

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: D: Schlussbetrachtung zur Verfassungs- und Verwaltungsordnung der Stadt Basel vor 1798
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: 18.01.2026

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

Diese in der Ratsordnung aufgezählten Organspflichten der Kleinräte sind in abgekürzter Form zur Hauptsache auch in den Ratseiden der neuen und alten Räte enthalten ²⁵⁴.

Als Korrelat zu den Organspflichten der Kleinräte kommen gewisse materielle Leistungen des Staates an die Ratsmitglieder in Betracht.

Von einer festen, ihrer Arbeit in Rat, Gericht und Verwaltungsbehörden angepaßten Besoldung war nie die Rede, ist doch die Rats- und Ämterfähigkeit seit altersher als vornehmlich ehrenamtliche Pflicht angesehen worden. Neben geringfügiger finanzieller Entschädigung ²⁵⁵ erhielten die Räte noch eine solche in Naturalien, welche im 16. Jahrhundert meist in Brotgetreide, im 17. Jahrhundert aus Holzwellen, sechs Nasen und je einem Osterlamm bestanden. Im 18. Jahrhundert erhielten die Räte als «Naturalkompetenz» hauptsächlich Fische (Karpfen) und Fastnachtshühner. Außerdem genossen sie seit 1587 das Privileg der Wachtfreiheit.

Den offiziellen Titel, den «die Gnädigen Herren Eines Ehrenwerten, Wohlweisen (E.E.W.W.) Rates» führten, lautete: «Hochgeachte, Gestrenge, Fürnehme, Gnädige Herren und Obere».

D. Schlußbetrachtung zur Verfassungs- und Verwaltungsordnung der Stadt Basel vor 1798

Bei der Beurteilung des Charakters einer Verfassung im allgemeinen und speziell der damaligen baslerischen Standesverfassung muß man sich immer klar werden, daß es keine beste Verfassung und Staatsform gibt, etwa im Sinne absoluter Vollkommenheit, sondern daß es vielmehr auf die Handhabung der Verfassung, auf die Gesinnung und politische Haltung des Bürgers ankommt; denn jede Verfassung bietet Möglichkeiten zum Mißbrauch ²⁵⁶.

Ferner muß man sich immer der Gefahr bewußt sein, unsere heutigen Anschauungen über die moderne Demokratie als Gradmesser in die Vergangenheit hineinzutragen, Anschauungen, in denen wir uns übrigens nicht ganz einig sind.

Umso weniger hohe Anforderungen dürfen an die damalige Zeit gestellt werden, als ihr die Inbegriffe unserer modernen reprä-

²⁵⁴ Vgl. Ratsbücher K 23–26.

²⁵⁵ Ihre Besoldung betrug im 16. Jahrhundert 18–48 Florin in Gold gemünzt, im 17. Jahrhundert 100 Goldgulden und im 18. Jahrhundert 200 Pfund jährlich.

²⁵⁶ Vgl. Gustav Steiner a. a. O., S. 83, 85.

sentativen Demokratie wie Rechtsgleichheit, Individualfreiheiten, Gewaltentrennung und vor allem das allgemeine, gleiche, aktive und passive Wahlrecht so gut wie unbekannt waren. Trotzdem sahen sich Bürger, Hintersaßen und Untertanen vor Willkür und Rechtsmißbrauch geschützt durch Schranken, welche im Gewohnheitsrecht und im einheitlichen Rechtsempfinden der öffentlichen Meinung verankert waren.

Hinsichtlich der Rechtsgleichheit ist jedoch gegenüber heute ein großer Unterschied festzustellen. Dies gilt vor allem für das Verhältnis zwischen Stadt und Landschaft.

So fehlte ein einheitliches Standesbürgerrecht aller Stadt- und Landbewohner, das ja die primäre Voraussetzung jeder politischen Berechtigung ist. Ausgeschlossen vom Standesbürgerrecht und somit von der staatlichen Willensbildung waren so die Bewohner der Landschaft in ihrer Stellung als städtische Untertanen²⁵⁷. Aber auch innerhalb der städtischen Einwohnerschaft war eine vollständige Rechtsgleichheit tatsächlich noch nicht verwirklicht, wovon sofort noch eingehender die Rede sein wird.

Es ist deshalb verständlich und bezeichnend, daß in der Bundesverfassung von 1848 der Artikel 4 im zweiten Satz ausdrücklich hervorheben mußte: «Es gibt in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen»; bestanden doch in der alten Eidgenossenschaft vor 1798, somit auch im Stande Basel, und nachher wieder in der Restaurationszeit die verschiedenartigsten Standesunterschiede und Rechte. Ebenfalls war der damalige Staatsbegriff viel schwächer ausgestaltet als heute. Wie die übrigen Stände der dreizehnörtigen Eidgenossenschaft, so bildeten auch Stadt und Landschaft Basel vor 1798 keinen festgefügtten Kantonalstaat, sondern viel eher noch ein loses Bündel selbständiger lokaler Rechtsgemeinschaften.

