und der Überwachung der Bauarbeiten und die Unterstützung ihrer Armen eingeräumt. Mit Ausnahme der besonderen Ansprüche auf die Gemeindegüter wurden jedoch alle Vorzüge und Rechte der Bürger aufgehoben. Die Bürgergemeinde hatte ihre Vertretung in der Gemeindekammer; dazu gehörten der «Seckelmeister» zur Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben, der «Armen-

pfleger» zur Führung der Armenkasse und zur Beaufsichtigung der Unterstützungen und Almosen, der «Bauinspektor» zur Besorgung der Bauten, Straßen und Brunnen, sowie der «Forstaufseher» zur Überwachung der Waldungen.

Die Helvetik stärkte mit ihrem Dualismus die Einwohner und schwächte die Macht und Stellung der Bürgergemeinde empfindlich; neben ihr entstand ein neues öffentlich-rechtliches Gremium, das neben den Gemeindebürgern auch die Ansässigen einschloß. Zwei Zahlen dokumentieren diese Verlagerung. 1779 waren von den 14 977 Einwohnern der Stadt 50,8% Basler Bürger, 1815 sank ihr Anteil bei den 16 420 Einwohnern auf 37,2%.

Zur Erledigung der verschiedenen Aufgaben waren besondere Behörden nötig, und so beschloß das helvetische Direktorium, im Kanton Basel die Errichtung einer Munizipalität für die Gemeinde Basel vorzunehmen. Sie war das Vertretungsorgan der städtischen Einwohnergemeinde, ihr waren aber auch bis zur Bestellung eines eigenen Gremiums der Bürgergemeinde die Funktionen der Gemeindekammer übertragen, was eine starke Belastung bedeutete. Bald kam es zur Bestellung der 15 köpfigen Gemeindekammer, wodurch die bürgerlichen Interessen an den Gemeinde- und Armengütern gewahrt blieben. Ihre Tätigkeit betraf, wie oben angedeutet, in erster Linie die Wohlfahrtspflege unter den bürgerlichen Einwohnern, ferner die Bautätigkeit und die Verwaltung des besonderen Bürger- und Armengutes. – Die umfassende Reorganisation des Staatswesens scheiterte an der Uneinigkeit der Bevölkerung, was zum raschen Zerfall des helvetischen Einheitsstaates führte.

### *Mediation und Restauration*

Aufgrund der Interventionen Napoleons schuf die Mediationsakte einen Bundesvertrag und neue Kantonsverfassungen. Jetzt wurde der alte Kanton Basel wiederhergestellt, er bestand aus der Stadt und der politisch zurückgesetzten Landschaft. Das helvetische Bürgerrecht wurde durch ein Kantons- und ein Gemeindebürgerrecht abgelöst, die aber nicht gesondert verliehen werden konnten. Die Leitung des Kantons übernahmen der Große und der Kleine Kantons-Rat. Jede Gemeinde erhielt zudem ihre speziellen Behörden. In der Stadt Basel wurde nun der in der Helvetik eingeführte Dualismus einer politischen oder Einwohnergemeinde und einer Bürgergemeinde ersetzt durch eine einzige Körperschaft: die Stadtgemeinde erledigte die Geschäfte der beiden früheren Gemeinde-Organisationen. Ihre Kompetenzen umfaßten sowohl die lokale öffentliche Tätigkeit als auch die bürgerlichen Aufgaben.



Zwei Organe erfüllten die Aufgaben. Zunächst der Große Stadtrat mit 64 Mitgliedern, die aus der aktiven Bürgerschaft als eigentliche Repräsentation der Gemeindeversammlung gewählt wurden. Dieses Gremium entschied über die Bürgeraufnahmen, beschloß die Erhebung von Abgaben und Neu-Erwerbungen. Der Kleine Stadtrat mit 24 Mitgliedern bildete den Vorstand der Stadtgemeinde. Er hatte für die lokale Polizei, das städtische Bauwesen und die Verwaltung des Gemeindegutes zu sorgen. Wichtig war, daß beiden Organen ein gemeinsamer Präsident vorstand, der vom Kleinen Kantonsrat aus der Mitte des Kleinen Stadtrates ernannt wurde.

Ob in den Beschlüssen Bürger- oder Einwohnerinteressen überwogen, entschied die Zusammensetzung der Organe. Die Wahl erfolgte nicht durch die Gesamtheit der Aktivbürger, sondern durch Wahlbezirke, sechs in der «mehrern» und zwei in der «mindern» Stadt. Die Einteilung sah folgendermaßen aus: Stadtquartier, St. Alban-, Spalen-, Aeschen-, Steinen- und St. Johannquartier, sowie Bläsi- und Riehenquartier. Jedem Quartier standen 8 Sitze im Großen Stadtrat zu. Alle Einwohner besaßen das aktive Wahlrecht, das passive aber nur die Bürger, so daß die Organe rein bürgerlich zusammengesetzt waren.

