

150 Jahre direkte Demokratie in Basel-Stadt

Bis 1875 galt Basel-Stadt als politisch rückständig. Dann brachte eine neue Verfassung ein rundum modernisiertes Politsystem und die Einführung von Volksinitiative und Referendum. Der demokratische Nachzügler Basel-Stadt ist heute der schweizweit fleissigste Unterschriftensammler.

Eva Gschwind*

Am Abend des 9. Mai 1875 stieg in der Kleinbasler Burgvogtei, der Vorgängerin des Volkshauses, eine grosse Feier. Die Presse schwärmte von einer zum Bersten mit Feiernden gefüllten Halle, von Gesellschaftsfahnen und fröhlichem Vereinsgesang. Basel-Stadt hatte an diesem Sonntag einer neuen Kantonsverfassung zugestimmt und sein Politsystem radikal entrümpelt. Denn so angesehen die Stadt war: Politisch galt sie als etwas antiquiert, wurde sie doch noch weitgehend ehrenamtlich von 13 Ratsherren und zwei Bürgermeistern aus den alteingesessenen Familien regiert.

Nicht, dass die Basler die Burckhardts, Stähelins, Vischers oder Sarasins gänzlich entmachten wollten. Aber der Staat sollte effizienter werden – und vor allem demokratischer. Die aufstrebenden Freisinnigen, die damals noch die Arbeiterschaft vertraten, und mit ihnen Tausende von zugewanderten Schweizern verlangten das Ende von «Geldaristokratie» und «Fabrikadel».

Regierungsrat ist neu Vollzeitjob, Zünfte werden entmachtet

Die neue Verfassung schuf eine siebenköpfige, bezahlte Vollzeitregierung, die nicht länger faktisch Vermögenden vorbehalten war. Die Zünfte verloren ihre Sitze im Grossen Rat, und mit der Einführung von sieben Departementen entstand eine professionelle Verwaltung. Über Bord geworfen wurde ausserdem die lästige Doppelspurigkeit von Kantons- und Stadtbehörden, die eine effiziente Planung der rasch wachsenden Stadt ausbremsete. Und schliesslich erhielt die (männliche) Bevölkerung wie in anderen Kantonen ein Mitspracherecht bei Gesetzen und Ausgaben.

Nun wurde auch Basel-Stadt eine direkte Demokratie mit Volksinitiative und Referendum. Das Referendum hatte ein Jahr zuvor schon der Bund eingeführt. Es wäre merkwürdig gewesen, wenn die Basler auf nationaler Ebene Unterschriften gegen unliebsame Parlamentsbeschlüsse hätten sammeln dürfen, nicht aber kantonal.

Letzte Verhinderungsversuche im Grossen Rat

Natürlich kostete es die Konservativen Überwindung, ein Regierungssystem verschwinden zu sehen, das «mit Ehren und Erfolg» gewirkt habe. Und auch die Einführung von Volksinitiati-

ve und Referendum stiess auf Misstrauen. Im Grossen Rat, wo der von einer Kommission ausgearbeitete Verfassungsentwurf im März 1875 beraten wurde, gab es Streichungsanträge.

Bankier Adolf Burckhardt-Bischoff warnte: «Hier haben wir die Komplikation der Staatsmaschine, eine Hemmung des Räderwerks.» Ludwig Ehinger, ebenfalls Bankier, bezweifelte die Politikfähigkeit des Volks. Die Stimmbürger hätten in anderen Kantonen fortschrittliche Gesetze verworfen. Ein Seitenhieb auch gegen die Baselbieter

Nachbarn, die sich hartnäckig gegen eine Einkommenssteuer sträubten.

Herrschende rechneten mit wenig Interesse

Der Grosse Rat stimmte den neuen Volksrechten schliesslich mit grossem Mehr zu. Zum Referendum gab es sogar nur fünf Gegenstimmen. Neben den Freisinnigen, die vor der Machtübernahme standen, hatte eine liberal-konservative Mitte die Zeichen der Zeit erkannt. In Basel musste die direkte Demokratie nicht mit einem spektaku-

lären Volksprotest erkämpft werden, wie einige Jahre zuvor etwa in Zürich. Viel eher hat Basel-Stadt die Volksmitsprache als einer der letzten Kantone nachvollzogen, um nicht abseits zu stehen. Im Übrigen rechneten die Politiker nicht mit einer starken Einmischung des Stimmvolks.

Die damals nötigen tausend Unterschriften für eine Initiative oder ein Referendum entsprachen 13 Prozent der Stimmbürger, eine ziemliche Hürde. Dass die Bevölkerung ihre Mitspracherechte ausgiebig nutzen würde – es

überstieg wohl die damalige Vorstellungskraft.

