

---

*Felix Hafner*

## **AM BISTUM AUFGEWACHSEN WIE DAS EFEU AN EINER MAUER – KIRCHE UND STAAT IN BASEL-STADT IN HISTORISCHER ENTWICKLUNG**

### **1. Einführung**

Wer vom Standpunkt des gegenwärtigen Rechts aus in die Geschichte zurückblickt, staunt gelegentlich, welche kurze Geltungsdauer gewisse, heute als selbstverständlich erachteten staatsrechtlichen Grundsätze aufweisen, die über Jahrhunderte hinweg keine Beachtung fanden oder zum Teil als völlig abwegig empfunden wurden.

Als Beispiel dafür kann das Prinzip der religiösen Neutralität des Staates angeführt werden. Heute erscheint es als selbstverständlich, dass sich der freiheitliche Rechtsstaat nicht mit einer bestimmten Religionsgemeinschaft identifizieren darf; er hat sich im Sinne der negativen Religionsfreiheit am Prinzip der religiösen Neutralität zu orientieren.<sup>1</sup> Ein Blick auf die Geschichte des Verhältnisses von Kirche und Staat zeigt jedoch, dass dieser Grundsatz neueren Datums ist und sich in der Schweiz erst im Verlauf des 19. und 20. Jahrhunderts durchzusetzen vermochte.

Deutlich wird dies, wenn man sich die historische Entwicklung eines konkreten lokalen Staatskirchenverhältnisses – wie desjenigen der Stadt Basel – vor Augen führt. Über anderthalb Jahrtausende war Basel durch eine erhebliche Beziehungsnähe von Kirche und Staat gekennzeichnet.<sup>2</sup> Vom 4. Jahrhundert bis in das erste Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts hinein herrschte ein

---

<sup>1</sup> Siehe zum Prinzip der Neutralität die Beiträge in RENÉ PAHUD DE MORTANGES (Hrsg.), *Religiose Neutralität. Ein Rechtsprinzip in der multireligiösen Gesellschaft*, Zürich/Basel/Genf 2008; beachte dazu auch STEFAN HUSTER, *Die ethische Neutralität des Staates. Eine liberale Interpretation der Verfassung*, Tübingen 2002, und KLAUS SCHLAICH, *Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip*, Tübingen 1972, insb. S. 26 ff. und S. 154 ff.

<sup>2</sup> FELIX HAFNER, *Die Revision der Verfassung der Evangelisch-reformierten Kirche Basel-Stadt im staatskirchenrechtlichen und ökumenischen Kontext*, in: *Kirche in der Stadt. Gesellschaftlicher Wandel und Rechtsgestalt einer evangelisch-reformierten Kirche am Beispiel Basel-Stadt*, SJKR/ASDE, Beiheft 1, Bern 1997, S. 111 ff.

sehr enges, über viele Jahrhunderte hinweg sogar identisches Verhältnis von Kirche und Staat vor.

## 2. Mittelalterlicher Kirchenstaat

Die Ursprünge dieser Nähe von Kirche und Staat liegen im Mittelalter, in dessen Verlauf sich Basel zu einem Kirchenstaat entwickelte. Dabei kann man feststellen, dass die Entwicklung Basels zu einem urbanen Gemeinwesen eng mit der Einrichtung des Bischofssitzes verknüpft war. Es ist daher gewiss nicht übertrieben, wenn der Basler Kaufmann, Ratsherr und Gelehrte ANDREAS RYFF im 17. Jahrhundert die Entwicklung der Stadt mit Efeu verglich, das an der Mauer des Bistums emporwachsen konnte.<sup>3</sup>

Allerdings liess sich der Bischof im 4. Jahrhundert zunächst nicht Basel, sondern in der von den Römern in der Mitte des 1. Jahrhunderts vor Christus gegründeten Stadt Augusta Raurica nieder.<sup>4</sup> Die definitive Verlagerung des Bischofssitzes nach Basel ist erst für das 8. Jahrhundert klar belegt.<sup>5</sup> Der Bischof von Basel etablierte sich als Fürstbischof<sup>6</sup> und regierte das mittelalterli-

---

<sup>3</sup> «Die Stadt Basel (...) ist nach dem treffenden Wort des (1608 verstorbenen) Rats herrn und Gelehrten Andreas Ryff ‚am bistumb uffgewachsen wie das ebhäu (Ephew) an einer muren’» (HANS RUDOLF HAGEMANN, *Basler Stadtrecht im Spätmittelalter. Studien zur Rezeptionsgeschichte*, ZRG GA 78/1961, S. 140 f.; HAGEMANN zitiert diesen Satz nach HANS GEORG WACKERNAGEL, *Die Stadt Basel in der sakralen Welt des Mittelalters*, in: *Basel. 44 v. Chr. – 1957 n. Chr.*, Basel 1957, S. 58). Vgl. auch FELIX HAFNER, *Staat und Religionsgemeinschaften*, in: DENISE BUSER (Hrsg.), *Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt*, Basel 2008, S. 227.

<sup>4</sup> RETO MARTI, *die Anfänge des Bistums: eine Geschichte in Fragmenten*, in: JEAN-CLAUDE REBETEZ (Hrsg.), in *Zusammenarbeit mit JÜRIG TAUBER e.a., PRO DEO. Das Bistum Basel vom 4. bis zum 16. Jahrhundert*, Delsberg 2006, S. 32. Siehe auch HANS BERNER/CLAUDIUS SIEBER-LEHMANN/HERMANN WICHERS, *Kleine Geschichte der Stadt Basel*, Leinfelden-Echterdingen 2008, S. 23, und PETER HABICHT, *Basel – mittendrin am Rande*, Basel 2008, S. 29.

<sup>5</sup> RETO MARTI, *Kirche und Raum: Basel und die Christianisierung des Hinterlandes*, in: JEAN-CLAUDE REBETEZ (Hrsg.), in *Zusammenarbeit mit JÜRIG TAUBER e.a., PRO DEO. Das Bistum Basel vom 4. bis zum 16. Jahrhundert*, Delsberg 2006, S. 51; vgl. auch ANDREAS HEUSLER, *Verfassungsgeschichte der Stadt Basel im Mittelalter*, Basel 1860, S. 4; siehe zum Bischofssitz in Basel auch MARTIN STEINMANN, *Von der frühen Besiedlung bis zur ersten Blüte der Stadt*, in: GEORG KREIS/BEAT VON WARTBURG (Hrsg.), *Basel – Geschichte einer städtischen Gesellschaft*, Basel 2000, S. 21 ff.; BERNER/SIEBER-LEHMANN/ WICHERS (Fn. 4), S. 23, und HABICHT (Fn. 4), S. 29 f.

<sup>6</sup> JEAN-CLAUDE REBETEZ, *Einleitung*, *Die Kirche von Basel: Fürstbistum und Diözese*, in: JEAN-CLAUDE REBETEZ (Hrsg.), in *Zusammenarbeit mit JÜRIG TAUBER e.a., PRO DEO. Das Bistum Basel vom 4. bis zum 16. Jahrhundert*, Delsberg 2006, S. 11.

che Gemeinwesen auch in weltlichen Angelegenheiten.<sup>7</sup> Noch heute legen die Wappen der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Jura Zeugnis vom mittelalterlichen Kirchenstaat ab. In allen ist der Bischofsstab als Zeichen bischöflicher Herrschaft abgebildet.<sup>8</sup>

Einen Beleg für die grosse Nähe von spätmittelalterlichem Gemeinwesen und Kirche liefert auch die Universität, die 1460 vom damaligen Oberhaupt der katholischen Kirche, nämlich von Papst Pius II. (Aeneas Silvius Piccolomini), gegründet wurde.<sup>9</sup> Die ursprüngliche kirchliche Verwurzelung der Universität bringen vor allem auch deren Siegelbilder zum Ausdruck; so ist auf den alten Universitätssiegeln Maria mit dem Kind abgebildet. Aber auch dem Siegel der Juristischen Fakultät lässt sich diese frühere Nähe von Kirche und Staat entnehmen. Es zeigt sowohl den Papst als auch den Kaiser als die jeweiligen Repräsentanten des kanonischen und des weltlichen Rechts.<sup>10</sup> Weiterer Ausdruck der engen Beziehung von Kirche und Staat bildete der Umstand, dass im Fächerkanon der Universität auch eine Theologische Fakultät enthalten war.

