

Dieser Band behandelt die kirchen-, staats- und völkerrechtlichen Aspekte des Verhältnisses der zehn Diözesanstände zum Bistum Basel. Diese in der katholischen Kirche einzigartige Beziehung beruht auf dem heute noch gültigen Bistumskonkordat von 1828. Die Vertreter der Diözesanstände treffen seither in unregelmäßigen Abständen zur Diözesankonferenz zusammen. Im Mittelpunkt steht dabei die Mitwirkung bei der Bischofswahl. Bestand und Inhalt des von der Diözesankonferenz beanspruchten streichungsrechtes hat auch noch in jüngster Zeit zu heftigen Kontroversen geführt. Ausgehend von den geschichtlichen Quellen prüft der Autor die Rechtslage. Weit größere Bedeutung als bisher angenommen kommt dabei dem Völkerrecht zu. Als höchst interessant erweist sich auch die Rechtsnatur der Diözesankonferenz. Im Schlußkapitel wird anhand von Zeitdokumenten und der neueren Literatur untersucht, wieweit das heutige Verständnis des Verhältnisses Kirche-Staat Änderungen des Bistumskonkordates und der Praxis der Diözesankonferenz erfordert. Die Arbeit ist mit dem Genossenschaftspreis der Universität Basel ausgezeichnet worden.

urger Veröffentlichungen aus dem Gebiete von Kirche und Staat · Band 22

Ehrenzeller: Die Diözesankonferenz

BERNHARD EHRENZELLER

# DIE DIÖZESANKONFERENZ DES BISTUMS BASEL

BAND 22  
DER FREIBURGER VERÖFFENTLICHUNGEN  
AUS DEM GEBIETE VON KIRCHE UND STAAT

UNIVERSITÄTSVERLAG FREIBURG SCHWEIZ

DIE DIÖZESANKONFERENZ  
DES BISTUMS BASEL

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doktors  
beider Rechte an der Hohen Juristischen  
Fakultät der Universität Basel

eingereicht  
von

Bernhard Ehrenzeller

von Oberbüren / SG  
und Metzerlen / SO  
1984

UNIVERSITÄTSVERLAG FREIBURG SCHWEIZ  
1985

Der Verfasser dankt den Delegierten der Diözesankonferenz des Bistums Basel, dem Hochschulrat der Universität Freiburg i. Ü. sowie dem bischöflichen Ordinariat des Bistums Basel für die wertvolle finanzielle Unterstützung, die sie für die Herausgabe dieses Werkes gewährt haben.

*CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek*  
*Ehrenzeller, Bernhard:*

Die Diözesankonferenz des Bistums Basel  
von Bernhard Ehrenzeller. Freiburg, Schweiz:  
Universitätsverlag, 1985.

(Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiete  
von Kirche und Staat; Bd. 22)  
ISBN 3-7278-0331-2

NE: GT

*Meiner verstorbenen Mutter*

*und*

*meinem Vater*

Veröffentlicht mit Unterstützung des Hochschulrates  
der Universität Freiburg Schweiz

© 1985 by Universitätsverlag Freiburg Schweiz  
Paulusdruckerei Freiburg Schweiz  
ISBN 3-7278-0331-2

## VORWORT

Die Diözesankonferenz des Bistums Basel ist eine alt-ehrwürdige Institution. Seit dem Jahre 1828, als die Regierungen der Kantone Luzern, Bern, Solothurn und Zug mit dem Hl. Stuhl das Konkordat betreffend die Reorganisation und Neuumschreibung des Bistums Basel abgeschlossen haben, werden die Vertreter der Konkordatsstände vom Vorortsstand Solothurn in unregelmässigen Abständen zu einer Konferenz, der Diözesankonferenz des Bistums Basel, zusammengerufen. Der Hauptzweck der Diözesankonferenz besteht in der Mitwirkung bei der Wahl des Basler Bischofs und in der Entgegennahme der Loyalitätserklärung des neugewählten Oberhirten. Darüber hinaus hat sich die Konferenz im Verlaufe der Jahrzehnte mit zahlreichen weiteren Aufgaben befasst, die sie teilweise auch heute noch erfüllt.

Die Diözesankonferenz ist aus dem Bestreben der ehemals den Bistümern Basel und Konstanz angehörenden Stände hervorgegangen, die im Gefolge der Französischen Revolution zerstörten, jahrhundertealten Bistumsverhältnisse auf eine neue Rechtsgrundlage zu stellen. Nach jahrelangen, oft erfolglosen Bemühungen der Stände und des Hl. Stuhles kam schliesslich am 26. März 1828 das Basler Bistumskonkordat zustande. Die Geschichte der Diözesankonferenz steht in engstem Zusammenhang mit der Entwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat in den schweizerischen Kantonen: entstanden in einer Zeit mit josephinischem Gedankengut, in welcher der Staat letztlich die gesamte Aufsicht über das Kirchenwesen beanspruchte; von innerer Zerrissenheit bedroht in der Zeit des Kulturkampfes, in der Konfrontation und Provokation die gegenseitigen Beziehungen bestimmte; sich wandelnd und anpassend an den Geist der Entspannung des Verhältnisses von Kirche und Staat, der seit Ende des letzten Jahrhunderts nach und nach ein neues Vertrauensverhältnis aufkommen liess und schliesslich, im Gefolge des 2. Vatikanischen Konzils, sich neu besinnend auf Form und Inhalt staatlicher Mitwirkung in kirchlichen Angelegenheiten. Gerade dieser letzte Aspekt bildet eigentlich den Anlass zu dieser Arbeit.

Eine Untersuchung über die Diözesankonferenz beginnt notwendigerweise bei ihrem geschichtlichen Ansatzpunkt. Anders könnte diese Institution nicht verstanden werden. Ziel dieser Studie ist es, die verschiedenen Rechtsauffassun-

gen über die Rechtsnatur und die Rechte und Pflichten der Diözesankonferenz darzustellen, zu beurteilen und unter heutigen Gesichtspunkten zu würdigen. Ich hoffe damit einen Beitrag zu leisten an die Diskussion, die bei der Bischofswahl des Jahres 1982 im Kreise der Konferenzteilnehmer selber entstanden ist und vertieft werden soll.

Die Diözesankonferenz des Bistums Basel ist für schweizerische Verhältnisse, und vielleicht überhaupt, ein einmaliges Gebilde. Sie hat, aus ganz verschiedenen Gründen, Freunde und Kritiker gefunden. Die Entstehung verdankt sie zwar der Tatsache, dass sich der Hl. Stuhl auf Verhandlungen über die Neuumschreibung des Bistums Basel eingelassen hat. Ihre weitere Entwicklung aber, vorallem ihr Fortbestand in diesem Jahrhundert, in dem sie fast archaisch wirkt, kann nur mit ihrem eigenen Selbstverständnis erklärt werden. Zahlreiche Gespräche mit langjährigen Vertretern und Exponenten der Diözesankonferenz haben mir bestätigt, dass der ungebrochene Wille aller Diözesanstände besteht, auch jener mit mehrheitlich protestantischer Bevölkerung, diese Konferenz in Zukunft weiterbestehen zu lassen. Die aktuelle Bedeutung der Konferenz kommt schon dadurch zum Ausdruck, dass erst vor kurzem (1978/1981) drei weitere Stände dem Konkordat und dem Diözesanverband beigetreten sind. Durch die Tatsache, dass heute zehn Stände, also mehr als ein Drittel aller schweizerischen Kantone, dem Basler Diözesanverband angehören und die Diözesankonferenz auch tatsächlich mit Vertretern beschicken, erhält vor allem die Basler Bischofswahl einen besonderen Stellenwert. Sie wird weitherum als Ausdruck des spezifisch schweizerischen Demokratieverständnisses in kirchlichen Angelegenheiten empfunden. Wieweit diese Haltung mit den Aussagen des 2. Vatikanischen Konzils zum Bischofswahlrecht und mit dem neuen Kodex der römisch-katholischen Kirche übereinstimmt, ist Gegenstand des Schlusskapitels dieser Arbeit. Auch die Projektkommission der schweizerischen Bischofskonferenz «Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz» hat sich in ihrem Kommissionsbericht (1980) eingehend mit dieser Frage befasst, was daraufhinweist, dass eine Neueinteilung der schweizerischen Bistümer, besonders in den Basler Diözesanständen, mit der Bischofswahlfrage aufs Engste verknüpft sein wird.

Die Anregung zum vorliegenden Thema verdanke ich vor allem Herrn alt Regierungsrat Dr. Franz Josef Jeger, der mir auch aufgrund seiner langen Erfahrung in und mit der Diözesankonferenz viele wertvolle Hinweise geben konnte. Speziellen Dank schulde ich dem heutigen Präsidenten der Diözesankonferenz, Herrn Regierungsrat Dr. Alfred Rötheli, der mein Vorhaben stets mit grossem Interesse verfolgt hat und mir wohlwollend zur Seite gestanden ist. Zu Dank verpflichtet bin ich auch Herrn Prof. Johannes Georg Fuchs, Herrn Botschafter Dr. Emanuel Diez, Chef der Direktion für Völkerrecht beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, und Herrn Bischofsarchivar Dr. Franz Wigger, die mir aufgrund ihrer Vertrautheit mit der Materie

wesentliche Anregungen vermitteln konnten und trotz grosser beruflicher Belastung Zeit für Besprechungen gefunden haben. Vorallem aber verdient mein verehrter Doktorvater Prof. Luzius Wildhaber meinen verbindlichsten Dank für die in fachlicher und menschlicher Hinsicht grossartige Betreuung. Herzlichen Dank schliesslich auch an Christine und meiner Schwester Marlise für die umfangreichen Schreibarbeiten und die Unterstützungen verschiedenster Art. Nicht unerwähnt bleiben sollen auch die Freunde und Kollegen, die durch ihre kritischen Bemerkungen mich erst recht angespornt haben, dem Thema auf den Grund zu gehen und die Daseinsberechtigung der Diözesankonferenz in heutiger Zeit zu erforschen: eine Aufgabe, die sich, wie mir scheint, mehr als gelohnt hat.

Metzerlen, im Mai 1984

Bernhard Ehrenzeller

## INHALTSVERZEICHNIS

|                       |    |
|-----------------------|----|
| Abkürzungsverzeichnis | 19 |
| Literaturverzeichnis  | 20 |
| Quellenverzeichnis    | 27 |

### Erstes Kapitel

#### ENTSTEHUNG UND GESCHICHTE DER DIÖZESANKONFERENZ

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>A. Reorganisation des Bistums Basel und Anfänge der Diözesankonferenz</b> | 29 |
| <i>I. Säkularisation der Fürstbistümer Konstanz und Basel</i>                | 29 |
| <i>II. Bistumsprojekte bis 1820</i>                                          | 33 |
| 1. Das solothurnische Bistumsprojekt                                         | 33 |
| 2. Das bernische Bistumsprojekt                                              | 34 |
| 3. Das aargauische Bistumsprojekt                                            | 35 |
| 4. Das Luzerner Bistumsprojekt                                               | 35 |
| 5. Der Bistumsvertrag der Stände Bern und Luzern                             | 36 |
| 6. Der Bistumsvertrag der Stände Solothurn und Aargau                        | 38 |
| <i>III. Der Weg zum Konkordat von 1828</i>                                   | 38 |
| 1. Der Langenthaler Vertrag vom 3. März 1820                                 | 39 |
| 2. Die Verhandlungen zwischen 1820 und 1828                                  | 40 |
| <i>IV. Das Konkordat vom 26. März 1828</i>                                   | 43 |
| <i>V. Der Langenthaler Gesamtvertrag vom 28./29. März 1828</i>               | 45 |
| <i>VI. Wertung des Verhandlungsergebnisses</i>                               | 46 |
| <i>VII. Anfänge der Diözesankonferenz</i>                                    | 48 |
| <b>B. Die Diözesankonferenz seit 1828</b>                                    | 49 |
| <i>I. Die erste Bischofswahl im Jahr 1828</i>                                | 50 |
| <i>II. Die zweite Bischofswahl im Jahre 1854</i>                             | 52 |
| <i>III. Die Wahl von Bischof Lachat im Jahre 1863</i>                        | 55 |

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| IV. Die Amtsenthebung von Bischof Lachat               | 56 |
| V. Die Ernennung Fiala's zum Bischof von Basel         | 58 |
| VI. Die Bischofswahl des Jahres 1888                   | 59 |
| VII. Die Bischofswahl des Jahres 1906                  | 60 |
| VIII. Die Bischofswahl des Jahres 1925                 | 60 |
| IX. Die Bischofswahl des Jahres 1936                   | 61 |
| X. Die Bischofswahl des Jahres 1967                    | 61 |
| XI. Die Bischofswahl des Jahres 1982                   | 64 |
| C. Die Erweiterung des Bistums auf 10 Konkordatsstände | 65 |

## Zweites Kapitel

### DIE RECHTSBEZIEHUNGEN ZWISCHEN DEM HL. STUHL UND DEN DIÖZESANSTÄNDEN ALS GRUNDLAGE DER DIÖZESANKONFERENZ

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| A. Einleitung                                             | 69 |
| B. Die Rechtsbeziehungen der Stände zum Hl. Stuhl         | 70 |
| I. Der Hl. Stuhl als Völkerrechtssubjekt                  | 70 |
| II. Die Kantone als Völkerrechtssubjekte                  | 71 |
| 1. Rechtslage zur Zeit des Konkordatsabschlusses von 1828 | 71 |
| 2. Rechtslage seit 1848                                   | 73 |
| 3. Verträge mit dem Hl. Stuhl als Sonderfrage             | 77 |
| III. Das Konkordat vom 26. März 1828                      | 84 |
| 1. Grundsätzliches                                        | 84 |
| 2. Stellung des Bundes                                    | 86 |
| 3. Stellung des Domkapitels und des Bischofs              | 88 |
| 4. Beitritts- und Beendigungsmöglichkeiten                | 91 |

|                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| IV. Die Bulle «Inter praecipua Nostri Apostolatus munia» vom 7. Mai 1828   | 92  |
| V. Das Exhortationsbreve «Ad Capitulares Senatores» vom 15. September 1828 | 93  |
| VI. Weitere Verträge                                                       | 96  |
| C. Die gegenseitige Rechtsbeziehung der Stände                             | 96  |
| I. Grundbeziehung                                                          | 96  |
| II. Der Langenthaler Gesamtvertrag vom 28./29. März 1828                   | 97  |
| D. Die Rechtsnatur der Diözesankonferenz                                   | 100 |
| I. Vorbemerkung                                                            | 100 |
| II. Die verschiedenen Auffassungen in Lehre und Praxis                     | 100 |
| III. Würdigung                                                             | 104 |

## Drittes Kapitel

### AUFGABEN DER DIÖZESANKONFERENZ

|                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------|-----|
| A. Allgemeines                                                  | 107 |
| B. Rechte                                                       | 108 |
| I. Mitwirkung bei der Bischofswahl                              | 108 |
| 1. Vorbemerkung und Grundfragen                                 | 108 |
| 2. Heute praktiziertes Verfahren                                | 110 |
| 3. Vergleich mit den deutschen Konkordaten des 19. Jahrhunderts | 111 |
| a) Vorbemerkungen                                               | 111 |
| b) Bischofswahlrecht in Bayern                                  | 112 |
| c) Bischofswahlrecht in Preussen                                | 112 |
| d) Bischofswahlrecht in Hannover                                | 113 |

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| e) Bischofswahlrecht in den Staaten der<br>oberrheinischen Kirchenprovinz | 114 |
| f) Beurteilung                                                            | 114 |
| 4. Auslegung des Exhortationsbrevés an das Basler<br>Domkapitel           | 116 |
| a) Einleitung                                                             | 116 |
| b) Entstehung und Wortlaut des Breves                                     | 118 |
| c) Zweck des Breves                                                       | 121 |
| d) Ergebnis                                                               | 123 |
| 5. Praxis der Bischofswahlen und sonstige Hinweise                        | 124 |
| 6. Schlussfolgerungen                                                     | 127 |
| <i>II. Informativprozess und Auskündigung</i>                             | 129 |
| <i>III. Die Loyalitätserklärungen</i>                                     | 134 |
| <i>IV. Der «Landesherrliche Bewilligungsakt»</i>                          | 136 |
| <i>V. Mitwirkung bei der Wahl des Weihbischofs?</i>                       | 138 |
| <i>VI. Weitere Rechte</i>                                                 | 141 |
| 1. Vermögensrechte                                                        | 141 |
| 2. Aufsichtsrechte über diözesankirchliche Stiftungen                     | 141 |
| 3. Andere Aufsichtsrechte                                                 | 142 |
| <b>C. Pflichten</b>                                                       | 142 |
| <i>I. Priesterseminar</i>                                                 | 142 |
| <i>II. Bischöfliche Wohnung</i>                                           | 144 |
| <i>III. Die Einkünfte des Bischofs</i>                                    | 145 |
| <i>IV. Weitere finanzielle Lasten der Stände</i>                          | 148 |
| 1. Einkommen des Weihbischofs                                             | 148 |
| 2. Die Zulage des Domdekans                                               | 148 |
| 3. Ruhegehalt des zurückgetretenen Bischofs                               | 149 |
| 4. Verschiedenes                                                          | 149 |
| <b>D. Besondere Aufgaben</b>                                              | 150 |

## Viertes Kapitel

### WESEN UND ORGANISATION DER DIÖZESANKONFERENZ

|                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------|-----|
| <b>A. Der Diözesanverband als internationale Organisation</b> | 153 |
| <i>I. Vorbemerkungen</i>                                      | 153 |
| <i>II. Der Begriff der internationalen Organisation</i>       | 153 |
| <i>III. Der Verband der Basler Diözesanstände</i>             | 159 |
| 1. Die Dauer                                                  | 159 |
| 2. Die völkerrechtliche Willenseinigung                       | 159 |
| 3. Die Kantone als Mitglieder                                 | 160 |
| 4. Abtretung von Hoheitsrechten                               | 160 |
| 5. Der erlaubte Zweck                                         | 161 |
| 6. Der eigene Wille                                           | 161 |
| 7. Die Organe                                                 | 162 |
| 8. Die Rechtspersönlichkeit                                   | 164 |
| <i>IV. Zusammenfassung</i>                                    | 168 |
| <b>B. Mitgliedschaft</b>                                      | 172 |
| <i>I. Beitritt und Wirkung</i>                                | 172 |
| <i>II. Beendigung</i>                                         | 173 |
| <i>III. Assoziierung</i>                                      | 174 |
| <i>IV. Stellung des Bundes</i>                                | 175 |
| <b>C. Organe des Verbandes</b>                                | 175 |
| <i>I. Diözesankonferenz</i>                                   | 175 |
| 1. Zusammensetzung                                            | 175 |
| a) Regierungsvertreter                                        | 175 |
| b) Vertreter der Synodalverbände                              | 177 |
| 2. Kompetenzen                                                | 180 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 3. Konferenzen                  | 181 |
| a) Einberufung                  | 181 |
| b) Präsidium                    | 181 |
| c) Konferenztage                | 182 |
| d) Tagungsort                   | 182 |
| e) Abstimmungsverfahren         | 182 |
| f) Beschlüsse                   | 184 |
| g) Protokoll                    | 185 |
| 4. Genehmigung der Beschlüsse   | 186 |
| 5. Sanktionen                   | 187 |
| <i>II. Vorort</i>               | 188 |
| 1. Heutige Stellung             | 188 |
| 2. Zusammensetzung              | 189 |
| 3. Aufgaben                     | 190 |
| <b>D. Finanzen</b>              | 191 |
| <b>E. Aussenbeziehungen</b>     | 191 |
| <b>F. Historisches Nachwort</b> | 193 |

## Fünftes Kapitel

### DIE ZUKUNFT DER DIÖZESANKONFERENZ

|                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>A. Einleitung</b>                                                               | 197 |
| <b>B. Das heutige Verständnis der Beziehung von Kirche und Staat</b>               | 199 |
| <i>I. Vorbemerkungen</i>                                                           | 199 |
| <i>II. Die Lehre der römisch-katholischen Kirche über das Verhältnis zum Staat</i> | 200 |

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>III. Die Stellung von Bund und Diözesankantonen gegenüber der Kirche</i>                 | 203 |
| 1. Die Bestimmungen der Bundesverfassung                                                    | 203 |
| 2. Die Ordnung in den Diözesankantonen                                                      | 204 |
| <i>IV. Ergebnis</i>                                                                         | 205 |
| <b>C. Die Freiheit der Bischofswahl</b>                                                     | 207 |
| <i>I. Vorbemerkungen</i>                                                                    | 207 |
| <i>II. Kirchliche Aussagen zum Bischofswahlrecht</i>                                        | 208 |
| 1. Das 2. Vatikanische Konzil und der neue Kodex                                            | 208 |
| 2. Synode 72 und Projektkommission «Bistumsgrenzen»                                         | 209 |
| <i>III. Die Haltung der Diözesankonferenz</i>                                               | 210 |
| <i>IV. Ergebnis</i>                                                                         | 212 |
| <b>D. Möglichkeiten und Grenzen einer Neuorientierung</b>                                   | 214 |
| <i>I. Ablösung der finanziellen Verpflichtungen der Diözesanstände</i>                      | 214 |
| <i>II. Die Diözesankonferenz als Organ der Landeskirchen</i>                                | 216 |
| <i>III. Einbezug einer weiteren kirchlichen Öffentlichkeit in das Bischofswahlverfahren</i> | 218 |
| <i>IV. Verzicht auf die staatlichen Mitwirkungsrechte</i>                                   | 219 |
| <b>E. Gesamtwürdigung</b>                                                                   | 220 |

## ANHANG

- I. Übereinkunft zwischen dem Heiligen Stuhl und den Regierungen der Kantone Luzern, Bern, Solothurn und Zug betreffend die Reorganisation und neue Umschreibung des Bistums Basel (Luzern, den 26. März 1828) und Zusatzvereinbarung vom 2. Mai 1978. 230
- II. Langenthaler Gesamtvertrag der Stände Luzern, Bern, Solothurn, Zug, vom 28. März 1828, betreffend die Organisation des Bistums Basel. 239
- III. Exhortationsbreve von Papst Leo XII an das Basler Domkapitel vom 15. September 1828 245

(Die allgemein gebräuchlichen Abkürzungen sind in der nachfolgenden Liste nicht enthalten. Es wird auf das Abkürzungsverzeichnis der Amtlichen Sammlung der Bundesgerichtsentscheide verwiesen.)

|             |                                                                                                           |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AAS         | Acta Apostolicae Sedis                                                                                    |
| AJIL        | American Journal of International Law                                                                     |
| BYIL        | British Yearbook of International Law                                                                     |
| Can YIL     | Canadien Yearbook of International Law                                                                    |
| CIC         | Codex Iuris Canonici                                                                                      |
| CIJ         | Cour internationale de justice (= ICJ, IGH)                                                               |
| CIJ Recueil | Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la cour internationale de justice (= ICJ Reports) |
| GYIL        | German Yearbook of International Law                                                                      |
| ICJ         | = CIJ                                                                                                     |
| ILC         | International Law Commission                                                                              |
| ÖZöR        | Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht                                                        |
| SJIR        | Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht                                                        |
| WVK/WVRK    | Wiener Konvention über das Vertragsrecht vom 23. Mai 1969                                                 |
| YBILC       | Yearbook of the International Law Commission                                                              |
| ZaöRV       | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (BRD)                                    |
| ZSKG        | Zeitschrift für schweizerische Kirchengeschichte                                                          |

