

# Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte



Fünfter Band: Die Schweiz



Duncker & Humblot *reprints*



# Schriften des Vereins für Socialpolitik.

121. Band.

Verfassung und Verwaltungsorganisation  
der Städte.

Fünfter Band.

Die Schweiz.



Leipzig,  
Verlag von Duncker & Humblot.  
1906.

Verfassung  
und  
Verwaltungsorganisation  
der Städte.

Fünfter Band.

Die Schweiz.

Mit Beiträgen von

C. Escher, Max Huber, A. Im Hof, Henri Fazy,  
A. Bodelier.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik  
herausgegeben.



Leipzig,  
Verlag von Duncker & Humblot.  
1906.

**Das Übersetzungsberecht wie alle andern Rechte sind vorbehalten.**

# Inhaltsverzeichnis.

---

## Die Schweiz.

### I. *Verfassung und Verwaltung der Stadt Zürich.*

Von Dr. C. Escher und Prof. Dr. Max Huber in Zürich.

Seite

Vorbemerkung . . . . .	2
Rechtsquellen, Literatur . . . . .	3
1. Das Stadtgebiet . . . . .	4
2. Gemeinde und Gemeindevertretung . . . . .	9
3. Gemeindevorstand und Gemeindebeamte . . . . .	21
4. Verhältnis des Stadtrates und des Großen Stadtrates . . . . .	26
5. Heranziehung der Bürger zu anderweitigen städtischen Ehrenämtern (Armen- und Schulverwaltung usw.) . . . . .	28
6. Verhältnis der Stadt zu den umliegenden Landgemeinden . . . . .	30
7. Verhältnis der Stadt zur Staatsregierung . . . . .	32
8. Die Polizei und die Gemeinde . . . . .	40

### II. *Verfassung und Verwaltung der Stadt Basel.*

Von Dr. A. Im Hof, Sekretär des Regierungsrates von Basel-Stadt.

1. Einleitung. — Bevölkerung: Niederlassung, Bürgerrecht und soziale Gliederung. — Parteien . . . . .	45
2. Die Bürgergemeinde und die bürgerlichen Stiftungen und Korporationen .	55
3. Einwohnergemeinde und Staat. — Politische Rechte, insbesondere Referendum, Initiative und Wahlen . . . . .	59
4. Der Große Rat. — Befugnisse — Verhältnis zum Regierungsrat — Sozialpolitik der Behörde (Berufsgliederung der Mitglieder) . . . . .	62
5. Die Verwaltungsbehörden: Regierungsrat — Departemente — Kommissionen. — Die Beamten. . . . .	66
6. Verhältnis zu den Nachbargemeinden . . . . .	70
Anhang . . . . .	72

---

### III. *La Commune de Genève.*

Par Henri Fazy.

1. Historique . . . . .	77
2. Conseil Municipal . . . . .	78

	Seite
3. Composition du Corps Municipal . . . . .	79
4. Administration Municipale . . . . .	80
5. . . . .	82
6. Situation de la Ville à l'égard de la banlieue . . . . .	82
7. Situation de la Ville vis-à-vis de l'Etat . . . . .	83
8. Finances Municipales. . . . .	84

---

#### IV. Verfassung und Verwaltung der Stadt Bern.

Bon Dr. jur. Alphonse Baudelier, Stadtschreiber der Stadt Bern.

1. Stadtgebiet . . . . .	89
2. Vertretung der Bürgerschaft. . . . .	110
3. Gemeindevorstand und Gemeindebeamte . . . . .	123
4. Verhältnis des Gemeindevorstandes zu der Gemeindevertretung . . . . .	125
5. Heranziehung der Bürger zu anderweitigen städtischen Ehrenämtern . . . . .	128
6. Verhältnis der Stadt zu den umliegenden Gemeinden . . . . .	130
7. Verhältnis der Städte zu der Staatsregierung . . . . .	131

---

# Verfassung und Verwaltung der Stadt Zürich.

Von

Dr. C. Escher und Prof. Dr. Max Huber  
in Zürich.

---

## **Vorbermerkung.**

Nachfolgende Darstellung der Verfassung und Verwaltung der Stadt Zürich hält sich soweit möglich an das vom Verein für Socialpolitik aufgestellte Bearbeitungsschema. Indessen mußten angefichts der grundsätzlichen Verschiedenheiten der schweizerischen und deutschen Staatsverfassungen namentlich mit Bezug auf die Behördenorganisation mehrere Abweichungen gemacht werden. Der Abschnitt über Bürger- und Einwohnergemeinde erforderte einige Ausführungen über das Gemeinde- und Bürgerrechtswesen des Kantons Zürich, da diese Verhältnisse außerhalb der Schweiz wenig bekannt sein dürften. Mit Rücksicht auf den beschränkten Umfang der Darstellungen mußten zahlreiche, jedoch unerhebliche Details weggelassen werden.

---

## Rechtsquellen.

Die zürcherische Verfassung vom 18. April 1869 wurde im Jahre 1890 revidiert (Art. 55<sup>bis</sup>) in dem Sinne, daß auf dem Wege der Gesetzgebung für Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern besondere Formen der kommunalen Organisation und Verwaltung geschaffen werden können. Diese Revision erfolgte mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse der Stadt Zürich und ihrer Ausgemeinden (siehe unten sub VI), welche auf dem Wege der kantonalen Gesetzgebung durch das sog. Zuteilungsgesetz vom 9. August 1891 geordnet wurden. Gebrauch machend von der ihr durch das Zuteilungsgesetz verliehenen Autonomie gab sich die Stadt Zürich die Gemeindeordnung vom 24. Juli 1892, welche teilweise ersezt ist durch die Verordnung vom 29. August 1896, betr. Organisation einzelner Verwaltungsabteilungen des Stadtrats. Sämtliche die Stadt speziell betreffenden kantonalen Gesetze sowie die Beschlüsse und Verordnungen der kommunalen Organe finden sich in der amtlichen Sammlung: Beschlüsse und Verordnungen von Behörden der Stadt Zürich. 1893 ff., bis jetzt 6 Bde. Ferner kommen in Betracht die Bundesverfassung vom 19. April 1874, das zürch. Gemeindegesetz vom 27. Juni 1875.

## Literatur.

- Streuli, Verfassung des cibg. Standes Zürich 1902.  
Dr. C. Escher, Der Finanzhaushalt der Stadt Zürich. Zürich 1901.  
Dr. A. Böckhardt, Die Verwaltung der Stadt Zürich. Zürich 1903.  
Dr. Eugen Grossmann, Die Finanzen der Stadt Zürich 1904.
-

## I. Das Stadtgebiet.

Das Stadtgebiet besteht aus der früheren Stadt Zürich und elf mit ihr vereinigten Gemeinden. Alle innerhalb dieses Gebietes bis dahin existierenden politischen, Schul- und anderen Gemeinden sind dadurch aufgehoben worden, nur die kirchliche Gemeindeorganisation ist unberührt geblieben.

Der Stadtbann ist eingeteilt in fünf sehr ungleich bevölkerte Kreise, welche bilden:

- a) Unterabteilungen für Abstimmungen der ganzen Gemeinde,
- b) Wahlkreise für den Grossen Stadtrat, die Schulbehörden und Lehrer,
- c) Betreibungscreise,
- d) Friedensrichterkreise.

Die Stadt Zürich bildet einen Teil des Bezirks Zürich, der aber nur ein administrativer Bezirk der Staatsverwaltung ohne corporative Existenz ist.

### Einwohnerschaft und Bürgerschaft; das zürcherische Gemeindewesen.

Das Verhältnis von Einwohnerschaft und Bürgerschaft ist im schweizerischen Staatsrecht wesentlich verschieden von demjenigen im preussischen Recht und in den meisten nicht-schweizerischen Rechten. Die Bürgerschaft ist nicht die politisch berechtigte Einwohnerschaft, sondern lediglich die Gesamtheit derjenigen Personen, welche ohne Rücksicht auf Domizil ein festes Heimatsrecht in der betreffenden Gemeinde haben. Die Bürgergemeinde ist eine Korporation, deren Funktionen auf die rein bürgerlichen Angelegenheiten (Aufnahme von neuen Bürgern, Verwaltung der Bürgergüter, Verwaltung des auf das sog. Heimatsprinzip basierten Armen- und Wermundschäftsweisen) beschränkt sind.

Die Einwohner- oder politische Gemeinde dagegen ist eine reine Gebietskörperlichkeit, d. h. sie umfasst alle diejenigen Personen — aber nur diese —, welche auf dem Gebiete der Gemeinde wohnen. Diese Ge-

meinde ist im wesentlichen die Trägerin der ganzen kommunalen Verwaltung; sie übt alle Funktionen aus, die nicht anderen Gemeinden, wie Schul-, Kirch- oder sonstigen Gemeinden überwiesen sind. Auch die Bürgergemeinde ist basiert auf die politische Gemeinde; sie unterscheidet sich von dieser dadurch, daß ihre Verwaltung ausschließlich durch Bürger erfolgt, und daß ihre Ansprüche und Verpflichtungen gegenüber den Bürgern nicht abhängig sind von deren Domizilierung im Gebiet der Gemeinde.

Zur Verwaltung der politischen Gemeinden sind ebenfalls nur Schweizerbürger berufen.

Die Schulgemeinden sind Territorialkörperschaften, die sich von den politischen Gemeinden im wesentlichen nur durch den bestimmten, eng umschriebenen Zweck unterscheiden. Auch die Kirchgemeinden sind Territorialkörperschaften, bestehend aus allen im Gebiet der Kirchgemeinde domizilierten evangelischen Landeseinwohnern, die nicht ausdrücklich ihre Richtzugehörigkeit zur Landeskirche erklärt haben. Ausnahmen bilden die französischen und die katholischen Kirchgemeinden.

Die verschiedenen Arten von Gemeinden decken sich in der Regel in einheitlichen, geschlossenen Ortschaften; in größeren Verhältnissen fallen sie dagegen auseinander. Seit der Vereinigung der elf Altengemeinden mit der Altstadt Zürich bilden diese zusammen eine einzige politische Gemeinde, welche die Funktionen der Schulgemeinde in sich aufgenommen hat, und eine einzige Bürgergemeinde; dagegen liegen im Stadtbann Zürich dreizehn selbständige Kirchgemeinden.

### Die politische oder Einwohnergemeinde.

Sie umfaßt alle im Stadtbann domizilierten Personen. In rechtlicher Beziehung sind zu unterscheiden:

- die Gemeindebürger, welche sämtliche Rechte (in der politischen und in der Bürgergemeinde) sofort nach Erlangung des Domizils ausüben können; in bürgerlichen Angelegenheiten auch dann, wenn sie in einer anderen Gemeinde des Kantons als der Heimatgemeinde wohnen,
- niedergelassene Schweizerbürger, d. h. kantonsangehörige oder kantonsfremde Bürger anderer Gemeinden.

(Diese haben am Niederlassungsorte alle Rechte der Gemeindebürger mit Ausnahme des Mitanteils an Bürger- und Korporationsgütern und des Stimmrechts in rein bürgerlichen Angelegenheiten, d. h. sie haben Anspruch auf Genuss der Gemeindeanstalten und Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten, das Stimmrecht jedoch erst drei Monate

nach Deponierung der Ausweischriften in der Gemeinde. Sofort nach der Hinterlegung der Schriften erwirbt der Schweizerbürger das Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten; ebenso auch in kantonalen und kommunalen Abstimmungen, sofern der Niedergelassene aus einer anderen Gemeinde des Kantons eingewandert ist.)

- c) Die niedergelassenen Fremden; die Rechte und Pflichten dieser richten sich nach den Staatsverträgen, welche den Angehörigen der für die schweizerische Einwanderung wichtigsten Staaten im wesentlichen Gleichberechtigung gewähren. Die Fremden sind jedoch von den politischen Rechten (Wahl-, Stimm- und Initiativrecht) ausgeschlossen.

Die Organe der politischen Gemeinde Zürich sind die Gemeinde, d. h. die Stimmberechtigten, der Große Stadtrat, der Stadtrat, die Zentralschulspflege und die städtischen Beamten. Da diese Organe tatsächlich die Träger des ganzen kommunalen Lebens sind, bezieht sich die folgende Darstellung im wesentlichen nur auf sie.

### Die Bürgergemeinde.

Nach schweizerischem Staatsrecht ist das Gemeindebürgerrecht die Grundlage des Kantonsbürgerrechts und dieses die Voraussetzung des Schweizerbürgerrechts. Das Bürgerrecht wird außer durch familienrechtliche Akte erworben durch Einkauf und Erstzung. Hierzu berechtigt sind nach der Kantonsverfassung Kantons- und Schweizerbürger unter Erfüllung der gesetzlichen Bestimmungen. Die Erteilung des Bürgerrechts an solche auf Grund zehnjähriger Niedergelassung oder gegen Einkauf erfolgt durch die Exekutive der Bürgergemeinde (bürgerliche Abteilung des Stadtrats). Die Erteilung des Bürgerrechts an Ausländer ist ebenfalls Sache der Gemeinde, jedoch bedingt durch eine vorgängige Erlaubnis des Bundesrates. Seit dem 1. Januar 1904 ist ein Bundesgesetz vom 25. Juni 1903, betr. Erwerbung des Schweizerbürgerrechts und Verzicht auf dasselbe in Kraft, welches im Gegensatz zu dem früheren Gesetz vom 3. Juni 1876 die Einbürgerung erleichtert und den Kantonen gestattet, auf dem Wege der Gesetzgebung noch weiter zu gehen. Das Bürgerrecht wird an Ausländer erteilt von der bürgerlichen Abteilung des Stadtrats, wenn die zu Naturalisierenden in der Schweiz geboren sind, von der bürgerlichen Abteilung des Großen Stadtrats dagegen in allen übrigen Fällen. Diese Behörde ist auch allein kompetent für Bürgerrechtschenkungen.

Von der durch das neue Bundesgesetz den Kantonen verliehenen

Kompetenz der Zwangseinbürgerung Fremder hat der Kanton Zürich bis jetzt noch keinen Gebrauch gemacht, doch steht ein solches Gesetz in Aussicht. Der Verlust des Bürgerrechts kann nach schweizerischem Staatsrecht außer durch Verheiratung mit einem Ausländer nur durch ausdrücklichen Verzicht erfolgen (Bundesverfassung Art. 44).

Die Bürgergemeinde im weitern Sinne ist die Gesamtheit der Bürger, die im engeren Sinne jedoch die Gesamtheit der in Zürich domizilierten stimmfähigen Bürger. Die Organe der Bürgergemeinde sind keine selbstständigen Behörden, sie sind ohne besondere Wahl gebildet aus den bürgerlichen Mitgliedern der entsprechenden Organe der politischen (Einwohner-) Gemeinde (Bürgergemeinde, bürgerliche Abteilungen des Grossen Stadtrats und des Stadtrats). Die Funktionen dieser Behörden sind analog denjenigen der ihnen parallelen Organe der Einwohnergemeinde. Die Funktionen der Bürgergemeinde sind außer Erteilung des Bürgerrechts die Armenpflege und die Verwaltung der bürgerlichen Güter und Stiftungen.

### Rechtliche und soziale Gliederung der Einwohnerschaft und Bürgerschaft.

Eine rechtliche Gliederung der Bevölkerung von prinzipieller Art gibt es nicht außer derjenigen in Bürger, Niedergelassene und Fremde, in Stimmberechtigte und Nichtstimmberechtigte. Es entspricht dem in der Bundes- und Kantonsverfassung niedergelegten demokratischen Prinzip der Gleichheit. Alle Wahlkreise sind deshalb auf die Bevölkerung basiert, und jeder Stimmberechtigte hat eine gleichwertige Stimme. Die Stimmberechtigung der Schweizerbürger ist nur mit Rücksicht auf Geschlecht, Alter und Besitz der bürgerlichen Ehren beschränkt; die Niederlassungsdauer spielt nur eine geringe Rolle. Jeder Zensus und jede Beschränkung oder Steigerung der politischen Berechtigung mit Bezug auf diesen ist ausgeschlossen.

Der in früherer Zeit nicht nur rechtlich, sondern vielsach auch sozial hervortretende Unterschied zwischen Bürgern und Niedergelassenen ist heute in den grössern Verhältnissen des Gemeinwesens infolge der relativen Unerheblichkeit der bürgerlichen Vorteile und der massenhaften Einbürgerung fremder Elemente sozusagen ganz verwischt.

Der bedeutendste Unterschied ist der zwischen Schweizern und Fremden. Infolge des abnorm hohen Prozentsatzes von Fremden spielen ähnlich wie in den Grenzstädten Genf und Basel die Ausländer eine außergewöhnliche Rolle. Die zahlreiche Einwanderung wenigbemittelter oder

geradezu mittellosen Familien bringt eine schwere Belastung der Gemeindefinanzen, speziell infolge der Ansprüche an die Schule, mit sich. Die Ausländer bilden sodann eine empfindliche Konkurrenz für die Inländer auf fast allen Gebieten des Handels und der Industrie; in gewissen Branchen haben sie die Inländer großenteils verdrängt, so im Maurergewerbe (Italiener) und als Dienstboten (Deutsche). Auf der andern Seite müssen die Ausländer vielfach auch als treibende Elemente betrachtet werden, so daß ein Teil des kommerziellen Aufschwunges ihnen zuzuschreiben ist. Es besteht ein gewisser, auf der Landschaft viel fühlbarerer Gegensatz zwischen Fremden und Einheimischen, der nicht nur wirtschaftlicher Konkurrenz entspringt, sondern auch damit zusammenhängt, daß die sozialdemokratische Propaganda großenteils von Fremden oder naturalisierten Personen ausgeht. Vereinzelt ist es auch schon zu kleineren Unruhen gekommen wegen der zahlreichen Italienerbevölkerung, unter der Delikte gegen das Leben zeitweise ziemlich häufig sind.

Indessen ist es nicht Sache der Gemeinde, die Niederlassung fremder Elemente zu regulieren. Hierfür kommen außer kantonalen Gesetzen namentlich die vom Bunde abgeschlossenen Staatsverträge in Betracht. Immerhin ist zu bemerken, daß die Auslegung dieser Gesetze- und Vertragsbestimmungen durch die kommunalen und staatlichen Behörden von sehr liberalen und humanen Prinzipien bestimmt ist, welche sich nicht allseitiger Billigung erfreuen, da die durch die Staatsverträge garantie Reziprozität in der Gleichbehandlung der Ausländer und Inländer für die Schweizer im Ausland in manchen Richtungen von geringerem Werte ist als für die Fremden in der Schweiz.

Im übrigen ist die soziale Gliederung der Einwohnerschaft im wesentlichen durch Beruf und finanzielle Stellung bestimmt. Die Altbürgerschaft, d. h. die vor der Vereinigung in der eigentlichen Stadt verbürgerten und speziell die, welche schon vor der Revolution das Bürgerrecht besaßen, sind numerisch eine so verschwindende Minderheit, daß ihnen keine politische Bedeutung mehr zukommt. Auch die Zünfte, die in Bern noch einen Teil der speziell bürgerlichen Verwaltung besorgen, sind rein private Gesellschaften geworden. Eine Stärkung des bürgerlichen Elements im politischen Leben ist nur vereinzelt und ohne Erfolg von den Zünften angestrebt worden.

Religiöse Gegensätze beginnen erst in neuerer Zeit hervorzutreten. Durch die starke Einwanderung aus katholischen Gebieten (katholischen Gegenden der Schweiz, Italien, Deutschland) hat sich in der ursprünglich rein reformierten Stadt eine sehr erhebliche katholische Minderheit gebildet,

welche neuestens durch eigene Kandidaten und eigene Presse auch politisch sich bemerkbar zu machen strebt, — indessen noch ohne merklichen Einfluß.

Die Juden, welche in einigen Geschäftsbranchen (Getreide- und Lieferschaftshandel, Wechselgeschäft, gewisse Zweige des Klein- und Haushandel) teilweise dominieren, üben weder durch ihre Zahl noch durch ihre finanziellen Mittel einen hervorragenden Einfluß aus.

## II. Gemeinde und Gemeindevertretung.

### a. Das Volk (die Gemeinde).

Die Gemeindeverfassung von Zürich beruht auf den gleichen staatsrechtlichen Prinzipien wie die Staatsverfassung selber. Die Volkssovereinheit kommt dadurch zum lebendigen Ausdruck, daß die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten, soweit möglich, von der Gesamtheit der stimmberechtigten Schweizerbürger durch die Stimmurne ausgeübt wird. So weit dies untrüglich ist, erfolgt die Verwaltung durch Behörden, die fast sämtlich vom Volk gewählt sind. Auch diesen, wenigstens der höchsten Behörde, dem Großen Stadtrat gegenüber haben die Stimmberchtigten das Recht des Referendums. Daher ist ein Gegensatz zwischen Volk und Behörden sozusagen unmöglich, alles geht auf einen einzigen Willen zurück, den der Majorität der Stimmberchtigten. Endlich steht den Stimmberchtigten das Recht der Motion und der Initiative zu.

Die Gemeinde besteht aus den stimmberechtigten, ortsanwesenden Bürgern und Niedergelassenen, d. h. im wesentlichen aus allen in bürgerlichen Ehren stehenden, männlichen, volljährigen (20 Jahre alten) schweizerischen Einwohnern (die Einschränkungen betr. Niedergelassene siehe S. 5 f.).

Die Gemeinde macht ihre Rechte geltend durch die Urne, während vor der Vereinigung, wie übrigens in allen anderen Gemeinden des Kantons, auch eine Gemeindeversammlung aller Stimmberchtigten nach Art der sog. Landsgemeinden bestand.

Die Funktionen der Gemeinde sind:

#### 1. Wahl

- a) in einem einzigen Wahlkreis: Stadtrat und Stadtpräsident,
- b) in den einzelnen Kreisen die Mitglieder des Großen Stadtrates, die Betreibungsbeamten, Friedensrichter und Mitglieder der Zentral-schulpflege, die Kreisschulpfleger, die Primar- und Sekundarlehrer.

Es werden demnach direkt vom Volke fast alle Organe bestellt mit Ausnahme der subalternen Beamten der eigentlichen Verwaltung.

## 2. Abstimmungen:

- a) Obligatorisches Referendum<sup>1</sup> über
  - a) die Gemeindeordnung,
  - β) Beschlüsse, welche neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 20 000 Fr. oder einen jährlichen Ausfall in den Einnahmen des Gemeindegutes von gleicher Höhe zur Folge haben, sowie Einrichtung oder Übernahme von Betriebsunternehmungen, deren mutmaßlicher Voranschlag in Ausgaben über Einnahmen 20 000 Fr. übersteigt,
  - γ) Beschlüsse, welche neue einmalige Ausgaben (auch für Neubauten) im Betrag von mehr als 200 000 Fr. erfordern, ebenso finanzielle Beteiligung an Unternehmungen mittels Aktienübernahme usw. im Betrage von über 200 000 Fr. sowie Eingehen von Bürgschaften und Kautionsleistungen,
  - δ) Schaffung bleibender Ämter mit einer Jahresbesoldung in einem Höchstbetrag von mehr als 5 000 Fr.,
  - ε) Gründung und Übernahme von Schulen ohne gesetzliche Verpflichtung hierzu,
  - ζ) Veränderung des Gemeindegebiets, der Verwaltungskreise und Verwaltungsgemeinschaften mit anderen Gemeinden.
- b) Fakultatives Referendum über anderweitige Beschlüsse des Großen Stadtrates, sofern binnen 20 Tagen nach deren Bekanntmachung wenigstens 2000 Stimmberchtigte beim Stadtrate das unterschriftliche Begehren um Anordnung der Gemeindeabstimmung einreichen.

Eine Volksabstimmung muß ferner stattfinden, wenn die Mehrheit der in einer Versammlung anwesenden Mitglieder des Großen Stadtrates eine solche verlangen oder wenn ein Drittel aller Mitglieder dieses Rates dies tun.

Ausgeschlossen ist das Referendum gegen folgende Beschlüsse des Großen Stadtrates: Wählen, Abnahme der Jahresrechnung und der Geschäftsberichte, die jährlichen Voranschläge und Kredit-

<sup>1</sup> Im schweizerischen Staatsrecht versteht man unter Referendum die Unterwerfung eines Beschlusses einer gesetzgebenden Behörde unter eine Volksabstimmung. Obligatorisch ist das Recht, wenn die Behörde von Amts wegen die Abstimmung anzuordnen hat und Gesetz und Beschluß erst durch die Volksabstimmung perfekt werden; fakultativ dagegen, wenn die Abstimmung nur erfolgen muß, sofern innerhalb einer bestimmten Frist eine gewisse Zahl Stimmberchtigter die Abstimmung verlangen.

erteilungen, soweit sie durch die G.-O. und Beschlüsse zuständiger Behörden bedingt sind, Festsetzung des Steuerfußes und allfällige sonst durch G.-O. dem Referendum entzogene Angelegenheiten.

Der Große Stadtrat kann Beschlüsse als dringlich dem Referendum entziehen, wenn vier Fünftel der versammelten Mitglieder sowie der Stadtrat durch besondere Beschlüsse zustimmen.

- c) Initiativbegehren. Jeder Stimmberechtigte ist berechtigt, dem Präsidenten des Großen Stadtrates eine Motion einzureichen über Gegenstände, welche in die Kompetenz der Gemeinde oder des Großen Stadtrates fallen. Fallen sie in die der Gemeinde und wird die Motion von 2000 Stimmberechtigten oder 30 Mitgliedern der Versammlung des Großen Stadtrates unterstützt, so ist die Motion mit einem Gutachten und eventuellen Gegenvorschlag binnen vier Monaten der Gemeinde zur Abstimmung vorzulegen.

Eine Motion, die in die Kompetenz des Großen Stadtrates fällt, ist von diesem binnen drei Monaten zu erledigen.

Die Vorlagen des Großen Stadtrates an die Gemeinde und die Beschlüsse dieser Behörde, über welche eine Gemeindeabstimmung verlangt werden kann, werden amtlich bekannt gemacht.

Bei Begehren um eine solche Abstimmung und bei Motionen eines einzelnen Stimmberechtigten werden in den Amtslokalen die Unterschriftenbogen ausgelegt, im ersten Fall bis zum Ablauf des zwanzigsten Tages nach dem Beschluss, im letzteren bis zum Ablauf des neunzigsten vom Eingang der Motion an.

In jedem Kreise besteht ein Kreiswahlbureau für Wahlen und Abstimmungen. Dieses entscheidet über die Stimmberechtigung und Gültigkeit der eingelegten Zettel und stellt die Ergebnisse zusammen. Die Mitglieder werden vom Großen Stadtrat gewählt. Die Aufsicht wird vom Zentralwahlbureau ausgeübt, das aus dem Stadtpräsidenten und den drei erstgewählten Mitgliedern der Kreisbureaus gebildet wird. Rekurse sind in erster Linie an diese Behörde zu richten.

Die Stimmregister sind nach Kreisen ausgeschieden.

Weder mit Bezug auf die Registerführung noch wegen der Geschäftsführung der Wahlbureaus haben sich Mißbräuche von Bedeutung feststellen lassen.

### Soziale Folgen der Volksrechte.

Die Rechte, welche die Gemeindeverfassung in Anlehnung an die Staatsverfassung den stimmberechtigten Einwohnern gewährt, haben im allgemeinen keine ungünstigen Wirkungen gehabt; sie fügen sich harmonisch dem politischen System des Kantons und des Bundes ein. Infolge des durch die politische Entwicklung und die herrschenden Institutionen geförderten, ziemlich allgemeinen politischen Verständnisses ist es bis jetzt zu einem unmäßigen und unweisen Gebrauch dieser Rechte nicht gekommen.

Da die Volksrechte Ventile für die öffentliche Meinung bilden und auch die exekutiven Behörden im Kanton und in der Gemeinde aus Volkswahlen hervorgehen, ist ein ernstlicher Gegensatz zwischen Regierung, Parlament und Volk ausgeschlossen. Volkswahlen und Volksabstimmungen nehmen im allgemeinen einen ruhigen, sozusagen geschäftsmaßigen Verlauf.

Der Hauptübelstand, den die Volksrechte im Gefolge haben und der unter Umständen Krisen in der Zukunft bringen könnte, ist das Missverhältnis zwischen der Übernahme staatlicher und kommunaler Aufgaben einerseits und der Sicherung der zu ihrer Durchführung nötigen finanziellen Mittel anderseits. Dieser Gegensatz wird um so schärfer, je mehr die mittellosen oder wenig bemittelten Klassen in Abstimmungen das Übergewicht haben. Hier liegt eine beständige Gefahr für das finanzielle Gleichgewicht der Gemeinde, denn je größer ein staatliches Organ ist, je weiter es von der eigentlichen Verwaltung entfernt ist, um so geringer ist das Gefühl der Verantwortung.

### b. Gemeindevertretung.

Die repräsentativen, sog. parlamentarischen Organe nehmen im schweizerischen Staatsrecht eine durchaus andere Stellung ein, als es in den übrigen konstitutionellen Staaten Europas der Fall ist. Infolge der Prinzipien der unmittelbaren Demokratie liegt das Schwergewicht der Gesetzgebung im Volke selbst, die Volksvertretung hat zwar auf dem Gebiete der Gesetzgebung ebenfalls Initiative, aber im Grunde ist ihre Tätigkeit eine bloß vorbereitende. Dafür sind ihre Kompetenzen in der Verwaltung wiederum viel größer als anderswo, da die Tendenz der schweizerischen Demokratie dahin geht, die Verwaltung (im weitesten Sinne) soviel als möglich ins Volk oder wenigstens in ein dieses möglichst unmittelbar repräsentierendes Organ zu verlegen, die Entwicklung einer selbständigen Bureaucratie dagegen zu verhindern. Immerhin nehmen

auch in der Schweiz sowohl die staatlichen (die eidgenössischen und die kantonalen) als auch die kommunalen Volksvertretungen materiell die Stellung von Parlamenten ein, da, politisch gesprochen, sie die Gesetzgeber sind und die historische Tradition und ihre äußere Organisation ihnen eine solche Rolle im Gemeinwesen anweist. Anderseits wird der Unterschied zwischen der Volksvertretung und den eigentlichen Exekutivorganen in vielen Kantonen und Gemeinden dadurch verwischt, daß beide vom Volke gewählt werden.

### Wahlrecht, Wählbarkeit, Wahlkreise.

Die Gemeindevertretung der Stadt Zürich ist der Große Stadtrat, der in den fünf Kreisen im Verhältnis von 1 Mitglied auf 800 Einwohner (ohne Rücksicht auf Bürgerrecht und Nationalität) auf Grund des allgemeinen, gleichen und geheimen Stimmrechts in direkter Wahl von allen stimmfähigen in Zürich wohnhaften Schweizerbürgern gewählt wird (über die unbedeutenden Beschränkungen siehe oben S. 5 f.).

Nichtwählbar sind außer den aus staatsrechtlichen Gründen Nichtwählbaren nur die Mitglieder des Stadtrates und die vom Stadtrat und der Zentralschulpflege gewählten Beamten, also im wesentlichen nur die Subalternbeamten; wählbar dagegen sind die Volkschullehrer, weil sie selber durch das Volk gewählt sind.

### Organisation und Geschäftsordnung.

Die Mitglieder des Stadtrates wohnen den Sitzungen des Großen Stadtrats mit beratender Stimme bei; der Stadtrat kann aber auch die sachmännische Vertretung seiner Vorlagen vor dem Großen Stadtrat und dessen Kommissionen städtischen Beamten übertragen.

Das Quorum ist die Hälfte der Mitglieder des Rates.

Der Große Stadtrat versammelt sich alle zwei Monate zu einer ordentlichen Sitzung, außerdem so oft es die Geschäfte verlangen oder der Stadtrat oder 20 Mitglieder es begehrten. Tatsächlich versammelt sich der Große Stadtrat an etwa 20—30 Nachmittagen im Jahr.

Der Große Stadtrat ernennt jährlich sein Bureau und gibt sich seine Geschäftsordnung.

Die Mitglieder beziehen als Taggeld 4 Fr., welcher Betrag dem Minimaltaglohn für städtische Arbeiter entspricht.

Der Große Stadtrat beschließt, außer wenn es sich um die eigene Geschäftsordnung oder die Kontrolle des Gemeindehaushaltes handelt, regelmäßig auf schriftlichen, motivierten Beschlußantrag des Stadtrates,

bezw. der Zentralshuldpflege; nur falls diese Behörden sich hierzu weigern, ist er befugt, von sich aus zu beschließen, bezw. an die Gemeinde zu gelangen.

### Kompetenzen.

Der Große Stadtrat hat im wesentlichen folgende Kompetenzen:

- a) Wählen der Wahlbureau, der kantonalen Geschworenen, der Steuerkommission und einiger anderer Kommissionen;
- b) Festsetzung des Voranschlages einschließlich des Steuerfußes;
- c) Aufsicht über die gesamte städtische Verwaltung. Rechnungsabnahme;
- d) Beratung und Beschlussfassung in allen Angelegenheiten, die die Gesetzgebung des Kantons den Gemeindeversammlungen zuweist. Diese Kompetenz gilt nur präsumtiv;
- e) Begutachtung sämtlicher Vorlagen an die Gemeinde;
- f) Organisation der städtischen Verwaltung;
- g) Verordnungen (Reglemente) von allgemeiner Wichtigkeit; Geschäftsausordnung des Großen Stadtrates;
- h) Feststellung des Inventars des Gemeindeguts, des Finanzplans für Neubauten und der Amortisation von Schulden;
- i) Verwaltungsakte von gewisser finanzieller Tragweite: Liegenschaftenerwerb und -veräußerung von über 30 000 Fr., Schaffung von Ämtern mit über 2600 Fr. Höchstgehalt, Schenkungen von über 2000 Fr., Aufnahme von Anleihen für längere Zeit, finanzielle Beteiligungen bis 200 000 Fr., Prozesse im Streitwert von über 20 000 Fr., Bauten von über 50 000 Fr.;
- k) Behandlung der Motiven von Stimmberechtigten und Mitgliedern des Großen Stadtrates oder von Interpellationen letzterer über die Stadtverwaltung.

### Soziale Folgen des Wahlsystems.

Da die Gemeindevertretung aus allgemeinen, gleichen, geheimen Wahlen hervorgeht und gegenwärtig eine Art freiwilligen Proportionalwahlsystems besteht (siehe unten), entspricht im wesentlichen die Zusammensetzung des städtischen Parlaments der Zusammensetzung der Bevölkerung nach Parteien. Die mit Bezug auf die Wirkung der demokratischen Institutionen oben gemachten Bemerkungen treffen deshalb auch hier zu.

### Größe der Vertretung.

Der Große Stadtrat zählt gegenwärtig 125 Mitglieder. Obwohl seine Bedeutung durch die Teilnahme des Volkes an der Verwaltung beträchtlich eingeschränkt ist, nimmt diese Behörde materiell doch die Stellung eines städtischen Parlaments ein; ihre Stellungnahme ist im allgemeinen entscheidend.

### Wahlperioden.

Die Wahlperiode der städtischen Behörden beträgt in Übereinstimmung mit derjenigen der kantonalen Organe drei Jahre. Ein Abberufungsrecht gibt es nicht. Von politischem Einfluß ist die Wahlperiode nicht, einerseits wegen ihrer verhältnismäßigen Kürze, andererseits wegen der Existenz der Volksrechte, welche den Wählern in allen wichtigen Fragen eine selbständige Gestaltung der Gemeindepolitik gestatten.

### Kommissionen der Gemeindevertretung und deren Einfluß.

Der Große Stadtrat hat jederzeit eine große Zahl ständiger, durch die Geschäftsordnung festgesetzter Kommissionen, sodann solche, welche für längere Zeit bestehen und regelmäßig gleichartige Fragen vorzuberaten haben, ohne daß Gesetz oder Geschäftsordnung hierüber etwas festsetzen; und endlich solche, welche nur ein einzelnes Geschäft für die Gesamtbehörde vorzuberaten haben. Ständig ist das Bureau: bestehend aus Präsident, zwei Vizepräsidenten, zwei Sekretären und vier Stimmzählern. Dieses Bureau genehmigt die Protokolle, erledigt die Absenzen und Entschuldigungen, wählt im Auftrag des Großen Stadtrates eine Reihe von Kommissionen und trifft allerlei Anordnungen mit Bezug auf die Geschäftsordnung. Zu den ständigen Kommissionen gehört ferner die Rechnungsprüfungskommission, welche auf drei Jahre gewählt wird und aus neun Mitgliedern besteht. Sie prüft die Rechnung und den Voranschlag; es werden ihr auch eine Reihe anderer Geschäfte, welche mehr oder weniger hiermit zusammenhängen, zur Antragstellung überwiesen; ferner die Geschäftsberichtsprüfungskommission, die auf ein Jahr gewählt wird und aus neun Mitgliedern besteht; sie prüft den Geschäftsbericht des Stadtrates und der Zentralschulpflege. Kommissionen der zweiten Art sind: eine solche, welche die Bürgerrechtsgefüche der Ausländer vorzuberaten hat und eine solche, an welche alle Anträge des Stadtrates betreffend die Gas- und Wasserwerke zur Vorberatung gewiesen werden, ferner eine solche, welche Anträge vorberät, welche sich auf eine neue große Quartieranlage (Deten-

bach-Quartier) beziehen usw. Es besteht nur allzu sehr die Neigung, Geschäfte an Kommissionen zu überweisen; der Geschäftsgang wird dadurch etwas schleppend; auf der andern Seite aber bietet dies Verfahren Gewähr dafür, daß die Anträge des Stadtrates desto sorgfältiger geprüft werden. Es kann nicht gesagt werden, daß in diesen Kommissionen etwa einzelne Personen einen ungebührlichen und allzu großen Einfluß geltend machen. Die Besetzung der Kommissionen ist eine mannigfaltige, und es findet ein genügender Wechsel statt.

Eine sozialpolitische Kommission besteht nicht; dagegen ist die sozialdemokratische Partei jederzeit und mit großem Eifer bemüht, die sozialpolitischen Aufgaben in den Vordergrund zu stellen, und sie findet auch oft Anklang mit ihren Bestrebungen bei der Behörde selbst.

#### Voranschlag des Stadthaushaltes und dessen Beratung im Großen Stadtrat und der Rechnungsprüfungskommission.

Der Voranschlag und dessen Prüfung durch den Großen Stadtrat bildet ein Haupttraktandum dieser Behörde. Die Vorlagen sind sorgfältig ausgearbeitet. Der Voranschlag für 1905 ist beispielsweise eine aus 171 Seiten bestehende Broschüre, dazu kommt die Weisung oder Botschaft, in welcher namentlich die Abweichungen von der vorhergehenden Rechnung erläutert werden. Dieses Schriftstück zum Voranschlag pro 1905 hat 89 Seiten. Der ordentliche Verkehr (d. h. die eigentliche Betriebsrechnung) weist an Einnahmen eine Summe von 13 678 335 Fr. auf, an Ausgaben eine solche von 13 906 404 Fr. Danebenher geht der Voranschlag über den außerordentlichen Verkehr, d. h. die Rechnung über die Neubauten, Subventionen und dergleichen. In dieser Rechnung variieren die Ausgaben und bewegen sich zwischen etwa 1 200 000 bis 2 000 000 Fr. (einmal betrugen sogar diese Ausgaben über 4 000 000 Fr.). Es folgen sodann im Voranschlag die Budgets der selbständigen Unternehmungen: Gaswerk, Wasserversorgung, Elektrizitätswerk, Straßenbahn, Abfuhrwesen, Materialverwaltung; ferner diejenigen der Verwaltung des Armenwesens und einiger spezieller Güter und Stiftungen zu wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken. Der Beratung des Voranschlags in der Plenarbehörde wird alle Aufmerksamkeit geschenkt. Unmittelbar nach der Stadtvereinigung (1. Jan. 1893) machten sich Quartierinteressen und solche besonderer Stände und Berufsgruppen stark geltend. Seither hat sich dies gebessert und es geht nun der vom Stadtrat ausgearbeitete Voranschlag meist ohne wesentliche Änderungen aus der Beratung des Großen Stadtrats hervor.

### Kommunale Parteien und deren Einfluß und Programme.

Es bestehen drei kommunale Parteien: die freisinnige, die demokratische und die sozialdemokratische. Die erste ist an sich die stärkste, sie steht aber häufig den beiden anderen allein gegenüber und ist dann in Minderheit. Eine konservative Partei besteht nicht, obwohl sie als Gegengewicht der extremen Linken gegenüber ihre Berechtigung hätte. Parteiprogramme sind vielleicht vorhanden, haben aber keine große Bedeutung, da sie zu allgemein gehalten werden müssen und immer neue, nicht vorge sehene Aufgaben zutage treten. Die sozialdemokratische Partei arbeitet am ehesten nach einem bestimmten Programm. Alle drei Parteien sind fortschrittlich und demokratisch, doch nicht im gleichen Maße. Die sozialdemokratische Partei tritt in Zürich und der Schweiz überhaupt nicht in der schroffen, regierungsfeindlichen Weise auf, wie dies vielfach in anderen Staaten, z. B. im Deutschen Reich, der Fall ist. Sie arbeitet neben den bürgerlichen Parteien an der Fortentwicklung des Gemeinwesens mit, wobei freilich unentschieden bleiben soll, ob sie nicht lieber rascher vorgehen und den Staat sofort auf eine neue Grundlage stellen würde.

### Werden die Wahl und die Tätigkeit der Gemeindevertreter von den politischen Parteien beeinflußt?

Diese Parteien haben einen außerordentlich großen Einfluß auf die Wahl der Gemeindevertreter, auch auf deren Tätigkeit in nicht geringem Maß, doch gibt es immer Beispiele von selbstständigem Auftreten von Mitgliedern, auch solchen, die zu den Parteien gehören.

### Einfluß der Presse, der städtischen Bezirksvereine usw. auf die Wahlen und die Vertretung.

Ebenso groß ist der Einfluß der Presse und der Vereine in den bestehenden fünf Kreisen, in welchen alle Parteien ihre Organisation besitzen; außerdem haben diese noch ihre Gesamtvereine.

### Art der Kandidatenaufstellung.

Steht eine Einzelwahl oder die Gesamterneuerungswahl (alle drei Jahre) bevor, so stellen die Kreisvereine ihre Kandidaten auf und machen diese in den Blättern durch Artikel und Annoncen, häufig auch durch Flugblätter, die sie verteilen lassen, bekannt. Es wird hierfür ziemlich viel Geld verwendet, welches durch Sammlungen in den Vereinen aufgebracht wird. Im Frühjahr 1904 vollzog sich diese Kandidaten-  
Schriften CXXI.

aufstellung bei Anlaß der Gesamterneuerung der Behörde in einer besonders interessanten Weise. Abgeordnete der Parteivereine traten zusammen und schlossen einen Kompromiß ab, durch welchen festgestellt wurde, wieviel Kandidaten in jedem Kreis einer jeden Partei zugeteilt werden sollen. Mit nicht geringer Mühe einigte man sich auf diese Verhältniszahlen, und es stellten dann die Parteien für alle Kreise gemeinsame Wahllisten auf. Die Parteien wählten hierfür selbstständig ihre Kandidaten aus, hielten sich aber an die ihnen für jeden Kreis zugewiesene Zahl. Merkwürdigerweise nahm auch die Wählerschaft diese Zahl und die Kandidaten an, und es gingen im ersten Scrutinium sämtliche vorgeschlagenen Kandidaten, als mit großer Mehrheit gewählt, aus der Wahl hervor. Die auf die Parteien und auf die Kreise gefallenen Kandidatenzahlen waren folgende:

I.	Kreis:	16	Freisinnige,	4	Demokraten,	2	Sozialdemokraten
II.	"	8	"	2	"	1	"
III.	"	7	"	11	"	31	"
IV.	"	5	"	4	"	5	"
V.	"	14	"	10	"	5	"
<hr/>							
Total: 50 Freisinnige, 31 Demokraten, 44 Sozialdemokraten							
Gesamttotal 125 = der Mitgliederzahl des Großen Stadtrats.							

Im III. Kreise hätte die sozialdemokratische Partei die Macht gehabt, sämtliche Stellen zu besetzen; im I. und II. dagegen hätte sie gar keine Kandidaten durchgebracht, indem dort die Mehrheit freisinnig ist. Ähnlich ist es im V. Kreis. Im IV. hätte die freisinnige Partei Mühe gehabt, einzelne Kandidaten durchzubringen. Durch den abgeschlossenen Kompromiß wurde die Macht der einzelnen Parteien unter den Kreisen ausgeglichen. Es ist jedoch sehr fraglich, ob bei einer künftigen Erneuerungswahl ein solches Vorgehen wieder gelingen würde. Die Ansprüche der sozialdemokratischen Partei wachsen fortwährend, und sie würde wahrscheinlich vorziehen, selbstständig vorzugehen.

Welche sozialen Elemente sind in der Vertretung vorhanden, welche vorherrschend? (Einfluß der Rechtsanwälte, Ärzte usw.) Statistische Berücksichtigung der Mitglieder.

