

**Zeitschrift:** Neujahrsblatt / Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel  
**Herausgeber:** Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel  
**Band:** 179 (2001)

**Artikel:** 1848-1875 : die Schweiz wird ein Bundesstaat - der Kanton Basel-Stadt ein modernes Staatswesen  
**Autor:** Jenny, Kurt  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1006827>

### 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:** 06.01.2026

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

## 1848–1875: Die Schweiz wird ein Bundesstaat – der Kanton Basel-Stadt ein modernes Staatswesen

### 1848 – das ‘tolle Jahr’

Der im Jahr 1815 tagende Wiener Kongress hatte zum Ziel, nach den napoleonischen Kriegen die Verhältnisse in Europa neu zu ordnen. Beherrscht wurde das politische Geschehen von den konservativen Kräften, die hinter die Französische Revolution zurückgehen wollten. Man sprach von der ‘Restauration’. Doch plötzlich wurde das sich scheinbar im Gleichgewicht befindende Europa durch liberale, nationalistische und soziale Bewegungen aus seiner Ruhe aufgeschreckt.

Im Sinn des überwunden geglaubten Gedankengutes des Liberalismus erscholl immer lauter der Ruf nach Demokratie und nach Rechtsgleichheit sowie nach einem Staat, dem das Wohl seiner Bürgerinnen und Bürger nicht gleichgültig ist: Seit 1846 herrschte eine Wirtschaftskrise. Die Nation erschien als der einzige natürliche Baustein der Staatsgemeinschaft; nach diesem Prinzip hat jedes Volk Anspruch auf seinen Staat. Von diesen Strömungen blieb die Schweiz keineswegs unberührt.

Am 24. Februar 1848 musste der französische König Louis-Philippe abdanken und nach England flüchten, weil er sich dem allgemeinen Stimmrecht widersetzte, und einer Republik mit einer demokratischen Verfassung, einer parlamentarischen Regierung und einem vom Volk gewählten Präsidenten Platz machen. Im März griff die revolutionäre Bewegung auf Preussen über; in den polnischen Gebieten – Posen – herrschte Aufruhr, der unterdrückt wurde. In Berlin bildete sich eine Nationalversammlung, die eine liberale Verfassung ausarbeiten sollte. Eine gesamtdeutsche Nationalversammlung tagte in der Paulskirche zu Frankfurt und strebte ein vereinigtes Deutschland unter einer liberalen Verfassung an mit dem preussischen König als deutschem Kaiser. Dieser lehnte die angebotene Krone ab und erliess selbst für Preussen eine ihm genehme Verfassung.

Der Vielvölkerstaat Österreich-Ungarn erlebte an Pfingsten 1848 einen Aufstand der Tschechen in Prag sowie eine Erhebung der oberitalienischen Provinzen. Beide Revolten wurden niedergeschlagen. Auch in Wien ereignete sich ein Putschversuch, der amtierende Kaiser Ferdinand I. dankte zu Gunsten seines Neffen Franz Joseph I. ab.

Im Mai 1849 brodelte es dann in der Nähe Basels. Der Badische Aufstand konnte vom Grossherzog nur mit Hilfe Preussens unterdrückt werden. Noch 1848 kam es zum Krieg zwischen Preussen und Dänemark wegen strittiger Gebietsansprüche in Schleswig, und die Vereinigten Staaten von Amerika erzwangen mit Waffengewalt von Mexico die Abtretung von Texas, New Mexico und Kalifornien.

Ebenfalls ins turbulente Jahr 1848 passte eine brisante Veröffentlichung, die für revolutionären Zündstoff sorgte: Karl Marx und Friedrich Engels erliessen das ‘Kommunistische Manifest’. Unter dem Eindruck der niedrigen Löhne, der unmenschlich langen Arbeitszeiten und der schlechten Arbeitsbedingungen für die Arbeiter wurde zur Revolution des Proletariats gegen die Bourgeoisie aufgerufen, zum Kampf der Ausgebeuteten gegen die herrschende Klasse. Der Kapitalismus, so Marx, beherrscht die von ihm mobilisierten wirtschaftlichen Energien nicht. Erstmals fand ein Arbeiterkongress statt, und zwar in Berlin.

Die Schweizer Kantone, die seit 1815 einen lockern Staatenbund bildeten und 1847 noch einen Bürgerkrieg, den Sonderbundskrieg, erlebt hatten, waren herausgefordert. Es galt, Stärke nach aussen und Freiheit nach innen sicherzustellen: Ein Bundesstaat drängte sich auf.

Die Stimmung in Basel fand ihren Ausdruck im Aufruf des Rates vom 12. September 1848 an die Bevölkerung zum Dank-, Buss- und Betttag: «In Europa in allen Lebensgebieten gewahrt man die mächtigsten Bewegungen und die bedeutsamsten Umgestaltungen bestehender Zustände. Durch die neue Bundesverfassung, der die Basler bereits am 17. August 1848 zugestimmt hatten, sollen in der Schweiz die Einrichtungen des öffentlichen Lebens verbessert, die bürgerlichen Freiheiten und Rechte erweitert und den ärmern Volksklassen geholfen werden.»

## **Die Schweiz wird ein Bundesstaat: Die Tagsatzung handelt**

Noch lasteten die Folgen des Sonderbundkriegs auf der Eidgenossenschaft. Klar wurde immer mehr, dass der ‘Ewige’ Bund von 1815 nicht zukunftstauglich war. Ohne Rechtsgrundlage im Bundesvertrag beschloss die Tagsatzung, die Arbeiten an einer neuen Verfassung aufzunehmen und den Weg vom Staatenbund zum Bundesstaat einzuschlagen, der bereits 1832 von einer Tagsatzungskommission im Entwurf einer ‘Bundeskunde’ aufgezeigt worden war: 1832 wie 1848 wurde die Verfassung des ersten und bislang einzigen Bundesstaates der Neuzeit, diejenige der Vereinigten Staaten von Amerika vom

17. September 1787, zu Rate gezogen und beispielsweise das Zweikammersystem und die Gleichstellung und Eigenständigkeit der Gliedstaaten übernommen: Der Bundesstaat ist ein ‘Staatenstaat’.

Am 27. Juni 1848 genehmigte die Eidgenössische Tagsatzung die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit 13 von 22 Stimmen und ersuchte die Kantone, bis zum 1. September 1848 ihre verfassungsmässigen Organe über Annahme oder Verwerfung entscheiden zu lassen. Für das Zustandekommen des neuen Staates wurde nicht Einstimmigkeit, sondern eine Mehrheit der Stimmenden und der Stände für ausreichend erklärt. Eine längere Frist für die Volksabstimmungen den Kantonen einzuräumen, erschien im Blick auf die unsichere politische Situation in Europa als zu riskant.

Der Bundesverfassung stimmten zu die Tagsatzungsgesandten der Kantone Zürich, Luzern, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Wallis und Genf; einzig die Schwyz Delegation stimmte ausdrücklich dagegen, Tessin enthielt sich der Stimme. Bern, Uri, Nid- und Obwalden, Appenzell Ausser- und Innerrhoden, Waadt und Neuenburg nahmen das Geschäft *ad referendum*, das heisst zur Beschlussfassung nach Hause.

Dies war auch die Haltung von Basel-Stadt, während die Baselbieter Gesellschaft sich für die Verfassung aussprach. Da die beiden Basler Kantone gemäss dem Trennungsbeschluss der Tagsatzung vom 26. August 1833 gegenüber dem Bund eine Einheit bildeten, zählte das Ja von Basel-Landschaft nicht. Eine einheitliche Stimmabgabe war zwischen Basel und Liestal nicht abgesprochen worden.

