

Zeitschrift: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde
Herausgeber: Historische und Antiquarische Gesellschaft zu Basel
Band: 53 (1954)

Artikel: Die Ratsverfassung der Stadt Basel von 1521 bis 1798
Autor: Müller, Alfred
Kapitel: B: Die Kompetenzen der beiden Räte
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-116716>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 15.01.2026

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

sich der alte Rat, der jetzt neu werden sollte, in die Ratsstube begeben hatte und die Ratsbesoldungen vom vergangenen Jahr verteilt worden waren, führte der nunmehr alte Bürgermeister seinen neuen Amtskollegen an seinen Sitz und gratulierte ihm nochmals; ebenso verfuhr der alte Oberstzunftmeister sowie alle alten Ratsherren und Meister. Nachher wurden eventuell die erstmals in den Rat gewählten, bis jetzt nur designierten Räte von ihren im alten Rat befindlichen Kollegen in die Ratsstube hereingeholt, beglückwünscht und ebenfalls vereidigt. Nachdem dies geschehen war, verlas der Stadtschreiber die Häupter- und Ratsordnung ⁶¹ sowie die Ordnungen der Kanzleibeamten, welche von den Betreffenden ebenfalls beschworen wurden.

Beendet wurde die feierliche Festsitzung wiederum mit Gebet, erneuten Reden, gegenseitigen Komplimentierungen, Glückwünschen und Beschenkungen.

Am darauffolgenden Dienstag wurden sodann sämtliche Staatsämter und -Dienste neubesetzt, respektive neuerdings bestätigt, und am Sonntag nach St. Johann Baptist wurde auf den Zünften der gesamten städtischen Bürgerschaft Großbasels vom neuen Oberstzunftmeister der Jahreseid auf die Staatsverfassung zu Händen der Obrigkeit abgenommen. Acht Tage später wiederholte sich die ganze Prozedur bei den drei Kleinbasler Ehrengesellschaften ⁶².

B. Die Kompetenzen der beiden Räte

1. Das Verhältnis zwischen dem Großen und dem Kleinen Rat vor dem Jahre 1691

Die rechtliche Stellung des Großen Rates seit seinen Anfängen bis zu Ende des 17. Jahrhunderts läßt sich nur sehr schwer ermitteln; denn weder ist ein Verfassungsgesetz vorhanden, das über seine Aufgabensphäre Auskunft geben könnte, noch existieren Verhandlungsprotokolle, die wenigstens etwas Licht in seinen tatsächlichen Tätigkeitsbereich werfen würden ⁶³.

Um trotzdem ein einigermaßen klares Bild erhalten zu können, empfiehlt es sich, die Ursachen seiner Konstituierung und die ursprüngliche Zweckbestimmung, die ihm wohl zur Zeit seiner Entstehung zugedacht worden war, näher zu untersuchen.

⁶¹ Vgl. S. 80.

⁶² Vgl. die Ausführungen bei Huber: Regierungsfeierlichkeiten, S. 29 ff., und Koelner a. a. O. S. 116 ff.

⁶³ Verhandlungsprotokolle des Großen Rats sind erst von 1690 an vorhanden.

Seine erstmalige Einberufung fiel in die erregten Jahre vor der Schlacht bei Sempach, da die Führung der Geschäfte im Rate noch ausschließlich in den Händen der Adels- und Achtburgerpartei sowie der durch ihre indirekte Wahl ganz von dieser abhängigen Zunftratsherren lag ⁶⁴.

Als Ausgleich gegen die allmächtige Stellung des der Konspiration mit Österreich verdächtigten Kleinen Rates forderte die zünftige Bürgerschaft ein vermehrtes, ihrer Zahl und wirtschaftlichen Bedeutung entsprechendes Mitspracherecht an den städtischen Angelegenheiten, das dann auch zunächst durch die Aufnahme der fünfzehn Zunftmeister in den Kleinen Rat sowie eben durch die Einberufung der Zunftvorstände, der Sechser, bei wichtigen Angelegenheiten zu einem *Großen Rat* seinen Ausdruck fand. Dadurch konnte zwischen Bürgerschaft und Regierung eine Atmosphäre kollektiven Vertrauens hergestellt werden. Nur hatte diese Übung den Nachteil, daß sich der Große Rat schon seit seinen Anfängen nur auf Einberufung durch die Mitglieder des Kleinen Rates versammeln konnte. Von periodischen Sitzungen eines Parlamentes, wie sie zu den elementarsten Forderungen unserer heutigen demokratischen Verfassung gehören, konnte damals noch nicht die Rede sein. Ihre Verwirklichung fanden sie erst unter dem Einfluß der Aufklärungsideen zu Anfang des 18. Jahrhunderts.

Somit war die Einberufung und politische Tätigkeit des Großen Rats schon seit seiner frühesten Epoche abhängig vom guten Willen und den Zweckmäßigkeitserwägungen der jeweiligen Regenten im Kleinen Rat und ebenso sehr von der Beeinflussung durch die jeweiligen politischen Zeitströmungen.

Interessant ist es festzustellen, daß diesem Großen Rat im 15. Jahrhundert bis in die Reformationsjahre hinein, zu den Zeiten des politischen Ringens der Zunftpartei um Stadtfreiheit und alleinige Herrschaft gegenüber Adel, Patriziat und Österreich, sämtliche Fragen von erstrangiger Bedeutung vorgelegt wurden. Um seinen Entscheidungen ein besonderes Gewicht zu geben und sich die Unterstützung und das Vertrauen der gesamten zünftigen Bürgerschaft zu verschaffen, bezog der Kleine Rat, und vor allem die Zunftmeisterpartei, gerne Rückendeckung beim Großen Rat, indem er diesem den endgültigen Entscheid überließ. Daß dies nicht allzu oft geschah, deutet nicht unbedingt auf eine Geringschätzung seiner politischen Bedeutung hin, sondern kann ebenso gut als Respektierung und Erhaltung seines Ansehens gewertet werden ⁶⁵.

⁶⁴ Vgl. Heusler, A., a. a. O., S. 272, 382.

⁶⁵ Vgl. Gustav Steiner: Basels Weg zur Stadtfreiheit. N^obl. 1945, S. 93 ff., sowie Ochs V, S. 8.

Somit besaß der Große Rat in seinen ersten Zeiten die Stellung einer Staatsautorität und repräsentierte mit seinen 180 alten und neuen Sechsern nicht nur dem Scheine nach, sondern auch in Wirklichkeit die «Gemeine oder des Mehrern Gewalts», auf welche Bezeichnung er auch in späteren Zeiten immer gern wieder Bezug nahm. Der Name «Gemeine oder Gemeinde», auf den man in Erkenntnissen und Urkunden ⁶⁶ oft stößt, deutet also nicht etwa auf das Vorhandensein einer Bürgergemeinde mit verfassungs- oder gewohnheitsrechtlichen Befugnissen hin, sondern bezieht sich vielmehr eindeutig auf den Großen Rat. Eigentliche Volksbefragungen, wie sie in andern eidgenössischen Stadtgemeinden im 15. und 16. Jahrhundert noch vielfach an der Tagesordnung waren ⁶⁷, fanden in Basel, wenigstens in normalen, ruhigen Zeiten, nie statt ⁶⁸.

Hauptsächlich mit dem Eintritt Basels in die Eidgenossenschaft, dem Beginn der großen Jahrzehnte und wohl dem Beispiel anderer eidgenössischen Orte folgend, sah sich der Kleine Rat genötigt, die wichtigen Beschlüsse, an denen diese Jahre reich waren, nicht fassen zu wollen ohne Mitwirkung der im Großen Rat zum Wort kommenden «Gemeinde». So sehen wir diesen jetzt öfter als vorher zusammentreten. Bündnisse, Verfassungsgesetze, Stadtfriedensordnungen, dann auch Gesandteninstruktionen u.a.m. bedurften seiner Zustimmung ⁶⁹. Auf ihn berief sich der Kleine Rat, wenn er in diplomatischen Verhandlungen seine Beschlüsse zu fassen hatte, wenn er unnachgiebig sein und sich doch nicht selber exponieren wollte. Er pflegte darin entweder sich zu entschuldigen, abzuweisen, oder einen Druck auszuüben, immer indem er den Großen Rat vorschob als diejenige Instanz, der das entscheidende Wort zukommen sollte ⁷⁰. Ähnlichen Respekt bekundete der Kleine Rat, wenn es darum ging, neue Steuern zu erlassen ⁷¹.

Wollte er freiwilligen Gehorsam erzielen, wollte er Unzufrieden-

⁶⁶ Vgl. Erkenntnisbuch II, S. 122, Heusler a. a. O. S. 382. Ochs V, S. 6. Der Name «Gemeinde», der auch in Forderungen der Bürgerausschüsse aufgetaucht war, wurde aber auch für den Großen Rat verwendet.

⁶⁷ So in Zürich die sog. «Fürträge», vgl. P. Guyer: Verfassungszustände der Stadt Zürich im 16., 17. und 18. Jahrhundert. Zürich 1943, S. 23–29.

⁶⁸ Als Ausnahmeerscheinungen seien die erregten Zeiten der Reformation und der 1691er Wirren erwähnt, wo es zu gelegentlichen Kundgebungen der gesamten städtischen Bürgerschaft auf den Zünften, zu sog. «Burgerbotten», gekommen war, welche jedoch keine verfassungsmäßige Institution darstellten.

⁶⁹ Vgl. Ochs V, S. 339; St. A., Eidg. E. 1, fol. 230, 237; E. 2, fol. 261, 385.

⁷⁰ Vgl. G. Steiner a. a. O. S. 94.

⁷¹ Vgl. Huber: Statutarium basiliense (St. A.): Großer Rat S. 7, 25. Sitzung vom 5. November 1633, wo eine vorübergehende Extrasteuer vom Großen Rat bewilligt wurde. Ochs V, S. 7; VI, S. 611: einmaliges Zeugnis einer vorübergehenden Steuererhebung des Großen Rates auf das Vermögen.

heit und Gärung in der Bürgerschaft vermeiden, so berief er sich auf die Sechser. Sie handelten, verfügten und bestimmten im Namen der Bürgerschaft. Wie aus den in seinen Sitzungen behandelten Traktanden ersichtlich ist, schienen dabei gewisse gewohnheitsrechtliche Regelungen maßgebend gewesen zu sein; denn bei all diesen erwähnten Geschäften handelte es sich doch um solche, die von erhöhter Wirkungskraft und durch ihre Bezeichnung «ewig» von zeitlich unbegrenzter Geltungsdauer sein sollten. Demnach wurden die wichtigen Urkunden im Namen von «burgermeister, rat und burger gemeinlich der statt Basel», ausgestellt, und einleitend pflegten die Erkenntnisse des Großen Rates folgendermaßen zu lauten: «Wir burgermeister und rate sind mit den sehssen nuw und alte aller zunften uber die sachen gesessen, hand die bedacht...»

Diese Stellung, die sich der Große Rat zu Beginn des 16. Jahrhunderts durch die kluge Einsicht der damaligen Regenten erringen konnte, ging ihm in den folgenden Jahrzehnten allmählich verloren. Zwar wurde der Große Rat, wie Paul Burckhardt ⁷² nachgewiesen hat, zur Zeit des Schmalkaldischen Krieges (1546 bis 1547) noch mehrere Male einberufen, um dann aber bis zum Jahre 1691 eine eher klägliche Rolle zu spielen. So wurde er während des ganzen 17. Jahrhunderts vor 1691 kaum ein dutzendmal einberufen ⁷³.

Deutlich machte sich nun die aus Mangel an festgesetzten, periodischen Sitzungen abhängige Stellung des Großen Rates von den «Gnädigen Herren» des Kleinen Rates bemerkbar, die fortan nur sehr selten geneigt waren, sich dem Entscheid der demokratischen Institution der Sechser zu unterwerfen. Petri meint in seiner Streitschrift «Basel-Babel» ⁷⁴: man habe den Großen Rat alle paar Jahrzehnte einmal einberufen, damit jeder Sechser wenigstens einmal in seinem Leben sehen könne, wo er die Ehre habe, seinen Sitz einzunehmen. Auch innerhalb dieser spärlichen Sessionen machte sich dann noch einmal speziell die Abhängigkeit des Großen Rates von den Kleinräten bemerkbar, da ja der Kleine Rat selbst ein Bestandteil des Großen bildete und dieser somit seit seinen Anfängen als bloße Erweiterung oder Ergänzung der Regierung galt. Jedenfalls stand dem Großen Rat niemals der Charakter einer selbständigen Behörde zu. Das hatte zur Folge, daß der Kleine Rat

⁷² P. Burckhardt: Basel zur Zeit des Schmalkaldischen Krieges, Basl. Ztschr. für Gesch. Bd. 38, 1939.

⁷³ Vgl. St. A. Polit. W. 3. I: Nach den Kalendernotizen des Bürgermeisters Rippel war der Große Rat zweimal im Jahre 1633 und je einmal in den Jahren 1642 und 1650 sowie 1686 einberufen worden.

⁷⁴ Ebenda S. 25, und Ms. Falk. S. 86. Basel 1693.

in den Großratssitzungen seine Gewalt ziemlich frei zu betätigen pflegte, indem er gelegentlich nur Mitteilungen machte, Anträge stellte und daran je nach seinem Dafürhalten eine Diskussion in Form einer Umfrage einschaltete, manchmal auch von den Sechsern über eine Sache abstimmen ließ, meistens jedoch eine endgültige Beschlußfassung zu verhindern suchte. Öfters lagen aber die Beschlüsse schon vor, und die alleinige Tätigkeit der Behörde «Der mehrern Gewalt» bestand darin, diese nachträglich noch zu bestätigen und zu ratifizieren ⁷⁵. Als Beispiel soll eine von Paul Burckhardt zur Zeit des Schmalkaldischen Krieges angeführte Großratsversammlung dienen ⁷⁶: «Hier wurde zunächst dem Großen Rat ein Exposé gegeben über den Stand der Dinge im Reich und über die offenkundige Absicht des Kaisers, das evangelische Bekenntnis auszurotten. Die Regierung erklärte hierauf ihren festen Willen, bei der vor Gott und der Welt bekannten christlichen Religion zu verbleiben und darob im Fall der Not, Leib, Ehre und Gut und alles Vermögen getreulich daran zu setzen, und sprach die ungezweifelte Zuversicht aus, daß die Herren des Großen Rates den gleichen, bereiten Willen bezeugten.» Der Große Rat pflegte bei solchen «Fürträgern» der Regierung stets seine Übereinstimmung und Ergebenheit zu bekunden, oder wie die meist übliche Floskel lautete: «Und haben sich M. Gn. Herren die Sechs als der Mehrern Gewalts Ihnen alles wol gefallen lassen.» «Wie hätten sie auch anders handeln können? Aus ihrer Abhängigkeit vom Kleinen Rat heraus hätten sie sich niemals getraut, eine mißliebige Ansicht auszusprechen.» Auch in den wenigen Tagungen im 17. Jahrhundert vor 1691 wurde der Große Rat nur dem Scheine nach um seine Meinung gefragt, oder, besser gesagt, höflich um seine Zustimmung gebeten ⁷⁷.