Stark vertreten sind im Großen Stadtrat die Arbeiter; früher war dies umgekehrt oft zu wenig der Fall. Es dürfte kaum gesagt werden

können, daß gerade ein soziales Element in der Behörde vorherrsche, am allerwenigsten das Großkapital, das in der reinen Demokratie, wenigstens politisch, sehr wenig Beachtung findet. Auch die Rechtsanwälte und Ärzte nehmen in der Behörde keine hervorragende Stellung ein; erstere gerade begegnen in vielen Kreisen immer einem gewissen, wohl unverdienten Misstrauen.

**Die statistische Berufsgliederung der Mitglieder der Behörde:**

- 15 Lehrer und
- 3 Professoren,
- 12 Kaufleute,
- 11 Beamte,
- 9 Baumeister und Architekten,
- 8 Advokaten oder Rechtsanwälte,
- 6 Redaktoren und Journalisten,
- 5 Rentiers,
- 5 Schriftsteller,
- 4 Buchdrucker,
- 4 Ärzte,
- 4 Landwirte,
- 3 Buchdruckereibesitzer,
- 3 Ingenieure,
- 3 Administratoren von sozialistischen Unternehmungen,
- 3 Arbeitersekretäre und ihre Gehilfen,
- 2 Bäckermeister,
- 2 Spenglermeister,
- 2 Tapezierermeister,
- 2 Malermeister,
- 2 Wirtse,
- 1 Schneidermeister,
- 1 Buchhändler,
- 1 Rechtsagent,
- 1 Bankdirektor,
- 1 Galvaniseur,
- 1 Pfarrer,
- 1 Bildhauer,
- 1 Bremser,

Übertrag: 116 Mitglieder.

2\*

Übertrag: 116 Mitglieder.

- 1 Maschinenmeister,
- 1 Fuhrhalter,
- 1 Zimmermeister,
- 1 Gerbereibesitzer,
- 1 Schreinermeister,
- 1 Eisenbahnzugführer,
- 1 Uhrmacher,
- 1 Buchbindermeister,
- 1 Buchhalter,

---

Summa: 125 Mitglieder.

Es ist zu bemerken, daß die Handwerkermeister zum Teil Vertreter der Arbeiter sind.

Liegt Gefahr vor, daß die Interessen einzelner sozialer Klassen oder einzelner Mitglieder die Gemeindevertretung beeinflussen? Einfluß auf die Steuerpolitik (vgl. VII, 4); auf die Besetzung der Stadträte (Patronage).

Diese äußerst schwierige Frage kann etwa in folgender Weise beantwortet werden: Von einem nennenswerten Einfluß der Interessen einzelner Mitglieder der Gemeindevertretung auf diese Behörde kann nicht gesprochen werden. Es gibt auch keine soziale Klasse oder Partei, die in der Gemeindevertretung einen derartigen Einfluß besäße, daß diese die Interessen dieser speziellen Gruppe unter Hinterziehung der Gesamtinteressen verfolgen könnte. Immerhin ist der Einfluß der am besten organisierten Klasse, der Arbeiterpartei, auf die Gemeindepolitik sehr groß, und es ist möglich, daß er sich noch mehr geltend machen wird, und zwar in einer dem Gemeinwohl wenig förderlichen Weise. Insbesondere die Steuerpolitik könnte dadurch auf Bahnen gelenkt werden, die bedenkliche Konsequenzen haben müßten: nicht etwa dadurch, daß die großen Vermögen und Einkommen immer genauer eingeschätzt werden — dies ist nicht nur gerecht, sondern auch vom Standpunkt des Gemeinwesens aus erwünscht, ja notwendig —, sondern dadurch, daß die Steuergesetzgebung, die ja auch ganz unter der Kontrolle des Volkes steht, den Interessen des Übrigen jetzt schon stark belasteten Großkapitals nicht die gebührende Beachtung schenkt und dieses in noch weitergehendem Maße in Anspruch nimmt. In diesem Falle ist zu fürchten, daß die Steuerflucht, von welcher jetzt schon Spuren vorhanden sind, d. h. der Wegzug von aus

ihrem Vermögen lebenden Rentiers, noch zunehme. Von der sog. Patronage, Besetzung der Städtämter mit Kreaturen der Parteiführer und der Einflussreichen, hat man bis jetzt wenig oder nichts verspürt.

Beteiligung der Mitglieder an Lieferungen für die Stadt, an Aktiengesellschaften usw.

Auch in dieser Beziehung kann man nicht von drohenden Gefahren sprechen; doch haben sich schon Spuren von Mißbräuchen in der erst ange deuteten Richtung gezeigt. Solche Übelstände können jedoch keine große Ausdehnung annehmen, da die Konkurrenz dem entgegenarbeitet und es auch nicht an unabhängigen Mitgliedern der Behörde fehlt, welche auf ein derartiges, mißbräuchliches Auftreten einzelner hinweisen.

### III. Gemeindevorstand und Gemeindebeamte.

#### 1. Der Stadtrat und die höheren Beamten.

Der Stadtrat bildet die eigentliche Executive. Er ist, wie alle schweizerischen Regierungen, kollegial organisiert. Er besteht mit Einschluß des Präsidenten aus neun Mitgliedern, die von der Gemeinde in einem Wahlkreis gewählt werden, und zwar auf die Dauer von drei Jahren. Er hat eine präsumtive Kompetenz für die ganze Stadtverwaltung; im speziellen ist seine Aufgabe:

- a) Vorberatung aller an den Großen Stadtrat oder die Gemeinde gelangenden Geschäfte;
- b) Vollziehung der Beschlüsse dieser beiden Organe;
- c) die gesamte freie Verwaltung, soweit sie nicht auf dem Stadtrat koordinierte Behörden übertragen ist;
- d) Wahl aller Beamten und Angestellten, soweit diese nicht anderen Behörden übertragen ist.

#### Stadtpräsident, Stadträte, Wahl, Periodizität.

Der Stadtpräsident ist im wesentlichen nur Vorsitzender des Kollegiums. Er präsidiert den Verhandlungen, besorgt die Geschäftsleitung, überwacht den Gang der ganzen Verwaltung und besorgt daneben, wie andere Mitglieder, eine besondere Verwaltungsabteilung. Er vertritt gemeinsam mit den übrigen Mitgliedern der Behörde den Stadtrat vor dem Großen Stadtrat sowie die Stadt im Verkehr mit den Oberbehörden und nach außen, sofern dies nicht durch die einzelnen Verwaltungsabteilungen geschieht.

Die Mitglieder des Stadtrates ebenso wie der Stadtpräsident können nicht Mitglieder des Großen Stadtrates sein; sie wohnen dessen Sitzungen nur mit beratender Stimme bei.

Der Stadtpräsident wird, wie die übrigen Mitglieder des Stadtrates, alle drei Jahre vom Volke gewählt, gleichzeitig mit dem Großen Stadtrat. Während jedoch die übrigen Mitglieder des Stadtrates, obwohl unbeschränkt wiedergewählbar, nur während zweier Amtsperioden ein und dasselbe Departement verwalten können, ist die Wiederwahl der gleichen Person als Stadtpräsident unbegrenzt möglich.

Mit Bezug auf die Besetzung der Präsidentenstelle weicht die zürcherische Gemeindeorganisation erheblich von der Kantons- und Bundesverfassung ab. Die Präsidentschaft im Bundesrat und Regierungsrat wechselt jährlich, und zwar erfolgt im Regierungsrat die Wahl durch das Kollegium selbst, im Bunde dagegen durch die Bundesversammlung. Trotz dieses Unterschiedes ist der Stadtpräsident, wie die Präsidenten der beiden Regierungen, wesentlich nur Vorsitzender, da man in der Schweiz nicht liebt, den Verwaltungen eine persönliche Spize zu geben.

Wie für die Bundes- und Kantonsregierungen, so werden auch für die städtische Verwaltung regelmäßig die gleichen Personen gewählt. Eine Nichtwiederwahl selbst wenig beliebter und unsäglicher Magistrate ist in den meisten Schweizerkantonen eine Seltenheit; nur Perioden des Umsturz und Übergangs machen hier von Ausnahmen. Dieser Konservativismus der schweizerischen Demokratie hinsichtlich der Ämterbesetzung ist namentlich dadurch ermöglicht, daß die Parteien eine einseitige Ausbeutung ihrer Machtstellung sich nicht erlauben können und deshalb die Regierungen und Verwaltungen in der Regel aus Angehörigen verschiedener Parteien bestehen. Die Magistraturen sind deshalb fast als lebenslängliche zu betrachten. Da jede Pensionierung fehlt, so machen Gründe der Humanität eine Nichtwiederwahl unsägig gewordener Beamten außerordentlich schwierig. Lebenslängliche Ämter von Rechts wegen gibt es grundsätzlich keine.

Sämtliche Wahlen der städtischen Magistrate unterliegen keinerlei staatlicher Genehmigung.

Ehrenbeamte im Gemeindevorstand gibt es nicht; der Stadtrat besteht lediglich aus den effektiven Leitern der einzelnen Verwaltungsabteilungen. Auch besteht keine Aussicht, daß dem Stadtrat Assessoren für gewisse Geschäfte beigegeben werden. Der Mangel eines Berufsbeamtenstums und die demokratischen Institutionen machen die Einführung eines speziellen Laienelements in die eigentliche Verwaltung überflüssig.

Von den Mitgliedern des Stadtrates wird keine besondere soziale Stellung, so wenig wie irgendwelche Repräsentation, gefordert; im Gegenteil bilden Reichtum und aristokratische Herkunft für einen Bewerber ein beträchtliches Hindernis. Es entspricht dies alles den Ge pflogenheiten in der Besetzung staatlicher Magistraturen. Dem Umstände, daß das eine oder andere Mitglied der Behörde eine gesellschaftlich hervorragende Stellung einnimmt, kann keineswegs eine symptomatische Bedeutung beigemessen werden.

#### Befördlung der Stadträte und höheren Beamten. Nebenbeschäfti gungen.

Alle beförderten städtischen Beamten sind Berufsbeamte und haben sich ihrem Amte ausschließlich zu widmen. Die Befördungsansätze sind, wie für alle schweizerischen Beamten, sehr niedrig, um so mehr, als das Pensionswesen im allgemeinen dem schweizerischen Verwaltungsrechte fremd ist. Auch Sporteln werden von den städtischen Beamten nicht bezogen.

Die Befördlungen sind folgende:

1. Stadträte 7000 Fr.; für den Stadtpräsidenten eine Zulage von 500 Fr.; Stadtschreiber 6—7000 Fr.;

2. höhere Beamte (Abteilungssekretäre, Inspektoren usw.) 3500 bis 5500 Fr. Höhere Befördlungen beziehen nur der Stadtforstmeister und Stadtkemiker (bis 6000 Fr.), die Administratoren der technischen Unternehmungen (Elektrizitätswerk, Wasserwerk usw.) und andere technische Beamten; der Stadtarzt bis 7000 Fr. Diese Gehälter können ausnahmsweise durch den Großen Stadtrat um 25 % des Höchstbetrages vermehrt werden, wenn es sich um Erhaltung oder Gewinnung besonders tüchtiger Kräfte handelt.

Vereinbar mit der Bekleidung einer städtischen Magistratur ist die Innehabung von Offizierstellen in der Armee, ferner die Mitgliedschaft im kantonalen Parlamente und in der Bundesversammlung; in letzterer jedoch dürfen, da dieses Kollegium in Bern tagt, nur zwei Mitglieder des Stadtrates gleichzeitig sitzen. Daß aber 1—2 Mitglieder der städtischen Exekutive, namentlich der Stadtpräsident, dem Bundesparlament angehören, ist politischer Usus.

Die Stellung eines Stadtrates ist mit der eines Verwaltungsrates einer privaten Unternehmung nur vereinbar, wenn der Große Stadtrat seine Zustimmung hierzu gegeben hat.

Die Mitglieder des Stadtrates, wie übrigens alle anderen städtischen Beamten und Angestellten, dürfen überhaupt keinen Nebenberuf betreiben

oder ein Amt oder eine Anstellung außerhalb der Stadtverwaltung mit einem jährlichen Einkommen von über 500 Frk. übernehmen, sofern nicht der Große Stadtrat eine Ausnahme gestattet. Teilnahme an Börsenspekulationen ist absolut verboten.

Während nach dem kantonalen Gemeindegesetz Amtszwang für die Gemeinderäte besteht, existiert ein solcher für die Mitglieder des<sup>z</sup> Stadtrates Zürich nicht, obwohl das Zuteilungsgesetz diese Ausnahme nicht statuiert, indem Amtszwang verbunden mit dem Verbot der Ausübung eines bürgerlichen Beru<sup>ß</sup>s unvereinbar wäre mit der durch Bundes- und Kantonsverfassung gewährleisteten Handels-, Gewerbe- und Beru<sup>ß</sup>freiheit.

### Organisation des Stadtrates und die übrigen höheren Verwaltungsbehörden.

Der Stadtrat bewältigt seine Geschäfte teils im Kollegium, teils durch die einzelnen Abteilungsvorstände, teils in Sektionen.

Die Verwaltungsbeteiligungen sind: Abteilung des Stadtpräsidenten (Armenpflege, Zivilstand, Statistik), Finanzwesen, Steuerwesen, Polizeiwesen, Gesundheits- und Landwirtschaftswesen, Bauwesen I (Hoch- und Tiefbau, Vermessung), Bauwesen II (Straßeninspektorat, technische Unternehmungen, [Gas, Wasser, Elektrizität, Straßenbahnen]), Schulwesen, Vor- und Wirtschaftswesen.

Die Abteilungsvorstände (außer der Abteilung des Stadtpräsidenten) sowie die Mitglieder der Sektionen werden vom Stadtrat selbst gewählt.

Dem Stadtrat beigegeben ist die Stadtkanzlei, bestehend aus Stadtschreiber und Substitut und den nötigen Kanzlisten. Sie besorgt außer der Kanzlei des Stadtrates Archiv und Amtsblatt, auch die Begutachtungen der Bürgerrechtsangelegenheiten.

Als selbständige Behörden neben dem Stadtrate bestehen:

1. Die Zentralschulpflege und die Kreisschulpflegen, erstere von dem Vorstand des Schulwesens ex officio präsidiert. Die Mitglieder der Schulpflegen werden vom Volk gewählt;
2. Vorwundschäftsbehörde (Waisenamt).

### 2. Subaltern- und Unterbeamte.

#### Ernennung, Besoldung, soziale Stellung, Einfluß auf die Gemeindevertretung, Entlassung.

Die städtischen Beamten aller Kategorien werden, sofern Gesetz oder Verordnung nichts anderes bestimmen, vom Stadtrat gewählt. Die Beamten, d. h. die mit amtlichen Funktionen betrauten Gemeindeorgane,

werden, wie die Staatsbeamten, in der Regel auf die Dauer von drei Jahren ernannt. Die bloßen Angestellten, d. h. das Subalternpersonal und die Angestellten der städtischen Unternehmungen werden entweder auch auf eine bestimmte, meist kurze Dauer angestellt oder im Taglohn beschäftigt; sind sie zehn Monate oder 250 Tage im Dienste der Stadt gestanden, so werden sie mit Bezug auf das Anstellungsverhältnis den eigentlichen Beamten in verschiedenen Beziehungen gleichgestellt. Bei der Anstellung sollen Schweizerbürger bevorzugt werden.

Die Besoldung der Beamten und Angestellten ist im wesentlichen durch die Gemeindeordnung bestimmt, welche für die Besoldungen regelmäßig ein Maximum und ein Minimum vorsieht, so daß auf Dienstalter und Leistungen Rücksicht genommen werden kann. Pensionen gibt es nicht. Die durch die Gemeindeordnung vorgesehene städtische Versicherung der Beamten für Krankheit und Unfall sowie die Alters-, Invaliditäts- und Lebensversicherung ist nur für kleine Beamtenkategorien und auch für diese nur teilweise durchgeführt; dagegen wird ein Fonds für eine Pensionskasse für städtische Angestellte und Arbeiter angelegt und die Organisation einer allgemeinen Anstalt studiert.

Von einer besonderen sozialen Stellung der Beamten kann nicht gesprochen werden. Die Beamten bilden weder rechtlich noch tatsächlich eine eigentliche Berufsclasse. Die staatliche Anstellung gewährt keinerlei besondere soziale Vorteile. Die sehr bescheidenen Besoldungen aller Beamten verhindern ebenfalls einen gesellschaftlichen Einfluß der Beamtenchaft.

Ebenso haben die Beamten keinen besonderen politischen Einfluß. Von einem solchen kann höchstens bei den zahlreichen Angestellten der städtischen Unternehmungen, wie Straßenbahn, Lichtwerke usw., gesprochen werden, jedoch nur mit Rücksicht auf den Umstand, daß sie zur organisierten Arbeiterschaft gehören. Übrigens haben die organisierten Arbeiter bis jetzt eine Bevorzugung vor den nichtorganisierten bei städtischen Anstellungen nicht durchzusetzen vermocht.

Die Entlassung der städtischen Beamten und Angestellten unterliegt, soweit es sich um letztere handelt, ganz den Regeln des Privatrechts, mit Bezug auf erstere im wesentlichen auch, da es kein besonderes staatliches oder kommunales Disziplinarrecht gibt. Im allgemeinen kann — von schwerem Verschulden abgesehen — das Anstellungsverhältnis des Beamten nur durch den Ablauf der Anstellungsfrist gelöst werden. Bei Auflösung des Verhältnisses durch den Tod des Beamten haben die Hinterlassenen halbjährlichen Nachgenuß.

Für die subalternen Beamten gelten, wie für die höheren, die oben erwähnten Vorschriften betreffend Nebenberufe usw.

## IV. Verhältnis des Stadtrates und des Großen Stadtrates.

### Rechtliche Ordnung und tatsächliche Gestaltung. Einfluß des Gemeindevorstandes auf die Gemeindevertretung.

Mit Bezug auf diese Punkte ist schon unter II das Wichtigste erwähnt worden. Zuteilungsgez̄ und Gemeindeordnung sehen ab von einer prinzipiellen Ordnung des Verhältnisses der beiden wichtigsten Gemeindebehörden. Die einzigen grundsätzlichen Bestimmungen sind die, welche dem Großen Stadtrat die präsumtive Kompetenz der Beratung und Beschlusssfassung in allen durch das Gemeindegez̄ der Gemeindeversammlung zugewiesenen Kompetenzen überträgt, sowie die, welche dem Stadtrat die präsumtive Verwaltungskompetenz verleiht. Im weiteren kommt in Betracht das Recht des Großen Stadtrates mit Bezug auf Beaufsichtigung der Verwaltung und Begutachtung sämtlicher Vorslagen an die Gemeinde. Dadurch nimmt der Große Stadtrat materiell die Stellung eines Parlamentes ein, immerhin mit der sehr erheblichen Modifikation, daß die wichtigsten Beschlüsse von ihm nur zu Handen der Gemeinde vorbereitet werden und seine übrigen Beschlüsse zum großen Teile dem Entscheide des Volks unterbreitet werden können, das überdies durch die Initiative die Möglichkeit besitzt, eine vom Großen Stadtrat unabhängige Politik zu treiben. Der Stadtrat ist keineswegs als bloße Vollziehungsbehörde gedacht, sondern ist, da ebenfalls auf Volkswahlen beruhend, in seiner Sphäre eine durchaus selbständige Behörde. Wie übrigens auch in der Bundes- und den Kantonspolitik, so hat sich auch in der Stadtverwaltung nirgends eine Art parlamentarischer Verantwortlichkeit ausgebildet. Die politische Übereinstimmung zwischen den beiden städtischen Räten ist keinesfalls die Voraussetzung der Fortführung der Geschäfte durch den Stadtrat.

Immerhin nimmt tatsächlich der Große Stadtrat eine bedeutendere Stellung ein. Der Stadtrat paßt sich ihm in der Regel an und setzt sich der auch im Bundes- und Kantonsparlament hervortretenden Tendenz, sich in die Verwaltung einzumischen, selten energisch entgegen. Dies sind aber Verhältnisse, die, weil zum großen Teil von den Persönlichkeiten abhängig, bedeutenden Schwankungen unterworfen sind.

### Etwaiige Konflikte des Gemeindevorstandes und der Gemeindevertretung.

Über Konflikte der beiden städtischen Räte bestehen keinerlei gesetzliche Bestimmungen; solche Konflikte sind einmal wegen der genauen Ausscheidung der beiderseitigen Kompetenzen dieser Behörden formell wohl so gut als ausgeschlossen, aber auch materiell können sie kaum entstehen, da beide Räte aus demselben Wahlkörper hervorgehen, die Wahlperioden kurz sind und sich decken. Sollte ein Konflikt von Bedeutung dennoch einmal entstehen, so ist es unzweifelhaft, daß durch eine Initiative ein Ausweg gefunden werden könnte. Es laufen eben doch alle Kompetenzen zuletzt in der Gemeinde zusammen.

### In welchem der beiden Kollegien liegen die treibenden Ursachen des Fortschritts?

Da in beiden Kollegien alle drei Parteien annähernd in dem gleichen Verhältnis vertreten sind, zeigen mit Bezug auf Fortentwicklung des Gemeindewesens, speziell was Sozialpolitik anbetrifft, die beiden Räte die gleiche Initiative. Da alle Parteien fortschrittliche Tendenzen haben und nur mit Bezug auf Umfang und Tempo des Fortschrittes divergieren, ist es ausgeschlossen, daß zwischen den beiden Räten sich hierin größere Differenzen zeigen werden. Überdies liegt die ganze Weiterentwicklung in letzter Linie in der Hand der Mehrheit der Stimmberchtigten.

### Ergänzung des Stadtrats aus dem Großen Stadtrat.

Dies ist durchaus die Regel, beruht aber nicht auf gesetzlicher Vorschrift. Da für die Mitgliedschaft im Stadtrat keine besonderen Qualifikationen aufgestellt sind, namentlich keine Berufsbeamten in die Behörde gewählt werden müssen, so gelangen durch die Volkswahl meist solche Personen in den Stadtrat, die sich bereits im Großen Stadtrat bemerkbar gemacht oder sonst im Parteileben eine Rolle gespielt haben. Es ist aber nicht ausgeschlossen, daß auch mit Rücksicht auf bestimmte Verwaltungsabteilungen Fachmänner gewählt werden, die bisher politisch wenig hervorgetreten sind.

### Gemischte Kommissionen.

Solche bestehen nicht von Amts wegen, dagegen gibt es Kommissionen, die der Stadtrat frei komponiert, und in welchen neben einem Mitglied des Stadtrates in erster Linie Mitglieder des Großen Stadtrates sitzen.

## Vergleich des Verhältnisses des Gemeindevorstandes zu der Gemeindevertretung mit dem der Staatsregierung zu dem Parlament.

In Abschnitt II ist wiederholt auf die wesentliche Übereinstimmung dieser beiden Verhältnisse hingewiesen worden. Auch in tatsächlicher Beziehung ist die Übereinstimmung fast vollständig. Ein gewisser Unterschied besteht jedoch mit Bezug auf dieses Verhältnis zwischen der Stadt und dem Kanton einerseits und dem Bunde anderseits. Die Bundesregierung, der Bundesrat, wird von der Bundesversammlung, d. h. dem Parlamente, gewählt, und die Verfassung der Eidgenossenschaft, in teilweiser Anlehnung an die Organisation des früheren Staatenbundes, gibt dem Parlamente eine höhere und bedeutendere Stellung, als die kantonalen Parlamente sie einnehmen; gleichwohl hat der Bundesrat wiederholt, namentlich mit Bezug auf die auswärtige Politik, seine selbständige Kompetenz, zu handeln, gegenüber der Bundesversammlung scharf betont. Sodann sind im Bunde die Volksrechte weniger ausgebildet; die Gesetzesinitiative soll erst noch dem Volke verliehen werden; aber auch dann wird wegen der größeren Schwierigkeit der Geltendmachung der Volksrechte in größeren Verhältnissen die Bedeutung des Parlamentes im Bunde größer bleiben als in den Kantonen. Sowohl der eidgenössischen als auch der zürcherischen — kantonalen und städtischen — Politik sind gemeinsam einmal das Fehlen einer Parteiregierung im Sinne eines parlamentarischen Kabinetts, sodann die aus Vertretern verschiedener Parteien gemischten Regierungen und endlich die daher rührende Übereinstimmung zwischen Regierung und Parlament mit faktischem Übergewicht des letzteren.

## V. Heranziehung der Bürger zu anderweitigen städtischen Ehrenämtern (Armen- und Schulverwaltung usw.).

Diese Heranziehung findet in ausgedehntem Maße statt, namentlich im Schul- und Armenwesen, aber auch auf anderen Gebieten: so besteht ein Baukollegium für die Vorprüfung der großen Bauunternehmungen, ein Gesundheitsrat, der von der Verwaltung mit Bezug auf sanitäre Fragen konsultiert werden kann, eine Tramkommision für die größeren prinzipiellen Fragen im Straßenbahnwesen, ferner eine Promenadenkommision und eine Feuerwehrkommision, endlich die Steuerkommisionen für die Taxation der Steuerpflichtigen und besondere Taxationskommisionen für die Einschätzungen zum Zwecke der Besteuerung der Liegenschaften.

sowie der Taxation der nicht Feuerwehrdienst tuenden Bürger mit Bezug auf die von ihnen zu entrichtende Feuerwehrsteuer.

**Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern.** Welche Klassen der Bevölkerung werden vorzugsweise zu solchen Ehrenämtern herangezogen? Inwieweit ist es möglich, Arbeiter heranzuziehen? Werden Ehrenämter (insbesondere in der Armenverwaltung) Frauen übertragen? Wie sind die tatsächlichen Zustände?

Es besteht Amtzwang mit Bezug auf die Stellen des Großen Stadtrats, der Schul- und Kirchenpflege, doch wird in der Regel auf Ablehnungen Rücksicht genommen und der Bürger nicht zur Übernahme dieser Stelle gezwungen. Es werden alle Klassen der Bevölkerung hierbei herangezogen, auch die Arbeiter, was aber nur dadurch möglich ist, daß den an einer Sitzung teilnehmenden ein kleines Taggeld von 4 Fr. ausbezahlt wird. Frauen werden bis jetzt nur ausnahmsweise zu öffentlicher Tätigkeit herangezogen; so in den sogenannten Frauenvorsteherchaften für den weiblichen Arbeitsunterricht. Es unterliegt aber keinem Zweifel, daß man in dieser Richtung in der Zukunft weitergehen wird und die Frauen z. B. auch in die Armenbehörde und in die Aufsichtskommissionen für einzelne Schulabteilungen werden gewählt werden können. In einem Entwurf für ein neues Stadtvereinigungsgesetz, welches aber in der Volksabstimmung nicht durchzudringen vermochte, waren derartige Bestimmungen aufgenommen worden und zwar unter allseitiger Zustimmung. Der Grund der Verwerfung des Gesetzes lag an einem ganz anderen Ort.

Wie wirkt das deutsche System, Bürger in möglichst weitem Umfang zur Übernahme von Ehrenämtern heranzuziehen, gegenüber der englischen und französischen Geprägtheit, die Ausführung der einzelnen Verwaltungsgeschäfte besoldeten subalternen Beamten zu übertragen?

Die schweizerische Gesetzgebung huldigt durchaus dem deutschen System und hat wenig Neigung für die englischen und französischen Gewohnheiten. Es liegt nicht im Sinne des Schweizer Volkes, viel besoldete Beamte in Dienst zu stellen und denselben bedeutende Kompetenzen zuzuteilen; man zieht es im allgemeinen vor, daß ein Kollegium aus Richtberufsbeamten in einer Sache entscheide. Große Besoldungen und Pensionen, überhaupt alles, was an ein eigentliches Berufsbeamtentum erinnert, ist durchaus unpopulär.

## VI. Verhältnis der Stadt zu den umliegenden Landgemeinden.

**Eingemeindung.** Rechtliche Vorschriften. Inwieweit hat eine Eingemeindung von Landorten schon stattgefunden?

Wird eine solche für die nächste Zukunft beabsichtigt?

Auf den 1. Januar 1893 erfolgte in Zürich eine sehr große Eingemeindung von sog. Ausgemeinden, mit anderen Worten: eine Vereinigung der um die Stadt herumliegenden noch selbständigen Vorstädte mit der Altstadt Zürich. Diese letztere umfaßte etwa ein Viertel der nun vereinigten Gesamtbevölkerung und die sog. Ausgemeinden (elf) etwa drei Viertel. Die rechtliche Grundlage zu dieser Stadtvereinigung bildete das vom Kanton erlassene Gesetz betreffend die Zuteilung der Gemeinden: Auersihl, Enge, Fluntern, Hirslanden, Hottingen, Oberstrass, Riesbach, Unterstrass, Wiedikon, Wipkingen und Wollishofen an die Stadt Zürich und die Gemeindesteuern der Städte Zürich und Winterthur sowie die von der Stadt selbst aufgestellte Gemeindeordnung, beide aus dem Jahr 1892. Daneben ist übrigens auch für die Stadt Zürich das für den ganzen Kanton geltende Gemeindegesetz aus dem Jahr 1875 maßgebend, soweit eben nicht in dem sog. Zuteilungsgesetz für sie abweichende Bestimmungen aufgestellt sind. Die Stadtvereinigung erfolgte auf der Grundlage, daß alle zusammengeschlossenen Gemeindeteile durchaus gleichen Rechtes würden und die in ihnen wohnenden Einwohner gleichen Anspruch auf die Befriedigung ihrer Bedürfnisse haben. Immerhin ist eine etwas verschiedene Behandlungsweise vorbehalten je nach der Lage, Bevölkerungszahl und den Verkehrsverhältnissen der einzelnen Quartiere. Da zur Zeit der Stadtvereinigung eine große Verschiedenheit im Schul-, Polizei- und Strafenwesen, in der Quellwasserversorgung, in der Anlage von Trottoirs und Abzugskanälen, in den Beleuchtungseinrichtungen usw. unter den Gemeindeteilen bestand, wurde bestimmt, daß die Ausgleichung während den nächsten zehn Jahren stattzufinden habe. Sie ist zurzeit jedoch noch nicht völlig durchgeführt, obwohl nun bald zwölf Jahre seit dem Zusammenschluß der Gemeinden verstrichen sind.

Eine weitere Eingemeindung von Landorten wird zurzeit nicht beabsichtigt, obwohl es Landgemeinden gäbe, die hierzu bereit wären; doch würden unzweifelhaft die finanziellen Kräfte der Stadt einen solchen Schritt nicht ertragen.

### Übersiedlung der Industrie in Landorte.

Teilweise findet eine solche statt, es gibt eine Reihe von Geschäftstreibenden, welche ihr Bureau oder Magazin in der Stadt, die Fabrik oder Werkstätte aber außerhalb derselben haben. Bei den äußerst zahlreichen Verkehrsmitteln von der Stadt Zürich aus liegt es auf der Hand, daß derartige Verschiebungen häufig stattfinden.

### Vorteile und Nachteile für die Nachbarorte durch die Stadt.

Früher wurde angenommen, daß die Verlegung industrieller Etablissements auf das Land für dieses eher mit Vorteilen verbunden sei, und die Landgemeinden kamen Gewerbetreibenden, die mit solchen Plänen umgingen, mit allerlei Anerbietungen und Erleichterungen entgegen. Man sah den Vorteil darin, daß Verdienst in eine Gemeinde gebracht werde, die Bevölkerung derselben zunehme und damit auch der Grundwert. Jetzt sieht man eher die Kehrseite; solche Landgemeinden klagen über die bedeutende Vermehrung der Schulkinder durch derartige Etablissements und infolgedessen notwendig werdender Schulhäuser, ebenso über auszuführende Straßenbauten infolge des vermehrten Verkehrs; auch mit Bezug auf die Polizei und das Gesundheitswesen treten mancherlei neue Ansprücherungen an solche Gemeinwesen heran. Dazu kommt, daß die Arbeiterbevölkerung oft mehr Ansprüche an die Gemeinde geltend macht, als dies früher bei den sie allein bewohnenden Bauern der Fall war. Das Beispiel der Stadt verleitet auch solche Nachbargemeinden oft zu nicht gerade notwendigen Neuerungen. Man will es gerade so haben, wie es die Leute in der Stadt haben. Daher kommt es, daß die der Stadt zunächst gelegenen Orte meist überschuldet sind, hohe Steuern haben und kein wohlgeordnetes Finanzwesen mehr besitzen. Wäre die Aufsicht des Staates über diese Gemeinden eine etwas strengere und intensivere, so würden diese Übelstände weniger hervortreten; so wie es aber jetzt ist, sind diese Außenorte eine stete Sorge für den Staat; es dürfte die Zeit kommen, wo sie nicht mehr auf eignen Füßen stehen können, sondern entweder vom Staat unter Leistung von Beiträgen seitens der Stadt unterhalten oder von der Stadt inkorporiert werden müssen.

### Verpflichtung der Stadt zu Zuschüssen an die Landgemeinden, in welchen die in der Stadt beschäftigten Arbeiter ihren Wohnsitz haben.

Eine derartige Verpflichtung der Stadt besteht zurzeit noch nicht, aber in nächster Zeit kommt die Frage zur Behandlung. Es wird be-

antragt, daß in das zurzeit in Behandlung liegende Steuergesetz eine Bestimmung mit Bezug auf von den Städten zu leistende Beiträge an derartige Landgemeinden aufgenommen werde. Zurzeit ist noch ungewiß, welches Schicksal dieser Antrag erfahren wird.

### Verkehrspolitik der Stadt im Verhältnis zu den umliegenden Landgemeinden.

Von einer solchen kann kaum gesprochen werden; die Stadt Zürich steht im allgemeinen in gutem Einvernehmen mit ihren Nachbargemeinden. Eine Ordnung der etwa vorkommenden streitigen Fragen läßt sich meist auf gütlichem Wege bewerkstelligen. An etwa fünf solche Gemeinden gibt die Stadt aus ihrem Gaswerk das Gas ab und zwar zu recht mäßigen Bedingungen. Diese Abgabe findet in der Weise statt, daß die Stadt das Gas in ein Reservoir der Nachbargemeinden liefert und sich für das in dieses Reservoir tretende Quantum bezahlen läßt.

## VII. Verhältnis der Stadt zur Staatsregierung.

### 1. Abgrenzung der kommunalen und staatlichen Ausgaben. Übertragung staatlicher Aufgaben an die Städte zur Ausführung.

Mit Bezug auf dieses Verhältnis ist in erster Linie zu bemerken, daß das zürcherische Recht in Anbetracht des Umstandes, daß außer der Stadt Zürich im Gebiete des Kantons nur noch ein rein städtisches Gemeinwesen (Winterthur) sich befindet, keine eigene Städteordnung im Gegensatz zu einer Landgemeindeordnung kennt. Eine derartige grundsätzlich verschiedene Behandlung von Stadt und Land, die durch die große Verschiedenheit der Verhältnisse wohl gerechtfertigt wäre, würde übrigens, sofern ein hierauf zielendes Gesetz dem Volke vorgelegt würde, kaum auf Annahme rechnen können, da die Landbevölkerung gegen eine Sonderbehandlung der Stadt eine ausgesprochene Abneigung hat und für alle gleiches Recht verlangt.

Nur das mehrfach erwähnte Zuteilungsgesetz ist ein Spezialgesetz für die Stadt Zürich und mit Bezug auf die Gemeindesteuern auch für die Stadt Winterthur. Das Zuteilungsgesetz aber sieht davon ab, die besonderen Aufgaben der Stadt Zürich aufzuzählen; nur beiläufig werden darin, aber keineswegs erschöpfend, einzelne Verwaltungsgebiete der Gemeinde erwähnt. Es fehlt überhaupt in der zürcherischen Gesetzgebung

an einer scharfen und prinzipiellen Ausscheidung der Funktionen des Staats und der Gemeinden sowie der Funktionen, welche die Gemeinde lediglich als Delegatarin des Staats besorgt und derjenigen, welche sie als selbständige Körperschaft ausüben kann. Die Zuweisung staatlicher Aufgaben an die Gemeinden ist in erster Linie durch das Gemeindegesetz erfolgt, daneben kommen aber noch sehr zahlreiche andere Gesetze in Betracht.

Im allgemeinen kann mit Bezug auf die Gemeindefunktionen und damit auf die Aufgaben der Stadtgemeinde Zürich folgende Unterscheidung gemacht werden:

1. *Eigene Tätigkeit* der Gemeinde, d. h. solche, welche die Stadt aus eigener Initiative im Rahmen ihrer Autonomie entfaltet. Diese ist entweder hoheitliche oder soziale, d. h. von derjenigen der Privaten nicht wesensverschiedene. Hoheitliche Tätigkeit kann die Gemeinde nur durch staatlicher Delegation entwickeln, jedoch nicht nur in Ausführung spezifisch staatlicher, bezw. durch staatliche Organe normierter Zwecke, sondern auch für Aufgaben, die sie sich selbst gesetzt hat, bezw. in denen sie autonom ist. Dahin gehört die, wenn auch sehr beschränkte, Selbstorganisation (Erlaß der Gemeindordnung), Festsetzung der Steuern, Ausübung des Verordnungsrechts, speziell der Ortspolizei, soweit die kantonalen Gesetze den Gemeinden hierin Autonomie gewähren.

Eine viel größere, grundsätzlich unbeschränkte Freiheit des Handelns genießt die Stadt mit Bezug auf die soziale Tätigkeit, wie Verwaltung des Gemeindegutes (vgl. S. 35, 37—39), Begründung und Führung kommunaler Unternehmungen, Förderung privater Anstalten usw. Die Staatsverfassung gewährt den Gemeinden hierin grundsätzliche Freiheit und sieht von jeder Aufzählung der Aufgaben ab, die eine Gemeinde zu den ihrigen sich machen darf. Die Stadt Zürich hat von dieser Freiheit im weitestgehenden Maße Gebrauch gemacht, sowohl auf dem Gebiet technischer Unternehmungen wie auch auf dem gemeinnütziger Bestrebungen. Die Einhaltung des Gemeindezwecks, d. h. der Förderung der durch das Zusammenwohnen begründeten Interessen und die Nichtvernachlässigung der den Gemeinden vom Staate überbundenen Aufgaben (vgl. S. 36) bilden, abgesehen von der durch die Staats- und Bundesverfassung gewährleisteten Freiheit des Handels, des Gewerbes usw. grundsätzlich die einzigen Schranken. Da das Bundesgericht die Freiheitsrechte im ganzen von einem sozialen Gesichtspunkte aus interpretiert, ist der Stadt ein ziemlich freies Feld für die Betätigung des sog. Gemeinde sozialismus gelassen. Zum Gemeindezweck kann jedes Interesse gemacht werden, das auf

dem räumlichen Zusammenwohnen der Gemeindeglieder beruht; hierbei ist es nicht nötig, daß sich diese Tätigkeit außer den Gemeindebann beschränke, so bei Subventionierung von Eisenbahnen, von auswärtigen Kraftwerken usw.

2. Übertragene Staatsverwaltung. Solche wird durch die Gemeinden in weitem Umfange ausgeübt. Einmal sind sie in erster Linie die zur Ausübung der Wahlrechte, der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Volkes bestimmten Vereinigungen. In Angelegenheiten allgemein öffentlicher Natur dienen sie bezw. ihre Behörden gemäß den besonderen Bestimmungen der eidgenössischen und kantonalen Gesetze und Verordnungen als Vollziehungsorgane der Landesverwaltung. Hierbei kommt namentlich in Betracht:

- a) Zivilstands- und Vermundshaftswesen;
- b) Niederlassung;
- c) Steuerwesen;
- d) die gesamte innere Polizei (Straßen-, Wege-, Gewässer-, Bau-, Sicherheits-, Gesundheits-, Feuer-, Gewerbe- und Sittenpolizei);
- e) Steigerungswesen;
- f) Schuldbeitreibung und Konkurs und einige mit dem Straf- und Zivilprozeßverfahren konneze Funktionen (hierfür gibt es besondere Beamte der Gemeinde).

Diese vom Staate delegierte Staatsgewalt wird in der Regel vom Gemeinde- bezw. Stadtrate ausgeübt, nur für die sub f erwähnten Funktionen werden besondere kommunale Organe vom Gesetz verlangt (Gemeindeammänner). Zur Ausübung dieser Funktionen ist nicht ein einzelnes Mitglied der Stadtverwaltung, z. B. der Stadtpräsident kompetent, sondern das ganze Kollegium bezw. der für jedes Verwaltungsbereich bestellte Vorstand; die Polizei im engeren Sinne wird grundsätzlich vom ganzen Stadtrat gehandhabt, es kann aber unter Genehmigung der Regierung diese Funktion durch die Gemeinde einem einzelnen Magistrat übertragen und einem solchen überhaupt das selbständige Recht der Bußenverhängung und des unmittelbaren Verkehrs mit Oberbehörde und Gerichten verliehen werden.

3. Staatsaufsicht, Aufsichtsbehörden, staatliche Zwangsmittel. Die staatlichen Aufsichtsorgane über die Verwaltung der Stadt Zürich sind im allgemeinen dieselben wie über die übrigen Gemeinden: in erster Instanz der Bezirksrat, in zweiter der Regierungsrat (d. h. die kantonale Regierung).

Was die Aufsicht über die Gemeindefinanzen anbetrifft, so kommt zunächst der Bezirksrat in Betracht, welcher die Rechnungen (nicht aber die Budgets) zu prüfen hat und Visitationen in den Gemeinden mit Bezug auf das Vorhandensein der Wertschriften, der Kassabestände, geordnete Führung der Protokolle usw. vornimmt. In dieser Beziehung besteht kein Unterschied zwischen der Stadt und den Landgemeinden. Die obere Aufsichtsbehörde ist der Regierungsrat, welcher sich in zweiter Linie auch für die Führung eines geordneten Gemeindehaushaltes interessieren soll. Speziell für die Stadt Zürich wurde noch eine besondere Einrichtung geschaffen. Der Regierungsrat ernennt drei Sachverständige, welche die Jahresrechnungen prüfen und dem Bezirksrat für sich und zu Händen des Regierungsrates über ihren Befund alljährlich Bericht zu erstatten haben. Sie haben sich insbesondere darüber auszusprechen, ob die Tilgung der Passiven und die Besteitung der Neubauten in der durch das Gesetz festgestellten Weise stattfinden. Hiernach hat also der Regierungsrat eine spezielle Veranlassung, sich davon zu überzeugen, in welcher Weise der Gemeindehaushalt der Stadt Zürich geführt werde. Er publiziert in der Regel den Bericht dieser drei Sachverständigen im kantonalen Amtsblatt.

Das Aufsichtsrecht des Regierungsrates und Bezirksrates über die Gemeindeverwaltung überhaupt ist nach Art. 40, 4, und 45 der Kantonsverfassung ein generelles, dagegen ist das Einmischungsrecht, die praktisch erhebliche Seite des Aufsichtsrechtes, ein grundsätzlich beschränktes mit Bezug auf die eigene Tätigkeit der Gemeinden im Gegensatz zur übertragenen Staatsverwaltung, für welche die Gemeindebehörden den Staatsbehörden hierarchisch untergeordnet sind. Eine Einmischung in das selbständige Tätigkeitsgebiet der Gemeinden, also namentlich in die Verwaltung des Gemeindegutes usw. ist nur auf Grund besonderer gesetzlicher Bestimmungen zulässig.

Die Einmischung in die eigenen Angelegenheiten der Gemeinde kann erfolgen:

a) ex officio bei Verfassungs- und Gesetzesverletzungen oder Verletzung staatlicher Verordnungen;

b) auf Grund eines Rekurses (Beschwerde eines Stimmberechtigten).

Rekurse gegen Gemeindebeschlüsse und allfällig gegen Beschlüsse des Großen Stadtrates sind zulässig:

1. wegen Verletzung staatlicher oder kommunaler Normen formellen und materiellen Inhaltes durch Gemeindebeschlüsse und Beschlüsse des Großen Stadtrates,

2. wegen Verlezung eines Gemeindebeschlusses durch den Großen Stadtrat;
3. bei formell unansehzbaren Beschlüssen der Gemeinde unter folgenden Voraussetzungen:
  - a) wenn die Beschlüsse Rücksichten der Billigkeit verlegen,
  - b) wenn sie Angelegenheiten betreffen, welche der Gemeinde nicht ausdrücklich durch gesetzliche Vorschriften überbunden sind, und die dadurch bedingten Ausgaben die gehörige Erfüllung der den Gemeinden gesetzlich obliegenden oder von ihr bereits übernommenen Aufgaben für die Zukunft in Frage stellen oder den Gemeindehaushalt oder die Steuerkraft durch Überschuldung oder Beeinträchtigung des Kredites gefährden.

Durch einen solchen Rekurs wird der Gemeindebeschluß der Prüfung der Oberbehörden unterworfen, welche über eine allfällige Kassation entscheiden. Die Regierung hat von dieser Kompetenz einen äußerst maßvollen Gebrauch gemacht, so daß die Autonomie der Gemeinden dadurch nicht bedroht ist.

Das Wahlrecht der Gemeinden wird unkontrolliert ausgeübt, Wahlrechts sind nur aus formellen Gründen anhebbar; die Gewählten können von den Oberbehörden nicht auf ihre Genehmtheit oder Eignung geprüft werden.

Staatliche Zwangsmittel gegen die Gemeinden mit Bezug auf die Verwaltung sind gesetzlich nicht vorgesehen. Dem Bezirksrat liegt die Pflicht ob, bei Mißbräuchen in der Gemeindeverwaltung unter Mitteilung an die Direktion des Innern, d. h. die Regierung, die nötigen Mittel zur Abhilfe zu ergreifen, und schließlich gegen die fehlbaren Beamten disziplinarisch mit Ordnungsstrafen oder durch Erhebung einer Straflage vorzugehen.