## Die Bundesverfassungsabstimmung im Kanton Basel-Stadt

Am 7. August 1848 befasste sich der Grosse Rat mit den Vor- und Nachteilen der Bundesverfassung. Dem Kantonsparlament lagen ein Ratschlag ‘über die Annahme des neuen Bundesentwurfs’ des Kleinen Rats – der Regierung – und ein Bericht des Chefs der Basler Gesandtschaft an der Tagsatzung, Ratsherr Peter Merian, vor. Bürgermeister Frey begründete zu Beginn der ausgiebigen Debatte das Ja des Kleinen Rats zur neuen Bundesverfassung, kam indessen einleitend auf – weniger gewichtige – Ablehnungsgründe zu sprechen. Nachteilig für Basel seien der Verlust der Zolleinnahmen ohne Kompensation, die zu erwartende Erhöhung der Brieftaxen und als Hauptproblem die Einführung der Schweizern christlicher Konfession zustehenden Niederlassungsfreiheit,

welche für das kleine Gemeinwesen Basel und insbesondere «für die gewerbetreibende Mittelklasse bedeutende Folgen nach sich ziehen werde». Zu befürchten sei zudem, dass das Niederlassungsrecht noch eine weitere Ausdehnung für die Franzosen erfahren werde, was für unsere Grenzstadt von unverkennbaren Folgen sein würde: Basel war seit 1844 an das französische Eisenbahnnetz angeschlossen. Beruhigend sei jedoch, so Bürgermeister Frey, dass das Niederlassungsrecht und das damit verbundene Stimm- und Wahlrecht in *kantonalen*, nicht in Gemeindeangelegenheiten, erst nach einer Aufenthaltsdauer von zwei Jahren einsetze und die zugezogenen Schweizer sich so mit den Basler Verhältnissen vertraut machen könnten. Einverstanden sei der Kleine Rat mit dem wegen der Einführung eines Nationalrates zuerst abgelehnten Zweikammersystem und mit dem Verschwinden der nur mit kantonalen Regierungsvertretern beschickten Tagsatzung. Doch für die Basler Exekutive überwogen die Vorteile. Die Bundesverfassung trage der Zeit und ihren Forderungen Rechnung. Im Hinblick auf die Stürme draussen und das Bedürfnis einer festen Einigung nach Innen sei der neue Bundesentwurf zur Annahme zu empfehlen.

Ratsherr Peter Merian doppelte nach: Angesichts der Lage und der Zustände Europas hat die Eidgenossenschaft die Pflicht, sich nach innen zu einigen und zu kräftigen. Der Bund von 1815 reicht nicht mehr aus. Bei Verwerfung der neuen Verfassung ist nichts Besseres in Aussicht. Für Grossratspräsident Ronns war klar, dass Basel die Opfer zum Wohl des gesamten Vaterlandes zu erbringen habe. Die Niederlassungsfreiheit beurteilte er positiv: Durch Beteiligung der ‘Einsassen’ – der zuziehenden Schweizer – an unsren Gemeindeeinrichtungen werde die Liebe zum Ganzen und zu unserem Gemeinwesen erhöht, ein freier und selbständigerer Grosser Rat wäre zu begrüssen, ebenso eine freie und gute Justiz.

Auch kritische Stimmen durften nicht fehlen: «Freiheit und Selbständigkeit Basels gehen verloren. Wir werden Vasallen der Kantonsregierungen, welche die neue Verfassung ausgearbeitet haben.» Damit waren die vom Freisinn dominierten Kantone, insbesondere Zürich und Luzern gemeint, welche die treibenden Kräfte bei der Schaffung des schweizerischen Bundesstaates und bei den konservativen Baslern wenig geschätzt waren. Es sei eine gewagte Verfassung, die stürze und daher nicht ausprobiert werden sollte. Mit der Annahme küsse man zuvor die Peitsche, die zuschlagen werde.

Den Ausschlag für das überwältigende Abstimmungsresultat – 66 für, 5 gegen die neue Bundesverfassung – gaben der Wunsch nach einem gemeinsamen Vaterland,

einem Nationalstaat, sowie die politischen Ereignisse rings um die Schweiz: «Europa ist in seinen Grundfesten erschüttert», der schweizerische Bundesstaat daher ein Gebot der Stunde.

In derselben Sitzung beschloss der Grosse Rat ein ‘Gesetz über die Art und Weise, wie der Entwurf der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Bürgerschaft von Basel-Stadt zur Abstimmung gebracht werden soll’: Jeder Bürger erhielt die Verfassung zugestellt. In der Stadt wurde quartierweise abgestimmt, in den Landgemeinden Riehen, Bettingen und Kleinhüningen an je einem von der Gemeindevorsteherchaft bezeichneten Ort.

Stimmberechtigt waren gemäss Kantonsverfassung die über zwanzig Jahre alten Kantonsbürger, sofern sie nicht armengenössig, konkursit oder bevormundet waren. Nach der Volkszählung von 1847 wohnten im Kanton Basel-Stadt 9352 Kantons- und 10 316 Bürger anderer Schweizer Kantone. Im Abstimmungslokal bezogen die sich als stimmberechtigt ausweisenden Bürger eine Stimmkarte, die sie ‘in der geheimen Abteilung’ für ein Ja in ein weisses, für ein Nein in ein schwarzes Kästchen einzuwerfen hatten. Das Abstimmungsgeheimnis war somit gewahrt. Nach Schluss der Abstimmung, die am 17. August 1848 von 9 bis 13 Uhr möglich war, wurden die versiegelten Kästchen ins Rathaus gebracht, unter Aufsicht des Bürgermeisters geöffnet und die eingelegten Karten gezählt. Das Ergebnis war unverzüglich der Tagsatzung zu melden.

Im Vorfeld der historischen Abstimmung erliessen Bürgermeister und Rat am 9. August 1848 eine öffentliche ‘Kundmachung’ an die ‘verehrtesten Mithörer’, die eingeladen wurden, sich «an dieser für die ganze Schweiz so bedeutungsvollen Angelegenheit mit Interesse zu beteiligen» und mit «Ruhe und Ernst zu erwägen, was das Wohl unseres schweizerischen Gesamtvaterlandes in den gegenwärtigen bewegten Zeitaltungen erheischt und zur Belebung und Befestigung der so nötigen Eintracht und des Gemeinsinns förderlich sei».

Die damalige Tagespresse – ‘Basler Zeitung’ und ‘Allgemeines Intelligenzblatt der Stadt Basel’ – forderte am 17. August 1848 die Bürger auf, zahlreich an der Abstimmung teilzunehmen. Die ‘Basler Zeitung’ bezeichnete die neue Bundesverfassung als eine ‘Verunftheirat’, deren Ablehnung noch schlimmer als die Annahme wäre, und empfahl schliesslich die Zustimmung, weil dadurch frisches Leben in den neuen Bund und speziell nach Basel strömen werde. Das ‘Intelligenzblatt’ sagte voraus, dass sich «Basels Bürgerschaft in ihrer bedeutenden Mehrheit für Annahme des Bundesentwurfs erklä-

ren werde. Die Hemmnisse für die kantonale Fortentwicklung fallen weg und *das Gefühl für das Wohl anderer Völker werde mächtig gesteigert*. Vor allem diese an den neuen Bundesstaat geknüpfte Erwartung erscheint aus heutiger Sicht besonders bemerkenswert.