Am 26. Juli 1803 wurde die erste Wahl vollzogen, anschließend erfolgte die Ernennung des Gemeindevorstandes aus Mitgliedern des Großen Stadtrates durch den Kantonsrat. Die erste Sitzung fand am 4. August 1803 statt, und damit endeten die Kompetenzen der helvetischen Gemeindeorgane. Die Ratsmitglieder hatten folgenden Eid zu beschwören:

«Ihr werdet schwören, die Ehre Gottes, Religion, Tugend, gute Sitte und das Wohl der Euch anvertrauten Gemeinde zu befördern; dem Gesetz E. E. großen Raths über die Einrichtung, Befugnisse und Verpflichtungen der Gemein-Räthe geflissentlich nachzuleben, gute Ordnung in Eurer Gemeinde zu handhaben, das Euch anvertraute Gemeinds-Gut getreulich zu verwalten, darüber aufrichtige Rechnung zu führen und dieselbe alljährlich vor der gesetzlichen Behörde abzulegen, gehorsam gegen die Gesetze und Treue gegen die Obrigkeit und das Vaterland heilig zu beobachten und in allem die Pflichten Eures Amtes nach bestem Wissen und Gewissen und nach Euren Kräften zu erfüllen; das schwöret Ihr sowahr Euch Gott helf.»

Als eigentliche «Stadtgemeinde» wirkten nun die Organe während der nächsten 72 Jahre, ihr Aufgabenbereich wurde jedoch oft verändert. Sie war in erster Linie eine lokale Einheit und umfaßte die Stadt und den städtischen Bann. Die Stadtgemeinde bildete ebenfalls eine Institution der Bevölkerung, wobei der Nichtbürger allerdings von der aktiven Teilnahme ausgeschlossen war.

Das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Bürger und Nichtbürger zeigt folgende Tabelle (in Prozenten) über die Jahre 1779 und 1815; die Angaben der Zwischenzeit sind uneinheitlich:

	1779 Bürger	Nichtbürger	1815 Bürger	Nichtbürger
Stadtquartier	63,3	36,7	44,0	56,0
St. Johannquartier	48,2	51,8	39,3	60,7
Spalenquartier	54,3	45,7	40,3	59,7
Steinenquartier	47,0	53,0	31,6	68,4
Aeschenquartier	53,9	46,1	40,2	59,8
St. Albanquartier	53,2	46,8	42,5	57,5
Mündere Stadt	50,0	50,0	38,1	61,9
Äußerer Stadtbann	12,2	87,8	10,6	89,4

Wenn man die Stimmberechtigung betrachtet, so zeigt die Stadtgemeinde Merkmale der Einwohnergemeinde, in den Räten waren aber nur Stadtbürger tätig, so daß diese Organe Kennzeichen der Bürgergemeinde aufwiesen, was eine merkwürdige dualistische Situation schuf.

Die Stadtgemeinde mußte alle lokalen Interessen vertreten, ihr Aufgabenbereich stand in engster Verbindung mit den örtlichen Verhältnissen. Zur Erfüllung ihrer Funktion benötigte die Stadtgemeinde finanzielle Mittel, die ihr nach der Helvetik durch eine Liquidationskommission zugesprochen worden waren. In der Aussteuerungsurkunde für die Stadt Basel vom 7. Oktober 1803 wurden definitiv alle städtischen Ansprüche auf die Vermögensteile festgelegt. Es heißt darin: «Nach Vollziehung des Inhalts dieser Urkunde sollen die Ansprüche der Stadtgemeinde Basel, an ein ihren Municipal-Bedürfnissen angemessenes Einkommen vollständig befriedigt, und ihre wirklichen oder vermeintlichen Rechte an das übrige, noch vorhandene bewegliche oder unbewegliche Vermögen des Cantons Basel, von nun an, und für alle kommende Zeiten ausgeglichen und abgethan seyn.»