Eine zwangsläufige Übernahme kommunaler Funktionen durch den Staat ist gesetzlich nicht geregelt, doch ist schon ein staatlicher Kommissär bestellt worden, bei Weigerung von Gemeinden, übernommene Verpflichtungen zu erfüllen. Ein solcher Kommissär kann vom Regierungsrat mit allen nötigen Vollmachten ausgestattet werden, um in einer Gemeinde die Funktionen der Gemeindebehörden zu übernehmen, alle erforderlichen Anordnungen zu treffen, selbst für die Gemeinde ein Unleben aufzunehmen. Es kann dem Kommissär auch Polizei zur Verfügung gestellt werden.

Gegen gesetzliche Regelung solcher abnormer, die Gemeindeautonomie unter Umständen negierender Verhältnisse sträubt sich das demokratische Empfinden des Volkes, das, historischen Traditionen hierin getreu, in

der Gemeindefreiheit eine Grundlage der freiheitlichen Institutionen des Staates erblickt.

4. **Staatsgesetz und städtische Autonomie.** Das sog. Zuteilungsgesetz räumt der Stadt, hierin teilweise über das allgemeine Gemeindegesetz hinausgehend, eine gewisse Autonomie ein, mit Bezug

1. auf die Gemeindeordnung (nähere Ausführung der Bestimmungen über Organisation und Kompetenzen der Behörden),
2. Festsetzung des Steuerwesens, ohne Bestimmung einer oberen Grenze.

Ferner übt auf Grund des Gemeindegesetzes die Stadt wie jede Gemeinde das Verordnungsrecht aus für administrative und polizeiliche Zwecke. Das Außenmaximum beträgt 15 Fr. Wo diese Kompetenzen vom Gesetz ausdrücklich dem Gemeinderat (Stadtrat) delegiert sind, aber einem einzelnen Beamten weiter übertragen werden sollen (namentlich Polizeiverordnungen), ist die Genehmigung der kantonalen Regierung einzuholen.

Bei der hohen Ausbildung der staatlichen Gesetzgebung ist der kommunalen Autonomie auf dem Gebiete der Polizeiverordnungen ein ziemlich beschränkter Raum gelassen. Bei der Gleichartigkeit der sozialen staatlichen und kommunalen Grundlagen ist ein Gegensatz zwischen Staats- und Gemeindepolizeiverordnungen ausgeschlossen. Groß dagegen ist die Zahl der Administrativverordnungen aller Art.

5. **Die städtischen Finanzen.** Die städtischen Finanzen sind im ganzen wohlgeordnet, die Ansprüche an diese aber weitgehend und immer noch im Steigen begriffen. Es wurde oben schon angedeutet, daß im Rechnungswesen der Stadt vor allem zwischen dem ordentlichen und dem außerordentlichen Verkehr unterschieden wird. Der ordentliche Verkehr ist die eigentliche Betriebsrechnung der Stadt. Die 13 bis  $13\frac{1}{2}$  Mill. Fr. betragenden Ausgaben, die in dieser verrechnet sind, werden, in runden Zahlen ausgedrückt, etwa so gedeckt: gegen 6 700 000 Fr. an Steuergeldern fallen in diese Rechnung, etwa 1 500 000 Fr. ist der Reinertrag der städtischen selbständigen Unternehmungen, etwa 2 200 000 Fr. betragen die Jahreszinse des städtischen Kapitalvermögens sowie der beträchtlichen Liegenschaften, und der Rest von annähernd 3 000 000 Fr. wird gedeckt vor allem durch die Beiträge des Staats (Kanton Zürich und schweizerische Eidgenossenschaft), sobann durch eine Reihe von verschiedenen Gebühren u. a. Was die Steuern speziell anbetrifft, so gibt es eine Vermögenssteuer sowie eine Einkommensteuer, welche aber den Ertrag des Vermögens nicht mitbetrifft; ferner

eine Liegenschaftssteuer und Feuerwehrsteuer. Speziell die Bürgergemeinde bezahlt noch eine Armensteuer, und die Kirchengemeinden ihre Kirchensteuern, die aber nur Vermögenssteuern sind. Die Einkommensteuer richtet sich immer in der Weise nach der Vermögenssteuer, daß, so oft auf 1000 Fr. Vermögen 1 Fr. Steuer erhoben wird, nach einer bestimmten Skala ein Betrag von 20 Rappen bis 1 Fr. in steigender Progression von jedem Hundert des Einkommens bezogen wird. Zur Zeit beträgt die Vermögenssteuer 6 ‰ vom Kapital des Vermögens. Die Liegenschaftssteuer macht zurzeit 40 Rappen von 1000 Fr. des Werts der Liegenschaft aus. Die Feuerwehrsteuer trifft nur die nicht in das Feuerwehrkorps eingereihten Männer je nach ihren Vermögens- und Einkommensverhältnissen mit 2—60 Fr. auf die Person. Der Ertrag dieser Steuer ist etwa 110 000 Fr. per Jahr. Die Armensteuer der Bürgergemeinde beträgt zurzeit 50 Rappen vom Tausend des Kapitals des Vermögens nebst entsprechender Einkommensteuer, und die Kirchensteuer variiert zwischen 50—150 ‰, indem die Kirchengemeinden nicht in die Stadtvereinigung einbezogen wurden, vielmehr selbstständig blieben. Diese städtische Betriebsrechnung ergibt meist etwelche Einnahmeüberschüsse und es können ihre Abschlüsse befriedigend genannt werden.

Der außerordentliche Verkehr umfaßt die Einnahmen und Ausgaben, welche sich auf die großen Neubauten sowie auch auf Subventionen für größere Unternehmungen beziehen. Während der Stadtgemeinde durch das Gesetz vorgeschrieben wurde, den Überschuß ihrer Passiven über die sog. realisierbaren Aktiven, d. h. entbehrlichen oder einen Ertrag abwerfenden Vermögensobjekte hinaus innerhalb 25 Jahren zu tilgen, ward ihr auf der andern Seite gestattet, durch die Besteitung der Kosten von Neubauten ein ungefähr gleich großes Defizit (nämlich 15 Mill. Fr.) während 30 Jahren neu aufzuladen zu lassen. Es hatte die Meinung, daß, während die ungedeckten Schulden während einer gewissen Übergangszeit nach der Stadtvereinigung sich jedenfalls nicht vermehren sollten, auch nicht eine Minderung dieser verlangt werden sollte. Der Verkehr in dieser Neubautenrechnung macht sich nun so, daß auf der einen Seite alle bedeutenden Neubauten hier verrechnet werden, auf der andern Seite aber die vorgenannte Betriebsrechnung an sie jährlich regelmäßige Zuschüsse abgibt, und es sollen letztere so bemessen werden, daß nach Ablauf von 30 Jahren das hier angewachsene Defizit höchstens 15 Mill. Fr. ausmacht. Bisher war es möglich, diesen sog. außerordentlichen Verkehr in befriedigender Weise zu führen, es stehen jedoch der Stadt Zürich noch sehr bedeutende Ausgaben für Neubauten und kostspielige Unternehmungen bevor. Einen

Hauptbestandteil dieser machen die Schulhausbauten aus. Die im Laufe der neunjiger Jahre der Stadt zugeströmte Bevölkerung und die durch diese begründeten Familien haben den Bestand an schulpflichtigen Kindern bedeutend vermehrt; die Zahl der jedes Frühjahr neu in die Schule tretenden Kinder ist immer noch im Steigen begriffen und für die Unterbringung der vielen zu errichtenden Schulklassen ist bei weitem nicht eine genügende Zahl von Schulzimmern vorhanden.

### Die Staatsaufsicht.

Die Staatsaufsicht über den Haushalt der zürcherischen Gemeinden ist im ganzen eher schwach und ungenügend; das Gesetz teilt den Oberbehörden zu wenig Kompetenzen zu, bei der Ordnung des Gemeindehaushaltes mitzureden. Größtmögliche Freiheit und Autonomie ist seit lange in der Schweiz ein Volkspostulat und man hat wohl bis jetzt die richtige Mittelstraße zwischen absoluter Freiheit und allzu weitgehendem Hineinregieren der Oberbehörden noch nicht gefunden. Letztere haben nach dem Gesetz eigentlich nur darüber zu wachen, daß die ordentlichen Jahresausgaben, abgesehen von den großen Neubauten, auch durch ordentliche Einnahmen gedeckt werden, ferner darüber, daß für kontrahierte Schulden zur Deckung von Neubaukosten genügende Schuldentlastungspläne aufgestellt werden. Um wenigstens für die Stadt Zürich die Aufsicht durch die Oberbehörde so intensiv als möglich zu gestalten, wurde dem Regierungsrat, wie bereits erwähnt, eine sog. „Expertenkommission“ durch das Gesetz beigegeben, welche die städtischen Rechnungen alljährlich zu prüfen und den Regierungsrat darauf aufmerksam zu machen hat, wenn nach ihrer Ansicht im einen oder andern Punkt in der Finanzgebarung die bestehenden Vorschriften nicht eingehalten sein sollten. Es liegt auch dieser Kommission namentlich ob, darüber zu wachen, daß die Schuldentlastung und die Aufstellung der Vermögensinventare in richtiger Weise vor sich gehen. Diese Kommission hat bis anhin gute Dienste geleistet, sie erfreut sich aber bei den städtischen Behörden keiner großer Beliebtheit; ihr Bestehen wird als ein Eingriff in die Bewegungsfreiheit und Autonomie der Gemeinde betrachtet.

Beherrschung der Finanzgebarung durch Klasseninteressen und Mehrheiten sowie Einwirkung und Abhilfe gegen eingetretene Mißstände.

In dieser Beziehung sind bisher keine nachteiligen Erscheinungen hervorgetreten.

### VIII. Die Polizei und die Gemeinde.

Übertragung der Polizeiverwaltung an die Gemeinde, den Magistrat, den Bürgermeister. Führt sie zu Nachteilen? Wird dadurch ein Einfluß der herrschenden Klassen auf die Polizeiverwaltung ermöglicht? Macht sich ein solcher Einfluß geltend? Werden dadurch Energie und Erfolg der Polizeiverwaltung geschwächt? Sind die polizeilichen Zustände weniger gut als in solchen Städten, in denen eine Staatsbehörde die Polizei verwaltet?

Die städtische Polizei wird speziell durch einen Polizeivorstand, der Mitglied des Stadtrates ist, geleitet. Das Polizeikorps besteht aus etwa 240 Mann. Seine Aufgabe ist keine leichte, da der Schweizer den Eingriff der Polizei in seine vermeintliche Rechtsphäre durchaus nicht liebt. Die Aufgabe der städtischen Polizei ist zunächst die Ausübung der Lokalpolizei: Handhabung der Polizeiverordnungen, Sittenpolizei, Gesundheitspolizei, Gewerbe-polizei, Feuer- und Baupolizei usw. Die Kriminalpolizei, d. h. das Verfolgen der Spuren von Verbrechen, Fahndung und Verhaftung der Verbrecher, ist in Zürich zunächst Aufgabe der Staats- oder Kantonspolizei, die städtische Polizei aber ist verpflichtet, ihr hierbei behilflich zu sein. Die Kantonspolizei hält ein Korps von etwa 150 Mann, wovon aber etwa 100 Mann in der zürcherischen Landschaft in den verschiedenen Ortschaften stationiert sind. Dieser Dualismus zwischen Kantons- und Stadtpolizei ist für die gesamte Polizeitätigkeit nachteilig. Man hat es bisher noch nicht dazu gebracht, daß die beiden Organisationen in der richtigen Weise zusammenwirken, und doch erscheint ein solches als die einzige vernünftige Lösung der vorhandenen Schwierigkeiten und Mängel. Es wäre durchaus nicht angängig, die gesamte Polizei, also auch die Kriminalpolizei, der städtischen Gemeinde zu übertragen. Diese Polizei muß der Staat unter allen Umständen mit Bezug auf das Landgebiet des Kantons in der Hand behalten. Die Fäden des ganzen Getriebes, welches die Polizei zu beobachten und zu verfolgen hat, laufen aber in der Hauptstadt zusammen. Eine Abtrennung dieser polizeilichen Tätigkeit mit Bezug auf das Stadtgebiet von derjenigen in den übrigen Teilen des Kantonsgebietes ist daher ganz untrüglich. Auf der andern Seite geht es aber auch nicht an, daß der Staat die gesamte Polizei auf sich nehme, also auch die Besorgung der Lokalpolizei in der Stadt. Auch hier würde das Selbständigkeit- und Freiheitsgefühl der Bürger

tieß verlegt, wenn die Stadt von der Ausübung der Polizei ganz ausgeschlossen wäre; auch würde wahrscheinlich die Staatsbehörde die Ausübung der städtischen Lokalpolizei nicht in einer Weise besorgen, wie es die Bürger der Stadt wünschen.

Dies sind ungefähr die Verhältnisse, wie sie sich in Zürich darstellen, und die Mängel, welche ihnen anhaften.

Von einem nachteiligen Einfluß einzelner Klassen der Bevölkerung auf die Polizeiverwaltung ist kaum etwas zu spüren. Im ganzen kann aber wohl gesagt werden, daß in Zürich wie überhaupt in demokratischen Gemeinwesen die Aufgabe der Polizei schwierig ist. Die Behörden sind oft zu schwach, die Polizeiorgane zu schützen, und die Überzeugung, daß auch der Bürger überall die Polizei unterstützen sollte, ist zu wenig allgemein. Hierdurch wird die Energie und der Erfolg der Polizeiverwaltung wohl am ehesten geschwächt, weniger durch die Einwirkung einzelner Klassen der Bevölkerung auf ihre Organe.



# Verfassung und Verwaltung der Stadt Basel.

Von

**Dr. A. Im Hof,**  
Sekretär des Regierungsrates von Basel-Stadt.



## I. Einleitung. — Bevölkerung: Niederlassung, Bürgerrecht und soziale Gliederung. — Parteien.

Basel ist die Hauptstadt des schweizerischen Kantons Basel-Stadt, der außerdem nur noch zwei selbständige Landgemeinden umfaßt. Die Stadt, und mit ihr eine dritte Landgemeinde, wird von den Kantons-(Staats-)Behörden verwaltet, sie hat keinerlei eigene Organe, wohl aber besteht noch eine gesonderte Bürgergemeinde. Dieses eigenartige Verhältnis ist historisch zu erklären. Bis zur Staatsumwälzung am Ende des 18. Jahrhunderts beherrschte die Stadt ein ziemlich ausgedehntes Landgebiet. Die Revolution ließ auch die Untertanen in diesem Landgebiete zu politischen Rechten gelangen, wenn auch die Stadtbürger weitauß das Übergewicht behielten; immerhin zwang diese Veränderung zu einer Scheidung zwischen Staatsbehörden und Stadtverwaltung, zur Bildung einer Stadtgemeinde, der nur die Bürger der Stadt angehörten. Das politische Übergewicht der Stadtbürger im Staatswesen führte zu Beginn der dreißiger Jahre des 19. Jahrhunderts zu einem Aufstande der Landschaft, den die Behörden nicht zu überwinden vermochten, und zur Konstitution eines selbständigen, von der Eidgenossenschaft sofort anerkannten Kantons Basel-Landschaft. Dem Kanton Basel-Stadtteil blieben nur die erwähnten drei Gemeinden, die alle auf dem rechten Ufer des Rheines liegen und von den übrigen landschaftlichen Gemeinden getrennt sind. So waren Stadt und Staat tatsächlich beinahe wieder eins geworden. Dennoch blieb lange Zeit die Stadtverwaltung neben der Staatsverwaltung bestehen<sup>1</sup>; zwar wurden aus Zweckmäßigkeitsgründen — die Doppelzurückhaltung der Verwaltung war für das Gemeinwesen allmählich allzu drückend und allzu schwierig geworden — gewisse Zweige der Stadtverwaltung nach und nach den Staatsbehörden übertragen, aber erst das Inkrafttreten der schweizerischen Bundes-

---

<sup>1</sup> Die Organisation der Gemeinde ist dargestellt von Dr. Aug. Heusler in Wirths Allgemeiner Beschreibung und Statistik der Schweiz. Bd. 2, S. 257 (Zürich 1873).

verfassung vom 29. Mai 1874 veranlaßte eine grundsätzliche Änderung. Diese Verfassung bestimmte nämlich, daß den niedergelassenen (nicht kantonsangehörigen) Schweizerbürgern nicht nur im Kanton, sondern auch in der Gemeinde dieselben Rechte zustehen sollen, wie den eigenen Bürgern, und zwar in allen Gemeindeangelegenheiten mit Ausnahme des Stimmrechts in rein bürgerlichen Angelegenheiten und des Anteiles an Bürger- und Korporationsgütern.

Auf Grund dieser Bestimmungen konnte also die Bürgergemeinde in der Schweiz nicht mehr politische Gemeinde bleiben, sie wurde zur „Einwohnergemeinde“ erweitert. Neben dieser neuen Form blieb die Bürgergemeinde, für die rein bürgerlichen Angelegenheiten und die Verwaltung des Bürgergutes, bestehen. Ihre gänzliche Beseitigung war unmöglich, solange in der Schweiz das Prinzip herrschend blieb, daß die Heimatgemeinde zur Unterstützung des verarmten Bürgers verpflichtet sei; dies ist die vornehmste der sog. „rein bürgerlichen Angelegenheiten“. So wurde das Verhältnis auch für die drei Baslerstädtischen Landgemeinden geordnet. In der Stadt aber wurde die Gemeindeverwaltung von den Staatsbehörden übernommen; die Einwohnergemeinde wurde nicht besonders konstituiert, sondern die früheren (bürgerlichen) Stadtbehörden gaben die munizipalen Funktionen an die Staatsverwaltung ab und behielten als Behörden der Bürgergemeinde nur die dieser verfassungsgemäß zustehenden Aufgaben bei. Diese Umgestaltung vollzog sich auf Grund der Kantonsverfassung von 1875 im Jahre 1876. Gleichzeitig wurde durch Vertrag zwischen der Staatsregierung und dem (alten) Stadtrate<sup>1</sup> eine Vermögensausscheidung vorgenommen, wobei die Bürgergemeinde diejenigen Vermögensobjekte der alten Stadtgemeinde, die nicht munizipalen Zwecken dienten (insbesondere der Waldbesitz), sodann die städtischen Armenanstalten (Spital, Waisenhaus usw.) mit ihrem zum Teil erheblichen Vermögen der Bürgergemeinde zu freier Verfügung zugeschieden erhielt. Alles übrige städtische Vermögen übernahmen die Staatsbehörden im Namen der Einwohnergemeinde, und es wurden genaue Bestimmungen darüber getroffen, wie weit sie darüber frei verfügen durften und wie weit später, wenn je eine besondere Einwohnergemeinde konstituiert werden sollte, für nicht mehr Vorhandenes Ersatz zu leisten sei. — Schulden waren nicht zu teilen. Im Jahre 1893 übernahmen die Staatsbehörden in ähnlicher Weise die Geschäfte einer der ländlichen

<sup>1</sup> „Ausscheidungsvertrag“ vom 6. Juni 1876, Gesamtausgabe der Basler Gesetzesammlung (Bd. I—XX) 1901, S. 546.

Einwohnergemeinden (Kleinhüningen), die bis dahin, wie erwähnt, von einem besonderen Gemeinderat veraltet worden war<sup>1</sup>.

Dieser kurze geschichtliche Überblick mag für die folgenden Darlegungen zur Orientierung dienen. In Basel besteht der Gegensatz von Staat und Gemeinde praktisch nicht, und alle die auf dieses Verhältnis sich beziehenden Fragen, die zu erörtern der Verein für Socialpolitik in dem vorliegenden Werke unternommen hat, fallen für Basel hinweg. Die städtische Selbstverwaltung ist hier staatliche Unabhängigkeit, soweit solche eben einem Gliede des schweizerischen Bundesstaates nach dessen Verfassung zukommt<sup>2</sup>. Die historische Entwicklung hat Basel politisch ringsum von den Gebieten geschieden, deren wirtschaftliches Zentrum die Stadt von jeher gewesen ist. Seit die ehemals reichsfreie Stadt der Eidgenossenschaft beigetreten ist (1501), liegt die Grenze vor ihren Toren: auf dem rechten Rheinufer ist ihr Gebiet vom badischen „Markgräflande“ umschlossen, auf dem linken Ufer grenzt es an den elsässischen Sundgau. In ihrem Rücken liegt ihre ehemalige Landschaft<sup>3</sup>. Diese politische Isolierung hat die wirtschaftlichen Beziehungen nicht unterbrochen, und als im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts der allgemeine Aufschwung der Städte begann, da erhielt Basel Zuwachs von überall her; zunächst aus der Landschaft, dann aber auch aus der übrigen Schweiz wie aus Baden, Württemberg und dem Elsaß. Dieser Zuwachs war sehr stark. Die Einwohnerzahl der Stadt, die im Jahre 1850 erst 27 000 Seelen betragen hatte, war im Jahre 1888 auf 70 000, im Jahre 1904 auf 120 000 gestiegen (die des ganzen Kantons betrug 1904 123 000). Diese starke Vermehrung macht es ohne weiteres verständlich, daß die Zahl der Bürger verhältnismäßig zurückblieb: sie hatte um 1850 mit 9000 noch ca. 35 % betragen, ist aber im Jahre 1900 mit 27 000 auf ca. 25 % zurückgegangen. Bürger anderer schweizerischer Kantone dagegen waren 39 600 (= 36 %), Ausländer 42 000 Einwohner der Stadt (= 38 %)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Gesetz vom 21. April 1892, Gesetzesammlung, Bd. 22, S. 325.

<sup>2</sup> Daneben haben die kantonalen Behörden in weitem Umfang an den Aufgaben des Bundes mitzuwirken, da die Vollziehung vieler Bundesgesetze den Kantonen obliegt.

<sup>3</sup> Das Gebiet des Kantons umfaßt: 37,1 km<sup>2</sup>, das der Stadt: 24 km<sup>2</sup>.

<sup>4</sup> Vgl. Bücher, Die Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt am 1. Dez. 1888, Basel 1890, wo sich auch eingehende Mitteilungen über die Zuwanderungsgebiete finden (S. 67 ff.). Die besondere Verarbeitung der eidgenössischen Volkszählung von 1900 für Basel-Stadt ist noch nicht durchgeführt.

Die Bürger der Gemeinde, die niedergelassenen Bürger des Kantons und die niedergelassenen Bürger der übrigen Schweizerkantone sind nun die eigentlichen Angehörigen der Stadtgemeinde gemäß der schon angeführten Bestimmung der Bundesverfassung (Art. 44), die die niedergelassenen Schweizer den Bürgern des Kantons und der Gemeinde gleichstellt. Die „Niederlassung“ ist ein dem schweizerischen Staatsrechte eigener Begriff; er bezeichnet das Recht des Schweizers, an jedem Orte in der Schweiz als mit dessen Bürgern gleichberechtigter Angehöriger des Gemeinwesens Wohnsitz zu nehmen. Von dem Niedergelassenen wird der „Aufenthalter“ unterschieden, der diese Gleichberechtigung nicht in Anspruch nimmt, und es ist den Kantonen zwar gestattet, die Zuwandernden zur Niederlassung zu verhalten, nicht aber, sie in der Stellung des bloßen Aufenthalters zu belassen. In Basel wird Niederlassung nach einjährigem Aufenthalt verlangt, ferner haben Grundeigentümer, Gewerbetreibende (außer Häuslern), die öffentlichen Beamten und die in Privatgeschäften fest angestellten Personen, endlich Personen, die eigenen Haushalt führen, Niederlassung zu nehmen. Zur Verweigerung oder zum Entzuge der Niederlassungsbewilligung berechtigen nur die von der Bundesverfassung namhaft gemachten Gründe (der Mangel gültiger Ausweisschriften, Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte durch Strafurteil, wiederholte Bestrafung wegen schwerer Verbrechen, unter bestimmten Voraussetzungen auch Armut, doch berechtigen nicht alle Gründe, die den Entzug der Niederlassung zur Folge haben, auch deren Verweigerung gegenüber dem Zuwandernden; Bundesverf. Art. 45).

Die Aufenthalter sind nicht in derselben Weise bündesrechtlich geschützt; ihnen hat zwar der Kanton Basel-Stadt aus freien Stücken in Beziehung auf das Wohnen im Kanton gleiche Stellung eingeräumt, wie den Niedergelassenen, aber politische Rechte hat er ihnen nicht eingeräumt. Sie sind nur in einem weiteren Sinne Angehörige des Kantons und der Gemeinde, ebenso dann die Ausländer, deren Zulassung meist auf den vom Bunde abgeschlossenen Niederlassungsverträgen beruht. Ausländern, deren Heimatstaat keinen solchen Vertrag mit der Schweiz abgeschlossen hat oder die die vertraglichen Niederlassungsvoraussetzungen nicht erfüllen, kann vom Kanton (also hier der Stadt Basel) der Aufenthalt nach eigenem Ermessen gestattet werden, solange nicht der Bund über solche Personen aus Gründen der politischen Fremdenpolizei eine Ausweisungsverfügung erlässt. Doch wird in Basel Ausländern, die sich über die Ausstellung ihrer Staatsangehörigkeit nicht ausweisen können, nur selten, und zwar nur gegen eine gesetzlich normierte Kautions der Aufenthalt gestattet. So

findet sich die rechtliche Zugehörigkeit zur Gemeinde normiert durch Bundes- und Kantonalrecht, und es zeigt sich eine große Zahl von Abstufungen dieser Zugehörigkeit. In weitem Maße hat das Bundesrecht die Verfügungsfreiheit der Kantone und Gemeinden über den Kreis ihrer Angehörigen eingeschränkt; dieses Freifügigkeitssystem des Bundes ist durch die eigene Gesetzgebung ergänzt, und es haben die Behörden daher nur in wenigen Fällen über die Zulassung oder Entfernung von Fremden nach eigenem Ermessen zu entscheiden<sup>1,2</sup>.

Besonderer Besprechung bedarf nun aber das Bürgerrecht, die Zugehörigkeit zur Bürgergemeinde. Deren Bedeutung im öffentlichen Leben ist, wie gezeigt wurde, gegenüber früheren Zeiten stark eingeschränkt. Dennoch ist die Zugehörigkeit zu diesen Verbänden, das Bürgerrecht, eines der wichtigsten Rechtsinstitute des schweizerischen Staatsrechtes, da in Basel-Stadt, wie in den meisten Kantonen, indirekt darauf die Zugehörigkeit zum Gesamtstaate beruht. Die Bundesverfassung sagt in Art. 43, jeder Kantonsbürger sei Schweizerbürger; nach kantonalem Rechte aber bestimmt sich, wer Kantonsbürger sei, und dieses gründet die Kantonsangehörigkeit eben auf die Zugehörigkeit zu den Bürgergemeinden, so daß niemand Kantonsbürger sein kann, ohne Gemeindebürger zu sein, und niemand Schweizerbürger, ohne Kantonsbürger zu sein. Für die Erwerbung des Schweizerbürgerrechtes ist also die Erwerbung des Kantons- und Gemeindebürgerrechtes Voraussetzung. Das Bundesrecht fordert freilich, daß Ausländern das Kantonsbürgerrecht nur dann verliehen werden dürfe, wenn der Bundesrat dazu seine Bewilligung erteilt habe, aber es zwingt die Kantone nicht, auf Grund dieser Bewilligung das Bürgerrecht auch wirklich zu erteilen, und es überläßt es diesen völlig, über die Bürgerrechtserteilung an Schweizer anderer Kantone Bestimmungen aufzustellen.

Neben diesem Zusammenhang mit der Bundesangehörigkeit ist aber das Bürgerrecht außerdem wichtig, weil darauf — ebenfalls im größten Teil der Schweiz — die Armenunterstützungspflicht beruht<sup>3</sup>: dauernde Unterstützung eines Verarmten ist Sache von dessen Heimatgemeinde, nicht Sache der Wohnsitzgemeinde.

<sup>1</sup> Kantonale Gesetzgebung: Gesetz betreffend Niederlassungs-, Aufenthalts- und Kontrollwesen vom 10. Nov. 1884, Sammlung der Gesetze Bd. 21, S. 264. — Gesetz über den Entzug der Niederlassung und des Aufenthalts und die polizeiliche Ausweisung vom 24. Jan. 1881, Sammlung der Gesetze, Gesamtausgabe 1901 S. 741.

<sup>2</sup> Über Niederlassung vergl. W. Bloch, Niederlassungsrecht der Schweizer, Zeitschr. f. schweiz. Recht, n. F. Bd. 23, S. 341 (1904).

<sup>3</sup> Schollenberger, Grundriß des Staats- und Verwaltungsrechts der schweiz. Kantone. Bd. II S. 70 ff.

Das schweizerische Bundesrecht<sup>1</sup> kennt außer den familiengerichtlichen Tatbeständen, die den Erwerb oder den Verlust des Bürgerrechts bestimmen, und von denen hier nicht braucht gesprochen zu werden, nur die Erwerbung des Bürgerrechtes durch Verleihung; für die Einführung des ius soli (Bürgerrechtsverlust von Gesetzen wegen z. B. infolge von Geburt im Staatsgebiete) enthält zwar die Bundesgesetzgebung eine Grundlage, die Kantone haben davon aber bisher keinen Gebrauch gemacht.

Der Selbständigkeit der Bürgergemeinde entspricht es, daß ihr die Verleihung ihres Bürgerrechtes zusteht; die materiellen Rücksichten dürfen dabei aber nicht überwiegen, und es erwächst daher der Kantongesetzgebung die Aufgabe, für die Wahrung des allgemeinen Interesses (hauptsächlich auch des allgemein schweizerischen an der Assimilation der Ausländer) zu sorgen. Das baselstädtische Gesetz<sup>2</sup> schreibt nun einerseits vor, daß Personen, die der öffentlichen und privaten Wohltätigkeit zur Last fallen, innerhalb drei Jahren vor der Bewerbung im Konkurs gekommen oder fruchtlos gepfändet worden sind, ferner Personen, die im Aktivbürgerrecht stillgestellt sind oder sich eines notorisch anstößigen Lebenswandels schuldig machen, das Bürgerrecht nicht erwerben können. Im übrigen beschränkt es aber die Bezugnis der Gemeinde, nach freiem Ermessen über Bürgerrechtsteilungen zu beschließen, indem es den Nichtbürgern (Ausländern wie Schweizern), die 15 Jahre lang im Kanton gewohnt haben, einen Anspruch auf das Bürgerrecht der Gemeinde, in der sie seit einem Jahre wohnen, gewährt, so daß diese nur wegen Nichterfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen zurückgewiesen werden und im Falle der Abweisung an die Staatsbehörde recurrieren können.

In diesen Fällen hat die Aufnahme gebührenfrei zu erfolgen. Allein es wird der Gemeinde außerdem die Möglichkeit, sich durch hohe Gebühren vor allzu starkem Zudrang zum Bürgerrechte zu schützen oder für den Fall späterer Verarmung zu sichern, dadurch abgeschnitten, daß die Gebühren (Ausländer 800 Fr., Schweizer 400 Fr., Kantonsbürger 200 Fr.) je nach der Art des Aufenthalts im Kanton ermäßigt oder ganz erlassen werden. — Das Kantonsbürgerrecht wird den von der Gemeinde Aufgenommenen verliehen durch freien Beschuß des Großen Rates, der gesetzgebenden Behörde. In den Fällen, wo den Bewerbern der Anspruch auf die Verleihung des Bürgerrechts zusteht, bedarf es dagegen nur einer Bestätigung

<sup>1</sup> Vgl. Bundesgesetz betr. Erwerbung des Schweizerbürgerrechts usw. vom 25. Juni 1903, Amtl. Sammlung d. Bundesgesetze usw., neue Folge, Bd. 49, S. 690.

<sup>2</sup> Bürgerrechtsgesetz vom 19. Juni 1902, laufender Band (25.) der Sammlung der Gesetze S. 123.

der Aufnahme durch den Regierungsrat, der auf die Nachprüfung der gesetzlichen Erfordernisse beschränkt ist. Gebühren werden für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts nicht erhoben. Im einzelnen auf die Regelung der Bürgerrechtsvererbung einzugehen, ist hier nicht der Ort. Dagegen sei darauf hingewiesen, daß die „Öffnung des Bürgerrechts“ nur in sehr wenigen Kantonen in ähnlich weitem Maße durchgeführt worden ist. Die Bewerbung um das Bürgerrecht gehört denn auch nicht mehr, wie in früheren Zeiten, zu den seltenen Erscheinungen. Jahr für Jahr fließt auf diese Weise der bürgerlichen Bevölkerung ein namhafter Zuwachs zu; und zwar machen besonders die Schweizerbürger anderer Kantone starken Gebrauch von der Möglichkeit, Basler Bürger zu werden, trotzdem sie ihre Rechtsstellung im Kanton und in der Gemeinde damit nicht wesentlich verbessern. Das treibende Motiv wird hier oft das sein, daß die Bürgergemeinde Basel für ihre bedürftigen Mitglieder reichlicher zu sorgen vermag, als eine arme ländliche Gemeinde im alten Heimatkanton. Daneben ist gewiß trotz der verfassungsmäßigen Gleichstellung der Niedergelassenen das Gefühl in der Bevölkerung noch immer lebendig, daß nur das Bürgerrecht die echte Zugehörigkeit zur Gemeinde bedeute. Bei den Ausländern steht die Bürgerrechtsvererbung in den meisten Fällen die Entlassung aus dem bisherigen Staatsverbande voraus. Die Schwierigkeiten, die, hauptsächlich mit Rücksicht auf die Wehrpflicht, hiermit verbunden sind, lassen die Zahl der ausländischen Bewerber nicht so stark ansteigen, wie die der schweizerischen. Im Jahre 1903 (einem Jahre ausnahmsweise starken Zudrangs zum Bürgerrecht) betrug sie 262 gegenüber 764 Schweizern. Die Gesamtzunahme der bürgerlichen Bevölkerung, die durch diese Aufnahmen bewirkt wurde, betrug 3467 Personen. Die Entlassung aus dem Bürgerrechte kann vom Bürger beansprucht werden, sofern er nicht mehr in der Gemeinde wohnt, und ein anderes Bürgerrecht erworben hat. Entsprechende Voraussetzungen gelten für die Entlassung aus dem Kanton- und Schweizerbürgerrecht.

Beigefügt sei endlich, daß die Zahl der Stadtbürger überhaupt im Jahre 1904 sich auf 46 000 belief; davon sind viele nicht in der Stadt wohnhaft, woraus sich die große Differenz gegenüber der oben angegebenen Zahl der bürgerlichen Wohnbevölkerung erklärt.

Mit den vorstehenden Erörterungen über Niedergelassene und Bürger ist nun aber die rechtliche Gliederung der Einwohnerschaft erschöpft. Das schweizerische Bundesrecht schließt durch den Grundsatz der allgemeinen Rechtsgleichheit jede weitere rechtliche Differenzierung aus, es sei denn die auf das Geschlecht gegründete, die sich freilich im bürgerlichen wie

im öffentlichen Rechte in mancherlei Weise geltend macht. Es gibt daher keine Stände im Rechtsfinne; der Gewerbebefreiheit hat die Organisation der Bürgerschaft in Zünfte weichen müssen, und da die Gewerbebefreiheit im schweizerischen Rechte als verfassungsmäßiges Recht des einzelnen ausgebildet ist, hat sie zugleich die Neuerstehung jeder auf den Beruf gegründeten Gliederung der Einwohnerschaft verhindert.

Deren soziale Gliederung zeigt vielleicht eine größere Mannigfaltigkeit als bei anderen Städten derselben Größe deshalb, weil in Basel mit einem regen Handel, mit bedeutender Industrie auch das geistige Leben sehr entwickelt ist, das in der Universität einen Mittelpunkt findet und ferner in eifriger Pflege besonders der Musik, aber auch der bildenden Kunst zum Ausdruck kommt. Die große Masse der Bevölkerung gehört nach den Ergebnissen der Berufszählung von 1900 zu den verschiedenen Gruppen der Gewerbe und Industrien (ca. 55 000 Seelen, wovon auf die wichtigsten Industriezweige: Textilindustrie 12 000, und chemische Industrie ca. 4600 entfallen). Zur Gruppe der Baugewerbe gehören 18 000 Einwohner. Der Handel zählt 20 000 Berufssanghörige, der Verkehr 11 000. Zur öffentlichen Verwaltung, zur Kunst und zur Wissenschaft sind 10 000 Einwohner zu zählen. Die Zahl der Beruflosen und ihrer Angehörigen beträgt insgesamt 7000 Seelen. Über die ökonomische Lage der Bevölkerung mag die Tabelle im Anhang II (S. 72) Aufschluß gewähren.

Um zweckmäßigsten läßt sich jedoch wohl über die Gliederung der Bevölkerung durch die Darstellung der Parteiverhältnisse eine Orientierung geben. Zwei alte Hauptparteien stehen einander zunächst gegenüber, die liberal-konservative und die freisinnig-demokratische Partei. Die erste hatte bis 1875 die führende Rolle inne; es gehört ihr im wesentlichen an die alteingesessene begüterte Bürgerschaft, an der Spize, bis 1875 auch in der öffentlichen Verwaltung im Besitze der maßgebenden Stellen, die großen Kaufleute und Industriellen der Stadt, aber auch zum guten Teile die Gelehrten aus der alten Bürgerschaft. Diese Kreise sind zugleich streng kirchlich gesinnt<sup>1</sup>, und zwar gehören sie der orthodoxen Richtung an. Der liberal-konservativen Partei führt dies einen erheblichen Teil des Kleinbürgertums zu, soweit eben dort dieselbe Richtung vertreten ist, dann aber auch die Römisch-katholischen, die freilich die Bildung einer selbständigen Partei begonnen haben. Die liberale Partei befindet sich

<sup>1</sup> Basel hat sich früh der Reformation angeschlossen, und bis auf die neueste Zeit bestand nur die evangelisch-reformierte Landeskirche; neben ihr steht eine katholische, von den Altkatholiken gebildet. — Die römisch-katholische Kirche steht als freie Gemeinschaft in keiner Verbindung mit dem Staate.

seit 1875 in der Minderheit. Sie hat sich aber entschieden auf den Boden der damals geschaffenen demokratischen Verfassung gestellt, wie denn diese Verfassung schon damals von einem großen Teil der Konservativen gutgeheißen wurde. An Wiederherstellung der früheren Zustände wird daher nicht gedacht, dagegen beanspruchen die Konservativen stets ihren Anteil an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten. Dabei ist nun freilich eines unverkennbar. Die obersten Stellen der Staatsverwaltung nehmen die ganze Tätigkeit der Inhaber in Anspruch und sind deshalb für die wirtschaftlich mächtigsten Bürger nicht mehr zugänglich wie früher; damit hat für die großen Industriellen und Kaufleute ein Anreiz zur Beteiligung am öffentlichen Leben nachgelassen. In derselben Weise wirkt ferner die gesteigerte Intensität der Arbeit im eigenen Berufe und der Umstand, daß die Lösung der wichtigen wirtschaftlichen Aufgaben allmählich an den Bund übergegangen ist. Die Stellung der Partei in Fragen der Sozialpolitik mag durch die Bemerkung charakterisiert werden, daß ihr für die Verbesserung der sozialen Zustände der Weg der Freiwilligkeit am nächsten liegt<sup>1</sup>; nur wenn sie sich davon überzeugt, daß unbestreitbare Mißstände auf diesem Wege nicht zu heben sind, kann sie das Eingreifen der öffentlichen Gewalt billigen.

Die freisinnig-demokratische Partei hat 1875 das Übergewicht umso entschiedener gewonnen, als mit der neuen Verfassung auch die vorher am politischen Leben des Kantons wenig beteiligten schweizerischen Niedergelassenen zu Einfluß gelangten. Ihren Erfolg verdankt sie der allgemein schweizerischen demokratischen Bewegung, und infolgedessen steht sie mit der schweizerischen freisinnig-demokratischen Partei in näherer und festerer Verbindung, als die Liberalen mit den oppositionellen schweizerischen Parteien<sup>2</sup>. Der freisinnigen Partei gehört das Kleinstbürgertum an, dessen Anteil an den öffentlichen Geschäften vor 1875 gering war, dann die neue Bürgerschaft jeden Standes. Auf dem religiösen Gebiete stimmt die Parteizugehörigkeit zum Teil überein mit der Zugehörigkeit zur Reformrichtung der reformierten Kirche; auch die Altkatholiken zählen hierher. Die Stellung der Partei zur Sozialpolitik ist schon durch den Besitz des politischen Übergewichtes gegeben: das selbstverständliche Mittel

<sup>1</sup> Dafür besitzt die Stadt seit dem 18. Jahrhundert eine geeignete Organisation in der Gesellschaft zur Beförderung des Guten und Gemeinnützigen, die politisch vollkommen neutral ist, bei der aber Angehörige der konservativen Partei stets hervorragend beteiligt waren.

<sup>2</sup> Dort macht sich besonders der konfessionelle Gegensatz geltend.

ist ihr das Eingreifen des Staates, und zwar vor allem in der Form, daß der Staat die für das allgemeine Wohl gewünschte Leistung selbst übernimmt. Maßnahmen, die die Freiheit des einzelnen zu beeinträchtigen geeignet sind, werden nicht leicht gutgeheißen. In dieser Beziehung erweisen sich besonders die Handwerker innerhalb der Partei oft als dissident, währenddem ein linker Flügel der Partei auch hier energisch vorwärts drängt.

Der Gegensatz zu den Konservativen äußert sich namentlich darin, daß die Freisinnigen rascheren Fortschritt wünschen als jene, die geneigt sind, nur dringende Bedürfnisse anzuerkennen. Er äußert sich aber namentlich in der Tradition, die die Bevölkerung nun seit mehreren Jahrzehnten in die beiden Lager scheidet.

Ganz anderer Art ist die sozialdemokratische Partei. In viel höherem Maße wohl, als früher die freisinnige, ist sie auf die Zugehörigkeit zu einer Klasse gegründet. Sie besteht seit dem Ende der sechziger Jahre, ist aber erst in den achtziger und neunziger Jahren zu größerer Bedeutung gelangt. Ihre Politik ist wesentlich Sozialpolitik, und alles andere ist ihr nur Mittel für ihre soziale Aufgabe, die im Kampfe gegen den Kapitalismus besteht. So will es wenig bedeuten, wenn sich ihre Programme mit denen der freisinnigen Partei oft in vielen Punkten decken: die der Sozialdemokraten haben ihre feste Orientierung nach einem bestimmten Ziel, das die Freisinnigen nicht billigen. Zur Lösung der einzelnen sozialpolitischen Aufgaben ziehen die Sozialisten die Mittel des Staates in jeder Form heran und haben selbstverständlich von Freiheitsbeschränkungen nichts zu fürchten.

Es sei gestattet, durch die Auzählung einer Reihe von bisher unerledigten Programmforderungen der freisinnigen und der sozialistischen Partei beispielweise anzudeuten, welche sozialpolitischen Fragen etwa aufgeworfen werden: Ausdehnung des Arbeiterschutzes auf weitere Arbeiterkategorien, zweckmäßige Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Berücksichtigung der Arbeiterinteressen bei Submissionen, staatliche Altersfürsorge, Vermehrung des öffentlichen Grundeigentums zur Bekämpfung des Bodenwuchers, Förderung der Bestrebungen zur Errichtung billiger Wohnungen, Vermehrung der Badegelegenheiten usw.

Die Parteien beruhen alle auf Quartierorganisationen, lassen aber, demokratischen Grundlagen gemäß, auch in allgemeinen Versammlungen ihre Angehörigen zu Worte kommen. Die Sozialdemokratie allein freilich hat es verstanden, durch die Angliederung möglichst aller Arbeitervereinigungen (hauptsächlich der gewerkschaftlichen) auf einen sehr großen

Teil der Bevölkerung, auf die sie zunächst Anspruch macht, festen Einfluß zu gewinnen, bei den übrigen Parteien sind die „Organisierten“ in der Minderzahl. Die Quartiervereine dienen dann auch zum Teil als Vertreter der Quartierinteressen gegenüber den Behörden und entfalten als solche besonders in baulichen Angelegenheiten oft eine ausgebreitete Tätigkeit.

Zu den alten Parteien haben nur stimmberechtigte Schweizerbürger Zutritt, die Sozialdemokratie dagegen kann, von ihrem Standpunkte aus konsequenterweise, die Ausländer nicht von jeder Mitwirkung ausschließen, sie gibt ihnen aber kein Stimmrecht in Beziehung auf die politischen Aktionen der Partei.

Die Stärke der Parteien in der Bevölkerung kann nicht zuverlässig angegeben werden. In der gesetzgebenden Behörde sitzen zur Zeit 51 Freisinnige, 30 Liberale, 38 Sozialdemokraten und 11 Katholiken.

Jede Partei hat wenigstens ein Preszorgan. Die Presse nimmt an den politischen Kämpfen lebhaft Anteil und vermittelt auch gelegentlich die Wünsche, die in der Bevölkerung rege sind; die Stimmungen freilich beherrscht sie nicht vollständig, da ihre Stellungnahme bei Wahlen und Abstimmungen nicht selten desavouiert wird.