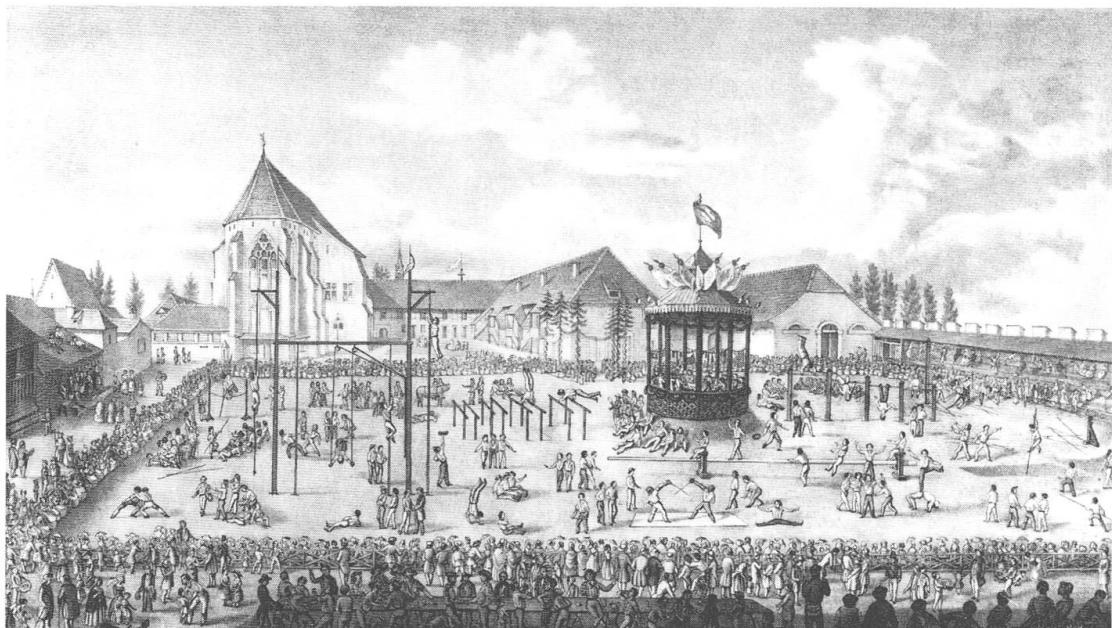
Vierte 'Säcular-Feier' der Schlacht von St. Jakob an der Birs. Eröffnungsfeier des Eidgenössischen Ehr- und Freischiessens in Basel von 1844.

Nicht ohne Einfluss auf die pro-eidgenössische Stimmung im Stadtstaat dürften die in Basel abgehaltenen nationalen Grossanlässe – 1844, 400 Jahre nach der Schlacht von St. Jakob, das Eidgenössische Schützenfest, 1848 das Eidgenössische Turnfest – gewesen sein, wo die Wogen des Patriotismus und des politischen Radikalismus hohe Wellen schlugen. Der darob entsetzte Geschichtsphilosoph Professor Jacob Burckhardt sprach allerdings vom 'Brüllradikalismus'.

Bei einer Stimmabstimmung von knapp 58% fiel das Ja des baselstädtischen Stimmvolkes zur Bundesverfassung markant aus: 1364 Ja oder 88% gegen nur 186 Nein; in Bettingen gab es nur Ja-Stimmen! Bereits am Tag zuvor hatten 3606 Baselbieter – 89% – die neue Verfassung befürwortet, 430 sie verworfen. Die grösste Ja-Mehrheit der 15½ zustimmenden Kantone lieferte Zürich mit 91%.

Am 12. September 1848 verkündete die Tagsatzung die Annahme der von der Mehrheit der Stände und der Stimmenden befürworteten Bundesverfassung. Nunmehr bildete die Schweiz eine politische und verfassungsrechtliche Einheit. Die Kantone ver-

loren ihre Souveränität und wurden zu Gliedstaaten der Schweizerischen Eidgenossenschaft, behielten jedoch ihre Befugnisse insoweit, als sie nicht durch eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung auf den Bund übertragen würden. Mit einem Schlag waren alle Bürgerinnen und Bürger der Kantone Angehörige des gleichen Staatswesens, wurden



*Das Eidgenössische Turnfest in Basel von 1848.*

zu Schweizer Bürgerinnen und Schweizer Bürgern und damit zu einer Nation vereint. Die neue Verfassung des Bundesstaates

Schweiz fand im Ausland respektvolle Beachtung und beeinflusste auch die Arbeiten der deutschen Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche.

Am 19. Oktober 1848 fanden die Wahlen in den 111-köpfigen Nationalrat statt. Aufgrund seiner – geringen – Bevölkerungszahl erhielt Basel-Stadt nur einen Vertreter in der grossen Kammer. Ein zweiter Sitz kam erst 1863 dazu. Aus 26 Kandidaten erkoren die Stimmberchtigten – die über 20-Jährigen im Kanton wohnhaften baselstädtischen und ‘übrigen Schweizerbürger’ – den Ratsherrn Johann Jakob Stehlin. Der nach kantonalem Recht zu bestimmende Ständerat wurde vom Grossen Rat gewählt, der sich für den Ratsherrn Achilles Bischoff entschied. Damit war Basel-Stadt durch zwei Mitglieder seiner Exekutive in der Bundesversammlung vertreten.

Aus der zahlenmässig minimalen Vertretung in den Eidgenössischen Räten zu schliessen, Basel habe in den Anfängen des Bundesstaates keine Rolle gespielt, wäre jedoch verfehlt. Der Basler Bankier Johann Jakob Speiser führte im Auftrag des Bundesrates die Münzreform durch und schuf die ab 1850 geltende Schweizerfrankenwährung. Das eidgenössische Postwesen verdankte seine Organisation dem Basler Benedikt La

Roche und für ein gesamtschweizerisches Eisenbahnnetz trat Carl Geigy aus Basel ein. Auf den ersten Bundesrat, den freisinnigen Dr. iur. Ernst Brenner, Regierungsrat und Nationalrat, an den die Brennerstrasse beim Bundesplatz erinnert, musste Basel bis 1897 warten.

## Der Kanton Basel-Stadt auf dem Weg in die Moderne

Die im Moment der Gründung des Bundesstaats in Kraft stehende, von einem eigens gewählten 119-köpfigen, vom November 1846 bis März 1847 tagenden Verfassungsrat ausgearbeitete und vom Stimmvolk angenommene Kantonsverfassung vom 8. April 1847 erwies sich nur in zweierlei Hinsicht als mit der neuen Bundesverfassung im Widerspruch: In kantonalen Angelegenheiten wurden – nach einer Karenzzeit von zwei Jahren – von Bundes wegen auch die hier niedergelassenen Bürger der andern Schweizer Kantone stimmberechtigt, und in den Genuss der Niederlassungsfreiheit kamen alle Schweizer Bürger christlicher Konfession. Deswegen die Verfassung zu ändern, erschien unnötig, denn das Recht des Bundes galt unmittelbar.

So konnte Basel-Stadt in seinem Wahlgesetz vom 23. November 1848 die komplizierte und aufgesplitterte Art und Weise, wie der 134-köpfige Grosse Rat zu wählen war, beibehalten. Wahlkreise bildeten die 16 Zünfte der Stadt und die zwei Zünfte des Landbezirks. Die Zünfte konnten – nur aus der Mitte ihrer Zunftangehörigen – je zwei Grossräte wählen, insgesamt also 36 Personen. In der Stadt bestanden ferner für je acht Grossratssitze fünf gleich grosse Wahlkollegien, denen die Stimmberechtigten durch das Los zugeteilt wurden, und im Landbezirk eines für sechs Sitze. Ausserdem war die Stadt in acht Wahlquartiere aufgeteilt, die entsprechend ihrer Bevölkerungszahl im Grossen Rat mit insgesamt 48 Sitzen vertreten waren, und im Landbezirk fungierte jede der drei Gemeinden als Wahlquartier, wobei Riehen zwei, den beiden andern Landgemeinden je ein Grossratssitz zustand. Gewählt wurde nach dem Majorzverfahren, der Proporz war noch unbekannt. Die Wahlperiode betrug sechs Jahre, wobei alle drei Jahre die Hälfte des Grossen Rats zur Wahl stand.