Die finanziellen Bedürfnisse wurden jährlich auf Fr. 60 000.- festgelegt, die durch verschiedene Einkunftsquellen gespiesen wurden. Um aber auch die überlieferten Funktionen der Bürgergemeinde erfüllen zu können, übertrug die Urkunde «von nun an und für alle kommenden Zeiten der Bürgerschaft von Basel unter Verwaltung des Stadtrats ... als rechtsgiltiges Eigentum» einige Grundstücke, Liegenschaften, Waldungen und Institutionen. Zu den Waldungen gehörten die Langen Erlen und die Hard. Die Institutionen, die als «milde Stiftungen» bezeichnet wurden, betrafen: das Bürgerhospital, das Almosenamts, das Waisenhaus in Verbindung mit dem Siechen-

haus von St. Jakob und die Elenden Herberge. Die Verwaltung hatte gemäß den bestehenden Verordnungen und Stiftungs-Bestimmungen zu erfolgen.

Zu den rein städtischen Belangen gehörten vor allem: das Polizei- und das Bauwesen, die Wasserversorgung, das Befestigungswesen, das Beleuchtungs- und Löschwesen, sowie die Stadtreinigung.

Der eine Wirkungskreis betraf also die als «bürgerlich» bezeichneten Aufgaben, sie werden zum Teil entsprechend getrennt bleiben. Das Pflichtenheft umfaßte die Sorge für den einzelnen Bürger, für die Armen, Kranken, Witwen und Waisen. Die verschiedenen Institutionen dienten der Ausübung der Fürsorge, wobei der Einzelne wenn nötig gleichzeitig mehrere Einrichtungen beanspruchen konnte.

Die Armenanstalten waren der privaten Initiative entsprungen und wurden vor allem durch private Wohltätigkeit gespiesen und gefördert. Die Fürsorge sollte jeweils der Unterstützung und Erziehung des Einzelnen dienen. Die Mittel sollten die Folgen der Arbeitsunfähigkeit beschränken oder beseitigen oder die wirtschaftlichen Kräfte und Fähigkeiten des Bedürftigen wecken und fördern.

Elenden Herberge, Almosenamt, Pfrund, Bürgerspital, Waisenhaus und Armenarbeitsanstalt fanden hier ihren Wirkungsbereich, der bis heute bestehen blieb: Helfen, Fördern und Bewahren.

### *Neue Verhältnisse*

Die im Jahre 1803 geschaffenen Verhältnisse hatten auch nach dem Abschluß des Bundesvertrages von 1815 ihre Gültigkeit. Der Große und der Kleine Stadtrat blieben in der Stadt die zuständigen Gemeindebehörden. Eine gewisse Verschärfung konnte allerdings in der vermehrten Abkapselung der Bürger gegenüber den Einwohnern festgestellt werden, jene fühlten sich, entsprechend dem Restaurationsgedanken, vermehrt als Träger einer gesellschaftlichen und rechtlichen Tradition. Der Ausschluß der Einwohner widersprach aber der Volkssouveränität und dem Grundsatz der Rechtsgleichheit. So zeigten sich bald Ansätze eines Kampfes gegen die Beschränkung der Rechte gewisser Volksgruppen. In Basel führten diese Auseinandersetzungen 1833 zur Trennung des Kantons.

Für die Bedeutung der Stadtgemeinde seien hier zwei Ereignisse erwähnt, die zeigen, wie sie – und nicht die kantonalen Organe – ins schweizerische Rampenlicht trat. In den Jahren 1806 und 1812 war Basel Vorort der Eidgenossenschaft und hatte in dieser Stellung die jährliche ordentliche Tagsetzung durchzuführen. Sie fand jeweils während Wochen in den gedie-

genen Räumen des damaligen Posthauses, des Sitzungsortes der städtischen Behörden (dem heutigen Stadthaus), statt.

In der Organisation der Stadtgemeinde traten im Zeitraum von 1803–1833 einzelne Veränderungen ein; sie betrafen 1810 das Wahlverfahren für den Kleinen Stadtrat und die Wiederbesetzung erledigter Stellen. 1828 wurde der Große Stadtrat von 64 auf 96 Mitglieder ergänzt und die Mitgliederzahl des Kleinen Stadtrates von 24 auf 20 reduziert. Eine grundlegende Änderung erfuhr das aktive Wahlrecht durch eine Beschränkung auf die Stadtbürger. Nicht-Bürger hatten keinen Einfluß auf die kommunalen Angelegenheiten mehr. So leiteten in der Folge nur die Bürger die öffentliche Tätigkeit, und die Stadtgemeinde änderte ihre Struktur wesentlich, sie ging in die eigentliche Form der Bürgergemeinde über!