## II. Die Bürgergemeinde und die bürgerlichen Stiftungen und Körporationen.

Die Aufgaben der städtischen Bürgergemeinde und die Organisation ihrer Behörden werden durch Verfassung und Gesetz bestimmt<sup>1</sup>.

Aufgaben der Gemeinde sind: Vermögensverwaltung und Armenpflege. Das freie Vermögen der Bürgergemeinde betrug Ende 1903 ca. 1 100 000 Fr., wovon 184 000 Fr. auf Verwaltunggebäude und 371 000 Fr. auf nutzbare Waldungen entfallen. Vom Ertrag werden die Kosten der allgemeinen Gemeindeverwaltung bestritten. Als Stiftungsgut unterstehen der Verwaltung der Bürgergemeinde die Vermögen der drei bürgerlichen Armenanstalten: Spital, Armenamt und Waisenanstalt, die sich im Lauf der Jahrhunderte durch Schenkungen und lehtrwille Zuwendungen angesammelt haben. Das Vermögen der Waisenanstalt beträgt 2,4 Mill. Fr. (Ausgaben 1903: 307 000 Fr.), das des bürgerlichen Armenamtes 850 000 Fr., das des Bürgerspitals an Kapital

<sup>1</sup> Verf. v. 2. Dez. 1889 § 20 ff. Sammlung der Gesetze Bd. 22 S. 100. Gemeindegesetz v. 26. Juni 1876, Sammlung d. Ges. Gesamtausg. 1901 S. 555.

8 Mill. Fr., wozu ein großer, im Vermögensstatus nicht aufgenommener Grundbesitz zu rechnen ist.

Zu direkter Nutzung des bürgerlichen Vermögens sind die Bürger nicht berechtigt, ihre Ansprüche beschränken sich auf die Benutzung der bürgerlichen Anstalten, die jedoch, ihrem Charakter als Wohltätigkeitsanstalten gemäß, nur im Falle der Bedürftigkeit angesprochen werden kann. Doch dient der Spital, teils auf Grund von Vereinbarungen mit der Staatsbehörde, der ganzen Bevölkerung, insbesondere ist er gleichzeitig Universitätsklinik; die Ausgaben für den klinischen Unterricht werden vom Staate vergütet. Die Fürsorge der beiden anderen Anstalten erstreckt sich nur auf Bürger, jedoch sowohl auf die in Basel wohnhaften, als auch auf die auswärts wohnenden.

Die eigenen Vermögen der Anstalten würden nun nicht genügen, um allen an sie gestellten Anforderungen zu entsprechen. Für ihre Bedürfnisse sorgt aber die Christoph Merianische Stiftung, errichtet 1857 von einem Bürger der Stadt und nach ihm benannt, deren Vermögen rund 12 Mill. Fr. beträgt. Die Stiftung trat 1886 in Kraft. In diesem Zeitpunkte war aber die Erfüllung der „städtischen Zwecke“, denen die Stiftung dienen soll, zum Teil an die Einwohnergemeinde übergegangen, während die Armenanstalten unter bürgerlicher Verwaltung verblieben waren. Mit Rücksicht hierauf war daher bei der Ausscheidung zwischen Einwohner- und Bürgergemeinde im Jahre 1876 eine Teilung des Stiftungsertrages vereinbart worden. Die Quote der Bürgergemeinde wurde seither mehrfach geändert und zwar meist mit Rücksicht auf die Bedürfnisse der bürgerlichen Armenanstalten. Aus dem Stiftungsertrage floßen im Jahre 1903 der bürgerlichen Waisenanstalt 244 000 Fr., dem bürgerlichen Armenamte 10 000 Fr. und dem Bürgerspital 60 000 Fr. zu.

Die Einwohnergemeinde verwendet ihren Ertragsanteil für den Teil der Armenpflege, der ihr obliegt (Unterstützung von Niedergelassenen) und dann für größere hauptsächlich gemeinnützige Aufgaben (Bau eines Frauenspitals, Subvention an eine private Augenheilanstalt, Bau einer Rheinbrücke). Die Bedeutung der Stiftung liegt in der freien Verfügung über die zu Gebote stehenden Mittel im angegebenen weiten Rahmen.

Die Bürgergemeinde ist damit in den Stand gesetzt, ihrer Pflicht zur Armenfürsorge in umfassender Weise zu genügen, ohne daß sie dazu auf die Erhebung von Steuern angewiesen wäre; eine Befugnis zur Steuererhebung steht ihr nicht zu. Der Umfang der Leistungen braucht

durch die kantonale Armengesetzgebung<sup>1</sup> nicht im einzelnen geregelt zu werden, da der Stiftungsscharakter der Gemeindeanstalten sie dieser Notwendigkeit enthebt. Doch ist nicht ausgeschlossen, daß der Gemeinde im Gebiete des Armenwesens Leistungen auferlegt werden, für die ihre Anstalten stiftungsgemäß nicht aufkommen können; solche Leistungen<sup>2</sup> sind aus dem freien Gemeindevermögen zu bestreiten. Aus der gesetzlichen Fürsorgepflicht der Gemeinde erklärt sich einerseits die Befugnis der Unterstützungsbedürftigen zur Beschwerde an die Staatsbehörde wegen Verweigerung der Unterstützung, und die Befugnis der Gemeinde zur Klage auf Rückerstattung oder Ersatz geleisteter Unterstützungen. Anderseits fließt daraus für den Staat die Notwendigkeit, der Gemeinde Beiträge zu leisten, wenn sie ihren Verpflichtungen nicht nachzukommen vermag. Hierfür ist laut gesetzlicher Vorschrift in erster Linie der Anteil der Einwohnergemeinde am Ertrag der Chr. Merianischen Stiftung in Anspruch zu nehmen.

Über die Art, wie die Vermögensverwaltung zu besorgen ist, bestehen keine näheren gesetzlichen Bestimmungen. Nur ist zur Aufnahme von Anleihen und zum Verkauf und zur Verpfändung von bürgerlichen Eigenschaften die Genehmigung der Staatsbehörde erforderlich. Im übrigen hat die Gemeinde jährlich Bericht und Rechnung vorzulegen; diese allgemeine Aufsicht gibt aber der Staatsbehörde kein Recht, in einzelne Verwaltungshandlungen der Gemeinde einzugreifen.

Als eine weitere Aufgabe der Bürgergemeinde sei endlich erwähnt die Aufsicht über die Zünfte, die als öffentlichrechtliche Korporationen mit abgesondertem Vermögen fortbestehen, trotzdem sie keine Funktionen im Staatsorganismus mehr zu besorgen haben. Der Ertrag ihrer zum Teil ziemlich beträchtlichen Vermögen<sup>3</sup> dient zu gemeinnützigen Vergabungen, zum Teil zur Unterstützung von Witwen und Waisen der Zunftgenossen und zur Abhaltung von Zunftmählern.

Die Organisation der Bürgergemeinde ist in ihren Grundzügen durch die staatliche Gesetzgebung geordnet (Gemeindegesetz). Autonom ist die Gemeinde in Beziehung auf die Organisation der Stiftungsverwaltungen.

Der Gesamtheit der stimmberechtigten Bürger steht die Wahl der obersten Gemeindebehörde, des Weitern Bürgerrates (40 Mitglieder) zu.

<sup>1</sup> Gesetz betr. das Armenwesen vom 25. Nov. 1897, Sammlung der Gesetze Bd. 24 S. 87, Abänderung vom 9. Juni 1904, eod. lauf. (25.) Bd. S. 225.

<sup>2</sup> z. B. Zwangsversorgung von Liederlichen und Heilung von Trinkern.

<sup>3</sup> S. die jährlichen Verwaltungsberichte des Bürgerrates.

Die Wahl erfolgt nach Quartieren, geheim, je auf drei Jahre. Wählbar sind alle Stimmberechtigten (die in der Gemeinde wohnhaften Bürger, die das 20. Altersjahr zurückgelegt haben und im Besitz der bürgerlichen Ehrenfähigkeit — des sog. Aktivbürgerrechts<sup>1</sup> — sind). Referendum und Initiative<sup>1</sup> bestehen in der Bürgergemeinde nicht, obwohl das Gemeindegesetz gerade zu der Zeit erlassen wurde, als diese Institutionen in die Verfassung des Kantons aufgenommen wurden.

Der Weitere Bürgerrat wählt als Exekutivbehörde der Gemeinde den Engeren Bürgerrat, bestehend aus fünf bis sechs stimmberechtigten Gemeindepählern. Der Engere Bürgerrat wählt seinerseits Kommissionen zur Verwaltung des Gemeindevermögens, und zur Behandlung der Bürgerrechtsangelegenheiten, ferner die Kommissionen, die den bürgerlichen Anstalten und Stiftungen vorzustehen haben. Die Mitgliedschaft in allen diesen Behörden ist Ehrenamt; nur die Mitglieder des Engeren Bürgerrates erhalten eine kleine Entschädigung für ihre Tätigkeit. — Der einzige Beamte der allgemeinen Gemeindeverwaltung ist der vom Weitern Bürgerrat auf eine Amts dauer von sechs Jahren gewählte Bürgerratschreiber; das ihm unterstehende Kanzleipersonal ist auf Kündigung angestellt. Die Beamten und Angestellten der Stiftungen werden durch deren Kommissionen gewählt.

Der Engere Bürgerrat besorgt die laufende Verwaltung der Gemeinde, soweit sie nicht den Anstalten zukommt. Angelegenheiten, die nicht zur laufenden Verwaltung gehören, wie Verfügungen über Grund- eigentum usw. sind vom Weiteren Bürgerrate zu entscheiden, der im übrigen die Aufsicht über die gesamte Gemeindeverwaltung führt und wichtige Ausgaben zu genehmigen hat.

Die Stiftungen werden von ihren Verwaltungen vollkommen selbstständig verwaltet. Doch unterstehen sie der unmittelbaren Aufsicht des Engeren und der mittelbaren Aufsicht des Weiteren Bürgerrates; diesem steht außerdem die Genehmigung von besonders großen Ausgaben und von Rechtsgeschäften über Liegenschaften zu. Auf das einzelne kann hier nicht eingegangen werden. Gegenüber den Zünften beschränkt sich die Aufsicht der bürgerlichen Behörden im wesentlichen auf die Abnahme der Rechnungen und die Genehmigung von Rechtsgeschäften über Liegenschaften.

---

<sup>1</sup> S. unten S. 60.

### III. Einwohnergemeinde und Staat. — Politische Rechte, insbes. Referendum, Initiative und Wahlen.

Die Darstellung befaßt sich nun wieder ausschließlich mit der Verwaltung der Einwohnergemeinde, die nach den früheren Ausführungen in den Formen und mit den Mitteln staatlicher Tätigkeit besorgt wird. Zwischen kommunalen und staatlichen Geschäften findet keine Unterscheidung statt (die wenigen Ausnahmen, die mit Rücksicht auf eine spätere Trennung von Staat und Gemeinde bestehen, können hier unberücksichtigt bleiben); insbesondere ist nicht etwa die kantonale Executive mit der Stadtverwaltung beauftragt, sondern in gleichem Maße und nach den gleichen Grundsätzen wie bei staatlichen Geschäften sind daran auch die gesetzgebende Behörde und die Gesamtheit der Stimmberechtigten beteiligt. Theoretisch besteht also keine Gemeindeautonomie, praktisch ist diese vollkommen, trotzdem die Vertreter der Landgemeinden in der gesetzgebenden Behörde und deren Stimmberechtigte bei Abstimmungen an allen Geschäften mitwirken. Denn die Stadtverwaltung ist die Hauptaufgabe der staatlichen Behörden geworden, und die Stadt ist durch den Besitz staatlicher Befugnisse in die Lage gesetzt, diese Aufgabe ganz unabhängig zu erfüllen (man denke z. B. an das Steuerwesen).

Von den Organen dieses eigenartigen Gemeinwesens ist nun zunächst die Gesamtheit der Stimmberechtigten darzustellen.

Die Stimmberechtigung (Verfassung § 26) wird von Gesetzes wegen erworben mit der Zurücklegung des 20. Altersjahres; ferner sind erforderlich Wohnsitz im Kanton (für Schweizer anderer Kantone außerdem Niederlassung seit drei Monaten) und Besitz der bürgerlichen Ehren. Die Stimmberechtigung ist auf Männer beschränkt. Sie geht verloren, sobald eine der bezeichneten Voraussetzungen nicht mehr besteht, ebenfalls von Gesetzes wegen. Jemandwelche Bevorzugung der Besitzenden findet nicht statt, das Stimmrecht ist vollkommen gleich. Die Wählerlisten (sog. Stimmregister) werden von der mit der Einwohnerkontrolle betrauten Abteilung der Polizeiverwaltung (Kontrollbureau) aufgestellt. Die Nachführung der Mutationen geschieht ohne Zutun der Stimmberechtigten. Vor Wahlen und Abstimmungen liegen die Register zur Einsicht auf; als Kontrollmittel ist aber wirksamer die Zutrittskarte, die dem Stimmberechtigten spätestens drei Tage vor Wahlen und Abstimmungen zugestellt werden soll. Erhält er diese nicht, so hat er sie bei der Behörde zu reklamieren. An die oberen Instanzen gelangen Beschwerden wegen Verweigerung der Stimm-

rechtsausweise äußerst selten. Auch widerrechtliche Teilnahme an Abstimmungen ist eine seltene Erscheinung.

Die Zahl der Stimmberechtigten beträgt gegenwärtig ca. 18000. Eine Verpflichtung zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen besteht nicht; angefieks der durchschnittlich geringen Beteiligung (sie übersteigt auch bei den wichtigsten Anlässen kaum je 70 %, und der Durchschnitt ist ca. 44 %) wurde im Jahre 1904 der Versuch der Einführung eines Obligatoriums unternommen, der aber gescheitert ist. — Alle Wahlen und Abstimmungen erfolgen unter Anwendung der Stimmurne, also geheim. Verleugnungen des Stimmgeheimnisses, ebenso Einwirkungen auf die Stimmabgabe (z. B. Beeinflussung der Arbeiter durch die Arbeitgeber) kommen kaum vor. Bei allen Wahlen und Abstimmungen, mit Ausnahme der Großenratswahlen (wovon unten) entscheidet die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen. Kommen Wahlen nach dem absoluten Mehr im ersten Wahlgang nicht zustande, so gilt im zweiten Wahlgang das relative Mehr, wobei nur wählbar ist, der im ersten Wahlgang mindestens eine Stimme erhalten hat.

Bei der *Verfassungsgesetzgebung*<sup>1</sup> ist die Mitwirkung der Gesamtheit der Stimmberechtigten unumgänglich. Die Gesamtheit der Stimmberechtigten besitzt auch das Recht der Initiative zu Verfassungsänderungen; dafür gelten dieselben Vorschriften wie für die Gesetzesinitiative<sup>2</sup>. Eine Anzahl von 1000 Stimmberechtigten kann die Initiative zum Erlass eines Gesetzes oder eines Großenratsbeschlusses, und innerhalb der Frist von sechs Wochen nach Erlass eines Gesetzes oder Großenratsbeschlusses das Referendum gegen das Gesetz oder den Beschluss ergreifen.

In beiden Fällen ist die Behörde zur Anordnung einer Volksabstimmung verpflichtet. Deren Ergebnis ist beim Referendum die Annahme oder die Verwerfung der vom Großen Rat — der gesetzgebenden Behörde — beschlossenen Maßnahme. Durch die Annahme der Initiative wird die Behörde verpflichtet, im Sinne des Begehrens ein Gesetz oder einen Beschluss zu erlassen, der dann freilich einer weiteren Abstimmung unterliegt. Die Einzelheiten des Verfahrens lassen sich hier nicht darstellen. Die beiden Volksrechte dienen politischen wie munizipalen Zwecken. Besonders das Referendum ist in Banfragen (von der Erstellung öffent-

<sup>1</sup> Für das Folgende sind zu vergleichen Verfassung, Abschnitt V; Gesetz betr. Ausübung der Initiative und des tant. Referendums, v. 16. Nov. 1875, Sammlung d. Ges. Gesamtausg. 1901, S. 542.

<sup>2</sup> Die geltende Verfassung datiert vom 2. Dez. 1889; seither sind einmal (1891) einzelne Bestimmungen auf dem Weg der Initiative geändert worden.

licher Gebäude bis zur Ziehung von Baulinien in wichtigen Stadtgegenden) häufig angewendet worden: von 18 Referendumsbegrenzen in der Zeit von 1875—1904 haben 12 zur Verwerfung der Vorlagen des Grossen Rates geführt. So sind wichtige sozial-politische Gesetze: obligatorische Krankenversicherung (1887, 1890), Arbeitslosenversicherung (1900), Wohnungsgesetz (1900), in der Volksabstimmung unterlegen; Vorlagen über wichtige Bauten (Rathaus, Rheinbrücke, Börse, Kanalisation) wurden dagegen angenommen<sup>1</sup>. Von acht Initiativbegrenzen führten fünf zum Ziel. Auffallenderweise ist aber das Initiativrecht nur selten zu sozial-politischen Anregungen benutzt worden. Die Bevölkerung erwartet Fortschritte in dieser Richtung — soweit sie sie wünscht — von den Behörden, und benutzt die Initiative mehr zur Ausbildung der politischen Institutionen (Verhältniswahl, Richterwahlen durch das Volk usw.). Abgelehnt worden ist die Initiative von 1905 betr. gesetzlichen Schutz der Bäckereiarbeiter).

Die politischen Parteien befassen sich selbstverständlich mit der Ausübung der Volksrechte, je nach der Bedeutung einer Angelegenheit; sie besorgen dann die Sammlung der Unterschriften. Doch ist das Zustandekommen eines Volksbegrenzens von ihrer Mitwirkung nicht abhängig. Bei Bauangelegenheiten beginnen z. B. oft die Bewohner der interessierten Stadtteile die Sammlung. Oder es wird das Referendum gegen ein Wirtschaftsgesetz durch den großen Konsumverein in Szene gesetzt, der für seinen umfangreichen Flaschenbierhandel vom Gesetz Nachteile befürchtet.

Von der Gesamtheit der Stimmberechtigten werden gewählt: der Grossen Rat, aus 130 Mitgliedern bestehend, und der Regierungsrat, aus 7 Mitgliedern bestehend<sup>2</sup>.

Die Wahl des Grossen Rates geschieht in der Stadt nach Quartieren, deren Einteilung durch die Gesetzgebung bestimmt wird. Der Vorwurf der Wahlkreisgeometrie ist dabei den Behörden erspart geblieben. Die Wahlen finden alle drei Jahre statt. Maßgebend ist hier nicht mehr das absolute Mehr, sondern es ist seit 1905 die Verhältniswahl (Listenskrutinum mit beschränkter Kumulation) eingeführt<sup>3</sup>. Die Wahlen für

<sup>1</sup> Die Zahl der Grossratsverlasse, gegen die das Referendum zulässig war, betrug von 1875—1904 etwa 1000. Die Zahl der wirklich gestellten Referendumsbegrenzen ist also gering.

<sup>2</sup> Außerdem ein Abgeordneter in den schweiz. Ständerat und alle Präsidenten und Mitglieder der kant. Gerichte.

<sup>3</sup> Gesetz über die Wahlen in den Grossen Rat vom 10. Dez. 1883, Sammlung d. Ges. Bd. 21, S. 194, Gesetz betr. die Wahlen der Mitglieder d. Grossen Rates, des Regierungsrates usw., v. 3. März 1890, eod. Bd. 22, S. 136, Gesetz betr. die

den Regierungsrat finden in einem einzigen Wahlkreis und mit absolutem Mehr statt.

Wählbar ist für beide Behörden jeder Stimmberechtigte; es besteht keinerlei Einschränkung betr. Besitz des Kantonsbürgerrechtes, Vermögen, Ausbildung. Die allgemeine Zugänglichkeit der politischen Behörden ist ein Hauptgrundzak der demokratischen Staatsverfassung. Doch spielt bei der Aufstellung der Kandidaten (die von den politischen Parteien ausgeht) neben der Parteizugehörigkeit auch die Fähigung der Persönlichkeiten — hauptsächlich für die Wahlen in den Regierungsrat — eine wichtige Rolle.

Bei diesen Wahlen pflegen die Parteien aufeinander Rücksicht zu nehmen, indem sie nicht für alle Sitze eigene Kandidaten aufstellen. Lebhafte Wahlkämpfe finden gewöhnlich statt, wenn ein Mitglied des Regierungsrates innerhalb der Amtsperiode ausscheidet oder sich einer Wiederwahl bei der Gesamterneuerung entzieht. Daß ein Mitglied bei der Gesamterneuerung nicht wiedergewählt worden wäre, ist bisher nicht vorgekommen, trotzdem mehrfach einzelnen Mitgliedern Gegenkandidaten entgegengestellt wurden. Die Volkswahl hat somit keineswegs einen starken Wechsel in der Besetzung des Regierungsrates zur Folge gehabt.

Bei der Kandidatenaufstellung für den Großen Rat geben seit der Einführung der Verhältniswahl rein parteipolitische Erwägungen den Ausschlag. Jede Partei ist sicher, nur mit der ihrer Stärke entsprechenden Zahl im Großen Rate vertreten zu sein. Die Unterstützung parteifreier (und parteiloser) Kandidaten kann ihre Vertretung nur schwächen.

#### IV. Der Große Rat. — Besugnisse — Verhältnis zum Regierungsrat — Sozialpolitik der Behörde (Berufsgliederung der Mitglieder).

Der Große Rat<sup>1</sup> bildete seit Jahrhunderten die oberste Behörde des Staates. Die Einführung der Volksrechte hat seine Bedeutung zwar gemindert, aber seine Mitwirkung ist dabei noch immer unerlässlich: der Gesetzesbefehl geht vom Großen Rate aus, auch wenn es sich um ein Initiativbegehrn handelt. Von der Wahl der 130 Mitglieder war

Wahlen in den Großen Rat nach dem Grundsatz der Verhältniswahl, vom 26. Jan. 1905, eod. lauf. (25.) Bd., S. 272. Vgl. Mitteilungen d. Stat. Amtes d. Kantons Basel-Stadt Nr. 5.

<sup>1</sup> Verfassung Abschnitt VI, § 30 ff.

schon die Rede; die Wahlen werden durch den Rat validiert, der sich auch selbst konstituiert. Ordentliche Sitzungen finden monatlich statt, dazwischen außerordentliche. Die Mitglieder erhalten ein Sitzungsgeld von 5 Fr. Die Beschlussfassung erfolgt durch absolute Mehrheit. Zur Antragstellung ist jedes Mitglied, außerdem der Regierungsrat berechtigt<sup>1</sup>.

Die Befugnisse des Großen Rates umfassen: die Gesetzgebung, soweit sie dem Kanton zusteht, die Oberaufsicht über die Verwaltung und eine Reihe wichtiger Verwaltungsgeschäfte, die die Verfassung einzeln aufzählt: Beschlussfassung über Anleihen, Genehmigung wichtiger Verträge, Festsetzung von Beamtengehältern (die meist auf dem Wege des Gesetzes erfolgt), Bestätigung von Bürgeraufnahmen und Beschlussfassung über Veräußerung von Liegenschaften, sofern die Kaufsumme 20 000 Fr. übersteigt. Dazu kommt die Bewilligung aller Ausgaben, die den Betrag von 20 000 Fr. überschreiten und aller nicht budgetierten Ausgaben über 500 Fr. Über budgetierte Ausgaben, die auf Gesetz beruhen oder „jährlich wiederkehren“ (d. h. zur laufenden Verwaltung gehören), bestimmt dagegen allein der Regierungsrat<sup>2</sup>. In Beziehung auf das, was über den Rahmen der laufenden Verwaltung hinausgeht, ist also in allen irgendwie wichtigeren Fällen der Entscheid (nicht nur die Genehmigung) des Großen Rates notwendig und mithin auch das Referendum zulässig. Der jährliche Voranschlag wird vom Regierungsrat aufgestellt und unterliegt der Genehmigung durch den Großen Rat als der Aufsichtsbehörde über die Verwaltung. Als solche nimmt der Rat auch jährlich Bericht und Rechnung des Regierungsrates entgegen. Außerdem gewährt das den Mitgliedern zustehende Recht der Antragstellung dem Großen Rat die Möglichkeit, jeden beliebigen Gegenstand unabhängig vom Regierungsrat in Beratung zu ziehen und darüber vom Regierungsrat Bericht und Antrag einzufordern. Gegenüber diesem Rechte ist der Regierungsrat nicht in der Lage, seiner Ansicht durch Zurückziehen seiner Vorlagen Geltung zu verschaffen, ja, es können ihm durch Beschluss verbindliche Weisungen für die Abänderung einer Vorlage erteilt werden. Die Praxis lässt solche Weisungen auch in Beziehung auf Angelegenheiten zu, die in den selbständigen Geschäftskreis des Regierungsrates fallen, was nun freilich über die verfassungs-

<sup>1</sup> Feste Kommissionen: für drei Jahre: die Wahlprüfungskommission; je für ein Jahr: die Rechnungs- und die Geschäftsprüfungskommission; eine Petitionskommission. Eine sozialpolitische Kommission besteht nicht.

<sup>2</sup> Bei den industriellen Werken des Gemeinwesens werden die Mittel für Betrieb und Unterhalt von der Verwaltungsbehörde bewilligt, auch wenn mehr als 20 000 Fr. für einen bestimmten Zweck erforderlich sind.

mäßige Scheidung der Kompetenzen hinausgeht. Diese wird allerdings auch sonst — zugunsten des Großen Rates — nicht immer streng innegehalten. Das erklärt sich leicht aus der bei allen Parteien lebendigen Ansicht, daß die Verwaltung des Regierungsrates im selben Maße vom Willen des Großen Rates abhängig sei, wie dessen Tätigkeit vom Willen des Volkes.

Im Großen Rate liegen zweifellos die treibenden Ursachen des Fortschritts, wenn man als Ursache die Anregung zur Prüfung und Verwirklichung neuer Gedanken versteht. Die in den Parteiprogrammen aufgestellten Postulate, die Bedürfnisse, die sich in der Bevölkerung geltend machen, pflegen durch Anträge der Mitglieder im Großen Rate zur Erörterung gebracht zu werden. Dem Regierungsrat fällt dann beinahe ausnahmslos die Ausgestaltung solcher Anregungen zu, wobei er seine eigene Ansicht nicht zu verschweigen pflegt. In der Steuerpolitik hat allerdings der Regierungsrat von jeher die Leitung gehabt, und das hat zur Ausbildung eines konsequenten Systems direkter Steuern geführt, das durch Entlastung der Bedürftigen und sorgfältige Progression bei den Besitzenden den Forderungen der Gerechtigkeit nach Möglichkeit zu entsprechen sucht<sup>1</sup>. Sonst hängt das Maß und die Richtung aller, auch der sozialpolitischen Fortschritte, im wesentlichen vom Großen Rate ab.

Deßzen Zusammensetzung sorgt dafür, daß alle Schichten der Bevölkerung zu Worte kommen können. In sozialpolitischen Fragen spielt neben der Parteizugehörigkeit die persönliche soziale Stellung der Mitglieder eine wichtige Rolle (so nehmen innerhalb der freisinnig-demokratischen Partei z. B. die Handwerker oft eine Sonderstellung ein). Dem Großen Rate gehören 1905 an:

- 23 Kaufleute (unselbständig 3),
- 11 Industrielle,
- 8 Handwerker und Kleingewerbetreibende,
- 12 Baumeister, Ingenieure und Architekten (unselbständig 1),
- 10 Wirte,
- 13 Arbeiter,
- 15 Advokaten und Notare,

Übertrag: 92

<sup>1</sup> Zu vergl. hierüber: A. Bücher, Basels Staatseinnahmen und Steuerverteilung 1878—1887, Basel 1888, J. Mangold: Basels Staatseinnahmen usw. 1888—1903, Basel 1905, Mitteilungen des Statist. Amtes Nr. 3.

## Übertrag: 92.

- 6 Ärzte und Apotheker,
  - 16 Beamte (8 Lehrer und Hochschulprofessoren, 8 Verwaltungs- und Gerichtsbeamte),
  - 7 Redakteure,
  - 5 Partikulare,
  - 4 Angehörige verschiedener Berufe,
- 
- 130 Mitglieder<sup>1</sup>.

Die Stimmgebung der Mitglieder in der Behörde<sup>2</sup> ist nur bei Begehren, die von ihnen selbst oder ihren nächsten Verwandten an den Großen Rat gestellt werden, ausgeschlossen. In allen anderen Fällen des persönlichen Interesses bleibt die Stimmennthaltung „ihrem eigenen Gewissen überlassen“<sup>3</sup>. Von der Übernahme öffentlicher Arbeiten sind die Mitglieder des Großen Rates nicht ausgeschlossen; vielmehr kommt es häufig vor, daß solchen im Wege der Submission öffentliche Arbeiten übertragen werden.

In sozialpolitischer Hinsicht mag die Tätigkeit des Großen Rates dahin charakterisiert werden, daß sich das „soziale Empfinden“ in einer bemerkenswerten Zurückhaltung der besitzenden Klassen bei einer Reihe von Steuererhöhungen, und hauptsächlich in der Förderung öffentlicher Unternehmungen zum Wohle der Allgemeinheit geltend gemacht hat; nicht gleich stark ist die Bereitwilligkeit zu Aufgaben, die persönliche Opfer voraussezten. Dazu kommt bis jetzt bei der Mehrheit der Mitglieder ein entschiedener Gegensatz zu den grundsätzlichen Forderungen der sozialdemokratischen Partei. Die wichtigsten Leistungen der letzten Zeit sind somit: die Sanierung der Stadt durch eingreifende Straßen- und Gewässerkorrekctionen und durch eine vollständige Kanalisation, die Einführung der unentgeltlichen Krankenpflege (Allgemeine Poliklinik), die Errichtung öffentlicher Badeanstalten, eine umfassende Fürsorge für das Bildungswesen, besonders auch für die Berufsbildung. So geht die Sozialpolitik Basels zur Zeit vorwiegend auf Rechnung des öffentlichen Haushaltes. Daneben sei immerhin die Schaffung eines vervollkommeneten Gesetzes

<sup>1</sup> Davon 22 Juristen.

<sup>2</sup> Gesetz betr. den Austritt in Behörden usw. vom 4. März 1872, Sammlung d. Ges. Gesamtausg. 1901, S. 294.

<sup>3</sup> Als persönlich beteiligt gelten auch die Teilhaber an Aktiengesellschaften, deren Kapital nicht 10 Millionen Fr. übersteigt; ferner haben Direktoren, Verwaltungsräte und Angestellte von Aktiengesellschaften nur beratende Stimme.

über den Schutz der Arbeiterinnen (27. April 1905) und eines Gesetzes über den Schutz des Wirtschaftspersonals (8. Juni 1905) nicht vergessen; diese wiegen allerdings die Verwerfung eines Wohnungsgesetzes, eines Gesetzes über Arbeiterschutz bei Submissionen usw. wohl noch nicht ganz auf<sup>1</sup>.

## V. Die Verwaltungsbehörden: Regierungsrat — Departemente — Kommissionen. — Die Beamten.

Die Verwaltungsbehörde des Kantons und der Stadt ist der Regierungsrat<sup>2</sup>. Präsident und Vizepräsident der Behörde werden aus der Zahl der sieben vom Volke gewählten Mitglieder vom Großen Rat je auf die Dauer eines Jahres gewählt. Die Mitglieder sind vom Großen Rat unabhängig; sie können vor allem nicht ihres Amtes verlustig erklärt werden. Sie gelten nicht als Beamte, obwohl sie befördert sind<sup>3</sup>; ihre Befördung beträgt jährlich 8000 Fr.<sup>4</sup>. Die Annahme befördeter Stellen, die Betätigung als Leiter von Erwerbsgesellschaften, die Bekleidung richterlicher Ämter ist ihnen untersagt. Verwandte bestimmten Grades dürfen nicht gleichzeitig Mitglieder des Regierungsrates sein<sup>5</sup>.

Der Geschäftskreis des Regierungsrates ist durch die Geschäftsordnung fest in Departemente eingeteilt; jedes Mitglied wird durch Mehrheitsbeschluss des Rates bei Antritt des Amtes einem Departement vorgesetzt. Es waren im Regierungsrat von jeher die Juristen stark vertreten; das Aufsteigen von Verwaltungsbeamten in den Regierungsrat ist seltene Ausnahme.

Der Gesamtregierungsrat hat alle Bezugnisse, die nicht durch Gesetz den Departementen zugewiesen sind; ihm steht das Verordnungsrecht zu. Alle Vorlagen an den Großen Rat unterliegen seiner Beschlussfassung. Die Departemente besorgen einerseits die Vorbereitung der Regierungsgeschäfte, anderseits die Ausführung der Beschlüsse des Regierungsrates, also die laufende Verwaltung; außerdem hängt die Vollziehung von

<sup>1</sup> Im allgem. ist zu vergl. G. Adler, Basels Sozialpolitik in neuester Zeit, Tübingen 1896.

<sup>2</sup> Verfassung, § 42 ff. Geschäftsordnung des Regierungsrates vom 22. Sept. 1892, Sammlung d. Ges. Bd. 22, S. 356, Änderungen Bd. 24, S. 191 u. 335.

<sup>3</sup> Insbesondere sind sie nicht wie Beamte pensionsberechtigt.

<sup>4</sup> Mitgliedern mit besonderer Fachkenntnis oder starker Überlastung kann der Große Rat Zulagen bis zu 2000 Fr. bewilligen.

<sup>5</sup> Gesetz betr. das Verfahren bei Unvereinbarkeit von öffentlichen Stellungen, v. 10. Juli 1902, Sammlung d. Ges. Lauf. (25.) Bd. S. 133.

Ausgaben wiederum vom Betrage ab, in der Weise, daß es für budgetierte Beträge über 1000 Fr., für nichtbudgetierte über 500 Fr. der Genehmigung der Gesamtbehörde bedarf. Deren Überordnung über die Departemente äußert sich ferner darin, daß der Regierungsrat von sich aus oder auf Beschwerde<sup>1</sup> in die Zuständigkeit der Departemente eingreifen kann.

Es besteht ein Erziehungsdepartement, ein Justizdepartement (für Begutachtung von Rechtsfragen, Zivilstands-, Grundbuch- und Vermögensschaftsrecht, Aufsicht über das Notariat usw.); ferner für die Kultusverwaltung), ein Finanzdepartement (Staatskassa, Steuerverwaltung, Straßenbahnen usw.), ein Polizei-, ein Bau-, ein Sanitätsdepartement (Gesundheitswesen, staatl. Krankenanstalten, Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke), und ein Departement des Innern (Handel, Industrie, Gewerbe, Gemeindewesen usw.). Die meisten Departemente werden in ihrer Verwaltung durch ständige Kommissionen unterstützt, in denen der Vorsteher den Vorsitz führt. Die Befugnisse der Kommissionen sind sehr verschieden, die einen haben nur konsultatives Votum, andere sind leitende Behörden über dem Departement<sup>2</sup>. Die den Departementen unterstellt öffentlichen Anstalten werden ebenfalls von Kommissionen geleitet; je nach der Bedeutung der Anstalt führt dort der Departementsvorsteher den Vorsitz, oder das Departement ist nur Aufsichtsbehörde. Die Mitgliedschaft in allen diesen Kommissionen ist Ehrenamt; die Mitglieder werden vom Regierungsrat aus Stimmberechtigten, bei denen Sachkenntnis und Eifer für die Aufgabe vorausgesetzt werden kann, gewählt. Die bürgerliche Klasse hat in den Kommissionen zur Zeit das Übergewicht, nur in wenigen Kommissionen finden sich Arbeiter; Vorschrift ist die Wahl von Arbeitern bei der Kommission für das Arbeitsnachweissbureau, wo denn auch ein bescheidenes Sitzungsgeld gewährt wird. Dort sind zum erstenmal auch Frauen beigezogen worden. In neuester Zeit werden Frauen auch zu den Kommissionen der Mädchenschulen berufen<sup>3</sup>. Um einen Begriff von

<sup>1</sup> Es ist allgemein festgelegt, daß gegen jede Verfügung der Departemente an den Regierungsrat recurriert werden kann. Gegen Rechtsverletzungen durch den Regierungsrat ist durch Gesetz vom 9. März 1905 der Refur an ein Verwaltungsgericht eingeführt worden.

<sup>2</sup> Die wichtigsten Kommissionen sind: Der Erziehungsrat, die Justizkommission, die Steuerkommission, die Sanitätskommission, die Kommission für Handel, Industrie und Gewerbe usw.

<sup>3</sup> Gesetz betr. das öffentliche Arbeitsnachweissbureau v. 10. März 1892, Samml. d. Ges. Bd. 22, S. 310, Gesetz betr. Zulassung von Frauen in die Schulbehörden, v. 25. Juni 1903, eod., lauf. (25.) Bd. S. 172.

der Ausdehnung des Kommissionssystems zu geben, sei mitgeteilt, daß den Departementen 33 Kommissionen mit ca. 240 Mitgliedern unterstellt sind. Dazu kommen noch 12 Kommissionen für die Universitätsanstalten und die Vorstände der Kirchgemeinden.

Das Armenwesen wird, soweit es die Einwohnergemeinde und den Staat berührt, nach dem Elberfelder System von einem gesetzlich organisierten aber auf der Freiwilligkeit beruhenden Verbande, der „Allgemeinen Armenpflege“ mit finanzieller Unterstützung des Staates besorgt. Zur Annahme des Amtes als Armenpfleger besteht eine gesetzliche Verpflichtung. Frauen wurden als Armenpfleger bisher nicht verwendet, Arbeiter selten<sup>1</sup>.

Die Beamten sind grundsätzlich nicht Behörden, sondern sie sind das den Behörden (Departementen und Kommissionen) unterstellte Hilfspersonal. Ausnahmen kommen allerdings vor (besonders bei den Leitern der öffentlichen Anstalten), die Regel ist aber, daß die Verwaltung von den Vertretern der Bürgerschaft besorgt werden soll. Einen Beamtenstand gibt es nicht, es gilt allgemeine Zugänglichkeit der Stellen<sup>2</sup>; anderseits aber sind alle Beamten<sup>3</sup> auf Zeit gewählt. Tatsächlich freilich enthebt weder die allgemeine Zugänglichkeit der Ämter die Wahlbehörden von der Pflicht, von den sich Anmeldenden den Geeigneten zu wählen und dabei seine Vorbildung zu berücksichtigen, noch ist die Vorschrift der periodischen Wiederwahl praktisch von großer Bedeutung.

Unterschieden werden Beamte, Angestellte und Arbeiter. Die Beamtenstellen werden in der Regel durch Gesetz errichtet. (Gesetze betr. die Organisation der Departemente und der öffentlichen Anstalten). Den Beamten ist ein bestimmter Geschäftskreis (durch „Amtsordnungen“) zugewiesen. Ihre Amts dauer beträgt in der Regel sechs Jahre, ausnahmsweise bei untergeordneten Stellen drei Jahre. Wahlbehörde ist für die Mehrzahl der Beamten der Regierungsrat. Entlassung kann jederzeit wegen Dienstunfähigkeit oder Pflichtvernachlässigung erfolgen. Im übrigen ist die Disziplinargewalt bisher gesetzlich nicht normiert und auch durch die Praxis nicht intensiv entwickelt worden. Das Hauptdisziplinarmittel ist die Rüge. Die Angestellten haben keine bestimmte Amts dauer; sie sind auf Kündigung angestellt und zwar regelmäßig durch die Departementsvorsteher. Eine allgemeine Regel, welche Funktionen durch

<sup>1</sup> Gesetz betr. das Armenwesen v. 25. Nov. 1897, Sammlung des Ges. Bd. 24, S. 87 und v. 9. Juni 1904 eod. lauf. (25.) Bd., S. 225.

<sup>2</sup> Ausnahmen: die Lehrerschaft, die Geistlichen, einzelne technische und richterliche Beamtungen.

<sup>3</sup> Ausnahmen wiederum die Lehrer.

Angestellte zu besorgen sind, besteht nicht, gewöhnlich sind es untergeordnete Arbeiten. Ihre Stellung nähert sich der der Beamten um so mehr, als die Gesetze die Zahl, Beschäftigung und Besoldung der Angestellten, wie die der Beamten, festzusehen pflegen. Eine neue Kategorie scheint in Bildung begriffen: die Hilfsarbeiter, die wirklich nur im Falle des Bedürfnisses vorübergehend beschäftigt werden.

Vorübergehend angestellte Arbeiter erhalten Taglohn; nach einjähriger Probezeit können die Arbeiter zu ständigen vorrücken. Als solche erhalten sie Monatslohn und können nur nach monatlicher Kündigung entlassen werden. Die Verhältnisse der Arbeiter sind durch eine allgemeine Dienstordnung geregelt.

Beamte, Angestellte und Arbeiter sind im Falle unverschuldetter Dienstunfähigkeit pensionsberechtigt. Schon dieser Grundsatz zeigt, wie wenig praktisch die Periodizität der Ämter ist. Als Norm für die Festsetzung der Pension gilt der Betrag von 2 % der letzten Jahresbesoldung, vervielfältigt mit der Zahl der Dienstjahre<sup>1</sup>. Ungenügende Beträge können erhöht werden; der Maximalbetrag ist 4500 Fr.

In Beziehung auf die Besoldung bestehen bis jetzt keine festen Kategorien. Da die Besoldungen in den einzelnen Departements- und Anstaltsorganisationen<sup>2</sup> zu verschiedenen Seiten festgelegt worden sind, stimmen sie nicht durchweg überein: jedes neue Einzelgesetz bringt gewisse Erhöhungen und das zieht dann nach einiger Zeit die Revision des nächstältesten nach sich.

Die höheren Besoldungsansätze (5000—7000 Fr.) sind für einzelne wenige Beamte mit großer Selbständigkeit und finanzieller Verantwortung (Staatskassier und Grundbuchverwalter) vorgesehen. Es folgen die Departementssekretäre und Vorsteher der wichtigeren Departementsabteilungen mit Besoldungen von 3500—5000 Fr. im Minimum und 5000—6500 Fr. im Maximum, darauf die mittleren Klassen, bei denen die Minima 2500—3500, die Maxima 4000—4500 Fr. betragen. Die typische

<sup>1</sup> Letzte Besoldung z. B. 3000 Fr. Zahl der Dienstjahre 20: Pension: 2 % von 3000 =  $60 \times 20 = 1200$  Fr.; vgl. Gesetz betr. Pensionierung von Staatsbeamten und Angestellten vom 22. Oktober 1888, Sammlung der Gesetze Bd. 22 S. 44. Pensionierung der Hinterlassenen besteht nicht, es kann bei Todesfällen nur der Fortbezug der Besoldung auf drei Monate bewilligt werden. Schon die Pensionierung der Dienstunfähigen geht aber für schweizerische Verhältnisse weit. Die Bundesverwaltung kennt sie noch nicht.

<sup>2</sup> Die Gesetze enthalten Minimal- und Maximalansätze für jede Stelle. Innerhalb der gesetzlichen Grenzen wird die Besoldung vom Regierungsrate bestimmt. Erhöhungen werden in zwei- bis dreijährigen Perioden vorgenommen.

Befördung der Angestellten (Kanzlisten) ist etwa 1500—1800 Fr. im Minimum, 2500—3300 Fr. im Maximum. Überall gibt es aber Zwischenstufen genug. Befördungen unter 1500 Fr. sind bei Angestellten selten. Das technische Personal ist durchschnittlich höher befördert. Ingenieure haben Gehälter von 4000—6000 Fr. oder von 5000—7000 Fr., je nach der Selbständigkeit der Stellung. Die Leiter der Departementsabteilungen für Hoch- und Tiefbau und der Straßenbahndirektor sind mit 6500—9000 Fr., der Direktor des Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerks mit 8000—12000 Fr. befördert, also höher als die Departementsvorsteher (8000 Fr.).

Die Maximalbefördungen sollen in der Regel bei niederen Beamten in zwölf, bei höheren in fünfzehn Jahren erreicht werden. Amtswohnungen sind nur einzelnen Beamten der öffentlichen Anstalten, deren Betrieb es erwünschbar macht, zugewiesen. Sonst bestehen in den Verwaltungsbauten nur Hauswartwohnungen.

## VI. Verhältnis zu den Nachbargemeinden.

Das Verhältnis der Stadt zu ihren Nachbargemeinden ist in Basel deshalb eigenartig, weil die beiden dem Kanton zugehörigen noch selbständigen Gemeinden Riehen und Bettingen räumlich weiter von der Stadt entfernt sind und den ländlichen Charakter in höherem Grade bewahrt haben, als einige durch die Kantonsgrenze vom Stadtgebiet geschiedene Basel-Landschaftliche Gemeinden. Die Vereinigung der Basel-Städtischen Gemeinde Kleinhüningen mit der Stadt ist schon erwähnt worden<sup>1</sup>; dies war der erste Anwendungsfall der Verfassungsbestimmung, wonach die Geschäfte einer ländlichen Einwohnergemeinde durch Gesetz den staatlichen Organen übertragen werden kann<sup>2</sup>. Gesetzliche Form ist also die einzige Voraussetzung für diese Geschäftsübertragung. Der Rechtszustand, der damit entsteht, ist wie bei der Stadt eine latente Fortexistenz der Gemeinde, deren Vermögen deshalb urkundlich festgestellt wird. Für die Einwohner treten damit alle für die Einwohner der Stadt geltenden Gesetzesbestimmungen in Kraft, soweit nicht bei der Geschäftsübernahme Vorbehalte gemacht werden. Die Übernahme der beiden anderen Gemeinden in städtische Verwaltung steht zur Zeit nicht in naher Aussicht.