### **3. Nach der Reformation: Evangelisch-reformiertes Staatskirchentum**

Mit der Reformation im Jahre 1529 traten Organe des weltlichen Gemeinwesens an die Stelle der bischöflichen Herrschaft. Der Bischof musste seinen

---

<sup>7</sup> MARTIN ALIOTH, Geschichte des politischen Systems bis 1833, in: LUKAS BURCKHARDT e.a. (Hrsg.), Das politische System Basel-Stadt, Geschichte, Strukturen, Institutionen, Politikbereiche, Basel/Frankfurt a.M. 1984, S. 13 ff.; HEUSLER (Fn. 5), S. 9 ff.; WERNER MEYER, Vom 13. bis zum Ende des 15. Jahrhunderts, in: GEORG KREIS/BEAT VON WARTBURG (Hrsg.), Basel – Geschichte einer städtischen Gesellschaft, Basel 2000, S. 37 ff. und S. 36 ff. sowie STEINMANN (Fn. 5), S. 18 ff.

<sup>8</sup> MEYER (Fn. 7), S. 33; siehe auch BERNER/SIEBER-LEHMANN/WICHERS (Fn. 4), S. 32; STEINMANN (Fn. 5), S. 31 und RENÉ TEUTEBERG, Basler Geschichte, 2. Auflage, Basel 1986, S. 33.

<sup>9</sup> Die Stiftungsurkunde der Universität stammt vom 12. November 1459. Die Gründungsfeier fand am 4. April 1460 im Münster statt; siehe dazu EDGAR BONJOUR, Geschichte der Universität Basel, Basel 1960, S. 28 und S. 40 sowie BERNER/SIEBER-LEHMANN/WICHERS (Fn. 4), S. 71 f.; beachte dazu und zum Folgenden auch HAFNER (Fn. 3), S. 187.

<sup>10</sup> Siehe die Siegel in LUKAS WÜTHRICH, Die Insignien der Universität Basel, Basel 1959, Tafeln 1a, 1b, 4d und dazu insb. S. 34 f., S. 40 f. und S. 46 f. (zum Siegel der Juristischen Fakultät im Speziellen sei auch auf HANS HATTENHAUER, Sigillum Facultatis Juridicae. Siegel Juristischer Fakultäten im deutschen Sprachraum, Heidelberg 2005, S. 26 f., hingewiesen).

Sitz nach Pruntrut verlegen<sup>11</sup> und verlor seine Einflussmöglichkeiten auf die im Basler Gebietsteil des Bistums wohnende, evangelisch-reformiert gewordene Bevölkerung.

In Basel wurde ein Staatskirchentum evangelisch-reformierter Prägung errichtet.<sup>12</sup> Die enge Verbindung von Kirche und Staat wurde beibehalten, allerdings so, dass nunmehr weltliche Behörden die kirchenleitende Stellung im Sinne eines republikanischen Summepiskopats übernahmen.<sup>13</sup> Dem weltlichen Gemeinwesen wurde dabei auch das vor der Reformation der Kirche gehörende Vermögen, das so genannte Kirchen- und Schulgut, zur Verwaltung übertragen.<sup>14</sup> Dieses bildete seit der Reformation bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein vom Staat verwaltetes zweckgebundenes Sondervermögen.<sup>15</sup>

Die Theologische Fakultät wurde an der Universität beibehalten, freilich mit neuer Ausrichtung auf Lehre und Forschung des evangelisch-reformierten Glaubens.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> DAMIEN BREGNARD, Die Reformation in den südlichen Vogteien des Fürstbistums Basel, in: JEAN-CLAUDE REBETEZ (Hrsg.), in Zusammenarbeit mit JÜRIG TAUBER e.a., PRO DEO. Das Bistum Basel vom 4. bis zum 16. Jahrhundert, Delsberg 2006, S. 304.

<sup>12</sup> Siehe dazu und zum Folgenden BERNER/SIEBER-LEHMANN/WICHERS (Fn. 4), S. 89 ff., und HABICHT (Fn. 4), S. 76.

<sup>13</sup> Siehe die Reformationsordnung vom 1. April 1529, abgedruckt in: ERNST STAEHELIN (Hrsg.), Das Buch der Basler Reformation. Zu ihrem vierhundertjährigen Jubiläum im Namen der evangelischen Kirchen von Stadt und Land Basel, Basel 1929, S. 192 ff.; beachte auch PAUL BURCKHARDT, Geschichte der Stadt Basel von der Zeit der Reformation bis zur Gegenwart, zweite Auflage, Basel 1957, S. 20 ff.; KARL GOETZ, Die Verbindung von Kirche und Staat in der alten reformierten Kirche Basels, in: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde 40/1941, S. 5 ff.; HEUSLER (Fn. 5), S. 441 ff. und HERMANN WALTER MEYER, Staat und Kirche im Kanton Baselstadt. Nebst einer allgemeinen Darstellung des Staatskirchenrechts, Diss. iur. Basel 1926, S. 105.

<sup>14</sup> EDUARD SCHWEIZER, Das Basler Kirchen- und Schulgut in seiner Entwicklung bis zur Gegenwart, in: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde 9/1910, S. 177 ff.; siehe auch ULRICH FRIEDERICH, Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen. Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern e.a. 1994, S. 244.

<sup>15</sup> Die «Stiftungsnatur des Kirchengutes ist (...) von allen Staatsorganen ausnahmslos anerkannt worden» (SCHWEIZER [Fn. 14], S. 314); siehe zur Auflösung des Kirchen- und Schulguts 5.d. hiernach.

<sup>16</sup> Vgl. BONJOUR (FN. 9), S. 112 ff.

## 4. Entwicklungen im 19. Jahrhundert

### a. Staatskirchenordnung der Helvetik sowie der Mediations- und der Restaurationszeit

#### aa. *Beibehaltung des evangelisch-reformierten Staatskirchentums*

Dieses System des Staatskirchentums kennzeichnete die religionsrechtliche Ordnung Basels von der Reformation bis ins erste Drittel des 19. Jahrhunderts hinein.<sup>17</sup>

Zwar gab es in der Helvetik einen von Toleranz geprägten kurzen Unterbruch, zumal das herkömmliche Staatskirchentum namentlich in der ersten Hälfte der Helvetischen Periode «durch die Grundsätze der Trennung von Staat und Kirche und der Konfessionslosigkeit des Staates gefährdet»<sup>18</sup> erschien. Während der Mediations- (1803-1813) und der Restaurationszeit (1814-1830) herrschte jedoch das Staatskirchentum wiederum ungebrochen vor. In der Basler Verfassung der Mediationsakte und in der Restaurationsverfassung des Kantons Basel wurde denn auch nur diejenige Religion garantiert, «zu welcher sich der Kanton bekennt».<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> JOHANNES GEORG FUCHS, Kirche und Staat, in: KURT EICHENBERGER e.a. (Hrsg.), Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel/Frankfurt a.M. 1984, S. 356. Siehe auch L. A. BURCKHARDT, Der Kanton Basel, 1. Hälfte: Basel-Stadttheil (historisch-geographisch-statistisches Gemälde der Schweiz, elftes Heft), St. Gallen/Bern 1841 (Faksimile Editions Slatkine Genève 1978), S. 274.

<sup>18</sup> Zitate aus EDUARD HIS, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Erster Band: Die Zeit der Helvetik und der Vermittlungsakte 1798 bis 1813, Basel 1920, S. 433; vgl. auch ANDREAS KLEY/ESTHER TOPHINKE, Religionsfreiheit in der Helvetik, in: SJKR/ASDE 5/2000, S. 73 ff.; beachte zum Basler Staatskirchenrecht in der Helvetik ferner auch HERMANN HENRICI, Die Entwicklung der Basler Kirchenverfassung bis zum Trennungsgesetz (1910), in: ZRG KA 4/1914, S. 163 f., und zur rechtlichen Stellung der Basler Katholiken: THEO GANTNER, Volkskundliche Probleme einer konfessionellen Minderheit. Dargestellt an der römisch-katholischen Diaspora der Stadt Basel, Winterthur 1970, S. 46 ff. und MEYER (Fn. 13), S. 107.