Bereits 1833, also kurz nach der Trennung des Kantons, erfolgte eine weitere Revision im Aufbau der Stadtgemeinde, sie brachte eine weitgehende Demokratisierung. § 42 der neuen Verfassung lautete: «Die Verwaltung des der Stadt Basel zustehenden Gemeinde-Eigenthums, die Beaufsichtigung der städtischen Stiftungen, und überhaupt die Besorgung aller städtischen Gemeindeangelegenheiten führen besondere Stadtbehörden; die Organisation derselben ... bleibt dem Gesetz vorbehalten.»

Diese Bestimmung brachte am 14. November 1833 ein neues Organisationsgesetz mit einigen bedeutenden Wandlungen. Die Zahl der Gemeindevertreter wurde auf 80 festgelegt, die nicht mehr gleichmäßig auf die einzelnen Quartiere, sondern im Verhältnis der Größe, das heißt zur Zahl der Aktivbürger jedes Wahlkreises zu bestellen waren. Die Verteilung sollte alle sechs Jahre auf Grund der Zahl der stimmberechtigten Bürger bereinigt werden. 1833 lautete der Anspruch:

St. Johannquartier	11 Sitze
Spalenquartier	11 Sitze
Steinenquartier	11 Sitze
Aeschenquartier	9 Sitze
St. Albanquartier	14 Sitze
Stadtquartier	9 Sitze
Riehenquartier	7 Sitze
St. Blasienquartier	8 Sitze

Die Ausübung des Stimmrechts blieb wohl auf die in der Stadt niedergelassenen städtischen Bürger beschränkt (unter Ausschluß der Armen-genössigen, der Gemeindeschuldner und der durch ein Gericht in ihren

Rechten eingestellten Bürger), erforderte aber nicht mehr einen unabhängigen Beruf, lediglich die Dienstboten blieben ausgeschlossen. Die Altersgrenze wurde für verheiratete Bürger aufgehoben, für Unverheiratete blieb das Mindestalter von 25 Jahren. So konnte nun ein großer Teil der Bürgerschaft ihre politischen Rechte ausüben. Der Gemeindevorstand wurde von 20 auf 11 Mitglieder beschränkt, aus seiner Mitte war der Präsident als Vorsitzender der beiden Räte zu wählen. Die Amtsperiode wurde für beide Organe auf sechs Jahre festgesetzt, wobei alle zwei Jahre ein Drittel der Mitglieder zu erneuern war.

In einer neuen Bestimmung zeigte sich eine kluge Voraussicht, denn man erkannte bereits, daß im stark verkleinerten und beschränkten Stadtgebilde (Stadtgemeinde, drei Landgemeinden) ein extremer Parallelismus zwischen den städtischen und den staatlichen Aufgaben zu Komplikationen führen könnte. So kam es zu einer gesetzlichen Grundlage, durch die bestimmte kommunale Verpflichtungen auf den Staat übertragen werden konnten. Die eigentliche Organisation der Stadtgemeinde blieb so bis zu ihrer Aufhebung im Jahre 1876 unverändert, einzig 1848 kam es zu einer Herabsetzung des Stimmrechts auf das 21. Altersjahr.

#### *Basels Stadtstaat 1833–1876*

Die Trennung des Kantons hatte für die Stadt einschneidende Folgen, sie war nun ein kleiner Stadtstaat geworden, in dem eine einzige Bürgergemeinde wirkte. Diese war sich aber ihrer Stellung vollkommen bewußt und versuchte alles, aus dem Wenigen Vieles herauszuholen. Sie förderte Handel und Industrie, den Anschluß an den Weltverkehr und hielt die geistige, vom Humanismus getragene Tradition hoch. So blieb Basel ein wirtschaftlich mächtig aufstrebendes Gemeinwesen, das jedoch in der Politik starke konservative Züge aufwies. Wie seit je besaß auch jetzt die Stadt Persönlichkeiten, die der Entwicklung den richtigen Lauf wiesen.

Erschwernisse ergaben sich aus der Doppelverwaltung durch kantonale und städtische Behörden; Staat (Kanton) und Stadt hatten verschiedene Räte und Kommissionen. – Die Stellung der Stadtgemeinde soll nochmals präzisiert werden: Die Bürger wählten die 80 Mitglieder des Großen Stadtrates und dieser aus seinen eigenen Reihen die Exekutive, den Kleinen Stadtrat, die eigentliche Regierung, die etwas spöttisch «der liebe Vater der Bürgerschaft» genannt wurde. Rund 30 Kommissionen standen ihr zur Seite. Die schweizerischen Niedergelassenen, vor allem kaufmännische Angestellte und Arbeiter, blieben vom Wahlrecht ausgeschlossen. Die rein bürgerliche



Struktur der Stadtgemeinde, rechtlich eine eigentliche Bürgergemeinde, trat immer mehr in Gegensatz zu der starken Zunahme der von den politischen Rechten ausgeschlossenen Einwohner.