Bürgergruppierungen griffen rasch ins Politikgeschehen ein. Der erste Versuch eines Referendums scheiterte im Sommer 1875 zwar kläglich. Eine Gruppe Freisinniger störte sich am hohen Preis, den der Grosse Rat für die Verstaatlichung des Trinkwassers beschlossen hatte, und sammelte Unterschriften. Weil in der Stadt aber das eidgenössische Sängerfest stattfand, gingen ihre Bemühungen im Trubel unter. So konnten die Besitzer der bisher privaten Wasserleitungen Millionen einstecken, ohne sich einer Volksabstimmung stellen zu müssen.

Im Jahr darauf klappte es mit dem ersten Referendum. Die Stimmbürger lehnten ein Kanalisationsgesetz ab, das den unzumutbaren hygienischen Verhältnissen rund um den Birsig ein Ende setzen wollte. Hauseigentümer scheuten die Kosten und warnten erfolgreich vor höheren Mietzinsen – so stank die Altstadt weitere Jahre vor sich hin.

Die Bevölkerung nutzte die Volksrechte jedoch auch, um ihre Stadt zu modernisieren. Die allererste Initiative forderte 1877 eine dritte Rheinbrücke. Das untere Basel befürchtete, von der Stadtentwicklung abgehängt zu werden, und setzte den raschen Bau der Johannerbrücke durch.

Einblick in Gefühlslagen der jeweiligen Zeit

In den ersten Jahrzehnten betrafen viele Abstimmungen die Stadtgestaltung. Ab den 1920er-Jahren kamen sozialpolitische Forderungen hinzu. So gehen in Basel-Stadt die erste Altersrente und das erste Feriengesetz auf eine Volksinitiative zurück. Schliesslich rückten ab den 1960er-Jahren Umweltthemen ins Zentrum. Nach Jahren des ungebremsen Wachstums verlangte die Bevölkerung wieder mehr städtische Lebensqualität, Anliegen wie die Verkehrsberuhigte Stadt und der Schutz der Altstadt wurden nun mehrheitsfähig.

Volksabstimmungen ermöglichen einen einzigartigen Einblick in die Interessen und Gefühlslagen der jeweiligen Zeit. So mag heute kurios anmuten, dass sich die Baselstädter 1979 im Grundsatz bereit erklärten, das bernische Laufental bei sich aufzunehmen. Im Kontext der zuvor gescheiterten Wiedervereinigung mit Baselland ist es aber besser zu verstehen. Die Aussicht, als Stadtkanton doch noch grösser und einflussreicher zu werden, schien verlockender als die Angst, künftig auf



Basler Frauen sagen 1954 bei einer Befragung klar Ja zum Frauenstimmrecht. Eingeführt hat es Basel-Stadt auf kantonaler Ebene aber erst 1966 – immerhin als erster deutschsprachiger Kanton. Bild: Staatsarchiv BS (StABS, BSL 1013 1 534 3)

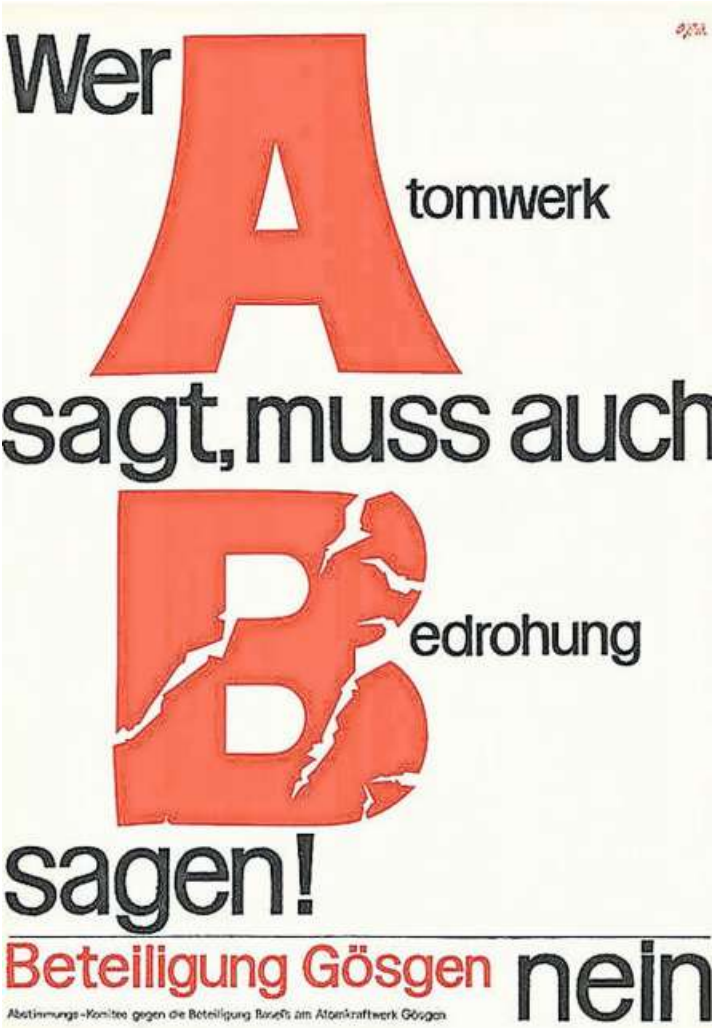
Sieben Volksentscheide, die Basel-Stadt geprägt haben