Kam somit dem Großen Rat nur «der Schatten einer gesetzgebenden Gewalt zu» (Huber), so vereinigte der Kleine Rat dagegen so gut wie die gesamte Staatsgewalt auf sich. Neben seinen eigentlichen Vollziehungs- und Verwaltungsfunktionen war er im Besitze der Rechtsetzungskompetenz und erließ und vollzog somit die meisten Gesetze und Verordnungen ⁷⁸. Zugleich besaß er auf dem Gebiete der Rechtsprechung die Kompetenz einer obersten Gerichtsinstanz. Als solcher lag ihm die Ausübung der Strafrechts-

⁷⁵ Rud. Wackernagel, Geschichte der Stadt Basel, Bd. 2., Tl. 1, S. 253.

⁷⁶ Vgl. die bei P. Burckhardt a. a. O. angeführten Beispiele der Großratssessionen vom Herbst 1546 und 2. Febr. 1547; St. A., Polit. M. 8, 3, 384.

⁷⁷ Vgl. Ed. Schweizer a. a. O. S. 6.

⁷⁸ Ochs V, S. 7: «Der Rat machte allein Civil- und Criminal-Gesetze, sehr wichtige Verfassungsgesetze, alle Polizeiverordnungen usw.».

pfluge, der sog. hohen Gerichtsbarkeit, in allen schweren Fällen ob, ebenso mischte er sich in die Zivilstreitigkeiten der niederen Gerichtsbarkeit ein und war zugleich Appellationsbehörde für alle Prozesse.

Als Regierungsbehörde pflegte der Kleine Rat den eidgenössischen Stand Basel nach außen zu vertreten⁷⁹. So ernannte und instruierte er die Tagsatzungsabgeordneten sowie die Gesandtschaften an fremde Länder und Fürsten.

Weiterhin bestellte er alle städtischen Ämter und Dienste und besetzte deren einträglichste ausschließlich mit Männern aus seiner Mitte. Ebenso besorgte er die Aufnahmen ins städtische Bürgerrecht.

Als Plenum tagte der Rat sodann zur ständigen Kontrolle des Staatshaushaltes, zur Annahme der unaufhörlich eingehenden Schreiben und Gesandtschaften, der von seinen Mitgliedern gestellten Anträge und Fragen, den zahlreichen Begehren einzelner Bürger und Untertanen, sodann zur Überweisung dieser Traktanden an die zahlreichen Kollegien und Kommissionen. Neben dieser seiner administrativen Tätigkeit hatte der Kleine Rat, wie schon erwähnt, noch genügend Zeit und Muße übrig, rechtsetzende und richterliche Funktionen auszuüben. Dies hatte eine Vereinfachung und Verbilligung des Staatshaushaltes zur Folge und genügte den Bedürfnissen der damaligen Zeit vollauf. Die zahlreichen stattlichen Bände der Verhandlungsprotokolle⁸⁰ sowie eine Unmenge von Ordnungen, Mandaten und Erkenntnissen zeugen von der unermüdlichen Tätigkeit der Räte und gewähren Einblick in die von ihnen behandelten Gegenstände, die bis in die kleinsten Einzelheiten das gesamte Leben und Weben des Staates, seiner löblichen Bürgerschaft und ländlichen Untertanen zu erfassen suchten.

Für die Bewältigung dieser verschiedenartigsten Aufgaben der laufenden täglichen Verwaltungstätigkeit war nun der Kleine Rat als Plenum mit seinen 64 Mitgliedern zu zahlreich. Um nun einer sich daraus ergebenden Schwerfälligkeit der Verwaltung vorzubeugen, waren deren einzelne wichtigsten Zweige besonderen Kollegien und Kommissionen unterstellt. Deren Tätigkeit beschränkte sich nicht nur auf die Oberaufsicht über die Staatsverwaltung, sondern innerhalb dieser Kommissionen wurden den Mitgliedern des Kleinen Rates zahlreiche Aufgaben übertragen, die im modernen Staat dem Beamtenapparat überlassen werden. Dies war möglich, weil in den Räten zahlreiche Mitglieder in der

⁷⁹ In Konkurrenz mit dem Dreizehnerrat, vgl. S. 41.

⁸⁰ Kleinratsprotokolle wurden von 1587 an geführt.

ökonomischen Lage waren, auch bloß ehrenamtlich in den zahlreichen Kommissionen tätig zu sein, sei es, daß sie als Rentner frei über ihre Zeit verfügen konnten, oder daß ihnen ihre berufliche Stellung die Übernahme solcher Nebenämter gestattete, die ihnen eine Vermehrung ihrer Einkünfte boten, welche aus der Ratsstelle allein kaum erwähnenswert waren. Daraus ergab sich von selbst, daß die Beteiligung der einfachen Handwerkerkreise an diesen Verwaltungskommissionen nie sehr bedeutend gewesen war.

Auf die einzelnen Kollegien und Kommissionen soll bei der Behandlung der Kompetenzverteilung zwischen dem Kleinen und Großen Rat nach der Verkommnis vom Jahre 1691 näher eingegangen werden.

Eine bevorzugte Sonderstellung unter den zahlreichen Verwaltungskollegien nahm die wegen ihrer dreizehnköpfigen Mitgliederzahl mit dem Namen *Dreizehnerkollegium* bezeichnete Behörde ein⁸¹. Schon im 15. Jahrhundert, zu den Zeiten der Adelskriege von 1445, als eigentlicher Kriegsrat mit sehr weitgehenden Befugnissen ausgestattet, waren ihm seit 1468 als ständiger Behörde stets wachsende Kompetenzen überantwortet worden⁸². Aus den über ihren Aufgabenbereich erlassenen Bestimmungen ergibt sich, «daß die Dreizehn die Behörde geworden waren, welche die Beschlüsse des Kleinen Rats ausführte, die Aufsicht über die städtischen Beamten, somit auch über den Staatshaushalt übte, über die Ordnungen der Stadt wachte und die Geschäfte, welche die Kleinräte an sie wiesen, beriet und entschied. In allem hatten sie die Vollmacht, endgültig zu verfügen, und es stand in ihrem freien Willen, den behandelten Gegenstand nochmals vor den Kleinen Rat zu bringen oder nicht. Was ihnen aber die hauptsächlichste Gewalt gab, war, daß sie infolge ihrer Verpflichtung, der Stadt Ordnungen zu handhaben, alles mögliche an sie ziehen und alle und jede gemeine Sachen außer denen, welche der Stadt Herrlichkeit betrafen, ausrichten konnten» (Heusler)⁸³. Im Jahre 1533 wurde dem Dreizehnerrat sodann die Vollmacht erteilt, «alles zu handeln, was zur Erhaltung der Ehre Gottes und des heiligen Evangeliums, desgleichen zur Beschirmung der Stadt und des Landes, dienlich oder fürstendig ist»^{84, 85}.

⁸¹ «So man nempt die Dryzehn der Stadt Basel.»

⁸² Vgl. Heusler a. a. O. S. 385 ff.; Ochs V, S. 22 ff. und Rud. Wackernagel a. a. O. Bd. 2, Tl. I, S. 238 ff.

⁸³ Vgl. Heusler a. a. O. S. 387, 388.

⁸⁴ Vgl. Ochs VI, S. 84, 85.

⁸⁵ Seit diesem Zeitpunkt nahm der Dreizehnerrat gewissermaßen die Stellung eines Geheimen Staatsrats ein, der die Regierung und vor allem die Leitung der Außenpolitik fast ausschließlich in den Händen hatte.

Über die Tätigkeit der Dreizehn zu Ende des 16. Jahrhunderts berichtet Wurstysen in seinem Epitome vom Jahre 1577 folgendes⁸⁶:

«Die Dreizehn seien die Blume und die vornehmsten Leiter der ganzen Republik. Diese berieten nicht nur die wichtigeren Angelegenheiten von Krieg und Frieden vor, bevor sie vor den Kleinen Rat gelängen, sondern sie ließen auch solche Dinge, die schon vor dem Kleinen Rat zur Sprache gekommen wären, in ihrer Beratung oft regelmäßig unbeachtet.» Oft wurden auch im Kleinen sowohl als im Großen Rat Klagen laut, daß die Dreizehn, ohne dazu beauftragt zu sein, diesen Behörden Ratschläge und Anweisungen erteilten⁸⁷.

Aus all dem darf wohl geschlossen werden, daß der Dreizehnerrat infolge seiner ihm erteilten Vollmachten die wichtigsten Staats- und Militärgeschäfte unabhängig vom Kleinen Rat zu beraten pflegte, diese darauf von sich aus als Anträge formulierte und dazu Ratschläge erteilte, dann die ihm vom Kleinen Rat aufgetragenen Geschäfte vorberiet, begutachtete oder ebenfalls als Anträge stellte und zuletzt die Ratsbeschlüsse öfters auch selbst zu vollziehen hatte. Dabei scheint er sich in diesen seinen Regierungsfunktionen, wo ein sofortiger Entscheid nottat, etwa auch einmal eigenherrlich ohne oder sogar gegen Wissen und Willen des Kleinen Rats über dessen Anordnungen oder Beschlüsse hinweg gesetzt zu haben; doch bildete dies im Gegensatz zu andern eidgenössischen Städtorten in Basel nie die Regel. Im großen und ganzen pflegte er sich mit dem Kleinen Rat in bestem Einvernehmen zu halten.

Aus seiner ursprünglich hauptsächlichen Bestimmung heraus als «Militär- und politisches Departement» läßt sich auch seine Zusammensetzung erklären. So gehörten ihm außer den vier Häuptern neun diplomatisch und kriegswissenschaftlich geschulte Kleinräte an. Daß diese nicht aus den dazu weniger geeigneten Handwerkerkreisen, sondern zur Hauptsache aus der dazu prädestinierten Schicht der «Herren» in den Zünften stammten, ist leicht einzusehen⁸⁸.

Gewählt wurden die neun Kleinräte des Dreizehnerkollegiums jährlich bei der Ratsbesetzung durch den Kleinen Rat, später, im 17. Jahrhundert, scheinen sie sich selbst ergänzt zu haben⁸⁹.

⁸⁶ Vgl. die lateinische Fassung, abgedruckt bei Ochs VI, S. 366.

⁸⁷ Vgl. Ochs VI, S. 366. Ferner vgl. über die Tätigkeit des Dreizehnerrats seine zwar erst seit 1653 geführten Protokolle.

⁸⁸ Vgl. S. 93 ff. sowie Aug. Burckhardt: Stände und Verfassung, S. 82, J. B. 1915.

⁸⁹ Vgl. A. Heusler: Schweiz. Verfassungsgesch. S. 277.

Zusammenfassend kann mit Eduard Schweizer⁹⁰ gesagt werden, daß die Entwicklung der Konzentrierung der Staatsgewalt vom Großen Rat als «der Mehrern Gewalt» von einer verfassungsmäßigen Vielheit auf eine kleine Minderheit bereits eine weite Etappe zurückgelegt und sich in ein *Ratsherren-Regiment* verwandelt hatte⁹¹. Die vollständige Konzentration sämtlicher Machtbefugnisse in der Hand der «Gnädigen Herren» des Kleinen Rats und des Dreizehnerkollegiums ist wiederum nicht zuletzt dem Einfluß der absolutistischen Ideen zuzuschreiben mit ihren Begriffen von der Gottähnlichkeit der Regierung u. a., sowie aus der schon seit der Reformationszeit hergeleiteten Stellung des Kleinen Rats als der Oberbehörde der evangelischen Staatskirche, als der Hüterin des christlichen Volkslebens zu Gottes Ehre⁹².

2. Die Reaktion gegen die allmächtige Stellung des Kleinen Rates in den Jahren 1690–1691 und die Verkommenis zwischen dem Kleinen und Großen Rat vom 23. Juli 1691

Die Reaktion gegen die allmächtige Stellung des Kleinen Rates und seines Dreizehnerkollegiums, gegen die Zurücksetzung des Großen Rates als der «Mehrern Gewalt» blieb denn auch nicht aus. Als weitere Ursachen der unter dem Namen des «1691er Wesens»⁹³ bekannten revolutionären Erhebung gegen die gnädige Obrigkeit seien erwähnt: die infolge des aristokratischen Wahlmodus sowie infolge der mannigfachen Wahlumtriebe, Meineide, Bestechungen usw.⁹⁴ akute Gefahr eines eigentlichen Familienregiments, wie es sich in Bern, Freiburg und Solothurn ebenfalls gebildet hatte; weiterhin die zerrüttete Finanzlage, die sich aus der traurigen Verwaltung des Klostergutes ergeben hatte. Den Ausschlag gab jedoch sicher die äußere politische Lage der damaligen Zeit, da die Macht des Sonnenkönigs Ludwig XIV. durch den projektierten Bau der Festung Hüningen gerade vor Basels Toren sowie eine allgemeine Teuerung sich sehr bedrohlich bemerkbar machten⁹⁵.

In der städtischen Bevölkerung waren drei hauptsächliche Richtungen vertreten: die aristokratisch-reaktionäre des Kleinen Rates mit dem Bürgermeister Emanuel Socin an der Spitze, die gemäßigt-konservativen Mitglieder des Großen Rates unter dem Einflusse

⁹⁰ Ed. Schweizer a. a. O. S. 6.

⁹¹ das ein deutliches aristokratisches Gepräge aufwies.

⁹² Vgl. S. 96.

⁹³ Vgl. die Abhandlung von Ed. Schweizer: Eine Revolution im alten Basel, N^obl. 1931, sowie Paul Burckhardt: Geschichte der Stadt Basel, S. 91 ff.

⁹⁴ Vgl. S. 29/30.

⁹⁵ Schweizer a. a. O. S. 5–11.

der Familie Burckhardt, denen die Bildung einer, unserer heutigen nicht unähnlichen repräsentativen Demokratie vorschwebte. Die radikalste Richtung war in der Bürgerschaft der Handwerkerzünfte vertreten, welche, aufgeputscht durch die damaligen Pfarrherren und durch ihre eigentlichen Anführer wie Petri, Fatio, Müller und Mosis, zum Teil Forderungen aufstellten, die nicht weniger als die Errichtung einer reinen Demokratie bezweckten.

Es ist nicht uninteressant, die hauptsächlichsten Forderungen der beiden eine Verfassungsänderung anstrebenden Richtungen, des Großen Rates und der Ausschüsse der Bürgerschaft, soweit sie sich direkt auf eine allfällige Revision der Ratsverfassung bezogen, im folgenden anzuführen, um so mehr, als es sich um Ideen handelte, die dann erst hundert Jahre später in Frankreich zur Verwirklichung kommen sollten.

Das sog. «1691er Wesen» begann anlässlich einer Großratsversammlung vom 18. November 1690 sehr maßvoll mit einem parlamentarischen Vorstoß einiger angesehenen Großräte. Ihr Verlangen ging auf die Bestellung einer Deputation von Klein- und Großräten, «umb eine bessere Harmony zwischen Beiden zu pflanzen, damit der große Meyneydt abgestellt und das gantz gemeine Wesen besser eingerichtet werde»⁹⁶.

In der Sitzung des Großen Rates vom 1. Dezember geschah dann der Generalangriff auf die allmächtige Stellung des Kleinen Rates. So wurde von den Großräten vorgetragen, indem sie sich auf ihre Benennung «des mehrern Gewalts» stützten:

«Daß nach den baslerischen Fundamentalgesetzen, wie auch nach Herkunft und Gewohnheit Löblicher Städten Bern, Zürich, Schaffhausen und andern Republiken die Obrigkeit aus dem Kleinen und Großen Rat wider für ihre Mit Rächt wie vor diesem erkennen und zu ihren alten Rächten gelangen lassen»⁹⁷.