## LITERATURVERZEICHNIS

- Albrecht, Alfred*, Koordination von Staat und Kirche in der Demokratie, Freiburg, Basel, Wien, 1965.
- Attenhofer, Karl*, Die rechtliche Stellung der kath. Kirche gegenüber der Staatsgewalt in der Diözese Basel (3 Hefte), Luzern (1867–1871).
- Aubert, Jean-François*, Petite Histoire constitutionnelle de la Suisse, Bern, 1974.
- Berber, Friedrich*, Lehrbuch des Völkerrechts, 3 Bde. 2. Aufl., München, 1975/1969/1977.
- Bernier, Ivan*, International Legal Aspects of Federalism, London, Longmans, 1973.
- Bieri, Hermann*, Zeitgenössische Korrespondenz zur Reorganisation des Bistums Basel 1815–1828, Lenzburg, 1975.
- Bischofswahl*, Die erste Bischofswahl zu Solothurn im Jahre 1828; aus den hinterlassenen Papieren eines verstorbenen Domkapitularen (Martin Wysing, Kapitelssekretär), Luzern, 1863.
- Bistum Basel*, Das Bistum Basel 1828–1928, Gedenkschrift zur Hundertjahrfeier, Solothurn, 1928.
- Im Dienste des Heiles. Das Bistum Basel in Geschichte und Gegenwart. Zum 150-jährigen Bestehen des neuumschriebenen Bistums Basel, hrsg. v. Bischöfl. Ordinariat, Solothurn, 1979.
- Blumenwitz, Dieter*, Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge, München, 1972.
- Boner, G.*, Das Bistum Basel. Ein Überblick von den Anfängen bis zur Neuordnung 1828. Sonderdruck aus dem Freiburger Diözesanarchiv, 88. Band, Dritte Folge, Band 20, 1968.
- Bothe, Michael*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Berlin, Heidelberg, New York, 1977.
- Bowett, D. W.*, The Law of International Institutions, 4. Aufl., London, Stevens & Sons, 1982.
- Brownlie, Ian*, Principles of Public International Law, 3. Aufl., Oxford, 1979.
- Bruhin, Josef*, Die beiden vatikanischen Konzile und das Staatskirchenrecht der Schweizerischen Bundesverfassung. Theologische Überlegungen zum Verhältnis von Kirche und Staat, veröffentlicht in: Band 17 der Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiet von Kirche und Staat, Freiburg, 1975.
- Burckhardt, Walter*, Kommentar der schw. Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern, 1931.
- Schweizerisches Bundesrecht, staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, Fortsetzung des Werkes von Salis, 6 Bde., Frauenfeld, 1930 ff.
- Bury, B.*, Eugen Lachat, Bischof von Basel, Solothurn, 1924. Drs.: Geschichte des Bistums Basel und seiner Bischöfe, Solothurn, 1927.
- Casaroli, Agostino*, Der Heilige Stuhl und die Völkergemeinschaft, Berlin, 1981.
- Colliard, Claude Albert*, Institutions des relations internationales, 6. Aufl., Paris, Précis Dalloz, 1974.
- O'Connel, D. P.*, International Law, 2 Bde., 2. Aufl., London, 1970.
- Conzemius, Viktor*, Die Entstehung des neuen Bistums Basel im Ringen zwischen Staatskirchentum und kirchlicher Autonomie, Festvortrag zur 150-Jahr-Feier des Bistums, gehalten an der Diözesankonferenz vom 6. Mai 1978, Protokoll dieser Konferenz, 10 ff.
- 150 Jahre Diözese Basel. Weg einer Ortskirche aus dem «Ghetto» zur Ökumene, Basel und Stuttgart, 1979.
- Die Diözesen der Schweiz*, Separatdruck der NZZ, NZZ-Schriften zur Zeit 27, Zürich, 1972.
- Dommann, Hans*, Die Kirchenpolitik im ersten Jahrzehnt des neuen Bistums Basel (1828–1838). Nach Briefen des Bischofs Jos. Karl Amrhyn und anderer. SA aus ZSKG 22–23 (1928–1929), Luzern, 1929.
- Dubler, Herbert*, Der Kanton Aargau und das Bistum Basel, Diss. Zürich, 1921.
- Dürsteler, Johannes*, Die Organisation der Exekutive der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1798 in geschichtlicher Darstellung. Diss. Zürich, 1912.
- Favre, Antoine*, Principes du droit des gens, Fribourg, 1974.
- Feine, Hans Erich*, Persona grata, persona minus grata, in: Festschrift Alfred Schultze, Weimar, 1934.
- Ferrate, D.*, Mémoires I, Rom 1920.
- Fischli, Ernst*, Zu einer neuen Edition der päpstlichen Bulle «Inter praeapicua», in: BJM 1967, 163–186.
- Fleiner, Fritz*, Staat und Bischofswahl im Bistum Basel, Leipzig, 1897.
- Friedberg, Emil*, Der Staat und die Bischofswahlen in Deutschland. Ein Beitrag zur Geschichte der Katholischen Kirche und ihres Verhältnisses zum Staat (mit Aktenstücken), Leipzig, 1874.

- Fuchs, Johannes Georg*, Aus der Praxis eines Kirchenjuristen in der Zeit ökumenischer Begegnung, Eigenverlag des Autors, Basel, 1979 (enthält gesammelte Aufsätze des Verfassers).
- Gardaz, Philippe*, Organisation ecclésiastique cantonale et droit fédéral, Diss. Lausanne (1973).
- Gareis, Karl und Zorn, Philipp*, Staat und Kirche in der Schweiz, 2 Bde., Zürich, 1877 und 1878.
- Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Dte. Ausgabe, Red. Beatrix Mesmer, 3 Bde., Basel, Frankfurt am Main; Helbling und Lichtenhahn, 1982/1983.
- Glauser, Fritz*, Der Kanton Solothurn und die Badener Artikel (1834/35). Freiburg i. Ü., 1960.
- Guggenheim, Paul*, Lehrbuch des Völkerrechts, 2 Bde., Basel, 1947, 1949.
- Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Schriftenreihe der schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Band 2, Bern, 1975 (zit. Handbuch Aussenpolitik).
- Handbuch des katholischen Kirchenrechts*, hrsg. von Joseph Listl, . . . Regensburg, 1983.
- Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2 Bde., hrsg. von Ernst Friesenhahn und Ulrich Scheuner in Verbindung mit Joseph Listl, Berlin, D + H, 1974.
- Hangartner, Yvo*, Staatsrecht, Band I, Zürich, 1980.
- Helvetia Sacra*, hrsg. von Albert Bruckner, Bern, 1972, Bd. I/1, Schweizerische Kardinäle, Das Apostolische Gesandtschaftswesen in der Schweiz, Erzbistümer und Bistümer I.
- His, Eduard*, Die Kompetenz der Kantone zum Abschluss von internationalen Verträgen (besonders Doppelbesteuerungsverträge), in: ZSR (1929), N. F. 48, 31 ff.
- Joos, Robert*, Die Entstehung und rechtliche Ausgestaltung der Eidgenössischen Tagsatzung bis zur Reformation, Diss. Zürich, 1925.
- Jsele, E.*, Die Säkularisation des Bistums Konstanz und die Reorganisation des Bistums Basel, Basel – Freiburg, 1933; Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiete von Kirche und Staat, Band 3.
- Kaiser, J. H.*, Die politische Klausel der Konkordate, Berlin/München, 1949.
- Köck, Heribert Franz*, Die völkerrechtliche Stellung des Heiligen Stuhles, Berlin, 1975.
- Kunz, Josef*, Die Staatenverbindungen, in: Handbuch des Völkerrechts, hrsg. von Fritz Stier-Somlo, Bd. 2, 4. Abt., Stuttgart, 1929.

- Kopp, Max*, Die Geltung des Mehrheitsprinzips in eidgenössischen Angelegenheiten vom 13. Jahrhundert bis 1848 in seiner Bedeutung für die alte Eidgenossenschaft, Diss. Bern, 1959.
- Kothing, M.*, Die Bistumsverhandlungen der schweizerisch-konstanzer Diözesenstände von 1803 – 1862, Schwyz, 1863.
- Lampert, U.*, Kirche und Staat in der Schweiz, Bd. I, Basel – Freiburg (Schweiz), 1929, Bd. II Freiburg (Schweiz) – Leipzig, Bd. III ebd. 1939.
- Lauter, A.*, Streiflichter auf die Verhandlungen zur Reorganisation des Bistums Basel, nach ungedruckten Briefen schweiz. Staatsmänner, in: Kath. Schweizer Blätter, Luzern, 1898, 3 – 18; Luzern, 1900, 131 – 158.
- Lejeune, Yves*, Les cantons suisses dans les relations internationales, Diss. Louvain-la-Neuve, 1983.
- Leutert, Jürg*, Einseitige Erklärungen im Völkerrecht, Diss. Bern, 1979.
- Lexikon für Theologie und Kirche*, 2. völlig neu bearbeitete Aufl., hrsg. von J. Höfer und Karl Rahner, Freiburg, Basel, Wien, 1957 – 1965, Bd. 1 – 10 (nach Stichworten) und 3 Zusatzbände mit den lat.-den. Texten und mit Kommentaren zum zweiten vatikanischen Konzil, Freiburg . . . 1966 – 1968.
- Libson, Ludwig*, Entstehung und Entwicklung des Vorortes der schweizerischen Eidgenossenschaft, Diss. Zürich, 1912.
- Di Marzo, Luigi*, Component Units of Federal States and international Agreements, Diss. Genf, Alphen und Rockville, Sijhoff & Noordhoff, 1980.
- Menzel, Eberhard | Ipsen, Knut*, Völkerrecht, 2. Aufl., München, 1979.
- Mörsdorf, Klaus*, Das neue Besetzungsrecht der bischöflichen Stühle unter besonderer Berücksichtigung des Listenverfahrens, in: Kölner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, hrsg. v. G. Böhne, . . . Bonn, Köln, Berlin, 1933, Heft Nr. 6.
- Mosler, Hermann*, Reflexions sur la personnalité juridique en droit international public, Problèmes de droit de gens, in: Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, A. Pédon, 1964, 228 – 251.
- – Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, in: ZaöRV 22 (1962), 1 – 48.
- Müller, Jörg Paul*, Vertrauensschutz im Völkerrecht, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 56, Köln, Berlin, 1971.
- Müller, Jörg Paul | Wildhaber, Luzius*, Praxis des Völkerrechts, 2. Aufl. Bern, 1982.
- Müller, K.*, Die kath. Kirche in der Schweiz seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts. Eine historische Rundschau, Einsiedeln, 1928.

- Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz*, Dokumentation der Projektkommission «Bistumsgrenzen» der Schweizer Bischofskonferenz, St. Gallen, 1980 (Schweizer Pastoralsoziologisches Institut).
- Oechslin, Heinrich*, Die Völkerrechtssubjektivität des Apostolischen Stuhles und der Katholischen Kirche, Diss., Freiburg i. Ü. (1974), erschienen in: Band 16 der Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiete von Kirche und Staat.
- Peyer, Hans Conrad*, Verfassungsgeschichte der alten Schweiz, Zürich, 1978.
- Reuter, Paul*, Introduction en droit de Traités, Coll. U. Paris, A. Collin, 1972.
- – La Convention de Vienne sur le droit des traités, Paris, A. Collin, 1970.
- – Institutions internationales, 7. Aufl., Paris, 1972.
- Reuter, Paul / Combacau, Jean*, Institutions et relations internationales, Paris, Presses universitaires de France, 1980.
- Rudolf von Rohr, Alois*, Die Bestellung des Dompropstes und der solothurnischen Domherren am Kathedralkapitel nach geltendem Konkordatsrecht, Diss. Rom, 1953, Maschinenschrift, Bibliothek des Bistums Basel.
- Rousseau, Charles*, Droit international public, 4 Bde., 2. Aufl., Paris, 1970–1980.
- von Salis, L. R.*, Schweizerisches Bundesrecht, staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874, bearbeitet im Auftrag des Bundesrates, 2. Aufl., bis Ende 1902 fortgeführt, 5 Bde., Bern, 1903/1904.
- Schermers, Henry G.*, International Institutional Law, 2 Bände, Leiden, 1972.
- Schlochauer, Hans Jürgen*, Der Rechtsschutz gegenüber der Tätigkeit internationaler Behörden, in: Schriften des Institutes für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht, Band 1, Frankfurt am Main, 1952.
- Schmid, J.*, Zur Geschichte des die Diözese Basel betreffenden Bistumsvertrages vom 26. März 1828 und der nachfolgenden Bischofswahlen, in: Katholische Schweizer Blätter NF (1885) 27–47, 187–200, 237–248.
- – Organisation und Aufgaben des Domkapitels im Bistum Basel-Lugano, Referat an der Diözesankonferenz vom 17. April 1947, abgedruckt im Konferenzprotokoll, 13 ff.
- Schmidlin, L. R.*, Entwicklung des Bistums Basel, Laufen, 1907, Die territoriale, jurisdiktionelle und kirchliche Entwicklung des Bistums Basel, Laufen, 1908, S. 65–75 (SA aus den «Geschichts-Blättern», Gratisbeilage zur «Nordschweiz»).
- Schwarzenbach, Walter*, Staatsverträge der Kantone mit dem Ausland, Diss., Zürich (1926).
- Schwendenwein, Hugo*, Das neue Kirchenrecht: Gesamtdarstellung, Graz/Wien/Köln, 1983.

- Schwegler, Th.*, Geschichte der Kath. Kirche in der Schweiz von den Anfängen bis auf die Gegenwart, Stans, 1943.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz*, Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften, 3. vermehrte Aufl., Köln, Berlin, . . . Heymann, 1979.
- – Völkerrecht, 4. Aufl., Köln, 1980.
- Sigrist, Hans*, Solothurnische Geschichte, Bd. 3 Solothurn, 1981.
- Sinclair, Ian F.*, The Vienna Convention of the Law of Treaties, Manchester, 1973.
- Snell, L., Glück, Ch., Henne, A.*, Pragmatische Erzählung der kirchlichen Ereignisse in der kath. Schweiz von der helvetischen Revolution bis auf die Gegenwart, Mannheim, 1850–1854, 3 Bde.
- Strupp, Karl/Schlochauer, Hans Jürgen*, (Hrsg.) Wörterbuch des Völkerrechts, 3 Bde., Berlin, 1960, 1961, 1962 (dazu ein Registerband).
- Studer, Charles*, Staat und Kirche im Kanton Solothurn, Diss. Bern, 1933.
- Stutz, Ulrich*, Über das Verfahren bei der Nomination der Bischofsstühle, in: Sitzungsberichte der Preussischen Akademie der Wissenschaften, Phil.-Hist. Klasse, Berlin, 1928, 229–264;
- – Der neueste Stand des Bischofswahlrechtes, in: Kirchenrechtliche Abhandlungen, Stuttgart, 1909, Heft 58, Nachdruck dieser Ausgabe: Amsterdam, 1965;
- – Konkordat und Codex, Berlin, 1930.
- von Sybel, Friedrich*, Das Recht des Staates bei Bischofswahlen in Preussen. Hannover und der oberrheinischen Kirchenprovinz, Bonn, Cohen, 1873.
- Vautrey, L.*, Histoire des évêques de Bâle, 2 vol., Einsiedeln, 1884–1886.
- Verdross, Alfred/Simma, Bruno*, Universelles Völkerrecht, 2. Aufl., Berlin, 1981.
- Virally, M.*, Sur un pont aux ânes, Les rapports entre droit international et droits internes, in: Mélanges Henri Rolin, Paris, A. Pédan, 1964, 448 ff.
- Weber, Bruno*, Die politische Klausel in den Konkordaten. Staat und Bischofsamt, Hamburg, 1939, Neudruck, Aalen, 1966.
- Wengler, Wilhelm*, Völkerrecht, Bd. I und II, Berlin, 1964.
- Wetzel, Günther Ralf/Rauschin, Dietrich*, The Vienna Convention on Law Treaties, Travaux préparatoires, Frankfurt/M., 1978.
- Wigger, Franz*, Solothurns mühsamer Weg zur Bischofsstadt, in: Jurablätter 40 (1978), S. 118–132.
- – Die Verhandlungen über die Wiederbesetzung der Koadjutorie des Bischofs von Basel nach dem Tod von Propst Viktor Anton von Glutz-Ruchti, in: Jahrbuch f. Soloth. Geschichte 47 (1974), 285–300.

- - Aus der Vorgeschichte der Ernennung von Propst Viktor Anton von Glutz-Ruchti zum Koadjutor des Bischofs von Basel, in: Festgabe Franz Josef Jeger, Solothurn, 1973, 73–90.

*Wildhaber, Luzius*, Treaty Making Power and Constitution, Basel und Stuttgart, 1971.

## QUELLENVERZEICHNIS

Aktenstücke betr. Wiederherstellung und neue Umschreibung des Bistums Basel, Aargau, 1830.

Amtliche Sammlung der in Kraft bestehenden Gesetze und Verordnungen für den Kanton Solothurn vom Jahre 1803 bis und mit 1883, 3 Bde., Solothurn, 1884/1885: als Sammlung Brosi bekannt und in den Anmerkungen verwendet.

Codex Iuris Canonici (CIC; Codex des kanonischen Rechts), Lateinisch-deutsche Ausgabe, hrsg. im Auftrag d. Dt. u. d. Berliner Bischofskonferenz . . . , Kevelaer, 1983.

Diözesanarchiv des Bistums Basel: Dossier Nuntiatur

Protokolle der Diözesankonferenz des Bistums Basel (gedruckt seit 1888), Staatsarchiv Solothurn: in den Anmerkungen abgekürzt als : Protokoll D-K

Schöppe, Lothar, Konkordate seit 1800, Originaltext und deutsche Übersetzung der geltenden Konkordate, Frankfurt/M., Berlin, 1964. Drs.: Neue Konkordate und konkordatäre Verträge, Hamburg, 1970.

Staatsarchiv Solothurn: Diözesanakten

Urkunden zur Geschichte des reorganisierten Bistums Basel, Aarau, 1847.

## ENTSTEHUNG UND GESCHICHTE DER DIÖZESANKONFERENZ

### A. REORGANISATION DES BISTUMS BASEL UND ANFÄNGE DER DIÖZESANKONFERENZ

#### 1. Säkularisation der Fürstbistümer Konstanz und Basel<sup>1</sup>

Der Friedensschluss von Lunéville vom 9. Februar 1801 bedeutete das Ende der einst mächtigen jahrhundertealten deutschen Reichskirche. Unter dem Druck der französischen Waffen sah sich der Kaiser des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation gezwungen, den Talweg des Rheines als Grenze zwischen Frankreich und Deutschland anzuerkennen. Den deutschen Fürsten musste er als Entschädigung für den Verlust ihrer linksrheinischen Gebiete die Säkularisation des weltlichen Besitzes der geistlichen Fürstentümer versprechen. Im Reichsdeputationshauptschluss vom 25. Februar 1803 (RDHS)<sup>2</sup> wurde die Säkularisation noch formell beschlossen und mit Reichsgrundgesetz<sup>3</sup> kurz darauf in Kraft gesetzt. Der Enteignung unterlagen sämtliche Güter der geistlichen Staaten, die nicht unmittelbar der Pflege des Gottesdienstes oder der religiösen Fürsorge des Volkes dienten<sup>4</sup>. Die deutschen Fürsten traten die Rechtsnachfolge des unter sie verteilten geistlichen Besitzes an und übernahmen die weltliche Herrschaft der enteigneten kirchlichen Würdenträger. Das Reichsgrundgesetz gewährleistete aber ausdrücklich den Fortbestand der Bistümer und der Domkapitel als Rechtspersonlichkeiten<sup>5</sup>. Mit dem Eintritt in die

<sup>1</sup> Eine ausgezeichnete, ins Einzelne gehende Beschreibung und Beurteilung der Vorgänge jener Zeit bietet das Werk von *Eugen Jsele*, *Die Säkularisation des Bistums Konstanz und die Reorganisation des Bistums Basel*. Auf die Untersuchung von Jsele stelle ich im folgenden geschichtlichen Teil besonders ab.

<sup>2</sup> Dazu *Jsele*, a.a.O., 59 ff., speziell 62. Ferner allgemein: *Handbuch der deutschen Geschichte*, neu herausgegeben von *Leo Just*, Akad. Verlagsgesellschaft Athenaion, Wiesbaden, Bd. 3/1a, 133 ff., und *Bruno Gebhardt*, *Handbuch der deutschen Geschichte*, Bd. 3, Stuttgart, 1960, 28 ff.

<sup>3</sup> «Der RDHS vom 25. Februar 1803 erwuchs durch das Reichsgutachten der Reichskollegien vom 24. März 1803 und das kaiserliche Ratifikations-Kommissionsdekret vom 27. April 1803 formell als Reichsgrundgesetz in Kraft», *Jsele*, a.a.O., 62, insbesondere N 28.

<sup>4</sup> *Jsele*, a.a.O., 63 ff.

<sup>5</sup> § 62 RDHS; *Jsele*, a.a.O., 65 ff., speziell 67 N 42; Jsele bezeichnet die Bistümer und Domkapitel als «kirchenverfassungsmässig notwendige Institute, indem Bischöfe und Domkapitularen in ihren Kirchensprengeln als Träger hierarchischer Kirchengewalt erscheinen» (66). Wollte daher der RDHS nicht die Kirche als solche treffen, sondern ihr nur die weltlichen Besitzungen entziehen, so musste er die nach dem kanonischen Recht notwendigen Institute im Bestand garantieren.

Rechtsnachfolge des Besitzes der Fürstbischöfe und gefürsteten Domkapitel waren daher die deutschen Erbfürsten zugleich verpflichtet, die bestehenden und zu reorganisierenden Bistümer vermögensmässig zu redotieren<sup>6</sup>.

Das Fürstbistum Konstanz gehörte ganz, das Fürstbistum Basel zum grossen Teil der deutschen Reichskirche an<sup>7</sup>. Die beiden Diözesen umfassten ansehnliche Gebiete auf dem Boden der Eidgenossenschaft<sup>8</sup>. Der weltliche Besitz der Fürstbischöfe und Domkapitel von Konstanz und Basel unterlag demselben Schicksal wie deren übrige Güter auf deutschem und französischem Boden: er wurde säkularisiert<sup>9</sup>.

Die Rechtsnachfolge des Fürstbistums Konstanz trat der spätere Kurfürst von Baden an<sup>10</sup>. Vergebens haben die eidgenössischen Vertreter bei den vermittelnden Mächten zu Regensburg und bei der französischen Regierung versucht, eine Sonderregelung für die schweizerischen Besitztümer des Fürstbistums Konstanz zu erreichen<sup>11</sup>. Sie wurden auf den Vertragsweg mit dem Kurfürsten von Baden verwiesen. Nach zähen diplomatischen Verhandlungen erklärte sich schliesslich der Kurfürst bereit, seine übernommenen Besitztümer auf Schweizerboden den konstanzer Ständen gegen eine Entschädigung von 740 000 Gulden abzutreten. Davon wurden 300 000 Gulden reserviert für die Erfüllung der Rechtspflichten aus Reichsgrundgesetz zur Redotierung von Bistum und Domkapitel und zur Unterstützung des seiner Vermögensrechte enthobenen Fürstbischofs und der Domkapitularen, die ihre wohlverworbenen vermögensmässigen Ansprüche verloren hatten. Die Unterstützungsansprüche galten ad personam und damit nur bis zum Ableben der Bezugsberechtigten<sup>12</sup>.

Der Verhandlungserfolg der eidgenössischen Vertreter bestand darin, dass die Vermögensmasse, die nach Erfüllung der Unterstützungsansprüche gegenüber Fürstbischof und Domkapitularen verblieb, den dem Bistum Konstanz angehörenden Ständen als Dotationskapital für ein zu gründendes schweizeri-

<sup>6</sup> Neben der Verpflichtung zur Redotierung von Bistum und Domkapitel enthält der RDHS einen Pensionierungsanspruch für die ihrer wohlverworbenen Rechte enthobenen Bischöfe und Domkapitularen. *Jsele*, a.a.O., 67ff., 158.

<sup>7</sup> Zur gebietsmässigen Umschreibung des Bistums Konstanz: *Jsele*, a.a.O., 29ff. und *Lampert*, a.a.O., Bd. II, 295ff.; und des Bistums Basel: *Lampert*, a.a.O., Bd. II, 305ff.; *Jsele*, a.a.O., 196 N 11 und *Helvetia Sacra*, a.a.O., 141. Über die Zugehörigkeit des Fürstbistums Basel zum Reiche: *Jsele*, a.a.O., 194 N 5 und *Marco Jorio*, (zit. in N 9), 6.

<sup>8</sup> Der schweizerische Anteil des Bistums Konstanz umfasste ganz oder teilweise das Gebiet der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Luzern, Zürich, Glarus, Zug, Solothurn, Schaffhausen, Appenzell, Basel, Bern, St. Gallen, Aargau und Thurgau. Das Bistum Basel umfasste auf Schweizerboden Teile der Kantone Basel (lk. des Rheins), Aargau (Fricktal), Solothurn (nördlich + W. Jurahöhe + Leimental) und Bern (Jura von der Pierre Pertuis an, das Flussgebiet der Birs mit den Tälern von Tavannes, Moutier und das Lützelthal).