Als ein wichtiger Keim der aristokratischen Entwicklung ist die zeitbedingte rechtliche und historische Auffassung vom Besitz- und Eigentumsrecht der Stadt an der Landschaft und ihrer Bevölkerung anzusprechen. Damit war der ursprüngliche Grundsatz der Rechtsgleichheit, der Basel seit dem Sieg der Zunftbewegung durchdrungen hatte, in hohem Maße verleugnet worden. Die nunmehr zum Ausdruck kommenden aristokratischen Tendenzen fanden ihre Weiterentwicklung in der Abschließung der Bürgerschaft durch die Erschwerung der Aufnahme ins städtische Bürgerrecht bis zu dessen zeitweiliger Sperrung im 18. Jahrhundert²⁵⁸.

²⁵⁷ Vgl. u. a. die in Anm. 198 angeführte Diss. von Paul Roth, Basel 1922.

²⁵⁸ Vgl. S. 7. Über die Bürgerrechtsgesetzgebung vgl. Markus Lutz: Baslerisches Bürgerbuch, speziell die Einleitung; sowie Isaac Iselin: «Anneh-

Die Gründe hierfür sind zur Hauptsache auf wirtschaftlichem Gebiet zu suchen. Im Basel des 15. Jahrhunderts waren Handel und Verkehr in stetigem Aufstieg begriffen. Kaufleute und Handwerker fanden daher reichliche Betätigung, und Arbeitskräfte von außen waren willkommen. Der Erwerb des Bürger- und Zunftrechts war damals noch leicht; so nahm Basel nach jedem noch so bescheidenen Feldzug aus den Nichtbürgern, die mit ihm «gereist» waren, eine ansehnliche Zahl ins Bürgerrecht auf²⁵⁹.

Diese Art der Bürgeraufnahme hörte jedoch seit dem 16. Jahrhundert und vollends nach dem 30jährigen Krieg auf.

Das Ausland verschloß sich durch hohe Zölle dem Export baslerischer Güter; zugleich folgte ein Sinken der Kaufkraft des Geldes. Für das Zunfthandwerk fehlte es deshalb an Absatzmöglichkeiten auf fremden Märkten, wogegen für den einheimischen Bedarf genügend gesorgt war. Daher ging die allgemeine Tendenz dahin, möglichst jede wirtschaftliche Konkurrenz auszuschalten und sämtliche neuen Bürgerrechtspetenten fernzuhalten, wenn sie nicht durch Einführung eines der Stadt zu «Nutzen, Ehre und Ruhm» gereichenden Gewerbes für neue Verdienstmöglichkeiten sorgten und Gewähr boten, dem Gemeinwesen nicht zur Last zu fallen.

Bemerkenswert ist, daß die Exklusivität in der Bürgerrechtspolitik hauptsächlich durch die Handwerkerzünfte propagiert wurde, welche mehr auf ihre materiellen, beruflichen Vorteile als auf die Wohlfahrt des Gemeinwesens bedacht, gerade im Großen Rat als der vermeintlich eher demokratischen Ideen huldigenden Behörde gegen alle aufgeklärteren Bestrebungen im Sinne einer Lockerung der Bürgerrechtssperren und gegen jede freiheitlichere Handhabung der Handels- und Gewerbegesetzgebung opponierten²⁶⁰. Die Folge dieser Politik war ein Rückgang der städtischen Einwohnerschaft, die von 1608–1779 um 5000 Seelen abnahm²⁶¹.

mens neuer Bürger» in «Zugabe zu dem Helvet. Patrioten 1757» im Band: *Varia Basiliensia E. J. IV. 31* (Basler Univ.-Bibl.)

²⁵⁹ Vgl. A. Heusler: *Schweiz. Verf. gesch.* S. 265.

²⁶⁰ Vgl. die diesbezüglichen Bestrebungen Isaac Iselins a. a. O.; sowie Ferd. Schwarz: *Der Kampf um die Wiederaufnahme neuer Bürger in Basel (1757–1762)*, B. Jb. 1925, S. 212 ff. Die gleiche Entwicklung ist auch auf der Landschaft im Sinne einer Erschwerung der Aufnahmebedingungen in die Gemeindebürgerrechte festzustellen. Doch wurden anfänglich wenigstens im 16. Jahrhundert die diesbezüglichen Ratsbeschlüsse praktisch nie konsequent durchgeführt, sondern oft durchbrochen und sogar außer Kraft gesetzt; so wurden von 1565–1601 1251 neue Bürger mit ihren Familien aufgenommen, vgl. Paul Burckhardt: *Basler Gesch.* S. 47 ff.

²⁶¹ Vgl. Oechsli: *Gesch. der Schweiz im 19. Jahrhundert*, Bd. I, S. 48 ff.

Speziell im 18. Jahrhundert betrug die eigentliche Bürgerschaft nur noch die Hälfte der gesamten Einwohnerzahl.

Neben dem geschlossenen Kreis der wirklich vollberechtigten Bürger bestand die andere Hälfte der Stadtbevölkerung aus Bewohnern, deren Stellung mit derjenigen der heutigen Niedergelassenen zu vergleichen ist. Diese Hintersaßen oder Schirmverwandten setzen sich aus Untertanen, Angehörigen anderer eidg. Orte und Fremden zusammen, die in den meisten Fällen die Absicht hatten, sich dauernd niederzulassen. Typisch für diese aristokratische Zeitströmung war das Verhalten der Bürgerschaft den Hintersaßen gegenüber, die von allen politischen Rechten ausgeschlossen wurden. Auch durften die Hintersaßen weder Grundeigentum erwerben noch selbständig Handel und Gewerbe treiben ²⁶².