Gefordert wurde nicht nur eine Tätigkeit im Sinne des heutigen Parlamentarismus, sondern auch eine intensivere Beteiligung an der Regierung, einschließlich der Häupterwahlen sowie der Bestellung anderer Ehrenämter und öffentlicher Dienste⁹⁸.

In der darauffolgenden Sitzung des Großen Rates vom 23. Dezember setzte der Große Rat es dann auch durch, daß beide Räte, Großer und Kleiner Rat vereint, die höchste Gewalt bilden, in allen Hauptsachen, so bei Verfassungs- und Gesetzesanträgen, entscheiden und alle Ämter bestellen sollten.

⁹⁶ Vgl. Großratsprotokoll vom 18. Nov. 1690.

⁹⁷ Vgl. Schweizer a. a. O. S. 13.

⁹⁸ Vgl. auch Albert Oeri: «Aus einer bösen alten Zeit». Sonntagsblatt der Basl. Nachrichten. Nr. 31, 19. Aug. 1925.

Die zünftige Bürgerschaft zeigte sich jedoch mit den dem Großen Rat erbrachten Zugeständnissen noch lange nicht befriedigt, und zu Beginn des Jahres 1691 nahm die Bewegung einen ausgesprochen revolutionären Charakter an. Wie im Jahre 1529, brauchte das erregte Volk radikale Mittel, um seinen Willen durchzusetzen. Und zwar richtete sich dieser jetzt nicht nur gegen den Kleinen Rat und seine des Meineids und der Praktiken verdächtigten Regenten, sondern bald auch gegen den Großen Rat selbst⁹⁹. Die aufgebrachten Handwerkszünfte ernannten Ausschüsse, die ihrerseits Forderungen in bezug auf eine ziemlich radikale Verfassungsreform in 178 Artikeln stellten¹⁰⁰ und diese zum Teil auch durch Einsperung des Großen Rates erzwingen konnten. Die Ausschüsse waren eine vollkommen illegitime Organisation von Zunftdelegierten, die sich quasi als eine Nebenregierung aufspielten¹⁰¹.

In den Begehren dieser Bürgerausschüsse sowohl als auch in den von der Regierung erteilten Antworten kam schon deutlich der Gedanke der Volkssouveränität zum Ausdruck. So darf angenommen werden, daß solche Ideologien, welche erst hundert Jahre später in der französischen Revolution ihre praktischen Auswirkungen erfahren sollten, im Basel des 17. Jahrhunderts bereits ihren Eingang gefunden hatten; Ideen, die vielfach schon im 16. und 17. Jahrhundert entstanden waren und deren hauptsächlichste, wie diejenige der Volkssouveränität und des Vertrags zwischen Volk und Obrigkeit, namentlich durch englische Schriftsteller wie Milton und John Locke proklamiert worden waren. Daneben fällt auf, wie solche Ideen geschickt mit wirklichen oder nur angeblichen alten Freiheitsrechten in Verbindung gebracht wurden und wie sich in der Bürgerschaft die Erinnerung an frühere, rühmlichere Zeiten, hauptsächlich an diejenigen der Reformation und ihre damals errungenen Rechte, erhalten hatte.

Als Beispiel für den Gedanken der Volkssouveränität sei hier ein Memorial der Bürgerausschüsse angeführt¹⁰²: «Da ist nicht zu zweifeln, daß wir einen *democraticum* und *popularem statum* haben, da die Majestät oder der höchste Gewalt fundamentaliter *penes universum Populum* oder bei der gesamten Bürgerschaft stehet.» Weiter wird darin angeführt, es gehe natürlich nicht an, daß besagter Gewalt von allen Bürgern zugleich administriert werde. Aber gewisse Hauptrechte könnten nicht an die Behörden

⁹⁹ Vgl. speziell K. Burckhardt: Die Begehren der Basler Bürgerausschüsse im Jahre 1691, Beiträge zur vaterländ. Gesch. Bd. 8, 1866.

¹⁰⁰ Vgl. auch P. Burckhardt: Geschichte, a. O., S. 74.

¹⁰¹ Vgl. K. Burckhardt a. a. O. S. 76.

¹⁰² Vgl. Oeri a. a. O.

delegiert werden. «So bringt es die Natur des demokratischen und Popularstands et praesumta populi voluntas von sich selbst mit, daß, wo Sachen von höchster Importanz vorfielen, da einem jeglichen Bürger insonderheit daran gelegen, als: wenn Bündnissen mit fremden Potentaten und Ständen zu machen, zu Krieg und Fried zu traktieren, neue Auflagen, Contributiones und Umgeldt anzulegen, in Religionssachen eine Änderung vorzunehmen, und was dergleichen wichtige Sachen mehr, daß hierüber der gesamten *Bürgerschaft* Will und Meinung eingeholt, und ohne dieselbe von dem Magistrat nichts beschlossen werde.»

In diesem Memorial ist deutlich die Absicht festzustellen, ein Institut, gleich dem modernen Volksreferendum, für alle wichtigen Ratsbeschlüsse einzuführen.

In bezug auf den Großen Rat verlangten die Ausschüsse eine gründliche Reorganisation. Einmal sollte der Große Rat auf die Hälfte seiner Mitglieder reduziert werden, indem, außer in ganz wichtigen Angelegenheiten, jeweilen nur der neue Kleine Rat und von jeder Zunft bloß sechs Sechser den Großen Rat bilden sollten. Der Zweck, der dieser Forderung zugrunde lag, war wohl der, daß auf diese Weise eine größere Beweglichkeit und Unabhängigkeit des Großen Rats gegenüber der Regierung, eine größere Abhängigkeit dagegen von der Wählerschaft hätte erreicht werden sollen.

Mit diesem Begehren war dasjenige der jährlichen Erneuerung der Sechser und des Zunftmeisters und ihre Wahl durch alle Zunftgenossen eng verbunden, welches dann auch am 2. Mai durch Einsperrung des Großen Rats erzwungen worden war¹⁰³.

Wie interessant die Forderungen der Bürgerausschüsse von 1691 im einzelnen auch für den Staatswissenschaftler und Rechtshistoriker sein mögen, so war ihnen ein durchdringender, bleibender Erfolg nicht beschieden. Mit dem Sturz der 1691er Bewegung verschwanden bekanntlich auch ihre Ideen, und als einzige Einrichtung von Dauer kam die Verkommnis vom 23. Juli 1691 zustande, welche die Kompetenzen zwischen Großem und Kleinem Rat erstmalig und endgültig festsetzte. Auch sollte fortan der Große Rat quartalweise zu einer ordentlichen Sitzung zusammentreten.

Die zwischen dem Großen und Kleinen Rat am 23. Juli 1691 zustande gekommene Verkommnis bedeutete eine Kompromißlösung der zwischen beiden Räten vertretenen Ansichten in bezug

¹⁰³ Weitere Zeugnisse vom Bekanntsein der Aufklärungsideen finden sich in den 178 Artikeln, dem Entwurf der Bürgerausschüsse zu einer eigentlichen Verfassungsreform; vgl. Karl Burckhardt a. a. O. S. 76 ff.

auf die Neugestaltung der Verfassung. Die extremen Forderungen der Bürgerschaftsausschüsse finden sich in der Verkommnis nirgends verwirklicht und aus ihr läßt sich so recht deutlich der vollständige Fehlschlag der eigentlichen «1691er Revolution» ersehen. Der Kompromiß erfolgte aber so gut wie ausschließlich zugunsten einer Machterweiterung des Großen Rates, wobei der Kleine Rat manches von seinen angestammten oder bloß angemäßen Rechten aufgeben mußte. Doch wird einem die Bedeutung der nunmehrigen Übertragung der höchsten Gewalt an den Großen Rat am besten klar, wenn wir das Verfassungsgesetz in seinem altertümlichen Wortlaut direkt zu uns sprechen lassen; es lautet eingangs folgendermaßen ¹⁰⁴:

«Erkenntniß Meiner Gnädigen Herren des Kleinen Rats, betreffend dasjenige, was künftig vorm Großen Rath bestellt und tractiert werden soll, nachdem wegen allerhandliche Mißverständnisse entstanden, sind selbige, mit beiderseits gutem Willen, endlich gütlich vereinbart und verglichen worden:

1. Sollen diejenigen Sachen, so von der höchsten Unseres Standes Importanz und Wichtigkeit sind, und welche das Gemeine Wesen, und dessen Wohlfahrt, und eines jeden verbürgerten insonderheit betreffen, allein von dem Großen Rat vorgenommen; zumalen darin nach der den Bürgern gethanen Erklärung verfahren und geschlossen werden: Als da mit Namen sind, wenn Bündnissen, Verträge, Eynungen und Verkommnisse mit fremden Fürsten, Herren und Ständen zu machen; wenn einige neue Steuer, Contributionen, Accisen und Umgeld nach erheischender Nothdurft etwa anzulegen oder Alte zu erhöhen; Item, wenn neue Eide anzurichten oder altübliche zu verändern; Auszüge in Kriegsnöthen zu erlauben, und darauf wieder Frieden zu machen; auch neue Statuta, und unseres Standes Fundamentalgesetz de novo anzuordnen. Wie denn, wenn in den gleichen Materien, Sachen und Stücken, jener benamst der große Rat legitime und ordentlich convocirt und zusammenberufen seyn wird, er nicht allein die größte Obrigkeit der Stadt Basel seyn, sondern auch was in solchen Sachen als dann per majora erkannt wird, selbiges beständig bleiben, und ohne beyderseits Willen, nicht geändert noch mutirt werden soll.»

In 2. willigte der Kleine Rat ein, daß die Wahlen der wichtigsten Ämter, so diejenigen des Bürgermeisters und Oberstzunftmeisters und der Ratsherren, sowie diejenigen des Stadt- und des Ratschreibers, ferner der Landvögte, Gesandten, Dreyerherren, Deputaten, Rechenräte und Direktoren der Schaffneyen vor dem Großen Rat

¹⁰⁴ Vgl. Ochs VII, S. 249; Huber: Großer Rat S. 13 ff.

vorzunehmen seien. Weiterhin sollten vor dem Großen Rat die Annahme neuer Bürger und die Instruktion und Relation der Tagsatzungsgesandten vorgenommen werden.

In 3. zedierte der Kleine Rat, daß einige der Landvogteien, wie Homburg und Münchenstein, sowie die sog. ennetbirgischen Vogteien im Tessin und die verschiedensten sonstigen Ämter und Dienste unter die Mitglieder des Großen Rates fallen sollten.

«Doch daß diese und alle vorigen Ämter und Dienste zu bestellen, und was sonst zu verhandeln, wie es immer Namen haben möchte, dem Regiment des Kleinen Rats, wie bis anhero, also auch noch fürbaß, zu bestellen, zu tractiren, und darin nach alt üblichem Gebrauch, Herkommen und Gewohnheit zu verfahren und zu erkennen gänzlich anheim gestellt und überlassen werden solle.

Actum den 23. Juli 1691.»

Diese Verkommnis galt formell bis zum Ende des Ancien Régime und wurde jährlich bei der Regimentseinführung abgelesen.

3. Die Kompetenzen der beiden Räte nach der Verkommnis von 1691

Die Kompetenzen des Großen Rates als der souveränen Behörde der Republik

Durch die Verkommnis vom 23. Juli 1691 war die dem Großen Rat von alters her angestammte Stellung als des obersten Staatsorgans des «Mehrern Gewalts» und seine sich daraus ergebenden Souveränitätsrechte somit verfassungsrechtlich ausdrücklich und endgültig festgelegt worden. In dieser seiner Stellung vereinigte der Große Rat alle Requisite der obersten Landesgewalt auf sich, wie sie in den damaligen Monarchien dem fürstlichen Landesherrn zustanden.

Soweit dies mit dem ewigen Bündnis von 1501 vereinbar war, standen dem Großen Rat in allen wichtigen Fragen der *Außenpolitik* die endgültigen Entscheide zu. In seinem Belieben stand es, bei drohenden kriegerischen Auseinandersetzungen mit dem Ausland oder innerhalb der dreizehnörtigen Eidgenossenschaft militärische Truppenaufgebote zu erlassen und Krieg oder Frieden zu beschließen.

In den beiden einzigen Fällen, wo es darum ging, dem Anspruch auf Unterstützung eines eidgenössischen Ortes Folge zu leisten und ein diesbezügliches Truppenaufgebot zu erlassen, so zur Zeit des zweiten Villmergerkrieges vom Jahre 1712 sowie zur Unterdrückung eines Aufstandsversuchs gegen die Obrigkeit der Stadt Freiburg von 1781, wurde der endgültige Entscheid und die eigent-

liche Ausführung des Unternehmens dem Dreizehnerkollegium übertragen, das darüber vor dem Großen Rat zu referieren hatte¹⁰⁵.

Weiterhin stand dem Großen Rat die Befugnis zu, Bündnisse und Staatsverträge mit dem Ausland abzuschließen. Endlos waren die Verhandlungen im Großen Rat, die sich um den Erbverein mit Österreich und hauptsächlich um das Soldbündnis mit Frankreich und dessen zahlreiche Erneuerungen drehten¹⁰⁶. Die wichtigste Vorarbeit und die nähere Ausarbeitung der jeweiligen Bündnisgeschäfte leistete auch hier ohne Ausnahme das Dreizehnerkollegium als eigentliches «Militär- und politisches Departement». Dieses hatte sodann über seine diesbezüglichen Entscheide vor dem Großen Rat Rechenschaft abzulegen.

Der Große Rat wählte ferner die Ehrengesandten, die beim Abschluß oder zur Erneuerung eines Bündnisses als die Standesvertreter zu fungieren hatten, ebenso die Tagsatzungs- und die Gesandten in den ennetbirgischen Angelegenheiten.

Ihre Instruktion wurde zwar ebenfalls vom Dreizehnerrat abgefaßt, wobei zu derjenigen der ennetbirgischen Gesandten die speziell ernannte ennetbirgische Kommission zugezogen wurde. Hierauf mußte die Instruktion dem Kleinen Rat vorgelesen und zuletzt zur endgültigen Ratifikation dem Großen Rat vorgelegt werden. In der Praxis jedoch wurde die Instruktion der Gesandten öfters dem Dreizehnerkollegium allein übertragen, insbesondere wenn es sich um «geheime und spezielle Dinge» (Huber) handelte oder um solche, deren Erledigung nicht aufgeschoben werden konnte.

Von ihren Gesandtschaften zurückgekehrt, hatten die Gesandten zuerst dem Dreizehnerrat und sodann dem Großen Rat Bericht, sog. «Relation», zu erstatten und über ihre Ausgaben und etwaige erhaltene «Präsenter» Rechnung abzulegen.

Die Souveränitätsrechte des Großen Rats auf dem Gebiete der innern Verwaltung

Auf dem Gebiete der *Finanzverwaltung* war der Große Rat die oberste und souveräne Staatsbehörde, indem er sowohl rechtsetzende als auch administrative Befugnisse und Funktionen auf sich vereinigte.

Seine diesbezüglichen Kompetenzen umfaßten in erster Linie das Recht, «Steuern, Contributionen, Accisen und Umgelder» zu erlassen¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Vgl. Großratsprotokolle vom 25. Juli 1712 und vom 7. Mai 1781. Huber: Großer Rat S. 29.