<sup>9</sup> *Marco Jorio*, Der Untergang des Fürstbistums Basel (1792–1815). Diss. Freiburg i. Ue., veröffentlicht in: *Zeitschrift für Schweizerische Kirchengeschichte*, 75 (1981) Heft I–IV, 1–230.

<sup>10</sup> § 5 des Regensburger Rezesses.

<sup>11</sup> *Jsele*, a.a.O., 75ff.: eine Dokumentensammlung zu jenen Verhandlungen findet sich bei *Jsele*, a.a.O., Quellenanhang, 433ff.

<sup>12</sup> *Jsele*, a.a.O., 115ff., speziell 119ff.; ein Quellennachweis findet sich bei *Jsele*, a.a.O., 434ff.: die Übereinkunft zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kurfürstentum Baden vom 6. Februar 1804 ist abgedruckt bei *Jsele*, a.a.O., 462ff. sowie in: *Urkunden zum Repertorium der Abschiede der Eidgenössischen Tagsatzung vom Jahr 1803 bis Ende des Jahres 1813*, XXV.

ches Nationalbistum verblieb. So beendete der Vertrag mit dem Kurfürsten von Baden vom 6. Februar 1804 einerseits jegliche weltliche Herrschaft des Kurfürsten auf Schweizergebiet<sup>13</sup> und gewährte den konstanzer Ständen andererseits ein Dotationskapital für die Gründung eines ausschliesslich schweizerischen Bistums<sup>14</sup>.

Mit Apostolischem Breve vom 2. November 1814 vollzog Papst Pius VII die Trennung des schweizerischen Gebietes vom Bistum Konstanz und ernannte Propst Franz Bernhard Göldlin von Tiefenau in Beromünster zum Apostolischen Administrator für diese Gebiete<sup>15</sup>. Damit war auch die geistliche Unabhängigkeit vom Reiche besiegelt.

Das Bistum Basel, dessen Anfänge in römische Zeit zurückreichen, gilt als eines der alten Bistümer in der Katholischen Kirche<sup>16</sup>. Die Bischöfe erlangten mit der Zeit, durch Länderschenkungen begünstigt, die Stellung von Reichsfürsten. Infolge der Reformationsbewegung verliess der Bischof aber Sitz und Kirche zu Basel. Seit 1529 war Pruntrut bischöfliche Residenz<sup>17</sup>. Das Domkapitel, das nach der Flucht aus Basel im Elsass und in Freiburg im Breisgau Zuflucht suchte, liess sich schliesslich in Arlesheim nieder<sup>18</sup>.

Die Französische Revolution beendete die weltliche Herrschaft des Fürstbischofs von Basel. Bischof Josef Sigismund von Roggenbach musste nach Konstanz fliehen. Der grösste Teil seines Bistums wurde, nach der Einverleibung in die französische Republik, der Diözese Strassburg zugeteilt<sup>19</sup>. Der

<sup>13</sup> § 29 RDHS bestimmte bereits, dass alle und jede Gerichtsbarkeit eines Fürsten, Standes oder Mitgliedes des deutschen Reiches in dem Bezirk des helvetischen Territoriums aufgehoben sei. Die Besitzungen und Gefälle aber waren den deutschen Besitzern und Perzipienten gewährleistet.

<sup>14</sup> Dieses Bistum sollte im Rahmen eines Konkordates mit dem Hl. Stuhl umschrieben werden. Die eidgenössischen Vertreter wollten sich in dieser Hinsicht eine möglichst grosse Freiheit sichern. *Jsele*, a.a.O., 116. Allgemein zur Situation in der Schweiz nach dem Untergang der Reichskirche: *Handbuch der Schweizer Geschichte*, Verlag Berichthaus Zürich, 1977, Bd. 2, 902, speziell N 165 mit zahlreichen Literaturangaben.

<sup>15</sup> *Lampert*, a.a.O., Bd. 3, Nr. 3 und 4, 8ff. *Jsele*, a.a.O., 204ff.; nach dem Tod von Administrator Göldlin wurde das Gebiet teils dem Bistum Chur, teils dem neu errichteten Bistum St. Gallen einverleibt und deren Bischöfen provisorisch unterstellt. *Jsele*, a.a.O., 51f.; *Lampert*, a.a.O., Bd. II, 305.

<sup>16</sup> *Lampert*, a.a.O., 305ff. mit Literaturangaben unter N 73. Siehe dazu auch die sehr fundierten Artikel von *Max Banholzer* und *Georg Boner* in: *Das Bistum Basel, Aufsätze zur 150-Jahr-Feier seiner Gründung*, Separatdruck aus «*Jurablätter*» 40. Jahrgang, Heft 7/8, Juli/August 1978; sowie: *Georg Boner*, *Das Bistum Basel*, a.a.O. Ferner auch: *Rudolf Pfister*, *Kirchengeschichte der Schweiz*, Zürich, 1964, Bd. I, S. 60 und *Helvetia Sacra*, a.a.O., 127ff.

<sup>17</sup> Pruntrut gehörte zwar zum Fürstbistum Basel, kirchlich aber war es der Erzdiözese Besançon unterstellt. Erst einige Jahre vor der Franz. Revolution kam die Stadt unter die geistliche Herrschaft des Bischofs, ging ihm aber durch das Konkordat Napoleons mit dem Hl. Stuhl aus dem Jahre 1801 wieder verloren und kam erst nach dem Wiener Kongress erneut zum Bistumsverbande. Diese Tatsache spielte später bei den Bistumsprojekten von Solothurn und Bern eine nicht unbedeutende Rolle (siehe Pt. II, 2). Dazu *Jsele*, a.a.O., 215, und *Marco Jorio*, (zit. in N 9), 172 N 3.

<sup>18</sup> Vgl. dazu: *Bosshart-Pflüger*, Catherine, *Das Basler Domkapitel vor seiner Übersiedlung nach Arlesheim bis zur Säkularisation (1678–1803)*. Seine Verfassung, Parteiungen und personelle Zusammensetzung. Diss. phil. (Mskr.), Freiburg i. U. 1980.

<sup>19</sup> Konkordat zwischen Papst Pius VII und Napoleon Bonaparte vom 15. Juli 1801. *Jsele*, a.a.O., 197 N 12. Wesentlicher Inhalt war unter anderem die Vereinbarung, dass Staats- und Bistumsgrenzen zusammenfallen müssen.

Rest, eine Anzahl Pfarreien im Kanton Solothurn und das Fricktal verblieben dem letzten Fürstbischof, Franz Xaver von Neveu, der die Verwaltung der Diözese von Offenburg aus besorgte<sup>20</sup>. Durch päpstliche Anordnung sind dem schweizerischen «Rumpfbistum» das vollständige Gebiet des Kantons Solothurn<sup>21</sup> und des Kantons Basel<sup>22</sup> zugeteilt worden. Nach 1815<sup>23</sup> umfasste das Bistum Basel das Gebiet der Kantone Basel und Solothurn, das aargauische Fricktal und die Teile des Berner Juras, die als ehemalige fürstbischöfliche Gebiete dem Kanton Bern durch Erklärung des Wiener Kongresses vom 20. März 1815 zugeteilt worden waren. In jener Erklärung der Mächte ist das weltliche, auf schweizerischem Boden gelegene Besitztum des Bischofs zum grössten Teil dem Kanton Bern (Jura), aber auch dem Kanton Basel (Bezirk Birseck) und zu einem kleinen Teil dem Kanton Neuenburg zugeteilt worden, mit der Verpflichtung zur Garantie der freien Religionsausübung<sup>24</sup>. Gleichzeitig hat es die Erklärung des Wiener Kongresses der schweizerischen Tagsatzung überlassen zu entscheiden, ob das Bistum Basel beizubehalten sei oder ob mit den ehemals konstanzer Ständen ein gemeinsames Bistum errichtet werden soll<sup>25</sup>.

Mit der Lostrennung der konstanzer Stände vom angestammten Bistumsverbande und der Beschränkung der Diözese Basel auf rein schweizerische Gebiete war der Weg frei zur Neuumschreibung oder Neuerrichtung eines oder mehrerer schweizerischer Nationalbistümer<sup>26</sup>.

<sup>20</sup> Die Bemühungen und Massnahmen von Papst Pius VII und von Bischof Franz Xaver von Neveu zur Wiederherstellung der vorrevolutionären Verhältnisse blieben erfolglos. Die Idee der Übereinstimmung von Staats- und Bistumsgrenzen hatte sich durchgesetzt. Siehe dazu: *Marco Jorio* (zit. in N 9), 154ff.

<sup>21</sup> Das Gebiet des Kantons Solothurn war auf drei Bistümer aufgeteilt: Basel, Konstanz und Lausanne. Die Unterstellung unter die kirchliche Herrschaft des Bischofs von Basel erfolgte nur administrativ. Dazu *Jsele*, a.a.O., 197 N 15.

<sup>22</sup> Die Stadtteile links des Rheins gehörten dem Bistum Basel, jene rechts des Rheinufer dem Bistum Konstanz an. Die ehemaligen fürstbischöflichen Lande wurden dem Bistum Basel kanonisch, die konstanzer Teile administrativ zugeteilt. *Jsele*, a.a.O., 197 und 264 N 43.

<sup>23</sup> *Jsele*, a.a.O., 196 N 9.

<sup>24</sup> *Lampert*, a.a.O., Bd. II, 306f.

<sup>25</sup> *Jsele*, a.a.O., 196 und *Lampert*, a.a.O., Bd. II, 307, Art. 4 Ziffer 6 der Erklärung des Wiener Kongresses über die Angelegenheiten der Schweiz vom 20. März 1815, lautet (zit. nach *Lampert*, a.a.O., Bd. II, 307): «Die Schweizerische Tagsatzung wird entscheiden ob es erforderlich sei, ein Bistum in diesem Teile der Schweiz beizubehalten, oder ob dieses Bistum mit demjenigen könne vereinigt werden, das infolge neuer Verfügungen aus den bis anhin zum Bistum Konstanz gehörigen Schweizerischen Gebietsteilen soll gebildet werden. Im Fall das Bistum Basel sollte beibehalten werden, wird der Kt. Bern in dem Verhältnis der übrigen Landschaften, welche künftig unter der geistlichen Verwaltung des Bischofs stehen, die erforderlichen Summen für den Unterhalt dieses Prälaten, seines Domstiftes und Seminariums liefern.»

<sup>26</sup> Zur unterschiedlichen Verwendung des Begriffes: *Jsele*, a.a.O., 193 N 3. Es wurde darunter sowohl ein die ganze Schweiz umfassendes Bistum als auch eines unter mehreren, von auswärtigen Bistumsverbänden unabhängigen Bistümern verstanden. Wenn im folgenden von Nationalbistum die Rede ist, betrifft dies immer das Gebiet der bistumsbasel'schen und konstanzer Stände. Die Idee eines einzigen, die gesamte Schweiz umfassenden Metropolitanverbandes wurde zwar, vorallem in der Zeit der Helvetik, diskutiert, ist aber nie ernsthaft in Betracht gezogen worden. Vgl. dazu aber hinten die «Badener Artikel», Pt. B, I.

## II. Bistumsprojekte bis 1820<sup>27</sup>

Die politische Entwicklung in Europa im Gefolge der Französischen Revolution brachte den schweizerischen Kantonen, die einem fremden Bistumsverbande angehörten, die gewünschte Befreiung von der Jurisdiktion auswärtiger Bischöfe<sup>28</sup>. Die ehemaligen konstanzer Stände hatten sich in der Vereinbarung mit dem Kurfürsten von Baden ein Dotationskapital ausbedungen, das als vermögensmässige Basis für die Neuerrichtung eines schweizerischen Bistums bestimmt war. Die Erklärung des Wiener Kongresses von 1815 verpflichtete den Kanton Bern als Hauptnutznießer des säkularisierten fürstbischöflich-baselschen Besitzes auf Schweizerboden, im Falle einer Beibehaltung dieses Bistums einen verhältnismässigen Anteil für die bischöfliche Mensa, die Kanonikatspraebenden und für die Fondierung des Seminars beizutragen. Waren sich die Eidgenossen zur Zeit der Helvetik und der Mediation<sup>29</sup> noch einig, dass zumindest im Umfange der ehemaligen konstanzer Stände ein Nationalbistum zu errichten sei, um auch gegenüber Rom ein entsprechendes Gewicht aufweisen zu können, so verfielen diese Überzeugungen und Ideen mehr und mehr den Sonderinteressen der einzelnen Stände. Dementsprechend sind auch zahlreiche Bistumsprojekte vorgebracht und wieder begraben worden. Als führende Stände traten Bern, Luzern, Solothurn und Aargau in Erscheinung. Einig waren sich die Stände, dass das neuerrichtende oder das zu reorganisierende Bistum auf dem Konkordatsweg mit dem Hl. Stuhl zustande kommen sollte. Deshalb versuchte jeder Stand, der ein Projekt ausgearbeitet hatte, zumindest einige seiner Mitstände für die eigenen Ideen zu gewinnen, um eine tragfähige Basis in den Verhandlungen mit dem Hl. Stuhl aufzuweisen. Solothurn und Bern waren in erster Linie bestrebt, das Bistum Basel zu reorganisieren, während Aargau und Luzern ein möglichst alle konstanzer und baselschen Stände umfassendes Bistum schaffen wollten<sup>30</sup>.

### 1. Das solothurnische Bistumsprojekt<sup>31</sup>

Nach diesem Projekt aus dem Jahre 1815/16 gehören dem Bistum Basel die Stände Solothurn und Basel mit ihrem ganzen Gebiete, die Teile des Kantons Bern, die unter bischöflich-baselscher Hoheit standen oder zur Diözese Konstanz zählten sowie das

<sup>27</sup> Die Versuche zur Neuerrichtung und Neuumschreibung eines oder mehrerer Bistümer zwischen 1815–1820 beschreiben ausführlich: *Jsele*, a.a.O., 208ff.; *Fleiner*, a.a.O., 16ff.; *Kothing*, a.a.O., 89ff.; *Maritz*, a.a.O., 15ff.; *Lampert*, a.a.O., Bd. II, 307ff.; *Neueinteilung Bistümer*, a.a.O., 135ff.; *Helvetia Sacra*, a.a.O., 363ff.

Zu den ersten Trennungsbestrebungen in der Schweiz und vorallem zur Situation in der Helvetik und Mediationszeit: *Jsele*, a.a.O., 99ff.

<sup>28</sup> Eine Ausnahme bildeten weiterhin der Kanton Tessin und einige bündnerische Gemeinden, siehe: Kapt. 2, Pt. B, II, 3. Siehe zum Allgemeinen: *Georges Audrey*, in: *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, a.a.O., 249f.

<sup>29</sup> *Audrey*, *ibid.*, 250.

<sup>30</sup> *Jsele*, a.a.O., 208ff.

<sup>31</sup> *Jsele*, a.a.O., 211.

Fricktal an. Andern Ständen lässt das Projekt den Beitritt offen. Solothurn ist als Bischofsstadt und das Domkapitel als Wahlbehörde für den neuwählenden Bischof vorgesehen. Das Domkapitel besteht aus dem Kollegiatkapitel von St. Ursen, vier residierenden und einer beliebigen Zahl nicht residierender Domherren. Sitz des Domkapitels ist Solothurn, wo auch ein Priesterseminar vorgesehen war. Die Ernennung der Kanoniker erfolgt nach bisheriger Übung. Weiter folgen Bestimmungen über die Dotation der diözesankirchlichen Institute und die Verteilung der finanziellen Lasten unter den Ständen.

Das Projekt ist nicht veröffentlicht worden. Es ist von der Hand des Nuntiaturssekretärs in lateinischer Sprache geschrieben und trägt das Datum des 18. Januars 1816. Es gibt die Vorstellungen Roms über das zu reorganisierende Bistum Basel wieder. Da es von Solothurn initiiert und als geeignete Grundlage zur Reorganisation anerkannt worden ist, wird es als solothurnisches Projekt bezeichnet. Dem Projekt war aber kein Erfolg beschieden, da Bern und Aargau entgegen ersten (vermeintlichen) Zusicherungen eigene Projekte einreichen<sup>32</sup>.

## 2. Das bernische Bistumsprojekt<sup>33</sup>

Nach diesem Projekt aus dem Jahre 1815 umfasst das Bistum Basel das Gebiet der Kantone Bern, Solothurn und Basel und das aargauische Fricktal. Als Sitz von Bischof und Domkapitel ist Pruntrut vorgesehen, wo auch ein Priesterseminar errichtet wird. Das Domkapitel, dem dreizehn von den Diözesanständen zu wählende Domherren angehören, ist als Wahlbehörde für den neuwählenden Bischof bezeichnet worden. Dem Wahlakt wohnt ein Deputierter jedes Diözesanstandes bei. Die Diözesanunkosten werden teilweise den einzelnen Ständen, teilweise den Ständen insgesamt auferlegt.

Nach der Ablehnung des bernischen Projektes durch Solothurn und Aargau und nachdem der Vermittlungsversuch der Nuntiaturskonferenz zwischen Bern und Solothurn in Fraubrunnen gescheitert war, gelangte Bern an die Tagsatzung. Bern berief sich dabei auf die Erklärung des Wiener Kongresses vom 20. März 1815, wonach der Tagsatzung der Entscheid zustand, ob das fürstbischöfliche Gebiet des Kantons Bern weiterhin der Diözese Basel oder einer neu zu errichtenden Diözese angehören sollte. Bern wollte einen Beschluss auf Beibehaltung der Diözese Basel erreichen. Tatsächlich fasste die Tagsatzung mit Mehrheit den Beschluss, «... dass nach dem Begehren der Stände Bern und Basel, ohne Nachteil der Rechte anderer Diözesan Kantone, sowie derjenigen näheren Verabredungen, die unterdess statthaben mögen, ein Bistum in den mit den Kantonen Bern und Basel vereinigten fürstlich-baselschen Ländern beibehalten werden könne» (Repert. Eidg. Absch. 1814–1848, I, 781 ff).

<sup>32</sup> Dazu: *Fleiner*, a.a.O., 19f.

<sup>33</sup> *Jsele*, a.a.O., 213ff. Die Begründung Berns zur Ablehnung des solothurnischen Projektes und zur Erarbeitung eines eigenen Entwurfes wie auch die Reaktion der Regierungen von Solothurn und Aargau auf das bernische Projekt findet sich gut dargestellt in: *Jsele*, a.a.O., 215f. Ferner dazu *Fleiner*, a.a.O., 22ff. Interessant auch die Kommentierung in *Sigrist*, a.a.O., 653f.

Luzern, Solothurn und Aargau verwahrten sich gegen die Einmischung der Tagsatzung in rein kantonale Kompetenzangelegenheiten. Die bernische Absicht nach Stärkung der eigenen Position konnte unter diesen Umständen nicht zum Ziele führen<sup>34</sup>.

## 3. Das aargauische Bistumsprojekt<sup>35</sup>

Die baselschen und konstanzer Diözesanstände werden nach diesem Entwurf zu einer einzigen Diözese vereinigt und unter ein Bistum gestellt, das den Namen Basel oder Windisch trägt. Der Sitz des Bischofs sollte irgendwo in der Mitte der Diözese, wenn möglich aber nicht in einem Kantonshauptort festgelegt werden. Der Bischof wird durch das Domkapitel gewählt, dem 12 Domkapitularen angehören. Den Regierungen der Diözesanstände steht die Befugnis zu, sich bei der Bischofswahl durch eine gemeinschaftliche Deputation vertreten zu lassen. Die Wahl muss von den Diözesanständen genehmigt werden. Der neugewählte Bischof hat vor den Diözesanabgeordneten einen Eid abzulegen. Die Diözesanstände behalten sich ihre althergebrachten Freiheiten und Rechte in kirchlichen Sachen feierlich vor.

Am Residenzort von Bischof und Domkapitel ist ein Priesterseminar zu errichten. Die Diözesanunkosten sind teils von den einzelnen Ständen, teils von den Ständen gemeinsam zu tragen.

Dieses Aargauer Projekt aus dem Jahre 1816 ist von josephinisch-staatskirchlichen Ideen geprägt und verfolgt die Absicht, ein möglichst grosses schweizerisches Nationalbistum zu erstellen, das den Sonderinteressen der einzelnen Stände entzogen wäre. Dieses Ansinnen widersprach diametral den Vorstellungen der römischen Kurie und hatte daher keine Aussicht, auf dem Konkordatswege verwirklicht zu werden.

## 4. Das Luzerner Bistumsprojekt<sup>36</sup>

Nach einem ersten Projekt aus dem Jahre 1816<sup>37</sup> würde sich das Jurisdiktionsgebiet des zu begründenden Bistums auf die konstanzer Stände erstrecken; ein zweiter Entwurf<sup>38</sup> aus dem Jahre 1817 hielt auch den baselschen Diözesanständen den Beitritt offen. Als Residenz des Bischofs ist Luzern vorgesehen. Die Wahl des Bischofs erfolgt durch die Diözesanstände. Das Kapitulum zu St. Leodegar im Hof in Luzern wird zum Domkapitel erhoben. Insgesamt gehören dem Domkapitel

<sup>34</sup> Dazu *Jsele*, a.a.O., 218; *Fleiner*, a.a.O., 24f.

<sup>35</sup> *Jsele*, a.a.O., 219ff.

<sup>36</sup> *Jsele*, a.a.O., 225ff.

<sup>37</sup> Im Jahre 1815 kam in Luzern wieder eine konservative Regierung an die Macht. Der Stand Luzern wollte nun seine alte Vorortsstellung in der kath. Eidgenossenschaft wieder einnehmen und war deshalb bestrebt, Luzern zum Bischofssitz zu erheben. Die in Luzern tagende Konferenz vom 10. bis 18. Januar 1816 zeigte aber bald die widerstrebenden Interessen der konstanzer Diözesanstände. Dazu: *Kothling*, a.a.O., 89ff.

<sup>38</sup> Zu einer weiteren Konferenz vom 16. Mai 1817 in Luzern wurden, auf Betreiben Aargaus, auch die baselschen Diözesanstände eingeladen.

zwanzig durch die Stände zu wählende Domherren an. Am Sitz des Bischofs wird ein Priesterseminar errichtet. Die Diözesanunkosten werden teilweise den einzelnen Ständen, teilweise den Ständen gemeinsam auferlegt.

Wie das Aargauer Projekt hatte auch das Luzerner Projekt wegen den weitgehenden josephinischen Forderungen keine Chance auf Verwirklichung. Dazu kam, dass die konstanzer Stände unter sich uneins waren über die Gründung eines gemeinsamen Bistums. An einer letzten gemeinsamen Konferenz der konstanzer und baseler Stände im August 1817 zeigte sich dies offensichtlich: Basel, Bern und Solothurn sprachen sich für die Reorganisation des Bistums Basel aus, die Urkantone wünschten ein Waldstätterbistum, St. Gallen die Errichtung eines eigenen Bistums, während Aargau an der Idee eines gemeinsamen Bistums der konstanzer und baseler Stände festhielt. Die Vorstellung eines grossen, schweizerischen Nationalbistums, die noch anfangs des Jahrhunderts die Staatsmänner beseelte, war damit endgültig zum Scheitern verurteilt<sup>39</sup>.

#### 5. Der Bistumsvertrag der Stände Bern und Luzern

Im Spätherbst 1817, nachdem die Aussichtslosigkeit der Idee eines gemeinsamen Bistums aller baseler und konstanzer Stände offenkundig geworden war, vollzog sich eine ebenso überraschende wie bedeutende Wende: die Stände Bern und Luzern spannten zusammen und schlossen am 6./10. Dezember 1817 eine Übereinkunft «für die Organisation und Fundation des Bistums Basel»<sup>40</sup>.

Das Jurisdiktionsgebiet des reorganisierten Bistums Basel umfasst die Kantone Bern und Luzern. Den Ständen Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Solothurn, Basel und Aargau steht der Beitritt zum Bistumsverband offen. Bischofsstadt und Sitz des Domkapitels wird Luzern. Die Bischofswahl obliegt den Diözesanständen. Das Kollegiatstift St. Leodegar im Hof wird zum Domstift erhoben und besteht aus 12 residierenden und 8 nichtresidierenden Domherren. Diese Kanonikatspræbenden werden auf die Stände gemäss dem Verhältnis der kath. Pfarreien aufgeteilt, von den Ständen kollatiert und dotiert. Die Errichtung eines Priesterseminars wird einer

<sup>39</sup> Vgl. *Jesle*, a.a.O., 229.