Ihre Zahl wuchs, denn die liberale schweizerische Gesetzgebung, die intensivere Wirtschaft und der vermehrte Verkehr erleichterten den Zuzug. In der ganzen Schweiz vollzog sich so nach und nach ein Übergang von der Bürger- zur Einwohnergemeinde. In Basel jedoch bahnte sich eine andere Entwicklung an, bedingt durch die Kleinheit des kantonalen Territoriums.

Im Aufgabenbereich der Basler Stadtgemeinde ergab sich immer mehr eine Trennung zwischen den allgemein kommunalen Funktionen und den rein bürgerlichen. Bereits 1834 wurde das Bau- und Polizeiwesen zwischen Staat und Stadt verteilt. Der Staat übernahm damit Aufgaben, die eigentlich zu einer Einwohnergemeinde gehörten. Diese gab es in Basel aber nicht, sie bestand faktisch in der Gesamtheit der Niedergelassenen, aber nicht rechtlich. Der Kanton als übergeordnetes Gemeinwesen führte ihre Aufgaben aus.

Wie erwähnt, kam es nach der Kantonstrennung auf Grund einer Verfassungsbestimmung zu einer ersten Schmälerung des Aufgabenkreises der Stadtgemeinde, sie betraf das Polizeiwesen. Einzelne Funktionen wurden zwischen dem Staat oder der Gemeinde aufgeteilt. Der Kanton übernahm die Fremden-, die Straßen- und die Sicherheitspolizei, ebenso die Wirtshauspolizei, während die Marktpolizei in der Kompetenz der Stadtgemeinde blieb. Eine Abtrennung erfolgte zudem in der Jurisdiktion, ein eigenes Polizeigericht trat in Funktion.

Eine weitere Schmälerung des kommunalen Aufgabenkreises trat 1859 in Kraft, denn ein unnötiger und unrationeller Parallelismus zwischen dem Staat und der Stadtgemeinde sollte vermieden werden. Um Nachteile zu beseitigen, wollte man alle Aufgaben, die bisher der bürgerlichen Stadtgemeinde zustanden, die aber besonders die Einwohnergemeinde betrafen, den kantonalen Instanzen zuweisen. § 45 der Kantonsverfassung von 1858 bestimmt darüber: «Die Verwaltung des Gemeindeeigentums und der Stiftungen, die Beaufsichtigung der Gemeinde-Corporationen und die Aufnahme neuer Bürger sollen den Gemeindebehörden verbleiben. Dagegen wird das Gesetz von den weitem Geschäftszweigen der Gemeindeverwaltung diejenigen ausscheiden, welche zur Erzielung eines einfachen und zweckmäßigen Geschäftsganges den Staatsbehörden zu übertragen sind und dabei auch die von den Gemeinden an den Staat zu entrichtenden Gegenleistungen bestimmen.» Auf diese Weise wurde der Einfluß der Niedergelassenen auf gewisse kommunale Angelegenheiten verstärkt. Die neuen Überweisungen betrafen vor allem das gesamte Bauwesen: den Unterhalt

19

Schwaberg der Tempelbau



der Allmend, der Plätze, Promenaden, Brücken und Stege, der Gemeindegemeinschaften und der Lehrerwohnungen. Dazu kam noch die Baupolizei, das Löschwesen, die Lokalpolizei und das Rationenbuch (Handelsregister). Die Übertragung bezog sich nur auf die Verwaltung; das Eigentum an den Liegenschaften, Grundstücken, Gebäuden, Allmenden usw. blieb der Stadtgemeinde zugesichert. Für die Übernahme der einzelnen Geschäftszweige entrichtete die Stadt dem Staat eine jährliche Entschädigung. Am 1. Juli 1859 vollzog sich die Übertragung.

Im Verwaltungsbericht des Jahres 1859 ist zu dieser Veränderung vermerkt: «Die Zukunft wird lehren, ob durch die neue Form die angestrebte Vereinfachung, in dem Sinne wie die Verfassung will, erreicht wird. Wohl-dieselben haben aus den mitgeteilten Verhandlungen ersehen, daß wir unserer städtischen Verwaltung die bisherige Selbständigkeit haben bewahren wollen, daß aber unsere Bemühungen nicht in allen Theilen den gewünschten Erfolg gehabt haben; dies hält uns jedoch nicht ab, an der gedeihlichen Entwicklung unserer Vaterstadt auch unter veränderten Verhältnissen zu Nutz und Frommen unserer Mitbürger zu arbeiten.»