Die Verfassung kennt außer der Geschäftsübernahme ferner die Ver-

<sup>1</sup> S. oben S. 46.

<sup>2</sup> Verfassung § 22.

schmelzung einer Landgemeinde mit der Stadt<sup>1</sup>; diese innigere Vereinigung wird wohl demnächst zwischen Basel und Klein Hüningen vollzogen werden. Die Verschmelzung bewirkt die völlige Aufhebung der Gemeindegrenzen, also das Aufgehen der ländlichen Einwohnergemeinde in der städtischen Einwohnergemeinde und zugleich das Aufgehen der ländlichen Bürgergemeinde in der städtischen Bürgergemeinde. Für die Verschmelzung fordert die Verfassung außer der gesetzlichen Form, mit der zugleich die Zustimmung der städtischen Einwohnergemeinde gegeben ist, die Zustimmung der betreffenden Einwohnergemeinde und Bürgergemeinde und die Zustimmung der städtischen Bürgergemeinde. Hier ist die zuständige Behörde der Weitere Bürgerrat. In der Landgemeinde muß die Verschmelzung von der Mehrheit der Stimmberechtigten jedes Verbandes gutgeheißen werden.

Auch ohne Vereinigung mit der Stadt sind die Staatsbehörden in der Fürsorge für ihre selbständigen Landgemeinden weit gegangen. Vor allem sind diese im Erziehungswesen vollständig entlastet, Riehen ist außerdem an die städtische Wasserleitung angeschlossen; die Ausführung einer Kanalisationsanlage im wesentlichen auf Kosten des Staates ist projektiert.

Unmittelbar vor den Toren der Stadt liegen zwei Basel-Landschaftliche Gemeinden, Birsfelden und Binningen, beide zu einem großen Teil von einer Arbeiterbevölkerung bewohnt, die in der Stadt Beschäftigung findet. Die staatsrechtliche Scheidung läßt einen Anschluß dieser Gemeinden an die Stadt nicht zu, und eine Veränderung der staatsrechtlichen Verhältnisse ist bis jetzt nicht in Aussicht genommen.

Noch stärker ist natürlich die Scheidung von den ausländischen Gemeinden der Nachbarschaft. Um so wichtiger ist die ausländische Umgebung für die städtischen Industrien, indem wegen der Zollverhältnisse eine Reihe von Geschäften Filialen jenseits der Landesgrenze errichtet haben, die von Basel aus geleitet werden.

Die Verkehrspolitik der Stadt äußert sich gegenüber ihrer Nachbarschaft im wesentlichen in der Erweiterung des städtischen Straßenbahnsystems nach den Orten der nächsten Umgebung (auch im Ausland) und in finanzieller Beteiligung an Straßenbahnverbindungen nach entfernteren Ortschaften.

Die eigentümliche Ausbildung, die die Stadtverwaltung von Basel erfahren hat, ist das Ergebnis einer historischen Entwicklung. Ihre Grundlagen, wie sie in der vorstehenden Darstellung geschildert sind, werden

---

<sup>1</sup> eod. § 23.

sich voraussichtlich nicht so bald verändern; solange die schweizerische Eidgenossenschaft die Selbständigkeit der Kantone bestehen läßt, wäre nur eine einzige Möglichkeit für eine durchgreifende Umgestaltung vorhanden: die Vereinigung mit dem Kanton Basel-Landschaft; aber auch dafür liegt nur eine geringe Wahrscheinlichkeit vor.

Basel ist eine schweizerische Stadt; die ganze Verwaltungsorganisation beruht auf den Grundgedanken des schweizerischen Staatslebens, auf der Volkherrschaft, die sich nicht nur im Anteil des Volks an der Entscheidung über die öffentlichen Angelegenheiten und in der Wahl der Behörden ausdrückt, sondern auch in der weitgehenden Beteiligung der Bürger an der Verwaltung selbst. Ob gerade diese letzte Funktion für immer wird beibehalten werden können, bleibe dahingestellt.

Die Organisation der Stadtverwaltung läßt im Innern jede materielle Entwicklung ihrer Tätigkeit zu. Sie hat sich mit ganz untergeordneten Modifikationen seit 1875 bewährt, in einer Periode also, seit deren Beginn sich im wirtschaftlichen Leben und im wirtschaftlichen Denken große Veränderungen vollzogen und vorbereitet haben. So ist Basel eine moderne Stadt geworden, trotzdem die Stadtverwaltung voll von historischer Eigentümlichkeit, historischer Bedingtheit ist. Daß die Eigenart der Form Vielen nicht zum Bewußtsein kommt, wird als Beweis für ihre Tauglichkeit gelten können.

## Anhang.

I. Für Gesetze des Kantons Basel-Stadt wird in der Darstellung verwiesen auf die amtliche

„Sammlung der Gesetze und Beschlüsse, wie auch der Polizeiverordnungen für den Kanton Basel-Stadt,“ Bände 21—24 und den laufenden 25. Band. Der noch geltende Inhalt der Bände 1—20 ist 1901 gesammelt worden in der

„Gesamtausgabe der Basler Gesetzesammlung, enthaltend die in Kraft stehenden Bestimmungen bis zum Ende des Jahres 1881. Herausgegeben vom Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt“. Dieser Band wird zitiert als:

Sammlung der Ges. Gesamtausg. 1901.

II. Tabelle zu S. 52.

Zur Darstellung der ökonomischen Lage der Bevölkerung von Basel diene die Verteilung der Gemeindesteuer. Das ist eine klassifizierte Einkommensteuer, die beim Übergang der Stadtverwaltung an den Staat

beibehalten wurde und nun von den Stadteinwohnern neben der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuer erhoben wird. Sie gilt aber als Staatseinnahme und wird nicht etwa nur zu städtischen Zwecken verwendet. (Gesetz betr. die direkten Steuern vom 14. Oktober 1887 §§ 32 ff., Sammlung der Gesetze Bd. 24, S. 80). Die Gemeindesteuer ergreift jegliches Einkommen aus Vermögen und Erwerb vom Betrag von 800 Fr. an. Die Tabelle zeigt gleichzeitig, wie die einzelnen Einkommensstufen infolge der Progression am Ertrag der Steuer teilnehmen.

Die Zahlen geben den Durchschnitt der Jahre 1898—1904.

Einkommen von Fr.	Zahl der Pflichtigen	%	Ertrag der Steuer Fr.	%
800—1 500	17 090	55,4	170 669	13,4
1 500—3 000	8 295	27,0	182 579	14,3
3 000—6 000	3 305	10,7	166 838	13,0
6 000—20 000	1 633	5,3	235 371	18,4
über 20 000	511	1,6	523 988	40,9
	30 834 <sup>1</sup>	100,0	1 279 445	100,0

Die Tabelle ist entnommen aus: F. Mangold, Basels Staats-  
einnahmen und Steuerverteilung 1888—1903, Mitteilungen des Stat.  
Amtes Nr. 3. 1905.

<sup>1</sup> Die Zahl der nicht steuerpflichtigen Erwerbenden mit Einkommen unter 800 Fr. ist nicht bekannt.



# **La Commune de Genève.**

Par

**Henri Fazy.**



## I. Historique.

Il ne saurait être question dans la présente notice de retracer l'histoire du développement municipal de Genève; l'étude ne manquerait pas d'intérêt, mais elle nous entraînerait trop loin. Ce qu'il importe de constater, c'est que Genève fut à l'origine une commune jurée jouissant de franchises traditionnelles et se développant lentement sous la houlette de l'Evêque, seigneur féodal; lorsqu'elle secoua au XVI<sup>e</sup> siècle le joug épiscopal, elle se constitua en république indépendante, tout en se substituant à l'Evêque dans ses rapports vis-à-vis de ses anciens sujets. Elle devint une seigneurie et pendant plusieurs siècles elle subsista comme république aristocratique, ayant des sujets et des vassaux. En 1814, lorsque Genève recouvra son indépendance, les souvenirs de l'ancien régime reparurent et les corps auxquels fut confiée l'administration générale de la République furent également chargés des intérêts de la Ville de Genève. Ville et république ne formaient qu'une seule et même personne morale. Cet état de choses, qui ne s'expliquait que par les antécédents historiques, offrait de graves inconvénients; il fallut un mouvement populaire qui éclata en 1841 pour mettre un terme à une situation bizarre, anormale. La Commune de Genève fut établie par la Constitution de 1842; pour l'élection de son Conseil Municipal la Ville était divisée en quatre collèges. Le Conseil Municipal était composé de 81 membres et l'administration proprement dite était confiée à un Conseil Administratif de 11 membres choisis par le Conseil Municipal. La Constitution de 1842 n'était qu'une étape dans la voie de l'évolution démocratique, qui s'ouvrait pour Genève; en 1847 une nouvelle constitution réduisit le nombre des Conseillers Municipaux à 41 et le nombre des Conseillers Administratifs à 5, la durée du mandat municipal étant fixée à 4 ans. Enfin en 1874 il fut décidé que les membres du Conseil Administratif qui jusqu'alors avaient été élus par le Conseil Municipal seraient désormais choisis directement par le suffrage universel.

Dans de nombreuses villes suisses il existe, à côté de la Commune politique, une Commune bourgeoise qui parfois dispose de biens considérables. A Genève la Commune politique existe seule et les conditions électorales sont très larges et démocratiques. Le cens électoral est depuis longtemps aboli et la loi reconnaît comme électeurs Communaux :

1. Tous les citoyens qui jouissent de leurs droits politiques, s'ils sont nés et domiciliés dans la Commune ou s'il y sont propriétaires ou domiciliés depuis plus de trois mois.

2. Les citoyens suisses d'autres cantons, âgés de vingt ans révolus, domiciliés dans la Commune depuis trois mois au moins, qui n'exercent pas leurs droits politiques dans un autre canton et ne sont pas exclus du droit de citoyen actif par la législation du canton.

Ajoutons que chaque citoyen est inscrit d'office comme électeur dans la Commune où se trouve son domicile; lorsqu'un électeur a deux lieux d'habitation, il peut désigner celui auquel il désire attacher ses droits électoraux.

## II. Conseil Municipal.

Le Conseil Municipal de la Ville de Genève forme un petit parlement de 41 membres élus par un seul collège, à la majorité des suffrages. Il est appelé à se prononcer sur toutes les questions importantes qui intéressent la cité, mais ses délibérations ou décisions sont soumises à un double contrôle, en premier lieu du Conseil d'État (pouvoir exécutif du canton), en second lieu, du corps électoral lui-même. En effet, toutes les fois que 1200 électeurs en font la demande, les délibérations du Conseil Municipal doivent être soumises à la sanction des électeurs communaux (loi constitutionnelle du 12 Janvier 1895, introduisant le référendum facultatif). Ce n'est pas tout; en vertu de la même loi de 1895, 1200 électeurs peuvent procéder par voie d'initiative, et demander :

1. l'élaboration d'un projet d'arrêté municipal sur un objet déterminé;

2. l'abrogation ou la modification d'un arrêté municipal.

Dans les deux cas ci-dessus les initiateurs peuvent présenter un projet complètement rédigé. Le Conseil Municipal est tenu dans le délai de deux mois de prendre une décision sur l'objet de la demande populaire et sa décision doit être soumise au vote des électeurs

communaux. Comme on le voit, les électeurs municipaux jouissent des droits les plus étendus au double point de vue du contrôle et de l'initiative, mais ils profitent assez rarement de la faculté accordée par la loi.

### III. Composition du Corps Municipal.

Le Conseil Municipal de la Ville de Genève représente assez fidèlement les divers intérêts professionnels; parmi ses 41 membres nous voyons figurer 3 avocats, 2 notaires, 2 médecins, 2 ingénieurs, 1 banquier, 1 architecte, 1 maître d'hôtel, 1 dentiste, 1 professeur. Les autres membres sont des commerçants notables, des industriels, patrons et ouvriers. Le parti socialiste compte six représentants. D'une manière générale, on peut dire qu'au sein du Conseil Municipal aucune influence professionnelle ou corporative ne peut prévaloir sur l'intérêt public.

#### Groupements ou partis municipaux.

A proprement parler il n'existe pas à Genève de partis communaux ou municipaux; au moment de l'élection, ce sont les deux partis politiques, radical et conservateur ou démocratique, qui font campagne et présentent des listes de candidats avec programmes détaillés. Les partis de moindre importance numérique, les groupes secondaires, par exemple les catholiques romains ou les socialistes doivent ou bien accepter la liste toute faite de l'un ou l'autre des deux grands partis ou négocier avec l'un ou l'autre pour obtenir d'être représentés.

Jusqu'à présent le groupe socialiste a généralement accordé ses suffrages à la liste radicale, moyennant certaines concessions de candidatures; en revanche le groupe catholique fait généralement cause commune avec le parti conservateur qui lui accorde quelques candidats. C'est donc l'un ou l'autre des deux partis politiques qui, à tour de rôle et suivant les fluctuations de l'opinion publique, dirige les affaires municipales.

#### Influence de la presse sur la propagande électorale.

L'influence de la presse pendant la période électorale est toujours considérable, mais, il faut le reconnaître, elle l'est moins qu'on ne serait tenté de se l'imaginer. Dans un pays de suffrage universel, comme Genève, où la pratique des droits électoraux est ancienne, l'influence des journaux et de leur polémique n'est plus aussi prépondérante que par le

passé ; elle tendrait plutôt à diminuer. L'électeur ne se contente pas de lire le journal de son parti, il lit aussi l'organe de l'opinion contraire ; il compare et forme ainsi son opinion.

#### IV. Administration Municipale.

Comme nous l'avons exposé plus haut, la gestion des intérêts de la Ville est confiée à un Conseil Administratif choisi pour quatre ans par le suffrage populaire ; ce conseil se compose de cinq membres qui reçoivent un traitement annuel de 4000 fr. et le président 5000 fr. Les membres du Conseil se répartissent librement entre eux leurs fonctions qui représentent une besogne considérable ; en effet la sphère d'action municipale s'est sensiblement étendue depuis un certain nombre d'années. Aux termes d'une loi du 5 Février 1849, art. 17, le Conseil Administratif est chargé :

1. de l'administration et de la conservation des propriétés de la Ville de Genève ;
2. de la préparation et de l'exécution des budgets et de l'administration des deniers de la Ville ;
3. de l'exécution des délibérations du Conseil Municipal ;
4. d'affermir les propriétés ou les revenus de la Ville, de fixer la durée et les conditions des baux, conformément aux décisions générales ou spéciales prises par le Conseil Municipal ;
5. de poursuivre en justice les rentrées des sommes dues pour loyers, obligations et autres créances ;
6. de prendre toutes les mesures provisionnelles qui ne pourraient être retardées sans compromettre les intérêts de la Ville ;
7. de nommer et surveiller tous les agents de l'administration Municipale et de les révoquer ;
8. de la direction des travaux municipaux ;
9. d'accepter les donations ou legs faits à la Ville de Genève, avec ou sans destination, s'ils ne contiennent aucune charge ou condition et ne consistent qu'en biens meubles n'excédant pas 2500 fr.

Telles sont les attributions générales que la loi de 1849 confère au Conseil Administratif, mais au cours d'un demi-siècle ces attributions se sont développées dans diverses directions, notamment en ce qui concerne l'instruction publique ; suivant l'art. 74 de la loi sur l'Instruction publique, le Conseil Administratif est tenu de prêter son concours au département de l'Instruction publique :

1. en veillant à ce que les enfants astreints à l'enseignement obligatoire suivent régulièrement l'école à laquelle ils sont inscrits, et en signalant ceux qui ne reçoivent aucune instruction;
2. en s'assurant que les prescriptions contenues dans la loi et les règlements sont mis à exécution, notamment en ce qui concerne la régularité des heures de classe, les motifs des absences trop fréquentes, l'état sanitaire des enfants, l'ordre et la bonne tenue des classes, l'état moral et la propreté des élèves.

Pour la surveillance de l'école primaire le Conseil Administratif est secondé par une délégation du Conseil Municipal, désignée chaque année par ce corps.

Ainsi le Conseil Administratif est appelé à exercer son contrôle et sa surveillance sur l'école primaire, mais là ne se borne pas son action au point de vue de l'instruction publique. La Ville de Genève a créé des écoles spéciales d'art, d'horlogerie et de commerce; ces écoles, qui sont exclusivement municipales, ont pris du développement et elles représentent aujourd'hui un des éléments importants de l'activité du Conseil Administratif.

Il est oiseux d'énumérer les services qui, par leur nature même, sont du ressort de la municipalité, police de la voirie, musées, bibliothèques, théâtre, cimetières, etc. Ce qu'il importe de rappeler, c'est que la Ville de Genève a fait et fait encore des tentatives hardies dans le domaine industriel. En effet, le 4 Juin 1894, le Conseil Municipal prit l'importante décision de faire exploiter directement par la Ville les services industriels des forces motrices du Rhône, eaux, gaz et électricité. C'est ce qu'on appelle aujourd'hui faire du socialisme local ou municipal, en ce sens que la Commune se charge d'un certain nombre de services qui auraient pu être laissés à l'initiative privée<sup>1</sup>.

L'Angleterre est un des pays où l'initiative individuelle est la plus largement développée et protégée et cependant elle est entrée très-avant dans la voie du socialisme local, puisque les municipalités fournissent l'éclairage public et privé, établissent les canalisations d'eau, exploitent les tramways et chemins de fer urbains. Ces tentatives ont évidemment un côté très-séduisant, mais le système n'offre pas moins un danger; par la force des choses les services industriels sont

<sup>1</sup> A consulter sur la question du socialisme local l'*Essai sur les finances communales* de L. Paul Dubois, Paris 1898, p. 131 et suiv.

incorporés au budget municipal et ils risquent de devenir insensiblement une matière fiscale, si la situation budgétaire devient difficile ou mauvaise. Comment pourraient-ils être exploités au prix de revient? A Genève les services industriels forment aujourd’hui un des dicastères les plus importants de l’Administration Municipale.

Nous avons vu plus haut que les membres du Conseil Administratif reçoivent un traitement annuel de fr. 4000 et le président fr. 5000. Si on tient compte de la responsabilité et du labeur quotidien imposés à ces magistrats, on peut s’étonner de la modicité de leur traitement, mais il ne faut pas oublier que dans les démocraties suisses, les fonctions électives sont mediocrement rétribuées; le gouvernement et l’administration cōutent peu aux contribuables. Il en résulte tout naturellement de petites anomalies, en ce sens que des magistrats ont souvent sous leurs ordres des fonctionnaires mieux rétribués qu’eux-mêmes. Ainsi à Genève le secrétaire général du Conseil Administratif touche un traitement de fr. 6000, le secrétaire adjoint fr. 4500, le caissier fr. 5500; de même le directeur de la Bibliothèque de la Ville émarge au budget pour fr. 5000. Il convient toutefois d’ajouter que les fonctionnaires doivent tout leur temps à l’Administration, tandis que les magistrats élus conservent en général leurs occupations professionnelles.

## V.

Lorsque le Conseil Administratif était élu par le Conseil Municipal, les chances de conflit étaient à peu près nulles; aujourd’hui le Conseil Administratif étant élu par le peuple, il semble que des dissensiments, sinon des conflits, pourraient plus facilement surgir entre les deux corps. Jusqu’à présent le cas ne s’est pas présenté; le Conseil Administratif respecte scrupuleusement les attributions générales du Conseil Municipal et ce dernier s’abstient d’empiéter sur le terrain purement administratif.

## VI. Situation de la Ville à l’égard de la banlieue.

Il y a un peu plus d’un demi-siècle que Genève s’est dépouillée de sa vieille enceinte de remparts; l’espace naguère occupé par ces remparts est actuellement transformé en quartiers populeux et il n’existe plus aucune ligne apparente de démarcation entre la ville et la banlieue, les communes de la banlieue étant elles mêmes devenues des agglomération urbaines. Cette situation présente des anomalies; en effet

les communes de banlieue (Plainpalais, Eaux-Vives, Petit-Saconnex) ont un autre système d'impôts que la Ville et supportent des charges municipales moins élevées; le contraste est d'autant plus frappant qu'il y a certaines rues, certaines artères, dont l'un des côtés appartient à la Ville et l'autre à une Commune de banlieue. Il semble que la ville devrait s'incorporer les Communes limitrophes, mais cela n'est point aussi aisément qu'on pourrait le croire de prime abord. En effet il existe dans ces agglomérations suburbaines un esprit local qui résistera quelque temps au projet d'absorption, mais l'un des principaux obstacles à l'incorporation, ce sont les conditions politiques du Canton de Genève. Le jour où les Communes suburbaines se fusionneront avec la ville, les conditions respectives de l'État et de la ville seront profondément modifiées, l'équilibre sera plus ou moins rompu, étant donné le territoire si exigu du Canton.

## VII. Situation de la Ville vis-à-vis de l'État.

La ville, comme les autres communes du canton, jouit d'une grande indépendance. Aux termes d'une loi du 5 Février 1849, les délibérations du Conseil Municipal sont transmises au Conseil d'État, soit au gouvernement cantonal, mais elles sont exécutoires de plein droit, sans qu'il soit besoin de l'autorisation ou de l'approbation du Conseil d'État, à moins qu'il ne s'agisse des objets suivants, pour lesquels l'autorisation est nécessaire:

1. du budget annuel et du compte rendu financier;
2. de dépenses votées dans l'année, en dehors du budget et qui, réunies, excéderaient un dixième des recettes de la commune, limite au dessous de laquelle ces dépenses sont exécutoires de plein droit, si la commune a des ressources pour y pourvoir;
3. d'aliénations, échanges ou partages d'immeubles, d'actions judiciaires relatives à ces objets ou de baux d'une durée qui excéderait neuf ans;
4. de legs ou donations contenant quelques charges ou conditions;
5. de l'ouverture ou de la suppression de chemins ou rues et de projets généraux d'alignement de voirie municipale;
6. de l'expropriation forcée pour cause d'utilité communale.

En somme l'autonomie de la commune est bien garantie et l'autorité de l'État ne se fait sentir que dans des cas déterminés et dans un intérêt supérieur, notamment au point de vue financier; ainsi

la commune ne peut contracter un emprunt qu'en vertu d'une loi et c'est le Conseil d'État qui arrête définitivement le budget communal. Lors même que le législateur a entendu laisser à la commune une large indépendance, il a dû prévoir le cas où un Conseil Municipal s'écarterait de son devoir et provoquerait un conflit; aux termes de la loi, le Conseil d'État, soit le gouvernement cantonal, peut dissoudre le Conseil Municipal, lorsque la majorité de ce conseil aura refusé itérativement d'assister aux délibérations ou aura persisté à sortir de ses attributions légales; en cas de dissolution, l'assemblée des électeurs communaux doit être convoquée dans le délai d'un mois pour procéder à la réélection du Conseil Municipal; cette mesure extrême de la dissolution est inscrite dans la loi et à juste titre, mais l'épée est rarement sortie du fourreau. Depuis plus d'un demi-siècle nous ne connaissons, en ce qui concerne la Ville de Genève, qu'un seul cas où la dissolution du Conseil Municipal a été prononcée par le Conseil d'État. Evidemment on évitera, de part et d'autre, d'en arriver à une mesure aussi grave.

### VIII. Finances Municipales.

Le budget de la Ville de Genève pour l'exercice 1904 comprenait aux dépenses fr. 9 112 735,40 et aux recettes fr. 8 772 332,50 soit une insuffisance de recettes de fr. 340 402,90. Le tableau suivant des dépenses et des recettes est intéressant, car il indique fort bien quelle est la note dominante dans l'Administration.

Dépenses.	fr.
Administration . . . . .	99125,—
Amortissement et intérêts des emprunts, intérêts des prescriptions et dépôts et rentes viagères .	2 299 935,—
Taxe municipale . . . . .	16 935,—
Abattoirs et marché au bétail . . . . .	54 200,—
Halles et marchés . . . . .	17 900,—
Convois funèbres . . . . .	74 550,—
Cimetières . . . . .	41 030,—
État civil . . . . .	16 195,—
Instruction publique, industrie, beaux arts etc.	1291 396,70
Théâtre et concerts . . . . .	187 747,50
A reporter	4089 014,20

Report: 4 089 014,20

Propriétés municipales . . . . .	548 611,20
Voirie . . . . .	707 350,—
Éclairage de la ville . . . . .	179 000,—
Police et surveillance . . . . .	49 160,—
Secours pour les incendies . . . . .	35 600,—
Dépenses diverses et imprévues . . . . .	68 200,—
Administration générale des services industriels	28 500,—
Service des eaux . . . . .	251 800,—
Usine de Chèvres (service d'énergie) . . . . .	419 200,—
Service d'éclairage électrique . . . . .	728 900,—
Service d'éclairage et chauffage par le gaz .	1 677 900,—
Tramways électriques . . . . .	<u>319 500,—</u>
	9 112 735,40

## Recettes.

fr.

Intérêts et redevances spéciales . . . . .	266 760,—
Taxe municipale . . . . .	1 293 500,—
Abattoirs et marché au bétail . . . . .	175 375,—
Halles et marchés . . . . .	125 000,—
Convois funèbres . . . . .	76 500,—
Cimetières . . . . .	60 000,—
Etat civil . . . . .	2 400,—
Instruction publique . . . . .	239 947,50
Théâtre . . . . .	1 000,—
Propriétés municipales . . . . .	55 1150,—
Voirie . . . . .	43 500,—
Éclairage de la ville . . . . .	2 900,—
Police et surveillance . . . . .	22 200,—
Secours pour les incendies . . . . .	1 200,—
Recettes diverses et imprévues . . . . .	500,—
Service des eaux . . . . .	1 054 800,—
Usine de Chèvres (service d'énergie électrique)	871 600,—
Service d'éclairage électrique . . . . .	1 226 000,—
Service d'éclairage et chauffage par le gaz .	2 363 000,—
Tramways électriques . . . . .	<u>395 000,—</u>
	8 772 382,50
Insuffisance des recettes . . . . .	<u>340 402,90</u>
	9 112 735,40

L'examen sommaire de ce budget suggère deux observations intéressantes. Il est à remarquer en premier lieu que c'est l'instruction publique, comprenant les écoles spéciales (horlogerie, beaux arts etc.) qui impose à la ville la plus grosse dépense (fr. 1291396); c'est la caractéristique du budget municipal, aussi bien que du budget cantonal. Sans doute le fardeau est lourd à porter au point de vue financier, mais on se résigne en songeant que, dans un pays de suffrage universel, l'instruction largement répandue est une nécessité politique et sociale. En revanche la ville a trouvé une ressource considérable dans l'exploitation des services industriels; en effet pour 1904 les dépenses totales de ces services étant évaluées à fr. 3425 800 et les recettes à fr. 5 910 400, il reste un excédent de recettes de fr. 2 484 600. Assurément ce résultat est satisfaisant, mais il faut tenir compte des intérêts et de l'amortissement du capital qui a été engagé dans l'entreprise.

---

# Verfassung und Verwaltung der Stadt Bern.

Von

**Dr. jur. Alphonse Baudelier,**  
Stadtschreiber der Stadt Bern.

---



## I. Stadtgebiet.

Das Gebiet der Einwohner- (politischen oder Orts-)gemeinde Bern umfaßt neben der innern Stadt und den vorstädtischen Quartieren noch diejenigen Land- und Waldkomplexe, die von altersher als zu dem Gemeindebezirk der Stadt Bern gehörend betrachtet werden. Die Parzellarvermessung, die Einteilung des ganzen Stadtgebietes (Gemeindebezirkes) in Fluren, die Vermarchung der Gemeindegrenzen und deren Aufnahme in die Kantonskarte wurden vollzogen in Ausführung des kantonal-bernischen Gesetzes über das Vermessungswesen (vom 18. März 1867), der Verordnung des Regierungsrates des Kantons Bern über die Einteilung der Gemeindebezirke in Fluren (vom 26. Mai 1869), des Dekretes des Großen Rates des Kantons Bern (Landtag des Freistaates Bern) über die Parzellarvermessungen vom 1. Dezember 1874, des Dekretes vom 11. September 1878 und der Verordnung vom 22. Februar 1879 über die Vereinigung und Vermarchung der Gemeindegrenzen. Die innere Stadt ist in die 4 Quartiere (Fluren des Katasterplanes) AB, C, D, E, der Stadtbezirk oder übrige Gemeindebezirk ohne die innere Stadt in die 21 vorstädtischen Quartiere und Landfluren F, G, H, I, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z, ZZ eingeteilt. Das Vermessungswerk hat am 29. Dezember 1883 die Genehmigung des Regierungsrates (§ 5, zweiter Absatz des Dekretes vom 1. Dezember 1874) erhalten und wurde auf 1. Februar 1884 als öffentliche Urkunde gemäß § 6 des angeführten Dekretes in Kraft gesetzt, so daß von diesem Zeitpunkte an für alle Grundstücke in der Gemeinde Bern einzig die im Katasterplan enthaltenen Beschreibungen, Flächenangaben und Ansätze öffentliche Geltung haben. Die Fertigungsbehörden haben darauf zu achten, daß die Angaben in den zu fertigenden Geschäften — wie Kauf-, Tausch-, Teilungs- oder Dienstbarkeitsverträge oder Eigenschaftsbeschreibungen zwecks Aufnahme von Gelddarlehen — mit dem Vermessungswerk in Übereinstimmung stehen. Ebenso werden die Flächeninhalte und Grenzverhältnisse der Katastervermessungen den Grundsteuerregistern zugrunde gelegt.

Die Abgrenzung von Stadt und Stadtbezirk ist festgestellt durch den Gemeindebeschuß vom 29. September 1871. Sie kommt neben dem Vermessungswerk noch zur Geltung:

- auf dem Gebiete der Baupolizei in dem Baureglement für die Stadt und der Bauordnung für den Stadtbezirk;
- auf dem Gebiete der Gesundheitspolizei in der Kloakenverordnung und dem Regulativ über die Ableitung der Abwässer in den Außenquartieren,
- ferner in der Polizeiverordnung über die Lumpen- und Knochenmagazine, sowie
- in derjenigen betreffend die Schweinställe;
- auf dem Gebiete der Verkehrspolizei in dem Dienstmänner- und dem Droschkentarif.

Die mittelalterliche Bauart der Stadt Bern mit ihren als öffentlicher Durchgang dienenden Lauben, und den, unter die Häuser durch, von einer Gasse in die andere führenden Gäßchen bot für die richtige Ausscheidung des öffentlichen Grund und Bodens von dem an denselben grenzenden Privateigentum in den inneren Stadtquartieren nicht unerhebliche Schwierigkeiten dar. Die Hausbesitzer vertraten die Ansicht, daß alle Vorsprünge vor den Fassaden, wie Sockel, Strebepeiler, von der Gasse in die Laube führende Vortreppen, vor den Häusern befindliche Terrassenräume oder Kellereingänge samt den unter dem Straßeboden befindlichen Kellern, weil einen Bestandteil der Häuser bildend und als solche die Natur derselben teilend, gleich wie diese mit dem Grund und Boden, auf welchem sie stehen und mit der Luftkäule darüber, Privateigentum seien. Der Gemeinderat (Stadtmagistrat) dagegen ging von der Ansicht aus, daß diese Bestände bloße Toleranzen sind, die infolge ihres baulichen Zusammenhangs mit Haussfassaden lange fortbestehen, aber nicht geeignet sind, den Hausbesitzern Eigentum am Grund und Boden zu übertragen und ihrer Natur nach nur so lange dauern, als die betreffende Haussfassade selbst bestehen bleibt.

Die Erwerbstitel der Häuser geben darüber keinen Aufschluß; die Grenzangaben lauten ganz allgemein: „grenzt an die und die Gasse; stößt an das Gäßchen“; die Vorsprünge vor den Fassaden werden weder erwähnt noch beschrieben. Hingegen spricht die allmähliche Entwicklung der jetzigen Bauart der Häuser in den inneren Stadtquartieren dafür, daß die Vorsprünge vor den Fassaden auf öffentlichem Grund und Boden stehen; denn die Lauben sind infolge fülliger, immer weiter vorspringen-

der Überbauung des Straßenbodens längs der ursprünglichen Flucht der Häuserfassaden in der Höhe des ersten Stockwerkes entstanden, wobei diese Überbauung zunächst auf hölzerne Pfeiler, bei späterem Umbau sodann auf die jetzige steinerne Laubenkonstruktion gestützt wurde. Geblieben ist bei dieser allmählichen Erweiterung des Privatbesitzes der öffentliche Durchgang durch die Lauben.

Der Grund und Boden, auf welchem die Stadt erbaut wurde, war ursprünglich Reichsboden und gehörte infolge der Handveste (König Friedrichs II., vom 15. April 1218) als Allmendland der Gemeinde. Die Bürger erwarben ihre Parzellen erst nach der Handveste durch Kauf oder Belehnung von der Stadtbehörde. Folgerweise gehört in der Stadt derjenige Grund und Boden, der nicht mit Gebäuden von Partikularen bedeckt ist, im Zweifelsfalle der Stadtgemeinde. Der nämliche Grundsatz wurde auch in Zürich aufgestellt. Derselbe wird bestätigt durch die Berner Stadtsatzung von 1615, wonach der Grund und Boden außerhalb der Hausfassaden als öffentliches Eigentum zu betrachten ist. Auch das im Jahre 1786 erlassene Baureglement für die Stadt Bern geht von dem nämlichen Grundsätze aus wie die Stadtsatzung. In Übereinstimmung mit diesen Bestimmungen des älteren Rechtes verbot das Baureglement von 1828 in § 24 alle Vorbauten vor die Alignemente der Fassaden und namentlich auch das Anbringen von Strebepeilern an Häusern ohne Lauben und fügte dann bei: „Bei den Laubenpeilern sollen sie nicht weiter über den Sockel der Fassade hinausstehen, als es zur Festigkeit der darauf ruhenden Bogen unumgänglich nötig ist“. Die gleiche Bestimmung enthält der § 38 des Baureglements von 1839, der vorschreibt, daß solche Laubenpeiler nicht weiter über den Sockel der Fläche der Fassade herausstehen sollen, als zur Festigkeit der darauf ruhenden Bogen unumgänglich nötig ist, und die Baupolizeibehörde nach dem Befinden von Sachverständigen in jedem einzelnen Falle gestatten wird.

Diese Bestimmungen bestätigen den allgemeinen Grundsatz, daß das Privateigentum durch das Alignement der Hausfassaden begrenzt wird; überdies ergibt sich aus denselben, daß das Hervorragen von Strebepeilern über die glatten Frontflächen heraus nur auf baupolizeilichen Gründen und auf einer Erlaubnis der Baupolizeibehörde beruht. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen können aber nicht durch Verjährung an öffentlichem Straßenboden Privatrechte erworben werden.

Gestützt auf diese Entwicklung des Rechtsverhältnisses behielt die Grundanschauung, von welcher der Gemeinderat ausgegangen war, die Oberhand. Hingegen wird die Anerkennung der jetzigen Bestände auch

graphisch zum Ausdruck gebracht in der Weise, daß die Vorsprünge vor den Fassaden, die alle genau ausgemessen im Katasterplan mit Strichen eingezzeichnet sind, in demselben noch zur Anerkennung ihrer Eigenschaft als Zubehörden der betreffenden Häuser mit zinnoberrotem Farbenton begrenzt werden. Ferner wird das Recht der jeweiligen Hausbesitzer, die vorspringenden Gebäudeteile bei Neu- oder Umbauten durch andere von gleichen oder geringeren Dimensionen zu ersehen, förmlich anerkannt, in dem Sinne, daß dieses Recht für diejenigen Gebäudeteile erlischt, die der Hausbesitzer weglassen läßt, ohne sie bei dem dahierigen Umbau durch andere zu ersehen, indem in diesem Falle der Grund und Boden, auf welchem die vor dem Sockel der Haussfassade hinausreichenden Gebäudeteile angelegt waren, mit der nun freigewordenen Lufträume ohne weiteres wieder in das freie Eigentum der Einwohnergemeinde übergeht.

In betreff der Gäßchen wurden zur Verurkundung der bestehenden Verhältnisse mit den Folgerungen, die aus der Ausscheidung des Eigentums von Gemeinde und Privaten für vorauszusehende Besitzeshandlungen sich ergeben, mit den Anstößern Übereinkünfte abgeschlossen, in denen anerkannt wird, daß das Gäßchen nebst freiem Luftraum bis zu den Gebäudemauern auf beiden Seiten und bis zur Wölbung über demselben öffentliches Eigentum der Einwohnergemeinde ist. Die Gebäudemauern auf beiden Seiten und die Gebäudeteile über dem Gäßchen dagegen sind Privateigentum der betreffenden Hausbesitzer, die verpflichtet sind, diese Gebäudeteile an und über dem Gäßchen stets in gutem Zustande zu erhalten, damit der Durchgang durch das Gäßchen in keiner Weise beeinträchtigt werde. Die Dimensionen des bestehenden freien Luftraumes zwischen den Gebäudemauern auf beiden Seiten und unter der Wölbung über dem Gäßchen dürfen nicht verringert werden. Die abgeschlossenen Übereinkünfte wurden gefertigt und ins Grundbuch eingetragen.

Damit waren alle Verhältnisse geordnet, die anlässlich der Auflistung des Katasterplanes bereinigt werden mußten. Die Grundsätze, die dabei zur Anwendung gekommen sind, sind festgestellt und für die Zukunft als Norm für alle gleichartigen Verhältnisse anerkannt in den beiden grundsätzlichen Beschlüssen des Gemeinderates vom 18. Juni und 13. August 1883.

Auf den Zeitpunkt seiner Vollendung (Ende 1883) weist das Vermessungswerk folgende Flächenangaben auf:

Siehe die Tabelle auf S. 94 u. 95.

Die in dieser statistischen Tafel als Korporationswald bezeichneten Waldungen sind Eigentum der Bürgergemeinde der Stadt Bern oder der

unter Aufsicht und Verwaltung dieser Gemeinde und ihrer Behörden stehenden Stiftungen: bürgerliche Waisenhäuser und Bürgerhospital. Es gilt dies insbesondere von dem im Stadtquartier E befindlichen Korporationswald, einer bewaldeten Halde (Hirschhalde), die auf der Nordseite der Halbinsel, auf welcher die innere Stadt gebaut ist, unterhalb des Knabenwaisenhauses gegen die Aare herabfällt.

Die Ausscheidung zwischen Staats- und Gemeindestraßen stützt sich auf das kantonale Gesetz vom 21. März 1834, diejenige zwischen Gemeindestraßen und Privatwegen sowohl auf dieses Gesetz als auf das Regulativ, betreffend die Übernahme von Privatstraßen in das Eigentum und den Unterhalt der Einwohnergemeinde. Die Ausscheidung zwischen Staats-, Gemeinde- und Privatgewässern stützt sich auf das Gesetz vom 3. April 1857 und die Verordnung des Regierungsrates vom 20. Juni 1884. Die stehenden Gewässer sind Teiche, die zu größeren Gütern in der Elsenau (Brunnadern) und in der Schößhalde gehören.

Das Vermessungswerk wird vom Stadtgeometer nach Anleitung der Verordnung des Regierungsrates vom 31. März 1900 nachgeführt. Diese Nachführungsarbeiten werden jedes Jahr während 30 Tagen öffentlich ausgelegt und daraufhin dem Kantongeometer zur Prüfung und von diesem Beamten mit seinem Berichte der Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Bern zur Gutheisung und Anerkennung übergeben. Die Grundbesitzer, die es versäumten, während der Auflagefrist Bemerkungen gegen die Richtigkeit der Katasterpläne und deren Ergänzung einzugeben, haben die aus dieser Säumnis entstehenden nachteiligen Folgen selbst zu tragen (§ 17, letzter Absatz der angeführten Verordnung). Die während der Auflagefrist einlangenden Einsprachen dagegen werden, sofern sie begründet sind, berücksichtigt, oder sie unterliegen, wenn sie nicht auf gütlichem Wege bereinigt werden können, je nach ihrer Natur dem Entscheide der Administrativbehörden oder der gerichtlichen Erörterung (§ 5, erster Absatz des Dekretes vom 1. Dezember 1874).

### Einwohnerschaft.

Wohnbevölkerung der Stadt Bern, nach der Volkszählung von							
25.—27. April 1.—6. April 18.—23. März 17.—22. Nov.							
1764	1818	1831	1836	1846	1850	1856	
13 681	17 552	19 849	22 761	25 158	27 558	26 369	
10. Dez. 1860	1. Dez. 1870	1. Dez. 1880	1. Dez. 1888	1. Dez. 1900			
29 016	35 452	43 197	46 009	64 227			
Aus den Mitteilungen des bernischen statistischen Büros, Jahrg. 1901, Sfg. II.)							

# Statistische Tafel zur Kataster-

## A. Kultur-

Flur	Anzahl der Parzellen	Anzahl der Gebäude	Gebäudeplatz	Hofraum	Garten und Anlagen	Baumgarten	Wiese und Acker	Moos	Friedhöfe	Korporationswald
			M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>
AB	350	574	70 497	16 900	26 455	—	14 932	—	—	—
C	345	407	57 184	10 993	8 226	—	25 592	—	—	—
D	116	328	56 048	12 028	5 941	—	12 689	—	—	—
E	302	508	86 954	44 438	28 654	—	22 603	—	—	4 618
F	327	389	70 439	113 406	132 169	—	332 439	—	—	—
G	148	190	34 170	60 603	79 088	—	303 995	—	—	—
H	113	171	26 350	79 750	78 188	2 475	196 341	—	34 771	1 012
I	116	116	27 246	54 492	68 719	29 500	853 815	—	—	123 676
K	25	40	6 780	9 802	26 347	31 750	794 427	—	—	—
L	69	113	21 741	39 576	58 033	12 835	1 023 023	—	37 105	—
M	164	174	27 137	29 451	42 969	—	563 562	—	—	—
N	41	43	8 874	19 492	41 941	6 000	509 924	—	—	25 597
O	23	85	27 266	41 170	21 020	—	761 219	—	—	1 060 270
P	16	15	3 028	6 496	3 598	—	224 708	—	—	6 352 399
Q	3	—	—	—	—	—	7 205	—	—	2 115 812
R	34	73	9 500	18 098	17 832	—	922 082	—	—	14 222
S	25	35	7 067	25 688	27 750	3 200	1 043 765	—	—	430 950
T	10	27	6 292	18 603	14 652	2 500	1 121 772	8 860	—	—
U	36	89	13 926	22 359	41 139	47 000	1 224 168	—	—	189 311
V	26	53	8 852	23 924	21 206	15 000	911 939	—	46 608	270
W	21	40	13 776	48 323	15 721	6 800	1 140 133	—	3 706	316 142
X	93	189	24 404	77 063	89 428	—	416 952	—	—	—
Y	172	200	25 717	58 074	37 663	—	836 631	—	—	—
Z	113	145	41 689	102 811	40 917	—	935 121	—	—	—
ZZ	14	13	3 204	7 467	2 211	—	860 943	—	—	277 654
<b>Ca.</b>	<b>2 702</b>	<b>4 017</b>	<b>678 141</b>	<b>941 007</b>	<b>929 867</b>	<b>157 060</b>	<b>14 561 980</b>	<b>8 860</b>	<b>122 190</b>	<b>10 911 933</b>

## B. Verzeichnis der öffentlichen Zwecken

<b>Ca.</b>	—	257	97 325	152 547	117 515	—	239 049	—	122 190	—
------------	---	-----	--------	---------	---------	---	---------	---	---------	---

## C. Verzeichnis der steuer-

<b>Ca.</b>	—	3 760	580 816	788 460	812 352	157 060	14 322 931	8 860	—	10 911 933
------------	---	-------	---------	---------	---------	---------	------------	-------	---	------------

\* Länge der Staatsstraßen 27,886 km. Länge der Gemeinde-

AB Weißes und schwarzes Quartier. C Grünes Quartier. D Gelbes Quartier.

H Marzili-Quartier. I Sandrain-Flur. K Weihensteine-Flur. L Holligen-Flur.

Q Könizberg-Flur. R Kirchensfeld-Flur. S Brunnadern-Flur. T Wittigkofen-Flur.