Beamte im Visier der Volksrechte: Abstimmungsplakat zu einem Ja zur Unvereinbarkeits-Initiative von 1922. Bild: Plakatsammlung SFG Basel



Auto frisst Aeschenvorstadt: Abstimmungsplakat von 1954. Die «Aesche» musste tatsächlich weichen. Bild: Plakatsammlung SFG Basel



Abstimmungsplakat zur Beteiligung der IWB am AKW Gösgen. Die Atom-Skepsis ist in Basel weiterhin gross. Bild: zvg

Volkswille Am 9. Mai 1875 nahm Basel-Stadt eine neue Verfassung an, die insgesamt das politische System, wie wir es noch heute kennen, festschrieb: die siebenköpfige Vollzeitregierung, die sieben Departemente, die Verwaltung der Stadt durch den Kanton und vieles mehr. Seither gibt es auch die Möglichkeit von Volksinitiative und Referendum. Insgesamt rund 650 Mal konnten die Stimmberechtigten im Stadtkanton ihrem Willen ganz direkt Ausdruck verleihen.

Es gab selbstverständlich wenig bahnbrechende Volksverdikte, wie etwa eine neue Rolltreppe im Bahnhof SBB. In vielen Fällen hingegen sahen sich Regierung und Parlament zum Handeln gezwungen, manchmal gelang es, ein gesellschaftliches Umdenken zu bewirken oder der Stadt ein neues Gesicht zu verleihen, manchmal wurden aber auch Veränderungen abgeblockt. An sieben Abstimmungen mit Langzeitwirkung wird hier erinnert:

Keine alleinige Macht für niemand (1905)

Drei Volksinitiativen brauchte es, bis sich Sozialdemokraten, Katholiken und Liberale endlich gegen die selbstherrlich dominierenden Freisinnigen durchsetzen und ihnen mit der Proporzwahl eine gerechte Machtverteilung im Parlament abtrotzen konnten. Der rasante Aufstieg der Sozialdemokraten begann. Zudem begünstigte das neue Wahlsystem die Gründung neuer Parteien.

Mahnmal der Altstadt-Zerstörung (1936).

Bis heute entstellt das klobige Polizeiverwaltungsgebäude Spiegelhof den mittelalterlichen

Fischmarkt. Kein anderer Bau hat stärker zur Teilerstörung der Altstadt beigetragen, in Zeiten höchster Wirtschaftskrise war aber jedes staatliche Arbeitsprojekt willkommen. Erst ab den 1970er-Jahren beginnt die Stimmbevölkerung, die Altstadt zu schützen. Für die Aeschenvorstadt war es da zu spät, um ein Beispiel zu nennen.

Das Ende männlicher Besitzstandsverwaltung (1920, 1927, 1946, 1954 und 1966)

Insgesamt fünf (!) Anläufe benötigten Basels Männer, bis sie den Frauen endlich die politische Mündigkeit zusprachen, immerhin als erste in der Deutschschweiz. Mit der Einführung des Frauenstimmrechts kam der Kanton schlagartig zu 85'000 neuen Stimmbürgerinnen, was sich allerdings nicht in

einer höheren Stimmbeteiligung äusserte – im Gegenteil.

Atomkraft? Nein danke (1977)

Die Atom-Lobby prognostizierte düstere Zeiten. Trotzdem lehnten die Stimmberechtigten 1974 eine 10-Prozent-Beteiligung der Industriellen Werke Basel (IWB) am Atomkraftwerk Gösgen ab. Drei Jahre später nahmen sie die «Atomschutz-Initiative» an. Bis heute muss sich der Kanton gegen die Nutzung von Kernenergie wenden und darf keine Beteiligungen an AKW halten. Die klare Ansage ebnete früh den Weg für eine alternative Energiepolitik.