¹⁰⁶ Großratsprotokolle, sowie Huber: Großer Rat S. 33.

¹⁰⁷ Wortlaut der Verkommnis S. 46.

Doch ergab sich für den Großen Rat während des ganzen 18. Jahrhunderts keinerlei Gelegenheit, von diesem seinem Besteuerungsrecht Gebrauch zu machen. Alle Anzüge und Postulate, die eine Erhöhung des Pferde- und Viehzolls sowie des Brücken- und Weineinfuhrzolls beabsichtigten, wurden dahingestellt. Auch die bemerkenswerten Vorschläge, die sich auf Einführung einer Art Luxussteuer auf Kutschen und Reitpferde bezogen und deren Ertrag zugunsten des Spitals und des Waisenamtes hätte ausfallen sollen, wurde vom Großen Rat abgelehnt.

In zweiter Linie stand dem Großen Rat auf dem Gebiete der Finanzverwaltung die Oberaufsicht über die Standesökonomie zu. In dieser Eigenschaft hatte er die Standeseinkünfte und -ausgaben zu überwachen. Somit mußten ihm sämtliche öffentlichen Verwaltungsämter Kassastand und Rechnungen vorlegen¹⁰⁸.

Das gewichtige Wort, das der Große Rat in Finanzangelegenheiten zu sprechen hatte, gestattet uns wohl einen kurzen Blick auf das damalige Finanzwesen zu werfen und einige Erörterungen über die damaligen wichtigsten Standeseinnahmen und -ausgaben anzustellen.

Im großen und ganzen fußte das städtische Finanzwesen des 18. Jahrhunderts noch völlig auf den Verhältnissen des Mittelalters¹⁰⁹. Wie im Mittelalter, bestanden die Einnahmen aus Naturalabgaben, aus Bodenzinsen und Zehnten, Zöllen und indirekten Steuern von Mehl, Wein und Salz, die von Stadt und Land erhoben wurden. Als eigentliche Geldabgaben kamen nur die Einsitz- und Schirmgelder, Aufenthaltsgebühren und Abzüge der Hintersassen und Untertanen, die Bürgerrechtsgelder sowie die Einzahlungen der Beamten bei ihrem Amtsantritt in die Kriegskasse in Frage.

Ebenfalls keine besonders ergiebige direkte Einnahmequelle für den Staat bildeten die Kapitalzinsen, da sie meistens von Fonds herstammten, die unabhängig von der eigentlichen Staatskasse verwaltet wurden. Den nennenswertesten Teil des Staatsvermögens, der aber für sich verwaltet wurde und für einen besonderen Zweck bestimmt war, bildeten die zur Reformationszeit säkularisierten Kirchen- und Klostergüter, die sog. Schaffneyen. Andere Vermögenskomplexe hatten sich mit der Zeit auch in den Zünften, Gesellschaften, Quartieren und ähnlichen Institutionen mit öffentlich-

¹⁰⁸ Vgl. Großratsprotokoll vom 20. Aug. 1691.

¹⁰⁹ Vgl. Gustav Schönberg: Finanzverhältnisse der Stadt Basel im 14. und 15. Jahrhundert, Tübingen 1879; sowie für die späteren Verhältnisse: Ludwig Freivogel: Stadt und Landschaft Basel in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. B. J. 1899, S. 230 ff.

rechtlichen Aufgaben angesammelt und waren somit vom Staate nicht direkt erfaßbar.

Aus diesen eher spärlichen Einnahmequellen läßt sich leicht verstehen, daß demnach die Ausgaben nur durch größte Sparsamkeit im Gleichgewicht gehalten werden konnten. Doch muß man sich vor allem auch klar sein, daß die damaligen Staatsaufgaben noch bei weitem nicht den Umfang unserer heutigen Zeit erreicht hatten; deshalb kam auch der damalige Staat mit einem viel bescheideneren Beamtenapparat aus. Daß die Besoldungen der Häupter, der Klein- und Dreizehnerräte und übrigen Beamten, die doch mit Ausnahme der Entrichtung nur geringfügiger Vergütungen zumeist ehrenamtlich tätig waren¹¹⁰, trotzdem als Hauptposten in den Staatsausgaben figurierten, zeigt, in welch kleinen Verhältnissen der Staat damals zu leben vermochte und daß es außerdem noch möglich war, aus diesen beschränkten Einnahmen einen ganz ansehnlichen Staatsschatz in Gold im sog. Gewölbe des Rathauses anzulegen¹¹¹.

Die Festsetzung der Höhe und Art der Besoldungen stand nach einer Großratserkenntnis vom 2. März 1722 ebenfalls dem Großen Rat zu¹¹².

Als weitere wichtige Staatsausgaben figurierten die Beträge an das städtische Bauamt, die Kosten der Stadtgarnison, sodann gewisse staatliche Wohlfahrtsunterstützungen in Form der sog. Liebessteuern¹¹³.

Mit den Jahren wuchsen jedoch die Staatsausgaben derart bedeutend an, daß sich der Große Rat im Jahre 1771 veranlaßt sah, das ganze Finanzwesen einer eingehenden Überprüfung unterziehen zu lassen und Vorschläge zu einer Verbesserung entgegenzunehmen¹¹⁴. Die Begutachtungen der Vorschläge der eigens zu diesem Zweck ernannten Kollegien, der sog. «Haushaltung» und der Verordneten zum gemeinen Gut, beschäftigten den Großen Rat mehrere Jahre hindurch, ohne daß ein handgreifliches Resultat im Sinne einer Besserung des Staatshaushaltes zu konstatieren gewesen wäre¹¹⁵. Als es darum notwendig wurde, in Defizitjahren¹¹⁶ von

¹¹⁰ Über Höhe und Art der Ratsbesoldungen vgl. S. 81, 86.

¹¹¹ Dazu werden die Pensionen von ausländischen Mächten auch das ihrige beigetragen haben. Diese fielen nicht, wie in den anderen eidg. Orten, den Magistraten, sondern direkt dem Staat zu.

¹¹² Noch kurz zuvor, am 13. Febr. 1721, hatte er auf die Befugnis, die Besoldungen («Competenzen») zu verbessern und zu reglieren, zugunsten des Kleinen Rates verzichtet (Huber).

¹¹³ Vgl. Freivogel a. a. O. S. 231.

¹¹⁴ Vgl. Sitzung vom 16. Dez. 1771.

¹¹⁵ Vgl. Ochs VII, S. 668; Freivogel a. a. O. S. 231: als Hauptgrund der stets anwachsenden Ausgaben wird das Sinken des Geldwerts angeführt, das

dem im Gewölbe des Rathauses aufbewahrten Stadtwechsel in Gold herauszunehmen, sollte dies nicht ohne Vorwissen des Großen Rates geschehen. Ebenfalls mußte bei allfälligen Aufnahmen von Standesanleihen vorerst seine Erlaubnis eingeholt werden ^{116a}.

In bezug auf außerordentliche Ausgaben der Regierung ¹¹⁷, die über einen bestimmten Betrag hinausgingen, sollte dem Großen Rat ein eigentliches Bewilligungsrecht, ein Vetorecht, eingeräumt werden. Doch blieb es beim Projekt.

Die Überwachung des Staatshaushaltes durch den Großen Rat brachte, wie schon erwähnt, auch mit sich, daß ihm sämtliche Verwaltungszweige ihren Kassastand, den sog. Status, oder periodische Abrechnungen vorlegen mußten. An erster Stelle stand vor allem die Eingabe der Stadtrechnung, welche die Dreierherren als die eigentlichen Staatskassaverwalter jährlich dem Großen Rat einzugeben hatten. Dies sollte jeweils am ersten Montag des neuen Jahres geschehen. Jedoch von 1762 an wurden solche Jahresrechnungen, trotz verschiedener Ermahnungen aus der Großratsmitte, nur noch alle zwei, drei, ja fünf Jahre abgefaßt und dem Großen Rat eingegeben.

Überhaupt darf die damalige Stadt- oder Jahresrechnung mit unserer heutigen Staatsrechnung nicht verglichen werden. In ihr waren nämlich längst nicht alle Einnahmen und Ausgaben der städtischen Verwaltung verrechnet; im Gegenteil handelte es sich nur um eine Abrechnung über Einnahmen und Ausgaben des Dreieramtes, der eigentlichen Staatskasse, in welcher die meist selbständigen Vermögenskomplexe der verschiedensten Verwaltungszweige nicht miteinbezogen waren ¹¹⁸. Diese hatten demnach ihre Rechnungen, manchmal auch nur ihren derzeitigen Kassastand, dem Großen Rat getrennt vorzulegen. Als wichtigste Verwaltungsämter, die ihre Rechnungen oder auch nur ihre Status dem Großen Rat einzugeben hatten, seien erwähnt:

eine Erhöhung der Besoldungen und Arbeitslöhne zur Notwendigkeit machte. Dazu kamen die in den 1780er Jahren stets steigenden Ausgaben für das Militärwesen und der infolge der franz. Revolution eingetretene Ausfall der elsässischen Fruchtgefälle.

¹¹⁶ So z. B. 1777.

^{116a} So 1747, 1778.

¹¹⁷ So z. B. zum Straßen- und Brückenbau und Käufen.

¹¹⁸ So die oben schon angeführten Verwaltungen der Schaffneien, der Universität, der Kirchenbänne, Zünfte, Gesellschaften und Quartiere. Über die wichtigsten Einnahmen und Ausgaben vgl. die Stadtrechnungen von 1666 bis 1797 (Staatsarchiv, Finanz, J. 1, 2) sowie auch die Wocheneinnahmen- und Ausgabenbücher des Dreieramtes (ebda.).

Die Kriegskassaverwaltung, das Kelleramt¹¹⁹, die Spital-, Kollektiv- und Almosenverwaltungen, die Fruchtkammer, das Deputatenamt, die Direktorialverwaltung der Schaffneyen, die Domprobsteiverwaltung, die Peterstiftsverwaltung und die sog. Michelfelderverwaltung¹²⁰.

Andere Ämter wie das Kaufhausamt und Salzamt gaben über ihre Regalien¹²¹ ihren Status nur jeweils dem Kleinen, oder sogar nur dem Dreizehnerrat bekannt.

Abschließend kann mit unserem Gewährsmann Peter Ochs gesagt werden, daß das damalige Finanzwesen einen höchst komplizierten Apparat darstellte, in dem man sich schon zu jenen Zeiten nur schwer zurechtfinden konnte¹²².

Die sonstige administrative Tätigkeit des Großen Rates auf Grund des sog. Anzugsrechtes der Großräte

Wie erinnerlich, hatte der Große Rat vor 1691 nur über diejenigen Gegenstände verhandeln dürfen, die der Kleine Rat ihm vorzulegen für angemessen fand. Das Recht der eigenen Initiative wurde ihm erst 1691 eingeräumt; zugleich wurden ihm auch ordentliche Sessionen zuerkannt.

Dieses Initiativrecht oder, wie es heute noch als typisch für unser städtisches Parlament genannt wird, das *Anzugsrecht*, leitete der Große Rat aus den Eingangsbestimmungen der Verkommnis ab, nach denen er alle diejenigen Sachen, welche das Gemeinwesen und dessen Wohlfahrt und eines jeden Verbürgerten insbesondere betrafen, allein vornehmen sollte¹²³.

Wer nun aus der Mitte der Großräte einen solchen Anzug über irgendeine Angelegenheit der öffentlichen Verwaltung oder des täglichen Lebens zu äußern hatte, mußte anfänglich¹²⁴ zuerst bei den Häuptern oder während der Audienz seinen diesbezüglichen Antrag auf Behandlung und Beschlußfassung¹²⁵ vorbringen, bevor er im Großen Rat das Wort ergreifen durfte. Später hatten die Anzüge gleich nach der Sitzungseröffnung in einer speziellen Umfrage zu geschehen, worauf die als erheblich erachteten zu Proto-

¹¹⁹ Das Keller- oder Weinamt hatte in seinen Ausgaben detailliert anzugeben, wieviel Saum Wein jährlich jeder Wirt, jeder Bürger ausgegeben und verumgeldet hatte.

¹²⁰ Bei diesen Verwaltungszweigen handelte es sich um solche von ehemaligen Kirchen- und Klostergütern.

¹²¹ Post- und Salzregal.

¹²² Vgl. Ochs VIII, S. 50.

¹²³ Vgl. Huber: Großer Rat S. 170.

¹²⁴ Vgl. Großratsprotokolle vom 30. Nov. 1693, 12. Nov. 1714 und 29. Juni 1716.

koll gebracht wurden, um in der nächsten Sitzung behandelt zu werden. Als Haupterfordernis für ihre Erheblicherklärung galt anfänglich die Vorschrift, daß sich die Anzüge nur auf solche Dinge beziehen dürften, die der Verkommnis gemäß ausdrücklich dem Großen Rat zuerkannt worden waren¹²⁶. Gleich aber nach dem Tode des allgewaltigen Bürgermeisters Emanuel Socin¹²⁷, der streng über die Einhaltung der Verkommnis gewacht hatte, begann der Große Rat an derselben zu rütteln und seine Gewalt zu Ungunsten des Kleinen Rates auszudehnen und infolge des vermehrten Gebrauches des Anzugsrechtes durch oft sich kreuzende Großratsbeschlüsse zeitweise sogar die Leitung der Verwaltung an sich zu reißen. Dies machte auch eine vermehrte Einberufung der Großräte notwendig, die seit 1718 nicht mehr nur vierteljährlich, sondern monatlich tagen sollten. Von diesem Zeitpunkt an finden sich in den Großratsprotokollen Unmengen solcher aus der Mitte der Sechser geäußerten Anzüge. Deshalb wird es schwer fallen, irgend einen Gegenstand der öffentlichen Verwaltung oder des täglichen Lebens von Bürgern und Untertanen namhaft zu machen, der nicht vermittelt eines solchen Anzugs vor dem Großen Rat zur Besprechung gekommen wäre, «von dem Trinkgeld, welches bei öffentlichen, feierlichen Gastmählern den Bedienten verabreicht werden dürfe, von den Pantoffeln, die den Frauen zu tragen erlaubt werden können, von dem Benehmen der Geistlichen bei den Leichenpredigten bis hinauf zu den wichtigsten Staats- und Verwaltungsangelegenheiten; alles, Wichtiges und Unbedeutendes, wurde in dem Schoße der Behörde behandelt»¹²⁸. Dies erklärt auch die Menge der vom Großen Rat ergangenen Beschlüsse, Erkenntnisse und Verordnungen, denen ebenso, wie den eigentlichen Fundamentalgesetzen und Statuta, Gesetzescharakter zuzuerkennen ist¹²⁹. Inhaltlich mehr den heutigen Verwaltungsverordnungen verwandt, stellten sie somit mehr oder weniger einen Einbruch in den Geschäftsbereich des Kleinen Rates dar.

Der Große Rat als Wahlbehörde

Laut der Verkommnis vom 23. Juli 1691 standen dem Großen Rat folgende Ämterbestellungen zu:

¹²⁵ Vgl. S. 77.

¹²⁶ Vgl. Großratsprotokolle vom 17. Juli 1717.

¹²⁷ † 7. Dez. 1717; vgl. seine Biographie von Karl Horner in den Basler Biographien, Bd. 1, 1900.

¹²⁸ Carl Wieland: Einiges aus dem Leben zu Basel während des 18. Jahrhunderts, J. B. 1890, S. 179; sowie Ochs VII, S. 384.

