



Auf zur Urne!

Direkte Demokratie in Basel
von den Anfängen bis heute

Beiträge zur Basler Geschichte

Eva Gschwind

Auf zur Urne!

Direkte Demokratie in Basel
von den Anfängen bis heute

Christoph Merian Verlag

Diese Publikation wurde ermöglicht durch Beiträge der Christoph Merian Stiftung, des Swisslos-Fonds Basel-Stadt und des Swisslos-Fonds Basel-Landschaft.

cms
Christoph Merian Stiftung



Gedruckt mit Unterstützung der Berta Hess-Cohn Stiftung, Basel.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2022 Christoph Merian Verlag

Alle Rechte vorbehalten; kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form
ohne vorherige schriftliche Genehmigung des Verlags reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt
oder verbreitet werden.

Lektorat: Rosmarie Anzenberger, Basel
Fotografie: Michael Fritschi, foto-werk GmbH, Basel
Gestaltung und Satz: icona basel
Lithos: bido-graphic GmbH, MuttENZ
Druck und Bindung: Burger Druck GmbH, Waldkirch
Papier: Pergraphica Natural Rough 120 g/m²

ISBN 978-3-85616-982-4

Auch als E-Book (PDF) erhältlich

eISBN 978-3-85616-984-8

www.merianverlag.ch

Inhalt

- 9 Vorwort

- 15 **Dringend gesucht: Anschluss an den Geist der Zeit**
- 18 Herrschaftsordnung mit schwindender Legitimität
- 19 Stille Revolution: Die Verfassungsrevision von 1875
- 24 Die Zeit war reif
 - Die Krux fehlender Briefkästen und weitere Tücken

- 31 **Rückblende: Frühe Rufe nach Volkssouveränität**
- 32 Rollende Köpfe und eingeschränkte Repräsentation
- 35 Aufstand der Landschaft
- 37 Die Ära Klein und der freisinnige Siegeszug
 - Zur Urne! – und zwar am Sonntag
- 47 Gründe für den späten Übergang Basels zur direkten Demokratie
- 51 Die neuen Stimmbürger
 - Petitionen als frühe Ventile des Unmuts der Bürger

- 55 **Mitgestaltung der expandierenden Stadt und Korrekturen am Politsystem (1875–1905)**
- 57 Stadtentwicklung unter neuen politischen Vorzeichen
- 69 Gesetzgebung unter neuen politischen Vorzeichen
 - Die Einführung der Volksrechte auf Bundesebene
- 76 Mobilisierende und schwache Kräfte sowie Politikabstinente
- 82 Mit Volksrechten zu weiteren politischen Reformen und radikaler Machtverschiebung

- 89 **Volksrechte in Zeiten von Not und Radikalisierung (1905–1945)**
90 Aufstieg der Arbeiterschaft
93 Neu am rechten Rand: Die Bürger- und Gewerbspartei
95 Volksrechte im Ersten Weltkrieg
Mitten im Krieg: Auszählungswirren und der knappste Urnengang
aller Zeiten
102 Jahre der Totalkonfrontation
Achtung: Stimmkontrolle!
111 Der Anteil der Volksrechte am <sozialen Basel>
125 Volksrechte vor und während des Zweiten Weltkriegs
- 135 **Politikverdrossenheit sowie neue Kräfte und Protestformen (1945–1980)**
137 Alle Planungshoheit den Technokraten?
144 Im Standortwettbewerb droht das Abstellgleis
147 Direkte Demokratie in der Krise?
152 Das Ende der Männerdemokratie
Fleissige Aktivistinnen im Hintergrund
160 Neue Oppositionsbewegungen
170 Auf Partnersuche
173 Von der <Überstrapazierung> der direkten Demokratie
Wie das Geburtsdatum auf die Unterschriftenbögen kam
- 181 **Zwischen Angst vor der sterbenden Stadt und neuer Lust
an Mitwirkung (ab 1980)**
183 Krawalle und Besetzungen: Der Ruf der Jugend nach Autonomie
187 Aufwertung und urbanes Zusammenleben – aber wie?
196 Experimente mit Quartierdemokratie und Dialogprozessen
Lichterlöschen, ab ins Bett
203 Das Erbe Schwarzenbachs
207 Der <VPOD-Staat> schwächelt
210 Schubladisiert, verzögert ... und endlich beschleunigt
Das Ende der schwarzen Listen
214 Strike for Future

219 **Provokation! Abstimmungskampagnen und ihre Moralhüter**

220 Regeln für die Propaganda

Das Picasso-Wunder

225 Wie viel Behördenmeinung ist erlaubt?

228 Aufreger und Grenzüberschreitungen

231 **Stadtgestalterische Volksverdikte – ein visueller Streifzug**

255 **Das Volk als Ideengeber und Korrektiv**

256 Anzahl Abstimmungsvorlagen über die Zeit

261 Demokratie ohne Mehrheit

264 Erfolgsbilanz der ‹Politik von unten›

Beschlossen, aber ohne Bedeutung

272 Regierung und Parlament: entmachtet?

Volksrechte in Quarantäne

276 Stadt und Landgemeinden: Wer majorisiert wen?

278 Die Volksrechte gehören allen

281 **Schlussbetrachtungen**

287 **So funktioniert direkte Demokratie in Basel-Stadt**

293 **Anhang**

294 Anmerkungen

312 Abkürzungen

314 Quellen- und Literaturverzeichnis

318 Bildnachweis

Vorwort

Im politischen Alltag ist die direkte Demokratie allgegenwärtig. Die Frage auf der Strasse: «Unterschribsch au?», mit Plakaten zugepflasterte öffentliche Plätze, das Abstimmungsbüchlein im Briefkasten – und wieder die Frist für die briefliche Stimmabgabe verpasst. Das Lachen der Gewinner und die langen Gesichter der Verlierer am Abstimmungssonntag ...