Y Lorraine-Quartier. Z Wyler-

Die Fluren AB, C, D, E umfassen die innere Stadt; die Fluren F, G, H, M, X, Seit 1883 sind aber noch die Sandrain- und die Kirchensfeld-Flur — I und R — in-

## vermessung der Gemeinde Bern, 1883.

## verzeichniss.

Privat- wald	Eisen- bahn	Kies- grube	Staats- straßen *	Ges- meinde- straßen *	Privat- wege *	Staats- gewässer	Ges- meinde- gewässer	Privat- gewässer (fließen- de)	Privat- gewässer (stehen- de)	Totalgehalt der Fluren
M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>
—	—	—	2 584	50 452	—	47 917	4 833	35	—	234 605
—	—	—	800	36 579	—	11 366	—	—	—	150 740
—	—	—	—	37 525	—	5 996	—	—	—	130 227
—	17 678	—	936	88 427	274	10 364	739	—	—	305 685
—	59 585	—	29 541	52 882	13 701	—	824	—	—	804 986
—	—	—	21 916	30 787	5 438	—	1 259	1 852	—	539 108
—	—	—	165	29 125	4 577	38 592	220	5 841	—	497 407
—	—	—	14 205	28 377	11 014	44 006	97	700	—	1 255 847
—	—	2 514	4 234	7 726	3 580	—	—	2 526	—	889 686
—	41 788	31 594	63 668	25 872	3 432	—	3 275	2 418	—	1 364 360
—	61 366	—	9 158	25 226	5 777	—	—	—	—	766 646
—	4 764	—	33 124	18 334	25 913	56 205	—	—	—	750 168
7 438	—	3 478	41 899	2 799	29 088	293 272	—	—	—	2 288 919
4 806	—	9 882	10 859	873	41 101	159 852	—	—	—	6 817 602
—	—	—	—	1 585	5 000	—	—	—	—	2 129 602
15 430	—	668	21 211	33 979	8 323	108 448	—	3 707	—	1 173 500
73 796	—	16 315	5 880	5 938	6 747	98 150	—	4 392	65 695	1 815 333
—	—	—	18 518	12 788	2 360	—	—	—	—	1 206 345
—	—	—	18 154	20 738	2 053	—	—	—	13 308	1 592 156
—	9 647	—	27 590	12 898	7 397	—	—	—	—	1 085 331
—	18 589	—	15 536	—	6 613	—	—	—	—	1 585 339
—	—	—	11 038	29 736	6 689	40 406	—	—	—	695 716
56 921	57 254	1 690	—	3 673	24 038	70 423	—	—	—	672 084
—	—	—	19 469	22 392	7 299	—	—	—	—	1 169 698
—	48 112	—	20 815	—	6 215	58 685	—	—	—	1 285 306
158 391	309 136	75 788	391 300	578 711	226 624	1 043 682	11 247	21 471	79 003	31 206 391

## dienlichen und daher steuerfreien Flächen.

—	309 136	—	391 300	578 711	25 838	1 043 682	11 247	21 471	79 003	3 189 014
---	---------	---	---------	---------	--------	-----------	--------	--------	--------	-----------

## pflichtigen Flächen.

158 391	—	75 788	—	—	200 786	—	—	—	—	28 017 377
---------	---	--------	---	---	---------	---	---	---	---	------------

straßen 61,565 km. Länge der Privatwege 50,937 km.

E Rotes Quartier. F Inneres Länggäss-Quartier. G Mattenhof-Quartier.

M Äußeres Länggäss-Quartier. N Enge-Flur. O Felsenau-Flur. P Bremgarten-Flur.

U Schokhalde-Flur. V Baumgarten-Flur. W Waldau-Flur. X Altenberg-Quartier.  
Quartier. ZZ Wankdorf-Flur.

Y, Z vorstädtische Quartiere; die übrigen Fluren sind Land- (oder Wald-)Fluren.

folge andauernder Überbauung in die Reihe der vorstädtischen Quartiere getreten.

		Wohnhäuser:	Haus- haltungen:	Wohn- bevölkerung:	Orts- anwesende Bewölkerung:
1. Dez. 1888	Innere Stadt:	1194	5094	22 131	22 834
	Vorstädtische Quartiere u. Landfluren:	1606	4837	23 878	24 316
		2800	9931	46 009	47 150
1. Dez. 1900	Innere Stadt:	1209	4856	20 354	65 326
	Vorstädtische Quartiere u. Landfluren:	3176	9061	43 873	
		4385	13 917	64 227	65 326

Bemerkungen: Der 1. Dezember fällt in die Zeit der Jahresmesse; deshalb das Übergewicht der momentan ortsanwesenden über die festhaften Wohnbevölkerung.

Mit der wachsenden Überbauung des Stadtbezirkes rings um die Stadt herum tritt die Erscheinung zutage, daß die Häuser in der inneren Stadt je länger, je mehr zu Verkaufs- und Geschäftslokalen eingerichtet, während die Wohnungen mit Vorliebe in den Außenquartieren (Häuser mit Gärten), abseits von den Mittelpunkten des Verkehrs, gesucht werden.

Während der politisch bewegten Jahre von 1846—1856 bleibt die Bevölkerung ungefähr stabil; mit dem Bau der Eisenbahnen von 1860 an weist sie eine anhaltende Vermehrung auf, die im Jahrzehnt 1870 bis 1880 hauptsächlich dem Anwachsen der Bundesverwaltung zuzuschreiben ist. In den letzten zwölf Jahren hat sich die Zunahme der Bevölkerung noch erhöht in Verbindung mit dem weiteren Ausbau des Eisenbahnnetzes und dem Rücklauf der schweizerischen Eisenbahnen durch den Bund mit dem Sitz der Generaldirektion in Bern.

Die folgenden Angaben sind Mitteilungen des eidgenössischen statistischen Büros über die Ergebnisse der Volkszählung vom 1. Dezember 1900. (Siehe die Tabellen auf S. 97—101.)

Die Gesamtzahl der Bürger der Stadt Bern, — gleichviel ob in der Heimatgemeinde (Stadt Bern), im Heimatkanton Bern, in anderen Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft oder im Auslande wohnend, wird von der Bürgerratskanzlei angegeben wie folgt: auf 31. Dezember 1896 7452, 1899 7693, 1902 7962. — Die Vermehrung röhrt zum Teil von der Aufnahme neuer Bürger her.

Die gesamte Wohnbevölkerung der Stadt Bern beträgt nach den Nachführungsarbeiten des eidgenössischen Büros, Mitte 1901 64 974, 1902 66 286, 1903 67 603, 1904 71 935.

**Zahl der Häuser, der Haushaltungen, der Bevölkerung; Unterscheidung der Wohnbevölkerung nach Heimat, Geburtsort, Geschlecht, Konfession und Muttersprache; Zahl der Gemeindebürgert.**

Zahl der	Geburtsort	Wohnbevölkerung nach									
		Heimat			Geburtsort			Geburtsort			
he- wohnten Häuser	Orts- an- wohne	Wohn- bevölkerung	Bürger der Stadt Bern	Bürger anderer Gemein- den des Kantons Bern	Bürger anderer Länder	Woh- nungs- ort	in der Stadt Bern	in an- deren Gemein- den des Kantons Bern	in an- deren Gemein- den des Kantons Bern	im aus- lande	
Stadt Bern .	4385	13 917	65 326	64 227	694	3936	2587	40 534	14 172	5585	25 557
Wohnbevölkerung nach											
Geschlecht		Muttersprache									
männ- lich	weib- lich	prote- stant	katho- lisch	ärae- litisch	andere oder unbe- kannt	Deutsch	franzö- sisch	italie- nisch	roma- nisch	andere	im Aus- lande
Stadt Bern .	29 418	34 809	57 144	6087	655	341	59 698	2955	861	73	640
Zahl aller in der Schweiz wohnen- den Bürger der Stadt Bern											
davon wohnen in											
Geschlecht		Geburtsort									
männ- lich	weib- lich	prote- stant	katho- lisch	ärae- litisch	andere oder unbe- kannt	Deutsch	franzö- sisch	italie- nisch	roma- nisch	andere	im Aus- lande
Stadt Bern .	29 418	34 809	57 144	6087	655	341	59 698	2955	861	73	640

Stadt Bern. Unterscheidung der gesamten Wohnbevölkerung, der Schweizerbürger und Ausländer nach Jahrzehnten der Geburt, nach dem Geschlechte und dem Familienstande.

Jahrzehnt der Geburt	Ulfers- jahr (annä- hernd)	Gesamtbevölkerung						Schweizerbürger						Ausländer					
		geb- oren davon Aus- länder	im Jahre	verhei- ratet	ver- wit- wet	im Jahre	im Jahre	ver- hei- ratet	ver- hei- ratet										
Im ganzen	64 227	5585	29 418	18 131	10 360	815	112	26 520	16 198	9438	775	109	2898	1933	922	40	3		
1900—1896	0—4	7354	590	3605	3038	—	—	3321	3321	—	—	—	284	284	—	—	—		
1895—91	5—9	6063	435	3038	2427	2427	—	2805	2805	—	—	—	233	233	—	—	—		
1890—86	10—14	4936	358	2427	2070	2666	3	2254	2254	2254	2254	2	173	173	—	—	—		
1885—81	15—19	6039	529	3089	2776	307	5	2394	2394	2394	2394	1	276	275	1	—	—		
1880—76	20—24	7121	850	3089	2776	307	5	2690	2690	2690	2690	5	399	376	23	—	—		
1875—71	25—29	6381	783	2986	1635	1328	18	2533	1304	1304	1304	18	5	453	331	122	—	—	
1870—66	30—34	5373	581	2515	661	1808	38	2187	533	533	533	30	8	328	128	192	8	—	
1865—61	35—39	4533	413	2145	392	1696	36	21	1912	339	1521	33	19	233	53	175	3	2	
1860—56	40—44	3885	309	1742	269	1391	64	18	1574	243	1233	60	18	168	26	138	4	—	
1855—51	45—49	2990	228	1348	191	1085	57	15	1231	172	991	53	15	117	19	94	4	—	
1850—46	50—54	2823	187	1242	172	981	74	15	1157	159	911	72	15	85	13	70	2	—	
1845—41	55—59	2400	131	1011	115	786	100	10	940	103	731	97	9	71	12	55	3	1	
1840—36	60—64	1779	81	696	91	502	95	8	660	87	473	92	8	36	4	29	3	—	
1835—31	65—69	1184	51	423	43	262	110	8	398	38	247	105	8	25	5	15	5	—	
1830—26	70—74	782	33	293	35	147	108	3	284	35	140	106	3	9	—	7	2	—	
1825—21	75—79	403	16	131	9	53	69	—	127	9	52	66	—	4	—	1	3	—	
1820—16	80—84	143	7	46	6	9	31	—	43	5	9	29	—	3	—	2	—	—	
1815—11	85—89	33	3	9	2	—	—	2	—	2	6	—	1	—	1	—	1	—	
1810—06	90—94	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
1805—	95,—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	

Staatsfünf der Geburt	Wittera- jahr (annä- hernd)	Gesamtbevölkerung					Schweizerbürger					Ausländer					
		im gangen	Leb- ig	ver- heir- atet	ver- mitten	ge- hei- ten	im gangen	Leb- ig	ver- heir- atet	ver- mitten	ge- hei- ten	im gangen	Leb- ig	ver- heir- atet	ver- mitten	ge- hei- ten	
34	809	21 399	10 297	2798	315	32 122	19 701	9473	2645	303	2687	1698	824	153	12		
1900—1896	0—4	3749	3749	—	—	3448	3448	—	—	—	306	306	—	—	—	—	
1895—91	5—9	3025	3025	—	—	2823	2823	—	—	—	202	202	—	—	—	—	
1890—86	10—14	2509	2509	—	—	2324	2324	—	—	—	185	185	—	—	—	—	
1885—81	15—19	3369	3338	31	—	3116	3087	29	—	—	253	251	2	—	—	—	
1880—76	20—24	4032	3214	808	8	3581	2833	738	8	2	451	381	70	—	—	—	
1875—71	25—29	3395	1685	1661	34	15	3065	1529	1490	32	14	330	156	171	2	1	
1870—66	30—34	2858	952	1801	71	34	2605	869	1639	65	32	253	83	162	6	2	
1865—61	35—39	2388	635	1590	130	33	2208	597	1460	119	32	180	38	130	11	1	
1860—56	40—44	2143	544	1365	192	42	2002	524	1263	174	41	141	20	102	18	1	
1855—51	45—49	1642	423	957	234	28	1531	400	889	215	27	111	23	68	19	1	
1850—46	50—54	1581	359	819	356	47	1479	340	760	334	45	102	19	59	22	2	
1845—41	55—59	1389	304	618	426	41	1329	295	584	410	40	60	9	34	16	1	
1840—36	60—64	1083	267	362	422	32	1038	258	348	401	31	45	9	14	21	1	
1835—31	65—69	761	165	185	391	20	735	163	179	374	19	26	2	8	5	11	
1830—26	70—74	489	135	.62	280	12	465	127	57	269	12	24	—	—	—	—	
—*	1825—21	75—79	272	63	30	174	5	260	60	29	167	4	12	3	1	7	1
—*	1820—16	80—84	97	29	8	57	3	20	1	22	8	56	3	2	—	2	—
—*	1815—11	85—89	24	3	—	—	—	—	—	—	18	1	—	—	—	—	—
—*	1810—06	90—94	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—*	1805—	95—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

## Stadt Bern. Unterscheidung der Wohnbevölkerung nach dem Unternehmter Beruf.

Berufsklassen und Berufszarten	Berufsgehörige im ganzen				Unmittelbare erwerbstätige Berufsgehörige				Mittelbare Berufsgehörige			
	M		W		M		W		M		W	
	M	W	W	M	W	M	W	M	W	W	M	W
Gesamtbevölkerung . . . . .	29 418	2 898	34 809	2 687	18 554	1 999	8 707	572	10 864	899	26 102	2 115
darunter:												
Personen, die einem bestimmten Berufe angehören:	27 493	2 642	31 068	2 215	18 220	1 978	7 786	512	9 273	664	23 282	1 703
Personen ohne erkennbares Geschäftnis zu einem Berufe . . . . .	1 925	256	3 741	472	334	21	921	60	1 591	235	2 820	412
Zusammenzug der Personen, die einem bestimmten Berufe angehören. . . . .	27 493	2 642	31 068	2 215	18 220	1 978	7 786	512	9 273	664	23 282	1 703
A. Gewinnung der Naturerzeugnisse. . . . .	860	18	583	12	648	15	35	—	212	3	548	12
B. Verarbeitung der Natur- und Arbeitserzeugnisse. . . . .	14 718	1 825	15 035	1 248	9 866	1 364	3 637	218	4 852	461	11 398	1 030
C. Handel . . . . .	4 194	394	6 203	491	2 866	302	2 393	180	1 328	92	3 810	311
D. Gericht . . . . .	3 558	59	3 196	67	2 179	33	145	—	1 379	26	3 051	67
E. Allgemeine öffentliche Verwaltung, Rechtspflege, Wissenschaft und Kunst. . . . .	4 017	341	5 372	369	2 590	259	1 014	89	1 427	82	4 358	280
F. Veröffentliche Dienste und nicht genau bestimmbare Berufstätigkeit. . . . .	146	5	679	28	71	5	562	25	75	—	117	3
A. Gewinnung der Naturerzeugnisse. . . . .	860	18	583	12	648	15	35	—	212	3	548	12
1. Bergbau und sonstige Nutzbeutung der toten Erde . . . . .	20	—	—	16	—	12	—	—	8	—	16	—

2. Landwirtschaft u. Viehzucht, Jagd, Fischerei . . . . .	786	18	504	11	604	15	182	3	469	11
3. Forstwirtschaft, 54, Gärtnerei . . . . .	54	—	63	1	32	—	22	—	63	1
B. Herstellung der Natur- und Arbeitserzeugnisse . . . . .	14 718	1 825	15 035	1 248	9 866	3 637	218	4 852	461	11 398 1 030
1. Herstellung von Nahrungs- u. Genussmitteln . . . . .	1 372	96	1 255	68	979	68	186	3	393	28
2. Herstellung von Kleidung und Fußbekleidung . . . . .	1 873	414	4 265	427	1 137	282	2 598	158	736	132
3. Herstellung von Haushalts- u. Bauten, Einrichtung von Wohnungen . . . . .	7 264	892	5 607	459	4 927	697	106	6	2 337	195
4. Herstellung von Geschenken u. Gewebeen und deren Verarbeitung . . . . .	415	40	764	39	245	26	429	23	170	14
5. Herstellung von Papier, Seide und Baumwolle . . . . .	40	3	22	2	29	3	—	—	11	—
6. Andere chemische Herstellung anderer Gebrauchsgegenstände als der Nachrangigemittel . . . . .	364	15	340	12	231	12	18	1	133	3
7. Verarbeitung der Metalle, Herstellung von Maschinen und Werkzeugen . . . . .	1 925	136	1 484	70	1 289	109	27	5	636	27
8. Herstellung von Schrift- u. Zeitungsmaterial, Herstellung von Büchern u. a. . . . .	1 465	229	1 298	171	1 029	167	273	22	436	62
F. Allgemeine öffentliche Verwaltung, Rechtspflege, Wissenschaft und Kunst . . . . .	4 017	341	5 372	369	2 550	259	1 014	89	1 427	82
1. Allgemeine öffentliche Verwaltung . . . . .	1 940	40	2 099	51	1 187	18	71	1	753	22
2. Rechtseitstand und ähnliche Gesellschaftsbevollmächtigung . . . . .	304	3	435	9	189	3	69	3	115	—
3. Gesundheits- und Krankenpflege . . . . .	539	74	1 026	79	408	60	448	35	131	14
4. Unterricht und Erziehung . . . . .	710	58	1 271	108	422	43	372	26	288	15
5. Gesetzge- und Rechtsdienst . . . . .	97	14	154	10	66	12	4	—	31	2
6. Andere freie Berufe . . . . .	139	22	144	18	98	19	9	2	41	3
7. Künste . . . . .	288	130	243	94	220	104	41	22	68	26

**Bemerkung:** Die Zahl der Einheiten ist jene in der vorliegenden Zahl (M oder W) umflossen.

## Bürgerhaft.

Die Bestimmungen über Heimatsrecht oder Erwerb und Verlust des Bürgerrechtes lauten wie folgt:

Staatsverfassung des Kantons Bern, Art. 64:

Das Gemeindebürgerrecht bildet die Grundlage des Kantonsbürgerrechtes.

Die Bestimmungen über den Erwerb des Bürgerrechtes und den Verzicht auf dasselbe, sowie über den öffentlich-rechtlichen Inhalt des Gemeindebürgerrechtes sind Sache der Gesetzgebung. — Vorbehalten bleiben die bundesrechtlichen Vorschriften über das Schweizerbürgerrecht.

In Ausführung dieses aus der früheren Staatsverfassung vom 31. Juli 1846 herübergewonnenen Grundsatzes enthält das kantonal-bernische Gemeindegesetz (vom 6. Dezember 1852) folgende Bestimmungen: § 1. Das Ortsbürgerrecht bildet die Grundlage des Staatsbürgerrechtes. Niemand kann Bürger des Kantons sein, ohne Bürger einer bernischen Gemeinde, und umgekehrt, niemand Bürger einer bernischen Gemeinde ohne Bürger des Kantons zu sein. § 2. Der Besitz mehrerer Ortsbürgerrechte ist ferner gestattet. — Ausländern darf die Naturalisation nur erteilt werden auf eine vorausgegangene förmliche Entlassung aus dem früheren Staatsverbande, oder unter der Bedingung, daß dieselbe nachfolge.

Die kantonale Fremdenordnung (vom 21. Dezember 1816) sodann enthält folgende Bestimmungen:

Titel VIII. Von der Naturalisation der Fremden. 73. Zur Erhaltung des bernischen Landrechtes wird die Anschaffung eines Ortsbürgerrechtes im Kanton Bern gefordert. — 74. Kein Kantonssremder soll ein Bürgerrecht im Kanton Bern erwerben können, er habe denn eine ausdrückliche Bewilligung dazu von unserm kleinen Rat (Regierungsrat) erhalten. — 75. Zu dieser Bewilligung wird gefordert, daß der Petent seine freie, ehrliche Herkunft und gute Aufführung, welcher Religion er zugetan sei, wie auch daß seine Aufnahme sowohl in Absicht auf seinen Beruf als sein Vermögen dem Lande zum Nutzen diene, durch glaubwürdige Zeugnisse bescheinige. — 76. Die Bewilligung wird jeweilen nur auf sechs Monate erteilt, innerhalb welcher Zeit der Fremde sich angelegen sein lassen wird, die Zusicherung der Aufnahme in ein Ortsbürgerrecht zu erlangen und eine rechtskräftige Bescheinigung derselben unserm kleinen Rate (Regierungsrat) einzugeben.

Die diesen kantonalen Grund-, Gemeinde- und Polizeigesetzen zugrunde liegenden *bundesgesetzlichen* Bestimmungen lauten in ihrer gegenwärtigen Fassung wie folgt:

Bundesgesetz betreffend die Erwerbung des Schweizerbürgerrechtes und den Verzicht auf dasselbe (vom 25. Juni 1908):

### I. Von der Erwerbung des Schweizerbürgerrechtes.

Art. 1. Wenn ein Ausländer das Schweizerbürgerrecht zu erlangen wünscht, so hat er beim Bundesrat die Bewilligung zur Erwerbung eines Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts nachzusuchen.

Im Falle, daß einem Ausländer das Bürgerrecht schenkungsweise erteilt werden will, ist die Bewilligung dazu durch die betreffende Kantonsregierung bei dem Bundesrat ebenfalls nachzusuchen.

Art. 2. Die Bewilligung wird nur an solche Bewerber erteilt, welche sich über einen der Einreichung ihres Gesuches unmittelbar vorangehenden zweijährigen ordentlichen Wohnsitz in der Schweiz ausweisen.

Der Bundesrat prüft auch die Beziehungen des Bewerbers zu dem bisherigen Heimatsstaate, so wie dessen sonstige persönliche und Familienverhältnisse. Er kann die Bewilligung verweigern, wenn diese Beziehungen oder diese Verhältnisse so beschaffen sind, daß aus der Einbürgerung des Gesuchstellers der Eidgenossenschaft Nachteile erwachsen würden.

Art. 3. Die Aufnahme in das Bürgerrecht erstreckt sich auf die Ehefrau und die Kinder des Gesuchstellers, wenn sie nach dem Rechte der Heimat unter seiner ehemännlichen oder elterlichen Gewalt stehen und in der Bewilligung des Bundesrates nicht ausdrücklich Ausnahmen gemacht werden.

Art. 4. Jede Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts an Ausländer, ohne die vorherige Bewilligung des Bundesrats, ist ungültig.

Hinwieder ist das Schweizerbürgerrecht erst dann erworben, wenn zu jener Bewilligung des Bundesrates die Erwerbung eines Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts gemäß den Bestimmungen der betreffenden Kantonalgesetzgebung hinzugekommen ist.

Die bundesrätliche Bewilligung erlischt, wenn deren Inhaber nicht binnen drei Jahren, vom Datum der Ausstellung an, ein Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht erworben hat.

Art. 5. Die Kantone sind berechtigt, auf dem Wege der Gesetzgebung zu bestimmen, daß die im Kanton geborenen Kinder von im Kanton wohnenden Ausländern von Gesetzes wegen und ohne daß eine

Bewilligung des Bundesrates erforderlich wäre, Kantons- und damit Schweizerbürger sind:

- wenn die Mutter schweizerischer Herkunft ist, oder
- wenn die Eltern zur Zeit der Geburt des Kindes wenigstens fünf Jahre ununterbrochen im Kanton gewohnt haben.

Die Kantone sollen das Recht der Option vorbehalten.

Art. 6. Personen, welche neben dem schweizerischen Bürgerrecht dasjenige eines fremden Staates besitzen, haben diesem Staate gegenüber, so lange sie darin wohnen, keinen Anspruch auf die Rechte und den Schutz eines Schweizerbürgers.

## II. Vom Verzichte auf das Schweizerbürgerrecht.

Art. 7. Ein Schweizerbürger kann auf sein Bürgerrecht verzichten, insofern er

- in der Schweiz keinen Wohnsitz mehr hat;
- nach den Gesetzen des Landes, in welchem er wohnt, handlungsfähig ist;
- das Bürgerrecht eines andern Staates — für sich, seine Ehefrau und seine Kinder — im Sinne des letzten Absatzes von Art. 9 bereits erworben hat oder dasselbe ihm zugesichert ist.

Art. 8. Die Verzichtserklärung ist im Begleit der erforderlichen Ausweise schriftlich der Kantonsregierung einzureichen und von dieser der Behörde der Heimatgemeinde für sich und zu Handen etwa weiterer Beteiligter mit Festsetzung einer Einspruchsschrift von längstens vier Wochen zur Kenntnis zu bringen.

Streitigkeiten über die Zulässigkeit eines Verzichtes auf das Schweizerbürgerrecht werden vom Bundesgerichte nach dem im Bundesgesetze über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 22. März 1893 für staatsrechtliche Entscheidungen vorgeschriebenen Verfahren beurteilt.

Art. 9. Sind die in Art. 7 genannten Bedingungen erfüllt, und liegt eine Einsprache nicht vor oder ist dieselbe abgewiesen, so spricht die Behörde, welche hierzu nach den kantonalen Gesetzen befugt ist, die Entlassung aus dem Kantons- und Gemeindebürgerrecht aus.

Die Entlassung, welche auch den Verlust des Schweizerbürgerrechtes in sich schließt, erfolgt mit der Zustellung der Entlassungsurkunde an den Verzichtenden.

Sie erstreckt sich auf die Ehefrau und die Kinder, insofern dieselben unter der ehemannlichen oder elterlichen Gewalt des Entlassenen stehen und nicht ausdrückliche Ausnahmen gemacht werden.

### III. Wiederaufnahme in das Schweizerbürgerrecht.

Art. 10. Der Bundesrat kann, nach Anhörung des Heimatkantons, die unentgeltliche Wiederaufnahme folgender Personen in ihr früheres Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht verfügen, wenn dieselben in der Schweiz Wohnsitz haben:

- a. der Witwe und der zu Tisch und Bett getrennten oder geschiedenen Ehefrau eines Schweizerbürgers, welcher auf sein Bürgerrecht verzichtet hat, sowie derjenigen Kinder desselben, welche zur Zeit der Entlassung unter elterlicher Gewalt waren, vorausgesetzt, daß die Witwe und die getrennte oder geschiedene Ehefrau binnen zehn Jahren nach Auflösung oder Trennung der Ehe, die Kinder binnen der gleichen Frist nach zurückgelegtem zwanzigsten Altersjahr darum einkommen;
- b. der Witwe und der zu Tisch und Bett getrennten oder geschiedenen Ehefrau, welche durch ihre Heirat das Schweizerbürgerrecht verloren hat, sofern sie binnen zehn Jahren nach Auflösung oder Trennung der Ehe ihre Wiedereinbürgerung verlangt;
- c. solcher Personen, welche durch besondere Verhältnisse genötigt wurden, auf das Schweizerbürgerrecht zu verzichten, sofern sie binnen zehn Jahren nach ihrer Rückkehr in die Schweiz ein solches Gesuch stellen.

Mit der Mutter oder den Eltern werden in den Fällen a, b und c auch die nach dem Rechte des Staates, dem sie angehören, noch minderjährigen oder bevormundeten Kinder aufgenommen, wenn die Mutter die elterliche Gewalt über ihre Kinder besitzt oder der ihnen bestellte Vormund sich damit einverstanden erklärt und nicht ausdrückliche Ausnahmen gemacht werden.

Die näheren Vorschriften über die Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Bern sodann lauten in der neuesten, vom Bürgerrat unterm 3. Mai 1899 genehmigten Fassung wie folgt:

#### A. Erfordernisse zur Aufnahme in das Bürgerrecht.

Art. 1. Zur Erlangung der Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Bern hat der Bewerber nachzuweisen:

- a. daß er seit zwei Jahren in der Schweiz seinen ordentlichen Wohnsitz habe, in bürgerlichen Rechten und Ehren stehe und einen guten Beumund genieße;
- b. daß er vollständig handlungsfähig sei; Bevormundete können jedoch

durch ihre Vormünder unter Zustimmung der Vormundschaftsbehörde vertreten werden;

- c. daß er durch Beruf, Gewerbe oder Einkünfte sich und seine Familie zu erhalten imstande sei und überdies nach Abrechnung der Einkaufssumme in das allgemeine Bürgerrecht ein schulden- und bürgschaftsfreies Vermögen von zehntausend Franken besitze. Für diejenigen Bewerber jedoch, welche seit erlangter Volljährigkeit zehn Jahre in der Gemeinde Bern niedergelassen sind, beträgt das nachzuweisende Vermögen fünftausend Franken.

### B. Einkaufssummen.

Art. 2. Ein neu aufzunehmender Bürger hat als Einkaufssumme in die allgemein bürgerlichen Rechte fünfhundert Franken zu entrichten, wovon die eine Hälfte dem Bürgerspitale, die andere Hälfte den bürgerlichen Waisenhäusern zufällt.

Art. 3. Ein Bewerber, welcher sich nicht in eine bürgerliche Gesellschaft aufnehmen läßt, hat als fernere Einkaufssumme an das bürgerliche Armgut fünfhundert Franken zu entrichten nebst einem Zuschlage von einhundert Franken für jedes minderjährige Kind oder jede mehrjährige Tochter.

Für die Berechnung der Einkaufssumme ist der Bestand der Familie zur Zeit des Aufnahmevertrages maßgebend.

Art. 4. Mehrjährige ledige Söhne, welche gleichzeitig mit ihren Eltern sich ins Bürgerrecht aufnehmen lassen, werden in bezug auf die Einkaufssumme als selbständige Personen behandelt, haben jedoch keinen Vermögensausweis zu leisten.

Mehrjährige ledige Töchter sind von der Leistung des Vermögensausweises ebenfalls befreit und haben nur diejenige Einkaufssumme zu bezahlen, welche für minderjährige Kinder festgesetzt ist.

Art. 5. Für Nichtschweizer betragen sämliche in Art. 2 und 3 bestimmten Einkaufssummen 25 % mehr.

Laut § 19, Ziff. 3 des Schulgesetzes vom 6. Mai 1894 hat jeder neu in das Bürgerrecht Aufgenommene an die Einwohnergemeinde zur Bildung und Rüffnung des Primarschulgutes außerdem eine Abgabe zu entrichten, welche auf 20 % der Bürgereinkaufssummen bestimmt ist.

Der Verlust des Bürgerrechtes tritt also, abgesehen vom Todesfall, bei Töchtern, Witwen oder Abgeschiedenen durch Verehelichung mit Nichtbürgern, sonst aber bei Männern und Frauen, die selbständig sind, in-

folge Verzichtes ein. Der Erwerb eines anderen Staatsbürgerrechtes neben dem Schweizerbürgerrecht hat nicht ohne weiteres den Verlust dieses letzteren zur Folge. Folgender Fall ist noch in frischer Erinnerung: Ein Bürger der Stadt Bern siedelte gegen Ende der fünfziger Jahre des vorigen Jahrhunderts nach Nordamerika über, wo er sich in Highland, Madison County, Illinois, als Farmer niederließ. Er erwarb dort das Staatsbürgerrecht und übte die politischen Rechte aus. Später kehrte er in seine Heimat zurück, wo er wieder im Vollgenuss der bürgerlichen Ehrenrechte stand und als Mitglied des Großen Rates des Kantons Bern (bernischer Landtagsabgeordneter) gewählt wurde. Er hatte eben auf das Schweizerbürgerrecht nicht verzichtet.

Die Einwohnergemeinde und Bürgerschaft, oder wie die öffentlich-rechtlichen Adäquatbezeichnungen lauten, die Einwohner- und die Bürgergemeinde der Stadt Bern stehen jede für sich in selbständiger Stellung nebeneinander und üben jede für sich ihre gesetzlichen Besugnisse aus. Die Einwohnergemeinde ist die Wohnsitz- oder politische, die Bürgergemeinde ist die Heimatgemeinde und als solche die Trägerin der geschichtlichen Überlieferung und die Hüterin der wissenschaftlichen und der Kunstschätze des alten Bern. Nur lasse man sich nicht etwa durch dieses Merkmal der Bürgergemeinde zu der Auffassung verleiten, als bilde die Bürgerschaft ein Patriziat, durch Lebensstellung und Beschäftigung abgesondert und erhaben über die Plebs der Einwohnergemeinde; eine solche Auffassung würde den wirklichen Verhältnissen nicht entsprechen. Man findet vielmehr Bürger der Stadt Bern im Ratsaal und im Arbeitshaus, auf den Lehrstühlen der bernischen oder fremder Hochschulen (der Strafrechtslehrer an der Wiener Universität, Herr Professor Stooß, früher in Bern, ist Bürger der Stadt Bern) und findet sie in den Reihen der Handlanger, in den Arbeitszimmern der Chesa der Bankhäuser und auf dem Etat der dauernd Unterstützten. Der Schnitt ist nicht diagonal, sondern vertikal. Die aus der politischen Entwicklung sich ergebende und durch das bernische Grund- und Gemeindegesetz festgefügte Schranke zwischen der Einwohner- und der Bürgergemeinde ruht nicht auf sozialen Unterschieden, sondern ist lediglich öffentlich-rechtlicher Natur.

Der Geschäftskreis der Bürgergemeinde umfasst die Aufnahmen in das Bürgerrecht, die Verwaltung des Korporativvermögens der Bürgerschaft unter der Oberaufsicht des Staates, die Vormundschaftspflege für ihre im Heimatkanton Bern niedergelassenen Angehörigen und die Armenpflege für ihre Angehörigen überhaupt. Die bezüglichen Bestimmungen, die nicht schon oben mitgeteilt worden, lauten wie folgt:

**Staatsverfassung des Kantons Bern (vom 4. Juni 1893), Art. 68:**

Den Gemeinden, Bürgerschaften und übrigen Körporationen ist ihr Vermögen als Privateigentum gewährleistet. Ihnen steht ausschließlich die Verwaltung desselben zu. — Der Ertrag dieses Vermögens wird ferner seiner Bestimmung gemäß verwendet. — Alle Körporationsgüter stehen unter der Oberaufsicht des Staates.

**Gesetz über das Armenwesen (vom 28. November 1897), § 19:**

Bürgergemeinden, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eine bürgerliche Armenverwaltung führten, können dieselbe neben der örtlichen der Einwohnergemeinde auch fernerhin beibehalten, wenn sie den Nachweis leisten, daß sie ihre sämtlichen in- und auswärts wohnenden Armen auch fernerhin hinlänglich zu unterstützen vermögen.

Es ist den Bürgergemeinden gestattet, aus dem Ertrage des bürgerlichen Nutzungsgutes Zuschüsse an die Kosten ihres Armenwesens zu verabsolgen oder das Armengut aus demselben zu dotieren.

**Vormundschaftswesen.** — **Gemeindegesetz (vom 6. Dezember 1852), § 8:** Die Vormundschaftspflege wird da, wo sie gegenwärtig im Besitz der Bürgergemeinde oder bürgerlicher Körporationen ist, ferner von diesen, wohingegen schon zur Stunde die Einwohnergemeinde sie ausübt oder die Bürgergemeinde oder die bürgerliche Körporation freiwillig darauf verzichtet, von der Gemeinde (Einwohnergemeinde) verwaltet. — In beiden Fällen erstreckt sich die Vormundschaftspflege auf alle Personen, welche Bürger des Ortes sind, jedoch nur insofern sie in der Schweiz ihren Aufenthalt haben oder in derselben Vermögen besitzen. — In betreff außer der Schweiz wohnender Angehöriger, welche nur auswärts Vermögen besitzen, sind die Vormundschaftsbehörden bloß moralisch verpflichtet, nach Möglichkeit zu raten und zu helfen.

Der in diesen Bestimmungen des Gemeindegesetzes niedergelegte Grundsatz hat jedoch eine Einschränkung erfahren durch das Bundesgesetz betreffend die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter (vom 25. Juni 1891), in Verbindung mit dem durch dieses Bundesgesetz veranlaßten kantonal-bernischen Gesetze betreffend Einführung der örtlichen Vormundschaftspflege (vom 1. Mai 1898). Demnach wird die Vormundschaftspflege für alle Schweizer, die in einem anderen als dem Heimatkantone wohnen, von der Behörde nicht mehr des Heimat-, sondern des Wohnsitzkantons und der Wohnsitzgemeinde ausgeübt, so daß den bürgerlichen Behörden der Stadt Bern einzig noch die vormundschaftliche Obhut über ihre im Heimatkantone Bern wohnenden Mit-

bürger, über die außerhalb der Schweiz wohnenden Bürger nur insofern als sie im Heimatkantone Bern Vermögen besitzen, obliegt.

Neben der Bürgergemeinde der Stadt Bern stehen als selbständige bürgerliche Korporationen im Sinne des bernischen Grund- und Gemeindegesetzes die dreizehn Zunftgesellschaften, die aus den fachgenossenschaftlichen Handwerkerverbänden des Mittelalters hervorgegangen, dieses Merkmal zwar jetzt nur noch im Wappen tragen, dafür aber alle durch die bernische Gesetzgebung anerkannten Korporationsrechte gleichwie die Bürgergemeinde behalten haben. Diese Zunftgesellschaften entscheiden über die Aufnahme neuer Zunftgenossen, sie verwalten ihr Korporativvermögen unter der Oberaufsicht des Staates, und besorgen die Armenpflege für ihre Angehörigen, ebenso wie die Vormundschaftspflege innerhalb der oben angegebenen Grenzen. Die (allgemeine) Bürgergemeinde der Stadt Bern besorgt somit die Armen- und die Vormundschaftspflege nur in bezug auf diejenigen ihrer Angehörigen, die nicht einer der dreizehn Zunftgesellschaften einverleibt sind, denn man kann Bürger der Stadt Bern sein, ohne daß man einem Zunftverbande angehört, aber nicht umgekehrt; vielmehr ist jeder Zunftgenosse Bürger der Stadt Bern und die Aufnahme in einen Zunftverband erfolgt erst nach vollzogener Aufnahme in das (allgemeine) Bürgerrecht.

Die bürgerlichen Vormundschaftsbehörden sind: für diejenigen Bürger, welche keiner Zunftgesellschaft angehören, die Bürgerkommission des Bürgerrates und für die anderen die Waisenkommission ihrer Zunftgesellschaft. Die bürgerliche Vormundschaftspolizei- (oder Aufsichts-)behörde ist die Oberwaisenkammer. Der Beschuß des Regierungsrates vom 24. November 1832 enthält darüber folgende Bestimmungen: 1. Die Verwaltung der Vormundschaftspolizei in der Stadt Bern und deren Bezirk (Gemeindebezirk), insofern sich solche auf Bürger der Stadt Bern erstreckt, ist in dem hiernach angezeigten Umfange noch fernerhin einer eigenen Kommission übertragen, die den Titel Oberwaisenkammer der Stadt Bern führt. 2. Die Oberwaisenkammer der Stadt Bern, bestehend aus einem Präsidenten und vier Mitgliedern, soll von nun an aus der Zahl der Bürger von Bern, auf einen dem Justizdepartement einzureichenden doppelten Vorschlag des jeweiligen Bürgergemeinderates, von dem Regierungsrat erwählt werden. 3. Die Oberwaisenkammer leistet den Eid vor dem Regierungsstatthalter. Der Sekretär wird von der Kammer auf seine Instruktion becidigt. 4. Sie hat einen eigenen Sekretär, der auf ihren Vorschlag von dem Regierungsrat ernannt wird. 5. Die Kammer steht direkt unter dem Regierungsrat und hat in ihrem Wirkungs-

freise die nämlichen Rechte und Pflichten, welche das Vormundschaftsgesetz den Regierungsstatthaltern zugestellt und auferlegt. 6. Die der Oberwaizenkammer obliegende Verwaltung der Vormundschaftspolizei begreift im allgemeinen in sich die Aufsicht über die bürgerlichen Vormundschaftsbehörden der Stadt Bern und über die den Bürgern von Bern geordneten Bögte und Weistände, welche sie, unter Oberaufsicht des Regierungsrates, von Amtes wegen zu der Erfüllung ihrer Pflichten anhalten wird.

Die weiteren Organe der Bürgergemeinde sind die Bürgergemeindeversammlung und der von dieser letzteren ernannte Engere Bürgerrat (Verwaltungsbehörde), der mit den ebenfalls von der Bürgergemeindeversammlung gewählten weiteren Mitgliedern zusammen den weiteren Bürgerrat bildet. Der weitere Bürgerrat ist einzige Wahlbehörde; er wählt die unter dem Engeren Bürgerrat stehenden Kommissionen und Hauptbeamten. — Die Organe der dreizehn Zunftgesellschaften sind die Zunftgenossenversammlungen (Großes Bott) und die von diesen letzteren ernannten Waizenkommissionen (Vorgesetzten-Bott, die Verwaltungsbehörde für die Be- sorgung aller Zunftgeschäfte).

Die folgenden Mitteilungen berühren nicht mehr die Bürgergemeinde, sondern beziehen sich einzig auf die Einwohner- oder politische Gemeinde.

## II. Vertretung der Bürgerschaft.

Während das politische Stimmrecht als Korrelat die Militärpflicht, hat das Gemeindestimmrecht als Korrelat die Steuerpflicht, immerhin nur auf Grund des politischen Stimmrechtes, so daß niemand das Gemeindestimmrecht ausüben kann, der nicht politisch stimmberechtigt ist (Kreisschreiben des Regierungsrates des Kantons Bern vom 11. Februar 1887, in Anwendung des Art. 43 der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874). Die Bestimmungen über das politische Stimmrecht lauten wie folgt: Staatsverfassung des Kantons Bern (vom 4. Juni 1903), Art. 3: Stimmberechtigt in kantonalen Angelegenheiten sind alle Kantonsbürger, welche das zwanzigste Altersjahr zurückgelegt haben, nach den Bestimmungen der Gesetze im Genuße der Ehrenfähigkeit und im Staatsgebiete wohnhaft sind. Ebenso alle Schweizerbürger, welche die nämlichen Eigenschaften besitzen, diese jedoch nur nach einer Niederlassung von drei Monaten, oder einem Aufenthalt von sechs Monaten, beides von der Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung hinweg gerechnet. Art. 4. Ausgeschlossen von der Stimm-

berechtigung sind die Personen, welche die in Art. 3 vorgeschriebenen Eigenschaften nicht besitzen, die Geisteskranken; die Unterstützten nach den näheren Bestimmungen des Armengesetzes; die Personen, denen der Besuch der Wirtschaften verboten ist; Kantons- und Schweizerbürger, welche in einem anderen Kanton oder fremden Staate politische Rechte ausüben.

An diese Erfordernisse knüpft das Gesetz für die Ausübung des Stimmrechtes in Gemeindeangelegenheiten noch die Steuerpflicht an.

Der gesetzgeberische Gedanke, aus welchem Steuerpflicht und Stimmberechtigung in Gemeindeangelegenheiten in bedingenden Zusammenhang zu einander gebracht werden, im Gegensatz zu dem allgemeinen Stimmrecht in Staatsangelegenheiten, welches eine solche Beschränkung nicht kennt, geht aus von der rechtlichen Natur der Gemeinden als Glieder zwar des Staatskörpers, denen aber in ihrer korporativen Selbständigkeit besondere Aufgaben der Kultur und namentlich der Wirtschaft zu erfüllen obliegen. Da nun auf diesem engeren Gebiete des öffentlichen Lebens die große Mehrzahl der Beschlusssfassungen Gegenstände materiellen Inhaltes betrifft, welche die einzelnen Gemeindeglieder mit annähernder Sicherheit in finanzielle Mitleidenschaft bringen, so ist auch eine Wechselbeziehung zwischen Pflicht und Recht, zwischen Interessebeteiligung und Unrecht zur Teilnahme an der Beschlusssfassung von selbst gegeben, oder, um mit den Worten eines bundesgerichtlichen Entscheides vom 2. April 1880 zu reden, die vorwiegend wirtschaftlichen Aufgaben der Gemeinden rechtfertigen es, auf Grundlage der Unterscheidung, ob die einzelnen Gemeindeglieder zu den gemeinen Lasten etwas beizutragen verpflichtet seien oder nicht, eine verschiedene Behandlung derselben im Stimmrecht eintreten zu lassen. Dieser Grundsatz hat sich denn auch im Rechtsbewußtsein des Volkes so tief eingelebt, daß er seit der gesetzlichen Ordnung der Einwohnergemeinden fortwährend zur Geltung kam und es in den verschiedenen Wandlungen des öffentlichen Lebens niemals versucht wurde, denselben als im Widerspruch mit der Rechtsgleichheit stehend anzusehen. — Erwägungen zu einem Entscheide des Regierungsrates des Kantons Bern betreffend Gemeindestimmrecht (vom 19. Februar 1887, Ziffer 6).

Die weiteren Folgerungen aus diesem gesetzgeberischen Grundsatz bringen es mit sich, daß so wie der politische Stimmberechtigte kein Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten ausüben kann, wenn er nicht im Steuerregister eingetragen ist, er umgekehrt, sobald dieses letztere Merkmal zutrifft, das Gemeindestimmrecht in der Gemeinde ausüben kann, in welcher er steuerpflichtig ist, selbst dann, wenn er nicht in dieser,

sondern in einer anderen Gemeinde, allerdings des Kantons Bern, denn wir stehen mit diesem Grundsatz auf kantonalem Rechtsboden, niedergelassen ist. Somit sind in Angelegenheiten einer Gemeinde stimmberechtigt, obwohl sie in einer anderen Gemeinde des Kantons Bern wohnen: die Eigentümer, sowie auch die Pächter von Grundbesitz, für welchen in der erstgenannten Gemeinde die Grundsteuer bezahlt wird, und wer sonst in einer Gemeinde infolge eines dauernden Anstellungsverhältnisses einen Erwerb hat, für welchen er in dieser Gemeinde einkommensteuerpflichtig ist. Unabgeteilte Söhne, d. i. Söhne, die mit ihren Eltern in Gütergemeinschaft leben, ohne ihren Anspruch auf Zuweisung eines Teiles des Familienbesitzes geltend zu machen, sind, wenn politisch ehrenfähig, auch in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt, sobald in der Gemeinde für den Familienbesitz eine Staats- oder Gemeindesteuer bezahlt wird (Gemeindegesetz vom 6. Dezember 1852 in Verbindung mit dem Gesetz betreffend Erweiterung des Stimmrechtes an den Einwohnergemeinden vom 26. August 1861).