<sup>19</sup> Art. 20 der Verfassung des Kantons Basel (Mediationsakte) vom 19. Februar 1803 (Quelle: CARL-GUSTAV MEZ, Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 10. Mai 1875, Basel/Frankfurt a.M. 1995, Anh. p. 5) und Art. 16 der Verfassung des Kantons Basel vom 4. März 1814 (Quelle: MEZ, a.a.O., Anh. p. 9). Damit sollte «nicht Glaubensfreiheit gewährleistet, sondern lediglich die Zugehörigkeit zur protestantischen Konfession ausgesprochen werden» (HENRICI [Fn. 18], S. 168).

*bb. Verhältnis zur römisch-katholischen Kirche*

Was das Verhältnis zur römisch-katholischen Kirche anbelangt, so setzte die französische Revolution dem Fürstbistum Basel ein Ende.<sup>20</sup> Das Bistum wurde aufgeteilt. Dabei wurde der grösste Teil des Bistums der Diözese Strassburg einverleibt. Das Bistum Basel bestand danach nur noch aus seinen schweizerischen Teilen. Diese wurden im Jahre 1828 mit den schweizerischen Gebieten des zu Beginn des 19. Jahrhunderts säkularisierten Bistums Konstanz – mit dessen so genannter schweizerischen Quart<sup>21</sup> – sowie mit Teilen des damaligen Bistums Lausanne vereinigt.<sup>22</sup> Grundlage für diese Reorganisation des Bistums Basel bildete das noch heute geltende Konkordat vom 26. März 1828, das die damals als souveräne Staaten auftretenden Kantone Luzern, Bern, Solothurn und Zug mit dem Heiligen Stuhl abgeschlossen hatten.<sup>23</sup> Der seinerzeit noch ungeteilte Kanton Basel trat dem Konkordat am 6. Oktober 1829, also anderthalb Jahre später, und nur für die katholische Bevölkerung des Birseckbezirks bei.<sup>24</sup> Das Birseck, das ehemals ein Teilgebiet des Fürstbistums Basel bildete, wurde zuvor anlässlich des Wiener Kongresses 1815 dem Kanton Basel zugeteilt.<sup>25</sup> In der von Vertretern des Bezirks Birseck und solchen des Kantons Basel verfassten Vereinigungsurkunde wurde den Birsecker Gemeinden «die freie Ausübung der römisch-katholischen

---

<sup>20</sup> Siehe HAFNER (Fn. 3), S. 228, und BERNHARD EHRENZELLER, Die Diözesankonferenz des Bistums Basel, Freiburg/Schweiz 1985, S. 31 f.

<sup>21</sup> Das Territorium des Bistums Konstanz zerfiel in vier Teile (so genannte Quarte), d.h. in Breisgau, Schwaben, Allgäu und in die schweizerische Quart (ULRICH LAMPERT, Kirche und Staat in der Schweiz, II. Band, Freiburg/Schweiz und Leipzig 1938, S. 296).

<sup>22</sup> EUGEN JSELE, Die Säkularisation des Bistums Konstanz und die Reorganisation des Bistums Basel dargestellt mit besonderer Berücksichtigung der Entstehung und Rechtsnatur des Diözesanfonds, Basel/Freiburg 1933 (passim); siehe auch ANTON HOPP, in: bischöfliches Ordinariat (Hrsg.), Das Bistum Basel in Geschichte und Gegenwart. Zum 150jährigen Bestehen des neuumschriebenen Bistums Basel, Solothurn 1979, S. 13 f.

<sup>23</sup> Übereinkunft wegen der Wiederherstellung und neuen Umschreibung des Bistums Basel vom 26. März 1828 (Text in: Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt [SG] 190.500). Parallel dazu hatten die damaligen Bistumskantone, die so genannten Diözesanstände, einen Staatsvertrag unter sich und ohne Mitwirkung des Heiligen Stuhls den Langenthal-Luzern Gesamtvertrag, d.h. die «Übereinkunft zwischen den hohen Ständen Lucern, Bern, Solothurn und Zug für die Organisation des Bistums Basel» vom 28. März 1828, abgeschlossen (Text in: SG 190.510).

<sup>24</sup> Beitritts-Erklärung des Standes Basel zu dem neuorganisierten Bistum Basel vom 6. Oktober 1829, in: ULRICH LAMPERT, Kirche und Staat in der Schweiz, III. Band, Freiburg/Schweiz und Leipzig, S. 94 f.

<sup>25</sup> EDUARD HIS, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Zweiter Band: Die Zeit der Restauration und der Regeneration 1814 bis 1848, Basel 1929, S. 35.

Religion» zugesichert.<sup>26</sup> Dies änderte jedoch nichts daran, dass die evangelische Konfession im restlichen Kantonsgebiet Staatsreligion blieb, auch wenn in der Stadt Basel selbst seit 1798 der katholische Gottesdienst in der Clara-Kirche geduldet<sup>27</sup> und im Jahre 1822 allgemein zugelassen wurde.<sup>28</sup>

## **b. Errichtung des Landeskirchentums in der Regenerationszeit**

In der Regenerationszeit der frühen dreissiger Jahren des 19. Jahrhunderts begann sich eine Lockerung abzuzeichnen, zumal sich der Kanton allmählich zu einem die Glaubens- und Gewissensfreiheit garantierenden Rechtsstaat entwickelte.

So wurde zunächst in Art. 16 der Verfassung des Kantons Basel vom 28. Februar 1831 festgehalten, was bereits aufgrund der Vereinigungsurkunde gewährleistet war, nämlich dass « (...) dem Bezirk Birseck die durch die Vereinigungs-Urkunde garantierte katholische Religionsübung» zusteht.<sup>29</sup> Dergestalt wurde auf der Ebene der Kantonsverfassung die überkommene Glaubenseinheit in territorialer Hinsicht durch Glaubenszweiheit ersetzt.

Nach der Kantonstrennung wurde die evangelisch-reformierte Kirche in der Verfassung des Kantons Basel-Stadtteil von 1833 neu als Landeskirche bezeichnet und zugleich die Ausübung der anderen christlichen Bekenntnisse garantiert.<sup>30</sup> Dadurch sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass die evangelisch-reformierte Kirche zwar keine vorgegebene Einheit mehr mit dem Staat bildete, gemessen an der Tradition und ihrer Mitglie­derzahl aber gleichwohl immer noch als die dominierende Konfession des Landes, d.h. des Kantons, zu gelten habe. Es wurde also das für die Schweiz charakteristische Lan-

---

<sup>26</sup> Art. 6 der Vereinigungs-Urkunde mit dem Canton Basel (abgeschlossen am 7. November 1815, ratifiziert vom Grossen Rat des Kantons Basel am 6. Dezember 1815; siehe LAMPERT [Fn. 24], S. 38 f.).

<sup>27</sup> JOSEF LACHER, *Höre mein Kind und Nachkommenschaft*, Basel 1817 (Druck durch Eberhard Kalt-Zehnder, Zug 1948, und Einband durch Cratander AG, Basel 1948), S. 14 ff. und GANTNER (Fn. 18), S. 46 ff.

<sup>28</sup> Reglement für den katholischen Gottesdienst vom 18. Juni 1822, Ziff. 1. (abgedruckt in ZACCARIA GIACOMETTI, *Quellen zur Geschichte der Trennung von Staat und Kirche*, Tübingen 1926, S. 556).

<sup>29</sup> Quelle: MEZ (Fn. 19), Anh. p. 11; siehe dazu und zum Folgenden HAFNER (Fn. 3), S. 191 f.

<sup>30</sup> «Die Landeskirche ist die evangelisch-reformierte, die Ausübung jedes andern christlichen Glaubensbekenntnisses ist unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen gewährleistet» (§ 15 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 3. Oktober 1833; Quelle: MEZ [Fn. 19], Anh. p 18); siehe dazu auch HENRICI (Fn. 18), S. 177.

deskirchentum<sup>31</sup> eingeführt.<sup>32</sup> Diese landeskirchliche Organisation kennzeichnete auch das Religionsrecht der baselstädtischen Verfassungen vom 8. April 1847<sup>33</sup> und vom 28. Februar 1858<sup>34</sup>.