¹²⁹ Vgl. Der Große Rat als Gesetzgeber, S. 54 ff.

1. Die Häupterwahlen: Wahl des Bürgermeisters und des Oberstzunftmeisters ¹³⁰.

2. Wahl der Ratsherren in den Kleinen Rat sowie diejenige der Dreyerherren ¹³¹; sodann die Stadt- und Ratsschreiberwahl.

3. Besetzung der Landvogteien Riehen, Kleinhüningen, Farnsburg, Waldenburg, Homburg und Münchenstein; ferner die Besetzung der ennetbirgischen Vogteien Lauis, Luggaris, Mendris und Maiental.

4. Wahl der Rechenräte, sämtlicher Gesandten, ferner diejenige der Direktoren der Schaffneyen und des Domprobsteischaffners ¹³².

5. Bestellung der verschiedenen im Laufe des 18. Jahrhunderts neu errichteten Kommissionen ¹³³: der Deputierten zu den Eiden, der Deputierten ad Statuta, der Deputierten zu den Allianzen und der Deputierten in Landsachen; ferner die Wahl der Michelfelderkommission, der Jagdkammer, der Waldkommission und der Catechetæ in Gymnasio.

Wie die Wahl, so stand dem Großen Rat auch die Entlassung aus diesen Ämtern zu.

Als weitere wichtige Kompetenz hatte er die alleinige Befugnis, neue Bürger und Bürgerinnen ins städtische Bürgerrecht aufzunehmen.

Der Große Rat als Gesetzgeber

Neben seiner Tätigkeit in den wichtigsten Angelegenheiten der äußern und innern Verwaltung der Republik stellte sich dem Großen Rat nicht zuletzt die Aufgabe der Schaffung des baslerischen Verfassungs- und Gesetzesrechtes.

Diese Befugnis wurde ihm in der Verkommnis ausdrücklich zuerkannt. Darin heißt es, daß ausschließlich dem Großen Rat zukäme, «neue Statuta und unseres Standes Fundamentalgesetze de novo anzuordnen»; ebenso sollte jede Revision nur vom Großen Rat vorgenommen werden können. Während unter den Fundamentalgesetzen wohl die hauptsächlichsten Verfassungsgesetze zu verstehen sind ¹³⁴, war man sich schon zur damaligen Zeit nicht ganz im klaren, was für rechtserhebliche Tatbestände durch die Statuta zu erfassen seien. Auf eine diesbezügliche Anfrage im

¹³⁰ Vgl. S. 76/77.

¹³¹ Staatskassaverwalter.

¹³² Nach dem Großratsbeschluß vom 10. April 1699.

¹³³ Über die Daten ihrer Konstituierung vgl. Huber: Großer Rat S. 63.

¹³⁴ Als solche seien die Organisationsgesetze der Räte von 1521 und 1533 sowie die Verkommnis über die Verteilung der beidseitigen Kompetenzen von 1691 erwähnt.

Großen Rat antwortete die Deputation ad Statuta, die eigens zur näheren Untersuchung dieser Frage und zur besseren Handhabe der Rechtserlasse bestellt worden war, in einem weit ausholenden Bedenken u. a.: unter Statuta seien Gesetze und Ordnungen zu verstehen, welche nicht nur von geringen Sachen handelten, an denen nicht viel gelegen sei, sondern auch von solchen, welche den ganzen Stand, dessen Einrichtung, Handhabung, Verwaltung, Wohlfahrt, auch aller Verbürgerten Heil und Wohlfahrt angingen¹³⁵.

Unseres Erachtens fallen demnach unter den Begriff «Statuta» sämtliche obrigkeitlichen Rechtserlasse. Was nun den allgemeinen Charakter der Rechtserlasse jener Zeit betrifft, so können die wenigsten von ihnen mit unseren heutigen Gesetzen verglichen werden. Die meisten der damaligen obrigkeitlichen Willensäußerungen trugen vielmehr den Charakter von Verordnungen und Polizeivorschriften über einzelne eng begrenzte Gebiete des staatlichen Lebens und der täglichen Verwaltung in sich¹³⁶. Größere Aufgabenkomplexe wurden dagegen selten einheitlich gelöst, wie auch von Verfassungsänderungen beharrlich Abstand genommen wurde. So finden sich während der ganzen Dauer von mehr als hundert Jahren (1691–1798) keinerlei neue Verfassungsbestimmungen im Sinne des dem Großen Rat zugestandenen Erlasses von Fundamentalgesetzen¹³⁷. Es läßt sich im Gegenteil im ganzen Rechtswesen der damaligen Zeit ein starres Festhalten an den alten Grundsätzen und gewohnheitsrechtlichen Übungen, wie sie zum Teil bis ins hohe Mittelalter zurückgingen, feststellen, und Huber drückt noch 1795, also bereits zur Zeit der französischen Revolution, seinen Wunsch aus, daß die Verkommenis als Grundlage der damaligen Konstitution und Regierungsform hoffentlich bis ans Ende aller Tage verbleiben werde¹³⁸.

Auf Grund unserer heutigen modernen Rechtsstaatsidee und des Gewaltentrennungsprinzips ist nun bekanntlich der heutige Große Rat, unser kantonales Parlament, in erster Linie als die gesetzgebende Behörde vorgesehen. Wenn es sich aber auch heutzutage nicht umgehen läßt, daß die Regierungs- und Verwaltungsbehörden aus Zweckmäßigkeitserwägungen heraus ebenfalls gewisse rechtsetzende Funktionen auf sich vereinigen, ist es umso verständlicher, daß damals, wo diese neuzeitlichen Theorien und Postulate

¹³⁵ Vgl. den vollständigen Wortlaut im Großratsprotokoll vom 17. Nov. 1732.

¹³⁶ Als sog. polizeistaatliche Willensäußerungen, vgl. S. 96/97.

¹³⁷ Mit Ausnahme der Loswahlordnungen von 1718 und 1740, wenn man diese zu den Verfassungsgesetzen rechnen will.

¹³⁸ Huber: Stat. Großer Rat S. 9.

noch wenig Anklang fanden, erst recht nicht sämtliche rechtsetzende Tätigkeit ausschließlich vom Großen Rat ausgeführt werden konnte. Eine Konkurrenz in der gesetzgeberischen Arbeit zwischen dem Großen und dem Kleinen Rat war somit nicht zu vermeiden. So war es den Großräten zufolge ihrer Kompetenz möglich, in Form von Anzügen sämtliche Fragen der öffentlichen Verwaltung und des täglichen Lebens vor dem breiteren Forum des Großen Rates zu behandeln und darüber Beschluß zu fassen, was manchmal weitgehende Eingriffe in den Tätigkeitsbereich des Kleinen Rats bedeutete. Ihre diesbezüglichen Entscheide finden sich in Form von Großratsbeschlüssen, -verordnungen und -erkenntnissen, von welchen die Großratsprotokolle seit 1691, und hauptsächlich diejenigen seit 1717 nur so strotzen¹³⁹.

Die Forderung einer Zusammenfassung der wichtigeren, d. h. der sich durch Erfassung einer Mehrzahl von gleichartigen Vorkommnissen (im Gegensatz zu der eine ehemalige, einzelne Angelegenheit erfassenden Regelung) und dadurch auch durch eine erhöhte Geltungsdauer auszeichnenden, vom Großen Rat ergangenen Rechtserlasse oder Statuta in einer besonderen Gesetzesammlung, wie es in der Großratssitzung vom 8. März 1728 beschlossen worden war, und die uns einen Einblick in die tatsächliche großrätliche Gesetzgebungstätigkeit gestattet hätte, war, wie so viele Neuerungsvorschläge, einfach im Sande verlaufen¹⁴⁰. Da nun aber die allerwichtigsten Großratsbeschlüsse und Erkenntnisse¹⁴¹ um ihrer Publizität willen in Form von Mandaten gedruckt¹⁴², öffentlich verlesen und auf den Zünften angeschlagen wurden, so läßt sich doch ein einigermaßen klares Bild über die gesetzgeberische Tätigkeit des Großen Rates rekonstruieren.

Bei der näheren Untersuchung der durch die Gesetzesmandate erfaßten rechtserheblichen Tatbestände zeigt es sich wiederum, daß die gleiche Materie einmal vom Großen Rat, das andere Mal jedoch wieder vom Kleinen Rat geregelt worden ist. Diese Konkurrenz läßt sich nicht anders erklären, als daß die Sechser, die vielfach aus Handwerkskreisen stammten, oftmals gern, so wie es mit der Vorbereitung und Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes

¹³⁹ Vgl. S. 52/53 die sonstige administrative Tätigkeit des Großen Rats auf Grund des Anzugsrechts der Großräte. Vgl. auch Ochs VII, S. 384.

¹⁴⁰ Im Großratsprotokoll vom 21. Aug. 1747, also beinahe zwanzig Jahre später, findet sich die Aufzeichnung, daß die Vorarbeiten für diese Gesetzesammlung endgültig dahingestellt werden sollten.

¹⁴¹ Wie auch diejenigen des Kleinen Rats.

¹⁴² Vgl. die zahlreichen, stattlichen Bände der obrigkeitlichen Mandatensammlung auf dem Staatsarchiv.

gehalten worden war, auch die endgültige Beschlußfassung den Kleinräten überließen. Diese waren infolge ihrer besseren Sachkenntnis und ihrer vermehrten Zeit und Muße, welche ihre Berufstätigkeit mit sich brachte, und was hauptsächlich für die damalige Zeit noch nicht in jedem Falle selbstverständlich war, infolge ihrer Fähigkeit des Lesens und Schreibens dazu viel eher geeignet. Wohl kam es öfters zu Kompetenzkonflikten, wohl fielen in den Räten öfters «spitze oder hitzige Reden»; doch trug im allgemeinen auch hier der Wille zur kollektiven Verträglichkeit zu einer vernünftigen Kompromißgemeinschaft zuletzt den Sieg davon.

Als die wichtigsten, ausschließlich vom Großen Rat in Form von Gesetzesmandaten geregelten rechtserheblichen Tatbestände seien genannt:

1. Gesetzeserlasse, welche sich mit der Organisation und den Kompetenzen der Gerichte befaßten, so die in den Jahren 1717 und 1747 erlassenen Ehegerichtsordnungen, dann als größere «Kodifikation»: «Der Stadt Basel Statuta und Gerichtsordnung» vom 5. Juni 1719, welche alle damals gebräuchlichen Rechtssätze über die Zivilrechtspflege, die Gerichtsorganisation, daneben aber auch materielles Recht, so die wichtigsten zivilrechtlichen Kontraktsarten des Obligationenrechts sowie erbrechtliche Normen umfaßte.

Ferner seien erwähnt: die gerichtliche Taxordnung von 1722 und die Waisenrichterordnung vom Jahre 1750.

2. Zivilrechtliche Erlasse, so «Der Stadt Basel Landesordnung» von 1757, welche die wichtigsten ehe- und erbrechtlichen Rechtssätze sowie die hauptsächlichsten Kontraktsarten, das Vormundschaftswesen, dann auch strafrechtliche Erlasse über den Tatbestand von Ungebühr und Frevel auf der Landschaft regelte.

3. Ausschließlicher Erlaß aller Verordnungen über das Eidwesen und über die Aufnahmen ins städtische Bürgerrecht. So war nach einer speziellen Bestimmung der Verkommnis nur der Große Rat befugt, neue Bürger ins Bürgerrecht aufzunehmen, zeitweilige Aufnahmesperren zu erlassen und über die Rats- und Ämterfähigkeit neu aufgenommenen Bürger, ja sogar zeitweise über diejenige ihrer Söhne zu entscheiden¹⁴³.

Von Interesse sind auch die Bestimmungen über die Heirat hiesiger Bürger mit fremden Weibspersonen¹⁴⁴, sowie die Verordnung über die außerhalb sitzenden Bürger und über die Aufbewahrung und Verlängerung ihres Bürgerrechts¹⁴⁵.

¹⁴³ Vgl. Mandat vom 26. April 1762, und Huber: Großer Rat S. 75.

¹⁴⁴ Ebenfalls aus dem Jahre 1762.

¹⁴⁵ Vom Jahre 1748.

Auf dem Gebiete des Eidwesens regelte der Große Rat den Jahreseid der Bürger ¹⁴⁶, die Eide sämtlicher Ämter und Dienste, welche die eigentlichen Beamtenordnungen unserer heutigen Zeit ersetzten. Weiterhin verfaßte er sämtliche Wahleide.

4. Auf dem Gebiete der Handels- und Gewerbegesetzgebung läßt sich keine einheitliche Regelung nachweisen. Neben den meist vom Kleinen Rat ergangenen Erlassen finden sich aber auch solche, die vom Großen Rat ausgegangen waren: so Markts- und Metzgerordnungen, Verordnungen über den Weinhandel und die Getreideversorgung, Kaufhausordnungen, Verordnungen über das Münzwesen, den Kapitalzins, den Holzschlag und das Jagdwesen sowie über die Gescheide.

5. Mandate über das Bauwesen, sodann über das Schulwesen, so «Der Stadt Basel Schulordnung» von 1766 sowie Verordnungen über die Spitäler und ihre Visitatoren.

6. Eine besonders große Bedeutung kam den Reformationsordnungen zu und ihren Sitten- und Kleidermandaten, ferner den Bestimmungen über den Kirchenbesuch und die Sonntagsheiligung. Doch war auch hier, wie in den meisten bisher erwähnten Gebieten, von einer einheitlichen Regelung der Reformationsgesetzgebung durch den Großen Rat nicht die Rede ¹⁴⁷.

7. Als letzte wichtigste Gesetzgebungskompetenz bewahrte sich der Große Rat das Recht, Wahlgesetze zu erlassen. So ergingen die beiden wichtigsten Wahlgesetze, die Losordnungen von 1718 und 1740, von ihm aus.

Neben dem Erlaß von Wahlordnungen hatte sich der Große Rat außerdem das Recht zugelegt, die Übertretungen der Wahlordnungen von sich aus zu verfolgen und vor seinem Forum abzuurteilen. Hier findet sich somit eine, jedoch einmalige Spur einer Tätigkeit des Großen Rates als Justizbehörde ¹⁴⁸. Andererseits erfahren wir durch Ochs, daß der Kleine Rat Strafgesetze über Diebstahl, Meineid und andere Verbrechen zu erlassen pflegte, so daß also der Gesetzgeber zum Richter und der Richter zum Gesetzgeber ge-

¹⁴⁶ So 1722.

¹⁴⁷ So wurden die Reformationsordnungen von 1725, 1727 und 1733 ausschließlich vom Großen Rat, in der Zwischenzeit vor 1769 aber allein vom Kleinen Rat, diejenigen von 1769 und 1780 wiederum vom Großen Rat erlassen.

¹⁴⁸ Schon einmal vorher, im Jahre 1694 (8.-10. Mai), wurde vor dem Großen Rat, zwar «ohne Konsequenz und Praejudiz, die Malversation und Bestrafung eines ungetreuen Fruchtverwalters gezogen» (Huber). Die Befugnis des Großen Rats, die Übertretungen der Wahlgesetze zu bestrafen, stammt aus dem Jahre 1714.

worden war ¹⁴⁹. Dies darf wohl als neuer Beweis angesehen werden, daß die Postulate der Aufklärungszeit, wie Gewaltentrennungsprinzip und speziell die Unabhängigkeit der Richter, damals, wenn auch nicht völlig unbekannt waren, so doch noch keinesfalls das konservative Staatswesen zu durchdringen vermochten.