<sup>40</sup> Die Präambel der Übereinkunft lautet:

«Die Regierungen der beiden Stände Bern und Luzern von der Wichtigkeit durchdrungen: Die Begründung und Vollendung der Bistumsangelegenheiten ehestens zu bezwecken in landesväterlicher Huld den daherigen Wünschen ihrer ehrwürdigen Geistlichkeit entgegenzukommen, und nicht minder auch ihr gutes Volk über die höhern kirchlichen Einrichtungen zu beruhigen, haben zu diesem Ende unter sich folgenden Vertrag getroffen, als:

- I. Der Stand Luzern schliesst sich dem Bistum Basel an, und anerkennt desselben wirklich lebenden Bischof.
- II. Dagegen überlässt der Stand Bern jenem von Luzern den Sitz des Bischofs und des Domkapitels.
- III. Für die vollständige Begründung und innere Organisation des Bistums Basel seien nachstehende Grundlagen festgesetzt.»

(Abgedruckt bei: *Fleiner*, a.a.O., Beilagen, 219ff.; wie auch bei *Jesle*, a.a.O., 230ff.)

Dazu: *Bieri*, a.a.O., 1 ff. und 10 ff.

Vereinbarung mit dem Bischof vorbehalten. Die anfallenden Diözesanunkosten sind teils von den einzelnen Ständen, teils von den Ständen gemeinsam zu tragen.

Um ihre Forderungen möglichst schnell und vorbehaltlos durchsetzen zu können, schickten die Regierungen von Bern und Luzern zwei Gesandte, Schultheiss Vinzenz von Rüttimann aus Luzern und Geheimratsschreiber Friedrich Emanuel von Fischer aus Bern, zu direkten Verhandlungen mit der Kurie nach Rom. Hauptgesprächspartner war Kardinalstaatssekretär Consalvi<sup>41</sup>. Die Verhandlungen zwischen den beiden schweizerischen Gesandten und der Röm. Kurie zeigten keinen Erfolg im Sinne Berns und Luzerns. Rom akzeptierte den gewünschten starken Einfluss der Regierungen auf Bischofswahl und Domherrenwahl nicht, schon gar nicht seitens einer mehrheitlich nicht-katholischen Regierung. In der Erklärung vom 23. Mai stellte Consalvi klar, dass der Einfluss der weltlichen Regierungen bei Bischofs- und Domherrenwahl nicht auf einem dem Staat innewohnenden Recht beruhe, sondern einzig auf dem Privileg des Papstes, das aber nur kath. Regierungen gewährt werde. Daher könne selbst die Ernennung der Domherren durch die bernische Regierung nicht in Frage kommen. Die Ernennung des Bischofs sei dem Papst vorbehalten. Auch ein Bestätigungsrecht der kantonalen Regierungen bei der Bischofswahl könne nicht in Betracht gezogen werden, da ein Bestätigungsrecht ja höher sei als das Wahlrecht.

Nach dem Misserfolg ihrer beiden Gesandten in Rom beschlossen die Regierungen von Bern und Luzern, die Verhandlungen selbst weiterzuführen. In einem Schreiben an Consalvi stellten sie folgende Forderungen auf:

1. Das Domkapitel stellt bei einer Vakanz des bischöflichen Stuhles eine Liste von sechs Diözesangeistlichen auf. Die vereinigten Regierungen können gegen jene Kandidaten das jus exclusionis ausüben, die dazu Anlass geben. Aus den nicht gestrichenen Kandidaten wählt das Domkapitel den Bischof.
2. Die Domherren des Kantons Luzern werden durch dessen Regierung ernannt. Bezüglich der bernischen Domherrenstellen wird gefordert, dass durch ein aus bernischen Geistlichen bestehendes Wahlkollegium der Berner Regierung sechs Kandidaten bezeichnet werden. Dieser steht das Ausschlussrecht zu. Aus den verbleibenden Kandidaten wählt der Bischof den Domherr.

Consalvi antwortete auf diese Vorschläge am 5. Dezember 1818. Rom könne sich damit einverstanden erklären, dass den Regierungen eine Liste von Bischofskandidaten unterbreitet werde und diese einen Namen streichen können, wenn ein Kandidat «si quis forte suspectus vel invisus sit». Dem Domkapitel müsse aber eine freie Wahl verbleiben. Bezüglich der Domherrenwahl wiederholt Consalvi im wesentlichen die bereits geäusserten Grundsätze.

In einem Antwortbrief vom 20./26. Februar 1819 geben die beiden Regierungen zu erkennen, dass sie bereit sind, mindestens zwei Kandidaten auf der Bischofswahlliste stehen zu lassen. Consalvi schlug darauf in einem Brief vom

<sup>41</sup> Die wichtigen Notenwechsel zwischen Rüttimann/Fischer einerseits und Consalvi andererseits finden sich abgedruckt bei: *Fleiner*, a.a.O., Beilagen, 226ff.

16. Oktober 1819 vor, dass den Regierungen ein Streichungsrecht zustehe, wenn ein Kandidat «eis minus gratus sit». Es müsse im übrigen nicht unbedingt von einer Sechserliste ausgegangen werden. Um eine freie Wahl zu garantieren, dürfe davon ausgegangen werden, dass bei einer 3er oder 4er Liste zwei Kandidaten, bei einer 6er Liste drei Kandidaten übrigbleiben müssten<sup>42</sup>.

#### 6. Der Bistumsvertrag der Stände Solothurn und Aargau

Solothurn und Aargau wie auch der noch im Amt stehende Basler Bischof von Neveu betrachteten die bernisch-luzernische Vorgehensweise in der Bistumsfrage mit Misstrauen. Die Vormachtstellung Berns und Luzerns konnten sie nicht akzeptieren. Sie versuchten deshalb mit einem eigenen Projekt den Verhandlungserfolg der schweizerischen Unterhändler in Rom zu untergraben, indem sie eigene Forderungen aufstellten und der Nuntiatur in Luzern unterbreiteten<sup>43</sup>.

Die reorganisierte Diözese Basel umfasst die kath. Bevölkerung der Kantone Solothurn und Aargau. Den baselschen und konstanzer Mitständen steht der Beitritt offen.

Sitz des Bischofs ist Solothurn. Der Bischof wird durch das Domkapitel gewählt und durch die Diözesankantone bestätigt. Das Domkapitel besteht aus mindestens 12 stimmgebenden Domherren, die auf die beteiligten Kantone nach Massgabe der ausschreibenden katholischen Pfarreien verteilt und von den Diözesanregierungen gewählt werden.

Am Bischofssitz wird ein Priesterseminar errichtet. Die Diözesanunkosten werden teils den einzelnen Ständen, teils den Ständen gemeinsam auferlegt.

Dieser erste Zeitabschnitt der Bistumsverhandlungen von 1815 bis 1819 ist geprägt durch den «selbstsüchtigen Partikularismus und die kleinliche Gesinnung der Stände»<sup>44</sup>. Der Blick für das Ganze und die gemeinsamen Interessen gingen verloren und die schwache Bundesgewalt vermochte nicht Einfluss zu nehmen. Zweifellos wussten die Vertreter der römischen Kurie diese Uneinigkeit der Stände den eigenen Zielen zunutze zu machen<sup>45</sup>.

### III. Der Weg zum Konkordat von 1828

Der Misserfolg der Verhandlungen mit der Römischen Kurie machte den Ständen klar, dass auf dem bisherigen Wege, ohne Verzicht auf wesentliche Forderungen staatlicherseits, keine Vereinbarung mit Rom zustande kommen konnte. Der Hl. Stuhl war zwar den Forderungen Berns und Luzerns teilweise

<sup>42</sup> Der Notenwechsel ist abgedruckt in: *Fleiner*, a.a.O., Beilagen, 238 ff.

<sup>43</sup> Vgl. *Jsele*, a.a.O., 238 ff.

<sup>44</sup> *Jsele*, a.a.O., 240.

<sup>45</sup> *Fleiner*, a.a.O., 14 f.; *Bruhin*, a.a.O., 39.

entgegengekommen, zeigte sich aber insbesondere nicht bereit, eine Vertragsklausel zu akzeptieren, welche die «bisherigen Rechte, Herkommen, Freiheiten und wohlhergebrachten Übungen in kirchlichen Sachen» formell garantiert hätte<sup>46</sup>.

Eine Wende zeichnete sich ab, als am 16. September 1819 der apostolische Administrator Franz Bernhard Göldlin von Tiefenau starb und Papst Pius VII die konstanzer Stände der einstweiligen Verwaltung des Bischofs von Chur unterstellte<sup>47</sup>. Aus der Sicht der Stände war dies ein unhaltbarer Zustand<sup>48</sup>. Luzern war inzwischen, aus Rücksicht auf die innerkantonale Opposition, bereit, auf den Bischofssitz zu verzichten. Damit wurde der Weg frei, auf der Basis des solothurnisch-aargauischen Projektes eine Übereinstimmung zu finden. An einer Konferenz in Langenthal vom 1. bis 3. März 1820 schlossen die Stände Bern, Luzern, Solothurn und Aargau eine Übereinkunft, in der die staatlichen Vorstellungen über das zu reorganisierende Bistum enthalten waren. Die Übereinkunft war als geheim zu haltende Verhandlungsbasis für die beiden, von den Ständen ernannten Kommissarien Schultheiss Joseph Karl Amrhyn aus Luzern und Staatsrat Ludwig von Roll aus Solothurn gedacht und als «Langenthaler Vertrag» bezeichnet worden<sup>49</sup>.

#### 1. Der Langenthaler Vertrag vom 3. März 1820<sup>50</sup>

Zur Bildung des Bistums Basel vereinigen sich die Kantone Luzern, Bern, Solothurn und Aargau. Der Kanton Basel kann sich anschliessen, wenn er die gesamte katholische Bevölkerung dem Bistum unterstellt. Den Mitständen Zug und Thurgau wird der Beitritt offen gehalten, den übrigen konstanzer Ständen im Falle der Einwilligung Roms.

Der Sitz von Bistum und Bischof wird nach Solothurn transferiert und die Stiftskirche St. Urs und Viktor zur Kathedralkirche erhoben. Die stimmgebenden Domherren wählen den Bischof, der ein den Diözesanständen genehmer Diözesangeistlicher sein muss. Der Hl. Vater erteilt die kanonische Einsetzung. Die Regierung des Standes Solothurn weist dem Bischof eine seiner Würde angemessene freie Wohnung zu und bestreitet den Unterhalt der Gebäulichkeiten.

Das Domkapitel besteht aus wenigstens 12 stimmgebenden Domherren, die auf die vier kontrahierenden Stände zu gleichen Teilen verteilt werden. Der Dompropst wird

<sup>46</sup> Vgl. dazu *Jsele*, a.a.O., 242 ff., insbesondere N 79.

<sup>47</sup> Ausser die Gebiete, die provisorisch der Administration des Bischofs von Basel unterstellt worden sind.

<sup>48</sup> *Bieri*, a.a.O., 34 ff.

<sup>49</sup> Der Vertrag wurde deshalb von den beteiligten Regierungen ratifiziert, den gesetzgebenden Behörden der beteiligten Stände aber nicht unterbreitet. Die Idee, auf dem Wege eines Geheimvertrages unter den beteiligten Ständen letztlich jene staatlichen Forderungen durchsetzen zu können, die Rom in dem Konkordate nicht akzeptieren würde, lag bereits dem solothurnisch-aargauischen Projekt zugrunde und ist auch von den bernisch-luzernischen Unterhändlern in Rom angestrebt worden. *Fleiner*, a.a.O., 63, insbesondere N 3; *Maritz*, a.a.O., 24 und 34.

<sup>50</sup> *Fleiner*, a.a.O., Beilagen, 247 ff.; *Jsele*, a.a.O., 247 ff.

durch den Stand Solothurn dotiert und ernannt. Der Domdekan wird von den stimmgebenden Domherren gewählt.

An der bischöflichen Residenz wird ein Seminar errichtet. Die Regierung von Solothurn räumt dazu das erforderliche Gebäude ein und bestreitet den Unterhalt.

Die den Ständen aus dem Verträge gemeinsam erwachsenden Lasten wie die Beiträge an die bischöfliche Mensa und die Praebende des Domdekans sowie die Kosten der innern Einrichtung des Seminars werden von den kontrahierenden Ständen im annähernden Verhältnis ihrer katholischen Bevölkerung bestritten. Die andern Kosten, insbesondere die Domherrenpraebenden, sind von den jeweiligen Ständen zu tragen.

In zwei Zusatzartikeln wird einerseits die Abänderung des Konsekrationsseides des neugewählten Bischofs verlangt, da die bisher übliche Formel dem Seelenhirten von Untergebenen einer nicht katholischen oder paritätischen Regierung nicht angemessen sei und andererseits behalten sich die Diözesanstände ihre bisherigen Rechte, Herkommen, Freiheiten und wohlhergebrachten Übungen in kirchlichen Sachen aufs feierlichste vor und gewährleisten sich dieselben gegenseitig. Schliesslich wird, als besonderes Verkommenis, beschlossen, die Übereinkunft mit Zusatzartikeln «zu möglichster Verhütung von vielerley Einwürlen und Schwierigkeiten» der Nuntiatur nicht vorzulegen.

## 2. Die Verhandlungen zwischen 1820 und 1828<sup>51</sup>

Wir zu erwarten war, stimmte Rom den Vorschlägen der Stände nicht zu. Es kam zu langwierigen Verhandlungen. Eine erste Phase endete mit dem Tode von Papst Pius VII im Jahre 1823.

In der zentralen Frage des Bischofswahlrechts war offenbar mit den Unterhändlern Einigkeit erzielt worden. Rom stimmte dem Wahlrecht des Domkapitels zu, verwarf aber die Aufnahme einer «Genehmheitsklausel» in die zu erlassende Zirkumskriptionsbulle. Dagegen versprach der Papst den Erlass eines Exhortationsbrevés an das Domkapitel, worin die Domherren ermahnt werden sollten, keine den Regierungen mindergenehme Persönlichkeit zum Bischof zu wählen<sup>52</sup>. Uneinigkeit bestand aber weiterhin bezüglich der Zuständigkeit der Nuntiatur bei der Feststellung der kanonischen Eigenschaften des gewählten Bischofs (Informativprozess) und vorallem über die Wahl der bernischen und aargauischen Domherren.

<sup>51</sup> Der Gang der Verhandlungen wird von zahlreichen, vorne erwähnten Autoren oft bis in Einzelheiten beschrieben. Die genaueste, sich neben dem offiziellen auch auf privates Aktenmaterial der päpstlichen und staatlichen Unterhändler stützende Untersuchung findet sich bei Herbert Dubler. Dubler beschreibt nicht nur die Vorgänge, sondern setzt sich auch mit der Psychologie der Verhandlungen auseinander.

<sup>52</sup> Über diese «entscheidende Wende» siehe Dubler, a.a.O., 26ff.

Am 17. Januar 1824 legten die Unterhändler den Ständen einen ersten umfassenden Bericht über den Stand der Verhandlungen vor<sup>53</sup>. Nachdem die Kommissarien neue Instruktionen erhalten hatten, wurden die Verhandlungen mit der Nuntiatur fortgesetzt. Die päpstliche Diplomatie stand inzwischen unter der neuen Leitung von Staatssekretär Kardinal della Somaglia. In der entscheidenden Frage des Wahlrechts für die bernischen und aargauischen Domherren beharrte aber Rom weiterhin auf seinem alten Standpunkt, dass nur der katholischen Luzerner und Solothurner Regierung ein solches Wahlrecht eingeräumt werden könne. Die Stände mussten sich nun einig werden, ob sie unter diesen Umständen die Verhandlungen weiterführen sollten, was aber nur unter Rücknahme wesentlicher Verhandlungspositionen möglich erschien. Verschiedene Gründe drängten die Stände zum Nachgeben<sup>54</sup>. Sie erklärten sich damit einverstanden, dass in das Konkordat keine Genehmigungsklausel aufzunehmen sei, und statt dessen der Papst ein Ermahnungsschreiben an das Domkapitel richten werde<sup>55</sup>. Bei der umstrittenen Frage, wer den kanonischen Informativprozess durchführe, gaben die Stände nach<sup>56</sup>. Dagegen beharrten sie auf einer Neufassung des Konsekrationsseides<sup>57</sup>. Im weiteren verlangten die Stände vom neugewählten Bischof einen Treueeid<sup>58</sup>. In der Frage des Weihbischofs verzichteten sie auf eine direkte Mitwirkung, wünschten aber ebenfalls den Erlass eines Ermahnungsschreibens an den wahlberechtigten Bischof. In der Frage des Domherrenwahlrechts blieben sie unter sich uneinig.

Bei den wiederaufgenommenen Verhandlungen nach der Luzerner Konferenz vom Juni 1824 kam Rom den Ständen teilweise entgegen. Der Papst erklärte sich mit der Änderung des Konsekrationsseides einverstanden und billigte auch den vorgeschlagenen staatlichen Eid<sup>59</sup>. Nicht einverstanden war Rom mit einem Ermahnungsschreiben an den Bischof für die Wahl eines Weihbischofs<sup>60</sup>. In der Frage des Domherrenwahlrechts wurde schliesslich die Lösung darin gefunden, dass für Bern und Aargau unterschiedliche Verfahrens-

<sup>53</sup> Zwischen dem 28. und 30. Juni 1824 fand in Langenthal eine Ständekonferenz statt, um die bestehenden Divergenzen zu bereinigen. Bern war offenbar bereit, in der Domherrenwahlfrage auf den Nuntiaturvorschlag (6er Liste mit Ausschlussrecht bis auf drei Kandidaten) einzugehen, während Aargau einen direkten Einfluss der Regierung wünschte. Fleiner, a.a.O., 68ff.

<sup>54</sup> Fleiner, a.a.O., 75f. Am 20. November 1826 fand in Luzern eine Ständekonferenz statt.

<sup>55</sup> Als Zusatz zu der vorgeschlagenen Formulierung von Rom wünschten die Stände den Satz: «de quibus antequam solemnem Electionis actum ex canonum regulis rite celebretis ut vobis constet curabitur». Dieser Zusatz ist von Rom ohne weiteres anerkannt worden. Fleiner, a.a.O., 78. Dubler, a.a.O., 36. Die Stände wünschten einzig, dass ihnen das versprochene Exhortationsbrevé vor Erlass amtlich mitgeteilt werde.

<sup>56</sup> Jsele, a.a.O., 284.

<sup>57</sup> In diesem Eid, den jeder Bischof anlässlich der Bischofsweihe ablegt, sollte der Satz gestrichen werden: «Haereticos, schismaticos et rebelles eidem Domino nostro vel successoribus praedictis pro posse persequar et impugnabo.»

<sup>58</sup> Fleiner, a.a.O., 78f.

<sup>59</sup> Die Erwähnung der Eidgenossenschaft im Treueeid wurde aber auf Antrag der Nuntiatur gestrichen. Fleiner, a.a.O., 78f.

<sup>60</sup> Als Begründung wurde angeführt, dass dies unnötig sei, da der wählende Bischof selber eine den Ständen genehme Persönlichkeit sei.

vorschriften aufgestellt worden sind<sup>61</sup>. Damit war die Grundlage geschaffen für die Ausarbeitung eines formellen Konkordatsentwurfes<sup>62</sup>. Dieser sah neben Bern, Luzern, Solothurn, Aargau, Basel (Birseckbezirk) auch Zug und Thurgau als Konkordatsstände vor, da die beiden Kantone ein entsprechendes Begehren an die verhandelnden Stände gerichtet hatten.

Die Regierungen brachten nun den Konkordatsentwurf vor die kantonalen Parlamente. Luzern, Solothurn, Zug und Thurgau stimmten dem Verträge ohne grosse Opposition zu, Bern ebenfalls, aber beschränkt auf die ehemals fürstbischöflichen Gebiete. Im Aargau formierte sich heftiger Widerstand, der zur Ablehnung des Vertrages führte<sup>63</sup>. In erneuten Verhandlungen mit dem päpstlichen Gesandten wurde ein Konkordatsentwurf ohne Einbezug der Kantone Aargau und Thurgau<sup>64</sup> ausgearbeitet und einige noch umstrittene Punkte<sup>65</sup> konnten bereinigt werden. Am 26. März 1828 unterzeichneten die staatlichen Unterhändler und der päpstliche Nuntius das Konkordat<sup>66</sup> und gleichentags folgte auch die Genehmigung der Ständekonferenz. An der gleichen Sitzung befanden die Diözesanvertreter über die ihnen von der Nuntiatur unterbreiteten Entwürfe der Erektionsbulle und des Exhortationsbrevés<sup>67</sup> und erteilten dazu ihre Zustimmung<sup>68</sup>.

Am 28. März 1828, nur zwei Tage nach Unterzeichnung des Konkordates, erneuerten die Diözesanvertreter den Langenthaler Vertrag aus dem Jahre 1820, indem sie ihn teilweise den Konkordatsbestimmungen anpassten und Ergänzungen vornahmen, teilweise aber auch dem Konkordat eindeutig widersprechende Punkte aufnahmen<sup>69</sup>. Der Vertrag wurde von nun an als Langenthaler Gesamtvertrag oder als Grundvertrag bezeichnet. Beide Vertragstexte, Konkordat und Langenthaler Gesamtvertrag erhielten die Genehmigung der kantonalen Parlamente, wobei der Langenthaler Gesamtvertrag geheim gehalten wurde<sup>70</sup>.

<sup>61</sup> Fleiner, a.a.O., 80f.

<sup>62</sup> Der als «Rédaction des bases pour la réorganisation et nouvelle circonscription de l'Evêché de Bâle» bezeichnete Vertragsentwurf vom 12. März 1827 ist auszugsweise abgedruckt bei: Fleiner, a.a.O., Beilagen, 251ff.

<sup>63</sup> «Während vor dem Regierungsgebäude eine mehrhundertköpfige aufrührerische Menge tumultuierend das Resultat der Grossratsverhandlungen erwartete, verwarf der Rat das Konkordat am 14. Februar 1828.» Maritz, a.a.O., 38.

<sup>64</sup> Siehe N 73.

<sup>65</sup> Es handelte sich dabei vor allem um die römische Forderung, dass die Dotation an das Bistum in Liegenschaften bestehen müsse. Dies war, vor allem in Luzern, auf heftige Kritik gestossen. Schliesslich wünschten die Stände eine Beseitigung des sogenannten Devolutionsrechts, wonach im Falle einer kanonisch ungültigen Bischofswahl das Wahlrecht vom Domkapitel auf den Papst übergegangen wäre. Rom stimmte beiden Forderungen zu. Fleiner, a.a.O., 87f.

<sup>66</sup> Siehe N 76.

<sup>67</sup> Siehe Anhang. Ein lateinischer Abdruck findet sich bei Fleiner, a.a.O., 273f.; ein deutscher Abdruck in: Sammlung Brosi, Bd. 3, 283f.

<sup>68</sup> Fleiner, a.a.O., 89, 92, 177 und 180; Dubler, a.a.O., 37, insbesondere N 173.

<sup>69</sup> Siehe hinten Pt. V.

<sup>70</sup> Der Vertrag kam im Jahre 1830 zur Kenntnis von Bischof und Domkapitel: Gareis/Zorn, a.a.O., Bd. 2, 79 N 1. Die Nuntiatur erfuhr offenbar erst viel später davon. Vgl. Lampert, a.a.O., Bd. 2, 320. Über die Geheimhaltung: Dubler, a.a.O., 24 N 107 und 45 N 212; Lampert, a.a.O., Bd. 1, 97ff.; Fleiner, a.a.O., 65.

Am 7. Mai folgte der Erlass der päpstlichen Erektionsbulle «Inter praecipua Nostri Apostolatus munia»<sup>71</sup> und am 13. Juli 1828 fand deren feierliche Verkündigung in der Kathedrale zu Solothurn statt<sup>72</sup>.

Damit war das alte Bistum Basel rechtskräftig reorganisiert. Am 3. Juni 1829 erklärte der Grosse Rat des Kantons Thurgau<sup>73</sup> den Beitritt zu Konkordat und Langenthaler Gesamtvertrag. Am 5. Juni 1829 folgte auch Aargau<sup>74</sup>. Am 6. Oktober 1829 schliesslich sprach sich der Grosse Rat des Kantons Basel für den Beitritt zu beiden Verträgen aus, allerdings beschränkt auf die katholische Bevölkerung des Birseck, und unter Verzicht auf eine Domherrenstelle<sup>75</sup>.