Bei diesen Vorbedingungen des Gemeindestimmrechtes kommt es für die richtige Aufstellung der Wählerlisten wesentlich darauf an, daß der Stimmregisterführer sowohl mit dem Wohnsitz- als mit dem Steuerregisterführer beständig Fühlung bekomme und von allen Eintragungen in das Wohnsitz- und Steuerregister Kenntnis erhalte. Der Mangel an diesem notwendigen Zusammenhang veranlaßte eine in die Zeit vom 4./11. Dezember 1885 bis 18. Februar 1886 fallende, von dem damaligen Großen Stadtrat (Stadtverordnetenversammlung) angeordnete Kommissionaluntersuchung, die zu der Wiederherstellung dieses Zusammenhangs und zu dem Erlass einer Vorschrift führte, wonach für jede einzelne Abstimmung eine besondere Ausweiskarte zu erstellen und an den Stimmberechtigten, auf dessen Namen sie lautet, durch die Post zu senden ist. Seither sind über die Aufstellung der Wählerlisten und die Führung der dahерigen Verzeichnisse in der Stadt Bern keine Klagen mehr laut geworden.

Wer in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt, ist in jedes Gemeindeamt wählbar.

Die Frage der Einführung der Quartierwahlen in städtischen Angelegenheiten, — denn für die politischen Abstimmungen und Wahlen ist der Gemeindebezirk Bern durch Dekret des Großen Rates (Landtag des Freistaates Bern) in mehrere Kreise eingeteilt, — wurde im Jahre 1885 in Erwägung gezogen und in verneinendem Sinne ent-

schieden.. Man wollte nicht durch Quartierwahlen der Zersplitterung Vorschub leisten und durch eine solche Absonderung nach Quartieren Gegenseite schaffen, die gegebenen Falles zu einem Widerstreit der Interessen zwischen den einzelnen Quartieren führen würden. Es wurde deshalb an einem einheitlichen Wahlkörper für die ganze Gemeinde, der am besten geeignet ist, die Einheit der Gemeinde den Wählern zum Bewußtsein zu bringen, festgehalten, allerdings mit mehreren Wahl- und Abstimmungslokalen, damit die Gemeindebürger ohne Zeitverlust das Wahlgeschäft besorgen können. — Bericht über die Gemeindeverwaltung der Stadt Bern 1885, Seiten 17/18.

Dafür wurde dann nach langem Kämpfen und nachdem man von 1888—1895 mit dem limitierten Votum, das aber nur die Berücksichtigung einer Minderheitspartei zuläßt, sich beholfen, durch Gemeinbedeckelung vom 5. Mai 1895 für die Bestellung des Stadtrates (Stadtverordnetenversammlung) die Verhältniswahl eingeführt und diese Neuerung vier Jahre später durch Zulassung des kumulativen Votums ergänzt. Die bezüglichen Bestimmungen der Gemeindeordnung vom 26. November 1899 lauten wie folgt:

Art. 15. Der Stadtrat besteht aus achtzig Mitgliedern.

Art. 16. Die Amts dauer der Mitglieder des Stadtrates beträgt vier Jahre. Auf den 31. Dezember jedes Jahres treten zwanzig Mitglieder aus. Die Austrittenden sind wieder wählbar.

Jede in der Zwischenzeit erledigte Stelle wird durch einen Kandidaten derjenigen Gruppe besetzt, welcher das austretende Mitglied angehört hatte, und zwar durch denjenigen unter diesen Kandidaten, der bei der letzten Wahl, an welcher diese Gruppe sich beteiligte, nach den als gewählt Erklärten die meisten Stimmen hat. Sind bei einer Gruppe keine Ersatzkandidaten vorhanden, so bleibt die Stelle bis zur nächsten Wahl unbesetzt.

Die in der Zwischenzeit eintretenden Mitglieder des Stadtrates vollenden die Amts dauer ihrer Vorgänger.

Art. 17. Der Gemeinderat macht die Tage, an welchen die Wahlen in den Stadtrat stattfinden sollen, und die Zahl der zu treffenden Wahlen wenigstens vierzehn Tage vor der Wahlverhandlung im „Anzeiger für die Stadt Bern“ bekannt.

Art. 18. Die Wahlvorschläge (Listen) sind der Stadtkanzlei bis spätestens Dienstag vor dem Wahltag mittags 12 Uhr einzureichen. Dieselben dürfen nicht mehr Namen enthalten, als Wahlen zu treffen

find. Sie sollen eine deutliche Bezeichnung ihres Ursprungs (Partei, Verein, Versammlung, Gruppe) enthalten und die Unterschrift von drei stimmberechtigten Bürgern tragen.

Art. 19. Die Stadtkanzlei unterwirft die Wahlvorschläge sofort einer Prüfung und macht die Überbringer auf auffällige Mängel aufmerksam. Ergeben sich solche nachträglich, oder hat die Stadtkanzlei sonst Veranlassung zu Aussetzungen, so wendet sie sich an den Bürger, welcher den Wahlvorschlag als Erster unterzeichnet hat.

Art. 20. Ein Kandidat darf nur auf einer Liste vorgeschlagen werden; steht er auf mehreren Listen, so ist er zu veranlassen, sich für eine Liste zu erklären. Erklärt er sich, so ist er durch die Stadtkanzlei auf den übrigen Listen zu streichen. Erklärt er sich nicht, oder ist es nicht möglich, ihn rechtzeitig zu einer Erklärung zu veranlassen, so wird die Liste, welcher er zuzuteilen ist, vom Stadtpräsidenten in Gegenwart des Stadtschreibers durch das Los bestimmt und der Kandidat auf den übrigen Listen gestrichen.

Art. 21. Wenn auf einer Liste ein Kandidat wegfällt, so sind die Bürger, welche die Liste unterzeichnet haben, berechtigt, denselben bis Freitag mittags 12 Uhr durch einen andern zu ersetzen. Nach diesem Zeitpunkte darf an den eingereichten Listen keine Veränderung mehr vorgenommen werden.

Art. 22. Die Stadtkanzlei veröffentlicht die eingereichten Listen erstmals in der Donnerstagsnummer und die definitiv vereinigten Listen in der Samstagsnummer des „Anzeiger für die Stadt Bern“.

Art. 23. Während der Wahlverhandlung sind die eingereichten Listen im Wahllokal zu jedermanns Einsicht aufzulegen.

Art. 24. Jeder Wähler ist berechtigt, für so viele Kandidaten zu stimmen, als Stellen zu besetzen sind. Es ist gestattet, dem gleichen Kandidaten auf dem Wahlzettel einmal, zweimal oder dreimal zu stimmen. Der Wähler kann seine Kandidaten nach Belieben aus den eingereichten Listen auswählen.

Namen, welche auf keiner eingereichten Liste stehen, fallen außer Betracht.

Gedruckte Wahlzettel mit Namen von Kandidaten aus verschiedenen Listen sind ungültig.

Art. 25. Nach Schluß der Wahlverhandlung und nachdem deren Gültigkeit festgestellt ist (Art. 12), ermittelt der Wahlausschuß zunächst:

1. die Stimmenzahl, welche jeder einzelne Kandidat erhalten hat;

2. die Stimmenzahl, welche die Kandidaten einer eingereichten Liste zusammen erhalten haben;
3. die Gesamtzahl der gültig abgegebenen Stimmen.

Art. 26. Hierauf wird die Gesamtzahl der gültig abgegebenen Stimmen (Art. 25, Ziffer 3) durch die Zahl der zu treffenden Wahlen + 1 dividiert. Das Ergebnis dieser Division heißt die Wahlzahl.

Sodann wird die Stimmenzahl, welche jede eingereichte Liste auf sich vereinigt hat (Art. 25, Ziffer 2), durch die Wahlzahl dividiert. Das Ergebnis zeigt an, wie viele Vertreter jeder eingereichten Liste zu kommen.

Bei diesen Berechnungen werden Bruchzahlen nicht in Betracht gezogen.

Art. 27. Wenn die Summe der auf diese Weise den verschiedenen Listen zugeteilten Vertreter die Zahl der zu treffenden Wahlen nicht erreicht, so wird der noch fehlende Vertreter derjenigen Liste zugeteilt, welche nach der im Art. 26, 2. Absatz vorgeschriebenen Division den größten Stimmenrest aufweist. Sollten mehrere Wahlen noch ausstehen, so werden die Vertreter nach dem gleichen Grundsatz auf die Listen verteilt.

Wenn dagegen die Summe der nach Art. 26 den verschiedenen Listen zugeteilten Vertreter die Zahl der zu treffenden Wahlen übersteigt, so ist derjenigen Liste, welche den kleinsten Stimmenrest aufweist, ein Vertreter weniger zuzuteilen, als ihr nach Art. 26, 2. Absatz, zuläme. Beträgt der Überschuss mehr als 1, so wird denjenigen Listen je ein Vertreter abgezogen, welche die kleinsten Stimmenreste aufweisen.

Art. 28. Nachdem die Zahl der Vertreter jeder einzelnen Liste zugeteilt worden ist, werden diejenigen Kandidaten jeder Liste als gewählt erklärt, welche die größte Stimmenzahl auf sich vereinigt haben. Bei Stimmengleichheit ist der auf der Liste zuerst genannte Kandidat gewählt.

Art. 29. Enthält eine Liste weniger Namen, als ihr Vertreter zugeteilt wurden, so ist derjenige als gewählt zu erklären, welcher auf den andern Listen unter den Nichtgewählten die meisten Stimmen erhalten hat.

Art. 30. Das Protokoll über die Wahlverhandlung soll außer den in Art. 13 der Gemeindeordnung verlangten Angaben enthalten:

1. die eingereichten Listen;
2. die Gesamtzahl der gültig abgegebenen Wahlstimmen;
3. die Zahl der den sämtlichen Kandidaten einer Liste zugeschlagenen Stimmen;
4. die Zahl der auf jeden einzelnen Kandidaten geschlagenen Stimmen;

5. die Wahlzahl;
6. die Zahl der jeder eingereichten Liste zugeteilten Vertreter;
7. die Namen der Gewählten.

Das Protokoll wird durch die Stadtkanzlei unverzüglich im „Anzeiger für die Stadt Bern“ veröffentlicht.

Die Zulassung des kumulativen Votums als Beigabe zu der Verhältniswahl stützt sich auf folgende Erwägungen: Die Verhältniswahl ohne kumulatives Votum weist nämlich zwei Mängel auf, indem 1. jede Partei, jede Gruppe oder Vereinigung, welche einen Wahlvorschlag aufstellen will, gezwungen ist, ebenso viele Kandidaten aufzustellen, als Stellen zu besetzen sind, wenn diese Partei oder Gruppe nicht Gefahr laufen will, bei der Schlussabrechnung und Verteilung der zu besetzenden Stellen auf die verschiedenen konkurrierenden Parteien zu kurz zu kommen. Da nicht bloß die Gesamtstimmenzahl der einzelnen Kandidaten, sondern auch die Gesamtstimmenzahl sämtlicher Kandidaten eines Parteivorschlages bei der Verteilung der Sitze der einzelnen Parteien in Berücksichtigung kommt, muß bei Anwendung der Verhältniswahl ohne kumulatives Votum jede Partei dafür sorgen, daß sie — in Bern bei den jährlichen Erneuerungswahlen in den Stadtrat — 20 Kandidaten in Vorschlag bringt, wenn sie auch nicht die geringste Hoffnung haben kann, mehr als höchstens elf oder höchstens acht oder sechs oder sogar drei ihrer Kandidaten in die Behörde zu bringen. Dies ist nun für die Minderheitsparteien lästig, denn wie sollen sie auf die Dauer Jahr für Jahr vollständige Kandidatenlisten bringen können, wenn doch nur ein ganz kleiner Bruchteil dieser Kandidatenliste und häufig sogar nur die im Austritt befindlichen Mitglieder der Behörde, also Kandidaten, die bisher schon der Behörde angehört, Aussicht haben auf eine Wahl. Auf die Dauer lassen sich die einfachen Ersatzkandidaten gar nicht mehr finden. Ein anderer Übelstand liegt 2. darin, daß keine Partei sicher ist, diejenigen Kandidaten, auf deren Ernennung sie am meisten Wert legt, durchzubringen. Die Verteilung der zu besetzenden Stellen kann nämlich von vornherein an der Hand der bekannten Stärke der Parteien annähernd genau ausgemittelt werden, so daß eine unternehmende Partei es in der Hand hat, eine Anzahl ihrer Parteigenossen dahin zu instruieren, daß sie für die Kandidaten der eigenen Parteiliste, auf deren Ernennung am meisten Wert gelegt wird, zu stimmen haben, daneben aber auch, um ihren Wahlzettel auszufüllen, für diejenigen Kandidaten anderer Listen, deren Wahl den andern Parteien weniger am Herzen liegt. Diese Kan-

didaten der andern Listen erhalten dadurch gegenüber den Parteigenossen, denen der Parteivorschlag lieber den Vorrang eingeräumt hätte, einen Vorsprung; sie werden gewählt und die andern in die bescheidenere Stellung als Ersatzkandidaten zurückgedrängt. Es ist dies offenbar ein Fehler, denn bei einer guten Wahlordnung soll jede Partei diejenigen Vertreter ernennen können, auf deren Wahl sie am meisten Wert legt. Zur Fernhaltung jedes Einflusses einer Partei auf das Wahlergebnis der anderen ist die Zulassung des kumulativen Votums unbedingt notwendig. Sie ist in Bern durch den Gemeindeschluß vom 26. November 1899 erfolgt.

Die Verhältniswahl, die in den ersten Jahren nach ihrer Einführung wiederholt beanstandet wurde, hat sich jetzt eingelebt, so daß sie nicht allein nach Vorschrift der Gemeindeordnung für die Wahlen in den Stadtrat, sondern auf Grund einer allgemeinen Wegleitung, des näheren aber im freien Einverständnisse der Parteien auch für die Wahl des Gemeinderates (Stadtmagistrates), sowie bei der Bestellung der Kommissionen sowohl der Gemeindevertretung als der ständigen Verwaltungskommissionen, sogar der Schulkommissionen und der Ausschüsse für die Beaufsichtigung und Leitung der Ortsarmenpflege zur Anwendung kommt. Sie wirkt im Sinne des Friedens in der Gemeinde. Der Annahme der Verhältniswahl war die Verwerfung des von der sozialdemokratischen Partei eingereichten, die Einführung des dänischen Wahlsystems (System Hare) bezweckenden Begehrens in der Gemeindeabstimmung vom 18. Juni 1893 vorangegangen. Am folgenden Tage, den 19. Juni, wütete in der Mitte der Stadt ein Straßenkampf, der von der Polizei und der städtischen Feuerwehr erst nach Eintreffen einer vom Waffenplatz Thun her beorderten Abteilung Militär bewältigt werden konnte. Allerdings war nicht Politik, sondern Zwietracht auf den Bauplätzen und Haß gegen die von einzelnen Bauunternehmern bestellten Aufseher die unmittelbare Ursache des Aufruhrs, der aber in der politischen Missstimmung, die sich der Arbeiterverbände und ihrer Führer bemächtigt hatte, einen günstigen Nährboden fand. Und jetzt, nachdem die Verhältniswahl sich eingelebt und in städtischen Angelegenheiten allgemeine Gültigkeit erlangt hat, hat man es erlebt, daß bei den letzten Wahlen in den Großen Rat vom 4. Mai 1902 in allen drei Wahlkreisen, in welche die Gemeinde Bern für die politischen Abstimmungen und Wahlen eingeteilt ist, die Parteien sich geeinigt und einen einheitlichen Wahlvorschlag aufgestellt und den Wählern empfohlen haben. So gibt es keinen Wahlkampf mehr; gehässige Angriffe auf den Gegner kommen

nicht mehr vor, denn jede Partei ist sicher, daß sie bekommt, was ihr gehört, so daß man von Gegenkandidaten im eigentlichen Sinne des Wortes, zumal kein zweiter Wahlgang mehr stattfindet, nicht mehr reden kann. Vielmehr gilt hier der Satz: *Suum cuique.*

Auf diese günstigen Wirkungen der Verhältniswahl wirkt allerdings die feste Gliederung der Parteien, die dieses Wahlsystem im Gefolge hat, und infolgedessen der maßgebende Einfluß der Parteien auf die Wahl und demnach auch auf die Stellungnahme und die Tätigkeit der Gemeindevertreter einen Schatten. Die Sitzungen der einzelnen Stadtratsfraktionen vor den öffentlichen Verhandlungen der Gemeindevertretung dürfen für die Ablösung und das Ergebnis dieser letzteren bei wichtigen Gegenständen als ausschlaggebend betrachtet werden. Tatsächlich und obwohl die Gemeindeordnung der Geltendmachung der verschiedensten Interessen durch beliebige Gruppierungen Vorschub leistet, sind es doch nur die politischen Parteien, von denen die Wahlvorschläge ausgehen. Von zentraler Stelle aus werden die in den einzelnen Quartieren bestehenden Vereine um Begutachtung der in Aussicht genommenen Bestätigungs- und Einreichung von Vorschlägen für die vorzunehmenden Erstwahlen er sucht. Berichte und Vorschläge werden zusammengestellt und mit dem Befinden des Zentralvorstandes der Parteiversammlung, welcher die endgültige Aufstellung der Kandidaten und die Bestimmung ihrer Rangordnung auf dem Parteivorschlag obliegen, vorgelegt. Die Parteiversammlung entscheidet auch darüber, ob und für welche Kandidaten zwei- oder dreimal zu stimmen ist. Die Aufstellung von Wahlvorschlägen nach anderen Gesichtspunkten als denjenigen, die in den Programmen der politischen Parteien enthalten sind, ist bis jetzt nicht vorgekommen, wie denn auch abgesehen von eigentlichen Fachpublikationen vorwiegend nur politische Tageblätter herausgegeben werden.

Die Gegensätze treten mit besonderer Wucht bei grundsätzlichen Fragen hervor. Die auf die Vergemeindung des Grundbesitzes hinzielenden Bestrebungen der sozialdemokratischen Partei begegnen dem Widerstande teilweise schon der freisinnigen und mit noch größerer Entschiedenheit der konservativen Richtung, an die die Katholisch-Konservativen, in Deutschland die Zentrumspartei, die in Bern keine Gruppe für sich bilden und auch kein eigenes Parteiorgan besitzen, sich angeschlossen halten. Gegen jede neue Belastung des Grundbesitzes und Steigerung der Gemeindesteuern überhaupt wird namentlich von der konservativen Partei Front gemacht. Die Angriffe der sozialdemokratischen Partei auf die Art, wie die Sicherheitspolizei bei Arbeitseinstellungen und be-

fürchteten Unruhen gehandhabt wird, werden von den Ordnungsparteien (freisinnige und konservative) bekämpft und zurückgewiesen. Die Einführung und allgemeine Anwendung der Verhältniswahl dagegen ist das Werk der konservativen und der sozialdemokratischen Partei, die zu diesem Zwecke immer mit vereinten Kräften auf den Plan getreten sind.

In einer Beamtenstadt wie Bern (für die Richtigkeit dieser in der Schweiz üblichen Bezeichnung wird auf die oben mitgeteilte Zusammensetzung und Unterscheidung der Wohnbevölkerung nach Berufsarten verwiesen), in der als Hauptstadt des mächtigsten Kantons der Eidgenossenschaft und Bundesitz das politische Leben stark pulsiert, während sie dagegen, was die gewerbliche Tätigkeit betrifft, weder mit Basel noch mit Zürich sich messen und infolge ihrer örtlichen Lage keinen Großhandel festhalten kann, können nicht sowohl soziale als müssen vielmehr immer wieder politische Rücksichten zur Geltung gelangen. Auch geschichtlich wurde nachgewiesen, daß die Politik in Bern immer vorherrschend war. Ein sozialer Unterschied zwischen der freisinnigen und der konservativen Richtung könnte höchstens in dem Umstande gefunden werden, daß die Nachkommen der patrizischen Geschlechter, deren Grundbesitz immer noch einen ansehnlichen Prozentsatz des privaten Grundeigentums in der Stadt Bern und deren Umgebung bildet, den überlieferten Aufschauungen getreu, in ihrer Mehrzahl, wenn auch nicht ausnahmslos, der konservativen Partei angehören und sie unterstützen. Im übrigen aber zählen beide Parteien Anhänger in allen Schichten der Bevölkerung. Wenn man in Bern von dem Einfluß sozialer Elemente oder Klassen reden will, so kann diese Wahrnehmung einzig auf die Arbeiterschaft in dem Umfange, in welchem deren Forderungen von der sozialdemokratischen Partei verfochten werden und der Handarbeit zugute kommen, wie Lohn erhöhungen, Gewährung freier Tage und Halbtage, sowie kürzerer Ferien ohne Lohnabzug, sich beziehen. Im allgemeinen aber treten die immer wachbleibenden Bestrebungen der politischen Parteien umfangreicher und schärfer hervor als eine rein soziale Strömung.

Die stadtbernerischen Verhältnisse sind zu klein, als daß nicht häufig Mitglieder der Gemeindevertretung (Stadtrat) als Handwerker, Werkmeister, Bau- oder Wasserleitungssunternehmer, Direktoren von oder Anteilhaber an Gießereien und Parkettfabriken, sowie als Buchdruckereibesitzer Lieferungen oder Arbeiten für die Stadtverwaltung auszuführen haben. Es kommt dies im Gegenteil immer vor. Selbst Arbeiten, denen im Gesichtswinkel der stadtbernerischen Verhältnisse das Prädikat

einer bedeutenden Unternehmung beizulegen ist, werden von Mitgliedern der Gemeindevertretung für Rechnung der Gemeinde ausgeführt. Es ist dies leicht erklärlich, weil Männer, die vermöge ihrer Berufsbildung, der bei der Erstellung bedeutender Werke gesammelten Erfahrungen und der ihnen zur Verfügung stehenden Geldmittel im Falle sind, große Arbeiten selbstständig, mit Sachkenntnis und auf Grund einer ausreichenden Sicherheitsleistung auszuführen, gewöhnlich auch zu denjenigen zählen, deren Wort im öffentlichen Leben etwas gilt. Allein gegen eine für das Gemeindeärar schädliche Verquidung von öffentlichen und Privatinteressen bieten schon die Freiheit der Presse und mit ihr der Umstand, daß alle Parteien durch selbstgewählte Vertreter an jeder Beratung und Beschußfassung im Stadtrate teilnehmen können, eine hinreichende Gewähr.

Mit seinen achtzig Mitgliedern, mit der politischen Schulung der Parteien und unter der Herrschaft der Reglemente, die für den Gang der Verhandlungen erlassen worden sind, nimmt der Stadtrat die Stellung eines Stadtparlamentes ein. Die statistische Berufsgliederung der Mitglieder weist folgende Zahlen auf: Angestellte in verschiedenen Privatbetrieben 7; Arbeiterscretäre 5; Banken und Sachwalterbureaus: 1 Bankdirektor, 2 Notare; Bauhandwerk: 1 Gipser- und Malermeister, 1 Glasermeister, 3 Schreinermeister, 3 Zimmermeister; Baumeister und Bauunternehmer 3, Wasserleitungssunternehmer 1; Beamte der Bundesverwaltung 1; des Staates Bern 1, der Bürgergemeinde der Stadt Bern 1; Bekleidungsbranche: Schneidermeister 2, Schuhmachermeister 2; Buchdruckereigewerbe: Buchdruckereibesitzer 3, Schriftseitzer 2; Gewerbe und Industrie 5 (worunter 1 Fabrikdirektor und 3 Inhaber von Werkstätten); Kaufmannsstand 6, ferner 1 Spediteur; Lehramt 7, inbegriffen 1 Professor der Tierheilkunde; Mezgermeister 1; Postverwaltung 1, Postdienst 2; Rentner 1; Transportanstalten (Schweizerische Bundesbahnen): Eisenbahnkondakteure (Schaffner) 2; wissenschaftliche Berufe: Ärzte 4, Rechtsanwälte 7; Zeitungsredakteure 4. Nach Parteien geordnet zählt der Stadtrat 35 Vertreter der freisinnig-demokratischen, 26 Vertreter der sozialdemokratischen und 19 Vertreter der konservativ-demokratischen Partei. Die vorherrschenden Elemente in der Gemeindevertretung sind die Zeitungsredakteure, die Schulmänner und die Ärzte.

Der Einfluß, der von den von der Gemeindevertretung (Stadtrat) bestellten Kommissionen ausgeht, ist verschieden, je nachdem es die ständige Geschäftsprüfungskommissionen oder Kommission betrifft, die für einen

bestimmten Gegenstand, also zur Prüfung und Begutachtung einer einzelnen Vorlage bestellt werden, denn wenn es auch als Regel gilt, diese letzteren Kommissionen immer mit bezug auf den zu behandelnden Gegenstand, also unter Beiziehung von Männern zu bestellen, denen infolge ihrer Geschäftskenntnisse oder fachmännischen Erfahrungen eine nicht wegzuleugnende Kompetenz zukommt, sind die einzelnen Vorlagen eben doch gewöhnlich derart vorbereitet, daß deren Zurückweisung oder wesentliche Abänderung nur selten vorkommt. Ein solcher Antrag und dessen Begründung ist nämlich, abgesehen von der Ausarbeitung der bezüglichen Vorlage durch die Fachbeamten derjenigen Verwaltungsbüros, in deren Geschäftskreis sie gehört, sowie in wichtigen Fällen von der Begutachtung des Entwurfs durch anerkannte Fachautoritäten, bevor die Vorlage an die von der Gemeindevertretung bestellte Kommission gelangt, schon zweimal durch das Sieb der Kollegialberatung gegangen, indem das Geschäft vorerst den, den einzelnen Verwaltungskommissionen beigegebenen ständigen Kommissionen und dann dem Gemeinderat (Gemeindevorstand) vorgelegt wird. So werden nicht selten in den von der Gemeindevertretung bestellten Kommissionen einzelne Abänderungen oder Zusätze besprochen und unter Umständen auch beantragt, oder mit Vorliebe Wünsche ausgesprochen, denen je nach dem Verlauf der Ausführungsarbeiten und dem Stande der verausgabten Summen Rechnung zu tragen sein wird, eine gänzliche Umarbeitung oder vollständige Zurückweisung dagegen sehr selten zum Besluß erhoben, zumal wichtigere Vorlagen Gegenstände betreffen, die in der Öffentlichkeit schon besprochen wurden und sowohl von der Gemeindevertretung als öfters auch von der öffentlichen Meinung mit Befriedigung aufgenommen werden.

Die Stellung und Wirksamkeit der Geschäftsprüfungskommission ist eine ganz andere. Sie ergibt sich schon aus der Art, wie ihre Aufgabe in der Gemeindeordnung, Art. 37, aufgestellt und umschrieben wird. Wir lassen diese Bestimmung hier folgen:

Art. 37. Der Stadtrat ernennt aus seiner Mitte eine Geschäftsprüfungskommission, welcher obliegt, den vom Gemeinderat vorzulegenden jährlichen Voranschlag, sämtliche Gemeinderechnungen und den Verwaltungsbericht des Gemeinderates zu untersuchen, über den Gang der verschiedenen Verwaltungsbüros Bericht zu erstatten und, wenn nötig, nach allen Richtungen Anträge zu stellen.

Überdies sind alle Geschäfte finanzieller Natur, soweit nicht besondere Kommissionen dafür bestellt werden, von der Geschäftsprüfungskommission zu begutachten.

Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus neun Mitgliedern mit einer Amts dauer von drei Jahren. Der Präsident wird jedes Jahr vom Stadtrat in der ersten Sitzung gewählt. Auf den 31. Dezember jedes Jahres treten drei Mitglieder aus. Für die erste dreijährige Periode werden diejenigen Mitglieder, welche mit Ablauf des ersten und mit Ablauf des zweiten Jahres in Austritt kommen, durch das Los bezeichnet.

Wenn in der Zwischenzeit Stellen von Mitgliedern frei werden, so vollenden die alsdann Gewählten die Amts dauer ihrer Vorgänger.

Die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission sind nach Ablauf ihrer Amts dauer nicht sofort wieder wählbar mit Ausnahme der Ersatzmitglieder, die weniger als zwei Jahre der Kommission angehörten.

Aus dieser Bestimmung geht der Grund einerseits der Stärke und anderseits der Schwäche der Geschäftsprüfungskommission im Verhältnisse zu dem Gemeinderat oder Gemeindevorstande hervor, indem einerseits der Geschäftsprüfungskommission, da sie zu der Prüfung und Begutachtung des Geschäftsbuches und der Verwaltungsrechnungen für das vorhergehende und im gleichen Jahre zur Mitwirkung bei der Aufstellung des Gemeindep budgets für das folgende Jahr nebst Berichterstattung und Antragstellung darüber berufen ist, wenn sie will und in dem Maße, in dem sie das will, nichts Wesentliches entgehen kann, während ihr anderseits aber doch die genaue Kenntnis der Geschäftsbefolgung im einzelnen abgeht. Ihre Mitglieder können sich diese letztere vermöge ihrer bloß dreijährigen Amtstätigkeit nicht aneignen, während sie hingegen den viel länger im Amt verbleibenden Mitgliedern des Gemeinderates geläufig ist. Die Stellung sowohl der Geschäftsprüfungskommissionen wie der nichtständigen Kommissionen wurde durch die von der Gemeindevorstellung unterm 26. Juli 1901 erlassene Beratungs- und Geschäftsvorordnung verstärkt, indem in Art. 11 die Bestimmung aufgenommen wurde, daß bei jedem Gescheite zuerst den Berichterstatter der Kommission, und dann erst den übrigen Mitgliedern der vorberatenden Behörden (Gemeinderat und Kommission) das Wort zu erteilen ist.

Der Beziehung eigentlicher Arbeiter bei der Bestellung der Kommissionen stellt sich die gleiche Schwierigkeit wie bei der Wahl der Gemeindevorsteher entgegen, daß es den von ihrer Handarbeit Lebenden in den meisten Fällen nicht möglich ist, ohne Gefährdung ihres Verdienstes und ihrer Anstellung an den Beratungen der Behörden teilzunehmen.

### III. Gemeindevorstand und Gemeindebeamte.

Der Magistrat, oder wie er in Bern nach Anleitung des Gemeindegesetzes genannt wird, der Gemeinderat, besteht aus dem Stadtpräsidenten (Bürgermeister) und vier weiteren ständigen Mitgliedern, denen die Leitung der verschiedenen Abteilungen der Gemeindeverwaltung übertragen wird, sowie aus vier nichtständigen Mitgliedern, die im Rufe ihren ständigen Kollegen ebenbürtig sind, in bezug auf die Leitung der Verwaltungsbüroen dagegen nur als Vertreter ihrer ständigen Kollegen in Betracht kommen. Die Stellung des Stadtpräsidenten (Bürgermeister) in dem Gemeinderate (Magistrat) wird in Art. 5 der Ausführungsbestimmungen vom 7. November 1900 zu der Gemeindeordnung für die Stadt Bern umschrieben wie folgt:

Art. 5. Der Stadtpräsident ist Vorsitzender des Gemeinderates und leitet die Beratungen und Abstimmungen desselben.

Er nimmt die einlangenden Geschäfte entgegen und trifft die zur Behandlung derselben erforderlichen Verfügungen. Er bestimmt, unter Vorbehalt der Ergänzung durch den Gemeinderat, die Tagesordnung für die Sitzungen des Gemeinderates. Er überwacht die Protokollführung und vollzieht die Beschlüsse des Gemeinderates, sofern die Vollziehung nicht in den Geschäftskreis einer einzelnen Verwaltungsbüroe fällt. Er führt die Kontrolle über die Überweisungen der Geschäfte an die Verwaltungsbüroen und überwacht die Erledigung der hängigen Geschäfte.

Der Stadtpräsident sorgt für die Überweisung der vom Stadtrat zu behandelnden Geschäfte an diese Behörde.

Der Stadtpräsident führt namens des Gemeinderates und gemeinschaftlich mit dem Stadtschreiber die Unterschrift für den Gemeinderat.

Der Stadtpräsident ist Vorstand der Stadtkanzlei und leitet die von dieser zu besorgenden Geschäfte.

Außerdem kann dem Stadtpräsidenten noch die Leitung weiterer Geschäftszweige übertragen werden. Sie wird ihm auch tatsächlich übertragen.

Der Stadtpräsident, die ständigen und die nichtständigen Mitglieder des Gemeinderats werden von der Gemeinde, d. i. von den in Gemeindeangelegenheiten der Stadt Bern stimmberechtigten Bürgern als einheitlichem Wahlkörper gewählt, und zwar auf vier Jahre; ihre Wiederwahl bleibt öfters unbeanstandet.

Die besoldeten Beamten werden nach vorausgegangener Ausschreibung der Stellen auf eine Amts dauer von vier Jahren gewählt. Sie werden gewöhnlich, wenn kein zwingender Grund ihre Entfernung wünschbar macht, anstandslos bestätigt. Sie sollen die zu der richtigen Erfüllung ihrer Aufgabe notwendigen Eigenschaften und Fähigkeiten besitzen. Der Besitz bestimmter Diplome wird nur in seltenen Fällen verlangt. Ihre Wahl und Wahlannahme wird als Abschluß eines Dienstvertrages mit der vorgesetzten Behörde nach Maßgabe des bürgerlichen Gesetzbuches (Schweizerisches Obligationenrecht, Elster Titel) betrachtet. Die technischen höheren Beamten werden gewählt, und zwar die Direktoren der industriellen Betriebe der Gemeinde: Gaswerk und Wasserversorgung, Elektrizitäts- und Wasserwerke, Straßenbahnen durch die Gemeindevertretung (Stadtrat), der Stadtbaumeister und der Stadt ingenieur so dann durch den Magistrat (Gemeinderat).

Magistratsassessoren, sofern nicht darunter die nichtständigen Mitglieder des Gemeinderates, die aber im Rute ganz auf gleicher Linie stehen wie die ständigen, verstanden sein sollen, gibt es in Bern nicht.

Die jährliche Besoldung des Stadtpräsidenten beträgt 7000, diejenige der übrigen ständigen Mitglieder des Gemeinderates 6500, diejenige der nichtständigen Mitglieder des Gemeinderates 1200 Franken. Die Direktoren der industriellen Betriebe beziehen 7000, die übrigen höheren Beamten 5000—6000 Franken jährlich.

Der Stadtpräsident und die übrigen ständigen Mitglieder des Gemeinderates dürfen neben ihrem Amte keine andere Erwerbstätigkeit ausüben. Das gleiche gilt für die Beamten. Dagegen gehören gewöhnlich der Stadtpräsident und einzelne ständige Gemeinderäte den Verwaltungsräten derjenigen Eisenbahn gesellschaften, bei denen eine Aktienbeteiligung der Gemeinde besteht, an.

Bis zu der Gemeinderevision von 1885/87 war die Entschädigung an den Stadtpräsidenten und an die Mitglieder des Gemeinderates so niedrig bemessen, daß es tatsächlich vermögenslosen Bürgern nicht möglich war, an leitender Stelle sich zu betätigen. Diese Stellen wurden demnach auch als Ehrenämter betrachtet. Auf die Dauer wäre aber die Besetzung der Stellen sehr schwierig geworden und die wachsende Ausdehnung der Stadt ließ einen festen Zusammenhang und eine intensive Tätigkeit in der Leitung der Gemeinde geschäfte als durch die Verhältnisse geboten erscheinen. Es wurden deshalb die jetzigen Einrichtungen und Besoldungsansätze schon durch die Gemeindeordnung vom 11. Dezember 1887 eingeführt.

Die Subaltern- und Unterbeamten wurden bis zu der Gemeinde-revision von 1899 ohne bestimmte Amts-dauer angestellt, so daß sie eigent-lich jederzeit versetzt oder entlassen werden konnten, wenn schon tatsächlich nur mit äußerster Schonung von diesem Rechte Gebrauch gemacht wurde. Jetzt sind sie in bezug auf Wahl, Amts-dauer und Entlassung, Vorrücken in der Besoldung im Verhältnis zu dem Dienstalter, Urlaub, Besoldungs-genuß im Krankheitsfalle und Sterbequartal vollständig den höheren Beamten gleichgestellt und es ist auch einzig in dieser Hinsicht, daß sich ein Einfluß der Subalternbeamten auf die Gemeindeverwaltung überhaupt fühlbar gemacht hat.

#### IV. Verhältnis des Gemeindevorstandes zu der Gemeindevertretung.

Die rechtliche Stellung des Gemeindevorstandes (Gemeinderat) zu der Gemeindevertretung (Stadtrat) wird bestimmt durch die Art. 36 und 40 der Gemeindeordnung. Der Stadtrat führt die Aufsicht über die Gemeindeverwaltung und trifft die hierfür erforderlichen Anordnungen. Er beschließt im übrigen endgültig über alle Angelegenheiten, welche die Kompetenz des Gemeinderates übersteigen, sofern sie nicht der Gemeindeabstimmung unterstellt werden müssen. In diesem letzteren Falle setzt er den Wortlaut der Vorlagen an die Gemeinde fest.

Der Gemeinderat besorgt die Gemeindeverwaltung innerhalb der ihm zustehenden Kompetenzen. Er begutachtet alle vom Stadtrat zu behandelnden Geschäfte und stellt seine Anträge. Ihm liegt die Handhabung der Gemeindereglemente und der Ortspolizeiverordnungen ob, sowie die Vollziehung der Gesetze, Dekrete und Verordnungen der Staatsbehörden, soweit dieselbe den Gemeinden übertragen ist. Er wählt alle Gemeindebeamten, deren Ernennung nicht dem Stadtrate zusteht.

Bis zu der Gemeinderevision von 1885/87 war der Stadtpräsident (Bürgermeister) Vorsitzender der Gemeindevertretung. Dieses Verhältnis hat jetzt aufgehört, wie denn überhaupt der Einfluß des Gemeindevorstandes auf die Gemeindevertretung ganz von dem Ansehen und der Stellung des Stadtpräsidenten und der übrigen Mitglieder des Gemeinderates in den politischen Parteien, denen sie angehören, und in der Bevölkerung abhängt.

Ein Konflikt des Gemeindevorstandes und der Gemeindevertretung

brach im Jahre 1900 aus Grund bedeutender Kreditüberschreitungen bei der Ausführung großer Um- und Neubauten aus. Die Gemeindevertretung ließ eine Streitverkündung an den Stadtpräsidenten und die Mitglieder des Gemeinderates, denen er die Schuld an den Kreditüberschreitungen beimesse zu sollen glaubte, ergehen, als vorbereitende Maßnahme auf die Einreichung einer Schadensersatzklage. Der Konflikt wurde jedoch von der Gemeinde beigelegt, indem sie den vorgelegten Abrechnungen über die ausgegebenen Bausummen in der Gemeindeabstimmung vom 10. Februar 1901, wenn auch nur mit schwachem Mehr, die Genehmigung erteilte. In andern Fällen, in denen keine zivilrechtliche Haftpflicht geltend gemacht werden könnte, hätten die Verwaltungsbehörden des Staates, in erster Linie der Regierungstatthalter und in oberer Instanz der Regierungsrat, einen ausgebrochenen Konflikt zu schlichten. Diese Pflicht ist ein unmittelbarer Ausfluß des Aufsichtsrechtes des Staates über den Gang der Gemeindeverwaltung.

Die treibenden Ursachen des Fortschrittes liegen offenbar in dem Gemeindevorstand oder Gemeinderat. Es ist dies nach den durch die Gemeindeordnung dem Gemeinderat zugewiesenen Aufgaben gegeben, denn es ist der Gemeinderat, der die Verwaltung besorgt und die Vorlagen an den Stadtrat feststellt; es fällt ihm also die Initiative zu. Hingegen kommen auch in dieser Beziehung die Charaktereigenschaften und politische Reife, die Gewandtheit in der Anbequemung an das Temperament eines beratenden Körpers und die Unterstützung der eigenen Partei wesentlich in Betracht, da jedem Gemeindevertreter die Möglichkeit geboten ist, auf dem Wege der Motion und der Interpellation Tagesfragen im Stadtrate zur Behandlung zu bringen und dadurch selbst, mit Hilfe der Tagespresse, zu einem treibenden Element in der Gemeinde zu werden. So ist die Behandlung und Einführung der Verhältniswahl, diese staatsmännische Tat des letzten Dezenniums, aus der Initiative nicht etwa des Gemeinderates, der im Gegenteil gegen diese Neuerung sich wenigstens anfänglich passiv und ablehnend verhielt, sondern von Gemeindevertretern hervorgegangen, die es verstanden, den hierfür geeigneten Zeitpunkt zu erfassen und auszunützen. Ein anderes Moment, welches dazu beitragen kann, die Initiative oder treibende Kraft von dem Gemeindevorstande weg in die Gemeindevertretung zu versetzen, liegt in der unter Umständen etwas fesselnden Rücksichtnahme auf den Stand der Gemeindefinanzen, die dem Gemeindevorstand eine starke Zurückhaltung auferlegen kann, während Gemeindevertreter, die sich von einer in der öffentlichen Meinung sich kundgeben den Strömung getragen fühlen, schon eher sich darüber hinwegsetzen

werden. Aber genau nach den Voraussetzungen der Gemeindeordnung liegt die Initiative im allgemeinen bei dem Gemeindevorstand oder Gemeinderat.

Die Ergänzung des Magistrats aus den Gemeindevertretern erfolgt vermittelst der Bestellung der ständigen Kommissionen, die den verschiedenen Abteilungen der Gemeindeverwaltung beigegeben sind. Allerdings werden diese Kommissionen nicht ausschließlich, aber doch vorwiegend aus Gemeindevertretern bestellt. Ihre rechtliche Stellung im Gemeindeorganismus ist nicht diejenige eines Kollegiums, das die Entscheidung zu geben hat, vielmehr stehen sie dem Vorsteher der Verwaltungsabteilung, der immer Mitglied des Gemeindevorstandes ist, mitberatend und auch überwachend zur Seite. Und in diesem Rahmen ist ihre Wirksamkeit eine vortreffliche. Es ist allerdings ein gemischtes System, eine Art Mittelding zwischen der Entscheidung durch Kollegien und der Einzelleitung eines ganzen Geschäftszweiges. Allein an der Fassung eines sofortigen Entschlusses, wenn in einem gegebenen Falle rasch gehandelt werden muß, ist der Vorsteher der Verwaltungsabteilung nicht gehindert, während die Kollegialberatung, so oft die Zeit es erlaubt und die Wichtigkeit des Gegenstandes schon mit Rücksicht auf die Verantwortlichkeit des Vorstehers der Verwaltungsabteilung gegenüber der Gemeindevertretung es ratsam erscheinen läßt, ganz wesentlich zu der angemessenen Beachtung aller mitsprechenden Faktoren und zu der Reife der dem Gemeindevorstand und durch ihn der Gemeindevertretung einzureichenden Anträge beiträgt.

Mit der Verhältniswahl, ergänzt durch das kumulative Votum und mit der Beigabe ständiger, hauptsächlich aus Gemeindevertretern bestellten Kommissionen, die den Vorstehern der Verwaltungsabteilungen mit ihrem Rate beistehen und deren Geschäftsführung aus eigener Wahrnehmung kennen lernen, erhält die Geschäftsleitung das Gepräge einer mit Ruhe und Besonnenheit arbeitenden Verwaltung, die ebenso vor Übereilung geschützt, als sie jedenfalls nur selten in den Fehler verfallen wird, durch einseitige Gesichtspunkte sich irre leiten zu lassen.