**c. Landeskirchliche Ordnung auf der Grundlage der Kantonsverfassung von 1875**

*aa. Verhältnis zur evangelisch-reformierten Kirche*

Ein wichtiger Schritt im Hinblick auf die Entflechtung von Kirche und Staat wurde unternommen, als 1874 – freilich unter Beibehaltung des landeskirchlichen Systems – die evangelisch-reformierte Kirche organisatorisch vom Staat losgelöst wurde.<sup>35</sup> Dies war vor allem Folge der im gleichen Jahr totalrevidierten Bundesverfassung, die in den Artikeln 49 und 50 neu die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Kultusfreiheit gewährleistete, weshalb sich auch der Kanton veranlasst sah, sein Verhältnis zu den Kirchen im Sinne einer teilweisen organisatorischen Entflechtung neu zu regeln.<sup>36</sup>

Die Neuerung äusserte sich dadurch, dass im «Gesetz über Organisation der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Basel-Stadt» vom 5. Januar 1874 für die evangelisch-reformierte Kirche in Gestalt von Synode und Kirchenrat eigene Legislativ- und Exekutivorgane geschaffen wurden.<sup>37</sup> Hinzu trat die für das landeskirchliche System typische Unterscheidung von kirchlichen Externa und Interna: Während sich der Staat die Gesetzgebung über die externen kirchlichen Angelegenheiten, also namentlich über das Organisations- und Mitgliedschaftsrecht und über die Beschaffung der Finanzmittel, vorbehielt, überliess er die Regelung der internen Angelegenheiten – wie etwa die Lehre, Verkündigung, Kultus, Seelsorge und Unterweisung – der Kirche, allerdings mit einem staatlichen Vetorecht.

Die Kantonsverfassung von 1875 hat in ihrem § 12 diese Neuerung – wiederum unter grundsätzlicher Beibehaltung der landeskirchlichen Ordnung

---

<sup>31</sup> Siehe zum Begriff der Landeskirche: BEAT FEIGENWINTER, Die römisch-katholischen Kirchgemeinden und Landeskirchen und ihr Verhältnis zur kirchlichen Ordnung unter besonderer Berücksichtigung des partikularrechtlichen und des staatskirchlichen Rechts in der Diözese Basel, unveröffentlichte Diss. iur. Basel 1973, S. 151 ff.

<sup>32</sup> Dieses landeskirchliche System hat sich in einigen Kantonen bis heute erhalten können (so etwa im Kanton Bern; siehe Art. 121 ff. der Berner Kantonsverfassung).

<sup>33</sup> Siehe deren Art. 16 Abs. 1 (Text in MEZ [Fn. 19], Anh. p. 25).

<sup>34</sup> Siehe deren Art. 12 Abs. 1 (Text in MEZ [Fn. 19], Anh. p. 31).

<sup>35</sup> Siehe HAFNER (Fn. 3), S. 192 f., und FUCHS (Fn. 17), S. 357.

<sup>36</sup> Vgl. FUCHS (Fn. 17), S. 356 f., und MEZ (Fn. 19), S. 108 ff.

<sup>37</sup> Gesetzestexte wiedergegeben in: GIACOMETTI (Fn. 28), S. 561 ff.



– auch auf Verfassungsebene nachvollzogen;<sup>38</sup> desgleichen die Verfassung vom 2. Dezember 1889, worin diese staatskirchenrechtliche Bestimmung der Verfassung von 1875 mit unwesentlich geänderten Wortlaut übernommen wurde.<sup>39</sup>

*bb. Verhältnis zur römisch-katholischen und zur Christkatholischen Kirche*

Allerdings wurde die Römisch-katholische Gemeinde nicht in das landeskirchliche System einbezogen. Sie konnte die in den Verfassungen von 1875 und 1889 vorgesehenen demokratischen Auflagen – insbesondere diejenige der demokratischen Pfarrwahl – nicht akzeptieren. Mit einer Eingabe vom 8. Juni 1875 an die eidgenössischen Räte versuchte sie, die Gewährleistung von § 12 der Kantonsverfassung von 1875 zu verhindern. Sie begründete ihr Begehren damit, dass sie «ohne dem katholischen Glauben untreu zu werden, sich diesem § 12 nicht unterziehen» könne. Sie «werde es daher auch nicht; sie wolle gestützt auf ihr Recht und auf die Gewähr der Bundesverfassung, eine freie römisch-katholische Gemeinde sein und bleiben». <sup>40</sup> Trotz dieses Protests der Römisch-katholischen Gemeinde wurde die Kantonsverfassung von den eidgenössischen Räten am 2. Juli 1875 gewährleistet.<sup>41</sup> Daraufhin konstituierte sie sich als privatrechtlicher Verein. Mit Beschluss vom 16. September 1876 nahm der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt zur Kennt-

---

<sup>38</sup> § 12 der Kantonsverfassung vom 10. Mai 1875:  
«1 Die reformirte und die katholische Kirche erhalten durch Gesetz ihre äussere Organisation, nach welcher sie unter Oberaufsicht des Staates ihre inneren confessionellen Angelegenheiten selbständig ordnen. Ihre Geistlichen und ihre kirchlichen Vertreter wählen die zu jeder Kirchgemeinde gehörigen in Gemeindeangelegenheiten stimmfähigen Schweizerbürger.

2 Der Eintritt in diese Kirchen sowie der Austritt aus denselben steht jedem Staatsangehörigen bedingungslos offen. Das Gesetz wird bestimmen, wann Neueintretende die Stimmberechtigung erhalten.

3 Der Staat bestreitet die Cultusbedürfnisse dieser Kirchen und zwar mit Rücksicht auf die zu jeder Kirche, resp. jeder durch die Organisation anerkannten kirchlichen Gemeinschaft gehörigen Mitglieder.» (zit. gemäss MEZ [Fn. 19], S. 117 ff.; beachte auch seine Kommentierung zu § 12; siehe ferner CARL GAREIS/PHILIPP ZORN, Staat und Kirche in der Schweiz. Eine Darstellung des eidgenössischen und kantonalen Kirchenstaatsrechts mit besonderer Rücksicht auf die neuere Rechtsentwicklung und die heutigen Conflictte zwischen Staat und Kirche, Zürich 1877, S. 401 ff.).

<sup>39</sup> § 12 der Verfassung von 1875 als § 19 der Verfassung von 1889.

<sup>40</sup> Zitat aus BBl 1875 III 696; siehe auch HAFNER (Fn. 3), S. 193.

<sup>41</sup> Siehe zum Ganzen: L. R. VON SALIS, Schweizerisches Bundesrecht. Staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. März 1874, erster Band, zweite, bis Ende 1902 fortgeführte Auflage, Bern 1903, S. 303 ff.

nis, dass sich die Römisch-katholische Gemeinde «als freie Kirchengemeinde betrachte und deshalb darauf verzichte, zu dem Staat in ein näheres Verhältnis zu treten».<sup>42</sup>

Das «Gesetz betreffend Organisation der katholischen Landeskirche des Kantons Basel-Stadt» vom 24. Juni 1878 fand so nur auf die in Basel-Stadt inzwischen neu wirkende Christkatholische Kirche Anwendung.<sup>43</sup> Dies hatte zur Folge, dass die Römisch-katholische Gemeinde keine staatlichen Finanzmittel erhielt, obwohl ihre Angehörigen mit ihren Steuern zur Finanzierung der Evangelisch-reformierten Kirche beitragen mussten; dasselbe galt im Übrigen auch für den Bevölkerungsteil jüdischen Glaubens.

## **5. Einführung der «hinkenden» Trennung von Kirche und Staat im Jahre 1910**

### **a. Staatskirchenrechtsreform in Gestalt der «hinkenden» Trennung von Kirche und Staat**

Diese für die Katholiken ungünstige Ausgangslage liess den Ruf nach einer grundlegenden Neuordnung des Verhältnisses von Kirche und Staat aufkommen. Hinzu trat die von sozialdemokratischer Seite erhobene Forderung nach Trennung von Kirche und Staat. «Der katholische Bevölkerungsteil empfand es als unbillig, dass der Staat nur für die Kultusbedürfnisse der evangelischen Kirche aufkam. Die Sozialdemokraten forderten, da Religion ‚Privatsache‘ sei, eine strikte Trennung von Kirche und Staat».<sup>44</sup> Aus diesen Gründen unterzog man die staatskirchenrechtliche Ordnung zu Beginn des 20. Jahrhunderts einer tiefgreifenden Revision.