Rund 180 Initiativen und 300 Referenden haben die Basler – und seit 1966 endlich auch die Baslerinnen – bis heute an die Urne gebracht, in diesem weltweit einzigartigen Politsystem, das die Schweiz und ihre Kantone auszeichnet. In der Basler Geschichtsforschung sind die Volksrechte aber merkwürdig unterbelichtet. So sucht vergebens, wer glaubt, im Staatsarchiv oder beim Statistischen Amt eine Übersicht aller bisherigen Volksabstimmungen zu finden. Der Aufbruch der Basler Stimmbürger ab 1875 ist erst bruchstückhaft erforscht.

Dabei erlauben gerade Initiativen und Referenden, beide im schweizerischen Vergleich spät eingeführt, ein spannendes Eintauchen in die Basler Volksseele. Initiativen erzählen Geschichten über Wünsche aus der Bevölkerung. Referenden zeigen auf, wann sich die Bevölkerung gegen Entscheide des Parlaments auflehnt. Im 19. Jahrhundert schwankt die Volksseele zwischen Modernisierungsdrang und der Sorge um das eigene Portemonnaie. Später kommen weitere Interessen und Gefühlslagen wie sozialer Frieden, Staatsverdrossenheit, Angst vor Überfremdung oder die Lust am neuen, urbanen Zusammenleben hinzu. Erwartungen, das Volk werde von den neuen Volksrechten spärlich Gebrauch machen, erfüllen sich nicht. Die Basler entdecken den direktdemokratischen Zugriff auf die Ratsstuben rasch, und Initiative wie Referendum erreichen von Beginn weg, und bis heute, respektable Erfolgsquoten.

Zu den bald 150 Jahren direktdemokratischer Mitbestimmung stellen sich zentrale Fragen:

- Wie fand sich die politische Elite mit dem neuen Machtfaktor Volk zurecht?
- Wann greift das Volk zu den Mitwirkungsrechten?
- Wer gehört(e) überhaupt zum ‹Volk›?
- Konnte eine politische Seite die Volksrechte für sich alleine pachten?
- Welche Auswirkungen hatten die Volksrechte? Wurden sie beispielsweise für soziale Umverteilung eingesetzt – andere würden von Raubzügen sprechen – oder als Hebel der Ressentiments missbraucht?
- Waren die Volksrechte gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Motor oder Bremse?
- Und, in die Zukunft blickend: Welchen Herausforderungen muss sich die direkte Demokratie stellen?

Mit diesem Buch liegt erstmals eine zusammenhängende Darstellung der baselstädtischen direkten Demokratie vor. Ihre Entstehungsgeschichte unterscheidet sich insofern von derjenigen anderer Kantone, als sie keine des spektakulären Volksprotestes, sondern eine des unspektakulären Nachvollzugs durch die politische Elite ist. Darin dürfte denn auch der Hauptgrund liegen, weshalb die Basler Geschichtsforschung die Volksrechte bisher nur punktuell thematisiert hat und Basel-Stadt auch in der gesamtschweizerischen Demokratieforschung nicht zu den bevorzugten Vergleichsobjekten gehört. Der einst revolutionsfreudige Nachbar Basel-Landschaft ist schlicht spannender. Die direkte Demokratie ist national erst in jüngerer Zeit zum Forschungsschwerpunkt aufgestiegen. Das zunehmende internationale Interesse an der direkten Demokratie hat die Schweiz merken lassen, dass sie einen veritablen Exportschlager vorzuweisen hat. Wer Vorbild sein will, darf sich jedoch der Reflexion über sich selbst nicht verschliessen.

Demokratie, auch die direkte, ist immer unvollkommen. Sie hat das Potenzial zur Verlangsamung politischer Prozesse, zur Überforderung der Stimmberechtigten, zum Ausschluss von Bevölkerungsgruppen, und Volksrechte sind kein Allzweckrezept zur Lösung gesellschaftlicher Konflikte. Andererseits verlebendigen sie den Staat in einzigartiger Weise. Das gilt auch für Basel-Stadt.

Ich habe mir als Autorin zum Ziel gesetzt, die politisch agierenden Menschen, Meinungen, Interessenkonflikte und Krisen des direktdemokratischen Systems, aber auch die Lust an aktiver Mitwirkung nachzuzeichnen und die Frage zu beantworten: Was hat die direktdemokratische Mitsprache den Baslerinnen und Baslern gebracht, ausser dem bisschen guten Gefühl, mitbestimmen zu dürfen? So viel vorweg: Mancher städtebauliche Entscheid ist – im Nachhinein im Guten wie im Schlechten – an der Urne gefallen. Vielleicht spazieren Sie als Leserin, als Leser nach der Lektüre mit neuem Blick durch Basel. Vielleicht werden Sie sich auch bewusster, dass so manche Alltagsregelung auf einen Volksentscheid zurückgeht und dass Volksinitiativen in wichtigen Gesellschaftsfragen den Anstoss zu einem Umdenken gegeben haben.

Die klassischerweise als «Volksrechte» bezeichneten Instrumente Initiative und Referendum – also jene Instrumente, mit denen die Stimmberechtigten ins politische Geschehen eingreifen und über Unterschriftensammlungen eine Volksabstimmung erzwingen können – stellen nur einen Teil der politischen Rechte dar. Sie isoliert zu behandeln, würde bedeuten, die Schubkraft anderer Mitwirkungsformen, etwa Wahlen, Petitionen, Demonstrationen oder in jüngerer Zeit Dialogprozesse auszublenden. Der Bogen wird deshalb über alle politischen Rechte gespannt, aber doch mit dem klaren Schwerpunkt auf Volksabstimmungen. Nicht vergessen werden darf, dass die Basler Stimmberechtigten auch für eidgenössische Vorlagen an die Urne gerufen werden. Dies sogar etwas mehr als kantonale, zumal sich zentrale Staatsaufgaben über die Jahrzehnte auf die Bundesebene verlagert haben.