Diesem bloßen «Duldungsrecht», soweit sie der Stadt nicht zur Last fielen, standen zahlreiche Pflichten gegenüber, angefangen vom Schutz- oder Schirmgeld (einer Niederlassungsgebühr), dem Abzugsgeld, das bei jedem Todesfall von der ganzen Hinterlassenschaft erhoben wurde, bis zur Wacht- und Feuerwehrdienstpflicht, die sie zusammen mit den Bürgern zu leisten hatten. Ebenso hatten die Hintersaßen jährlich einen speziellen Eid zu leisten, in dem sie der Obrigkeit versprachen, ihr zu gehorchen, ihre Gesetze und Verordnungen zu halten, die Steuern zu bezahlen, nur obrigkeitliches Salz zu gebrauchen, keine Rottierungen zu machen, sich den städtischen Gerichten zu unterziehen, mit der Stadt Lieb und Leid zu teilen, das Gewehr nicht zu verkaufen noch zu versetzen u. a. ²⁶³.

Aber auch innerhalb der städtischen Bürgerschaft konnte im alten Basel vor 1798 von einer streng durchgeführten politischen Gleichberechtigung aller zünftigen Bürger im Sinne unseres modernen allgemeinen und gleichen, aktiven und passiven Wahlrechtes noch nicht die Rede sein. Andererseits darf jedoch, wenigstens *verfassungsrechtlich* gesehen, auch nicht von einer Scheidung der städtischen Bürgerschaft in politisch allein berechnigte Vollbürger und Bürger minderen Rechts gesprochen werden. *Faktisch* jedoch ist Unterscheidung etwa in folgendem Sinne festzustellen: nämlich eine im Stadtregiment tatsächlich vertretene Klasse von Bürgern und eine zweite, die von ihm mehr oder weniger ausgeschlossen blieb ²⁶⁴.

²⁶² Selbst jede Nebenarbeit, sogar das Flickern von Schuhen und der Besitz einer Hobelbank war ihnen untersagt; Freivogel a. a. O. S. 187.

²⁶³ Vgl. Huber: Regierungsfeierlichkeiten S. 48.

²⁶⁴ Vgl. Aug. Burckhardt: Stände und Verfassung in Basel vom 16. bis 18. Jh., J. B. 1915, S. 71.

Als früheste, primäre Ursache, gewissermaßen als Keim einer aristokratischen Entwicklung innerhalb der städtischen Bürgerschaft, darf wohl die Einführung des aristokratischen Wahlmodus in allen Zünften vom Jahre 1401 bezeichnet werden. Wie erinnern sich, wurde damals das aktive Wahlrecht hinsichtlich der Zunftvertreter in Rat und Regierung ausschließlich auf die Zunftvorstände beschränkt²⁶⁵. Wenn man von der selten einmal vorkommenden Ergänzung aus der Zunftgemeinde bei unvollständiger Kieserzahl absieht, kann von einem allgemeinen *aktiven* Wahlrecht aller zünftigen Bürger nicht gesprochen werden.

Was die politischen Rechte aller zünftigen Bürger betrifft, so beschränkten sie sich somit nur auf ein allgemeines passives Wahlrecht, der sog. Regimentsfähigkeit²⁶⁶. Unter diesem, zur damaligen Zeit allenthalben vorkommenden obsoleten Rechtsbegriff ist die Befähigung zu verstehen, bei den Wahlen in die städtischen Behörden – für Basel zunächst nur in den Großen Rat²⁶⁷ mit in Betracht zu kommen.

Aber auch diese verfassungsrechtliche allgemeine Regimentsfähigkeit erfuhr in der Praxis gewisse Einschränkungen. So galt es damals in Basel wie in allen anderen eidg. Orten so gut wie selbstverständlich, Neubürger erst nach Jahren wahlfähig zu erklären und diese zu Ende des 17. Jahrhunderts sogar vollends von der Regimentsfähigkeit auszuschließen, indem der Beweis des Bürgerrechtsbesitzes vom Vater oder sogar vom Großvater her erbracht werden mußte²⁶⁸. Tatsächlich war jedoch diese Einschränkung von sehr geringer Bedeutung, da infolge der Erschwerung der Bürgerrechtsaufnahmen im 18. Jahrhundert die Zahl solcher auf diese Weise Minderberechtigten sehr gering war.

Ferner trat die Regimentsfähigkeit erst ein, wenn eine erledigte Ratsstelle wieder neu zu besetzen war, was jedoch sehr selten vorkam, da es sich bei den jährlichen Sechserwahlen auf den Zünften ja um bloße Bestätigungsformalitäten handelte²⁶⁹, was wiederum eine rein faktische Lebenslänglichkeit der Ratsstellen zur Folge hatte.

²⁶⁵ Vgl. die bei Gustav Steiner a. a. O. S. 83 vertretene Auffassung, und S. 14 ff.: Meister- und Sechserwahlen.