Die Ähnlichkeit der rechtlichen Stellung des Gemeindevorstandes oder Gemeinderates zu der Gemeindevertretung oder Stadtrat einerseits und der Stellung der Regierungsbehörde zu dem Großen Rat oder Landtage anderseits ist unverkennbar, denn auch die Staatsverfassung bedient sich für die Festprägung und Abgrenzung der Aufgaben der beiden Staatsbehörden gleichwertiger Ausdrücke wie die Gemeindeordnung für die Gemeindebehörden. Der Große Rat führt die Oberaufsicht über die Staatsverwaltung, er genehmigt den Verwaltungsbericht und die Staats-

rechnung, er hat über alle Gegenstände zu beraten, welche der Volksabstimmung unterliegen (in der Gemeinde tut es der Stadtrat); er beschließt über Ausgaben, welche die Kompetenz des Regierungsrates übersteigen, sowie über die Errichtung öffentlicher Stellen und die Bestimmung ihrer Besoldung — alles Beschlüsse, die im Rahmen der Gemeindeangelegenheiten und für die Bedürfnisse der Gemeindeverwaltung vom Stadtrat ausgeübt werden. Der Regierungsrat sodann besorgt die Staatsverwaltung; er wählt die ihm untergeordneten Beamten, deren Wahl nicht einer andern Behörde (dem Großen Rat) übertragen ist; er vollzieht alle Gesetze, Dekrete und Beschlüsse des Großen Rates; er berät alle Gesetze, Dekrete und sonstigen Geschäfte vor, die er entweder von sich aus an den Großen Rat zu bringen gedenkt, oder deren Vorberatung ihm vom Großen Rat aufgetragen wird (Art. 26 und 36, 37, 38 sowie 41 der Staatsverfassung). Der Parallelismus zwischen Staats- und Gemeindebehörden trifft in allen diesen Beziehungen zu. Der Stadtrat mit seiner Geschäftsprüfungskommission steht zu dem Gemeinderate in der gleichen Rechtsstellung wie der Große Rat mit der Staatswirtschaftskommission zu der Staatsregierung. Wenn abgesehen von dem Geschäftsumfang, der bei den Staatsbehörden größer ist als bei den Gemeindebehörden, ein Unterschied in der materiellen Geschäftssphäre hervorgehoben werden soll, so ist es der, daß weit mehr Gesetzesvorschriften vom Großen Rat als städtische Verordnungen vom Stadtrat durchberaten und festgestellt werden, indem die gesetzgeberische Tätigkeit des Großen Rates immer noch, unbeschadet des Umfangreicns der Bundesgewalt, ein weites Feld vor sich hat, während der städtischen Vorschriften privatrechtlichen Inhalts sowie derjenigen, welche den Bürgern erhebliche Leistungen auferlegen und die aus diesem Grunde nach Art. 4 lit. c der Gemeindeordnung vom Stadtrat behandelt werden müssen, nur wenige sind.

## V. Heranziehung der Bürger zu anderweitigen städtischen Ehrenämtern.

Die Pflicht zur Annahme von nichtbesoldeten Gemeindebeamtungen (städtischen Ehrenämtern) ergibt sich aus den §§ 33 und 34 des kantonal-bernischen Gemeindegesetzes vom 6. Dezember 1852, die folgendermaßen lauten: § 33. Jeder Gemeindegemeine, der in eine Gemeindebehörde oder zu einer Gemeindebeamung oder in eine Armen- oder Spendkommission gewählt wird, ist verpflichtet, die Stelle zwei Jahre lang zu be-

kleiden; es sei denn, daß er einen Entschuldigungsgrund anzuführen habe. Ausgenommen hiervon sind diejenigen Beamten, welche spezielle Kenntnisse voraussezzen. § 34. Als Entschuldigungsgrund gelten: 1. öffentliche Beamten, namentlich die Stellen eines Regierungsrates, Oberrichters, Regierungsstatthalters, Gerichtspräsidenten, Staatsanwaltes; 2. das Alter von 60 Jahren; 3. Gesundheitsumstände und Verhältnisse, welche den Gewählten verhindern, die Geschäfte der Stelle, an die er gewählt worden, zu besorgen. Wer zwei Jahre lang eine Stelle in einer Gemeindebehörde oder eine Gemeindebeamung bekleidet, hat während der folgenden zwei Jahre das Recht, eine fernere Wahl für die gleiche Stelle oder Beamtung abzulehnen.

Die Bürger, die zu solchen Ehrenämtern herangezogen werden, gehören den verschiedenen Schichten der Bevölkerung (es sind darunter auch Angestellte) an, mit Ausschluß jedoch der eigentlichen Arbeiter, denn wer von der Handarbeit lebt, dem gebricht es an Zeit. Dagegen werden Ehrenämter (insbesondere in der Armenverwaltung) Frauen übertragen. In der Aufsichtskommission der städtischen Armenanstalt sitzen zwei Frauen, die an allen Beratungen teilnehmen, aber hauptsächlich über die Küche und die Wäsche Aufsicht führen. Zu allen Bezirksausschüssen der Ortsarmenpflege, die mit den Armenbesuchen, mit der Ausmittlung des Bedarfs und mit der Antragstellung hinsichtlich der Art und des Betrages der Unterstützung beauftragt sind, werden Frauen herangezogen. In allen Primarschulen sind es Frauenkomitees, die über den Unterricht in Handarbeiten für Mädchen Aufsicht führen. Ebenso wurde bei Errichtung des städtischen Arbeitsamtes im Jahre 1888 die Frauenabteilung einem Frauenkomitee unterstellt, das aber nach einem Jahr von selbst sich auflöste mit der Erklärung, die Sache laufe gut und für ein eigenes Frauenkomitee sei zu wenig Beschäftigung.

In unserm kleinen Volksstaate, in welchem die Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten ein reges Interesse nehmen, verdient das System, Bürger in möglichst weitem Umfang zur Übernahme von Ehrenämtern heranzuziehen, vor der Anstellung befördeter subalterner Beamten unbedingt den Vorzug, denn es wird bei der Heranziehung von Bürgern eine Summe von Lebenserfahrung, Liebe zur Sache und Hingabe in der Erfüllung der gestellten Aufgabe verwertet, die bei Subalternbeamten niemals in gleichem Maße zu finden wäre.

## VI. Verhältnis der Stadt zu den umliegenden Gemeinden.

Die Eingemeindung von Landorten (die Vereinigung bestehender Gemeinden unterliegt nach Art. 63 Absatz 2 der Staatsverfassung des Kantons Bern der Genehmigung des Großen Rates) ist nicht erfolgt und wird nicht beabsichtigt. In den Landorten in der Umgebung Berns ist die Landwirtschaft vorherrschend, die in der Stadt einen beständigen und lohnenden Absatz findet. Die Industrie in den die Stadt Bern umgebenden Landgemeinden ist, wenn man von der Ausbeutung der in der Nähe Berns, aber schon auf dem Gebiet einer Landgemeinde gelegenen Baufesteingruben und von der im Regiebetrieb der Bundesregierung befindlichen Pulverfabrik absieht, nicht von großem Belang. Bielsach kommt es zwar vor, daß in der Stadt Bern beschäftigte Arbeiter in Landgemeinden sich einmieten oder sich daselbst ein eigenes Heim einzurichten suchen; allein Zumutungen wegen Übernahme bezüglicher Leistungen oder der Zusage einer Gewähr sind aus diesem Grunde niemals an die Stadtgemeinde gemacht worden. Diese Frage wäre möglicherweise an den Stadtmagistrat herangetreten, wenn man bei der Wohnungsnot, die im Spätherbst 1889 sich einstellte, dem von Magistratspersonen der nachbarlichen Stadt Freiburg (im Breisgau) gemachten Anerbieten, leere Wohnungen in Freiburg für in Bern beschäftigte Arbeiter zur Verfügung zu stellen, Gehör geschenkt hätte. Man zog es aber in Bern vor, in der eigenen Gemeinde und aus eigenen Mitteln billige Wohnungen zu erstellen, wodurch der Wohnungsnot abgeholfen wurde.

In ihrem Verhältnis zu den umliegenden Landgemeinden hat sich die Stadtbehörde von Bern immer bereit gezeigt, zu der Verlängerung der Gasleitungen oder der städtischen Straßenbahnen bis zu diesen Ortschaften die Hand zu bieten, sofern genügende Beiträge an die Errstellungs- und Betriebskosten zugesichert werden. Bis jetzt ist einzig die Verlängerung der städtischen Gasleitung nach einer hart an der Gemeindegrenze stehenden Ortschaft, in welcher eine Bierbrauerei betrieben wird, erfolgt.

Einen unmittelbaren Vorteil aus den städtischen Einrichtungen ziehen die Bewohner der umliegenden Gemeinden dadurch, daß sie ihre Kinder ohne irgendwelche Erschwerung in die Stadtschulen der Sekundar- und Mittelschulstufe schicken können. Die Erleichterung, welche die Be-

nützung besonders eingerichteter Eisenbahnzüge vor Beginn und nach Aufhören der Schul- und der Arbeitszeit unter Gewährung niedriger Fahrpreise bietet, ist aus eigenem Antrieb der Bahnverwaltungen nach dem Vorgange anderer Länder eingeführt worden.

## VII. Verhältnis der Städte zu der Staatsregierung.

Die Abgrenzung der den Gemeinden gestellten Aufgaben von den der Staatsverwaltung vorgestekten Zielen stellt sich im Kanton Bern weniger als ein Auseinanderhalten der beiderseitigen Aufgaben, denn vielmehr als eine Unterordnung der Gemeinden unter den Staat dar. Der Schnitt fällt hier nicht vertikal, sondern diagonal aus. Sämtliche kulturellen Aufgaben werden beiderseitig zugewiesen; der Staat aber entwirkt den Plan, gibt die Anleitung, fordert von den Gemeinden Anstrengungen, die er durch Beitragsleistungen unterstützt, überwacht die Ausführung und greift unmittelbar ein behufs Errichtung und Unterhaltung derjenigen Institute, die nicht vorwiegend einer einzelnen Stadt oder Ortschaft, sondern dem ganzen Lande zugute kommen.

Auf dem Gebiete des Schulwesens werden sämtliche aus Gemeindemitteln errichteten oder unterstützten Schulanstalten der Primar-, Sekundar-, Progymnasial- und Gymnasialschulstufe den Staatsgesetzen unterstellt (§ 2 des kantonal-bernischen Gesetzes vom 27. Mai 1877). Keine Ausscheidung, sondern ineinander greifende Mitwirkung von Staat und Gemeinden ist der Grundgedanke der bernischen Schulgesetzgebung. „Es ist Pflicht des Staates und der Gemeinden, die Volkschule möglichst zu vervollkommen. Das Gesetz bestimmt das Beitragsverhältnis zwischen Staat und Gemeinden. Der Primarschulunterricht steht ausschließlich unter staatlicher Leitung“ (Staatsverfassung des Kantons Bern, Art. 87). „Die Gemeinden haben dafür zu sorgen, daß jedes Kind den Primarsunterricht in einer öffentlichen Schule erhalten kann. Die Gemeinden sorgen für Herstellung, Unterhalt, Heizung und Reinigung der Schullokale. Wenn die Schullokale in bezug auf Unterricht und Gesundheit der Kinder den Erfordernissen nicht entsprechen, soll die (staatliche) Direktion des Unterrichtswesens die Gemeinde zu den nötigen Neu- oder Neubauten veranlassen. Bei Neubauten sollen Bauplatz, Plan und Kostenanschlag vor der Ausführung von der Direktion des Unterrichtswesens genehmigt werden, ebenso die Pläne für wesentliche Umbauten. Die Leistungen der Gemeinden für die Lehrstellen werden durch das Gesetz

bestimmt. Die Gemeinden sorgen für vollständige Ausstattung der Schullokale mit Schulgerätschaften und den gemeinsamen Lehrmitteln. Der Staat leistet an den Bau neuer oder an wesentliche Umänderungen bestehender Schulhäuser einen Beitrag von 5—10 % der Baukosten. Der Staat leistet an die Besoldung der Lehrer bestimmte Zulagen. Zur Unterstützung allgemeiner Bildungsbestrebungen, wie Schul- und Volksbibliotheken oder Erstellung und Anschaffung von Lehrmitteln verfügt die Direktion des Unterrichtswesens über einen bestimmten jährlichen Kredit. Wenn eine Gemeinde die Unentgeltlichkeit der Lehrmittel einführt, so leistet der Staat hieran einen Beitrag" (Gesetz über den Primarunterricht im Kanton Bern vom 6. Mai 1894, §§ 2, 11—14, 26, 27 und 29). Für den Sekundar-, Progymnasial- und Gymnasialunterricht gelten die gleichen Grundbestimmungen; einzig sind die Leistungen, die der Staat übernimmt, hier größer als bei dem Primarunterricht, denn der Staat zahlt in der Regel die Hälfte der Besoldung der an Sekundarschulen, Progymnasien und Gymnasien angestellten Lehrer (Gesetz über die Sekundarschulen des Kantons Bern vom 26. Juni 1856, § 8, und Gesetz vom 27. Mai 1877, § 2). Dafür leistet aber der Staat an den Neu- oder Umbau der Schulhäuser für den Sekundar- oder Gymnasialunterricht keinen höheren Beitrag als 5000 Franken in jedem einzelnen Fall. Für die Aufsicht über die Volkschulen sowohl auf der Primar- als auf der Sekundar- oder Gymnasialschulstufe werden vom Staate Schulinspektoren als vermittelnde Organe zwischen der Direktion des Unterrichtswesens und den einzelnen Schulen (Schulkommissionen und Lehrer) gewählt (Gesetz vom 6. Mai 1894, §§ 100—102, in Verbindung mit dem vom Regierungsrat erlassenen Reglement über die Obliegenheiten der Volkschulbehörden vom 5. Januar 1871, § 33). — Die Hochschule, die Lehramtschulen und Lehrerbildungsanstalten werden vom Staate errichtet und unterhalten. Jedoch besitzt die Stadt Bern, mit Rücksicht auf die städtischen Verhältnisse, ein Lehrerinnenseminar, an welches der Staat die Hälfte der Lehrerbefolbungen beiträgt. Für die Bildung der blinden, schwachsinnigen und taubstummen Kinder, sofern nicht dieses Werk freiwillig von Vereinen geübt wird, tritt der Staat ein. Die Besserungsanstalten für Knaben und Mädchen werden ebenfalls vom Staate errichtet und geleitet.

Für den gewerblichen Fachunterricht lässt ferner der Bund — genauso Bundesbeschluß vom 27. Juni 1884 — seine Mitwirkung eintreten. Er leistet daran einen Jahresbeitrag bis auf ein Drittel der Betriebskosten. In die übrigen zwei Drittel teilen sich der Kanton und die betreffenden

Gemeinden oder Schulvereine. Diese letzteren (die Gemeinden oder Schulvereine) haben für die Beschaffung der erforderlichen Lokale zu sorgen, die aber für die Berechnung des Bundesbeitrages nur, sofern es die Verzinsung und Amortisation der Bau summe oder den Mietzins, wenn die Lokale gemietet sind, betrifft, in Betracht gezogen werden dürfen. Innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens wirkt die Einwohnergemeinde der Stadt Bern, unter Mithilfe der Bürgergemeinde und der bürgerlichen Kunstgesellschaften, bei dem vom Kanton errichteten Gewerbemuseum und bei der von einem Verein ins Leben gerufenen Handwerker- und Kunstgewerbeschule mit; sie unterhält sodann im Verein mit Bund und Kanton die von ihr errichteten bernischen Lehrwerkstätten für Mechaniker, Schreiner, Schlosser und Spengler. Der Kanton wählt eine Anzahl Vertreter in die Aufsichtskommission, der Bund sodann übt die Aufsicht durch den technischen Experten des Schweizerischen Industriedepartementes aus. So oft an Bildungsanstalten irgendwelcher Art Beiträge des Bundes oder des Kantons bewilligt werden, lassen die Bundes- und Kantonsbehörden sich die Jahresrechnungen und Jahresberichte sowie den jährlichen Voranschlag als Grundlage für die Bemessung der Staats- und Bundesbeiträge vorlegen.

Aus diesen rechtlichen Verhältnissen und Rechtsstellen hebt sich der leitende Gedanke deutlich hervor. Auf dem Gebiete der Volkserziehung ist der Staat (Bund oder Kanton) das treibende Element. Er steckt das Ziel vor, entwirft den Plan, wie dieses Ziel zu erreichen ist, treibt die Gemeinden (in einzelnen Fällen auch die Schulvereine, die für bestimmte Aufgaben sich bilden, zu deren Erfüllung sie aber die Hilfe des Staates beanspruchen) zur Tätigkeit an, unterstützt die gemachten Anstrengungen durch Beitragsleistungen, behält sich aber die Genehmigung der getroffenen Einrichtungen vor und beaufsichtigt alles, was vorgenommen wird.

Bei der Verteilung der Bundessubvention an die Volksschule bestimmen die Staatsbehörden (der Große Rat und der Regierungsrat des Kantons Bern), in welchem Maße die einzelnen Gemeinden daran teilhaben und für welchen Zweck sie ihr Betreffnis verwenden sollen (Dekret des Großen Rates des Kantons Bern vom 30. November 1904). — Ebenso verfügen die Staatsbehörden über die Verwendung des Alkoholzehntels oder Anteils von 10 % an den Erträgnissen des ein Bundesregal bildenden Alkoholmonopols, womit das Gebiet der vorbeugenden Maßnahmen gegen die Armut betreten wird.

Die Staatsverfassung des Kantons Bern vom 4. Juni 1893 erklärt in ihrem Artikel 91, daß die öffentliche Armenpflege die gemeinschaftliche Aufgabe allfälliger Armenvereine sowie des Staates und der Gemeinden sei. Der Staat werde für möglichste Beseitigung der Ursachen der Verarmung, für Ausgleichung der Armenlast und für Entlastung der Gemeinden sorgen. Das Gesetz vom 28. November 1897 sodann überbindet die jeweilige Aufnahme des Armenetats und die Versorgung der Armen unter Zusicherung der Mithilfe des Staates den Gemeinden. Der Staat schreibt vor, in welcher Weise und in welchem Umfang die Versorgung der Kinder und der dauernd Unterstützten zu erfolgen hat, und welche Aufgabe der Armenpflege der vorübergehend Unterstützten zu jährt. Der Staat leistet daran Beiträge. Als vorberatende und antragstellende Behörde für die Festsetzung des Staatsbeitrages an die einzelnen Gemeinden, für die in Fällen von Mißachtung gesetzlicher Vorschriften und von Pflichtvernachlässigungen gegen die fehlbaren Gemeinden zu erlassenden Verfügungen sowie als Aufsichtsbehörde über die Armenanstalten wird eine kantonale Armenkommission gewählt; für die unmittelbare Überwachung der Gemeindebehörden, denen sie ratend an die Hand gehen und sich überzeugen sollen, daß die Hilfe in zweckmässiger Weise, zu rechter Zeit und in begründetem Maße geleistet wird, werden Armeninspektoren vom Regierungsrat ernannt. So sind auch auf dem Gebiete der Armenpflege die Staatsbehörden die vorschreibenden, leitenden, ratenden, unterstützenden und überwachenden, die Gemeindebehörden die vollziehenden Organe. Von den bernischen Armenanstalten sind nur die einen vom Staat, die andern von Gemeinden errichtet worden; die staatliche Überwachung erstreckt sich aber auch auf diese letzteren.

Im Straßen- und Brückenbau wird unterschieden zwischen den, den Verkehr mit dem Ausland, mit anderen Kantonen, zwischen den einzelnen Landesteilen unter sich und mit der Hauptstadt vermittelnden Haupt- und Landstraßen und den übrigen Verkehrsverbindungen; diese letzteren werden unter Umständen, z. B. als erster Schritt zu einer beabsichtigten Überbauung, von beteiligten Grundbesitzern, in den meisten Fällen aber von den Gemeinden erstellt. Wenn solche Wegverbindungen oder Gemeindestraßen oder Brücken eine wesentliche Verkehrserleichterung und allgemein gewünschte Verbesserung der öffentlichen Verkehrsverhältnisse herbeiführt, leistet der Staat daran einen Beitrag. Die wegleitenden Vorschriften über die Errichtung und den Unterhalt der Straßen werden vom Staat erlassen.

Auf dem Gebiete des Schwellenbaues und des Eindämmens der Wasserläufe läßt bei allen größeren Wasserläufen der Staat die Arbeiten selbst ausführen; dagegen werden die Gemeinden, in Vertretung der beteiligten Grundbesitzer, zu Beitragsteilungen herangezogen. — Gesetz vom 3. April 1857.

An dem Ausbau des bernischen Eisenbahnnetzes beteiligt sich der Staat nach Maßgabe des bezüglichen in der Volksabstimmung vom 28. Februar 1897 genehmigten Grossratsbeschlusses. Für den Durchstich der Berner Alpen, die größte Aufgabe der nächsten Zukunft, wird die Mitwirkung des Staates und der Stadt Bern von vorherein in Aussicht genommen.

Nirgends, weder in der Erfüllung kultureller Aufgaben, noch auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Entwicklung wird zwischen Staat und Gemeinden ausgeschieden; vielmehr tritt überall das Bestreben nach harmonischem Zusammenwirken beider hervor. Der Bund tut das gleiche in seinem Verhältnis zu den Kantonen: während des letzten Jahrzehntes namentlich bei dem Simplontunnelbau und jetzt wieder bei Errichtung der Schweizerischen Nationalbank. Dieser tief in der Schweizergeschichte wurzelnde föderative Zug macht sich auch in der Art, wie die Aufgaben der Neuzeit aufgefaßt und durchgeführt werden, immer wieder geltend.

Dieses gemeinschaftliche Vorgehen ist fruchtbringend; die vorhandenen Kräfte werden dadurch geweckt, angespornt und in Atem gehalten; nur wird dabei der städtischen Autonomie kein weiter Spielraum gelassen. Frei und nach eigenem Ermeessen, zur Erlangung selbst gewählter Ziele handelt eine bernische Gemeinde nur dann, wenn sie ohne Hintansetzung der durch die staatlichen Grund- und Verwaltungsgesetze gestellten Aufgaben und ohne daß sie weder die Hilfe des Staates beanspruchen, noch das eigene Kapitalvermögen angreifen muß, — denn zu diesem letzteren müßte wiederum die Genehmigung der Regierung nachgesucht werden, — ganz aus eigenen Mitteln oder mit Unterstützung einzig der Einwohner- und der Bürgerschaft, ein Werk selbstständig durchführen und neue Einrichtungen schaffen kann. Es ist dies in der Stadt Bern in den letzten drei Jahrzehnten geschehen:

auf dem Gebiete der Kunstbestrebungen: bei dem Ausbau des bernischen Münsters. — Derselbe ist das Werk der Einwohner- und der Bürgergemeinde, der bürgerlichen Kunstsellschaften, der Gesamt-

kirchgemeinde, des Münsterbauvereins und mehrerer hochgesinnter Bürger;

auf wissenschaftlichem Gebiete: der Bau und die innere Ausstattung des naturhistorischen Museums, eine Leistung der Bürgergemeinde;

auf kirchlichem Gebiete: der Bau der Johannes- und der Pauluskirche (erstellt von der Gesamtkirchgemeinde der Stadt Bern);

auf dem Gebiete der sozialen Bestrebungen: Errichtung des Arbeitsamtes und der Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit, Errichtung billiger Wohnungen, Unterstützung der Bildungsbestrebungen und insbesondere der Fachkurse der Arbeitergewerkschaften durch die Gewährung jährlicher Beiträge, sowie durch diejenige eines unverzinslichen Darlehns an das Volkshaus;

auf dem Boden der gesellschaftlichen Verhältnisse: der Bau eines neuen Kasinos. — Das neue Casino wird von der Bürgergemeinde erstellt, der Bauplatz aber von der Einwohnergemeinde angewiesen, die auch die Straßen- und Platzanlagen in der Umgebung des neuen Gebäudes ausführen läßt;

auf dem Gebiete der Wohlfahrtseinrichtungen: die Bergemeindung und Erweiterung der Gasfabrik, der Wasserversorgung, der Straßenbahnen; der Ausbau der Wasserwerke an der Aare, die Einführung und Verteilung des elektrischen Lichtes, sowie des Kraftstromes für Elektromotoren;

auf dem Gebiete der Krankenpflege: der Zieglerhspital, das Werk eines hochgesinnten Bürgers (steht unter Verwaltung der Einwohnergemeinde);

auf dem Gebiete der Armenpflege: die städtische Armenanstalt. — Hier wird die Oberaufsicht vom Staate ausgeübt, wie übrigens über alle Armenanstalten in bernischen Landen;

auf dem Gebiete der Gesundheitspflege: der Ausbau der Kanalisation in der inneren Stadt, sowie die Errichtung von Kloakenneihen in den vorstädtischen Quartieren, nach dem bei der topographischen Lage der Stadt Bern auf hügelartigem Gelände, durchzogen von dem rasch fließenden Strom der Aare, gegebenen Systeme des tout à l'égout.

Es wäre aber noch viel, sehr viel zu tun, und da begegnet man immer wieder der Schwierigkeit der Beschaffung neuer Geldmittel, woran das einseitig zum Vorteile des Staates durchgedachte und aufgebaute bernische Steuersystem schuld ist. In zutreffender Weise definiert der französische Nationalökonom, Anatole Veroy-Beaulieu, die die beiderseitigen Interessen des Staates und der Gemeinden berücksichtigende Ausscheidung

der Steuerarten mit den Worten: *Les impôts de répartition à l'Etat, les impôts de quotité à la commune.* Nach diesem volkswirtschaftlich wohlerwogenen Grundsatz, von dem aber kaum zu erwarten ist, daß er jemals im Kanton Bern zur Anwendung kommen wird, würden die Steuern auf das Grundeigentum (Grundsteuer) und auf die durch Grundpfänder versicherten Forderungen, über die notarielle Urkunden aufgenommen und in die Grundbücher eingetragen werden, dem Staaate, die *Income tax* (Einkommensteuer) dagegen und mit ihr die Erbschafts- und Schenkungssteuer, die auch den Charakter eines *Impôt de quotité* an sich trägt, den Gemeinden zufallen.

Auf dieser Grundlage könnte die Stadt Bern, nachdem der Staat hier wie in allen Landesteilen seine Steuern erhoben, der Einwohnerchaft für städtische Zwecke diejenigen Lasten auferlegen, die notwendig sind, um die wirtschaftlichen und kulturellen Aufgaben eines fortgeschrittenen Gemeindewesens ganz zu erfüllen. Sie wäre frei und könnte unbehindert an die Steuerwilligkeit und Opferfreudigkeit der Einwohnerchaft appellieren. Nach dem bernischen Steuersystem aber hat sie gebundene Hände, denn abgesehen von zwei Nebeneinnahmen: 1. der Hundetaxe, bei der aber die Gemeinde nicht einmal bestimmen darf, wie hoch sie gehen will, indem der Staat im Gesetze selbst ausdrücklich das zulässige Maximum festsetzt und niedrig genug bemisst (Gesetz vom 25. Oktober 1903, Art. 1), sowie abgesehen 2. von der Illuminationsabgabe, die aber einzig für Zwecke der öffentlichen Beleuchtung bestimmt ist, — kann sie, wie jede andere bernische Gemeinde, nur in der Form eines Zuschlages zu den Staatssteuern Centimes additionnels für ihren eigenen Haushalt erheben. Keine bernische Gemeinde darf anders vorgehen als auf Grund des einheitlichen Steuerregisters, welches ein Staatssteuerregister ist, so daß, einige Ausnahmen abgesehen, auf die hier einzutreten zu weit führen würde, keine anderen Steuerobjekte gemeindepflichtig sind, als diejenigen, für die schon dem Staat Tribut zu zahlen ist.

Der Vorteil dieses Verfahrens für den Staat ist in die Augen springend; er nimmt den Rahmen für sich weg. Gegen eine Entschädigung, bei welcher er billiger weggkommt, als wenn er eigene Steuereinzieher bestellen müßte, legt er den Gemeinden die Pflicht auf, die Verzeichnisse der Steuerobjekte und der Steuerpflichtigen aufzunehmen, diese Rödel nachzu führen, den Wert jedes Grundstückes oder Gebäudes zu bestimmen, die Einkommensteuerpflichtigen einzuschätzen, die Steuerbeträge zu erheben und mit ihm (dem Staat) abzurechnen. Die bis ins einzelne gehende Aufsicht und, falls Beschwerden der Steuerpflichtigen an ihn gelangen, den Entscheid

über dieselben behält sich der Staat vor. Überdies läßt er alle zehn Jahre durch eigens dafür bestellte Ausschüsse bestimmen, welche Grundsteuerschätzungssummen in den einzelnen Landesteilen und Gemeinden erreicht werden können und sollen. Bei der Anwendung solcher Maßnahmen kann der Staat ruhig sein; mit einem möglichst geringen Kostenaufwand ist er sicher, daß kein Steuerobjekt und kein Steuerpflichtiger entchlüpfen, sowie daß keine Steuerschätzung zu niedrig ausfallen wird. Im Gegenteil, die größeren Gemeinden, und allen andern voran die Hauptstadt Bern, sind förmlich darauf angewiesen, mit der Schätzung der Grundstücke, der Gebäude und des Einkommens ziemlich hoch zu gehen, weil sie auf keinem andern Wege dazu gelangen, genügend hohe Steuern zur Besteitung ihrer Bedürfnisse zu beziehen. Und hier tritt der ganze Nachteil dieses Systems für die Gemeinden zu Tage: die Höhe der Schätzungen wird nämlich wegen ihrer Doppelwirkung auf Staats- und Gemeindesteuer von den Steuerpflichtigen als ein Druck empfunden, der sie veranlaßt, jeden Antrag auf Erhöhung des Steueransatzes oder auf Einführung neuer Steuerarten zu verwerfen.

Auf dem angegebenen Wege der Erhöhung der Steuerschätzungen ist man schon so weit gekommen, daß an Staatssteuern von der Stadt Bern für sich allein  $\frac{3}{10}$  derjenigen des ganzen Kantons bezahlt werden, während das beidseitige Verhältnis nach der Bevölkerungsziffer wie  $1:8\frac{1}{2}$  ist. Die Stadt Bern zahlt also beinahe das Dreifache von dem, was sie nach der Bevölkerungsziffer zu bezahlen hätte. Noch greller tritt das Mißverhältnis hervor, wenn man der Verteilung der Steuerlast statt der Bevölkerungsziffer das steuerpflichtige Gebiet, die nutzbare Grundfläche gegenüberstellt, indem das Verhältnis in diesem Falle wie 3 zu 536 sich gestaltet. 3120 ha bilden nämlich die nutzbare Grundfläche der Gemeinde Bern, während die produktive Gesamtfläche des Kantons (mit Einschluß der Gemeinde Bern) 536 870 ha umfaßt. Die städtische Entwicklung wird durch diese einseitige Steuerbelastung erschwert.

Wenn man sich von den allgemeinen Steuern ab, zu den besonderen Steuerarten wendet, findet man da etwa ein für die Gemeinden günstigeres Verhältnis? — Bewahre. Zwar fällt von den für Erteilung der Bewilligung zum Kleinverkauf geistiger Getränke bezogenen Gebühren nur die eine Hälfte in die Staatskasse, die andere Hälfte dagegen in die Kasse derjenigen Einwohnergemeinde, in deren Bezirk der Kleinverkauf stattfindet. Allein schon bei den Wirtschaftspatentgebühren nimmt der Staat von vornherein (quia nominor leo)  $\frac{9}{10}$  für sich weg und die Gemeinde bekommt für Schul- oder Armenzwecke einen ganzen Beihetel.

Ebenso bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer, — und hier kann die Gemeinde nicht einmal frei über den ihr überlassenen Zehntel für ihre laufenden Bedürfnisse verfügen, sondern der Staat tritt wieder als Erzieher auf und spricht zur Gemeinde: Deinen Zehntel darfst Du dann einzigt zur Aufführung des Schulgutes verwenden. — Enger kann die Schranke der Gemeindeautonomie wohl kaum gezogen werden.

Die vorstehenden Ausführungen stützen sich auf das Gesetz über die Vermögenssteuer vom 15. März 1856, §§ 63—70, sowie auf die Vollziehungsverordnung zu diesem Gesetz (vom 20. August 1856), §§ 5, 19, sowie 25—27, 28—29, 40—41; ferner auf das Gesetz über die Einkommensteuer vom 18. März 1865, §§ 10—12, 26—28, 30 und 33, sowie auf die Vollziehungsverordnung zu diesem Gesetz (vom 2. August 1866), §§ 13 und 17—20; ferner auf das Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer vom 4. Mai 1879 § 6, auf das Gesetz über das Wirtschaftswesen und den Handel mit geistigen Getränken vom 15. Juli 1894 §§ 12 und 39; endlich auf das Gesetz über das Steuerwesen in den Gemeinden vom 2. September 1867, § 4, der folgendermaßen lautet: „Die Gemeindesteuer wird auf der Grundlage der Staatssteuerregister erhoben, in der Weise, daß diese Steuerregister sowohl hinsichtlich der Schätzung des steuerpflichtigen Vermögens und Einkommens, als auch in betreff der der Steuerpflicht unterworfenen Personen und Sachen Regel machen. Die Anlage der Steuer hat nach dem nämlichen Maßstabe zu geschehen, welcher für die Staatssteuer festgesetzt ist.“

Die einander gegenüber gestellten Zahlenangaben betreffend die Bevölkerungsziffer und die produktive Bodenfläche der Gemeinde und des Kantons Bern werden den im Abschnitte I enthaltenen Zusammenstellungen entnommen. Die von dem Gemeindevorstand und der Gemeindevertretung beantragte Erhöhung der Gemeindesteuern für die Stadt Bern wurde verworfen in der Gemeindeabstimmung vom 19. Dezember 1879 mit großem Mehr, 18. Dezember 1898 mit 2951 gegen 2268 Stimmen; die Einführung einer neuen Steuer als Beitragspflicht der Grundeigentümer bei der Erstellung neuer oder wesentlichen Verbesserung bestehender Verkehrswege und Plätze wurde in der Gemeindeabstimmung vom 19. März 1905 mit 3036 gegen 2364 Stimmen verworfen.

So wie der Steuerbezug bis ins einzelne genau überwacht wird, wird auch das Aufsichtsrecht des Staates über die Finanzgebarung der Gemeinden, sowie über die Gemeindeverwaltung überhaupt sowohl im Gemeindegesetz

vom 6. Dezember 1852 als in der Verordnung über die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten vom 15. Juni 1869 scharf umschrieben. „Alle Gemeinden und Gemeindebehörden stehen unter der Oberaufsicht der Regierung, welche dieselbe durch ihre Direktionen, die Staatsanwaltschaft und die Regierungsstatthalter ausüben läßt. Wenn die eine oder andere dieser Behörden Unordentlichkeiten in der Verwaltung des Gemeindevermögens oder andere Unregelmäßigkeiten in der Behandlung der Gemeindeangelegenheiten wahrnimmt, so soll sie von Amtes wegen die nötigen Untersuchungen einleiten oder anordnen, und den Fall dem Regierungsrat zu Beschließung der erforderlichen Maßnahmen vortragen. Sämtliche Gemeinderechnungen unterliegen der Passation des Staates. — Wenn ein Gemeindebeamter, der eine Verwaltung führt, zu der Zeit, wo er Rechnung legen soll, nicht Rechnung legt, so soll der Gemeinderat bei seiner Verantwortlichkeit denselben schriftlich auffordern, binnen der Frist von sechs Wochen Rechnung zu legen. Läßt der Beamte diese Frist verstreichen, ohne der Aufforderung zu entsprechen, oder seine Säumnis zu rechtfertigen, so soll der Gemeinderat den Vorfall dem Regierungsstatthalter anzeigen und gegen den Beamten das Verfahren eingeleitet werden, welches nach dem Zivilgesetz gegen säumige Vormünder stattfindet. Der Regierungsrat wird die Anordnung treffen, daß die Verwaltungsrechnung durch Sachkundige zustande gebracht werde, wenn der Beamte dies nicht selbst tun kann. Gegen Mitglieder von Gemeindebehörden oder Gemeindebeamte, welche Gelder oder Effekten, die ihnen von der Gemeinde oder in deren Namen anvertraut worden, nicht auf die erste Aufforderung ausliefern, findet das nämliche Verfahren statt, welches für diesen Fall im Zivilgesetz gegen den Vormund vorgeschrieben ist. Der Regierungsrat ist befugt, unsähige oder pflichtvergessene Mitglieder der Gemeindebehörden und Gemeindebeamte einzustellen und ihre Abberufung zu beantragen. Im Falle der Einstellung hat der Regierungsrat für die provisorische Ersetzung der Betreffenden zu sorgen und überhaupt sowohl bei der Einstellung als bei der Abberufung alle notwendigen Vorkehrungen zu treffen, damit das Interesse der Gemeinde nicht gefährdet werde. — Der Regierungsstatthalter hat das Recht und, wenn es ihm geboten wird, die Pflicht, den Versammlungen der Gemeinden, Gemeinderäte und sämtlicher übrigen Gemeindebehörden beizuwohnen und, falls es notwendig sein sollte, zur Handhabung der Gesetze und der guten Ordnung amtlich einzuschreiten.“

„Die Direktion des Gemeindewesens prüft und begutachtet die vom Regierungsrat zu behandelnden Gegenstände, welche das gesamte Verwaltungs- und das Rechnungswesen der Gemeinden betreffen. Überdies überwacht sie dasselbe unter Mitwirkung der Staatsanwälte und Regierungsstatthalter, indem sie sich von diesen Beamten die nötigen Berichterstattungen und angemessenen Anträge vorlegen lässt. Die Staatsanwälte und Regierungsstatthalter haben von allfälligen Unregelmäßigkeiten und Ordnungswidrigkeiten in der Verwaltung des Gemeindevermögens und in der Behandlung der Gemeindeangelegenheiten der Direktion des Gemeindewesens Kenntnis zu geben, sobald sie solche wahrnehmen. Sie unterbreiten, gleichzeitig mit ihrem Berichte, der Direktion ihre Anträge zum Zwecke der Beseitigung der Unregelmäßigkeiten. Die Staatsanwälte sind befugt, von den Rechnungen der Gemeinden Einsicht zu nehmen. Der Regierungsstatthalter prüft sämtliche Reglemente der Gemeinden. Die Annahme neuer oder die Abänderung bestehender Gemeindereglemente unterliegt der Genehmigung des Regierungsrates.“

Verordnung über die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten, §§ 2, 3, 5 und 8.

Die Staatsbehörden sind also gewappnet, um sofort einzuschreiten, wenn sie infolge erhaltener Anzeige oder aus eigener Wahrnehmung zu der Annahme Grund zu haben glauben, daß in einer Gemeinde oder Gemeindeverwaltung nicht alles in Ordnung sei. Der Gemeindeverwaltung der Stadt Bern gegenüber betreffen die Bemerkungen der Staatsbehörden soweit erinnerlich eigentlich nur die formelle Seite der Geschäftsführung, nicht materielle Beschlüsse, was leicht erklärlich ist, wenn man bedenkt, daß in den Gemeindebehörden alle Parteien vertreten, daß alle Verhandlungen öffentlich sind und daß sowohl in Vereinsversammlungen als in der Tagespresse jeder Entwurf, jede Vorlage, jeder Antrag geprüft, behandelt und zerlegt werden kann. Schließlich unterliegt jede wichtigere Vorlage der Genehmigung der Gemeinde, worin der wirksamste Schutz gegen etwaige ungebührliche Beeinflussung der Finanzgebarung durch Klasseninteressen oder politische Parteien liegt. Keine Interessengruppe und keine politische Partei ist stark genug, um ihren Willen durchzusetzen, wenn sie nicht die öffentliche Meinung oder wenigstens die Mehrzahl der stimmberechtigten Bürger für sich hat. Die öffentliche Meinung, da wo Presßfreiheit herrscht, ist für jede Aufklärung zugänglich, allein in einem dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufenden Sinne ließe sie sich auf die Dauer kaum beeinflussen.

Betreffend die Art, wie die Finanzverwaltung geführt wird, ist zu bemerken, daß Kapitalverwendungen zu unabträglichen Zwecken, wie alle Ausgaben für Schulhaus-, Straßen-, Brückenbauten oder Kanalisationsanlagen, die aus dem Gemeindevermögen entnommen werden, nicht als eine Verminderung des Gemeindevermögens betrachtet werden, sobald von vornherein für die futzessive Deckung der Ausgabe durch jährliche Reservestellungen aus den laufenden Betriebseinnahmen der Gemeinde gesorgt wird. In diesem Falle wird die Ausgabe als vollwertiger Kapitalvorschuß unter die Aktiven der Gemeinderechnung aufgenommen.

Die Besugnisse und Obliegenheiten der Gemeindebehörden in Polizeisachen werden in der kantonal-bernischen Verordnung über die Ortspolizei — unter Berücksichtigung seither erfolgter Änderungen — umschrieben wie folgt: „Die Handhabung der Ortspolizeiaufsicht, sowie die Erlassung der dafür erforderlichen Lokalpolizeiverordnungen steht, insofern sie nicht durch Gesetze oder andere Verfügungen bereits der Zentralpolizei oder dem Regierungsstatthalter übertragen ist oder noch übertragen wird, an jedem Ort dem Einwohnergemeinderat zu. Dieser ist jedoch gehalten, sowohl die schon bestehenden als die in Zukunft zu erlassenden Polizeiverordnungen dem betreffenden Regierungsstatthalter zur Genehmigung oder allfälligen Abänderung vorzulegen, welcher, wenn dadurch höhere Bußen als 15 Franken oder mehr als ein Tag Gesangenschaft auf Widerhandlungen gesetzt werden, dieselben der Genehmigung des Regierungsrates unterwerfen wird.

Die der unmittelbaren Aufsicht und Besorgung des Einwohnergemeinderates unterworfenen Polizeigegenstände sind: I. In Hinsicht der Sachpolizei: Die Sorge für die feuerfeste, solide und anständige Bauart der Gebäude; die Vorschriften und erforderlichen Mittel zur Verhütung von Feuergefahr; die Löschanstalten; Aufsicht über die Straßen, Gassen, Lauben, öffentlichen Plätze und Spaziergänge, deren Beleuchtung und Reinlichkeit; das Straßenpflaster, die Brunnleitungen und die Stadtuhren.

Die Aufsicht an Jahr- und Wochenmärkten; die Gewichts- und Maßfestung, Fleisch- und Brotaxe; die besondere Aufsicht über den Kornmarkt; die vorläufigen Vorsichtsmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung ansteckender Krankheiten und Viehseuchen, unter der Verpflichtung, die obren Behörden davon fogleich in Kenntnis zu sezen; die Entfernung gefährlicher und schädlicher Tiere; die Aufsicht über den Verkauf, Kauf und Gebrauch der Lebensmittel aller Art; die Polizei in

Hinsicht der Beerdigungen und Begräbnisplätze der Verstorbenen; die Bewilligung der Schauspiele, öffentlichen Bälle und Konzerte. II. In Hinsicht der Personenpolizei: Die Aufsicht und Kontrolle über die im Gemeindebezirk angefessenen Einwohner, welche eine eigene Haushaltung oder ein Gewerbe führen, sowie über die in Kondition stehenden Personen und Dienstboten; die genaue Aufsicht über den Bettel; die Maßregeln zur Verhinderung desselben; die Fortweisung der nicht anfassigen Bettler und Beschäftigung der Arbeitslosen, sowie die erste Vorsorge für ortsfremde, hilflose Personen.“ — Im übrigen sind die Gemeindebeamten verpflichtet, zur Handhabung der Polizei im allgemeinen kräftig mitzuwirken.

Im Einklang mit dieser letzteren Bestimmung werden im bernischen Strafprozeß, Titel III, die Einwohnergemeinderatspräsidenten (Bürgermeister) unter die Beamten der gerichtlichen Polizei aufgezählt. In dieser Eigenschaft haben sie die Anzeigen und Berichte der Polizeiangestellten oder Bürger, die ihnen eingereicht werden, entgegenzunehmen und in Folgegebung dieser Anzeigen und Berichte, sowie der ihnen vom Regierungsstatthalter zu erteilenden Auträge sind sie zu Haussuchungen, zur Beschlagnahme von Gegenständen und sogar zur Festnahme von Angeklagten in dringenden Fällen ermächtigt und verpflichtet. Über die von ihnen getroffenen Anordnungen und vollzogenen Maßnahmen haben sie Protokolle aufzunehmen und die Akten möglichst rasch dem Regierungsstatthalter zuzustellen. — Dies alles geht nicht über den Begriff der Mitwirkung und Vollziehung hinaus, woraus folgt, daß die Sicherheitspolizei im wesentlichen bei dem Staate verbleibt, was auch im Sinne des bernischen Grundgesetzes liegt: „Der Regierungsrat wacht über die Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern. Der Regierungsstatthalter besorgt unter der Leitung des Regierungsrates die Polizei in seinem Amtsbezirke.“ Art. 39 und 47 der Staatsverfassung.

Der aus diesen Bestimmungen sich ergebende Dualismus in der Handhabung der Polizei hat bis 1. Februar 1890 bestanden, auf welchen Zeitpunkt die Vereinheitlichung des Polizeidienstes in der Stadt Bern in der Hand der Gemeinde, welcher der Staat eine jährliche Barentschädigung vergütet, vereinbart und ausgeführt wurde. Die Vorteile dieser Vereinheitlichung, die allerdings finanziell mehr im Interesse des Staates als in demjenigen der Gemeinde liegt, bestehen darin, daß die Bürger, denen die Ausscheidung der Aufgaben des Staates und der Gemeinde in Polizeisachen nicht geläufig ist, jetzt in allen Fällen bei der Stadtpolizei Gehör

finden, was für sie eine Erleichterung ist. Ferner entwickeln die Polizeiorgane, wenn sie auf jede Übertretung, sei dieselbe Sicherheits- oder ortspolizeilicher Natur, Acht zu geben haben, eine intensivere Tätigkeit als wenn ihre Kompetenzen beschnitten sind und, was die Hauptfache ist, die Handhabung der Polizei schmiegt sich vollständiger an die Charaktereigentümlichkeiten der Bevölkerung wie an die besonderen Ortsverhältnisse an, wenn sie in die Hand der Gemeinde- als wenn sie in diejenige der Staatsverwaltung gelegt wird. Auch hat man nicht gehört, daß die Polizeizustände in Bern weniger gut seien als in denjenigen Städten, in denen die Sicherheitspolizei vom Staate selbst besorgt wird.

---