Im Ergebnis wurde 1910 in Basel-Stadt eine neue staatskirchenrechtliche Ordnung eingeführt, die mit der vom Kirchenrechtler ULRICH STUTZ geprägten Formel der «hinkenden» Trennung von Kirche und Staat umschrieben

---

<sup>42</sup> Text in: GIACOMETTI (Fn. 28), S. 566; siehe auch HENRICI (Fn. 18), S. 204 ff.; ALFRED KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004, S. 347, und MEYER (Fn. 13), S. 115 ff. Anlässlich der Eintragung des Vereins in das Handelsregister «verwahrte» sich der Regierungsrat dagegen, «dass hieraus gefolgert werde, er habe die römisch-kath. Gemeinde dadurch als einen Verein des Privatrechts anerkannt; vielmehr bleibt die bisherige Stellung derselben zum Staate durch den Eintrag in das Handelsregister unberührt und wird in keiner Weise dadurch verändert» (Regierungsratsbeschluss vom 6. Dezember 1883, zitiert nach LAMPERT [Fn. 21], S. 122).

<sup>43</sup> Gesetzestexte wiedergegeben in GIACOMETTI (Fn. 28), S. 566; HAFNER (Fn. 3), S. 193.

<sup>44</sup> FUCHS (Fn. 17), S. 358; siehe auch HAFNER (Fn. 3), S. 194.

werden kann.<sup>45</sup> Die Einführung dieser – mitunter auch als «Basler Lösung»<sup>46</sup> bezeichneten – Staatskirchenordnung war in erster Linie dem für das Revisionsprojekt damals zuständigen Regierungsrat und Professor für Römisches Recht CARL CHRISTOPH BURCKHARDT-SCHAZMANN zu verdanken.<sup>47</sup>

Insgesamt betrachtet ging das staatskirchenrechtliche Modell der «hinkenden» Trennung von einer weitgehenden organisatorischen Entflechtung beider Grössen aus, und zwar so, dass auch die äusseren Angelegenheiten der Kirchen in deren Autonomie belassen wurden.<sup>48</sup> Die Trennung war insofern

---

<sup>45</sup> ULRICH STUTZ, Die päpstliche Diplomatie unter Leo XIII., Abhandlungen der Preussischen Akademie der Wissenschaften. Phil.-Histor. Klasse 1925, Nr. 314, S. 54, Anm. 2. Die Formel «hinkende» Trennung von Kirche und Staat wird auch für das Religionsverfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland verwendet (AXEL FREIHERR VON CAMPENHAUSEN/HEINRICH DE WALL, Staatskirchenrecht. Eine systematische Darstellung des Religionsverfassungsrechts in Deutschland und Europa. Ein Studienbuch, 4. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2006, S. 32 und S. 368).

<sup>46</sup> FUCHS (Fn. 17), S. 357.

<sup>47</sup> Siehe CARL CHRISTOPH BURCKHARDT, Neuzeitliche Wandlungen des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche in der Schweiz, in: Schriften und Vorträge mit einem Geleitwort von Dr. W. Vischer, Basel 1917, S. 140 ff. (beachte zu Burckhardt-Schazmann: JOHANNES GEORG FUCHS, Aus der Praxis eines Kirchenjuristen in der Zeit ökumenischer Begegnung, Zürich 1979, S. 36 ff.). – Siehe zur Revision der baselstädtischen Staatskirchenordnung: Ratschlag Nr. 1746 (Bericht zur zweiten Lesung der Kirchenvorlage [Anzüge Gutzwiller und Dr. Knörr und Kons.] betreffend Änderung von § 19 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vorgelegt den 27. Januar 1910); beachte dazu FUCHS (Fn. 17), S. 357 f.; EDUARD HIS, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Dritter Band: Der Bundesstaat von 1848 bis 1914, Basel 1938, S. 918; KURT JENNY, Basler Verfassungsgeschichte im Überblick, in: SCHMID GERHARD e.a. (Hrsg.), Die Baselstädtische Kantonsverfassung, 2. Aufl., Basel 1997, S. 27; KURT JENNY/JOSEF ZWICKER, Die Entflechtung von Kirche und Staat in Basel. Über die Beziehungen zwischen Staat und Evangelisch-reformierter Kirche in den ersten Jahren nach der sogenannten Trennung 1911 bis ca. 1926, in: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde 91/1991, S. 281 ff.; CARL MIRBT, Randglossen zu der Basler Kirchenverfassung, in: Deutsch evangelische Monatsblätter für den gesamten deutschen Protestantismus, Leipzig 1919, S. 1 ff.; FRIEDRICH SPEISER, Staatliche Neuordnung des Verhältnisses von Kirche und Staat in den schweizerischen Kantonen Genf und Basel, in: Archiv für katholisches Kirchenrecht 93/1913, S. 571 ff.; DIETRICH STAEHELIN, Staatsaufsicht und Autonomie der öffentlich-rechtlichen Kirchen in Basel, Diss. iur. Basel 1946, insb. S. 82 ff.

<sup>48</sup> § 19 KV in der Fassung von 1910 lautet wie folgt (Quelle: GIACOMETTI [Fn. 28], S. 613 f. [Grossratsbeschluss betreffend Partialrevision der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 9. Dezember 1889 vom 10. Februar 1910]):  
«Die reformierte und die christkatholische Kirche des Kantons haben öffentlich-rechtliche Persönlichkeit.

Sie ordnen ihre Verhältnisse selber, bedürfen aber, ausgenommen bei rein kirchlichen Bestimmungen, für ihre Verfassung und ihre allgemeinen Erlasse der Genehmigung des Regierungsrates. Diese Genehmigung ist zu erteilen, wenn die kirchliche Organi-

«hinkend», als die Kirchen weiterhin am öffentlichen Recht partizipierten und ihre Erlasse vom Regierungsrat zu genehmigen waren. Überdies wurden den öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen eine demokratische Organisationsform – insbesondere die demokratische Wahl der Geistlichen – und die Einrichtung eines Schutzes für innerkirchliche Minderheiten vorgeschrieben. Statt staatlicher Finanzierung mussten die öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen ihre Finanzen mittels Kirchensteuern selber beschaffen.<sup>49</sup>

## **b.           Universität und Schule**

Trotz dieser erheblichen Entflechtungsschritte wurde die evangelisch-reformiert ausgerichtete Theologische Fakultät an der als unselbstständige Anstalt des Kantons Basel-Stadt betriebenen Universität weiterhin beibehalten. Forderungen, die Mitte der zwanziger Jahre im Grossen Rat deren Abschaffung verlangten, stiessen ins Leere.<sup>50</sup> Im 1937 revidierten Universitätsgesetz wurde am Weiterbestand der Theologischen Fakultät festgehalten.<sup>51</sup> Vom Staat getrennt wurde jedoch der vom Kanton finanzierte evangelisch-reformierte Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen, allerdings ebenfalls erst in den zwanziger Jahren. Die Trennung wurde so vollzogen, dass allen religiösen Gemeinschaften der Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen ermöglicht wurde, unter der Voraussetzung, dass sie diesen selber bezahlen.<sup>52</sup>

---

sation auf demokratischer Grundlage fusst und insbesondere die Wahl der gesetzgebenden Behörde, der Gemeindevorstände und der Geistlichen durch die stimmberechtigten Mitglieder vorsieht, wenn jeder Kantonseinwohner der betreffenden Konfession, der nicht ausdrücklich austritt, als Mitglied anerkannt und den Bedürfnissen der Minderheiten angemessener Spielraum gewährt wird, und wenn die Bestimmungen der Bundes- und der Kantonsverfassung, sowie der in ihrer Ausführung erlassenen Staatsgesetze gewahrt sind.

Die reformierte und die christkatholische Kirche verwalten ihre Vermögen selbständig unter Oberaufsicht des Regierungsrates. Sie sind berechtigt, Kultussteuern von ihren Angehörigen zu erheben. Die Steuererlasse sind regierungsrätlicher Genehmigung zu unterbreiten.

Innerhalb der verschiedenen Bestimmungen erfolgt die nähere Ordnung der Anwendungsfälle, Voraussetzungen, Wirkungen und Formen der staatlichen Genehmigung und Oberaufsicht durch Staatsgesetz.»