Sache des Grossen Rats war es, die Regierung – den Kleinen Rat – aus seiner Mitte zu wählen. Die 15 Ratsherren, worunter die jährlich im Vorsitz sich abwechselnden beiden Bürgermeister, blieben Mitglieder des Grossen Rates; sie arbeiteten ehrenamtlich ohne Entschädigung.

Politische Parteien im heutigen Sinn und entsprechende Fraktionen im Grossen

Rat gab es bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts nicht. Jeder Grossrat, jeder Ratsherr stimmte nach seiner Überzeugung. Die Zünfte, welche bis zum Ende des Ancien Régime allein die Politik bestimmten, bestanden wohl weiter, jedoch als blosse ‘Wahlzünfte’, die je zwei Vertreter in den Grossen Rat wählen konnten und im Ratssaal eine Minderheit bildeten. Durch mehr oder weniger willkürliche Zuweisung der Neubürger wurde ein Ausgleich der Mitgliederzahl der Zünfte angestrebt und zudem erreicht, dass auch Angehörige zunftfremder Berufe als Zunftmitglieder akzeptiert werden mussten. So waren die Zünfte nicht mehr typische Berufsorganisationen.

Die Einteilung der Stadt in Wahlquartiere nach geographischen Gesichtspunkten begünstigte vor allem die neue, fortschrittliche politische Kraft der Freisinnigen oder Radikalen, die weit mehr als die am Bisherigen festhaltenden Konservativen, die sich bisweilen auch Liberale nannten, von den in die aufstrebende Industriestadt zuziehenden Schweizer Bürgern profitierten. 1850 wurde der freisinnige Vorkämpfer Wilhelm Klein im Stadtquartier in den Grossen Rat gewählt. Er vertrat die Interessen der Arbeiterschaft – eine Sektion der ‘Internationalen Arbeiter-Association’ entstand erst 1866 – und eine scharfe antiklerikale Linie, so dass die nach Basel einwandernden Katholiken sich den – protestantischen – Konservativen zuwandten. Die an Zahl zunehmenden freisinnigen Parlamentarier schlossen sich im ‘Liberalen Grossratsverein’ zusammen.

Vor Grossratswahlen traten Komitees auf, die Kandidaten zur Wahl empfahlen, und sich nachher wieder auflösten. Eine gewisse Konstanz hatte das nach seinem Tagungslokal sich nennende Safrankomitee. Es war aus Persönlichkeiten der politischen Mitte – dem *Juste Milieu* – zusammengesetzt und schlug jeweils Kandidaten der verschiedenen Richtungen vor, die grosse Wahlchancen hatten.

Ohne dass sie eine Partei bildeten – sie hatten ihre gesellschaftliche Herkunft gemeinsam, waren durch verwandtschaftliche Beziehungen miteinander verbunden, zumeist Kaufleute, Fabrikanten und Juristen – waren die Konservativen von 1831 bis 1875 die führende politische Kraft, als sie vom Freisinn abgelöst wurden. Erst 1873 entstand ein freisinniger ‘Volksverein’ als Vorläufer der 1894 gegründeten Freisinnig-Demokratischen Partei.

Das konservative Presseorgan war die ‘Allgemeine Schweizer Zeitung’, das der Freisinnigen der ‘Schweizer Volksfreund’, dessen Redaktor Wilhelm Klein war. Eine Mittelstellung nahm die ‘Schweizer Grenzpost’ ein.

Es waren die von den Freisinnigen eingebrachten, auch auf Bundesebene diskutierten Themen, welche die politischen Diskussionen und die Verfassungsrevisionen der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts beherrschten:

- *Erziehung (kostenloser Schulunterricht)*
- *allgemeine Wohlfahrt*
- *Erleichterung der Einbürgerungen*
- *Niederlassungsfreiheit unabhängig von der Konfession*
- *Handels- und Gewerbefreiheit*
- *Abschaffung des schwerfälligen Nebeneinanders von Kanton und Stadt*
- *Wahl des Grossen Rates in nach geographischen Gesichtspunkten gebildeten Wahlkreisen*
- *Gesamterneuerungs- statt der alle drei Jahre erfolgenden Teilerneuerungswahl des Grossen Rates*
- *Vollamtliche, vom Volk zu wählende Regierung*
- *Schaffung einer leistungsfähigen Verwaltung zur Ablösung der nebenamtlichen Kollegien*
- *Nicht nur Verfassungs-, sondern auch Gesetzesinitiative und -referendum*

Als Mittel, um diese Anliegen zu verwirklichen, drängten sich entsprechende Verfassungsrevisionen auf. Doch auch auf Gesetzesebene wurde gefochten. So stellten Freisinnige im Jahr 1851 dem Grossen Rat den Antrag, die erheblich unter dem

wissenschaftlichen Niveau anderer Hochschulen liegende Universität aufzuheben, die wenigen Basler auswärts studieren zu lassen und mit dem so eingesparten Geld eine Fachschule zu errichten, um für das Gewerbe tüchtige Berufsleute auszubilden. Ferner wurde verlangt, alle Zunftvermögen einzuziehen und diese Mittel für Erziehungszwecke einzusetzen. Beide Vorstöße wurden klar abgelehnt.

Die am 28. Februar 1858 angenommene Kantonsverfassung, welche diejenige aus dem Jahr 1847 ersetzte, verschaffte dem Kanton die Befugnis, städtische Aufgaben zu übernehmen. Den Gemeinden sicherte die Verfassung bloss noch die Kompetenz zu, ihr Eigentum und ihre Stiftungen zu verwalten, die Gemeindekorporationen zu beaufsichtigen und im Rahmen des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes über Bürgeraufnahmen zu entscheiden. Der Aufgabenkreis der 1876 geschaffenen Bürgergemeinden war damit vorgespurt.

Als erstes ging das Bauwesen auf den Kanton über. Am 27. Juni 1859 beschloss der Grosse Rat ein Stadterweiterungsgesetz, das den Abbruch der militärisch nutzlos gewordenen Mauern und Tore der Stadt sowie das Zuschütten der Gräben und das Anlegen eines Grüngürtels anordnete. Aufschlussreich für das sich ändernde Staatsverständnis sind die grundsätzlichen Ausführungen im Ratschlag des Kleinen an den Grossen

Rat. Der Staat wird aktiv: «Die Zeichen haben sich geändert; vermehrte Bevölkerung, zehnfach gesteigerter Verkehr und ganz umgestellte Industrieverhältnisse verlangen breitere, ebenere und bequemere Strassen und erheischen im Interesse öffentlicher Sicherheit und Salubrität (= Hygiene) tätiges Einschreiten und Eingreifen des Staates in die Wohnungs- und Bauverhältnisse der Bürger und Anwohner.»

Nicht mehr in die Verfassung aufgenommen wurde das Verbot, auf gesetzlichem Weg die Handels- und Gewerbefreiheit einzuführen. Obwohl ein solches Gesetz, das auch von der sich eingeengt fühlenden Industrie gefordert wurde, nicht erging, führten neun Gewerbe freiwillig die Wirtschaftsfreiheit ein, 19 hielten an den Privilegien fest.

Das von der Bundesverfassung neben dem obligatorischen Verfassungsreferendum vorgeschriebene Recht auf Verfassungsinitiative wurde minimal ausgestaltet: Eine Verfassungsinitiative musste für ihr Zustandekommen von der absoluten Mehrheit (die Hälfte +1) der Stimmbürger unterzeichnet sein. Die Stimmberichtigung der Schweizerbürger nach zweijähriger Niederlassung gemäss Bundesverfassung fand ausdrückliche Erwähnung. Mit der aus der Vorgängervertretung von 1847 übernommenen Bestimmung, wonach Dienstboten nicht in den Grossen Rat wählbar seien, handelte sich der Kanton Basel-Stadt eine schallende Ohrfeige der Bundesversammlung ein: Beide Räte versagten in diesem Punkt, der als Verstoss gegen die Rechtsgleichheit gewertet wurde, die eidgenössische Gewährleistung und verhinderten damit die ‘Zurücksetzung’ dieser Berufsgruppe.