Die 1859 vorgenommenen Veränderungen im Aufgabenkreis der Stadtgemeinde waren die letzten vor der völligen Aufhebung der überlieferten Organisation. Diese hatte aber auch nach dem Jahre 1859 noch einzelne rein städtische Funktionen zu erfüllen, so die Wasserversorgung, das Beleuchtungswesen, das Gaswesen, die Betreuung der Gottesäcker und die Überwachung der Stadtuhren.

Wichtigste Tätigkeit aber blieb die Lösung der bürgerlichen Aufgaben im Zusammenhang mit den städtischen Armeninstitutionen. Sie betrafen das Bürgerspital, das Almosenamtsamt, das Waisenhaus mit dem Siechenhaus zu St. Jakob und die Armenherberge. Die zentralste Stelle nahm dabei das Spital ein, dessen Tätigkeit sich durch die Vermehrung der Bevölkerung stark ausdehnte. Intensiv blieben stets die Bemühungen um eine Verbesserung des Armenwesens.

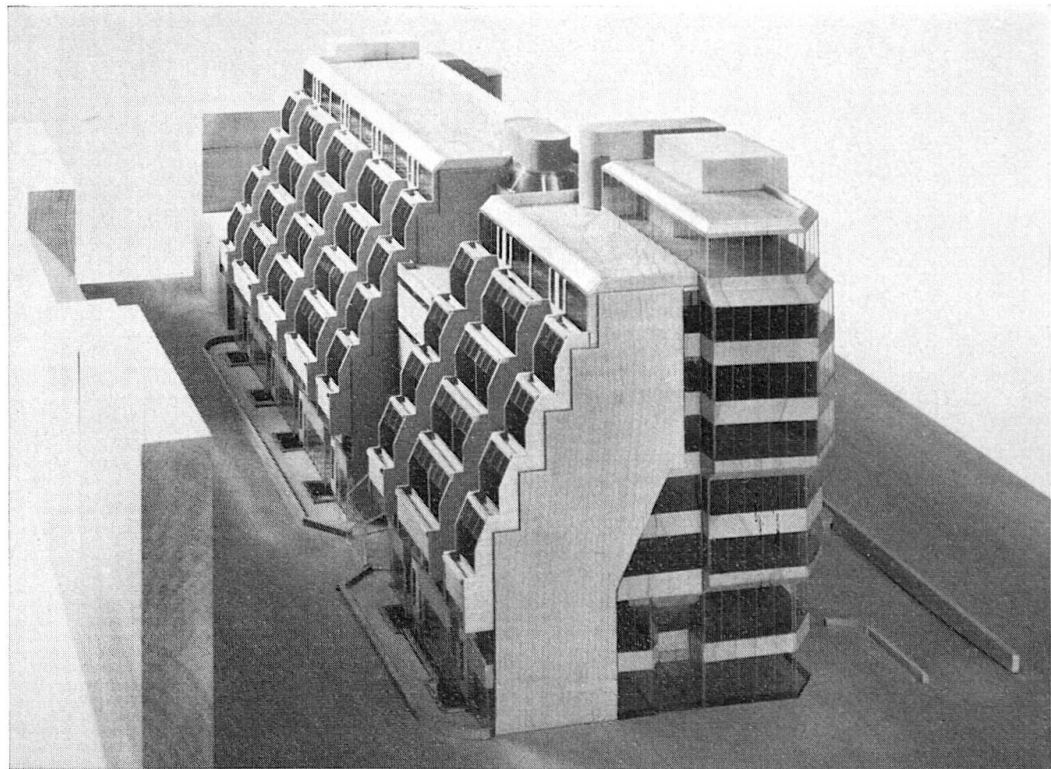
Innerhalb der schweizerischen Gemeinden war die baslerische geradezu einmalig. Im allgemeinen wurde die Einwohnergemeinde die vorherrschende Organisation; in Basel aber existierte eine Stadtgemeinde, die ursprünglich noch manche Kennzeichen des Dualismus aus der Zeit der Helvetik aufwies. Sie war einziges Gemeindeorgan, entwickelte sich zur Bürgergemeinde, erfüllte aber zugleich zahlreiche städtische Belange. Sie konnte im Verlauf des 19. Jahrhunderts aber nur bestehen bleiben, weil man ihr einige rein städtische Aufgaben nach und nach entzog und den kantonalen Organen zuteilte. Eine totale Veränderung bewirkten in den sechziger Jahren die neuen Verfassungsbestrebungen.