#### IV. Das Konkordat vom 26. März 1828<sup>76</sup>

Das Bistum Basel wird durch die katholische Bevölkerung der Kantone Luzern, Solothurn und Zug sowie durch das Gebiet des Kantons Bern gebildet, das diesem durch die Wienerkongressakte abgetreten worden ist (Art. 1)<sup>77</sup>.

Residenz von Bischof und Domkapitel ist Solothurn. Die Stiftskirche St. Urs und Viktor wird zur Kathedrale und das dortige Kollegiatstift zum Domstift erhoben (Art. 2).

Das Domkapitel besteht aus 17 Domherren, wovon mindestens 12 zur Residenz verpflichtet sind. Zehn Domherren werden auf die Kantone verteilt. Das Domstift hat einen Propst und einen Dechanten (Art. 3). Die zehn auf die Kantone verteilten Domherren bilden den geistlichen Rat des Bischofs (Senat; Art. 4). Diesem steht das Recht der Bischofswahl zu (Art. 5). In Solothurn wird ein Priesterseminar errichtet,

<sup>71</sup> Abgedruckt bei: Fleiner, a.a.O., Beilagen, 267ff. Eine aufgrund historischer Vergleiche beruhende Überarbeitung der Bulle von Ernst Fischli ist veröffentlicht in: BJM, Heft Nr. 4/1967, 163ff., mit weiteren Angaben über Veröffentlichungen in N 4 und 10.

<sup>72</sup> Die Stände erteilten der Bulle formell das hoheitliche Placet, fügten aber folgenden Zusatz bei: «ohne dass dadurch aus dieser Genehmigung auf irgendeine Weise etwas abgeleitet werde, was den Hoheitsrechten der Regierungen nachteilig sein möchte, oder den Landesgesetzen und Regierungsverordnungen, den Erzbischöflichen und Bischöflichen Rechten, oder den in der Schweizerischen Eidgenossenschaft bestehenden Kirchenverhältnissen beider Confessionen und der darin gegründeten religiösen Toleranz entgegen wäre.» Fleiner, a.a.O., 90, N 3; Gareis und Zorn, a.a.O., Bd. 1, Anhang. LXII. Sammlung Brosi, Bd. 3, 270.

<sup>73</sup> Der Grosse Rat stimmte zwar im Januar 1828 dem Konkordatsentwurf zu, erneuerte aber diese Genehmigung nach definitivem Vertragsabschluss nicht, da sich der Kanton Aargau vom Verträge fernhielt.

Die thurgauische Zusatzvereinbarung findet sich bei: Fleiner, a.a.O., 276 und Lampert, a.a.O., Bd. 3, 88ff.

<sup>74</sup> Die aargauische Zusatzvereinbarung ist abgedruckt bei: Fleiner, a.a.O., 274f. und Lampert, a.a.O., Bd. 3, 85ff.

<sup>75</sup> Die Beitrittserklärung ist abgedruckt bei: Lampert, a.a.O., Bd. 3, 94f.

<sup>76</sup> Den Text des Konkordates siehe im Anhang (I). Das Konkordat ist abgedruckt in den Gesetzessammlungen der kontrahierenden Stände.

Ferner findet sich auch ein Abdruck bei Fleiner, a.a.O., Beilagen, 253ff.; Lampert, a.a.O., Bd. III, 62ff. Siehe auch Literaturangaben bei Fischli (zit. in N 59). Es handelt sich nachfolgend um eine Zusammenfassung der wichtigsten Artikel. Der Originaltext des Konkordates ist in französischer Sprache. Für die getreue deutsche Übersetzung zeichnet Kommissar J.K. Amrhyn verantwortlich.

<sup>77</sup> Über den Beitritt der Stände Basel, Thurgau und Aargau siehe vorne Pt. A, III, 2. und über den vollständigen Beitritt der Stände Bern, Basel, Schaffhausen und Jura, siehe hinten Pt. C.

wofür die Regierungen die Stiftungsfonds und die Gebäulichkeiten liefern. Es können weitere Seminarien errichtet werden (Art. 8).

Die Einkünfte des Bischofs sind auf achtausend Franken festgesetzt, jene der residierenden Domherren der Kantone Bern und Luzern auf zweitausend Franken. Die solothurnischen Domherren bleiben im Genuss ihrer dem Kollegiatstift von St. Urs und Viktor angehörenden Pfründen. Die nichtresidierenden Domherren erhalten von ihren Regierungen eine jährliche Summe von dreihundert Franken (Art. 9).

Dem Bischof und den zur Residenz verpflichteten Domherren sind ihrer Würde angemessene Wohnungen anzuweisen (Art. 10).

Über die Fondierung der bischöflichen Tafel, der Dompfründen und der Seminarien wird eine spätere Vereinbarung mit dem Hl. Stuhl vorbehalten. Inzwischen verpflichten sich die Kantone, dafür gesicherte und bestimmte Einkünfte aufzubringen und den freien und regelmässigen Bezug sowie deren Unveräusserlichkeit zu gewährleisten (Art. 11).

Der Senat des Bischofs (vgl. Art. 5) hat das Recht, aus der Diözesangeistlichkeit den Bischof zu wählen. Der zum Bischof Erwählte wird vom Hl. Vater die Einsetzung erhalten, sobald dessen kanonische Eigenschaften nach den für die Schweizerischen Kirchen üblichen Formen dargetan sein werden. Die Regierung von Solothurn ernannt den Propst auf die bisher übliche Weise<sup>78</sup>. Die Ernennung des Dechanten ist dem heiligen Vater vorbehalten. Die Regierung von Luzern hat das Ernennungsrecht zu den diesem Kanton angehörenden Pfründen. Für die vom Kanton Bern zu gebenden Domherren wird der Senat des Bischofs der Regierung dieses Standes zu jeder Wahl ein Verzeichnis von sechs Kandidaten vorlegen, von welchem sie drei ausstreichen kann, worauf der Bischof den Domherren ernannt. Die aus dem Stift von St. Urs und Viktor hervorgehenden zehn Dompfründen werden auf die bisher übliche Weise bestellt. Die Regierung von Solothurn wird unter den Inhabern dieser Pfründen die diesem Stande zustehende Anzahl von Mitgliedern im Senat des Bischofs bezeichnen, worunter der von ihr gewählte Propst begriffen ist. Der nicht zur Residenz verpflichtete Domherr des Kantons Zug wird von der Regierung dieses Standes ernannt (Art. 12).

Der Bischof wird in die Hände der Abgeordneten der Kantone, welche das Bistum Basel bilden, folgenden Eid leisten: «Ich schwöre und gelobe auf das heilige Evangelium Treue und Gehorsam den Regierungen der Kantone, aus denen das Bistum Basel besteht. Überdies gelobe ich, weder in noch ausser der Schweiz ein Einverständnis zu pflegen, an einem Rathschlage Theil zu nehmen, und eine verdächtige Verbindung zu unterhalten, welche die öffentliche Ruhe gefährden könnte; und sollte ich je Kunde erhalten von einem dem Staate schädlichen Anschläge, sei es in meiner Diözese oder anderswo, so werde ich die Regierung davon in Kenntnis setzen» (Art. 14)<sup>79</sup>.

Der Beitritt zur neuen Umschreibung des Bistums Basel ist den Kantonen Basel und Aargau für den Teil ihrer katholischen Bevölkerung, die in demselben nicht schon inbegriffen ist, sowie dem Kanton Thurgau nach den im Konkordat festgesetzten

<sup>78</sup> Vgl. dazu die im Literaturverzeichnis zitierte eingehende Abhandlung von Alois Rudolf von Rohr, sowie deren Kurzfassung in: Festgabe Max Obrecht, Solothurn, 1961, I, 11 ff.

<sup>79</sup> Die Eidesformel ist in der Vereinbarung der Diözesanstände mit dem Hl. Stuhl vom 2. Mai 1978 in eine gegenseitige Loyalitätserklärung umgewandelt worden. Vgl. dazu hinten N 161.

Grundlagen vorbehalten und zugesichert. Wenn die Vereinigung aller oben erwähnten Kantone stattfindet, so soll die Diözese mit einem Weihbischof<sup>80</sup> versehen werden, welchen der Bischof wählen wird und welchem die Diözesankantone ein jährliches Einkommen von zweitausend Schweizerfranken zusichern (Art. 16).

## V. Der Langenthaler Gesamtvertrag vom 28./29. März 1828<sup>81</sup>

«Die Regierungen der Hohen Stände Luzern, Bern, Solothurn und Zug, von der Wichtigkeit durchdrungen, die Begründung und Vollendung der Bisthumsangelegenheiten ehestens zu bezwecken, haben zu diesem Ende in Erneuerung und Vervollständigung des am 3. März 1820 zu Langenthal abgeschlossenen Vertrages, mit Rücksicht auf ihre nachherigen Verhandlungen vom 28. Brachmonat 1824 und 27. Wintermonat 1826, so wie in Beachtung der durch die seitherigen Umstände notwendig gewordenen Abänderungen, folgende Übereinkunft, mit Ratifikationsvorbehalt, unter sich abgeschlossen.»<sup>82</sup>

Die Wahl des Bischofs, der in einer den Regierungen der Diözesankantone genehmen Person aus der gesamten Geistlichkeit des Bistums genommen wird, kommt den stimmgebenden Domherren zu. Die löblichen Stände werden dafür besorgt sein, dass die eintretende Erledigung des bischöflichen Sitzes nicht zu lange andauere (§ 3).

Die Regierung von Solothurn weist dem Bischof eine seiner Würde angemessene freie Wohnung an und übernimmt den Unterhalt der Gebäulichkeiten, ohne dafür die andern Diözesankantone zu belasten (§ 6).

Für jeden der Diözesanstände muss auf Verlangen eine eigene Offizialität errichtet werden (§ 24).

In Solothurn wird auf gemeinschaftliche Kosten der teilnehmenden Stände ein Priesterseminar errichtet. Die Errichtung weiterer Seminarien bedarf der Einwilligung der Regierung des betreffenden Standes. Dabei sichern sich die löblichen Stände die Gewährleistung des landesherrlichen Aufsichtsrechtes (jus inspectionis et cavendi) in seiner ganzen Ausdehnung über die einmal errichteten Seminarien gegenseitig zu. Über die Anwendung desselben behalten sie sich das Nähere in einer spätern Vereinbarung vor (§ 28).

Die Regierung von Solothurn kommt für das Gebäude und den Unterhalt des Priesterseminars auf, ohne dafür die andern Diözesanstände in Anspruch zu nehmen (§ 29). An die innere Einrichtung sowie die Gerätschaften des Seminars tragen alle Stände bei (§ 30).

Die Regierung von Solothurn gewährleistet den Unterhalt des Kirchengebäudes zum Hl. Urs und Viktor (§ 31).

In § 34 wird der Anteil jedes Kantons an den gemeinsamen Diözesanunkosten, entsprechend der Anzahl Katholiken, festgelegt.

<sup>80</sup> Der erste Weihbischof ist durch Bischof Anton Hänggi im Jahre 1975 ernannt worden.  
<sup>81</sup> Den Text der Übereinkunft siehe im Anhang (II). Es handelt sich nachfolgend um eine Zusammenfassung der Artikel, deren Text mit dem Konkordat nicht übereinstimmt. Der Vertrag ist ursprünglich geheimgehalten worden und wurde erst 1884 von Albert Brosi in die kantonale solothurnische Gesetzessammlung aufgenommen (heute BGS 423.32). Er ist heute in den Gesetzessammlungen der Diözesanstände veröffentlicht (ausser in Luzern und Aargau). Abdruck auch bei Fleiner, a.a.O., Beilagen, 257 ff., sowie bei Gareis und Zorn, a.a.O., Bd. 2, 79 und Lampert, a.a.O., Bd. III, 70 ff.

<sup>82</sup> Zit. nach Fleiner, a.a.O., 257 f.

Die Diözesanstände gewährleisten die ordentliche, sichere und freie Abreichung ihres betreffenden Anteils an den gemeinsamen Diözesanunkosten aus den ihnen hiefür zu Gebote stehenden Mitteln und entschlagen sich jeder anderwärtigen Dotation (§ 35).

Der im Konkordat vorgesehene Treueeid ist, je nach Ermessen, entweder in die Hände aller Diözesanabgeordneten oder einer Delegation derselben zu leisten (§ 36).

Der Konsekrationseid des neugewählten Bischofs soll derjenigen Formel entsprechen, die in nicht katholischen Ländern angewendet wird. Die Stände verlangen die Zustellung dieser Eidesformel in beglaubigter Abschrift sowie des darüber ausgefertigten Verbalprozesses (§ 37).

Die löblichen Stände garantieren sich gegenseitig das Recht des Placetum regium in seiner vollen Ausdehnung. Alle Publikationen des Bischofs oder seiner Delegierten, sowie die Akten der geistlichen Gerichtsbarkeit, sollten dem Gutheissen der Regierungen, nach darüber festzusetzenden Formen, unterworfen sein (§ 38).

Ebenso behalten sich die Diözesanstände ihre bisherigen Rechte, Herkommen, Freiheiten und wohlhergebrachten Übungen in kirchlichen Sachen aufs Feierlichste vor, und gewährleisten sich dieselben gegenseitig (§ 39).

Falls die Stände Aargau und Thurgau dem Bistumsverband beitreten, stehen dem Kanton Aargau ein residierender und zwei nichtresidierende und dem Kanton Thurgau ein nichtresidierender Domherr zu. Sollte diese Vereinigung aller genannten Stände stattfinden, so kann, wenn es erforderlich sein sollte, der bischöfliche Sprengel mit einem Weihbischof versehen werden, der vom Bischof ernannt wird und ein jährliches Gehalt von zweitausend Franken bezieht (§ 40).

Den andern vom Bistum Konstanz losgetrennten Ständen bleibt der Zutritt zum neuumschriebenen Bistum Basel ebenfalls zugesichert, wenn dazu die Einwilligung des päpstlichen Stuhls erhalten werden kann (§ 41).

Es folgt ein Zusatzartikel vom 29. März 1828, indem das in § 28 vorbehaltene jus inspectionis et cavendi vorläufig wie folgt verstanden werden soll:

Die Anstellung des Vorstehers und der Lehrer des Priesterseminars bedürfen der Zustimmung der hohen Diözesanstände und die Prüfungen der Alumnen geschieht unter Aufsicht eigener Kommissare.

## VI. Wertung des Verhandlungsergebnisses

Die politischen Ereignisse im Gefolge der Französischen Revolution brachte den Eidgenossen die Befreiung von den bestehenden weltlichen Abhängigkeiten in den ehemaligen fürstbischöflich-baselschen und konstanzer Gebietsanteilen und die Loslösung der kirchlichen Bindungen mit den angestammten auswärtigen Bistumsverbänden. Dieses Ziel hatten die eidgenössischen Stände konsequent angestrebt und schliesslich am Wiener Kongress die formelle Bestätigung dafür erhalten. Wesentlich uneinig waren sich die Eidgenossen nach dem Wiener Kongress. Die ursprüngliche Idee eines starken, die konstanzerischen, wenn möglich auch baselschen Stände umfassenden Bistums ist im

Verlaufe der Jahre an den Sonderinteressen der einzelnen Stände gescheitert. Die gemeinsame Grundidee der verhandelnden Stände war es von Anfang an gewesen, den staatlichen Behörden durch eine Vereinbarung mit dem Heiligen Stuhl einen möglichst grossen Einfluss auf die Leitung des Bistums zu gewähren. Durch den Abschluss eines Konkordates sollte der Papst den Regierungen Rechte zusichern, die ihnen sonst nicht zugestanden wären. Umgekehrt anerkannten die Stände die Pflicht zur finanziellen Dotierung des Bistums.

Beide Seiten, die römische Kurie und die eidgenössischen Stände, hatten offenbar ein grosses Interesse an einer definitiven Regelung der Bistumsverhältnisse in der Schweiz. Rom schien einer Konkordatslösung, möglicherweise auch in Hinsicht auf die finanzielle Dotierung des Bistums, nicht abgeneigt, wollte aber den staatlichen Einfluss auf die Diözesanleitung möglichst gering halten. Die päpstlichen Vertreter, allen voran Kardinalstaatssekretär Consalvi und der päpstliche Internuntius Gizzi, waren geschulte Diplomaten und galten als Meister ihres Faches. In dieser Hinsicht waren ihnen wohl die schweizerischen Unterhändler Amrhyn und von Roll bei weitem unterlegen. Der Erfolg der Verhandlungen kann aber nicht an diesen subjektiven Gegebenheiten gemessen werden. Das Verhandlungsergebnis ist durchaus nicht, wie dies einzelne Autoren meinen<sup>83</sup>, einseitig zu Gunsten des Hl. Stuhles ausgefallen. In der zentralen Frage des Bischofswahlrechtes ist eine Lösung gefunden worden, die jener in den preussischen und oberrheinischen Bistümern sehr ähnlich ist<sup>84</sup>. Bei der Wahl der Domherren in den paritätischen Kantonen konnte immerhin das Listenverfahren durchgesetzt werden und die Regelung der Fondierung der bischöflichen Tafel ist zweifellos nicht im ursprünglichen Sinne Roms erfolgt. Das Verhandlungsergebnis entspricht aber nicht den Maximalforderungen der Stände. Sie mussten sich in verschiedenen Punkten zu einem Kompromiss durchringen. Beim Bischofswahlrecht kam dieser Kompromiss nur auf der Grundlage einer Verfahrenseinsignie zustande. Beide Seiten vermieden es, die praktischen Konsequenzen im Einzelnen auszudiskutieren. Man überliess damit die Lösung eines voraussehbaren Konfliktes der Praxis.

Das oberste Ziel war für den Hl. Stuhl die Neuumschreibung des Bistums Basel, das «in den schrecklichen Umwälzungen der Vergangenheit durch Beraubung seiner Kathedralkirche, Auflösung des Kapitels, Verlust der bischöflichen Einkünfte und Verkleinerung seines Sprengels in eine wahrhaft traurige Lage versetzt wurde». Daher hat Rom «mit Ernst auf taugliche, den Verhältnissen von Zeit und Ort angemessene Mittel gesonnen, demselben zu Hilfe zu kommen»<sup>85</sup>. Der Hl. Stuhl konnte dieses Ziel nur mit Konzessionen an die Stände

<sup>83</sup> Vorallem *Dubler*, a.a.O., 24 ff., 40 ff.

<sup>84</sup> Vgl. *Kapt.* 3, Pt. B, I, 3.

<sup>85</sup> Zitat aus der Einleitung der Zirkumskriptionsbulle «*Inter praecipua*».

erreichen<sup>86</sup>. Damit soll keineswegs das verwerfliche Vorgehen der Stände an den Langenthaler Konferenzen beschönigt werden. Das System der Diplomatie mit einseitigen Geheimverträgen ist nicht zu rechtfertigen. Das Verhandlungsergebnis an sich muss aber dennoch den beidseitigen Interessen entsprochen haben, sonst hätte das Konkordat kaum, tiefgreifenden Krisen zum Trotz, bis auf den heutigen Tag überlebt.

## VII. Anfänge der Diözesankonferenz

Die Zusammenkunft der Abgeordneten der baselschen Diözesanstände zur Beratung gemeinsamer, das Bistum betreffender Fragen wird als «Diözesankonferenz» bezeichnet. Diese an sich mehrdeutige Bezeichnung ist keine Eigenschöpfung der baselschen Diözesanstände, obschon damit heute ausschliesslich die Tagung der Basler-Diözesankantone gemeint ist. Wie *Jsele* darlegt, gab es schon zur Zeit der alten Eidgenossenschaft und zur Zeit der Mediation Sondertagsatzungen, das heisst «Tage, an denen die Boten einzelner Stände, nach Bedürfnis und Einverständnis, oder nach Vorschrift der besonderen Bünde zur Beratung der sie allein betreffenden Interessen zusammentraten»<sup>87</sup>. Um sie von den allgemeinen Tagsatzungen aller Stände zu unterscheiden, wurden sie Konferenzen oder Sessionen genannt. Seit der Mediationszeit gab es wieder konfessionelle Sondertagsatzungen. So ist zum Beispiel über die Form der Abhaltung der «Katholischen Session» zu Handen der Tagsatzung am 17. Juli 1804 ein Kommissionsgutachten erstattet worden, das allseitige Genehmigung fand<sup>88</sup> und auch in den Konferenzen der verhandelnden Diözesanstände nach 1815 sinngemäss angewendet wurde.

Die Lostrennung der konstanzer Stände vom angestammten Bistumsverbande und die anschliessenden Verhandlungen mit dem Kurfürsten von Baden führten die konstanzer Stände zu gemeinsamem Handeln. Das ausbedungene Dotationskapital, der Diözesanfonds, ist ihnen zu gesamter Hand zugefallen<sup>89</sup>. Nach dem Wiener Kongress ging aber allmählich das einheitliche Interesse der Stände verloren. Die Bistumsangelegenheiten wurden auf Sonderkonferenzen einzelner baselscher und konstanzer Stände beraten<sup>90</sup>. Als eigentlicher Ausgangspunkt der heutigen Diözesankonferenz des Bistums Basel darf die Langenthaler Konferenz vom 1. bis 3. März 1820 bezeichnet werden. An

<sup>86</sup> Darauf deutet auch der Wortlaut des Exhortations-Breves vom 15. September 1828: «Ihr werdet gewiss wahrnehmen, welche Nachsicht päpstlicher Güte wir zur Erwerbung grösserer Vorteile für die dortige Herde des Herrn an den Tag gelegt haben ...»  
Damit kann kaum nur das Domkapitel gemeint sein, das ja bereits im Fürstbistum Basel den Bischof wählte.

<sup>87</sup> *Jsele*, a.a.O., 167, N 48 und 271.

<sup>88</sup> Siehe N 87.

<sup>89</sup> *Jsele*, a.a.O., 168f.

<sup>90</sup> Die Konferenz der konstanzer Diözesanstände hat ihre Nachfolge in der Konferenz der baselschen Diözesanstände gefunden. Nach *Jsele*, a.a.O., 168 N 49, besitzt daher die Diözesankonferenz der baselschen Diözesanstände dasselbe Rechtsverhältnis wie die Konferenz der konstanzer Stände.

dieser Konferenz haben die verhandelnden Stände Luzern, Bern, Solothurn und Aargau unter sich einen Vertrag geschlossen, der immer als Grundlage der Unterhandlungen mit den päpstlichen Gesandten betrachtet und nach Konkordatsabschluss am 28. März 1828 ausdrücklich erneuert worden ist. Die Übereinkunft vom 28. März bildet heute noch die die Stände untereinander bindende Rechtsgrundlage.

## B. DIE DIÖZESANKONFERENZ SEIT 1828

Mit dem Abschluss und der Genehmigung des Konkordates vom 26. März 1828 und der anschliessenden feierlichen Errichtung des neuumschriebenen Bistums durch die päpstliche Bulle «Inter praecipua» ist die Diözese Basel vollständig reorganisiert worden.

In einem Sondervertrag einigten sich die Stände über die Aufteilung der ihnen aus dem Konkordat erwachsenen Pflichten und behielten sich bestimmte Rechte vor, die im Konkordat nicht ausdrücklich ausgeschlossen worden waren. Das versprochene Exhortationsbreve Papst Leo XII ermahnt die Domsenatoren, nur solche Personen zum Bischof zu wählen, die auch den Regierungen nicht minder genehm sind. Damit war auch aus der Sicht der Stände fürs Erste das Ziel erreicht. Es ging nun um die konsequente Anwendung der Vereinbarungen in der Praxis. Früher als erwartet erhielten sie Gelegenheit dazu. Am 23. August 1828 starb der greise Basler Fürstbischof Franz Xaver von Neveu. Noch bevor das neue Domkapitel installiert worden war, stellte sich bereits die Nachfolgefrage im bischöflichen Amt. Überhaupt konzentrierte sich nach dem Konkordatsabschluss das Interesse der Diözesankonferenz auf die Bischofswahlen. Diese bilden bis heute den hauptsächlichsten Anlass zur Einberufung der Diözesankonferenz.

Nachfolgend werden das Vorgehen und die Umstände bei den einzelnen Bischofswahlen bis in die heutige Zeit kurz aufgezeigt<sup>91</sup>. Zur Darstellung kommen auch die harten Auseinandersetzungen zwischen Bischof und Diözesankonferenz zur Zeit des Kulturkampfes und schliesslich werden die Zusatzvereinbarungen zum Konkordat sowie die Erweiterung des Bistums auf 10 Stände behandelt (Abschnitt C)<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> Die Bischofswahlen im Einzelnen beschreiben: *Fleiner*, a.a.O., 138ff.; *Muritz*, a.a.O., 50ff.; *Helvetia Sacra*, a.a.O., 382ff.