Um seinem Gesetzgebungsrecht auch genügend Respekt und Nachdruck zu verschaffen, verfügte der Große Rat im Jahre 1735 folgendes: «Sollen von keinem Collegium (also auch nicht vom Kleinen Rat) mehr Großen Rahts Erkanntnisse umgestoßen, und falls solches geschehen sollte, es in Sessione von M. G. H. den Herren Häuptern, und meinem Herrn Stadt- und Rahtschreiber geahndet werden; auch solche Umstoßung, da eine geschehen sollte, sollte für null und nichtig gehalten, diejenigen Herren, die dazu geholfen, aufgezeichnet und Meinen Gn. Herren und Obern¹⁵⁰ vorgelegt werden ¹⁵¹.»

Die Pflicht zur Kontrolle, um Übergriffe der übrigen Kollegien in die Befugnisse des Großen Rats zu verhindern, wurde dem Stadt- und Ratsschreiber eidlich überbunden ¹⁵².

Wie ernstlich sich der Kleine Rat jedoch an diese Bestimmung hielt, zeigt die erneute Großratserkanntnis vom Jahre 1774, in welcher der Kleine Rat an seine Pflicht ermahnt wurde, nicht von den Großratsgesetzen und -ordnungen abzugehen ¹⁵³. Und 1776 wurde jedem Großratsmitglied das Recht eingeräumt, selbst über die Erkanntnisse des Großen Rats zu wachen, «und wann etwas darwider vorgehe, dasselbe zu ahnden» ¹⁵⁴.

Die Kompetenzen des Kleinen Rats

Während der Große Rat sich im allgemeinen ungefähr in der Geschäftssphäre des heutigen bewegte, vereinigte der Kleine Rat bedeutend mehr Rechte auf sich als der jetzige Regierungsrat.

Wie schon erwähnt, war bei ihm gerade das Gewaltentrennungsprinzip noch nicht verwirklicht, so daß sein Geschäftsbereich so-

¹⁴⁹ Vgl. Ochs VII, S. 441.

¹⁵⁰ D. h. dem Großen Rat.

¹⁵¹ Vgl. Großratsprotokoll vom 7. März 1735.

¹⁵² Zusage dieses Eides geschahen nur zweimal Anzeigen dieser Art vor dem Großen Rat. So erstmals 1761 durch Ratsschreiber Isaac Iselin und das zweitemal 1784 durch Ratsschreiber Peter Ochs. Von sich aus ahndete der Große Rat im Jahre 1739 die Erhöhung des Fruchtpreises durch den Kleinen Rat und setzte ihn wieder herab. Ein weiteres Beispiel vgl. Großratsprotokoll vom 4. März 1726.

¹⁵³ Vgl. Ochs VII, S. 564, 565, und Großratsprotokolle vom 20. Januar und 21. Februar 1774.

¹⁵⁴ Vgl. Großratsprotokoll vom 2. und 16. Dezember 1776.

wohl die Exekutiv- als auch die Justizgewalt umfaßte und er nicht zuletzt auch in seinen rechtsetzenden Funktionen mit dem Großen Rat rivalisierte.

Huber umschreibt in seinem Statutarium Basiliense den Tätigkeitsbereich des Kleinen Rats folgendermaßen¹⁵⁵: «Er besorgte alle Zivil-, Polizei- und Kriminalgeschäfte, sprach über Ehre und Gut, über Streitigkeiten, die von niederen Gerichten an denselben Rekurs nahmen, über Blut und Leben und besetzte die meisten Ämter und Dienste. Er verwaltete auch die Regierung der Republik, wachte über die Handhabung der Gesetze und hatte die vollziehende Gewalt, weswegen auf denselben als der ordentlichen Obrigkeit und nicht dem Großen Rat von Bürgern und Untergebenen der Eid geleistet wird.»

In erster Linie war nun der Kleine Rat die eigentliche Regierungsbehörde der Republik; daneben besaß er jedoch auch die Vollziehungsgewalt bezüglich der großrätlichen Verwaltungsgesetze.

In seinen Regierungsfunktionen im speziellen betrachtete sich der Kleine Rat oft nicht der Gesetzgebung des Großen Rats unterstellt. Im Gegensatz zu den Regierungen der benachbarten absolutistischen Polizeistaaten der damaligen Zeit handelte er jedoch höchst selten nach freiem Ermessen und Willkür, da neben der eigentlichen Gesetzgebung die gewohnheitsrechtlichen Bindungen eine nicht zu unterschätzende Rolle spielten. Im großen und ganzen hielt sich der Kleine Rat auch an die Verkommnis und respektierte die großrätlichen Gesetzeserlasse, ohne daß jedoch von einer Rechtmäßigkeit der Regierung und Verwaltung im heutigen Sinn die Rede sein kann¹⁵⁶.

Die Tätigkeit des Kleinen Rats als oberste Exekutivbehörde; seine Regierungs- und Verwaltungsfunktionen

Sofern nicht in einer bestimmten Verwaltungsmaterie die Zuständigkeit durch die Verkommnis oder eine sonstige zusätzliche Bestimmung ausdrücklich dem Großen Rat zuerkannt worden war, stand die gesamte übrige Exekutivgewalt dem Kleinen Rat und seinen Kollegien zu, oder wie es in der Verkommnis ausgedrückt ist: «Alles, was sonst zu verhandeln, wie es immer Namen haben möchte, dem Regiment des Kleinen Rats, wie bis anhero, also auch

¹⁵⁵ Vgl. Huber: Kleiner Rat S. 5 ff., Freivogel a. a. O. S. 199.

¹⁵⁶ d. h. die Regierung und Verwaltung wurde damals grundsätzlich als eine dem Rechte nicht unterworfenene Staatstätigkeit betrachtet; vgl. Ruck: Schweiz. Verwaltungsrecht, Zürich 1939, S. 22, sowie S. 96/97.

noch fürbaß, zu bestellen, zu tractiren, und darin nach alt üblichem Gebrauch, Herkommen und Gewohnheit zu verfahren und zu erkennen gänzlich anheim gestellt und überlassen werden solle.»

Ein eigentliches Verfassungsgesetz, welches die Regierungs- und Verwaltungskompetenzen des Kleinen Rates geregelt hätte, bestand nicht. Deshalb ist eine Umschreibung seines Geschäftsbereiches nur durch eine Rekonstruktion der damaligen Regierungs- und Verwaltungstätigkeit der Kleinräte an Hand der in den Kleinratsprotokollen verzeichneten hauptsächlichsten Traktanden sowie aus den unzähligen, von ihm erlassenen Mandaten, Erkenntnissen und Ordnungen möglich.

Weiterhin war auch der Geschäftskreis des Kleinen Rates, im Gegensatz zu heute, damals nicht durch eine diesbezügliche Geschäftsordnung fest in Departemente, sondern in eine Unmenge von Kollegien und Kommissionen eingeteilt. Für die damalige Zeit war daher das Kollegialsystem im Gegensatz zum heutigen Departementalsystem maßgebend.

Sämtliche Eide, so der Jahreseid der Bürgerschaft auf den Zünften und den drei Gesellschaften Kleinbasels, der Universitätsangehörigen, der Hintersassen, Schirmverwandten und Aufenthalter, der fremden Bedienten, Knechte und Gesellen sowie derjenige der Untertanen wurde zu Handen der Obrigkeit, des Herrn Bürgermeisters, des Herrn Oberstzunftmeisters und eines wohlweisen Rats der Stadt Basel geschworen. Das Begehren des Großen Rates im Revolutionsjahr 1691, daß zu seinen Handen geschworen werden sollte, wurde von der Bürgerschaft selbst verworfen¹⁵⁷.

Auf dem Gebiete der auswärtigen Verwaltung war der Kleine Rat zuständig zum Empfang sämtlicher Schreiben, welche von auswärtigen Ständen, Fürsten, Dikasterien¹⁵⁸ an den Stand eingegangen waren. Diese seine Kompetenz wurde ihm 1691¹⁵⁹ ausdrücklich zugebilligt, indem wichtige Schreiben zuerst vor den Kleinen Rat und dann erst vor den Großen Rat gebracht werden sollten. Später scheint diese Übung jedoch nicht mehr durchwegs eingehalten worden zu sein; denn am 7. Februar 1791 erging im Großen Rat die Anfrage, «ob, wenn von Seiten fremder Mächte schriftliche oder mündliche Ansinnen zu Handen des Standes geschehen sollten, es Sache der Häupter oder des Dreizehnerkollegiums sei, ohne Vorwissen des Kleinen oder Großen Rats darauf einzutreten, oder dieselben von der Hand zu weisen.»

¹⁵⁷ 24. und 25. Juni 1691.

¹⁵⁸ Gerichtshöfen.

¹⁵⁹ 11. März 1691.

Daraus geht hervor, daß auch mündliche Ansinnen durch Gesandte auswärtiger Fürsten, Herren und Stände in einer speziellen Audienz des Kleinen Rats hätten vorgebracht werden sollen. Doch finden sich nur sehr wenig Beispiele von Audienzen auswärtiger Gesandter vor dem Kleinen Rat aufgezeichnet¹⁶⁰. Die meisten Gesandtschaften wurden jedoch meist von den Häuptern, den Dreizehnerherren, sowie von der Kanzlei empfangen, wo zu ihren Ehren oft mit großen Staatsempfängen und Gastmählern aufgewartet wurde.

Was die Gesandteninstruktionen betrifft, so mußten die vom Dreizehnerkollegium abgefaßten Instruktionen dem Kleinen Rat vorgelesen werden; dies war sein «Jus und Privilegium»¹⁶¹, doch sollte, wie erinnerlich, ihre endgültige Ratifikation dem Großen Rat vorbehalten bleiben¹⁶².

Die Beratung und Behandlung dieser Geschäfte wurde von der alten und neuen Ratshälfte getrennt durchgeführt¹⁶³, wobei dem alten Rat ausschließlich nur beratende Stimme zukam. Die Beschlußfassung jedoch geschah durch den neuen Rat.

Als weitere Regierungsfunktion besaß der Kleine Rat – wenigstens die neue Ratshälfte mit Ausschluß des alten Rats – das Wahlrecht der meisten Verwaltungskommissionen und -kollegien, dann der übrigen Staatsämter und -dienste, soweit das Wahlrecht nicht in die Kompetenz des Großen Rats fiel¹⁶⁴.

Ferner erwählte der Kleine Rat die Ehrenämter, um die man sich bewerben konnte und die durchs Los bestellt wurden¹⁶⁵.

Die von der Regenz gewählten Professoren mußten dem Kleinen Rat zur Bestätigung vorgeschlagen werden.

Ebenfalls geschah die Wahl der Pfarrer, des «Antistitis» und der «Archidecani» sowie diejenige der Prediger auf der Landschaft durch den Kleinen Rat.

Die fast endlose Zahl von obrigkeitlichen Kollegien und Kommissionen, Ämtern und Diensten, Stellen und Pöstlein, wie sie sich in unserer Stadt im Laufe der Jahrhunderte entwickelt hatten und

¹⁶⁰ Vgl. die Beispiele bei Huber: Kleiner Rat S. 44; so wurden am 18. April 1711 Gesandte von Genf durch den Kleinen Rat empfangen, während am 9. März 1740 den Deputierten aus dem Bistum Basel eine Audienz verweigert wurde.

¹⁶¹ Vgl. Kleinratsprotokoll vom 14. Januar 1719.

¹⁶² Vgl. Großer Rat S. 48.

¹⁶³ Vgl. Verschiedenen Funktionen der alten und neuen Ratshälfte, S. 82/83.

¹⁶⁴ Vgl. Der Große Rat als Wahlbehörde, S. 53/54.

¹⁶⁵ Vgl. Huber: Ämter und Dienste im Staat, sowie Regimentsbücher von 1699–1798 (St. A.); über die Wahl, Zusammensetzung und Tätigkeit der wichtigsten Staatsämter vgl. auch Freivogel a. a. O. S. 208 ff.

die im 18. Jahrhundert zu einer gerade unheimlichen Fülle angewachsen waren, hatte zu einer deutlich bemerkbaren Überorganisation unseres Gemeinwesens geführt.

Die *rechtsetzende* Tätigkeit des Kleinen Rates als des eigentlichen Regierungs- und Verwaltungsorgans der Republik umfaßte in erster Linie den Erlaß von obrigkeitlichen Willensäußerungen, meist in Form von eigentlichen Polizeivorschriften, die das tägliche Leben seiner Bürger und Untertanen in seinen mannigfaltigsten Äußerungen bis in die hinterste Kleinigkeit zu erfassen suchten. Alles in allem handelte es sich um eine Auffassung, die zu unseren heutigen Anschauungen von den Aufgaben des modernen freiheitlichen Staatswesens in krassem Widerspruch steht. Eine Unmenge von Ratsbeschlüssen, Erkenntnissen, deren wichtigste ihrer Publizität wegen als gedruckte Mandate veröffentlicht wurden, kennzeichnen die rechtsetzende Tätigkeit der Kleinräte ¹⁶⁶.

Die Befugnis des Kleinen Rates als rechtsetzende Behörde, Verordnungen und Polizeivorschriften zu erlassen, stand ihm von alters her zu, und konnte ihm selbstverständlich auch durch die Verkommnis von 1691 nicht vollständig genommen, sondern nur eingeschränkt werden. So oblag ihm als Exekutivorgan seit jeher die Polizeigewalt in Form von Handhabung des Stadt- und Marktfriedens und die Gewährung von Schutz und Schirm, d. h. nichts anderes als die Überwachung von Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit. Deshalb verbot er Zusammenrottungen sowie heimliche Versammlungen von Bürgern, Fremden und Untertanen ¹⁶⁷. Als Polizeivorschriften über die verschiedensten Materien lassen sich aufzählen:

Sicherheits- und fremdenpolizeiliche Bestimmungen über die Beherbergung und Bewirtung von Fremden, Verbote gegen Zigeuner, Bettler usw.; ferner sanitätspolizeiliche Erlasse gegen die Einschleppung und Verbreitung von Seuchen, über das Halten von Hunden und anderen Tieren, sodann die sehr zahlreichen Vorschriften sitten-, gewerbe-, verkehrs- und marktpolizeilicher Natur. Als solche seien speziell die in Konkurrenz mit dem Großen Rat erlassenen Reformationsordnungen erwähnt, die zur Hauptsache Sittenmandate gegen jeglichen Aufwand, Vorschriften gegen das Fluchen, Schwören, solche in bezug auf das Trinken, Rauchen, Spielen, Tanzen, auf das Begehen von Hochzeiten, Festen, Fast-

¹⁶⁶ In zeitweiliger Konkurrenz mit den Großräten, die infolge ihres Anzugsrechts ebenfalls die verschiedensten Polizeivorschriften erließen, vgl. S. 56/57.

¹⁶⁷ Vgl. Eide der Bürger, Untertanen und Hintersässen: Staatsarchiv, Eidbuch, K 2.

nacht, über die Kleidung und nicht zuletzt solche über den Kirchenbesuch und die Sonntagsheiligung enthielten.