Eine besondere Knacknuss bildete für mich als Autorin die Frage, wieweit ich auf die vielen Verfahrensaspekte eingehen soll, die das Initiativrecht im Detail kompliziert machen. Ich erhielt auch sehr unterschiedliche Rückmeldungen auf die Frage, ob den Lesenden eine Einführung ins kantonale Politsystem geboten werden solle. Herausgekommen ist hoffentlich ein lesefreundlicher Kompromiss: Ich nehme Verfahrensfragen dort auf, wo sie massgebliche Auswirkungen auf die demokratische Mitbestimmung hatten. Dazu gehören die ab den 1950er Jahren einsetzende Praxis von Regierung und Parlament, manche Volksinitiativen so umzusetzen, dass ihr Rückzug erwirkt werden konnte, aber auch das Schubladisieren unwillkommener Volksbegehren durch die Behörden. Für eine

Erklärung des Systems der direkten Demokratie in Basel-Stadt sei auf S. 287–291 verwiesen.

Die vorliegende Publikation strukturiert sich zunächst in zwei Kapitel, welche die Einführung der direkten Demokratie in Basel-Stadt nachzeichnen und die Frage beantworten, weshalb der Kanton im schweizweiten Vergleich spät zu den Volksrechten kam. Vier weitere, nach Zeitabschnitten geordnete Kapitel beleuchten wichtige Entwicklungen des Kantons und zeigen auf, bei welchen Themen sich die Bevölkerung über die Volksrechte prägend einbringen konnte. Eingestreut über das ganze Buch sind «Schlaglichter», die kurze Geschichten über den Abstimmungsalltag erzählen oder schlicht unter die Rubrik Kuriosa fallen. Kapitel 7 widmet sich der Abstimmungskommunikation. Kapitel 8 lässt die Lesenden bildlich in Volksverdikte zur Stadtgestaltung eintauchen und Kapitel 9 schliesst das Thema in einem politologischen, mit Grafiken verdeutlichten Rundgang ab. Es thematisiert Fragen wie jene der Erfolgchancen, wenn «das Volk regiert», die Hauptakteure oder den Stadt-Land-Graben.

Es war mir ein Anliegen, meine zentrale Arbeitsgrundlage öffentlich zu machen. Diese Publikation wird deshalb von einer Webseite begleitet. Auf <https://baselvotes.ch> finden Interessierte eine Übersicht über alle kantonalen Volksabstimmungen seit 1875, inklusive der Ergebnisse, Stimmbeteiligung, Urheberschaft einer Initiative oder eines Referendums, dem Parolenspiegel von Parteien und weiteren Gruppierungen sowie einer Kurzzusammenfassung jeder Vorlage.

Ich durfte auf die kritisch-konstruktive Unterstützung verschiedenster Menschen zählen. Allen voran danke ich André Salvisberg, der das Projekt von Beginn weg begleitet und mich mit klugen Fragen und nicht zuletzt moralischem Zuspruch immer wieder weitergebracht hat. Roger Blum, Thomas Dähler, Oswald Inglin und meinem Team von Band 6 der entstehenden neuen Basler Stadtgeschichte unter Patrick Kury danke ich ebenfalls für wertvolle Hinweise zum Manuskript. Sehr hilfsbereit zeigten sich zudem das Staatsarchiv Basel-Stadt, das Statistische Amt Basel-Stadt und das Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

Mein Dank gilt sodann dem Christoph Merian Verlag für die Möglichkeit, dieses Buch in der Reihe «Beiträge zur Basler Geschichte» zu veröffentlichen. Iris Becher und Oliver Bolanz danke ich für die umsichtige Begleitung, Rosmarie Anzenberger für das Lektorat und Katharina Marti von Icona Basel für die Gestaltung. Dem Fotografen Michael Fritschi danke ich dafür, dass er stadtgestalterische Volksentscheide mit neuem Blick eingefangen hat.

Die direkte Demokratie ist kein Selbstläufer. Sie kann nur funktionieren, wenn sie von der Bevölkerung, den Behörden, den Medien, den Parteien, Verbänden und Vereinen, den Schulen – von uns allen – verantwortungsvoll gelebt und auch weiterentwickelt wird. Voraussetzung dafür sind historisches Wissen und kritische Distanz zu idealisierten Vorstellungen von «Volksherrschaft». Ich freue mich, wenn dieses Buch zum Verständnis und Nachdenken über die direktdemokratische Mitsprache beiträgt.

Basel, im Juni 2022

Eva Gschwind

**Dringend gesucht:
Anschluss an den Geist der Zeit**

Es ist einer von Wilhelm Kleins wortgewaltigen Auftritten: «Rascher als es Jemand hätte erwarten können, hat das früher so conservative Basel sich umgestaltet in ein Basel, das den Geist der heutigen Zeit versteht», ruft er 1874 dem Grossen Rat zu. Die Stadt brauche nun ein neues «Kleid», das nicht mehr «an Puder und Perrücke erinnert».¹

Im Basler Staatsarchiv findet sich unter «Verfassung B7», fein säuberlich in einer Schachtel abgelegt, ein mit 46 Unterschriften versehenes Schreiben. Das unscheinbare Stück Papier bedeutet für Basel-Stadt den Startschuss zu einem rundum modernisierten Staat und zur Einführung der direkten Demokratie.