²⁶⁶ Vgl. Hans Schultheß: Die Regimentsfähigkeit. Ein absoluter Rechtsbegriff (Schweiz. Jurist. Zeitung, Bd. 38, 1941-42, S. 231 ff.); Eugen Blocher: Entwicklung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts in der neuen Eidgenossenschaft (Zschr. für schweiz. Recht, Bd. 47, 1906).

²⁶⁷ Vgl. S. 15: Formell rechtlich konnte auch der einfache Zunftgenosse zum Meister gewählt werden; faktisch jedoch kamen nur Sechser in Betracht.

²⁶⁸ Vgl. S. 9.

²⁶⁹ Wie auch bei den übrigen Wahlen der Ratsvertreter.

Wenn es sich von Zeit zu Zeit wieder einmal darum handelte, eine erledigte Sechserstelle neu zu besetzen, so wurde nun die Regimentsfähigkeit aller zünftigen Bürger durch die allgemein übliche Erhebung von Wahlgeldern und infolge der Wahlbeeinflussungen durch Bestechungsgelder u. a. weiter eingeengt²⁷⁰. Es kamen somit als Anwärter schon zu der untersten Stufe der Ämterlaufbahn, dem Sechsertum, nur vermögliche Gewerbsleute und Handwerksmeister in Frage²⁷¹.

Diese Einschränkungen der Wählbarkeit galten noch in viel höherem Maße bei der Besetzung der Kleinrats- und Häupterstellen.

Die faktische Beschränkung auf wenig Wählende und wenig Wählbare hatte nun in den weitaus meisten Fällen eine aristokratisch-oligarchische Zusammensetzung der Zunftvorstände zur Folge, die dann auch der Ratsverfassung ihr Gepräge gab²⁷².

Bestanden deshalb für den *einfachen* Handwerker nur geringe Aussichten, zumal in den Kleinen Rat und ganz besonders zu den Häupter- und Dreizehnerstellen zu gelangen, so stellt sich zu Recht die Frage nach der sozialen und wirtschaftlichen Stellung der tatsächlich Regimentsfähigen, der eigentlichen in Rat und Regierung zu Wort kommenden «Vollbürger».

Die Ursache, welche einer Gruppe von neuen Herren den Weg zur Macht zu bahnen vermochte, kaum daß es den Zunftvertretern gelungen war, Adel und Patriziat aus dem Regiment und der Stadt zu stoßen, ist vor allem in dem glänzenden Stand von Handel und Verkehr zu Anfang des 16. Jahrhunderts, in der aufkommenden Industrialisierung und dem neu einsetzenden kapitalistischen Unternehmertum zu Ende des 16. Jahrhunderts im Zusammenhang mit der Einwanderung zahlreicher kunstfertiger Refugiantengeschlechter zu suchen.

Diese wirtschaftliche Entwicklung hatte eine Änderung in der sozialen Struktur der städtischen Bürgerschaft und vor allem eine solche des zünftigen Gewerbes zur Folge, welche wiederum der politischen Vertretung der Bürgerschaft in Rat und Regierung ein völlig verändertes Gesicht gab. Umfaßten seit jeher die vier Herrenzünfte die wohlhabenden Berufsgruppen, so hatten sich einige der elf ehemals ausschließlich dem zünftigen Handwerk offen stehenden Handwerkerzünfte schon früh auch andern Berufen geöffnet; so

²⁷⁰ Vgl. S. 21 ff.

²⁷¹ Vgl. P. Koelner: Basler Zunft herrlichkeit, S. 38.

²⁷² Das heißt besonders vor 1718, vor der Einführung der Losordnung, aber auch nachher, da die Ratsstellen wegen ihres bloß ehrenamtlichen Charakters von den einfachen Handwerkerkreisen nur wenig begehrt waren.

sei an die Angehörigen der freien Berufe und an andere Existenzen wie Professoren, Gelehrte, Beamte und Offiziere erinnert, die dem Zunftzwang nicht unterworfen waren und die aus Gründen des politischen Wahlrechts meist eine der Herrenzünfte, sehr oft aber auch eine Handwerkerzunft angenommen hatten, die ihnen um so günstigere Gelegenheit bot, politische Karriere zu machen ²⁷³. Die Handwerkerzünfte andererseits hatten sich diesen Berufen aus dem Grunde geöffnet, weil sie nicht mehr genügenden Nachwuchs aus ihrem Handwerk hatten ²⁷⁴.

Ein weiterer Grund war auch «das finanzielle Interesse oder das Bestreben nach einer einflußreichen Vertretung in den Räten, die sie dazu veranlaßte, gelegentlich auch ihrem Berufe nach Zunftfremde in ihre Reihen aufzunehmen» (Aug. Burckhardt). So fanden sich in diesen Zünften vielfach auch solche Bürger, die beruflich eigentlich den Herrenzünften hätten angehören sollen; teilweise traten sie sogar aus diesen Zünften aus, da es ihnen dort wegen zu großer Konkurrenz versagt war, Karriere zu machen, speziell in den Kleinen Rat zu gelangen ²⁷⁵. Als dann im Verlaufe des 17. Jahrhunderts durch die immer zahlreicher nach Basel strömenden Refugianten stets neue Gewerbe und Industrien eingeführt wurden, genügte zu deren Erfassung die bestehende alte Zunftverfassung nicht mehr, so daß man sich genötigt sah, diese Berufe auf die handwerklichen Zünfte zu verteilen. Diese Praxis führte in ihnen die Aufstellung der sog. Parität zwischen den infolge ihres vornehmen Lebenswandels, ihrer Bildung und ihres Ansehens betitelten «Herren» und den aus beruflichen Gründen der Zunft angehörenden Handwerkern. Diese Einrichtung der zünftigen Parität bedeutete, daß die Zunft und deren Vorstand zur einen Hälfte aus «Herren» und zur andern aus den zünftigen Handwerkern bestehen sollte.