Da sonst alles beim Bisherigen blieb, konnte diese Verfassung die Freisinnigen nicht befriedigen. Auf sogenannten Reformbanketten in der Kantine der Klingentalkaserne wurde in den 1860er-Jahren eine Totalrevision der Kantonsverfassung gefordert. Den Beweis dafür, dass Basel-Stadt zu den fortschrittlichen Kantonen gehörte, lieferte 1866 die Annahme einer Teilrevision der Bundesverfassung, wonach die Angehörigen nichtchristlicher Konfessionen, insbesondere die Israeliten, die politische Gleichberichtigung und die Niederlassungsfreiheit erlangten. Schon 1863 hatte Wilhelm Klein den neu Basel-Stadt zustehenden zweiten Nationalratssitz für den Freisinn erobert. Doch der Grossen Rat lehnte am 3. Juni 1867 die Totalrevision der Verfassung mit 63 gegen 43 Stimmen ab und begnügte sich, die Gerichtsorganisation zu reformieren. Die entsprechende Verfassungsrevision wurde am 4. Mai 1868 vom Stimmvolk angenommen.

Stein des Anstosses bei den Freisinnigen war auch, dass die Ratsherren nicht besoldet wurden, was automatisch weniger begüterte Politiker von diesem Amt aus-

schloss. 1867 wurden mit Hilfe der Mittelpartei drei Freisinnige in den Kleinen Rat gewählt, darunter Wilhelm Klein. Am 5. Oktober 1868 ergänzte der Grosse Rat das Kleintratsreglement und sprach denjenigen Ratsherren, die infolge der Regierungstätigkeit finanzielle Einbussen erlitten, eine maximale Jahresentschädigung von – bescheidenen – 2500 Franken zu. Deswegen sah sich Wilhelm Klein 1872 gezwungen, das brotlose Ratsherrenamt aufzugeben.

Aufschlussreich ist die Entwicklung der Staatsfinanzen in der Zeit von 1848 bis 1875; sie widerspiegeln die Vermehrung der öffentlichen Aufgaben. Die Haupteinnahmen flossen 1848 wie 1875 aus dem Ertrag der Einkommens-, Vermögens- und Gewerbesteuer, die Hauptausgaben entfielen auf Schulen und Kirche. 1848 war die Rechnung noch ausgeglichen bei rund 478 000 Franken Einnahmen und Ausgaben. Allerdings war schon eine die Einnahmen um das Dreifache übersteigende Staatsschuld von 1,5 Millionen Franken mit 53 300 Franken zu verzinsen. Im Jahr 1875 war es mit dem finanziellen Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben schon seit einiger Zeit vorbei. Das Defizit überstieg die Einnahmen von 2,2 Millionen Franken um 994 000 Franken, also fast um eine Million. Die Staatsschuld war auf 7,7 Millionen Franken angewachsen und verschlang 262 000 Franken an Zinsen.

Diese Beträge in heutige Franken umzurechnen ist gar nicht einfach, denn die als Massstäbe verwendbaren Preisvergleiche über eine Zeit von 150 Jahren sind nahezu unmöglich: Heute werden fast keine Güter mehr gekauft, die es seinerzeit gegeben hat. Neue und qualitativ veränderte Güter haben sich entwickelt. Vorsichtig geschätzt entsprechen die Einnahmen des Jahres 1848 von 478 000 Franken rund 5 Millionen jetzigen Franken, die Staatsschuld 15 Millionen Franken. Die Zahlen der Rechnung 1875 ergäben heute 20 Millionen Franken Einnahmen gegenüber 30 Millionen Ausgaben sowie eine Staatsschuld von 70 Millionen Franken.

Vergegenwärtigen wir uns den Gesamtaufwand des Kantons Basel-Stadt im Jahr 1999 von 3,36 Milliarden Franken – Überschuss 41,4 Millionen Franken – und die Staatsschuld von 5,45 Milliarden Franken, so werden wir uns bewusst, in welch andere, unvergleichlich grössere Dimensionen unser Basler Gemeinwesen seit 1875 hineingewachsen ist.

## Die Verfassungsrevision von 1875

Die im zweiten Anlauf am 29. Mai 1874 zu Stande gekommene, auch in Basel-Stadt angenommene Totalrevision der Bundesverfassung von 1848 hatte zur Folge, dass auch Basel-Stadt einer durchgreifenden Reform seiner Kantonsverfassung nicht mehr länger ausweichen konnte.

Die Handels- und Gewerbefreiheit galt nun von Bundes wegen. Mit der Niederlassungsfreiheit für Schweizerinnen und Schweizer waren die vollen politischen Rechte – somit auch auf kommunaler Stufe – für Niedergelassene verbunden, womit die baselstädtischen Gemeinden, in denen nur Bürger stimmberechtigt waren, verfassungswidrig wurden. Neu wurden die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Kultusfreiheit sämtlichen Konfessionen zuerkannt.

Der Kanton Basel-Stadt zählte damals 30% Bürger, 40% niedergelassene Schweizer und 30% Ausländer. Der zahlenmässig starke Mittelstand sowie die Arbeiterschaft stimmten freisinnig, die eigentliche Arbeiterbewegung befand sich erst in den Anfängen.

Es war wiederum Wilhelm Klein, der den Stein ins Rollen brachte, und zwar mit einem Anzug im Grossen Rat, den er schon am 23. März 1874 einreichte und verlangte, dass «die bestehende kantonale Verfassung im Sinn einer Vereinfachung unseres Staatshaushalts und anderer öffentlicher Einrichtungen revidiert und mit den Grundsätzen der neuen Bundesverfassung in Übereinstimmung gebracht werden soll». Bei der Anzugsbegründung im Ratsplenum wiederholte Klein die bekannten anstehenden Probleme:

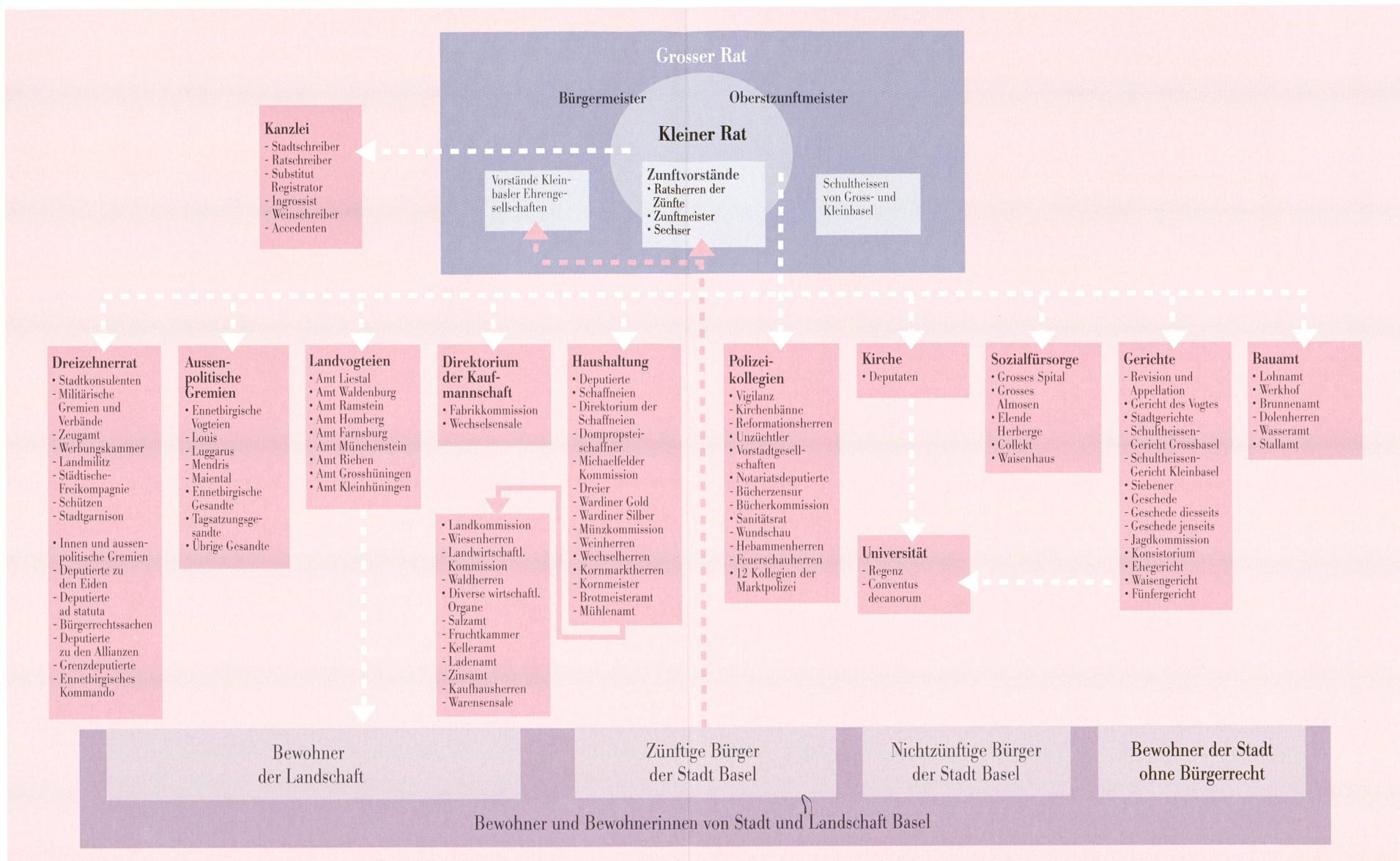
- *Verhältnis Staat-Kirchen, Gleichstellung der Konfessionen*
- *Wahlart des Grossen Rates*
- *Regierungssystem, besoldete Regierung*  
(‘es werde in 15 Privatwohnungen statt im Rathaus regiert’,  
‘Basel habe ein Gouvernement introuvable’)
- *Gemeindewesen*
- *Erweiterung der Volksrechte*
- *integrale Erneuerung des Grossen Rates anstelle der Partialerneuerung*
- *Staat und Stadtgemeinde Basel seien zu verschmelzen*

Er beantragte, dass der Grossen Rat die Revision an die Hand nehme; ein noch zu wählender Verfassungsrat brauche viel zu lange. Der Anzug wurde einstimmig an eine 15-köpfige Kommission unter dem Präsidium des freisinnigen

Amtsbürgermeisters Karl Burckhardt-Iselin – im Volk der ‘rote Burckhardt’ genannt – überwiesen. In der Ratsdebatte warnten die Konservativen vor einer Zunahme der Staatsomnipotenz. Unbestritten war die Verwaltung der Stadt Basel durch den Kanton;