Der Autor des parlamentarischen Antrags – in Basel-Stadt bis heute «Anzug» genannt – war Wilhelm Klein, der ebenso machtbewusste wie gefürchtete Anführer der Basler Freisinnigen im Grossen Rat und einflussreicher Nationalrat in Bern. Seit Jahren, gar Jahrzehnten, war er der schärfste Gegner und Kritiker der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse des Stadtkantons. Am 4. Mai 1874 hiess der Grosse Rat seinen Anzug gut: «Die bestehende kantonale Verfassung soll im Sinn der Vereinfachung unseres Staatshaushaltes und unserer öffentlichen Einrichtungen revidiert und mit den Grundsätzen der neuen Bundesverfassung in Übereinstimmung gebracht werden.»

Zwei Wochen zuvor hatte die Schweiz, und mit gewaltigem Mehr auch Basel-Stadt, der totalrevidierten Bundesverfassung zugestimmt. Diese auferlegte den Kantonen die Gleichbehandlung zugezogener Schweizer mit den alteingesessenen Bürgern. Demnach mussten Bürger eines anderen Kantons nun nach drei Monaten das Stimmrecht in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten erhalten. Weiter verankerte die neue Bundesverfassung die Gewerbefreiheit; dieser musste sich auch die Zunftstadt Basel beugen. Und schliesslich führte der Bund mit dem Gesetzesreferendum ein erstes direktdemokratisches Volksrecht ein und folgte damit diversen Kantonen. 30 000 Stimmberechtigte konnten nun mit ihrer Unterschrift ein Bundesgesetz zur nationalen Abstimmung bringen.

Herrschaftsordnung mit schwindender Legitimität

Auch für aufrechte Basler Konservative war jetzt unübersehbar, dass für den Stadtkanton die Zeit weitreichender Reformen gekommen war. Dieser präsentierte sich 1874 als institutionell rückständiges Gebilde. Mit dem ‹Ratsherrenregiment› führte eine gehobene Schicht den Staat auf patriarchale Art und Weise, wenngleich durchaus nicht volksfern: Basel-Stadt galt als sozial fortschrittlich, nicht zuletzt wegen einem progressiven Steuergesetz, das die Kleinstlöhne von Fabrikarbeitenden, Dienstboten oder Witwen schonte. Die Stadt kannte seit 1869 auch ein Fabrikgesetz, das den 12-Stunden-Tag für die Arbeiterschicht und ein Verbot der Kinderarbeit gebracht hatte.

Regierung, Parlament und Verwaltung wurden aber noch von stark miteinander versippten, alteingesessenen Basler Familien geprägt, in denen Fabrikanten, Kaufleute und Gelehrte den Ton angaben. Dreizehn Ratsherren und zwei Bürgermeister bildeten die Regierung (Kleiner Rat) und standen an der Spitze diverser Kollegien und Kommissionen. Zugleich gehörten sie dem gesetzgebenden Grossen Rat an. In diesem waren 36 Sitze immer noch den – in allen anderen Schweizer Städten längst entmachteten – Zünften vorbehalten. Bis auf die beiden Bürgermeister mit abwechselndem Vorsitz im Kleinen Rat übten die Ratsherren und Mitglieder von Kollegien und Kommissionen ihr Amt nebenberuflich und unbesoldet aus nach dem Grundsatz: Regieren ist Dienst und Pflicht für die Vaterstadt. In der Bürgerrepublik sollten Macht und Autorität nicht an bezahlte Beamte abgetreten werden.

In dieser Vorherrschaft der Burckhardts, Merians, Sarasins, Christs oder Vischers besass die grosse Mehrheit der Bevölkerung keine politische Teilhabe. Zwar konnten Männer wie Frauen als Grundrecht Petitionen formulieren. Bei Wahlen und alle paar Jahre Verfassungsrevisionen (auch auf Bundesebene) durften jedoch nur wenige Tausend männliche Stimmberechtigte ihre Stimme abgeben. Politische Ämter blieben faktisch der vermögenden Elite vorbehalten. Und anders als die grosse Mehrheit der anderen Kantone kannte Basel-Stadt noch keines der beiden klassischen Volksrechte Initiative und Referendum. Die Bevölkerung konnte also auf Gesetze, Ausgaben und weitere Sachfragen keinen Einfluss nehmen.

Diese in der Schweiz zum Sonderfall gewordene Herrschaftsordnung erfuhr seit den 1860er Jahren immer lautere Kritik. Namentlich die aufstrebenden Freisinnigen,² die als Interessenvertreter der zugezogenen Schweizer und der Arbeiterschaft agierten, verlangten das Ende von «Geldaristokratie» und «Fabrikadel».³ Die starke Zuwanderung bereitete das Feld für die Freisinnigen sukzessive vor. Auf Bundesebene hatten sie die Vorherrschaft bereits übernommen, nun war die Zeit für sie auch in Basel reif.

Stille Revolution: Die Verfassungsrevision von 1875

Der Grosse Rat anerkannte den Revisionsbedarf. Auch die Konservativen schickten sich, ähnlich wie zwei Jahrzehnte zuvor bei der Schleifung der Stadtmauer, ins Unvermeidliche. Wilhelm Klein stellte drei Revisionspunkte in den Vordergrund: das schwerfällige Regierungssystem, den komplizierten Wahlmodus für den Grossen Rat und das Verhältnis von Staat und Kirche. Die Einführung direktdemokratischer Volksrechte verortete er lediglich in der Kategorie «wünschenswert». Falls man nicht weiter gehen wolle als die Bundesverfassung, so solle der Kanton doch wenigstens das Referendum einführen.⁴