*Abb. 2:* Die Forstverwaltung pflegt den stadtnahen Erholungswald



*Abb. 3:* Die Klinik des Bürgerspitals an prächtiger Lage auf St. Chrischona



*Abb. 4:* Modell des 1976 bezugsbereiten Alterszentrums «Weiherweg» gegenüber dem Schützenmattpark



## *Die Verfassungsrevisionen des Bundes und des Kantons Basel-Stadt*

Die allgemeinen Bemühungen weitester freisinniger Kreise führten 1874 zur Revision der Bundesverfassung des Jahres 1848. Sie brachte neu das fakultative Gesetzesreferendum und die Vermehrung der verfassungsmäßigen Rechte, besonders der Handels- und Gewerbefreiheit, der Niederlassungs- und der Kultusfreiheit. Durch diese wichtige Revision wurde auch im konservativen Basel der Freisinn gestärkt, der nun eine baldige Anpassung der Kantonsverfassung forderte. Der gewaltige Zustrom von Angehörigen anderer Kantone in Basels aufstrebende Industriebetriebe bewirkte ein bedeutendes Anwachsen der unteren und mittleren Bevölkerungsschichten. Da mit der Annahme der revidierten Bundesverfassung alle Niedergelassenen schon nach drei Monaten bei eidgenössischen Angelegenheiten das volle Stimmrecht erhielten, blieben die politischen Folgen für den Kanton nicht aus: Mittelstand und Arbeiterschaft stimmten vorwiegend freisinnig. Daher kam es unter Wilhelm Klein zu Vorstößen zur Revision der Kantonsverfassung, die Mitbestimmung der Bevölkerung sollte vermehrt berücksichtigt werden. Es galt, die Kantonsverfassung der revidierten Bundesverfassung anzupassen und u. a. allen zugezogenen Schweizern nach drei Monaten in Kantons- und Gemeindesachen (ausgenommen die Angelegenheiten der Bürgergemeinde) das volle Stimmrecht zu gewähren.

Vordringliche Änderungen wurden für das Verhältnis zwischen Kirche und Staat, die Wahlart des Großen Rates, das Regierungssystem und die Organisation der Gemeinde verlangt, auch eine Erweiterung der Volksrechte wurde angestrebt. Nach zahlreichen Kommissionssitzungen stimmte der Große Rat am 19. April 1875 der neuen Verfassung mit 94 Ja gegen nur 11 Nein zu. Die aufgestellten Forderungen wurden weitgehend berücksichtigt, bedeutend war noch die Gewährung des Rechts auf Gesetzesinitiative und Referendum. An die Stelle des alten Ratsherrenregimes trat nun das moderne Regierungssystem. – Bereits am 9. Mai 1875 fand die Volksabstimmung statt. Stimmberechtigt waren 3642 Bürger und 3713 Niedergelassene, total 7355 Einwohner. Davon nahmen 4220, also 57% an der Abstimmung teil. Die neue Verfassung wurde mit der überwältigenden Mehrheit von 3430 Ja (81%) gegen 786 Nein (19%) gutgeheißen. Am folgenden Tag nahm der Große Rat von der Abstimmung Kenntnis, und unter dem gleichen Datum wurde die Verfassung in der Gesetzessammlung publiziert, was zugleich deren Inkrafttreten bedeutete. Die eidgenössische Gewährleistung erfolgte am 2. Juli 1875. So hatte Basel ein neues Grundgesetz, dessen Gefüge bis in die Gegenwart den stets wachsenden Anforderungen entsprach!

## *Reform des Gemeindewesens*

In der Kommission zur Ausarbeitung der neuen Kantonsverfassung wurde ohne starken Widerspruch beschlossen, die besondere Stadtverwaltung und damit den Stadtrat aufzuheben. Der Große Rat sollte von nun an die Vertretung der Einwohnergemeinde wie der schweizerischen Kantonsbevölkerung sein, der kantonale Regierungsrat erhielt gleichzeitig auch die Befugnisse des städtischen Gemeinderates (§ 14).