<sup>49</sup> JENNY (Fn. 47), S. 27, und CHRISTOPH WINZELER, Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2005, S. 96.

<sup>50</sup> Siehe JENNY/ZWICKER (Fn. 47), S. 292 ff.

<sup>51</sup> BONJOUR (Fn. 9), S. 791, und JENNY/ZWICKER (Fn. 47), S. 293.

<sup>52</sup> Siehe JENNY/ZWICKER (Fn. 47), S. 294 ff.

**c. Verhältnis zur Römisch-katholischen und zur Israelitischen Gemeinde**

In die öffentlich-rechtliche Anerkennung, verbunden mit der entsprechenden kirchlichen Steuerhoheit, waren 1910 vorerst nur die Evangelisch-reformierte Kirche und die Christkatholische Kirche einbezogen worden.<sup>53</sup> Da der Kanton wie erwähnt den Kirchen vorschrieb, ihre Organe, einschliesslich der Geistlichen, demokratisch wählen zu lassen, war es der privatrechtlich organisierten Römisch-katholischen Gemeinde 1910 nicht möglich, sich dem neuen System anzuschliessen. Der hierarchisch-episkopale Aufbau der römisch-katholischen Universalkirche widersprach diesen Demokratieerfordernissen. Auch die Israelitische Gemeinde blieb davon ausgeschlossen, obwohl der Regierungsrat mit Grossratsbeschluss vom 10. April 1902 «betreffend die Bewilligung zur Anlegung eines Friedhofs durch die hiesige Israelitische Gemeinde»<sup>54</sup> ermächtigt wurde, der Israelitischen Gemeinde einen Friedhof auf dem Kantonsgebiet zu bewilligen, der anschliessend im Jahre 1903 tatsächlich auch eröffnet werden konnte.

**d. Kultussubventionsverbot**

Im Sinne einer Abgeltung wurden allerdings die Römisch-katholische Gemeinde, aber auch die Christkatholische Kirche und die Israelitische Gemeinde für ihren Anteil am Kirchen- und Schulgut mit einem einmaligen Beitrag aus allgemeinen Staatsmitteln abgefunden. Die Römisch-katholische Gemeinde erhielt Fr. 200'000.-, die Christkatholische Kirche Fr. 150'000.- und die Israelitische Gemeinde Fr. 15'000.-.<sup>55</sup> Mit Ausnahme der Predigerkirche, die samt dem Pfarrhaus der Christkatholischen Kirche übergeben und der Clarakirche, die der Römisch-katholischen Gemeinde zur Nutzniessung überlassen wurde, gingen sämtliche Liegenschaften an die Evangelisch-reformierte Kirche über. Damit wurde das Kirchen- und Schulgut aufgelöst und die Grundlage für die Finanzierung der Kirchen aus Staatsmitteln beseitigt. Dementsprechend wurde in der Kantonsverfassung von 1910 festgehalten,

---

<sup>53</sup> HAFNER (Fn. 2), S. 115.

<sup>54</sup> SG 390.900. Siehe auch den Beschluss des Regierungsrates «betreffend Bewilligung eines besonderen israelitischen Friedhofs» (vom 18. November 1947; ebenfalls SG 390.900). Beachte dazu ACHIM NOLTE, Jüdische Gemeinden in Baden und Basel. Eine rechtsvergleichende Studie über ihr Recht und ihre rechtliche Stellung, Berlin 2002, S. 312 ff.

<sup>55</sup> Siehe Einführungsbestimmungen im Grossratsbeschluss betreffend Partialrevision der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 9. Dezember 1889 vom 10. Februar 1910, abgedruckt in: GIACOMETTI (Fn. 28), S. 614 f.; beachte dazu HENRICI (Fn. 18), S. 261; vgl. auch HAFNER (Fn. 3), S. 195.

dass «eigentliche Kultuszwecke aus Staats- und Gemeindemitteln nicht unterstützt werden dürfen».<sup>56</sup> Dieses Kultussubventionsverbot kam den Angehörigen der römisch-katholischen Konfession und dem Bevölkerungsteil jüdischen Glaubens entgegen, weil sie seither mit ihren Steuern nicht mehr an eigentliche Kultuszwecke fremder Religionsgemeinschaften beitragen mussten. Die paritätische Gleichbehandlung der Römisch-katholischen Gemeinde und der Israelitischen Gemeinde mit der Evangelisch-reformierten Kirche und der Christkatholischen Kirche als öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften war indessen noch nicht hergestellt.

## **6. Die staatskirchenrechtliche Ordnung von 1972**

### **a. Öffentlich-rechtliche Anerkennung der Römisch-katholischen und der Israelitischen Gemeinde**

Im Jahre 1969 scheiterte das Projekt zur Wiedervereinigung beider Basel. Die vom Stimmvolk des Kantons Basel-Landschaft abgelehnte Wiedervereinigungsverfassung ging von der Gleichbehandlung aller damals relevanten Kirchen und Religionsgemeinschaften aus und hatte deshalb auch für die römisch-katholische Kirche und die Israelitische Gemeinde die öffentlich-rechtliche Anerkennung vorgesehen.<sup>57</sup> Um das 1910 noch nicht eingelöste Postulat nach paritätischer Behandlung aller traditionell im Kanton Basel-Stadt wirkenden Religionsgemeinschaften gleichwohl zu realisieren, wurden 1972 die staatskirchenrechtlichen Bestimmungen der Kantonsverfassung dahingehend revidiert, dass auch die Römisch-katholische und die Israeliti-

---

<sup>56</sup> § 19b in der Fassung von 1910 lautet wie folgt (Quelle: GIACOMETTI [Fn. 28], S. 613 f. [Grossratsbeschluss betreffend Partialrevision der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 9. Dezember 1889 vom 10. Februar 1910]):

«Mit Ausnahme der Ausgaben für den Dienst von Geistlichen an den öffentlichen Spitälern, Asylen, Gefängnissen, Waisen- und Zwangsfürsorgeanstalten, dürfen eigentliche Kultuszwecke aus Staats- und Gemeindemitteln nicht unterstützt werden.

Von diesem Verbote werden nicht berührt Beiträge für Erhaltung geschichtlicher Kunstdenkmäler und für Anschaffung und Unterhalt von Gegenständen, die nicht ausschliesslich Kultuszwecken, sondern auch andern, öffentlichen oder gemeinnützigen, Interessen dienen».

<sup>57</sup> Siehe PATRICK MÜLLER, Das gescheiterte Wiedervereinigungsverfahren der Halbkantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Die Probleme bei der Gewährleistung politischer Normen von Kantonsverfassungen durch die Bundesversammlung, dargestellt anhand der Basler Wiedervereinigungsartikel, Basel e.a. 2004, S. 193; siehe auch JENNY (Fn. 47), S. 27.

sche Gemeinde öffentlich-rechtliche Anerkennung finden konnten.<sup>58</sup> Dabei wurde die Staatskirchenordnung von 1910 grundsätzlich bestätigt, zugleich aber die kirchliche Autonomie erweitert und namentlich auch die Vorschrift der demokratischen Pfarrwahl und die Minderheitenschutzbestimmungen gestrichen, was es der römisch-katholischen Kirche erleichterte, sich öffentlich-rechtlich anerkennen zu lassen.<sup>59</sup> Mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der römisch-katholischen Kirche verband sich zudem auch ein Namenswechsel: Diese nannte sich nicht mehr «Römisch-katholische Gemeinde Basel-Stadt», sondern seit 1972 «Römisch-Katholische Kirche Basel-Stadt».

Die Erweiterung der kirchlichen Autonomie äusserte sich vor allem darin, dass nur noch Erlass und Änderungen der Kirchenverfassung und – im Falle der Erhebung von Kirchensteuern – auch die Steuerordnungen, nicht aber sämtliche Erlasse auf Gesetzesstufe wie noch unter der bisherigen Ordnung der Genehmigung durch den Regierungsrat bedurften.<sup>60</sup> Die Genehmigung musste erteilt werden, wenn weder Bundesrecht noch kantonales Recht verletzt wurde.