Noch im gleichen Monat machte sich eine 15-köpfige Verfassungskommission an die Arbeit. Der Grosse Rat hatte seine führenden Köpfe delegiert. Präsiert wurde die Kommission von Karl Burckhardt-Iselin, einem der beiden noch-Bürgermeister und entgegen der liberal-konservativen Familientradition Freisinniger.⁵ Weiter waren da der zweite Bürgermeister Karl Felix Burckhardt, Ständerat Alphons Koechlin, die vier Ratsherren Karl Burckhardt-Burckhardt, Karl Sarasin, Rudolf Falkner und Johannes Mautz, der frühere Ständerat August Stähelin, Stadtschreiber Hans Burckhardt, Oberst und Mitbegründer der Basler Versicherungen Rudolf Paravicini, die Universitätsprofessoren Hermann Kinkelin und Eduard Hagenbach-Bischoff, Kriminalgerichtspräsident Eduard Thurneysen sowie Advokat Karl Wieland. Klein selbst war natürlich auch dabei. Die Zusammensetzung bildete die noch bestehenden Verhältnisse im Grossen Rat ab; die Freisinnigen, die liberal-konservative Mitte⁶ und die Konservativen besaßen etwa gleich viele Sitze. Parteien gab es noch keine. Nicht vertreten waren die Katholiken und die Arbeiterschaft – beide Kreise hatten noch keine eigenen

Mitglieder im Grossen Rat und mussten sich auf ihre Verbündeten verlassen. Für die Katholiken waren dies grundsätzlich die Konservativen, für die Arbeiterschaft und die Christkatholiken die Freisinnigen.⁷

Die Kommission brütete die Modernisierung des Stadtstaats nicht im stillen Kämmerlein aus, sondern lud Grossratsmitglieder und Bürger ein, Eingaben zu machen. Ein knappes Dutzend wurde eingereicht, darunter ein pfannenfertiger Verfassungsvorschlag als gedruckte Broschüre⁸ vom «Volksverein», der Hausmacht der freisinnigen Kräfte. Der Vorschlag wurde zweifellos massgeblich von Wilhelm Klein mitverfasst und bildete in der Folge für den Teil «Politische Rechte» die Grundlage der Kommissionsarbeit. Die Mehrheit der Eingaben betraf das Verhältnis zwischen Kirche und Staat. Die Katholiken befürchteten – nicht zu Unrecht, wie sich herausstellen wird – radikale Eingriffe in ihr eigenes Kirchen- und Bildungswesen.

Der Entwurf, den die Verfassungskommission dem Grossen Rat vorlegte, kam einer stillen Revolution gleich. Das jahrhundertealte Prinzip, wonach Regieren und Verwalten ehrenamtliche Tätigkeiten der gebildeten Klasse seien, hatte ausgedient. Die Ratsherrenordnung verschwand zugunsten eines siebenköpfigen, bezahlten Regierungsrats, der einer professionellen Verwaltung mit sieben Departementen vorsteht – dieses System gilt bis heute. Dank des Lohns wurde es nun grundsätzlich jedem Stimmbürger möglich, Teil der Regierung zu werden. Zwischen Regierungsrat und Grosse Rat galt neu die Gewaltentrennung. Weitere demokratische Gewinne ergaben sich durch ein vereinfachtes Wahlsystem, das die Zunftsitze abschaffte und für den 130-köpfigen Grossen Rat alle drei Jahre Quartierwahlen festschrieb. Weiter wurde endlich die lästige Doppelspurigkeit von Kantons- und Stadtbehörden beseitigt, die nach der Kantons-trennung beibehalten worden war, obwohl mit Riehen, Bettingen und Kleinhüningen nur drei Landgemeinden übriggeblieben waren. Nun sollte der Kanton sämtliche Stadtgeschäfte übernehmen.⁹

Heilsames Korrektiv versus fruchtlose Agitation

Am 18. Oktober 1874, in ihrer 14. Sitzung, beschloss die Verfassungskommission auch die Einführung des fakultativen Referendums und der Volksinitiative. Sie zeigte sich damit – wenigstens mehrheitlich – bereit, einen Teil der parla-

mentarischen Macht abzutreten. Die Ansichten gingen allerdings weit auseinander. Wie weit, legt der Bericht der Verfassungskommission zuhanden des Grossen Rats nur teilweise offen. Erst der Blick in die handschriftlichen Protokolle verrät, dass das Referendum hohe Hürden erhielt und die Volksinitiative nur mit dem Stichentscheid des Präsidenten in den Verfassungsentwurf aufgenommen wurde.¹⁰ Die vier freisinnigen Vertreter hätten alleine keine Mehrheiten erreicht.¹¹ Die entscheidenden Weichen stellte die liberal-konservative Mitte, die zwar die Modernisierung des Kantons aktiv mittrug, sich aber bislang für die repräsentative Demokratie ausgesprochen hatte, gemäss dem Grundsatz: Alle Macht liegt beim Volk, aber ausgeübt wird sie von seinen Vertretern im Grossen Rat.

Die Befürworter anerkannten in den Volksrechten einen Weg, Konflikten zwischen Volk und Behörden vorzubeugen oder diese zumindest zu lösen. Im Referendum sahen sie ein «heilsames Korrektiv für übereilte Grossratsbeschlüsse». Auch könne über die Volksrechte eine stärkere Teilnahme des Volkes an den öffentlichen Angelegenheiten erreicht werden. Eine Gewöhnung der Staatsbürger, «frei und frank für ihre Überzeugungen einzustehen», sei sehr erwünscht. Etwas gar optimistisch wurde allerdings vermutet, dass die neuen Instrumente selten zur Anwendung kommen würden, da der Grosse Rat das Volk schliesslich in grosser Zahl vertrete. Die Gegner, unter ihnen Ständerat Koechlin, brachten zahlreiche Bedenken vor: Das Verantwortlichkeitsgefühl des Grossen Rates werde geschwächt, die Neuerungen brächten eine fruchtlose Agitation und in allen Referendumskantonen habe sich gezeigt, dass namentlich Gesetze, welche den Bürgern finanzielle Opfer zumuteten, entweder gar nicht oder nur unter Angabe falscher Motive durchgebracht werden könnten. Im Übrigen wisse man nicht, ob die Basler die neuen Rechte überhaupt wollten.