In den paritätischen Zünften, so namentlich zu Gartnern, Rebleuten, Schmieden, Spinnwettern und Webern, begannen nun die Herren wohl aus dem Grund, weil sie teils die finanziellen Wählbarkeitserfordernisse eher erfüllen konnten als die einfachen Handwerksmeister, teils aber auch, weil sie sich infolge ihrer höheren Bildung und größeren Erfahrung in politischen Dingen als Zunftvertreter in den Räten besser eigneten, die Parität im Zunftvorstand zu ihren Gunsten zu verschieben, die Handwerksmeister daraus zu

²⁷³ Vgl. Aug. Burckhardt a. a. O. S. 86.

²⁷⁴ So nahm z. B. die Rebleutenzunft seit Beginn des 16. Jahrhunderts Handelsleute und solche, die aus ihren Renten lebten, auf, da es in Basel zu dieser Zeit sehr wenige wirkliche Rebleute mehr gab, vgl. Aug. Burckhardt a. a. O. S. 86.

²⁷⁵ Vgl. ebenda die auf S. 88 angeführten Beispiele.

verdrängen und dadurch die Vorherrschaft zu erlangen. Sie pflegten fast ausschließlich die Zunftratsherrensitze im Kleinen Rat einzunehmen, während das Meistertum als Vertretung des zünftigen Handwerks im Rat immer den Handwerksmeistern reserviert blieb. Aus einem Memorial der Webernzunft vom Jahre 1787, in welchem die zünftigen Handwerksmeister den Dreizehnerrat um Wiederherstellung der Parität im Zunftvorstand ersuchten, ist die berufliche Zusammensetzung dieser Herrenchicht zu erfahren. Demnach bestand der Vorstand aus Offizieren, die aus fremden, meist französischen Diensten zurückgekehrt waren, sowie aus Gelehrten, Kapitalisten, Fabrikanten, en gros handelnden Kaufleuten, Banquiers, Buchhändlern und Speditoren²⁷⁶. Ganz frei von den «Herren» blieben bloß die Zünfte zu Brotbecken, Gerbern, Kürschnern, Metzgern, Schärern und Schuhmachern.

Aus dieser aristokratisch-oligarchischen Zusammensetzung der meisten Zunftvorstände läßt sich nun für die Beurteilung des Charakters der Stadtverfassung folgender Schluß ziehen: Im Großen Rat traten die aristokratisch-oligarchischen Tendenzen wohl am wenigsten zutage, da er mit seinen 282 Mitgliedern beinahe ein Fünftel aller zünftigen Bürger umfaßte. So war er zwar nicht der Wahlart nach, doch in seiner Zusammensetzung eine eher demokratische Behörde, in dem wohl alle irgendwie politisch interessierten Bürger saßen.

Nun kam aber bekanntlich dem Großen Rat vor 1691 tatsächlich nie die Bedeutung als souveräne Behörde «der Mehrern Gewalt» zu, als welche er eigentlich geschaffen worden war. Im Gegenteil traten als eigentliche Träger der Souveränität der Kleine Rat, die Häupter und das Dreizehnerkollegium auf²⁷⁷.

Trug nun der Kleine Rat bereits zur einen Hälfte, nämlich derjenigen der Zunftratsherren, ein deutliches aristokratisches und die andere Hälfte, diejenige der wohlhabenden Handwerksmeister, ein eher oligarchisches Gepräge, so zeichneten sich die Spitzen der Regierung um so mehr durch ihre typisch aristokratisch-oligarchische Vertretung aus der «Herrenchicht» aus: Von den 73 Häuptionen in den Jahren 1529 bis 1798 fallen mehr als zwei Drittel speziell auf die vier eigentlichen Herrenzünfte und von diesen wiederum fast die Hälfte auf die Schlüsselzunft²⁷⁸. Aber auch das übrige Drittel bestand fast ausschließlich aus Vertretern des den paritätischen Zünften angehörigen «Herrenstandes». Dem Drei-

²⁷⁶ Vgl. Aug. Burckhardt a. a. O. S. 91.

²⁷⁷ Vgl. Kompetenzen der beiden Räte vor 1691, S. 34 ff.