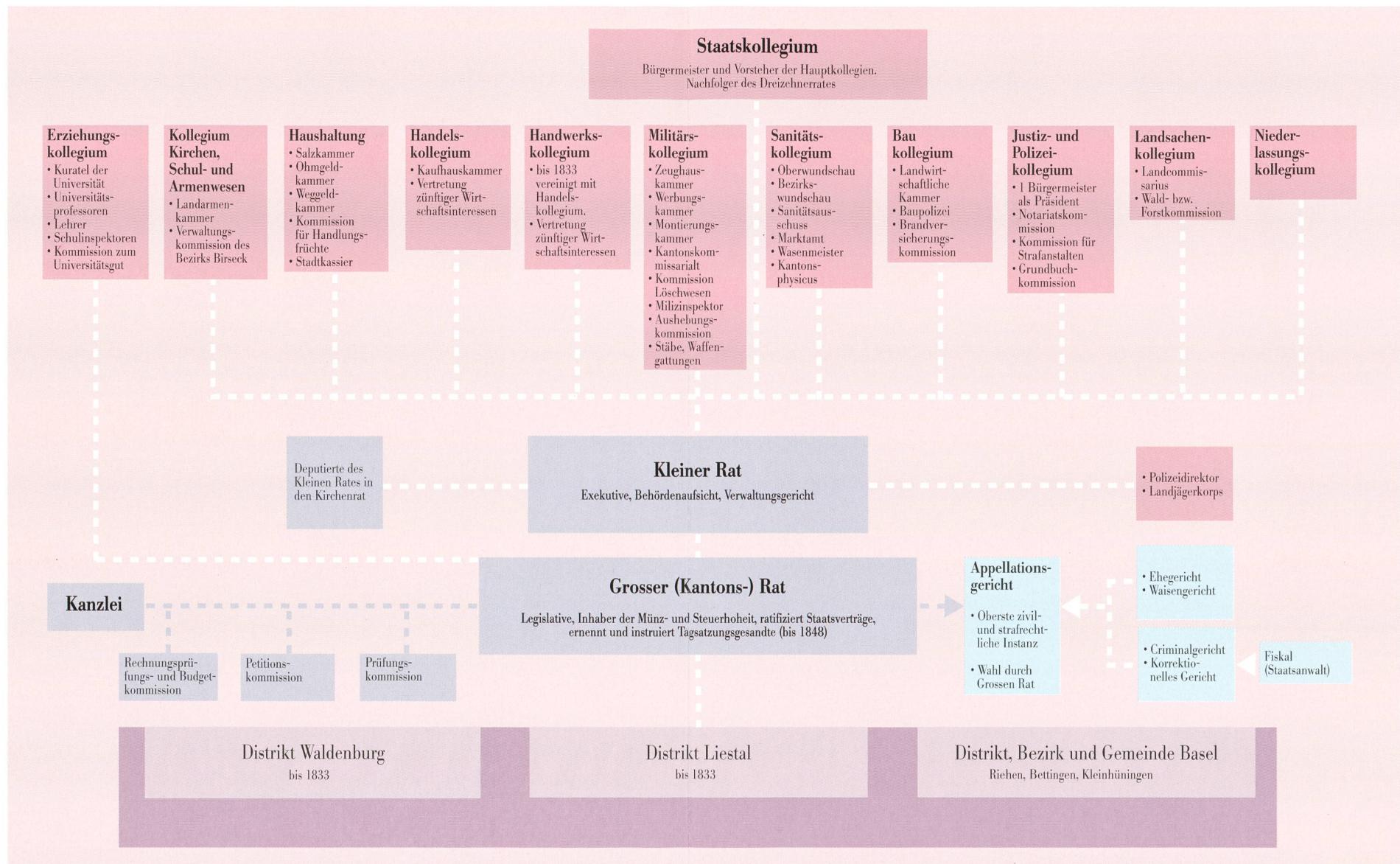


## Organisationsstruktur 1529–1798



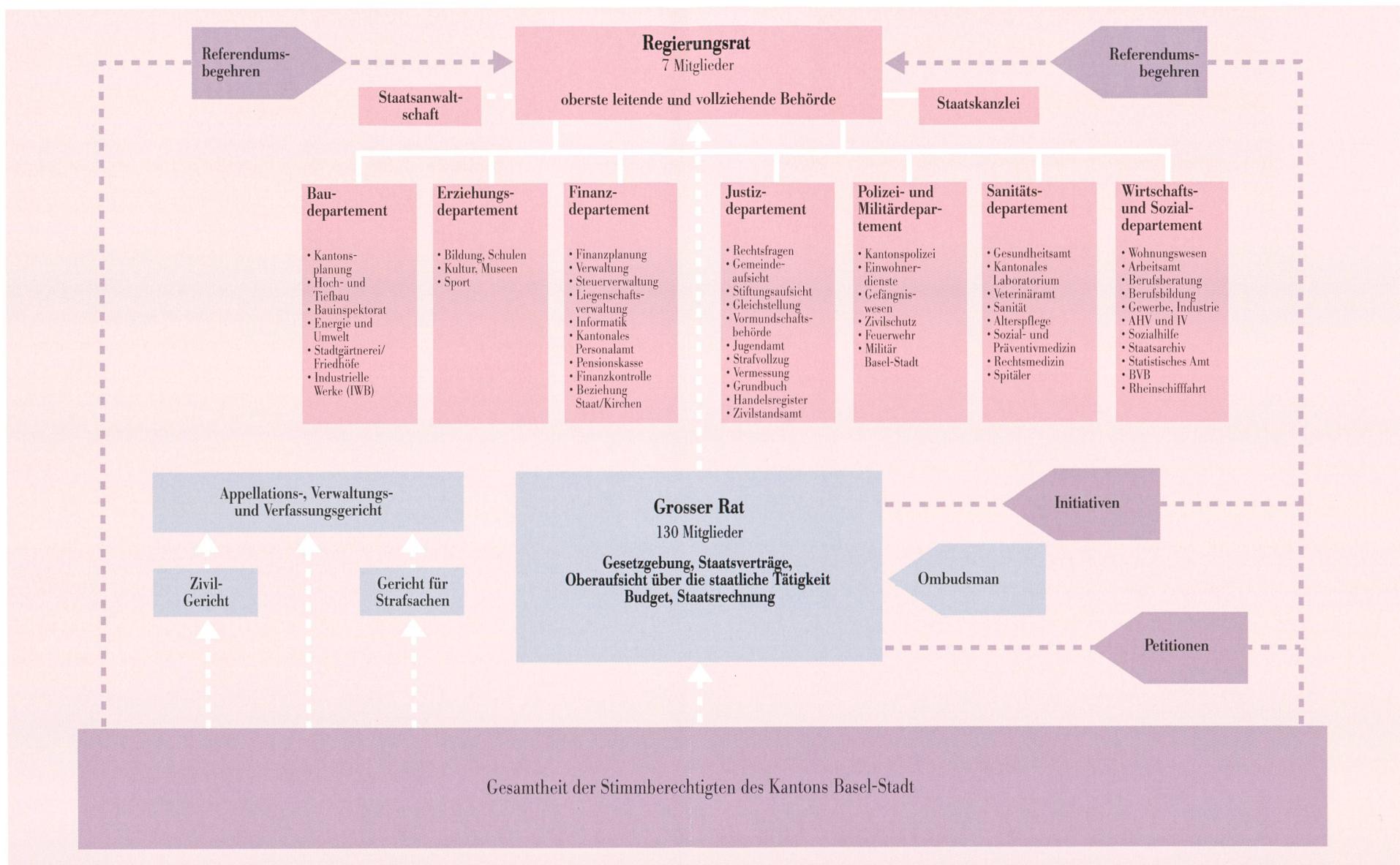


## Organisationsstruktur 1803–1875





Derzeitige Organisationsstruktur. Zurückgehend auf die Verfassung von 1875



denn «Basel ist gewissermassen nur eine Munizipalität und mit andern Kantonen könne nicht argumentiert werden», wie Karl Burckhardt den Sonderfall Basel-Stadt charakterisierte.

Die Kommission erliess am 20. Mai 1874 einen Aufruf an die Bürgerschaft zur Eingabe von Wünschen und Anregungen bis Ende Juli 1874. Acht Privatpersonen – meist Gross- und Kleinräte – machten davon Gebrauch. Unter ihnen befand sich der einzige Arbeitervertreter im Grossen Rat, der aus Reigoldswil stammende Arbeiterbundpräsident Josef Heinrich Frey. Ferner beteiligten sich der aus Freisinnigen bestehende Schweizerische Volksverein, die Vorsteherschaft der katholischen Gemeinde sowie der Verein freisinniger Katholiken.

Die Kommissionsarbeit, die in 21 Sitzungen geleistet wurde bei einem Rhythmus von zwei Sitzungen pro Woche, ist auf 112 Folioseiten Protokoll festgehalten. Die Sitzungen waren nicht öffentlich, aber es gab auch keine Geheimhaltungspflicht. Regelmässig ergingen Communiqués, die über den Arbeitsfortschritt informierten.

Bereits am 10. April 1875 lag der Verfassungsentwurf samt einem Gutachten vor. Massgebenden Einfluss auf den Inhalt hatte die sehr detaillierte Eingabe des Schweizerischen Volksvereins. Die meisten freisinnigen Postulate fanden Aufnahme im Verfassungstext. Hauptthema in der Kommission wie auch nachher im Grossen Rat bildeten das Verhältnis Kirche–Staat, das Regierungssystem, die Wahlart des Grossen Rates und die Gemeindeorganisation.

Unbestritten in die Verfassung aufgenommen wurde die Fusion der Verwaltungen des Kantons Basel-Stadt und der Stadt Basel. Inskünftig amteten die kantonalen Behörden auch als Organe der Einwohnergemeinde Basel; es wurde in Kauf genommen, dass die Grossräte und Stimmberechtigten der drei Landgemeinden auch in städtischen Angelegenheiten mitbestimmen. Für die ‘rein bürgerlichen’ Angelegenheiten wurden die Bürgergemeinden Basel, Riehen, Bettingen und Kleinhüningen, für die allgemeinen Gemeindeangelegenheiten die neuen Einwohnergemeinden zuständig.

Die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat erwies sich als schwieriger. In der bis jetzt einzigen Landeskirche, der evangelisch-reformierten, wie in der staatlich nicht anerkannten römisch-katholischen Kirche herrschten Richtungskämpfe. Bei den Reformierten standen sich Orthodoxe, die sich später ‘Positive’ nannten, und Freisinnige (‘Kirchlich-fortschrittliche’) gegenüber. Das Erste Vatikanische Konzil, das am 18. Juli 1870 das Dogma der Unfehlbarkeit des Papstes erlassen hatte,

spaltete das katholische Kirchenvolk, was 1876 zur Gründung der christkatholischen Kirche der Schweiz führte. Der schliesslich vom Grossen Rat getroffenen Lösung, beide Kirchen öffentlich-rechtlich anzuerkennen und ihre Organisation durch ein Gesetz zu regeln, konnte sich die römisch-katholische Kirche nicht unterziehen, da sie sich vor allem die Volkswahl der Geistlichen nicht vom Staat vorschreiben lassen wollte; die Kirche blieb daher ein privatrechtlicher Verein.

Die Mitgliederzahl des Grossen Rates wurde auf 130 Personen festgesetzt, die alle drei Jahre in einer Gesamterneuerungswahl in 11 Wahlbezirken an der Urne zu wählen waren. Das Stimmrechtsalter blieb bei 20 Jahren, die Wählbarkeit erst mit 24 wurde fallengelassen. Gewählt waren die Kandidaten mit den meisten Stimmen (Majorz); der Proporz, der die zu besetzenden Sitze den politischen Gruppierungen entsprechend ihrer Stärke zuteilt, wurde erst 1905 eingeführt.