Die Gegner übten sich in Schadensbegrenzung: Sie stellten keinen Antrag gegen das Referendum, denn wenn man schon «experimentiere», so lieber mit jenem Instrument, das auf Bundesebene eingeführt sei. Hingegen versuchten sie die Volksinitiative zu verhindern mit dem Argument, der Grosse Rat lasse sich schon durch Petitionen allzu sehr beeinflussen. Die Volksrechte-Verfechter fanden die Volksinitiative aber zum Teil noch wichtiger als das Referendum und wollten sie nicht preisgeben. Die Abstimmung ergab ein 7-zu-7-Patt (Stadt-schreiber Hans Burckhardt war abwesend). Es ist sinnbildlich für den politi-

schen Wandel der Stadt, dass der aus liberal-konservativer Familie stammende, vor Jahren zu den Freisinnigen übergetretene Kommissionspräsident Karl Burckhardt-Iselin den Ausschlag für die Aufnahme auch der Initiative gab. Im Sinne der Gegner verkürzte die Kommission wenigstens die Referendumsfrist. Statt der vom Volksverein vorgeschlagenen neunzig Tage stimmten fünf Mitglieder für sechzig Tage, neun Mitglieder dagegen für sechs Wochen, innert derer tausend Unterschriften beizubringen waren.

Einig war sich die Kommission in ihrer Abneigung gegen ein obligatorisches Referendum, also eine zwingende Volksabstimmung für neue Gesetze oder Ausgaben. Dies mit Blick auf andere Kantone, zweifellos auch Baselland – dazu später mehr. Generell wollte man den Stimmberechtigten nicht mehr Abstimmungen zumuten als nötig. Auch die Volkswahl des Regierungsrats und des Ständerats, wichtige freisinnige Postulate, fanden keine Mehrheit.

Politikfähiges Volk?

Der Grosse Rat diskutierte die neue Verfassung ab Februar 1875. Die neuen Volksrechte gaben nicht über Gebühr zu reden und erfuhren gegenüber der Verfassungskommission keine Änderungen. Kommissionspräsident Karl Burckhardt-Iselin bemerkte später vor dem Volksverein, dass beide neue Volksrechte «wider Erwarten gut durchgingen».¹² Zwar beantragte Adolf Burckhardt-Bischoff, liberal-konservativer Grossrat und einflussreicher Bankier, in der Nachmittagssitzung vom 4. März 1875 für beide Instrumente Streichung: «Hier haben wir die Komplikation der Staatsmaschine, eine Hemmung des Räderwerks.»¹³ Die Stellung des Grossen Rates werde herabgewürdigt, wenn ihm die hauptsächlichen Kompetenzen gestrichen seien. Zudem scheine das Bedürfnis nach dem Referendum vollständig zu fehlen. Insbesondere behagte dem Redner nicht, dass die grosse Masse der Wähler über Dinge abstimmen sollten, bei deren Beratung sie nicht anwesend waren. Grossräte, die nach angehörter Diskussion in voller Kenntnis der Dinge seien, hätten eher die Qualifikation zu beschliessen als das Volk über Presse und Vereinsversammlungen. Unterstützt wurde er von Ludwig Ehinger, ebenfalls Bankier, der feststellte, dass das Volk in anderen Kantonen viele Gesetze verworfen habe, die zu seinem Wohle gedient hätten. Und der Fabrikant Albert Hoffmann-Burckhardt hätte, wenn schon, «das

demokratischere Institut einer Landsgemeinde» bevorzugt. Wie er sich das vorstellte, geht aus der Presse nicht hervor.

Beim Paragrafen zur Steuerpflicht fand der Konservative Eduard Bernoulli ausserdem, man solle «danach trachten, das Stimmrecht wenigstens in finanziellen Beschlüssen nur auf die Beitragenden zu beschränken». Schliesslich trügen die arbeitenden Klassen, obgleich vierzig Prozent der Bevölkerung, nur ein Prozent der Lasten.¹⁴ Der Rettungsversuch des konservativen Prinzips, «je mehr einer bezahlt, desto mehr befiehlt er», misslang allerdings.

Letztlich waren die Gegner chancenlos. Die subtile Infragestellung der Politikfähigkeit des Volkes – es sei ungenügend informiert und manipulierbar und könnte deshalb entgegen seinen tatsächlichen Interessen stimmen – verfiel nicht. Der freisinnige Sprecher, Ratsherr Rudolf Falkner, entgegnete: «Das Volk, das in seinen Vereinen die Gesetze durchbespricht, ist oft sehr kompetent zu urteilen.» Die Volksrechte seien ein «Sicherheitsventil gegen allzugrosse Agitationen».¹⁵ Das zentrale Argument der Befürworter, welches Kommissionspräsident Burckhardt-Iselin gleich zu Beginn vorbrachte, lautete: Was die grosse Mehrheit der Kantone und nun teilweise auch der Bund hatte, sollte Basel-Stadt endlich auch haben. Die Streichung der Initiative wurde vom Grossen Rat mit 62 zu 27, jene des Referendums mit allen gegen 5 Stimmen verworfen.¹⁶ Auch die meisten Konservativen stimmten dem Referendum also zu. Ihnen musste klar gewesen sein, dass es bald gute Möglichkeiten im Kampf gegen die Freisinnigen bieten würde.