²⁷⁸ Vgl. die darüber angestellten eingehenden Untersuchungen von Aug. Burckhardt a. a. O. S. 81 ff.

zehnerkollegium, das die vier Häupter und neun Kleinräte umfaßte, gehörten seit seiner Umwandlung aus einem ursprünglich bloßen Kriegsrat zum eigentlichen geheimen Staatsrat, von 1653 bis 1691 nur zwei Handwerker an. Aber auch nach 1691, als der Dreizehnerrat wieder zum bloßen vorberatenden Kollegium geworden war, finden sich darin ebenfalls nur zwei Angehörige einer unparitätischen Zunft ²⁷⁹.

Rückblickend kann festgestellt werden, daß sich das Schwergewicht der Staatsgewalt in Basel seit jeher in den Räten, um die Mitte des 17. Jahrhunderts jedoch ausschließlich im «Herrenstand» des Kleinen Rates und seines Dreizehnerkollegiums konzentriert hat, so daß man von einem eigentlichen Regiment des Herrenstandes in Rat und Regierung, einem *Ratsherrenregiment* sprechen kann. Noch war es keine Geburtsaristokratie, die herrschte, sondern vielmehr ein Syndikat von Großkaufleuten, Fabrikanten, Offizieren und Gelehrten, meist Juristen. Doch war der Boden bereits vorbereitet und die Bahn frei zur Bildung eines eigentlichen Patriziats im Sinne einer exklusiv organisierten und verfassungsmäßig bevorrechteten Sondergruppe von allein regimentsfähigen Bürgern, wie es in Bern, Luzern, Freiburg und Solothurn der Fall war ²⁸⁰. Wie dort, hatte sich auch in Basel bereits innerhalb des «Herrenstandes» ein engerer Familienkreis faktisch in den Besitz aller Machtpositionen und aller einträglichen Staatsämter zu setzen vermocht. Es fehlte nur noch die rechtliche Fixierung eines schon bestehenden Faktums. Wenn aber wirklich solche Bestrebungen zur Begründung einer *erblichen* Sonderstellung im Sinne eines verfassungsmäßigen Patriziats im Gange waren ²⁸¹, so wurden sie durch die Bürgerrevolte der Jahre 1690/91 und speziell durch die Einführung der Loswahlen, in denen sich das alte demokratische und zünftige Element vorübergehend durchsetzte, endgültig zunichte gemacht.

Auch die neuen demokratischen Wahlordnungen, die dem blinden Los den Wahlentscheid zubilligten, brachten vorab in der Zusammensetzung des Kleinen Rats und der Häupterstellen fast keine Änderungen. Im Gegenteil war fähigen Männern, wie z. B. Isaac Iselin u. a. durch die Loswahl der Zutritt zu den höchsten Staatsämtern verwehrt. Dagegen finden sich im Großen Rat jetzt auch Sechser, die sogar des Lesens und Schreibens unkundig waren ²⁸²,

²⁷⁹ Nämlich zwei Ratsherren der Brotbeckenzunft, vgl. Aug. Burckhardt a. a. O. S. 90.

²⁸⁰ Vgl. S. 29 ff.

²⁸¹ Vgl. die Schmähschrift von Petri: Basel-Babel (1693).

²⁸² So daß ein Ratsbeschluß vom 5. September 1718 diese von der Ämterfähigkeit ausschließen mußte, vgl. S. 9.

so daß dieser nach seiner Wahl und Zusammensetzung nunmehr gewiß als ein repräsentatives, demokratisches Organ gelten konnte.

Der Grund der trotzdem aber faktisch weiterbestehenden Herrschaft des «Herrenstandes» und des Konservativismus in den Verfassungszuständen vorab im 18. Jahrhundert ist wohl vor allem dem mangelnden Ehrgeiz und Interesse der Handwerker an der Politik zuzuschreiben, trotzdem diese doch den Hauptbestand der städtischen Bürgerschaft ausmachten. Auch standen die Handwerker den Herren hinsichtlich der Bildung nach. Diese hatten sich auf ihren Reisen, in weltmännischem Verkehr und fremden Diensten eine geistige Überlegenheit angeeignet, die sie über den in engen Verhältnissen aufgewachsenen Handwerkerstand erhob, so daß ihnen auch die Handwerker gern die Führung der öffentlichen Angelegenheiten überließen²⁸³. Dazu kam noch oftmals eine ökonomische Abhängigkeit des Handwerks von den Herren.

Auch empfanden die einfachen zünftigen Bürger ihre tatsächliche politische Zurücksetzung nicht in dem Maße, wie man heute gern anzunehmen geneigt ist, weil die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit in Stadt und Landschaft einen immer größeren Umfang angenommen hatte und demgemäß auch mehr Zeit in Anspruch nahm, als der einfache Mann erübrigen konnte, um der täglichen und nur ehrenamtlichen Tätigkeit in Rat, Gericht und Verwaltungskommissionen zu genügen. Viel eher entsagte er dem Besitz politischer Ehren und Würden, als daß er, um einen besoldeten Beamtenapparat zu erhalten, Steuern gezahlt hätte, stand ihm doch die Steuerfreiheit höher als die formelle Demokratie. So begnügte er sich mit der Verfolgung einer oft sehr kleinlichen, gewerblichen Interessenpolitik und war zufrieden, wenn der Zunftzwang streng gewahrt und keine neuen Bürger aufgenommen wurden; denn beides schützte ihn vor wirtschaftlicher Konkurrenz²⁸⁴.