Die Zünfte schieden als Wahlgremien aus und verloren mit der Schaffung einer kantonalen Vormundschaftsbehörde 1881 ihre letzten öffentlichen Befugnisse, das Vormundschaftswesen für ihre Mitglieder. Schon 1876 waren die Zünfte und Gesellschaften als öffentlich-rechtliche Korporationen der Aufsicht der Bürgergemeinde Basel unterstellt worden.

Da schon damals Finanzprobleme bestanden, wurde das vom Grossen Rat verabschiedete jährliche Budget für verbindlich erklärt. Für Überschreitungen muss ein Nachtragskredit eingeholt werden.

Kontrovers verliefen die Ansichten über das Regierungssystem: Vollamtliche, nebenamtliche oder teils voll-, teils nebenamtliche, fünf oder sieben Regierungsmitglieder. Obenauf schwang die noch heute geltende Regelung: sieben vollamtliche, gleich besoldete Regierungsräte, von denen jeder einem Departement vorzustehen hat. Damit war auch entschieden, dass die nebenamtlichen Verwaltungs-Kollegien einer professionellen Verwaltung den Platz zu räumen hatten. Die Kollegien wurden zu den die Departementsvorsteher beratenden Kommissionen, einziger der Erziehungsrat behielt Entscheidungs- und Wahlkompetenzen im Bereich Schulen und Universität.

Im Regierungsrat hatte wie noch heute ein alljährlich wechselnder Präsident, der vom Grossen Rat zu wählen war, den Vorsitz inne. Hierzu machte in der Debatte Ratsherr Karl Burckhardt die aufschlussreiche Bemerkung, «dass derselbe keines der umfangreichen Departemente zugleich führen könne». Die Diskussionen über ein effizientes Regierungspräsidium sind nach wie vor aktuell.

Nicht durchdringen konnten die Freisinnigen mit ihrer Forderung nach Volkswahl des Regierungsrates und ebenso des Abgeordneten in den Ständerat. Damit zeichnete sich die nächste Verfassungsrevision bereits ab. Ausschlaggebendes Argument für die Beibehaltung der Befugnis des Grossen Rates, die Mitglieder des Regierungsrates zu wählen, war die Befürchtung, mit der Volkswahl einen Gegensatz zwischen Legislative und Exekutive zu schaffen; im übrigen sei der Grosse Rat viel besser als das Volk in der Lage, die Fähigkeiten der Kandidaten zu beurteilen. Immerhin bildete der Regierungsrat nicht mehr einen Ausschuss des Grossen Rates, sondern hatte nur noch Antragsrecht und beratende Stimme im Parlament. Der ‘Kleine Rat’ wurde daher in ‘Regierungsrat’ umbenannt.

Bei den Gerichten wurde lediglich das Bestehen eines Appellationsgerichts auf Verfassungsstufe verankert und die Gerichtsorganisation der Gesetzgebung überlassen. So schuf der Kanton Basel-Stadt 1905 das erste Verwaltungsgericht der Schweiz auf dem Gesetzesweg.

Die Primarschulen wurden für unentgeltlich erklärt und der Gesetzgeber ermächtigt, die Unentgeltlichkeit auszudehnen. Die Länge der obligatorischen Schulpflicht zu bestimmen, sollte Sache des Gesetzes sein.

Ausgebaut wurden die Volksrechte. 1000 Stimmberchtigte erhielten das Recht, eine Verfassungs- wie auch eine Gesetzesinitiative einzureichen. Ebenfalls 1000 Unterschriften erforderte ein Referendum, mit dem eine Volksabstimmung über ein Gesetz oder einen allgemein verbindlichen Grossratsbeschluss verlangt werden konnte.

Auf einen umfassenden Katalog der Freiheitsrechte wurde verzichtet und auf die entsprechenden Bestimmungen der Bundesverfassung verwiesen. Ausdrücklich gewährleistete jedoch die Verfassung die Unabhängigkeit der Gerichte und verpflichtete die Verwaltung auf Recht und Gesetz, damit ein Bekenntnis zum Rechtsstaate ablegend.

Als oberstes Staatsziel galt die «Förderung des Erziehungswesens und der Volksbildung», zum Leidwesen der Freisinnigen aber noch nicht die erst in der Verfassung von 1889 enthaltene Verpflichtung des Staates, «nach Kräften für die Wohlfahrt des Volkes zu wirken und dessen Erwerbsfähigkeit zu heben». Da die Verfassung bewusst die Staatsaufgaben nicht abschliessend aufzählte, wurde der Gesetzgebung ein weiter Spielraum zugestanden. Neue staatliche Tätigkeiten, die der Verfassung nicht widersprachen, konnte der Grosse Rat auf dem Gesetzeswege – unter Vorbehalt des fakultativen Referendums – beschliessen. Dem Fortschritt sollten nicht allzu enge Fesseln angelegt werden.

In der Volksabstimmung vom 9. Mai 1875 standen 3430 Ja oder 81% 786 Nein oder 19% gegenüber. Die Stimmteilnahme betrug 57%, namhafte Opposition war nicht zu verzeichnen. Das Stimmvolk setzte sich damals aus 3642 Bürgern und 3713 Niedergelassenen zusammen, insgesamt 7355 Stimmberechtigte, von denen 4220 zur Urne gingen. Mit dieser deutlichen Zustimmung des Stimmvolkes zur vorgelegten Verfassung erhielt der Kanton Basel-Stadt ein Grundgesetz, das den Stadtstaat handlungsfähig gestaltete und die Entwicklung vom blosen Ordnungsstaat zum Leistungsstaat einleitete. Die durchgreifende Reform von Parlament, Regierung und Verwaltung war geglückt.

Die nächste Verfassungsrevision war allerdings bereits voraussehbar. Denn zentrale Postulate der immer einflussreicher werdenden Freisinnigen waren nicht erfüllt worden, so insbesondere die Volkswahl des Regierungsrates und des Abgeordneten in den Ständerat, ein noch vermehrter Ausbau des Erziehungs- und Bildungswesens sowie Massnahmen im Bereich der allgemeinen Wohlfahrt. Auch die Haftung des Staates für Schäden durch die Verrichtungen seiner Beamten fehlte noch. Erst die Verfassungsrevision von 1889 brachte die Verwirklichung dieser Anliegen. Die Volkswahl der Richter folgte 1891.

Abgesehen von der im Jahr 1910 durch eine Verfassungsteilrevision erfolgten organisatorischen Trennung der evangelisch-reformierten und der christkatholischen Kirche vom Staat sowie der Gleichstellung der römisch-katholischen Kirche und der Israelitischen Gemeinde Basel mit den beiden anderen Kirchen im Jahr 1973 sind die Organisationsstrukturen des Kantons, wie sie durch die Verfassung von 1875 geschaffen worden waren, unverändert geblieben, haben sich bewährt und werden auch durch die zur Zeit im Gang befindliche Totalrevision der Verfassung von 1889 – die durch Teilrevisionen laufend angepasst worden ist – nicht grundsätzlich verändert werden.

Auffallend ist, dass die Außenbeziehungen des Kantons Basel-Stadt, insbesondere die Zusammenarbeit innerhalb der Regio, 1875 noch keinen Niederschlag in der Verfassung fanden. Basel bildete kraft seiner Wirtschaft und seiner kulturellen Einrichtungen das Zentrum der Region. Die Schulen und die Universität standen, auch ohne besondere Abkommen, den Baselbieter offen. Der Kanton Basel-Stadt nahm an allen wichtigen interkantonalen Konkordaten teil und nutzte auch die den Grenzkantonen von Bundesverfassung wegen verbliebenen *aussenpolitischen* Kompetenzen, mit den Behörden des benachbarten Auslandes direkt zu verkehren und unter Vermittlung des Bundesrates im Rahmen der kantonalen Zuständigkeiten Verträge abzuschliessen.