<sup>92</sup> Ein sehr lesenswerter Artikel, der die Entstehung und Entwicklung des Bistums Basel bis in die neueste Zeit auch in einem grösseren geistesgeschichtlichen und politischen Zusammenhang darstellt, bildet der Festvortrag zum 150-Jahr-Jubiläum des Bistums vom Kirchenhistoriker Viktor Conzemius (siehe Literaturverzeichnis).

## 1. Die erste Bischofswahl im Jahre 1828

Nach dem Tode von Fürstbischof Franz Xaver von Neuveu ernannte der Papst den Generalprovikar Anton Salzmann zum Apostolischen Administrator und betraute ihn mit der Weiterführung der bischöflichen Geschäfte bis zur Wahl eines Bischofs. Entsprechend Artikel 12 des Konkordates bezeichnete der Papst auch die ersten Vertreter des Domkapitels. Am 19. Juli 1828 wurden diese Namen bekanntgegeben. Am 15. September 1828 erliess der Papst das den Ständen zugesicherte Exhortationsbreve an das Domkapitel. Die Konstituierung des Domkapitels war auf den 7. Dezember vorgesehen. Am 5. Dezember beschloss aber die Diözesankonferenz: «Die Installation und Konstituierung des Domkapitels soll nicht eher vor sich gehen, als bis die Herren Domherren über ihre Eigenschaften sich vor versammelter Konferenz werden ausgewiesen haben, und die Landesherrliche Bewilligung ihnen dazu erteilt sein wird»<sup>93</sup>. Das Domkapitel drückte sein Missfallen gegen dieses Vorgehen aus, war aber schliesslich, nach einem Briefwechsel mit der in Solothurn tagenden Diözesankonferenz bereit, vor den versammelten Diözesanabgeordneten zu erscheinen und diesen ihre Ernennungsurkunden sowie das Original der Erektionsbulle und des Exhortationsschreibens zur Einsicht vorzulegen. Danach wurde von der Diözesankonferenz die Bewilligung zur Konstituierung und Installation des Domkapitels erteilt.

Des weitem haben am 5. Dezember die Diözesanvertreter folgenden Beschluss gefasst: «Das Domkapitel . . . soll zur Wahl des Bischofs schreiten und nachdem selbes durch präparatorische Handlungen auf den Punkt gekommen sein wird, die Person zu kennen, auf welche sich die Mehrheit der Stimmen vereinigen würde, soll es dieselbe der Konferenz bekanntmachen, worauf der Entscheid zu erfolgen hat, ob der Vorgeschlagene allfällig nicht genehm sein möchte»<sup>94</sup>. Die Domherren, denen dieser Beschluss in einer «confidentiellen Unterredung» mitgeteilt worden ist, verwahrten sich gegen diesen Eingriff in ihre Wahlfreiheit. Weniger überrascht war offenbar der Apostolische Nuntius, der in einem Schreiben an das Domkapitel folgende Instruktionen erteilte: «1. es haben in den getanen Vorschlag schlechterdings nicht einzutreten. 2. wenn aber die Wahl nicht anders dürfe vorgenommen werden, es sei denn, die hohen Deputierten wollten dabei das ius censurae und exclusionis ausüben, so könne sich das Hochw. Kapitel wohl zu einer Note verstehen, worauf mehrere Kandidaten den H. H. Deputierten präsentiert würden; aber auch nur dann die Wahl vornehmen, wenn nicht mehr als ein Drittel gestrichen würde»<sup>95</sup>.

In einer weitem «confidentiellen Unterredung» erklärten sich schliesslich die Diözesanvertreter bereit, auf den Listenverfahrensvorschlag einzutreten. Das Domkapitel stellte daraufhin sechs Kandidaten auf. Drei Namen wurden von

der Diözesankonferenz gestrichen. Dies entsprach aber nicht der Weisung, die der Nuntius dem Domkapitel erteilt hatte. Dennoch beharrten die Diözesanvertreter auf ihrem Entscheid. In dieser heiklen Situation erteilte der Apostolische Administrator und Bistumsverweser Salzmann den Rat «die Wahl eines Bischofs sofort vorzunehmen», dass «das Hochw. Kapitel aber gut tun würde, wenn es sich unmittelbar an den Hl. Vater wende, um von ihm eine nötig gewordene Erklärung der Bulle vom 7. Mai 1828 hinsichtlich auf das Wahlrecht des Kapitels, und ebenso das Breve vom 15. September 1828 zu erbeten»<sup>96</sup>. In einer geheimen Wahl wurde daraufhin der Apostolische Administrator Josef Anton Salzmann zum Bischof gewählt und vom Papst bestätigt. Am 26. Juli 1829 erfolgte die Ablegung des Eides vor versammelter Diözesankonferenz.

In die Amtszeit von Bischof Salzmann fällt die Badener Konferenz vom 20. bis 27. Januar 1834. Regierungsvertreter der liberalen Stände Luzern, Bern, Solothurn, Basel-Landschaft, Aargau, Thurgau und St. Gallen hatten sich dort «zur Besprechung eines einheitlichen kirchenpolitischen Programms, das der Gesetzgebung in den verschiedenen Kantonen als Wegleitung dienen sollte»<sup>97</sup>, versammelt. Neben den weitgehenden, dem josephinischen Gedankengut entstammenden kirchenpolitischen Forderungen ist unter anderem auch beschlossen worden: «Die kontrahierenden Kantone der Eidgenossenschaft, in Ausübung ihres landesherrlichen Rechtes, solche kirchliche Institutionen zu begründen, die den vom Staate anerkannten geistigen Bedürfnissen seiner Glieder entsprechen, verpflichten sich gegenseitig, die bisherigen Immediatsbistümer, denen sie angehören, einem Metropolit zu unterstellen, und werden zu dem Ende Seine päpstliche Heiligkeit ersuchen, das Bisthum Basel (als eine der ältesten Diözesen, die zugleich am reichsten ausgestattet und die grösste der Schweiz ist), zum Rang eines schweizerischen Erzbisthums zu erheben, und diesem die übrigen vorerwähnten Immediatsbistümer einzuverleiben. — Auf jeden Fall, dass diese kirchenrechtlich begründete Regulierung der schweizerischen Bisthumsverhältnisse nicht erzielt werden sollte, bleibt den kontrahierenden Ständen die Ausmittlung desjenigen auswärtigen Erzbisthums, an welches sie sich anschliessen würden, und die Anbahnung der zu dieser Anschliessung geeigneten Unterhandlungen vorbehalten»<sup>98</sup>.

Die Badener Artikel sind auf energischen Protest der Katholischen Kirche gestossen. Nach ihrer Verurteilung durch Papst Gregor XVI bestand keine Aussicht mehr, die Idee eines schweizerischen Erzbisthums zu verwirklichen. Der Geist der Badener Artikel bestimmte aber noch über Jahrzehnte hinweg das

<sup>96</sup> Erste Bischofswahl, a.a.O., 16. Der Brief wurde mit Datum vom 10. Dezember 1828 tatsächlich an den Papst abgeschickt. Allerdings erfolgte kein Antwortschreiben.

<sup>97</sup> Fleiner, a.a.O., 100.

<sup>98</sup> Fleiner, a.a.O., 101. Nach Fleiner, a.a.O., 99, bestand schon bei der Gründung der Diözese Basel die Idee, «aus ihr das lange ersehnte «liberale Bistum» zu machen, das dem Eindringen des römischen Geistes zu trotzen vermöchte». Die «Erzbischöflichen und Bischöflichen Rechte» fanden dementsprechend auch in der «landesherrlichen Genehmigung» der Bulle «Inter praecipua» Niederschlag. Vgl. vorne N 72.

<sup>93</sup> Urkunden, a.a.O., 58.

<sup>94</sup> Urkunden, a.a.O., 66.

<sup>95</sup> Aus: Erste Bischofswahl, a.a.O., 11.

Verhältnis zwischen radikalen Kantonsregierungen und der Kirche, beziehungsweise dem Bistum<sup>99</sup>.

## II. Die zweite Bischofswahl im Jahre 1854<sup>100</sup>

Am 23. April 1854 starb Bischof Josef Anton Salzmann. Die Diözesankonferenz war auf den 22. Mai einberufen worden. Noch an demselben Tage fassten die Diözesanvertreter Beschluss<sup>101</sup>, dem Domkapitel «die landesherrliche Bewilligung zu erteilen, zur Wahl eines Bischofs der Diözese Basel zu schreiten in Beobachtung der Vorschriften des päpstlichen Exhortations-Breve vom 15. September 1828, sowie der Konferenzbeschlüsse vom 5. Dezember 1828 und 20. Oktober 1830»<sup>102</sup>. Das Domkapitel protestierte sofort gegen diese Beschränkung der Wahlfreiheit und bat die Diözesanvertreter eindringlich, «dass bei der gegenwärtigen Vornahme der Bischofswahl der gleiche Modus festgehalten werde, der früher beidseitig beliebt und durch die erfolgte Wahlbestätigung auch von dem apostolischen Stuhle gutgeheissen wurde»<sup>103</sup>. Das Domkapitel hatte nämlich in einem Schreiben vom 20. Mai 1854 vom päpstlichen Geschäftsträger Bovieri die Empfehlung erhalten, dass es unter den gegebenen Zeitumständen am besten sei, sich an den Wahlmodus des Jahres 1828 zu halten, da dadurch den Domherren das Recht verbleibe, aus mindestens drei Kandidaten den Bischof zu wählen. Sollten die Ständevertreter einen andern Modus vorziehen (was er nicht annehme), so müsse unbedingt beachtet werden, dass nur den Domsenatoren das Wahlrecht zustehe und dass diese die Möglichkeit haben müssten, aus drei Kandidaten auszuwählen, ansonsten eine kanoni-

<sup>99</sup> Spezielle Literaturangaben zur Badener Konferenz finden sich bei *Lumpert*, a.a.O., 140, insbesondere N 6 und 7. Neuestens auch dazu: *Georges Audrey*, in: *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, a.a.O., 250.

<sup>100</sup> *Franz Wigger*, Die Wahl von Bischof Karl Arnold Obrist, in: *Solothurner Anzeiger* Nr. 178 vom 4. August 1954.

<sup>101</sup> *Fleiner*, a.a.O., 144.

<sup>102</sup> Zum Beschluss vom 5. Dezember 1828 siehe vorne Pt. B, I, *Fleiner*, a.a.O., 139. Der Beschluss vom 20. Oktober 1830 lautet:

«1. Das Domkapitel hat jeweilen, wenn es sich um die Wahl eines neuen Bischofs handelt, vor der feierlichen Wahlhandlung den, namens der Diözesanstände in Konferenz versammelten Abgeordneten denjenigen vertraulich zu eröffnen, welchen dasselbe zum künftigen Bischof zu wählen beabsichtigt, damit nach Umständen gegen einen solchen das den Diözesanständen zustehende Recht des Ausschlusses (ius exclusionis) in Anwendung gebracht werden könne.  
2. Das Recht, dem vom Domkapitel als künftigen Bischof in Vorschlag gebrachten den Ausschluss von dieser Stelle zu geben, steht jedem der h. Diözesanstände zu. Wo über dieses Ausschlussrecht nur von einer Minderheit oder einem einzigen Stände in Anspruch genommen werden wollte, hat dieser oder diese die Gründe dazu der Konferenz zu eröffnen, worauf die Mehrheit der Stimmen entscheiden wird, ob die angetragene Ausschliessung stattfinden soll oder nicht.»

(Abgedruckt bei *Fleiner*, a.a.O., Beilagen, 287.)

<sup>103</sup> *Maritz*, a.a.O., 60; *Fleiner*, a.a.O., 144.

sche Wahl nicht möglich sei<sup>104</sup>. Dementsprechend erklärte sich das Domkapitel zur Aufstellung einer Sechserliste bereit, wovon höchstens drei Namen gestrichen werden könnten. Die Diözesanabgeordneten ihrerseits beharrten aber auf dem umfassenden Ausschlussrecht, welches als «Landeshoheitsrecht» in den Verhandlungen mit der Nuntiatur «vertragsgemäss ausbedungen und gewährt worden»<sup>105</sup> sei.

Nachdem die Diözesankonferenz in einem Schreiben erneut auf ihrem die ganze Liste umfassenden Ausschlussrecht beharrt, aber eine «vertrauliche Besprechung» vorgeschlagen hatte, unterbreitete das Domkapitel den Diözesanvertretern die Namen von sechs Bischofsanwärtern, mit der Beifügung, dass im Falle der Ausübung des Eliminationsrechtes mindestens drei Kandidaten auf der Wahlliste zu belassen seien. Die Diözesankonferenz hat daraufhin in gehei-

<sup>104</sup> Das bisher unveröffentlichte Schreiben an Kapitelsvikar Staffelbach (Nuntiaturakten des Diözesanarchivs) wird nachfolgend im vollen Wortlaut wiedergegeben. Im Zeitpunkt der Abfassung des Schreibens ging die Nuntiatur offenbar davon aus, dass die Stände das Listenverfahren akzeptieren würden. Das Schreiben ist m.E. deshalb besonders interessant, weil es im Gegensatz zur Instruktion des Jahres 1828 (Pt. B, I) und zur authentischen Interpretation des Jahres 1863 (Pt. B, III) den Mitwirkungsanspruch der Stände ohne Widerspruch hinnimmt. Zudem enthält das Schreiben der Nuntiatur in gefälschter Form die Gültigkeitsvoraussetzungen für eine kanonische Bischofswahl.

Nr. 3886 1854, Mai 20

Ill(ustrissi)me ac R(everendissi)me Domine!  
Cum mox, ut arbitrator, Rmum istud Capitulum Cathedrale Basileense ad Electionem novi Episcopi hujus Dioecesis processurum sit, hasce meas Tibi scribere non abs re putavi.  
Licet nec in Litteris Apostolicis «*Inter praecipua*» nec in Brevis apostolico a Leone XII. ad praefatum Cathedrale Capitulum die 15. Septembris anni 1828 dato modum cognoscendi personas non ingratas Magistratibus pagorum Dioecesis Basileensem constituentium determinatus non sit, ac proinde liberum sit Capitulum adhibere quemcumque velit; tamen, spectatis rerum et temporum adjunctis, facile omnibus aliis modis illum praeferent, quo Canonici electores prima vice usi fuerunt in Episcopi nuper defuncti electione, utpote qui plenum Canonice electoribus jus relinquit ex tribus Candidatis remanentibus Episcopum eligendi. Verum si praedictorum pagorum deputati notulam nonnullorum eligibilium illustrium Virorum recusare velint (quod tamen factum iri non arbitror) aliumque modum cognoscendi personas ipsis gratas proponendum curaverint, illud Tibi, Illmē ac Rmē Domine, aliisque tuis in electione consociis compertum jure meritoque erit, quod nonnisi Canonice Senatoribus jus eligendi competit, atque nonnisi ab his novus Episcopus est eligendus, ut electio canonica esse queat. Quare quicumque alius modus ad personas vel gratas vel minus gratas dignoscendas, qui ab electoribus libertatem adimat Episcopum eligendi ad tramites praescripti juris Canonici saltem ex tribus Candidatis, jam per se ad canonicam electionem constituendam est ineptus. Dum ergo ex una parte juxta praescriptum praefati Brevis Apostolici ad electores pertinet illum in Episcopum cooptare, quem ante solemnem electionis actum minus gratum supra memoratis Magistratibus non esse noverint, ex alia curandum omni studio est, ut in solemnis ejusmodi electione necessaria fruantur libertate, utque ea qua sapientia, quem *digniores et Ecclesiae magis utiles* judicaverint, adsciscant. Ex iis quae Tibi scripsi, facile intelliges, Illmē ac Rmē Domine, me non alia de causa hoc Tibi significasse quam ex desiderio quo teneor videndi Pastorem ab isto Cathedrale Capitulo rite electum ad commune totius Basileensis Dioecesis emulumentum.  
Maxima interim existimatione et benevolentia esse prosequor.

Dominationi Illmē et Rmē

Lucernae, 20. Maji 1854

Addictissimus Servus

Illmō ac Rmō Domino Dñf X. Staffelbach

Josephus M. Bovieri

Vic⁹ Capit⁹ Cathedr. Basileen. Solodurum

negotium gestor  
S. Sedis

<sup>105</sup> *Maritz*, a.a.O., 61.

mer Abstimmung sämtliche Kandidaten als «personae minus gratae» bezeichnet. Eine Bischofswahl nach kanonischen Vorschriften erschien unter diesen Umständen nicht mehr möglich. Die Domsenatoren mussten sich unverrichteter Dinge vertagen.

In dieser auswegslosen Situation wandte sich das Domkapitel, entsprechend einer vorgängigen Weisung, an die Nuntiatur und teilte dies gleichzeitig den Ständen mit. Diese reagierten unwirsch und forderten das Domkapitel auf, vor Ablauf der kanonischen Frist von drei Monaten die Bischofswahl vorzunehmen.

Am 14. Juli traf die Weisung der Nuntiatur ein, dass die Domherren «so frei in dem Wahlgeschäfte vorgehen, als wenn sie sich nie nach Rom gewandt hätten»<sup>106</sup>. Das Domkapitel erklärte sich nun in einem Schreiben an die Abgeordneten bereit, von der Diözesankonferenz «ein Verzeichnis solcher Geistlicher» entgegenzunehmen, «die den hohen Diözesanständen nicht ungenehm seien, wovon uns freigestellt werde, bei der Formation der Wahlliste Gebrauch zu machen». Daraus sollten aber «für die künftigen Bischofswahlen keinerlei verbindliche Folgerungen gezogen werden»<sup>107</sup>.

Die Diözesankonferenz bezeichnete daraufhin vier ihr genehme Bischofsanwärter, wovon das Domkapitel drei berücksichtigte und drei eigene Kandidaten auf die Liste setzte, welche aber von den Diözesanvertretern wiederum gestrichen wurden. So wählte schliesslich das Domkapitel am 4. August 1854 aus den drei von den Ständen vorgeschlagenen Geistlichen den Domprediger Carl Arnold Obrist zum Bischof von Basel. Papst Pius IX bestätigte die Wahl und am 18. März 1855 legte der neugewählte Bischof vor versammelter Diözesankonferenz den konkordatsgemässen Eid ab.

Ein zentrales Problem, das sein Vorgänger keiner Lösung entgegenzubringen vermochte, belastete auch die Amtszeit von Bischof Carl Arnold: die Priesterseminarfrage. Gemäss Artikel 8 des Konkordates ist zwar die Errichtung eines Seminars in Solothurn verbindlich vorgeschrieben. Angesichts der weitgehenden staatskirchlichen Forderungen der Diözesanstände, welche im Langenthaler Gesamtvertrag (§ 28) und in den Badener Artikeln<sup>108</sup> begründet waren, verzichtete Bischof Salzmann auf die Errichtung eines Priesterseminars. Am 17. September 1858 wurde schliesslich unter Bischof Arnold die Errichtung eines Seminars beschlossen und am 4. Januar 1860 eröffnet. Die Seminarkonvention vom 17. September 1858 stipuliert den Ständen das gewünschte jus inspectionis et cavendi. Die Konvention, die von Rom missbilligt wurde, führte aber schon nach kurzer Zeit zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den

<sup>106</sup> Maritz, a.a.O., 64.

<sup>107</sup> Maritz, a.a.O., 64. Dieses Schreiben bildet die Antwort auf ein Schreiben der Diözesankonferenz vom 31. Juli, worin zwei mögliche Wege zur Bischofswahl vorgeschlagen werden: das Domkapitel möge «entweder von sich aus diejenigen Personen in Erfahrung bringen, welche den hohen Diözesanständen als Kandidaten zur Bischofswürde genehm sein dürften oder als solche Kandidaten von der Konferenz ein Verzeichnis von wenigstens drei würdigen, mit kanonischen Eigenschaften begabten Geistlichen entgegennehmen». Maritz, a.a.O., 64.

<sup>108</sup> Lampert, a.a.O., Bd. II, 205f.

Ständen und dem Bischof. Am 2. April 1870 erklärten die Kantone den Rücktritt von der Konvention und am 26. April hob die Diözesankonferenz einseitig das Priesterseminar auf. Der Nachfolger von Bischof Arnold errichtete daraufhin, unter Protest der Stände, ein Seminar in einem privaten Gebäude in Solothurn; im Jahr 1878 ist es endgültig nach Luzern verlegt worden<sup>109</sup>.

### III. Die Wahl des Bischofs Lachat im Jahre 1863

Nach dem Tode von Bischof Carl Arnold Obrist am 17. Dezember 1862 besetzten vorerst die Regierungen von Solothurn und Luzern ihre vakanten Domherrenstellen. Die beiden aargauischen Domherrenstellen blieben hingegen, da der Regierung die Wahlkompetenz fehlte, vorläufig unbesetzt. Die Diözesankonferenz richtete am 23. Februar 1863 an das Domkapitel die Einladung, «diejenigen Schritte zu thun, die uns Gelegenheit geben, um zur Bischofswahl nach den bestehenden Verträgen mitzuwirken»<sup>110</sup>. Das Domkapitel hatte aber inzwischen von der Nuntiatur eine «Authentische Interpretation» des päpstlichen Exhortationsbrevés vom 15. September 1828 erhalten<sup>111</sup>. Danach wäre das Domkapitel nicht verpflichtet, «den Kandidaten aus der Zahl derjenigen zu wählen, deren Wahl die Abgeordneten der Regierung erlauben». Es sei der Wahlbehörde freigestellt, auf welche Weise sie sich über die Genehmheit eines Kandidaten Gewissheit verschaffen wolle.

Das Domkapitel unterbreitete darauf der Diözesankonferenz eine Liste von sechs Kandidaten, wiederum mit der Beifügung, es müsse das freie Wahlrecht der Wahlbehörde garantiert bleiben<sup>112</sup>.

Mit einer Ausnahme strich die Diözesankonferenz erneut alle Namen. Das Domkapitel liess sich nun, trotz einigen Bedenken, in einer vertraulichen Besprechung vier Geistliche nennen, die den Ständen genehm waren. Und wiederum, wie schon bei der letzten Bischofswahl, berücksichtigte es davon drei Namen und setzte drei eigene auf die Liste, welche von den Diözesanabgeordneten aber gestrichen wurden. So wählte das Domkapitel aus den verbliebenen drei Kandidaten am 26. Februar 1863 den Pfarrer von Delsberg, Eugenius Lachat, zum neuen Bischof. Am 30. November 1863 legte dieser den Eid ab und

<sup>109</sup> Lampert, a.a.O., Bd. II, 205f.; Dubler, a.a.O., 79ff.

<sup>110</sup> Fleiner, a.a.O., 154.

<sup>111</sup> Die lateinische Fassung findet sich auch bei: Fleiner, a.a.O., Anhang, 282 und Lampert, a.a.O., Bd. 3, 98f. Die deutsche Übersetzung bei Stirnimann, Die Basler Bischofswahl, Erweiterter Sonderdruck aus dem Heft Nr. 7/8, 1967, der «Schweizer Rundschau». Die «Authentische Interpretation» stellt eigentlich die formelle Antwort auf das Schreiben des Domkapitels vom 10. Dezember 1828 dar. Siehe dazu N 96.

<sup>112</sup> Das Domkapitel hatte intern die weitere Weisung der Nuntiatur erhalten (Schreiben vom 12. Februar 1863: Nuntiaturakten des Diözesanarchivs), dass, falls zur Bestimmung der Genehmheit der Bischofskandidaten das Listenverfahren angewendet werde, unbedingt drei Kandidaten den Domherren zur Auswahl verbleiben müssten wie dies auch für die Domherrenwahlen der Kantone Bern und Aargau der Fall sei. Sollte das Domkapitel den Bischof nur aus zwei auf der Liste verbliebenen Kandidaten auswählen, so nehme er, Bovieri, an, dass der Hl. Stuhl dieses Vorgehen ablehnen müsste.

es wurde ihm die landesherrliche Bewilligung zur Besitzergreifung des bischöflichen Stuhles übergeben.

#### IV. Die Amtsenthebung von Bischof Lachat

Die Amtszeit von Bischof Lachat ist geprägt vom Kulturkampf. Das Verhältnis zwischen Bistum und Diözesanständen war äusserst grosser Belastung ausgesetzt, die in der «Absetzung» des Bischofs und in der Aufhebung des Domkapitels gipfelte.