Die Autonomie wurde dadurch unterstrichen, dass das Subventionsverbot beibehalten wurde. Alle öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen und die Israelitischen Gemeinde deckten ihren Finanzbedarf mit eigenen Steuern, die getrennt von den Staatssteuern von ihnen selbst eingezogen wurden. Im Unterschied zu vielen anderen kantonalen religionsrechtlichen Ordnungen mussten zudem die juristischen Personen keine Kirchensteuern bezahlen.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Siehe dazu und zum Folgenden FUCHS (Fn. 17), S. 363 f.; HAFNER (Fn. 3), S. 196 f.; DERS. (Fn. 2), S. 116 ff.; KÖLZ (Fn. 42), S. 353, und WINZELER (Fn. 49), S. 93 ff.

<sup>59</sup> Siehe Ratschlag und Entwurf Nr. 6897 zu einem Grossratsbeschluss betreffend Vornahme einer partiellen Verfassungsänderung und zu einem Grossratsbeschluss betreffend Revision der Kantonsverfassung vom 2. Dezember 1889 (Änderung von § 19 und Aufhebung der Einführungsbestimmungen zu den §§ 19, 19a und 19b) sowie Bericht zum Anzug E. Keller und Konsorten betreffend Änderung von § 19 der Kantonsverfassung (dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt vorgelegt am 13. April 1972), insb. 8 f.; beachte ferner Ratschlag und Entwurf Nr. 7017 zu einem Gesetz betreffend die Staatsoberaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Kirchen und die Israelitische Gemeinde sowie über die Verwendung von Staats- und Gemeindemitteln zu Kirchenzwecken / Kirchengesetz (dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt vorgelegt am 20. September 1973), insb. S. 4.

<sup>60</sup> Ratschlag und Entwurf Nr. 6897 (Fn. 59), S. 8. Beachte dazu und zum Folgenden auch HAFNER (Fn. 3), S. 228 ff.

<sup>61</sup> Diejenigen Kantone, in denen die juristischen Personen – wie in Basel-Stadt – keine Kirchensteuern bezahlen müssen, bilden die Minderheit (siehe FERDINAND ZUPPINGER, Zur Kirchensteuerpflicht juristischer Personen, in: LOUIS CARLEN [Hrsg.], Die Kirchensteuer juristischer Personen in der Schweiz, Freiburg /Schweiz 1988, S. 21).

**b. Regelung des Verhältnisses zum Bistum Basel**

Wie hiervor erwähnt bildete das Konkordat vom 26. März 1828 die Grundlage für das Verhältnis des Kantons zum Bistum Basel.<sup>62</sup> Allerdings trat der Kanton dem Konkordat im Jahre 1829 nur für die katholische Bevölkerung des Birsecks bei. Der Beitritt galt somit nach der Kantonstrennung im Jahre 1833 nur noch für den Kanton Basel-Landschaft, zumal das Birseck einen Gebietsteil des Kantons Basel-Landschaft bildete. Für die bis ins 20. Jahrhundert zunehmende Zahl von Angehörigen der römisch-katholischen Konfession im Kanton Basel-Stadt galt das Konkordat nicht. Im Anschluss an die 1972 erfolgte öffentlich-rechtliche Anerkennung der Römisch-katholischen Gemeinde drängte es sich daher auf, dass auch der Kanton Basel-Stadt für den römisch-katholischen Bevölkerungsteil dem Konkordat beiträt. Der Beitritt erfolgte schliesslich im Jahre 1978.<sup>63</sup>

Geregelt wurde damit zugleich auch die Zugehörigkeit des rechts des Rheins liegenden Kleinbasels zum Bistum Basel. Wegen der auf Kleinbasler Boden liegenden Clarakirche besass die Römisch-katholische Gemeinde ihren Mittelpunkt im Kleinbasel, das als rechtsrheinisches Gebiet ursprünglich dem Bistum Konstanz angehörte. Die baselstädtischen Katholiken wurden deshalb vom Kanton bis zum Konkordatsbeitritt im Jahre 1978 als dem Bistum Konstanz zugehörig betrachtet, obwohl sie kirchlicherseits dem Bistum Basel zugeordnet wurden und die Behörden mit der Zuständigkeit des Bischof von Basel für die Römisch-katholische Gemeinde stillschweigend einverstanden waren.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Siehe 4. a. bb. hiervor.

<sup>63</sup> Vor ihm waren die Kantone Thurgau, Aargau und Basel (vor der Kantonstrennung und nur für die katholische Bevölkerung des Birseckbezirks; ab 1833 gehörte nur der Kanton Basel-Landschaft für den Birseckbezirk, nicht aber der Kanton Basel-Stadt dem Konkordat an) beigetreten. Gleichzeitig mit dem Kanton Basel-Stadt haben sich 1978 auch die Kantone Basel-Landschaft im Sinne eines Vollbeitritts für die ganze römisch-katholische Bevölkerung und der Kanton Schaffhausen dem Konkordat angeschlossen. Drei Jahre später trat 1981 schliesslich auch der neu geschaffene Kanton Jura dem Konkordat bei. Insgesamt gehören heute somit dem Bistum Basel 10 Kantone an (siehe zu dieser Entwicklung EHRENZELLER [Fn. 20], S. 65 ff.). – Der Kanton Basel-Stadt ist dem ohne Mitwirkung des Heiligen Stuhls unter den Kantonen abgeschlossenen Langenthal-Luzern Gesamtvertrag (siehe Fn. 23 hiervor) zwar formell nicht beigetreten. In Fussnote 1) zum in SG 190.510 publizierten Vertragstext wird jedoch klargestellt, dass der Kanton Basel-Stadt «als vollberechtigter Diözesankanton im Rahmen des GRB vom 1.7.1976 auch die mit der interkantonalen Vereinbarung verbundenen Rechte und Pflichten übernommen, bzw. an die Römisch-katholische Kirche Basel-Stadt delegiert hat».

<sup>64</sup> LAMPERT (Fn. 21), S. 316.



Mit dem Konkordatsbeitritt wurde die Römisch-Katholische Kirche Basel-Stadt zugleich ermächtigt, die Zweierdelegation des Kantons Basel-Stadt in der Konferenz der zum Bistum gehörenden Kantone, der so genannten Diözesankonferenz,<sup>65</sup> zu bestimmen<sup>66</sup>; dies als Gegenrecht für die Verpflichtung, dass der finanzielle Anteil von Basel-Stadt nicht vom Kanton selbst, sondern von der öffentlich-rechtlich anerkannten Römisch-Katholischen Kirche des Kantons Basel-Stadt übernommen wird.<sup>67</sup> Die Hauptaufgabe der Diözesankonferenz bestand und besteht auch heute noch darin, bei der Bischofswahl mitzuwirken. Gemäss Art. 5 des Konkordats wird nämlich der Bischof von Basel – entgegen dem im kanonischen Recht vorgesehenen Ernennungsrecht des Papstes<sup>68</sup> – von den zehn, den einzelnen Kantonen zugeteilten<sup>69</sup> Domherren des insgesamt siebzehn Domherren zählenden Domkapitels gewählt.<sup>70</sup> Dabei beansprucht die Diözesankonferenz jeweils ein Streichungsrecht von drei auf einer ihr vom Domkapitel unterbreiteten Liste von sechs Kandidaten.<sup>71</sup>

Die Mitwirkung der Kantonsvertretungen bei der Bischofswahl ist unter anderem vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Kantone aufgrund des Konkordats verpflichtet sind, finanzielle Beiträge an das Bistum zu entrichten. Diese Verpflichtung ist auf die Säkularisation der schweizerischen Quart des

---

<sup>65</sup> Siehe zur Diözesankonferenz: EHRENZELLER (Fn. 20, passim).

<sup>66</sup> Siehe Ziffer 1. des Grossratsbeschlusses betreffend Ermächtigung des Regierungsrates zum Vollzug des Beitritts des Kantons Basel-Stadt zur Übereinkunft für die Organisation des Bistums Basel vom 26. März 1828 (Bistumskonkordat) vom 1. Juli 1976 (SG 190.500) und FUCHS (Fn. 17), S. 364; beachte dazu und zum Folgenden auch HAFNER (Fn. 3), S. 228 ff.