Anderseits kamen die «Herren» den einfachen Bürgern entgegen, indem sie ihre Bestrebungen auf Errichtung von Fürsorgeeinrichtungen zugunsten der Handwerker und ihrer Familien im Rahmen eines bürgerlichen Armenrechts unterstützten. Ein weiteres wichtiges Zugeständnis der Herren gegenüber dem Handwerksstand bildete auch die Überlassung von mehreren Landvogteien nach 1691 an Großräte und einfache Handwerker, wo diese auch einmal den «Herrn» spielen konnten²⁸⁵.

Auch im Großen Rat, dessen Ansehen seit 1691 wieder hergestellt

²⁸³ Vgl. A. Heusler: Schweiz. Verf.gesch. S. 267, 286.

²⁸⁴ Vgl. P. Burckhardt: Gesch. Basels, S. 79 ff.

²⁸⁵ Vgl. Aug. Burckhardt a. a. O. S. 96, 97, sowie Freivogel: Landvogteien J. B. 1902, 1903.

worden war, sowie in den zahlreichen Verwaltungskommissionen, die damals zum Teil außer den Großräten auch einfachen Bürgern zugänglich gemacht worden waren, konnte eine relativ breite Volksschicht an den öffentlichen Aufgaben teilnehmen und so ein Stück Obrigkeit darstellen.

Durch diese Kompensationen zufrieden gestellt, ließen die einfachen Bürger das faktisch auch nach 1691 und nach der Einführung der Loswahl von 1718 im Kleinen Rat und an der Spitze der Regierung andauernde «Herren»regiment unter stillschweigendem Einverständnis weiter bestehen. Von einer eigentlichen Opposition aus einfachen Bürgerkreisen war im 18. Jahrhundert nie mehr die Rede; im Gegenteil waren gerade sie es, die in der Revolutionszeit von 1798 als ausgesprochene Anhänger der alten Ordnung auftraten.

Zur Beurteilung der damaligen Regierungs- und Verwaltungstätigkeit möge folgendes gesagt sein:

Mit dem aristokratischen Zug der Zeit hing zusammen, daß das Machtbewußtsein der Regierung immer höher stieg. Diese Entwicklung lag ganz im Rahmen der damaligen absolutistischen Ideologie, welche diese Autonomie der Obrigkeit betonte und nur im religiösen Verantwortungsbewußtsein der Regenten ihre Schranken fand. Ihren einheimischen Ursprung hatte diese Entwicklung in der Reformation, da sich Basel von seiner kirchlichen Bevormundung löste und selbst die neue Kirche beherrschte. Jetzt wurde der Staat als eine direkt von der göttlichen Vorsehung eingesetzte Anstalt und die Obrigkeit als eine von Gott geordnete und mit göttlicher Autorität ausgestattete Schöpfung erklärt und dadurch dem Staat eine unbegrenzte Macht erteilt²⁸⁶. An der Leitung dieses von Gott eingesetzten Staates sollten nur wenige Auserwählte teilnehmen können. Damit war also nicht nur das absolutistische, sondern auch das aristokratische Gepräge der damaligen Staats- und Regierungsform in religiöser Hinsicht begründet und die ganze Staatstätigkeit von einer höheren sittlichen Idee geleitet. Eine von Gott eingesetzte Obrigkeit sollte selbständig nach höheren Rücksichten das Wohl der Bürger und Untertanen fördern, was dann wieder in der patriarchalischen Regierungsweise ihren Ausdruck fand²⁸⁷.

Aus dieser Ideologie läßt sich auch die Unzahl von Glaubens-, Sitten- und Polizeivorschriften erklären, die das Schalten und Walten der Bürger und Untertanen bis in alle Einzelheiten zu regeln und zu beaufsichtigen suchten, welche Tendenzen man allgemein als polizeistaatliche Willensäußerungen bezeichnet²⁸⁸.

²⁸⁶ Vgl. A. Heusler: Schweiz. Verf.gesch. S. 292, 293.

²⁸⁷ Vgl. S. 66.

²⁸⁸ «Polizei» bedeutete damals soviel wie Staatstätigkeit im Sinne einer

Im Gegensatz zu den übrigen absolutistischen Polizeistaaten der damaligen Zeit fehlte es aber den eidg. Ständen und damit auch Basel zur Durchsetzung dieser obrigkeitlichen Willensäußerungen an einer straff organisierten Bürokratie, an einem machtvollen Polizei- oder gar Militärapparat. Da somit zur Durchsetzung der Mandate eine genügend starke staatliche Zwangsgewalt fehlte, war es in hohem Maße der Wille der öffentlichen Meinung, der darüber entschied, wie weit die Polizeivorschriften eingehalten werden sollten. Hiefür kam es in erster Linie auf die tief verwurzelten religiösen Anschauungen und sittlichen Ideale an, wie sie in allen Volksschichten lebten und deren Verwirklichung als höchste Pflicht der Obrigkeit angesehen wurde. Auch darf man wohl sagen, daß als oberste Herrin eben doch die öffentliche Meinung fungierte, ohne deren Respektierung in der damaligen Eidgenossenschaft nie regiert werden konnte. Vielmehr mußte die Obrigkeit ihr Regiment statt auf Gewalt andauernd auf das Vertrauen des Volkes gründen. Wenn sogar die Untertanen der Landschaft die «autoritäre» Staatsführung der «Gnädigen Herren» ohne großen Widerstand hinnahmen, so im Grunde nur deshalb, weil sie ein Regiment der Schwäche war ²⁸⁹.