Die Gegenstimmen im Grossen Rat zur neuen Kantonsverfassung sind denn auch nicht mit der Einführung der Volksrechte zu erklären. In der Schlussabstimmung (94 zu 11 Stimmen) stimmte von den drei zitierten Gegnern nur Ehinger gegen die neue Verfassung.¹⁷ Die Nein-Stimmen sind in der grundsätzlichen Abneigung gegen das «neue Kleid», wie es Wilhelm Klein ausgedrückt hatte, zu verorten, und allen voran im umstrittensten Punkt der neuen Verfassung, dem Kirchenartikel. Dieser knüpfte eine Unterstützung von Kirchen an eine staatliche Organisation und Aufsicht. Was die Katholiken entschieden ablehnten – die Einmischung des aufziehenden freisinnigen Regiments in kirchliche Angelegenheiten –, konnte auch manchem protestantischen Konservativen nicht gefallen.

Die Zeit war reif

Die Konservativen alten Schlages waren sich der Unaufhaltsamkeit der Dinge bewusst. Die gegenwärtige Zeitströmung sei «den Gemeinwesen nicht günstig, die eine gewisse Originalität vertreten», klagte der Redaktor der konservativen «Allgemeinen Schweizer Zeitung» (ASZ). Es habe sich ein so völliges Verzichten auf kantonales Selbstwertgefühl entwickelt, dass man sich «der Bundesrevision jubelnd zum Opfer brachte». Damit habe Basel den grossen Schritt vollzogen, der es «unwiderruflich in die Bahn des blinden Nachahmens der tonangebenden Kantone hineingestossen hat».¹⁸

Natürlich war der alten Elite das Aufkommen der Volksdemokratie suspekt. Wenn die Masse des Volkes die Aristokratie ersetzte, musste der Umsturz alles Bisherigen naheliegen. Trotzdem meinte der ASZ-Redaktor kurz und bündig: «Das Spielzeug der Demokratie, Initiative und Referendum, lassen wir unerörtert, weil es uns gleichgültig ist.»¹⁹ An anderer Stelle wurden die Volksrechte als «angebotene Heilmittel für alle Verrostung öffentlichen Lebens» verspottet, die sich bei häufigem Gebrauch selbst verzehren würden.²⁰ Speziell schmerzte das Aufgehen des Kantons im freisinnig geprägten zentralisierten Bundesstaat und dass die Nichtbürger die Basler Bürger in der politischen Mitbestimmung überholten. Es war diese grundsätzliche Gefühlslage, dass gute Traditionen zu Grabe getragen wurden, Ehrenamtlichkeit nichts mehr zählte und die eigene, geliebte Stadt fremd wurde, welche die schärfsten Konservativen zu Gegnern des sogenannten Fortschritts machte.

Die beiden liberalen Zeitungen, die «Basler Nachrichten» (BN) und der «Volksfreund» (bei dem Wilhelm Klein der leitende Redaktor war), priesen die neue Verfassung hingegen einmütig als «einen ganz entschiedenen Fortschritt und als einen Gewinn für unser republikanisches Leben».²¹ Auch die Arbeiterschaft beschloss an einer von rund tausend Männern besuchten Versammlung «unter grossem Beifall und einhellig» die Ja-Parole.²²

Die Stimmberechtigten folgten dem Grossen Rat am 9. Mai 1875: 3430 Ja-Stimmen standen nur 786 Nein-Stimmen gegenüber. Am Schluss waren jene Konservativen, die eine protestantische Stadtrepublik unter der Leitung traditionsbewusster Ratsherren aufrechterhalten wollten, nicht mehr zahlreich –

Verfassungs-Feier

(4127) Um das Resultat der Abstimmung über die Kantonalverfassung entgegen zu nehmen, soll Sonntag den 9., Abends 7½ Uhr, eine Versammlung der freisinnigen Wähler in der Burgvogteihalle stattfinden. Vereine, welche sich dabei betheiligen wollen, werden ersucht, durch ihre Delegirten Samstags von 1 à 2 und 6 bis 8 Uhr Abends die Eintrittskarten zu reservirten Plätzen im Bureau der Burgvogtei zu beziehen.

Commission des Volksvereins.

Die alte Burgvogtei im Kleinbasel (heute Volkshaus):
Hier wird die neue Verfassung gefeiert.



oder man fügte sich. Manche Nein-Stimmen waren im katholischen Lager zu verorten. Nach Annahme der Verfassung rekurrierte die römisch-katholische Gemeinde beim Bundesrat gegen den Kirchenartikel; sie blitzte allerdings ab.²³

Insgesamt zeigt die Stimmbeteiligung von 57 %, dass die Verfassungsrevision die breite Bevölkerung nicht über Gebühr erregt hatte. In der Abstimmung spiegelte sich die solide und leidenschaftslos geführte Debatte der Behörden wider. Immerhin lud der Volksverein am Abend der Abstimmung zur grossen Verfassungsfeier in die Kleinbasler Burgvogtei. Die Presse schwärmte, dass die mit den Gesellschaftsfahnen dekorierte Halle dicht mit Feiernden angefüllt gewesen sei und treffliche Harmoniemusik sowie die Gesangsvereine Grütliverein und Alpenrösli das Ihrige zur Verschönerung der Verfassungsfeier beitrugen.²⁴

Kein dringender Volkswunsch

Die Einführung der Volksrechte, die den Stadtkanton von der repräsentativen in die (halb-)direkte Demokratie²⁵ überführte, war vorab ein Projekt der freisinnigen Elite und ihrer Vereine, nicht der breiten Öffentlichkeit. Die konservative Presse registrierte eine «chronische Apathie für kantonale Angelegenheiten». Am Ende werde das Wohl und Wehe eines Volkes von ganz anderen Faktoren abhängen als vom politischen Stimmrecht.²⁶ Und auch die «Basler Nachrichten» stellten fest, «man wolle nicht behaupten, dass sich in Basel zahlreiche Wünsche geltend gemacht haben für grössere Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung».²⁷ Stattdessen hatte Basel-Stadt ohne Aufheben nachvollzogen, was andere Kantone längst eingeführt hatten. Oder anders gesagt: Mussten in manchen Kantonen Volksbewegungen hart für ihre direktdemokratische Mitbestimmung kämpfen, so fielen die Volksrechte in Basel-Stadt der Bevölkerung schliesslich in den Schoss.