Zwischen Bischof Lachat und einzelnen Diözesanständen wie auch der Diözesankonferenz war es verschiedentlich zu Meinungsverschiedenheiten und mit der Zeit zu recht harten Auseinandersetzungen gekommen<sup>113</sup>. Der offene Konflikt brach aus, als Bischof Lachat die Beschlüsse des 1. Vatikanischen Konzils, insbesondere das Unfehlbarkeitsdogma, im Fastenmandat des Jahres 1872 verkündete und Geistliche exkommunizierte, die sich deren Verkündigung widersetzen. Am 29. Januar 1873 beschloss die Diözesankonferenz, allerdings ohne Zustimmung der Vertreter von Luzern und Zug: «Die dem heiligen Bischof Eugenius Lachat von Mervelier (Bern) unterm 30. November 1863 erteilte Besitzergreifung des bischöflichen Stuhles der Diözese Basel wird zurückgezogen und damit die Amtserledigung ausgesprochen»<sup>114</sup>.

Dem Bischof wurde die Ausübung seiner Funktion untersagt und dessen konkordatsgemässe Einkünfte zurückbehalten. Zudem wurde er aufgefordert, das bischöfliche Palais zu räumen. An das Domkapitel erging die Einladung, «einen den Kantonen genehmen Bistumsverweser ad interim zu ernennen» und schliesslich sollte sofort die Revision des Diözesanvertrages in Angriff genommen werden<sup>115</sup>. Von diesen Beschlüssen wurde dem Bundesrat «für sich und zur diplomatischen Eröffnung an den päpstlichen Stuhl» Mitteilung gemacht.

Der Bischof verlegte nach der Ausweisung aus Solothurn seinen Wohnsitz nach Luzern. Die von ihm gegen den Beschluss der Diözesankonferenz gerichtete Beschwerde<sup>116</sup> wies der Bundesrat am 13. Januar 1874<sup>117</sup> und die Bundes-

<sup>113</sup> Aus der Sicht der zustimmenden Stände beleuchtet die Auseinandersetzung der «Bericht der Diözesan-Abgeordneten an den hohen Regierungs-Rath des Kanton Aargau betreffend die Amtsenthebung des Herrn Eugen Lachat, Bischof von Basel», vom 12. Mai 1873.

<sup>114</sup> Der Text des schriftlich begründeten Beschlusses ist abgedruckt in: Sammlung Brosi, 3. Band, 287ff. Siehe auch Gareis und Zorn, a.a.O., II, 133ff.

<sup>115</sup> Der Beschluss wurde durch die gesetzgebenden Behörden der zustimmenden Kantone genehmigt. Siehe dazu: Sammlung Brosi, Bd. 3, 293.

<sup>116</sup> Bbl 1874, I, 376ff. Vergleiche dazu auch die «Antwort der Diözesankonferenz» vom 9. April 1873 und die Beschwerdeschrift von Jakob Amiet vom 22. Mai 1873 an die Bundesbehörden und dessen Nachtrag «Die Staatsherrschaft über die Kirche in der Diözese Basel und die Freiheiten und Rechte der Eidgenossen in Kirchensachen», Solothurn, 1873 sowie: Die Verfolgung der kath. Kirche im Bisthum Basel, Zustimmungsadresse der schweizerischen Bischöfe an den Hochwst. Herrn Eugen Lachat, Bischof von Basel, Solothurn, 1872.

<sup>117</sup> Bericht des eidgen. politischen Departementes für 1873 in Bbl 1874, I, 369ff. und 417. Auch Gareis und Zorn, a.a.O., II, 139–165; Dubler, a.a.O., 62ff.

versammlung am 16./19. März 1875<sup>118</sup> ab, da keine verfassungsmässigen Rechte verletzt worden seien und der Friede unter den Konfessionen nicht gefährdet sei. Auf die geltend gemachte Verletzung des Konkordates ging der Bundesrat nicht ein, da das Bistumskonkordat als «res inter alios acta» den Bund nicht berühre<sup>119</sup>.

Das Domkapitel seinerseits weigerte sich, den Wünschen der Diözesankonferenz zu entsprechen und einen Bistumsverweser zu bestellen. Am 4. Oktober 1874 entzog Solothurn dem Chorherrenstift St. Urs und Viktor die korporative Selbständigkeit und am 21. Dezember 1874 erklärte die Diözesankonferenz, wiederum ohne die Stimmen von Luzern und Zug, das Domkapitel als aufgehoben<sup>120</sup>.

Die Situation im Bistum Basel mit einem staatlicherseits «abgesetzten» aber kirchlicherseits anerkannten Bischof wurde mit der Zeit für beide Seiten unerträglich. Mehrere Vermittlungsversuche blieben erfolglos. Ein Ausweg zeichnete sich ab, als es der römischen Kurie gelang, Bischof Lachat zur Übernahme des Amtes als «Apostolischer Administrator des Kantons Tessin» zu bewegen<sup>121</sup>. Der Weg zur Neubesetzung des bischöflichen Stuhles war nun frei.

Damit schliesst ein Kapitel Bistumsgeschichte, in der das Verhältnis zwischen Bistumsorganen und Diözesankonferenz, aber auch unter den einzelnen Ständen, äusserst gespannt war und wohl in dieser Form sehr bald das Ende des Konkordates von 1828 bedeutet hätte. Die Ernennung von Dompropst Fiala als Nachfolger von Bischof Lachat erwies sich unter diesen Umständen als sehr glückliche Wahl und trug wesentlich zu einem neuen Vertrauensverhältnis zwischen Bistum und Ständen bei.

#### V. Die Ernennung Fiala's zum Bischof von Basel

Da das Domkapitel gemäss Beschluss der Diözesankonferenz noch aufgehoben war, oblag die Wahl des neuen Bischofs nach der Übereinkunft des Heiligen

<sup>118</sup> Bbl 1874/III, 323ff.; Bbl 1875, I, 488, 535 und Bbl 1875, II, 647ff. und 656ff. Gareis und Zorn, a.a.O., II, 166–177.

<sup>119</sup> Siehe dazu Kapt. 2, Pt. B, II, 3 und Kapt. 3, Pt. B, IV.

<sup>120</sup> Der Beschluss ist abgedruckt in: Sammlung Brosi, 293f. Siehe ferner Maritz, a.a.O., 71. Der Entzug der korporativen Selbständigkeit des Stiftes St. Urs und Viktor führte zu einem grösseren Rechtsstreit zwischen Stadt und Kanton Solothurn, der schliesslich mit Urteil des Schw. Bundesgerichtes vom 11./14. Juli 1883 entschieden worden ist (Amtl. Sammlung IX, 292ff.).

Die staatlichen Massnahmen im Bistum Basel und die bundesrätliche Ausweisung von Mgrs. Mermilod, dem Apostolischen Vikar in Genf, aus der Schweiz wurden in der Enzyklika von Papst Pius IX «Etsi multa luctuosa» vom 21. November 1873 ausserordentlich scharf verurteilt, was den Bundesrat zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen mit dem päpstlichen Geschäftsträger in Luzern veranlasste. Fleiner, a.a.O., 118 N 1.

Erst 1920 errichtete der Hl. Stuhl in Bern wieder eine Nuntiatur. Die Eidgenossenschaft ihrerseits ist aber bis heute beim Hl. Stuhl nicht offiziell vertreten. Köck, a.a.O., 272.

<sup>121</sup> Siehe Kapt. 2, Pt. B, II, 3.

Stuhles mit dem Bundesrat vom 1. September 1884 für diesmal dem Papst<sup>122</sup>. Es wurde aber vereinbart, dass der Bischof eine dem Bundesrat genehme Persönlichkeit sein soll. Die Diözesanstände ihrerseits nannten dem Bundesrat Dompropst Dr. Friedrich Fiala als geeignete Persönlichkeit, welcher dann auch vom Papst zum Bischof ernannt wurde. Am 21. April 1885 legte Dr. Fiala vor den Diözesanständen den Eid ab und erhielt die «landesherrliche Bewilligung» zur Besitzergreifung des bischöflichen Stuhles.

Kurz darauf musste auch für die Tessiner Bistumsfrage eine definitive Lösung gefunden werden. Am 1. November 1886 starb nämlich der Apostolische Administrator Eugenius Lachat. Nach erneuten Unterhandlungen zwischen dem Bundesrat und dem Heiligen Stuhl schlossen die beiden Parteien am 16. März 1888 eine Übereinkunft ab, wonach der Kanton Tessin künftig ein eigenes Immediatbistum bildet, das den Namen Lugano trägt und mit dem Bistum Basel durch Personalunion verbunden ist<sup>123</sup>. Danach wird im Tessin eine eigene, unabhängige kirchliche Administration geschaffen. Der Bischof von Basel ist fortan Ordinarius des Bistums Lugano und trägt auch den Namen: Bischof von Basel und Lugano. Er besitzt aber keine Jurisdiktionsgewalt im Tessin. Die Wahl des Apostolischen Administrators soll aber «im Einverständnis mit dem Diözesanbischof» erfolgen.

Die Regelung der Tessiner Bistumsverhältnisse ist ein Kompromiss zwischen den radikalen Bestrebungen nach Anschluss an ein grösseres schweizerisches Bistum und der römischen Forderung nach Errichtung eines Kantonalbistums. In Wirklichkeit bildet nach der Vereinbarung der Kanton Tessin ein eigenes Bistum, da dem Basler Bischof aus rechtlichen und praktischen Gründen keine Einflussmöglichkeiten auf den Gang der kirchlichen Administration und Jurisdiction des Kantons Tessin zustehen. Die faktisch nur namensmässige Verbindung des Bistums Basel mit dem Bistum Lugano veranlasste Bischof Franziskus von Streng und die Tessiner Regierung im Jahre 1966, dem Bundesrat und dem Hl. Stuhl den Verzicht des Basler Bischofs auf den Titel eines Bischofs von Lugano zu beantragen, was mit der Übereinkunft zwischen Bundesrat und Hl. Stuhl vom 24. Juli 1968 geschah<sup>124</sup>.

Der Kanton Bern beteiligte sich seit 1884 nicht mehr an den Diözesankonferenzen, erteilte aber die Zusicherung, dass der Bischof auf bernischem Gebiet seine Funktionen ausüben könne und war auch bereit, die bernische Quote an

die Besoldung des Bischofs zu entrichten. Hingegen blieben die bernischen Domherrenstellen unbesetzt<sup>125</sup>.

## VI. Die Bischofswahl des Jahres 1888

Schon im Jahre 1888 starb Bischof Fiala. Die Wahl des Nachfolgers erfolgte diesmal unter veränderten Umständen. Das Domkapitel, ausser den bernischen Kanonikaten, war zwar wiederhergestellt<sup>126</sup>, der Kanton Bern aber weder im Domkapitel noch in der Diözesankonferenz vertreten. Auch der Kanton Aargau beschickte die Diözesankonferenz nicht mehr mit Regierungsvertretern, sondern ordnete zwei Delegierte der römisch-katholischen Synode ab<sup>127</sup>. Damit standen sich in der Diözesankonferenz drei liberale und drei konservative Ständegruppen gegenüber<sup>128</sup>.

Der Diözesankonferenz unterbreitete das Domkapitel wie früher eine Sechserliste. Ein Vorbehalt auf ein beschränktes Streichungsrecht fehlte. Nach Kenntnisnahme des Schreibens des Domkapitels unterbrach die Diözesankonferenz ihre Sitzung, um die Kandidatenliste «gruppenweise» zu besprechen<sup>129</sup>. Das Resultat des ersten Wahlganges waren zwei genehme und zwei nicht genehme Kandidaten. Die restlichen beiden Anwärter erhielten je drei Stimmen. «Ohne Präjudiz» beschloss nun die Konferenz, diese beiden Kandidaten in einem zweiten, ebenfalls geheimen Wahlgang einander gegenüber zu stellen<sup>130</sup>. Leonhard Haas, Regens des Priesterseminars in Luzern, erhielt dabei die Stimmen aller sechs Stände und wurde am 11. Juli 1888 vom Domkapitel zum Bischof von Basel gewählt. Am 18. Oktober 1888 leistete er den Eid vor

<sup>125</sup> Fleiner, a.a.O., 134ff. Im Jahre 1921 erklärte sich der Regierungsrat des Kantons Bern zur Rückkehr in die Diözesankonferenz und zur Wiederannahme seiner konkordatsgemässen Stellung bereit. Protokoll D-K vom 9. Januar 1918, 47ff.

<sup>126</sup> Allerdings nur noch im Umfange des Domsenates. Sämtliche Domherren, mit Ausnahme der Ehrendomherren, sind somit heute wahlberechtigt.

Zur Wiederherstellung des Domkapitels: Alois Rudolf von Rohr, in Festgabe Max Obrecht, Solothurn, 1961, 132ff.

<sup>127</sup> Die aargauische Kantonsverfassung vom 23. April 1885 bestimmte in Artikel 69: «Den Synoden sind folgende Befugnisse und Pflichten übertragen:

.....  
h) Katholischerseits die Besorgung der Bistumsangelegenheiten auf Grund der bestehenden Rechtsverhältnisse und unter dem Vorbehalt staatlicher Genehmigung im Falle des Bistumsvertrages oder des Diözesanverbandes. Die Beerdigung des Bischofs findet vor den Abgeordneten des Regierungsrathes statt.»

<sup>128</sup> Solothurn, Basel-Landschaft und Thurgau galten als radikale, Luzern, Zug und Aargau als konservative Stände. Dazu: Fleiner, a.a.O., 160.

<sup>129</sup> Vorerst wurde beschlossen, «über jeden einzelnen Kandidaten ... geheim abzustimmen» und dass «jeder Stand nur 1 Stimme (Standesstimme) abzugeben» habe. Protokoll D-K vom 10./11. Juli 1888, 11.

<sup>130</sup> Der Vertreter Luzerns äusserte die Ansicht, dass ein Kandidat erst gestrichen sei, wenn sich die Mehrheit der Stimmen dafür ausgesprochen habe. Der Vorort habe nur eine Stimme. Die Ansicht blieb nicht unwiderrprochen, es setzte sich aber der Kompromissvorschlag der zweiten Abstimmung durch.

<sup>122</sup> Artikel 2 des Vertrages lautet: «In Abweichung von den Bestimmungen der Übereinkunft vom 26. März 1828, welche die Beziehungen zwischen den Vertragsparteien regelt, wird die Ernennung des Nachfolgers von Monseigneur Lachat dem heiligen Stuhl anheimgegeben, welcher zu dieser Würde einen Geistlichen des Bistums Basel wählen wird, der dem Bundesrate genehm ist und die von den kanonischen Vorschriften der Kirche erforderten Eigenschaften besitzt. Es wird ausdrücklich erklärt, dass diese Abweichung keinen mit den Bestimmungen der vorerwähnten Übereinkunft in Widerspruch stehenden Präzedenzfall schaffen soll.»

Dazu: Fleiner, a.a.O., 158f.; Maritz, a.a.O., 73.

<sup>123</sup> Siehe Kapt. 2, Pt. B. II, 3.

<sup>124</sup> Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung vom 9. Oktober 1970, Bbl. 1970/II, 998f.; Ratifikation am 26. Februar 1971. Siehe auch: Schreiben des Diözesanbischofs an die Diözesankonferenz vom 20. April 1966, abgedruckt im Protokoll D-K vom 5. Mai 1966, 12 ff. und 32ff.

den Abgeordneten und erhielt die «landesherrliche Bewilligung» zum Amtsantritt<sup>131</sup>.

## VII. Die Bischofswahl des Jahres 1906

Nach dem Tode von Bischof Leonhard Haas am 14. Mai 1906 unterbreitete das Domkapitel wie üblich der am 3. Juli tagenden Diözesankonferenz eine Sechserliste. Dem luzernischen Verfahrensentscheid, «nur für dermalen auf die Ausübung des Exklusionsrechtes zu verzichten», folgte die Versammlung nicht, da nach den Worten des Präsidenten nicht ohne weiteres beschlossen werden kann, «es solle das jus exclusionis nicht angewendet werden»<sup>132</sup>. «Sobald irgendein Stand erklärt, er wünsche Abstimmung über die Kandidaturen, so muss diese vorgenommen werden, sonst hätte die Diözesankonferenz keine Bedeutung mehr.»<sup>133</sup> Nach der «konfidentiellen und gruppenweisen» Beratung der Namensliste wurden vier Kandidaten mehrheitlich als genehm bezeichnet, zwei erhielten je drei Ja- und Neinstimmen. Im Gegensatz zur Wahl von 1888 betrachtete die Konferenz aber diese beiden letzten Namen als gestrichen, da bereits vier Kandidaten als personae gratae bezeichnet worden seien und da «kein Grund vorliegt, die Liste, wie 1888, zu komplettieren»<sup>134</sup>.

Am 4. Juli wählte das Domkapitel Dekan Jakob Stammler zum Bischof von Basel. Am 30. September erfolgte die Beeidigung und die Erteilung des «landesherrlichen Bewilligungsaktes».

## VIII. Die Bischofswahl des Jahres 1925

An der Diözesankonferenz zur Mitwirkung bei der Wahl des Nachfolgers des am 13. April 1925 verstorbenen Bischofs Stammler liess sich der Stand Bern wieder vertreten<sup>135</sup>. Inzwischen war auch die juristische Abhandlung von Herbert Dubler «Der Kanton Aargau und das Bistum Basel» (1921) erschienen, der sich aufgrund eingehenden Aktenstudiums erneut mit der Frage des Bischofswahlrechtes auseinandersetzte. Da der Autor zum Schluss kommt, dass dem behaupteten und praktizierten staatlichen Streichungsrecht jegliche Rechtsgrundlage fehle, löste dies in der Konferenz eine Diskussion über das Streichungsrecht aus. Der Berner Vertreter führte aus, dass die Rechtsfrage «etwas verworren» sei, aber «die Ausübung des Ausschliessungsrechtes durch die Praxis geregelt sei»<sup>136</sup>. Eine grundsätzliche Diskussion löste auch die Frage

<sup>131</sup> Protokoll D-K vom 10./11. Juli 1888, 4ff. und Protokoll vom 18. Oktober 1888, 4ff.

<sup>132</sup> Protokoll D-K vom 3./4. Juli 1906, 11.

<sup>133</sup> Protokoll D-K vom 3./4. Juli 1906, 14.

<sup>134</sup> Protokoll D-K vom 3./4. Juli 1906, 20.

<sup>135</sup> Siehe N 125.

<sup>136</sup> Protokoll D-K vom 1./2. Juni 1925, 37f.

aus, ob nach Ständen oder nach Köpfen abzustimmen sei. Aus Traditionsgründen wurde dem Standesstimmrecht der Vorrang gegeben<sup>137</sup>.

Die geheime Abstimmung über die Sechserliste ergab, dass sämtliche Kandidaten «genehm» waren. Am 2. Juni 1925 wählte das Domkapitel Dekan Joseph Ambühl zum Bischof von Basel. Am 27. September erfolgte die Ablegung des Treueides und die Übergabe der «landesherrlichen Bewilligung».

## IX. Die Bischofswahl des Jahres 1936

Am 17. Oktober 1936 starb Bischof Ambühl. Übungsgemäss reichte das Domkapitel der Diözesankonferenz eine Sechserliste ein. Wiederum wurde das Streichungsrecht diskutiert. Der Berner Vertreter erklärte, «dass der Kanton Bern prinzipiell auf das Streichungsrecht nicht verzichten könnte.» Er stelle ferner fest, dass sich «die Konferenz das Streichungsrecht entgegen von anderslautenden Zeitungsnotizen nicht auf drei Kandidaten beschränken lasse . . .» Man könne unter Umständen sämtliche Kandidaten als «minus grati guberniis» bezeichnen<sup>138</sup>. Der Konferenzpräsident meinte darauf, dass er das Streichungsrecht mehr in seiner negativen Seite sehe, indem das Domkapitel nur genehme Kandidaten aufstelle, um Streichungen zu vermeiden<sup>139</sup>. Da aber «die Frage dermalen praktisch kaum von Bedeutung sei», fand keine weitergehende grundsätzliche Aussprache statt. Nach der geheimen Abstimmung, die diesmal ohne «gruppenweise Vorberatung» stattfand, konnten alle Kandidaten als genehm bezeichnet werden. Es wurde im übrigen beschlossen, die Kandidatenliste bis nach vollzogener Bischofswahl geheim zu halten und auch die Stellungnahme der Diözesankonferenz zur Liste der Öffentlichkeit nicht preiszugeben, bis das Domkapitel davon Kenntnis genommen hat.

Am 17. November 1936 wählte das Domkapitel Franziskus von Streng, Pfarrer in Basel, zum neuen Bischof von Basel und Lugano. Am 24. Januar 1937 erfolgte die Eidablegung und die Erteilung der «landesherrlichen Bewilligung»<sup>140</sup>.

## X. Die Bischofswahl des Jahres 1967

Die Wahl des Nachfolgers von Bischof von Streng, der nach dreissigjähriger Amtsdauer den Papst um Annahme der Resignation gebeten hatte, war erst nach einiger Verzögerung möglich. Schon im Jahre 1938 gelangte der damalige Staatssekretär Pacelli an Nuntius Bernardini<sup>141</sup>, damit dieser in Verhandlung

<sup>137</sup> Protokoll D-K vom 1./2. Juni 1925, 29ff.

<sup>138</sup> Protokoll D-K vom 16./17. November 1936, 27.

<sup>139</sup> Wie N 138.

<sup>140</sup> Protokolle D-K vom 16./17. November 1936 und vom 23./24. Januar 1937. *Maritz*, a.a.O., 81f.

<sup>141</sup> Im Jahre 1920 war die Nuntiatur in Bern wiedererrichtet worden, nachdem sie 1874 aufgehoben worden war. Vgl. N 120.

gen mit dem Bischof erwirke, dass inskünftig die Wahlverkündigung bis nach erfolgter Konfirmation ausgesetzt werde<sup>142</sup>. Gleichzeitig orientierte Pacelli Bischof von Streng darüber, versicherte ihm aber, dass es sich nicht darum handle, das Recht des Domkapitels oder der Regierungen bei der Bischofswahl abzuändern oder gar aufzuheben; es gehe nur um einen religiösen Akt<sup>143</sup>. Diese und spätere Verhandlungen führten aber nicht zum Ziele. Aktuell wurde die Frage erst wieder unter Papst Paul VI. Rom wollte die Resignation von Bischof von Streng nicht annehmen, bevor die aufgeworfenen Punkte geregelt sein würden. «Mit Rücksicht auf die bevorstehende Bischofswahl» fasste das Domkapitel am 6. Februar/14. März 1967 folgenden Beschluss: «Der vom Domkapitel zum Bischof erwählte Kandidat wird nicht ausgekündigt, ehe er die päpstliche Konfirmation erhalten hat, es sei denn, dass sein Name auf einer vor der Wahl dem Apostolischen Stuhl unterbreiteten Liste gestanden hat und gegen seine Wahl keine Einwendungen im Sinne von CIC can. 331 erhoben worden sind.»<sup>144</sup> Gleichzeitig wird angefügt, dass der Beschluss auf den Wunsch des Apostolischen Stuhles zurückgehe, es möchte die Wahl nicht ausgekündigt werden, ehe der Informativprozess durchgeführt und eventuell die Konfirmation erteilt worden sei<sup>145</sup>. Irgendein Einfluss auf die Bischofswahl sei nicht geltend gemacht worden.

Die Diözesankonferenz erhielt damit erstmals offiziell Kunde von den langjährigen Änderungswünschen Roms<sup>146</sup>. Die Konferenz war sichtlich überrascht vom Vorgehen der Kurie und vom Beschluss des Domkapitels. Mit Beschluss vom 23. März 1967 hielt sie fest, dass irgendwelche Änderungen, die «Wortlaut und Geist» von Konkordat und Bulle oder des Vollziehungsdekretes widersprechen, der Zustimmung beider Vertragsparteien bedürfen. Nach Auffassung der Diözesanstände widerspreche der Beschluss des Domkapitels dem Konkordat<sup>147</sup>. Der Vorort begründete diese Ansicht in einem längeren Schreiben an das Domkapitel<sup>148</sup>. Nach einer eingehenden Unterredung zwischen Domkapitel, Bischof und Vorort der Diözesankonferenz einigten sich die beiden Seiten, die aufgeworfenen Fragen erst nach erfolgter Bischofswahl gründlich zu besprechen. In diesem Sinne wurde das Domkapitel beim Apostolischen Stuhl vorstellig. Rom aber war damit nicht einverstanden. Nach weiteren Unterredungen mit verschiedenen päpstlichen Vertretern erklärten sich schliesslich

Domkapitel und die Stände bereit, die Auskündigung des gewählten Bischofs bis zur Konfirmation der Wahl durch den Papst zu verschieben<sup>149</sup>.