Mit dieser Neuregelung, die vor allem das Einwohnerprinzip betonte, wurde die Reform des Gemeindewesens eingeleitet. Dabei kam allerdings der schon in der Helvetik geschaffene Dualismus erneut zum Durchbruch. Es entstanden wieder zwei Organe, eine Einwohner- und eine Bürgergemeinde mit gesonderten Aufgaben, die nebeneinander wirkten. Im Kanton sollten die beiden Organe aber nur in den drei Landgemeinden Riehen, Bettingen und Kleinhüningen konstituiert werden. In der Stadt selbst hielt man jedoch an den Vorteilen fest, die sich in den vergangenen Jahrzehnten aus der teilweisen Verschmelzung der Gemeinde mit dem Kanton ergeben hatten. Die bisherige Stadtgemeinde befaßte sich nun also einzig noch mit den rein bürgerlichen Angelegenheiten; alle Geschäfte der Einwohnergemeinde wurden auf die kantonalen Behörden übertragen. Die frühere Stadtgemeinde mußte demnach einzig noch die wenigen Aufgaben, die sie außerhalb des bürgerlichen Tätigkeitskreises erfüllte, abgeben. Dies betraf u.a.: das Bauwesen, das ganze Bauamt, die Aufsicht über den Marktverkehr, die Messe, die Fronfastenmärkte und die Viehmärkte, die städtischen Uhren, das Beleuchtungswesen, das Gaswesen, die Einquartierungen, das Bestattungswesen, die Heuwaage und das Waaghaus.

Die Bürgergemeinde, die alle am Gemeindegut berechtigten Einwohner umfaßte, richtete nun eine besondere Verwaltung ein. In ihr ging eigentlich die bisherige Stadtgemeinde auf, und sie bildete den Rest einer selbständigen Gemeindeorganisation.

Daneben bestand eine besondere Einwohnergemeinde, doch sie hatte keine eigenen Behörden und keine eigene Verwaltung. Sie hatte ihre Vertretung in den kantonalen Behörden, die nun gleichzeitig auch als Organe der städtischen Gemeinde funktionierten. Zu erwähnen ist dabei, daß jetzt auch die Wähler der Landgemeinden an der Erledigung der Aufgaben der städtischen Verwaltung mitwirkten; denn die Probleme der eigentlichen Einwohnergemeinde Basel wurden in den Kantons-Gremien erörtert und entschieden.

Wie sich in den Ausscheidungsverhandlungen zeigte, war anfänglich die Ablösungsfrage noch unklar: Welches bisherige politische Organ ging in

die neu zu schaffenden Organe über? Vielfach wollte man in der zu schaffenden Bürgergemeinde ein vollkommen neues Gemeindegremium sehen. Man glaubte dabei, daß die Stadtgemeinde durch die Kantonsverfassung aufgehoben und ihre städtischen Funktionen auf den Kanton übertragen worden seien. Für die bleibenden Geschäfte der Bürgerschaft sei eine neue Bürgergemeinde zu schaffen, die mit der ehemaligen Stadtgemeinde in keiner Verbindung stehe. Nicht die Einwohnergemeinde erhalte das Eigentum der Stadtgemeinde, sondern die neue Bürgergemeinde werde mit einem Teil des städtischen Vermögens ausgestattet.

Die Verfassung stellt jedoch fest, daß die Bürger- und Korporationsgüter gesondert verwaltet werden müssen und Eigentum der Gemeinde bleiben sollen. Paul Doppler betont dabei in einer grundlegenden Arbeit mit Recht: «Neu zu organisieren waren also die Einwohnergemeinde und die Behörden der bürgerlichen Kommune, nicht aber diese selbst. Die Bürgergemeinde blieb bestehen; sie sollte nur andere Organe bekommen. Es ist deshalb unrichtig, von einer Aufhebung der Bürgergemeinde zu sprechen. Wohl aber kann von einer Aufhebung der <Stadtgemeinde> die Rede sein; denn diese war die besondere Form der Bürgergemeinde, die vom Großen und Kleinen Stadtrat vertreten und geleitet wurde und durch die bisherige Entwicklung ihr eigenes Gepräge trug. Die Bürgergemeinde blieb als die Gesamtheit der am Bürgergut anteilberechtigten Individuen bestehen; sie hatte nur einen Teil ihrer Funktionen und ihres Vermögens an die zu konstituierende Einwohnergemeinde abzutreten und andere Organe entgegenzunehmen. Ihre weitere Existenz führte sie nicht mehr unter dem Namen <Stadtgemeinde>, sondern demjenigen der <Bürgergemeinde Basel>. Die Vertreter der bisherigen Stadtgemeinde behielten solange ihre Befugnisse und Rechte, als sie nicht der Bürgerschaft zurückgegeben oder den neuen Vertretern der Bürgergemeinde übertragen wurden.»

Nach der Annahme der neuen Verfassung wurden zuerst die neuen kantonalen Behörden, denen auch die Funktionen der Einwohnergemeinde zustanden, gewählt. Der Große Rat erhielt eine radikale Mehrheit, und er bestellte seinerseits auch einen mehrheitlich radikalen (freisinnigen) Regierungsrat.