Wurde überhaupt die Tragweite der Neuerung erkannt – wofür allein der Blick in andere Kantone reichte? Alterspräsident Oberst Samuel Bachofen nannte das Referendum in seiner Rede vor dem neugewählten Grossen Rat ein «zweischneidiges Schwert». Aber «wenn auch diese Waffe schon öfters übel angewendet worden, so hat das Volk doch das Recht, sie zu besitzen und muss lernen, wie mit anderen, ebenfalls gefährlichen Waffen umzugehen». Im Übrigen glaub-

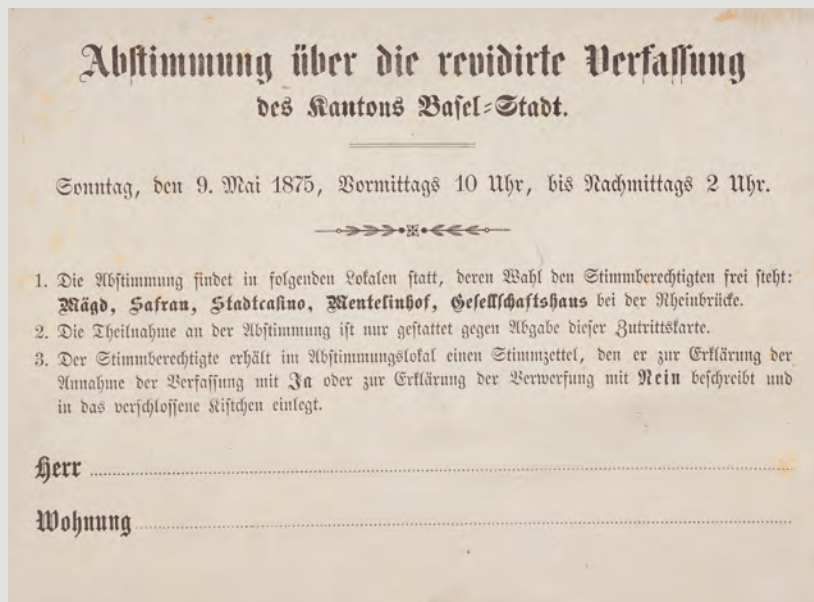
te er – wie bereits die Verfassungskommission – nicht, dass die Volksrechte allzu oft zur Anwendung kämen, da der Grosse Rat zahlreich zusammengesetzt sei und sich durch die überwiegend städtische Bevölkerung eine Leichtigkeit des Ideenaustausches ergebe. Das lasse erwarten, «dass die Behörden in der Regel schon von sich aus zur rechten Zeit der Ausdruck und Widerhall des Volkswillens sein werden».²⁸

Als weiteres Bollwerk gegen eine allzu starke Einmischung der Stimmbürger erschien die Zahl der nötigen Unterschriften. Die je tausend für eine Initiative oder ein Referendum entsprachen damals rund 14% der Stimmberechtigten.²⁹ Die Unterschriften für das Referendum waren ausserdem innert den bis heute geltenden sechs Wochen beizubringen. Die Verfassungskommission rechtfertigte diese eher hohen Anforderungen mit der «Leichtigkeit der Verständigung auf dem kleinen Raum», in dem man in Basel zusammenlebe. All jene, die das Volk in der Realität selten am Verhandlungstisch der Basler Politik sahen, sollten sich täuschen.

Die Krux fehlender Briefkästen und weitere Tücken

Im 19. Jahrhundert haben Basler Wohnhäuser noch keine Briefkästen. Per Leserbrief beklagt ein Bürger im Mai 1875 deshalb das Malaise bei den Zutrittskarten, die den Stimmberechtigten zur Wahl oder Abstimmung abgegeben werden: «Diese Zutrittskarten werden einfach dem im Plainpied Wohnenden übergeben und es bleibt dem Willen desselben überlassen, die Karten den übrigen Hausgenossen heute oder morgen oder auch gar nicht abzugeben.» Der Hausbesitzer oder Plainpiedbewohner könne die Karte seinen andersgesinnten Hausgenossen leicht vorenthalten. Süffisant fügt der Schreiber hinzu, beim Einzug der Sicherheitsgebühr³⁰ oder der Zustellung der Milizaufgebote würden die Austräger die Wohnungen der Betroffenen auch im vierten Stock finden.³¹

Zutrittskarte zur Abstimmung über die Kantonsverfassung von 1875. Den Stimmzettel erhielten die Stimmberechtigten damals erst im Abstimmungslokal.



Auch sonst zeigt die neue direkte Demokratie ihre Tücken. So berichtet ein weiterer Leserbrief von 1875 – es ging um die ersten eidgenössischen Referenden –, dass ein Unterschriftensammler sich von der Abwesenheit des Familienvaters nicht abschrecken liess. Es habe gar nichts auf sich, ob Frau oder Mann unterzeichneten, wenn nur der Name dastehe, habe er der Gattin an der Haustür erklärt. Die Frau sei aber «glücklicherweise gescheiter oder ehrlicher als der Sendbote» gewesen und habe die Unterschrift verweigert.³²