Ein weiterer wichtiger Gegenstand des kleinrätlichen Verordnungsrechts bildete das weitläufige Gebiet des Wirtschaftslebens. Unzählig waren demnach die gewerbepolizeilichen Vorschriften über die neueingeführten Industrien der Seidenbandfabrikation, der Seidenfärberei und Papierfabrikation; so bestanden spezielle Vorschriften über die Lohn- und Arbeitsverhältnisse der Arbeiter und Gesellen in den Fabriken.

Außerdem waren die Einführung und Ausübung gewisser anderer Gewerbe und Berufe an eine obrigkeitliche Bewilligung geknüpft. So erließ der Kleine Rat zahlreiche Vorschriften über den Zunftzwang, dann speziell über das Apothekerwesen, den Ärzte- und Baderberuf, das Buchdrucker- und Notariatswesen.

Hauptziel und -zweck der ganzen Wirtschaftsgesetzgebung bildete zu allerletzt immer der Grundgedanke, jede fremde wirtschaftliche Konkurrenz auszuschließen. Daher die Bürgerrechtssperren und die strenge Handhabung des Zunftzwangs, die kleinliche Interessenpolitik zwischen und innerhalb der einzelnen Berufsgruppen, daher auch im speziellen die verschiedenartigsten kleinrätlichen Mandate und Verbote der Konkurrenz von Seiten der Landschaft. So durfte kein Untertan selbständiger Unternehmer sein; bei Androhung von Strafe durfte er als Fabrikarbeiter in der Stadt oder als ländlicher Heimarbeiter nicht seinen Arbeitgeber wechseln, was ein enges Abhängigkeitsverhältnis vom Industriellen zur Folge hatte¹⁶⁸. Für die Untertanen galt überhaupt der Grundsatz, daß sie als Bauern sich allein vom Feldbau ernähren sollten, wozu sie von Gott selbst nach Geburt und Natur bestimmt seien. Alleinige Sache des freien Bürgers sei es hingegen, sich der Gelegenheit zur Führung eines einträglichen Berufs und geruhsamen Lebens erfreuen zu können; zu seinen Gunsten sollten daher alle auf der Landschaft irgendwie entbehrlichen Professionen unterdrückt und die unentbehrlichen auf ein Minimum reduziert werden¹⁶⁹.

Zu den Wirtschaftserlassen des Kleinen Rats zurückkehrend, erwähnen wir noch die Verordnungen über das Münzwesen, den Geldwechsel, das Zinsnehmen und über Maß und Gewicht. In Zollverordnungen stellte der Kleine Rat Tarifikansätze auf, bestimmte, wer zollfrei sein sollte; außerdem schloß er mit den Nachbarn der Stadt Zollverträge ab. Ferner überwachten die Kleineräte die Versorgung der Stadt mit Lebensmitteln, besonders mit

¹⁶⁸ Vgl. Paul Burckhardt: Basler Geschichte, S. 81.

¹⁶⁹ Vgl. Oechsli: Gesch. der Schweiz im 19. Jahrhundert (1903), Bd. I, S. 50.

Getreide. So ließen sie sich über den Getreidevorrat rapportieren, worauf sie je nachdem Auftrag gaben, das erforderliche Quantum zu ergänzen. Von dieser Tätigkeit zeugen ebenso die zahlreichen Verordnungen über die Kornhausverwaltung, das Müller- und Bäckerwesen und über das Mehlwägen als auch die Verbote der Getreideausfuhr. Weiterhin bestimmte und überwachte die Obrigkeit die Kleinpreise der wichtigsten Lebensmittel wie Brot, Fleisch, Milch und Butter, wobei ihr der Frucht- und Ankenpreis wöchentlich während der Samstagsitzung angegeben werden mußte.

Zahllose Mandate handelten auch von der kleinrätlichen Kontrolltätigkeit über den Verkauf des obrigkeitlichen Salzes, des Weines, des Viehs und anderer lebenswichtiger Güter, ferner über den Holzschlag in den Waldungen, den Holzverkauf. Als Beispiel vergleiche man die verschiedenen Ordnungen über die städtischen Wälder, die Marktordnungen des Fisch- und Ankenmarkts, des Kauf- und Mueshauses u. a. m.

In zahlreichen Verordnungen sorgte der Kleine Rat für die Wehrhaftigkeit von Stadt und Land, organisierte das städtische Wacht- und Schützenwesen, erließ Instruktionsordnungen für die Landmiliz, Vorschriften für die Torwächter und Stadtsoldaten, über das Werbe- und Söldnerwesen.

Nicht zuletzt überwachte er das städtische Löschwesen, das Bauwesen, die Verwaltung der obrigkeitlichen Liegenschaften, den Unterhalt der öffentlichen Straßen und Gewässer, das Brunn- und Dohlenwesen, verfaßte Vorschriften über die Verwaltung der Kirchengüter und den Unterhalt der Kirchen. Der Vollständigkeit halber sind endlich noch einzelne kleinrätliche Erlasse über das Vormundchaftswesen und die Verbeiständung zu erwähnen.

Über die Gesetzeshandhabung und ihren Vollzug durch die verschiedenen Kollegien, Kommissionen und Beamten sowie über das tägliche Leben der Bürger, Fremden und Untertanen, ihr Schalten und Walten, ihr Tun und Lassen stand dem Kleinen Rat ein weitgehendes Aufsichts- und Kontrollrecht zu, das ihm ebenfalls wieder Gelegenheit bot, in unzähligen weiteren Vorschriften und Verfügungen, Bewilligungen und Verboten, Befehlen und Mahnungen seinen obrigkeitlichen Willen zu äußern.

In Ausführung dieser seiner Befugnisse wurde ihm wöchentlich über die laufenden Einnahmen und Ausgaben des Dreieramtes und der Staatskasse berichtet ¹⁷⁰. Seine Bewilligung mußte bei der Abhaltung sämtlicher Güter-, Mobilien- und Fahrnisganten eingeholt werden. An ihn gingen alle Gesuche um Steueraufschub

¹⁷⁰ Vgl. die Kerbbücher des Dreieramtes im St. A.

oder -nachlaß, die sog. «Steuerbegehren». An ihn mußten von der Landschaft die Begehren um Holzfällen zu Bau- und anderen Zwecken, um Änderung der Landbebauung, die Manumissions- und Kirchgangsbegehren, ferner die Begehren um Verheiratung und Wegzug der Untertanen, dann sämtliche Einsitz- und Aufenthaltsbegehren gerichtet werden¹⁷¹. Ebenfalls sollten dem Kleinen Rat umgehende Krankheiten und Seuchen, weiter Feuer-, Wasser-, Wind- und Hagelschaden regelmäßig mitgeteilt werden.

«Dabei wollten die Kleinräte nicht nur die gestrengen, sondern auch die gnädigen Herren sein, die landesväterlich für ihre getreuen Untertanen sorgten¹⁷². Wirklich erschlossen sie in Zeiten großer Teuerung ihre Fruchtkammern, verschafften den Unglücklichen Arbeit, unterstützten die Brand- und Wassergeschädigten und suchten der Armut auf jede Weise zu steuern. Es war daher nicht bloße Phrase, wenn sie etwa in obrigkeitlichen Erlassen an ihre Mildtätigkeit erinnerten. Daß dies freilich ihre Pflicht war, bedachten sie wenig»¹⁷³.

Außer der in gedruckten Mandaten der Öffentlichkeit bekanntgegebenen unzähligen Menge von Kleinratsverordnungen, Beschlüssen, Erkenntnissen und Erlassen geben auch die zahlreichen stattlichen Bände der Kleinratsprotokolle einen Begriff von der umfangreichen Tätigkeit der Kleinräte. Sie bieten sowohl für den Rechtshistoriker als auch für den Freund unserer Lokalhistorie eine unerschöpfliche Fundgrube von interessantem und wertvollem Material.

Als eigentliche handelnde und *geschäftsführende* Verwaltungsbehörde, die den Bedürfnissen der täglichen laufenden Verwaltung Genüge geleistet hätte, war der Kleine Rat und auch nur die neue Ratshälfte zu zahlreich und zu schwerfällig. Ihm kam deshalb nur die beratende und beschließende Kompetenz zu; die Ausführung, der eigentliche Vollzug der obrigkeitlichen Rechtserlasse, lag jedoch speziellen Behörden und Beamtungen unter der Aufsicht des Kleinen Rates als Gesamtbehörde ob.

Von einer einheitlichen Verwaltungsorganisation im Sinne unseres heutigen Departementalsystems, wo ein Einzelner, dem allerdings noch andere Arbeitskräfte in Gestalt der ihm unterstellten teils konsultative, teils auch Entscheidungsbefugnisse besitzenden Kommissionen zur Verfügung stehen, die Verantwortung für einen Teil der Staatsverwaltung übernimmt, war damals jedoch noch

¹⁷¹ Vgl. Huber: Kleiner Rat, S. 33–39.

¹⁷² Vgl. ihren Ratstitel, S. 86.

¹⁷³ Vgl. Freivogel a. a. O. S. 201, sowie S. 96.

nicht die Rede. Für die damalige Zeit war das *Kollegialsystem* maßgebend, was zur Folge hatte, daß sich die städtische Verwaltung in eine Unmenge von einzelnen, oft aus sehr zahlreichen Mitgliedern bestehenden Kollegien und Kommissionen spaltete. Typisch für die damalige Verwaltungsorganisation war auch das Fehlen einer Geschäftseinteilung nach größeren Verwaltungsgebieten; im Gegenteil wurde fast für jede einzelne Aufgabe eine besondere Behörde bestellt. So hatten z. B. die «Holzmarktherren» bloß den Holzhandel in der Stadt zu überwachen; was aber an Holz durch Flößen den Rhein hinunterkam, wurde unabhängig von diesen durch die spezielle Kommission der «Holzmarktherren am Rhein» beaufsichtigt ¹⁷⁴.

Es würde zu weit führen, auf sämtliche Kollegien und Kommissionen, ihre Zusammensetzung und Tätigkeit näher einzugehen. Was ihre Zusammensetzung betrifft, so ist kurz zu sagen, daß in ihnen außer den Kleinratsmitgliedern meist auch Großräte, manchmal aber auch einfache Bürger vertreten waren ¹⁷⁵.

Der Tätigkeit aller Kommissionen war so gut wie gemeinsam, daß sie in der Regel zuerst in der Vorberatung der ihnen zugewiesenen Geschäfte bestand, worauf von den neuen Räten Beschluß gefaßt, die Ausführung aber, d. h. der Vollzug der einzelnen Beschlüsse, dann wieder den zuständigen Kommissionen überlassen wurde. Der Vorteil des Systems lag in der vielseitigen Überlegung der zu behandelnden Materie. Manches wurde vielleicht weniger übereilt unternommen, und es war eine möglichst große Zahl von Bürgern an der Leitung der Staatsverwaltung interessiert. Andererseits zogen sich jedoch die Verhandlungen durch das viele Erwägen und Wiedererwägen allzu oft in die Länge, um zuletzt doch oft im Sande zu verlaufen.

Als *wichtigstes Regierungs- und Vollzugsorgan* amtierten die *beiden neuen Häupter*, d. h. der *neue Bürgermeister* und der *neue Oberstzunftmeister*. Ihre Obliegenheiten sind aus der uralten Häupterordnung zu ersehen, die aus dem Mittelalter stammte, ihrem Wortlaut nach sich so gut wie unverändert bis 1798 erhielt und welche die beiden neuen Häupter alljährlich bei der Einführung des neuen Regiments eidlich beschwören mußten. Nach dieser Häupterordnung waren ihnen folgende Pflichten überbunden ¹⁷⁶: sie hatten in ihrer Eigenschaft als Vorsitzende der beiden Räte zur Hauptsache die Aufsicht über die Ratsmitglieder, die Aufstel-

¹⁷⁴ Vgl. Carl Wieland a. a. O. S. 182; weiter sei an die verschiedenen Finanzkommissionen erinnert.

¹⁷⁵ Vgl. auch Freivogel a. a. O. S. 206.

¹⁷⁶ Vgl. Freivogel a. a. O. S. 203.

lung und Anordnung der in den Ratssitzungen zu behandelnden Traktanden, ferner die Erteilung von Urlaubsbewilligungen an die Räte sowie Referierung über die früheren Ratsbeschlüsse ¹⁷⁷.

Als der eigentlichen Exekutivbehörde lag ihnen der Vollzug der Ratserkenntnisse ob sowie der Empfang und die Öffnung der eingehenden Briefe und Missiven.

Auch die Schreiben, welche auf die Landschaft hinausgingen, wurden gewöhnlich im Namen «Meiner Gnädigen Herren der Häupter» erlassen, und die Befehle an die Landvögte gingen direkt von ihnen aus.

Als oberste Regierungs- und Verwaltungsbeamte konnten die Häupter nach einer ihnen 1484 erteilten Befugnis «viele Sachen ausrichten, ohne den Rat zu versammeln», weiterhin waren sie Oberinspektoren des Dreieramtes sowie Inspektoren aller übrigen Ämter und hatten als solche alle Rechnungsführungen zu kontrollieren.

Zu ihrer Aufsichtspflicht gehörte auch diejenige der Ahndung, «wenn vom Kleinen Rat oder einem andern Kollegium eine große Ratserkenntnis will umgestoßen werden, und diejenigen, welche dazu verholten haben, zu verzeigen» ¹⁷⁸, welche Pflicht dann 1776 auch jedem Großratsmitglied übertragen wurde ¹⁷⁹. Somit standen «Bürgermeister und Oberstzunftmeister», wie im Ratsprotokoll vom 23. Juni 1734 zu lesen ist, «in der gleichen Pflicht».

An die ursprüngliche Stellung des Oberstzunftmeisters als Vorsteher des Zunftmeisterkollegiums, als diese noch unabhängig vom Rat tagte und der Oberstzunftmeister die Interessen des werktätigen Volkes gegenüber Adel und Patriziat zu vertreten hatte, erinnern folgende besondere Amtspflichten: «Die Oberstzunftmeister sollen als Vorsteher des Volkes auf die Privilegien und Freiheiten der Zünfte und Bürgerschaft ein wachendes Auge haben und nicht zugeben, daß dieselben im geringsten gekränkt werden» ¹⁸⁰. Im Zusammenhang mit dieser Obliegenheit hatte der neue Oberstzunftmeister alljährlich an den zwei Sonntagen nach dem Johannistag den Jahreseid der gesamten Bürgerschaft beider Städte auf den Zünften und Gesellschaften zu Händen der Obrigkeit abzunehmen ¹⁸¹.

¹⁷⁷ Über ihre Organspflichten in Präsidierung der Groß- und Kleinrats-sitzungen vgl. S. 77, 84.

¹⁷⁸ Vgl. Großratsprotokolle vom 7. März 1735 und 16. Nov. 1744.

¹⁷⁹ Vgl. S. 59.

¹⁸⁰ Vgl. Großratsprotokoll vom 5. Mai 1722.

¹⁸¹ Was wohl in seiner ursprünglichen Bedeutung, als Manifestierung von Gehorsam und Anhänglichkeit dem Bischof und seinem Rat gegenüber zu

«Der alte (Oberstzunftmeister) soll die Obervögte auf der Landschaft präsentieren und die Huldigungen der Untertanen abnehmen»¹⁸².