Im Gegensatz zum heutigen «Rechtsstaat» galt auch im alten Basel als typisches Merkmal des «polizeistaatlichen» Charakters des damaligen Gemeinwesens das Fehlen einer Trennung der Gewalten, und des Grundsatzes der Rechtsmässigkeit der Verwaltung. Nicht Trennung, sondern grundsätzliche Vermengung der drei staatlichen Funktionen: der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, war das Kennzeichen des damaligen Basler Verfassungsrechtes.

Wohl finden sich gewisse Ansätze einer Aufteilung der einzelnen staatlichen Tätigkeitsbereiche, zumal nach der Verkommnis von 1691, auf den Großen und Kleinen Rat im Sinne einer Trennung von Legislative und Jurisdiktion. Doch gerade bezüglich eines Auseinanderhaltens von Rechtsprechung und Verwaltung im Sinne einer Unabhängigkeit wurden nie die geringsten Versuche gemacht; blieben doch diese beiden Funktionen sowie eine weit über das heutige Verordnungsrecht der Regierung hinausgehende Befugnis zum Erlaß von polizeistaatlichen Willensäußerungen fast durchgehend dem Kleinen Rat vorbehalten.

allg. Leitungs- und Fürsorgegewalt zur Pflege des wirtschaftlichen, geistigen und seelischen Wohles der Bürger und Untertanen. Das ideale Ziel dieser «Polizei» war die mit mehr oder weniger Wohlwollen und Geschick, Zwang und Willkür erstrebte irdische und ewige «Glückseligkeit» des Volkes; vgl. Ruck: Schweiz. Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 39.

²⁸⁹ Ad. Gasser: Gesch. der Volksfreiheit, Basel 1939, 1648–1798, S. 113.

Dieser grundsätzlichen Ballung der Staatsgewalt, vor allem beim Kleinen Rat, entsprach die Tatsache, daß zwar die Regierung zur Rücksichtnahme auf Gewohnheitsrecht und öffentliche Meinung genötigt war, jedoch weder der Bürger, geschweige der Untertan, ihr gegenüber formell garantierte öffentliche Rechte, insbesondere Freiheitsrechte besaß, sondern nur Gewährungen und Möglichkeiten und in vermögensrechtlich-fiskalischen Beziehungen bestenfalls zivilrechtliche Ansprüche, daß weiterhin keine die Verwaltung verpflichtende Verwaltungsrechtsordnung bestand und daß im Einklang mit alledem kein Verwaltungsrechtsschutz zur Wahrung bürgerlicher Rechte gegenüber der Verwaltung bestand.

Doch muß man immer bedenken, daß diese Gedanken und Institutionen, wenn auch zum Teil schon bekannt, doch erst Gemeingut Weniger waren und noch nirgends ihre Verwirklichung gefunden hatten. Erst zu Ende des 18. und besonders seit der Mitte des letzten Jahrhunderts wurden im Zusammenhang mit der intensiveren Staatstätigkeit diese Erscheinungen als Mängel erkannt; die staatsrechtliche Abhilfe ist aber nur allmählich Schritt für Schritt erfolgt, und auch heute sind Verwaltungsrechtsordnung und Verwaltungsrechtsschutz in Bund und Kantonen ja noch nicht vollständig ausgebaut und harren der weiteren Entwicklung²⁹⁰. Im großen und ganzen ging der Kleine Rat, vorab im 18. Jahrhundert, weitgehend auf die Beschwerden und Gesuche, Wünsche und Bitten meist vermögensrechtlich-fiskalischer Natur der zahlreich an ihn gelangenden Petenten wohlwollend ein und konnte auf die Dauer niemandem etwas abschlagen, obwohl es in bezug auf den Staatshaushalt von überaus nachteiligem Einfluß war²⁹¹. Von einem despotischen Willkürregiment kann somit niemals die Rede sein; vielmehr stützte sich die ganze damalige Regierungstätigkeit auf das Vertrauen der Volksmehrheit und genoß im allgemeinen große Popularität.

Abschließend kann man die damalige Basler Verfassung als *Ratsverfassung* oder nach der ausschließlich aus Zunftvertretern bestehenden Ratsbesetzung als *Zunftverfassung* oder *Zunftregiment* bezeichnen. Da aber innerhalb der zünftigen Ratsvertretung der Einfluß des Herrenstandes überwog, ist, bei der Staats- oder Verfassungsform der Zunftstadt Basel für den behandelten Zeitabschnitt, ja im Grunde bis zur Verfassungsänderung von 1875, die ebenfalls gebräuchliche Bezeichnung *Ratsherrenregiment* wohl am zutreffendsten.

²⁹⁰ Vgl. E. Ruck: Schweiz. Verwaltungsrecht I, S. 22 und 131.

²⁹¹ Vgl. Carl Wieland a. a. O. S. 195, 196.