<sup>67</sup> Siehe Ziffer 3. des Grossratsbeschlusses betreffend Ermächtigung des Regierungsrates zum Vollzug des Beitritts des Kantons Basel-Stadt zur Übereinkunft für die Organisation des Bistums Basel vom 26. März 1828 (Bistumskonkordat) vom 1. Juli 1976 (SG 190.500) und EHRENZELLER (Fn. 20), S. 215.

<sup>68</sup> Can. 377 § 1 des Codex Iuris Canonici von 1983.

<sup>69</sup> EHRENZELLER (Fn. 20), S. 43.

<sup>70</sup> Diese Art der Bischofswahl ist weltweit nur noch im Bistum St. Gallen so vorgesehen (WINZELER [Fn. 49], S. 128).

<sup>71</sup> Das Listenverfahren mit Streichungsrecht beruht auf keiner expliziten schriftlichen Vereinbarung zwischen den Diözesankantonen und dem Domkapitel bzw. dem Heiligen Stuhl. Es ist aber zur Usanz geworden, zumal es eine geeignete Form darstellt, die dem Domkapitel obliegende Prüfung einer den Regierungen minder genehmen Kandidatur zu gewährleisten. Dieses ist nämlich gemäss dem «Exhortationsbreve ‚Quod ad rem sacram’» von Papst Leo XII. vom 15. September 1828 «an die Kapitularen des Domsenates der Diözese Basel betreffend die Bischofswahl und die Vorschläge zu Domherren» verpflichtet, «vor dem feierlichen Wahlakt» abzuklären, ob die zur Wahl zum Bischof vorgesehenen Personen «der Regierung nicht minder genehm seien» (zitiert nach EHRENZELLER [Fn. 20], S. 245); beachte auch HAFNER (Fn. 3), S. 229.

Bistums Konstanz zurückzuführen und daher als Entschädigungsleistung zugunsten des Bistums zu qualifizieren.<sup>72</sup> Wie hiervoor erwähnt, wurde im Falle des Kantons Basel-Stadt die Beitragsleistung so geregelt, dass sie nicht der Kanton selbst, sondern die öffentlich-rechtlich anerkannte Römisch-Katholische Kirche des Kantons Basel-Stadt zu übernehmen hat.<sup>73</sup> Im Gegenzug dazu wurde diese – wie ausgeführt – berechtigt, die baselstädtische Kantonsvertretung in der Diözesankonferenz zu bestimmen. 1993 beschloss der Kirchenrat der Römisch-Katholischen Kirche Basel-Stadt, dass eine Vertretung der Römisch-Katholischen Kirche in der Diözesankonferenz «durch ein Mitglied des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt für gegeben und notwendig zu betrachten ist».<sup>74</sup> Das Vertretungsrecht wurde seither so wahrgenommen, dass die Römisch-Katholische Kirche Basel-Stadt einerseits den Kirchenratspräsidenten bzw. die Kirchenratspräsidentin und andererseits das für die Kirchen zuständige Regierungsratsmitglied in die Diözesankonferenz delegierte.

---

<sup>72</sup> Siehe die Ausführungen von EHRENZELLER zur Genese dieser Entschädigungsleistungen sowie zum Konnex zwischen dem Mitwirkungsrecht der Kantone bei der Bischofswahl und ihrer Finanzierungsverpflichtung (EHRENZELLER [Fn. 20], S. 29 ff. und S. 215 f.).

<sup>73</sup> Siehe Ziffer 3. des Grossratsbeschlusses betreffend Ermächtigung des Regierungsrates zum Vollzug des Beitritts des Kantons Basel-Stadt zur Übereinkunft für die Organisation des Bistums Basel vom 26. März 1828 (Bistumskonkordat) vom 1. Juli 1976 (SG 190.500) und EHRENZELLER (Fn. 20), S. 215.

<sup>74</sup> Siehe Ziffer 2. des Beschlusses des Kirchenrats der Römisch-Katholischen Kirche Basel-Stadt vom 13. Dezember 1993. Dadurch wurde der Kritik von EHRENZELLER Rechnung getragen, wonach es nicht angehe, dass sich die Kantone in der Diözesankonferenz ganz durch die öffentlich-rechtliche Kantonalkirche vertreten liesse, weil die Kantone in diesem Fall «an dieser Konferenz im eigentlichen Sinne gar nicht mehr repräsentiert» wären (EHRENZELLER [Fn. 20], S. 178).

## 7. Totalrevidierte Kantonsverfassung vom 23. März 2005

Anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung<sup>75</sup> wurde auch das Staatskirchenrecht des Kantons Basel-Stadt einer erneuten Revision unterzogen.<sup>76</sup> Allerdings handelte es sich nicht um eine gleichermassen weit reichende Reform, wie sie im Jahr 1910 vorgenommen wurde. Vielmehr fand bloss eine Nachführung der bestehenden Ordnungen von 1910 und 1972 statt, freilich mit einer nicht unwesentlichen Ergänzung: Neben der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der drei seit 1972 öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen und der Israelitischen Gemeinde wurde neu die Möglichkeit der kantonalen Anerkennung geschaffen. Danach sollen Religionsgemeinschaften die Gelegenheit erhalten, sich vom Parlament «kantonal» anerkennen zu lassen. Sie bleiben auch nach einer kantonalen Anerkennung privatrechtlich und partizipieren deswegen nicht wie die öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen und die Israelitische Gemeinde am kantonalen öffentlichen Recht. Sie können daher auch nicht von ihren Mitgliedern Steuern erheben. Bei der kantonalen Anerkennung handelt es vielmehr um eine Art staatlicher Respektsbezeugung<sup>77</sup> gegenüber Religionsgemeinschaften, die nicht öffentlich-rechtlich anerkannt werden können oder wollen, gegebenenfalls verbunden mit Vorteilen für die jeweils anerkannte Religionsgemeinschaft.

## 8. Schlussbemerkungen

Die Entwicklung des Verhältnisses des Staates zu Kirchen und Religionsgemeinschaften bestätigt die eingangs geäusserte Feststellung, wonach Eigen-

---

<sup>75</sup> Die totalrevidierte Verfassung wurde am 23. März 2005 vom Verfassungsrat verabschiedet und am 30. Oktober 2005 vom Stimmvolk angenommen. In Kraft gesetzt wurde sie am 13. Juli 2006 (es handelt sich dabei um den so genannten Heinrichstag. Dieser Tag bezieht sich auf den Todestag von Kaiser Heinrich II. am 13. Juli 1024. Heinrich II. gilt als Wohltäter Basels, weil er sich für den Münsterbau eingesetzt hatte. Die Aufnahme Basels in die Eidgenossenschaft wurde denn auch bewusst auf den Heinrichstag, d.h. auf den 13. Juli 1501, festgesetzt [siehe TEUTEBERG, Fn. 8, S. 90 ff.]).

<sup>76</sup> Siehe dazu und zum Folgenden: FELIX HAFNER; Die Regelung des Verhältnisses der Kirchen und Religionsgemeinschaften zum Staat in der neuen Verfassung des Kantons Basel-Stadt, in: SJKR/ASDE 11/2006, S. 131 ff. und DERS. (Fn. 3), S. 198 ff.

<sup>77</sup> Siehe dazu FELIX HAFNER, Mehr Freiheit durch Anerkennung? Anmerkungen zur öffentlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften, in: BREITENMOSER STEPHAN e.a. (Hrsg.), Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat, Liber amicorum Luzius Wildhaber, Zürich/St. Gallen/Baden-Baden 2007, S. 1012 f.

ständigkeit und Distanz des Staates gegenüber Kirchen und Religionsgemeinschaften keine lange Tradition aufweisen. Erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts gelang im Kanton Basel-Stadt eine Entflechtung beider Grössen und wurde das nunmehr über beinahe ein Jahrhundert geltende System der «hinkenden» Trennung von Kirche und Staat eingeführt. Damit wurde einerseits mit der staatlichen Neutralität im religiösen Bereich ernst gemacht. Andererseits wurde im staatlichen Religionsverfassungsrecht nachvollzogen, was sich bereits im 19. Jahrhundert abzuzeichnen begann, nämlich dass im städtischen Gemeinwesen nicht mehr nur eine Konfession präsent ist, sondern dass es sich durch die Einwanderung Andersgläubiger plurikonfessionell und seit der Wende vom 20. zum 21. Jahrhunderts auch multireligiös zusammensetzt.