Neben diesen eigentlichen Amtspflichten, welche die beiden Häupter in ihrer Eigenschaft als oberste Regierungs- und Vollzugsbeamte sowie als Vorsitzende in den Ratsversammlungen ausübten und für die sie eine Besoldung bezogen¹⁸³, vereinigten sie noch allerlei sonstige ehrenamtliche Funktionen auf sich; so gehörten sie den wichtigsten Kollegien und Kommissionen an, welche sie präsidierten und in denen sie so ihren hohen Einfluß geltend machten¹⁸⁴.

Der Kleine Rat als Justizbehörde

Im Eintritt des ursprünglich zur Erledigung rein kommunaler Angelegenheiten einberufenen Gemeinderats in die stadtherrlichen Gerichte und hauptsächlich in dem Erringen vogteilicher Gewalt¹⁸⁵, lag der Ursprung der Stellung des Kleinen Rats als Staatsobrigkeit und seiner sich daraus ergebenden obrigkeitlichen Regierungs- und Verwaltungsfunktionen. Wie ehemals, so wurde dem Kleinen Rat die Tätigkeit in *Kriminal-sachen* als sein vornehmstes obrigkeitliches Recht oftmals bestätigt und blieb selbst von der Verkommnis von 1691 unangetastet erhalten. So hatte Kaiser Friedrich III. im Jahre 1488 die rechtsprechenden Befugnisse des Kleinen Rats als darin bestehend bestätigt, daß dieser alle und jegliche Übeltäter, so an Leib, Leben und Gut strafwürdig seien und vor ihn gebracht würden, sei es im offenen Hof, sei es im beschlossenen, versammelten Rat, richten und strafen möge¹⁸⁶.

Schon damals schied man demnach die kleinrätliche Strafrechtspflege in eine hohe und niedere Strafgerichtsbarkeit.

Die hohe Strafgerichtsbarkeit oder, wie sie auch genannt wurde, der Malefiz über «Bluot, Halss und Halssbein»¹⁸⁷ oder Blutbann in Stadt und Land übte die neue Kleinratshälfte jeweils nach der Ratssitzung zusammen mit dem Stadtgericht der mehrern Stadt

deuten ist, für die der Oberstzunftmeister als Vorsteher der werktätigen Bevölkerung gewissermaßen die Verantwortung übernommen hatte.

¹⁸² Vgl. Kleinratsprotokoll vom 30. Sept. 1640.

¹⁸³ Über ihre Besoldung, vgl. Freivogel a. a. O. S. 214, Wieland a. a. O. S. 193.

¹⁸⁴ Vgl. Huber: Häupter S. 16–20; so sind sie ipso iure Dreizehner-, Appellations- und Haushaltsherren usw.

¹⁸⁵ Hauptsächlich durch den Erwerb der Reichsvogtei im Jahre 1386.

¹⁸⁶ Vgl. Schnell: Rechtsquellen (RQ), 212; sowie Brenner: Rückblick auf die Entwicklung des Gefängnis- und Strafwesens in Basel, Basel 1891, S. 14.

¹⁸⁷ s. Ryff a. a. O. S. 23.

unter dem Vorsitz des Schultheißen im sog. Stühlungs- oder Hofgerichtsverfahren aus¹⁸⁸.

Als hauptsächlichste Tatbestände kamen schwerste Missetaten wie Mord, Totschlag und sonstige vorsätzlich begangene, todeswürdige Verbrechen in Frage.

Das Verfahren wurde meist ex officio von der Obrigkeit angestrebt und als Inquisitionsprozeß durchgeführt¹⁸⁹, im Gegensatz zum ehemaligen Akkusationsverfahren unter der Vogtsgerichtsbarkeit.

In Fällen der niederen Gerichtsbarkeit, deren wesentlichste Tatbestände Verwundungen und Verletzungen, dann auch die schwereren Fälle von Fried und Frevel umfaßten, urteilten die neuen Räte allein, ohne Vorsitz von Schultheiß und ohne Mitwirkung des Stadtgerichts, in der Ratsstube.

Zu den eben erwähnten ursprünglichen Tatbeständen der niederen Gerichtsbarkeit kamen mit der Zeit noch verschiedene andere, zu deren Aburteilung sich der Kleine Rat seine Kompetenz als Abgrenzung gegenüber andern richterlichen Behörden ausdrücklich vorbehalten hatte¹⁹⁰. So sicherte er sich im 15. und 16. Jahrhundert gegenüber den Unzüchtern die Gerichtsbarkeit über Wundtaten und Stadtfriedensbruch¹⁹¹, dann gegenüber dem Gericht von St. Alban die Gerichtsbarkeit über Frevel und Mißhandlungen, welche Malefiz, Leib und Leben berührten¹⁹².

In den Jahren 1607 und 1700 findet sich als Abgrenzung der Kompetenz gegenüber dem Ehegericht die Verhängung von Haftstrafen und 1717 die Verhängung schwerer Strafen als Turm- und Geldstrafe¹⁹³, 1715 und 1770 gegenüber dem Gescheid die Gerichtsbarkeit über grobe Feldfrevel¹⁹⁴ und 1770 über Schlaghändel vor den Toren, bei welchen Blutrüns vorgekommen¹⁹⁵, 1750 gegen-

¹⁸⁸ Vor 1672 unter Vorsitz des Vogts. Im Jahre 1672 wurde das Vogteiamt abgeschafft, «weil viele unwissende Personen in dem falschen Wahn ständen, als wenn dieses Amt einige alte Vestigia oder Schatten einer Subjektion oder Dependenz vom Reich an sich trüge». Ochs VIII, S. 111.

¹⁸⁹ Maßgebend dafür war die Einführung der Karolina, der peinlichen Halsgerichtsordnung Karls V. in Basel. Hier besaß die Karolina gesetzliche Autorität seit zirka 1581 bis 1822, mit Unterbruch der Helvetik, vgl. Nagler: Festgabe zur Feier des 450jährigen Bestehens der Basler Universität, 1910, S. 37 ff.

¹⁹⁰ Vgl. die bei Brenner S. 14 ff. aufgezählten Beispiele.

¹⁹¹ Vgl. Schnell: RQ I, 27a, 143, 252.

¹⁹² RQ I, 208.

¹⁹³ RQ I, 602a, 713.

¹⁹⁴ RQ I, 668, 1048.

¹⁹⁵ RQ I, 1057.

über der Vigilanzkommission die Bestrafung «frechen Ansprechens» (Bestechung)¹⁹⁶, 1738 und 1757 gegenüber der Fabrikkommission die Verhängung von Geldstrafen über 10 Pfd.¹⁹⁷ und 1694 gegenüber den Obervögten auf der Landschaft die Gerichtsbarkeit über die größeren Diebstähle¹⁹⁸.

In allen geringfügigeren Fällen von Fried und Frevel, von Vergehen und polizeilichen Übertretungen überhaupt, kurz gesagt: in allen Polizeisachen waren nicht nur der Kleine Rat, sondern die verschiedensten städtischen Behörden und Kommissionen zuständig¹⁹⁹, so das Ehegericht über Ehe- und Unzuchtssachen, die Fabrikkommission in Fabriksachen, wobei ihre Geldverurteilungskompetenz bis zu 10 Pfd. reichte, die Gescheide über die Feldfrevel, Schlag- und Schelthändel u. a.

Weitere iurisdiktionelle Befugnisse auf dem Gebiete der Strafgerichtsbarkeit standen den Kaufhausherren, den Bännen, dem Kornmeister, dem Oberstknecht, den Reformations- und Fünferherren als den hauptsächlichsten zu²⁰⁰. Neben der staatlichen Strafgerichtsbarkeit und von ihr unabhängig bestanden die gesonderten Iurisdiktionen der Universität, der Zünfte²⁰¹ und des Kohlenberggerichtes²⁰². Für alle diese richterlichen Kollegien war der Kleine Rat die Revisionsinstanz²⁰³.

Die Voruntersuchung über die dem Kleinen Rat reservierten Straffälle zu Stadt und Land führten die Siebnerherren. Sie setzten sich aus dem neuen Oberstzunftmeister, drei Ratsherren und drei Meistern zusammen, welche den Angeschuldigten peinlich verhörten²⁰⁴ und die Tatzeugen und Sachverständigen einvernahmen²⁰⁵. Über ihre Untersuchungsergebnisse hatten die Siebnerherren hernach im Kleinen Rat Bericht zu erstatten²⁰⁶, worauf es

¹⁹⁶ RQ I, 1016.

¹⁹⁷ RQ I, 957.

¹⁹⁸ RQ II, 230, sowie P. Roth: Organisation der Basler Landvogteien im 18. Jahrhundert. Diss. phil. Basel 1922, S. 75 ff.

¹⁹⁹ Die meist vom Kleinen Rat besetzt wurden und in denen auch Kleinräte gebührend vertreten waren.

²⁰⁰ Gewisse rechtsprechende Kompetenzen auf dem Gebiet der Strafrechtspflege besaßen auch weitere städtische Behörden, wie die Schultheißen dies- und jenseits, das Stadtgericht, die Taxherren, Unzüchter und Wachtherren.

²⁰¹ So besaßen die Zünfte die Strafgerichtsbarkeit über niedere Frevel aller Art.

²⁰² Näheres darüber, vgl. Brenner a. a. O. S. 15.

²⁰³ Vgl. Schnell in Zschr. für schweiz. Recht Bd. II, S. 148.

²⁰⁴ Unter Anwendung der Folter.

²⁰⁵ Vor allem die Gutachten der Basler Juristenfakultät.

²⁰⁶ Vgl. Huber: Kleiner Rat S. 29.

dann zur Aburteilung oder Freisprechung des Angeschuldigten durch die neuen Räte kam ²⁰⁷.

Auf dem Gebiete der *Zivilrechtspflege* war der Kleine Rat in erster Linie Revisionsinstanz in bezug auf sämtliche Entscheide der Stadtgerichte dies- und jenseits, des Gescheids und Waisengerichts, sowie des Ehegerichts in Sachen Eheversprechen und Ehescheidungen. Eine Revision des Urteils war jedoch nur dann möglich, wenn die Streitsumme 50 Gulden überstieg.

Die Revisionsfrist für Urteile des Stadtgerichts z. B. betrug zehn Tage und das Succumbenzgeld 50 oder 20 Gulden, je nachdem die Streitsumme 100 oder 50 Gulden überstieg ²⁰⁸. Waren die Revisionsmöglichkeiten gegeben, so ernannte der alte Rat drei Revisoren aus seiner Mitte, welche den Streit nochmals untersuchen und ihr Gutachten eingeben mußten. Konnten neue Beweise beigebracht werden, so wurde die Sache wieder an die Gerichte zurückgewiesen, im andern Fall aber das definitive Endurteil gesprochen.

Nur für solche Prozesse, in denen als eine Partei ein Fremder figurierte, bestand die Möglichkeit einer eigentlichen Appellation an eine besondere Appellationskammer, in welcher neben zwei Häuptern und vier Kleinräten auch drei Mitglieder des Großen Rats saßen ²⁰⁹.

Gelegentlich pflegte der Kleine Rat auch als eigentliches Zivilgericht zu amtieren. So durften nach alter Gepflogenheit ²¹⁰ die Parteien, wenn beide einwilligten und wenn es sich namentlich um Zivilrechtsstreitigkeiten zwischen öffentlichen Behörden und Bürgern oder solche zwischen Eltern und erwachsenen Kindern handelte, zu ihrer Schlichtung eine Ratsdeputation verlangen und sich so den Gerichten entziehen ²¹¹. Der Entscheid, ob eine Zivilrechtsstreitigkeit vor dem Kleinen Rat durch Schiedsspruch erledigt werden sollte oder nicht, blieb den Häuptern vorbehalten, denen die Parteien während der Audienz ihre diesbezüglichen Anliegen

²⁰⁷ Über das im Kleinen Rat beobachtete Strafverfahren vgl. Straf- und Polizeiakten S. 2, 3, sowie Justiz CC, DD (St. A.) Über Strafarten vgl. Brenner a. a. O. sowie K. Metzger: Die Verbrechen und ihre Straffolgen im Basler Recht des späteren Mittelalters, Basel, 1931.

²⁰⁸ RQ I, 649, 652, 826 und Ochs VII, S. 289 ff., 566 ff.

²⁰⁹ Die Appellationskammer bestand eigentlich aus zwei Kammern, aus der alten und neuen, die wie das Regiment jährlich auf Joh. Baptista wechselten; vor 1739 bestand jede Hälfte bloß aus drei und nachher aus neun Mitgliedern. Den Fremden war eine Appellation darum erlaubt, weil man ihnen den Anlaß nehmen wollte, an ein fremdes Gericht zu appellieren; Ochs V, S. 50.

²¹⁰ RQ I, 190.

²¹¹ RQ I, 943 und Staatsarch., Justiz A 1, sowie Ochs V, S. 18.

vorzubringen hatten. In der darauffolgenden Kleinratssitzung trugen die Ratsredner oder die von den Parteien freigewählten Advokaten den Räten die Streitsache vor. Nach Schluß der Ratssession zeigte der präsidierende Bürger- oder Oberstzunftmeister den Parteien die von der neuen Ratshälfte gefällte Sentenz an. Dieses Weiterziehen eines oft schon seit längerer Zeit an einem Gericht hängigen Streitfalles vor das Forum des Kleinen Rats hatte nicht geringen Anteil an der Verschleppung und Hinausziehung des Prozesses, dem sog. Trölen, oft auf Jahre hinaus, was als einer der schlimmsten Mißstände des damaligen Gerichtswesens gebrandmarkt worden ist²¹².

Als wichtigste Zivilgerichtsbehörden amtierten die beiden Stadtgerichte dies- und jenseits. Das Stadtgericht der mehrern Stadt bestand aus dem Schultheißen diesseits und zwölf Richtern²¹³, nämlich aus sechs Kleinräten und sechs Großräten oder Angehörigen der Bürgerschaft. Dem Stadtgericht Kleinbasels, unter dessen Gerichtshoheit auch das Dorf Kleinhüningen stand, gehörten an der Schultheiß jenseits und neun Richter, von denen drei Kleinräte und sechs vom Großen Rat oder der Bürgerschaft waren²¹⁴. Die Stadtgerichte urteilten über die Fälle von Erb und Eigen, Schuldsachen über zehn Pfund und Injurien. Geringere Fälle wurden im Verhör vor dem Schultheißen erledigt.

Weitere zivilgerichtliche Befugnisse besaßen das Konsistorium, das Ehegericht, das Waisengericht, das Fünferamt, die Gescheide sowie die obrigkeitlichen Kollegien, wie die Marktherren, Kornhausherren, Kaufhausherren, die Gesellschaften, Quartiere und Zünfte²¹⁵.

Wie aus der Verwaltungsorganisation schon ersichtlich war, so fehlte es auch den Gerichten an einer klaren Kompetenzeinteilung und Bestimmtheit, so daß der gleiche Fall mitunter vor mehrere Fora gebracht werden konnte.

²¹² Durch Peter Ochs, Isaac Iselin u. a.

²¹³ Diese durften nicht zugleich dem Dreizehnerrat angehören.

²¹⁴ Darunter mußten die drei Ehrengesellschaften vertreten sein. Die Richter wechselten jährlich ab, so daß immer zwölf, resp. sechs neue und sechs alte Richter vorhanden waren; der Schultheiß blieb «beständig». Näheres vgl. Freivogel a. a. O. S. 226.

²¹⁵ Über ihre Gerichtsbarkeit vgl. Freivogel a. a. O. S. 227 ff.