Rettung von Grünflächen vor Überbauung (1982)

Die Stimmbürger haben später noch weitere Grünflächen vor

Überbauung gerettet, etwa den Schwarzpark und den Landhof. Nie haben sie dafür aber so tief in die Staatskasse gegriffen wie für das Bäumlhof-Areal zwischen der Stadt und Riehen: Es waren 93 Millionen Franken. Begünstigend wirkte, dass das massive Bevölkerungswachstum der Nachkriegszeit einen Knick erlitten hatte.

Ambitioniert zur Klimagerechtigkeit (2022)

Plötzlich strömte die Jugend wieder lautstark auf die Strasse, um vor der Erderwärmung zu warnen. Die Bewegten reichten ausserdem die Klimagerechtigkeitsinitiative ein, die verlangte, dass der Kanton die Treibhausgasemissionen bis 2030 auf Netto-Null senkt. Die Stimmberechtigten gaben einem Gegenvorschlag den Vorzug, der Net-

to-Null bis 2037 festlegt. Es ist auch so die schweizweit ambitionierteste Zielvorgabe. Eine Folge davon ist, dass das Fernwärmenetz in Basel um 60 Kilometer ausgebaut wird.

Nur mit Schweizer Pass! (1994, 2010, 2024)

Einst bürgerte Basel sehr liberal ein. Mit den Weltkriegen und strengerer Regelungen des Bundes erhöhte auch Basel-Stadt die Hürden für die Einbürgerung und damit den Zugang zum Stimmrecht. 2024 schmetterten die Stimmberechtigten ein Stimmrecht für Menschen ohne Schweizer Pass zum dritten Mal ab. Und zementierten damit den grössten Makel der Basler Demokratie: Die Hälfte der Bevölkerung ist von der Mitbestimmung ausgeschlossen.

Eva Gschwind

eine ländliche Enklave Rücksicht nehmen zu müssen.

Krisenmomente der Demokratie: Abstimmungen über Belangloses

So alt wie die Lust an Mitsprache ist in Basel-Stadt die Klage über faule Stimmbürger. Zwei Volksinitiativen, die Anfang des 20. Jahrhunderts einen Stimmzwang forderten, hatten allerdings keine Chance.

Ab den 1960er-Jahren verlängerte sich die Mängelliste der direkten Demokratie: Volksinitiativen blieben jahrelang in den Schubladen der Verwaltung liegen. In Abstimmungskämpfen gaben finanzstarke Verbände und einseitige Propagandafluten den Takt an. Gleichzeitig mehrte sich der Unmut über eine stetig zunehmende Zahl an – noch dazu «unwichtigen» – Abstimmungen. 1977 zitierte Grossratspräsident Carl Miville in seiner Antrittsrede deshalb den Schrift-

«Hier haben wir die Komplikation der Staatsmaschine, eine Hemmung des Räderwerks.»

Adolf Burckhardt-Bischoff
Grossrat von 1868 bis 1902
über den Verfassungsentwurf

eines Anliegens erzwingen wollen. Bis heute sind gut 300 Referenden und fast 190 Initiativen zur Abstimmung gelangt. Die Chancen von Komitees, dass sich das Sammeln lohnt, sind intakt: Die Erfolgsquote beider Instrumente liegt im Schnitt bei knapp 40 Prozent. Dabei gilt es mitzudenken, dass viele Initiativen zurückgezogen werden, weil der Grosse Rat einen akzeptablen Gegenvorschlag gemacht hat.

Basel-Stadt ist Spitzenreiter beim Unterschriftensammeln

Hauptakteure der Volksrechte sind Parteien und Verbände. Im bunten Mosaik an Mitspielenden fanden aber viele weitere Interessengruppen Platz, von den Pflanzlandpächtern bis zu den Trolleybus-Anhängern. Bis in die 1950er-Jahre wurden Initiative und Referendum klar stärker und erfolgreicher von der bürgerlichen Seite genutzt. In

den 1980er- und 1990er-Jahren okkupierten dann links-grüne und staatskritische Gruppierungen die Volksrechte geradezu. Unterdessen verteilt sich ihre Nutzung wieder breiter.

Und die Volksrechte bleiben populär: Der Stadtkanton nimmt beim Unterschriftensammeln den schweizweiten Spitzenplatz ein. In den letzten knapp 50 Jahren brachte zwar der Kanton Zürich am meisten Volksinitiativen zur Abstimmung, dafür schwingt Basel-Stadt unangefochten bei den fakultativen Referenden obenaus.

Besorgte Politiker hatten 1875 zu Recht gewarnt: Wo ihre Arbeit nicht überzeugt, setzt das Volk die «Komplikation der Staatsmaschine» in Gang.

*Die Politikwissenschaftlerin Eva Gschwind ist Autorin des Buchs «Auf zur Urne! Direkte Demokratie in Basel von den Anfängen bis heute» (2022).