Die Kontroverse um das Bischofswahlverfahren fand in der schweizerischen Presse und Öffentlichkeit ein ausserordentlich starkes Echo. Insbesondere die Frage des Streichungsrechtes löste emotionale Kontroversen aus<sup>150</sup>.

Am 27. Oktober 1967 zeigte Bischof von Streng den Ständen die Annahme seiner Demission durch Papst Paul VI an. Damit war der Weg frei für die Bischofswahl.

Vor der Beratung über die usanzgemäss vom Domkapitel eingereichte Sechserliste fasste die Diözesankonferenz folgende Verfahrensbeschlüsse:

1. Die Konferenz nimmt die ihr vom Domsenat nach bisheriger Ordnung zu unterbreitende Liste mit sechs Kandidaten entgegen und lässt sich über die Person jedes Kandidaten durch die Abordnung des Domsenates in Kürze orientieren;
2. Die Konferenz führt über die einzelnen Kandidaten keine Diskussion durch in der Meinung, es bestehe kein Grund, in diesem Punkt das bei der letzten Bischofswahl angewandte *Procedere* zu ändern;
3. Die Konferenz stimmt über die Kandidaten geheim ab, wobei ein Ja hinter einen Namen setzt, wer den Kandidaten für eine *persona grata* hält, ein Nein, wer ihn für eine *persona minus grata* hält. Dabei hat jeder Stand eine ganze Stimme;
4. Ein Kandidat soll als *persona grata* gelten, wenn er nicht mehr als drei ganze Nein-Stimmen erhält, und zwar gemäss dem am 20. Oktober 1830 von der Diözesankonferenz einstimmig gefassten und seither nie bestrittenen Beschluss;
5. Das Ergebnis wird schriftlich, als von der Konferenz zu genehmigendes Dokument, dem Domsenat durch die Vertreter des Vorortes überbracht;
6. Die Vertreter des Vorortes teilen dem Domsenat nur auf dessen ausdrücklichen Wunsch mündlich mit, ob überhaupt Streichungen vorgenommen wurden, und ebenfalls nur auf ausdrücklichen Wunsch, wer Streichung erhielt<sup>151</sup>.

Der Grundgedanke dieses Verfahrensbeschlusses sei, wie der Konferenzpräsident ausführte, «dass sowohl die konkordatsrechtlich eindeutige Wahlfreiheit des Domsenates, als auch das geltende Mitwirkungsrecht der Diözesankonferenz an der Wahl eingehalten und loyal ausgeübt werden»<sup>152</sup>.

In einem weiteren Verfahrensbeschluss hielt die Konferenz fest, dass «es richtig, zweckmässig und loyal» sei, die Sechserliste gegenüber Dritten wie auch

<sup>142</sup> *Jesle*, Postskriptum zur Kontroverse um das Basler Bischofswahlrecht, in: Sonderdruck aus der «Schweizer Rundschau» Nr. 12, 1967, 668.

<sup>143</sup> Das Schreiben vom 25. Juli 1938 spricht ausdrücklich von «il diritto del Capitolo o dell'autorità civile dell'elezione del Vescovo». Vgl. *Muritz*, a.a.O., 82, insbesondere N 181.

<sup>144</sup> Abgedruckt in Protokoll D-K vom 23. März 1967, 27ff.

<sup>145</sup> Vgl. Kap. 3, Pt. B, II.

<sup>146</sup> Informell hatte Bischof von Streng den Vorort der Stände bereits mündlich über das Vorhaben Roms orientiert.

<sup>147</sup> Protokoll D-K vom 23. März 1967, 32.

<sup>148</sup> Wie N 147, 34ff.

<sup>149</sup> Protokoll D-K vom 31. August 1967, 10ff., 22ff. Der Beschluss der Diözesankonferenz vom 31. August 1967 erhielt die Ratifikation sämtlicher Regierungen sowie des Römisch-Katholischen Synodalrates des Kantons Aargau. Protokoll D-K vom 31. August 1967, 35.

<sup>150</sup> Stellvertretend seien genannt die Beiträge in der Schweizerischen Kirchenzeitung (1967), in der Monatszeitschrift «Civitas» (22. Jg., 537ff.) und in der Schweizer Rundschau (Heft Nr. 7/8, 1967). Der Präsident der Diözesankonferenz sprach von einer Gefahr der «Verdüsterung der kirchenpolitischen Atmosphäre». Protokoll D-K vom 31. August 1967, 9.

<sup>151</sup> Protokoll D-K vom 4. Dezember 1967, 6f.

<sup>152</sup> Wie N 151.

gegenüber den Regierungen geheimzuhalten, bis die Bestätigung des Gewählten aus Rom eingetroffen sei<sup>153</sup>.

Die geheime Abstimmung ergab, dass sämtliche Kandidaten genehm waren. Am 4. Dezember 1967 wählte das Domkapitel Dr. Anton Hänggi zum neuen Bischof von Basel.

Am 11. Februar 1968 sprach Bischof Hänggi vor versammelter Diözesankonferenz die neugefasste Eidesformel<sup>154</sup> und erhielt darauf die landesherrliche Bewilligung zum «Antritt der Bistumsverwaltung»<sup>155</sup>.

## XI. Die Bischofswahl des Jahres 1982

Am 21. Juni 1982 teilte Bischof Anton Hänggi dem Vorort der Diözesankonferenz mit, dass Papst Johannes Paul II sein Rücktrittsgesuch angenommen habe.

Mit Schreiben vom 8. Juli 1982 gelangte das Domkapitel an die Diözesankonferenz, worin es der Meinung Ausdruck gibt, dass die Wahl, im Einverständnis mit dem Heiligen Stuhl, in gleicher Weise vorgenommen werden sollte wie im Jahre 1967. «Der Wahlmodus entspricht dem Bistumskonkordat vom 26. März 1828. Die freie Wahl durch das Domkapitel ist voll gewährleistet.»<sup>156</sup>

An der Diözesankonferenz vom 2. September 1982 wurde vorerst beschlossen, dass grundsätzlich das gleiche Procedere wie 1967 zur Anwendung kommen soll, mit der Ausnahme, dass mehr als vier Neinstimmen nötig sind, damit ein Kandidat als «minus gratus» gilt<sup>157</sup> und dass eine Diskussion über einzelne Kandidaten möglich ist.

Vor der Besprechung der vom Domkapitel überbrachten Sechserliste führte der Konferenzpräsident, Regierungsrat Dr. Alfred Röhli, aus, dass es «ein Zeichen des guten Einverständnisses zwischen Diözesankonferenz und Domkapitel wie auch eine Bestätigung des gegenseitigen Vertrauens wäre»<sup>158</sup>, wenn zwar auf das Streichungsrecht nicht verzichtet, dieses aber wie im Jahre 1967 nicht

<sup>153</sup> Protokoll D-K vom 4. Dezember 1967, 10f.

Die Geheimhaltung der Sechserliste stand bereits bisher so in Übung. Neu ist, dass die Stände in den Unterhandlungen mit Rom darauf verzichtet hatten, dass ihnen der Name des Gewählten sofort bekanntgegeben werde. Es erfolgt nun seitens des Domkapitels einzig die Mitteilung, dass der Bischof gewählt sei.

<sup>154</sup> Die von der Diözesankonferenz beschlossene neue Eidesformel fand die vorgängige Zustimmung des Bundesrates und der Nuntiatur sowie des neugewählten Bischofs. Der Wortlaut lautet: «Ich schwöre vor Gott, in der Ausübung meiner Pflichten als Bischof der Diözese Basel, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Kantonen, aus denen das Bistum Basel besteht, Treue zu halten und alles zu tun, was in meinem Bistum dem guten Einverständnis zwischen der römisch-katholischen Kirche und dem Staat sowie dem religiösen Frieden förderlich ist.» Protokoll D-K vom 10./11. Februar 1968, 16 und 34ff. Im gleichen Protokoll, S. 29ff. sind die kritischen Bemerkungen des Kantons Thurgau zur neuen Eidesformel abgedruckt.

<sup>155</sup> Protokoll D-K vom 10./11. Februar 1968, 12ff. und 37f.

<sup>156</sup> Protokoll D-K vom 2. September 1982, 33.

<sup>157</sup> Die Begründung liegt in der Neuzusammensetzung der Diözesankonferenz. Siehe dazu hinten Pt. C.

<sup>158</sup> Protokoll D-K vom 2. September 1982, 13.

ausgeübt würde. In der Folge ist auch kein Kandidat als «persona minus grata» bezeichnet worden.

Als grundsätzliches Anliegen unterbreitete der Luzerner Vertreter, Regierungsrat Dr. Walter Gut, der Diözesankonferenz die Anregung, «die rechtlichen wie die allgemein politischen und gesellschaftspolitischen Aspekte des Vollzuges des mehr als 150-jährigen Konkordates» neu zu bedenken<sup>159</sup>.

Noch gleichentags, am 2. September 1982, wählte das Domkapitel Weihbischof Dr. Otto Wüst<sup>160</sup> zum 10. Bischof des reorganisierten Bistums Basel. Damit sei, so führte der Konferenzpräsident nach erfolgter Wahlmitteilung aus, «unser Auftrag, an diesem wichtigen Wahlakt mitzuwirken, erfüllt».

Am 1. November 1982 fand der gegenseitige «Austausch der feierlichen Erklärungen»<sup>161</sup> vor versammelter Diözesankonferenz statt, worauf dem Bischof der «landesherrliche Bewilligungsakt» übergeben wurde<sup>162</sup>.

## C. DIE ERWEITERUNG DES BISTUMS AUF 10 KONKORDATSSTÄNDE

Als vertragsschliessende Stände bezeichnet das Konkordat vom 26. März 1828 die Kantone Luzern, Bern, Solothurn und Zug. Kurz nach Inkrafttreten der Übereinkunft mit dem Heiligen Stuhl traten auch die Stände Thurgau, Aargau und Basel dem Konkordat bei. Der Kanton Bern beschränkte seine Beitritts-erklärung auf die alten fürstbischöflichen Gebiete, während die Stadt Bern und der Grossteil des Kantons bei der Diözese Lausanne verblieben<sup>163</sup>. Desgleichen erklärte Basel, unter Verzicht auf eine Domherrenstelle, nur Zustimmung zum

<sup>159</sup> Protokoll D-K vom 2. September 1982, 14f.

<sup>160</sup> Mgr. Otto Wüst ist am 1. Februar 1976 zum Bischof geweiht und von Bischof Hänggi zum 1. Weihbischof des Bistums ernannt worden. Nach seiner Wahl zum Bischof von Basel ernannte Otto Wüst Domdekan Dr. Joseph Candolfi zum neuen Weihbischof.

<sup>161</sup> Das Treueversprechen des Bischofs lautet:

«Vor den Vertretern der Kantone, die das Bistum Basel bilden, verspreche ich, wie es einem Bischof geziemt, dass ich der Schweizerischen Eidgenossenschaft und diesen Kantonen die Treue halten werde. Ich verspreche, alles in meiner Macht stehende zu tun, um in meiner Diözese das gute Einverständnis zwischen der Römisch-katholischen Kirche und dem Staat sowie den religiösen Frieden und das Wohl des Schweizervolkes zu fördern.»

Die «Loyalitätserklärung» des Präsidenten der Diözesankonferenz lautet: «Die Diözesankonferenz des Bistums Basel, als deren Vertreter ich hier spreche, nimmt mit Genugtuung und mit Freude Kenntnis vom Treueversprechen, das der neugewählte Bischof des Bistums Basel abgelegt hat. Ich bin ermächtigt, vor den Vertretern des Domkapitels und den anwesenden Vertretern des Bundes und der Kantone zu erklären, dass die Diözesanstände zur loyalen Zusammenarbeit mit Bischof Otto Wüst im Bereich der beiden Gewalten betreffenden Fragen bereit sind und ihrerseits alles tun werden, was dem guten Einverständnis zwischen den Diözesanständen und der Römisch-katholischen Kirche des Bistums Basel sowie dem religiösen Frieden förderlich ist.» Protokoll D-K vom 1. November 1982, 28.

Zur Begründung der Neufassung siehe hinten Kap. 3, Pt. B. III.

<sup>162</sup> Protokoll D-K vom 1. November 1982, 28 und 42.

<sup>163</sup> Der dem ehemaligen Bistum Konstanz angehörende Gebietsteil rechts der Aare war bis zum Vertrag vom 6. September 1864 keiner Diözese zugeteilt; N 166.

Beitritt des Birseckbezirks, während das altbaselsche Diözesangebiet links des Rheines an sich zum Bistum Basel gehörend betrachtet wurde<sup>164</sup>. Mit der Teilung des Kantons im Jahre 1833 zählte Basel-Stadt nicht mehr als Konkordatsstand, gehörte aber kirchlich zum Bistum. Das baselsche Gebiet rechts des Rheines, das ursprünglich zum Fürstbistum Konstanz gehört hatte, wurde im Einverständnis mit der Regierung des Kantons Basel als provisorisches Administrationsgebiet des Bischofs von Basel anerkannt.

Der Kanton Schaffhausen hat eine besondere Entwicklung mitgemacht. Ursprünglich zum Fürstbistum Konstanz gehörend kam die katholische Bevölkerung des Kantons zusammen mit der dem Kanton 1803 zugeteilten katholischen Gemeinde Ramsen nach dem Tode des apostolischen Vikars Gödlin unter die Administration des Bischofs von Chur. Die Schaffhauser Regierung strebte aber einen Anschluss an das reorganisierte Bistum Basel an. Verschiedene Vertragsentwürfe zwischen der Schaffhauser Regierung und dem Bischof von Basel fanden jedoch keine Zustimmung in Rom. Seit 1858 steht infolge Delegation des Bischofs von Chur die gesamte katholische Bevölkerung des Kantons Schaffhausen unter der provisorischen Administration des Bischofs von Basel<sup>165</sup>.

Durch Übereinkunft mit dem Heiligen Stuhl aus dem Jahre 1864 kam auch der restliche, bisher den Bistümern Lausanne und Konstanz angehörende Gebietsanteil des Kantons Bern zur Diözese Basel<sup>166</sup>.

Mehr als einhundert Jahre dauerte es nun, bis die Gebietsfrage wieder auf den Verhandlungstisch kam, allerdings unter einem andern Gesichtspunkt. Mit Schreiben vom 3. April 1967 und 17. Juli 1967 haben das Priesterkapitel Basel-Stadt, die Römisch-katholische Gemeinde Basel, das Priesterkapitel Basel-Landschaft sowie die Landeskirche des Kantons Basel-Landschaft und das Priesterkapitel des Kantons Schaffhausen dem bischöflichen Ordinariat und den Diözesanständen den grundsätzlichen Anspruch auf eine Vertretung im Domkapitel und damit auf Mitwirkung bei der Bischofswahl unterbreitet<sup>167</sup>.

Die Diözesankonferenz unterstützte das berechtigte Anliegen der betroffenen Kantone nach Vollmitgliedschaft in Domkapitel und Diözesankonferenz und beschloss am 10. Dezember 1971: «Der Beitritt der Kantone Basel-Stadt und Schaffhausen zum Konkordat vom 26. März 1828 würde als Mittel zur angemessenen Vertretung dieser Stände und ihres Kirchenvolkes im Bistum begrüsst. Den Domherren aus den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Schaffhausen sollte ein analoges Mitbestimmungsrecht bei der Bischofswahl zugestanden werden wie den Domherren der übrigen Kantone.»<sup>168</sup> Als

weitere in Verhandlungen zu lösende Fragen erklärte die Diözesankonferenz den Wahlmodus bei der Bischofswahl und die Eidesformel. Gleichzeitig wurde der Vorort mit den Verhandlungen betraut. Dieser orientierte die Regierungen der betroffenen Kantone, den Bischof und das Domkapitel, den Bundesrat und den Nuntius in diesem Sinne<sup>169</sup>. Die vorgängigen Unterredungen mit dem Domkapitel hatten bereits Einigkeit ergeben, dass eine Vorverlegung des Informativprozesses vor die Bischofswahl (*liste préalable*) dem Konkordat widersprechen würde<sup>170</sup>. Die Nuntiatur drängte aber auf diese Lösung. Rom versuchte nun, ein Junktim zwischen der Frage des Informativprozesses und dem Konkordatsbeitritt der Kantone Basel-Stadt und Schaffhausen zu machen, was die Stände strikte ablehnten. Nun beauftragte die Diözesankonferenz den Vorort, den Bundesrat um die Wahrung der Interessen der Diözesanstände zu ersuchen, wobei den Ständen ein «angemessenes Mitspracherecht» einzuräumen sei<sup>171</sup>.

Die Einschaltung des Bundesrates führte offenbar zur Wende. Rom beharrte jedenfalls nicht mehr auf dem Junktim und die vorher unnachgiebig vorgetragene Forderung auf Anerkennung der «*liste préalable*» wurde gar nicht mehr vorgebracht. Am 1. Juli sprach sich der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, am 13. Dezember 1976 derjenige des Kantons Schaffhausen für den Konkordatsbeitritt aus. Am 2. Mai 1978 konnte im Namen des Bundesrates und der Diözesanstände die Zusatzvereinbarung mit dem Heiligen Stuhl zum Konkordat unterzeichnet werden<sup>172</sup>. Danach wird die katholische Bevölkerung der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft (restlicher Kantonsteil) sowie jene von Schaffhausen in das Bistum Basel eingegliedert. Alle drei Kantone erhalten einen nichtresidierenden Domherren, der nach dem Modus für den Kanton Bern gewählt wird. Sie erlangen im Domkapitel und in der Diözesankonferenz dieselbe Rechtsstellung wie die übrigen Diözesankantone.

Schliesslich wird in der Vereinbarung bestimmt, künftig die konkordatsgemässe Eidesformel durch eine feierliche Erklärung<sup>173</sup> zu ersetzen.

Am 19. Juli 1978 erfolgte in Bern der Austausch der Ratifikationsurkunde. Die Zusatzvereinbarung steht damit in Kraft<sup>174</sup>.

Kurze Zeit, nachdem Volk und Stände der Gründung des Kantons Jura zugestimmt hatten, stellte die jurassische Regierung bereits ein Gesuch um provisorische Anerkennung als Vertragspartei<sup>175</sup>. Die definitive Aufnahme des Kantons Jura als Konkordatspartei vollzog sich ohne Schwierigkeiten, nach-

<sup>164</sup> Siehe dazu vorne Pt. A. III, 2.

<sup>165</sup> *Jsele*, a.a.O., 401 ff. *Schmid Josef*, Organisation und Aufgaben des Domkapitels, a.a.O., 25 ff. Bereits im Jahre 1841 ist die Pfarrei Schaffhausen dem Bischof von Basel provisorisch unterstellt worden: *Jsele*, a.a.O., 404 N 7.

<sup>166</sup> *Jsele*, a.a.O., 268.

<sup>167</sup> Abgedruckt in Protokoll D-K vom 31. August 1967, 29 ff.

<sup>168</sup> Protokoll D-K vom 10. Dezember 1971, 20 ff.

<sup>169</sup> Wie N 168, 31 ff.

<sup>170</sup> Die Darstellung der beidseitigen juristischen Standpunkte findet sich im Protokoll D-K vom 10. Dezember 1971, 8 ff. Der Rechtsstandpunkt der Diözesankonferenz fand offenbar auch Unterstützung im EPD und EJPD.

Dazu: Protokoll D-K vom 28. August 1974, 11 und 13.

<sup>171</sup> Protokoll D-K vom 28. August 1974, 8 ff., 25 sowie 31 ff.

<sup>172</sup> Protokoll D-K vom 6. Mai 1978, 30 ff.

<sup>173</sup> Wortlaut siehe N 161.

<sup>174</sup> Protokoll D-K vom 31. Oktober 1979, 24.

<sup>175</sup> Wie N 173, 6f.

dem in der Zusatzvereinbarung vom 2. Mai 1978 bereits eine entsprechende Aufnahmeklausel vorgesehen war<sup>176</sup>. Der Beitritt erfolgte auf Ersuchen des Vorortes durch Notenaustausch vom 13. Mai 1981 zwischen dem Bundesrat und der Nuntiatur<sup>177</sup>. Damit sind Republik und Kanton Jura Vollmitglied des Diözesanverbandes: «Jahrhundert alte Beziehungen zum Bistum Basel erstehen in neuer Form», wie sich der Präsident der Diözesankonferenz ausdrückte<sup>178</sup>.

Mit der Zusatzvereinbarung vom 2. Mai sind die notwendigen Anpassungen des Konkordates von 1828 an die heutigen Verhältnisse vorgenommen worden. Die Vertreter des Bundesrates und der Diözesanstände haben durch geschicktes und zielstrebiges Vorgehen die Substanz des Konkordates, die volle Wahlfreiheit des Domkapitels, in die Zukunft zu retten vermocht. Dies darf zweifellos als beachtliche diplomatische Leistung gewertet werden, die in offenen und loyalen Verhandlungen zustande gekommen ist. Zu bemerken ist aber auch das gute Einvernehmen zwischen Bistumsorganen und Diözesankonferenz, das wesentlich zum Verhandlungserfolg beigetragen hat<sup>179</sup>.

<sup>176</sup> Siehe N 172, Artikel 3 lit. b).

<sup>177</sup> Protokoll D-K vom 2. Juni 1981, 28ff.

<sup>178</sup> Protokoll D-K vom 31. Oktober 1979, 7.

<sup>179</sup> Das Domkapitel vertrat in einem Schreiben an das vatikanische Staatssekretariat die Meinung: «Il existe peu d'États, dans l'ensemble de la Chrétienté où les Gouvernements soient aussi bienveillants envers l'Eglise que dans les 9 Cantons du Diocèse de Bâle.»  
Protokoll D-K vom 31. August 1967, 7.

## DIE RECHTSBEZIEHUNGEN ZWISCHEN DEM HL. STUHL UND DEN DIÖZESANSTÄNDEN ALS GRUNDLAGE DER DIÖZESANKONFERENZ

### A. EINLEITUNG

Die Tatsache, dass die Vertreter der Diözesanstände seit über 150 Jahren in mehr oder weniger regelmässigen Abständen zur Diözesankonferenz zusammentreten, hat nicht dazu geführt, dass mehr Klarheit bestünde über die Rechtsnatur, die Rechte und Pflichten und die organisationsrechtlichen Fragen dieser Konferenz. Wie aus dem vorangehenden Kapitel ersichtlich ist, bestimmen vorallem althergebrachte Übung und Praxis das Verhältnis zu den Bistumsorganen und die Beziehungen der Stände untereinander. Einige ungeschriebene Spielregeln haben sich zur Gewohnheit verfestigt. An Fragen und Zweifeln hat es dennoch, auch in neuerer Zeit, nicht gefehlt. Die grundlegenden, mit der Diözesankonferenz in Zusammenhang stehenden Fragen verlangen vorerst eine Abklärung der gegenseitigen Rechtsbeziehungen. Dazu gehört in erster Linie die Bezeichnung der anwendbaren Rechts. Die grundsätzlichen Rechtsfragen werden in diesem Kapitel soweit behandelt, dass sich für die in den folgenden Kapiteln angeschnittenen Einzelfragen eine Antwort aus dem Gesamtzusammenhang finden lässt.

Das Konkordat vom 26. März 1828, abgeschlossen zwischen Papst Leo XII und den Ständen Bern, Luzern, Solothurn und Zug, bildet auch heute noch die Grundlage der Beziehung der Diözesanstände zum Bistum Basel. Im Verlaufe der letzten 150 Jahre sind sechs weitere Stände dem Vertrag beigetreten. In diesem Zusammenhang stellt sich die Grundsatzfrage, welche Stellung die Stände heute gegenüber dem Hl. Stuhl haben, nachdem die auswärtige Gewalt seit 1848 beim Bunde liegt. Daran anschliessend werden die massgeblichen, das Verhältnis zum Hl. Stuhl bestimmenden Rechtsgrundlagen dargelegt und beurteilt (Abschnitt B). Der Beziehung der Stände untereinander ist ein weiterer Abschnitt gewidmet (Abschnitt C). Die dadurch gewonnenen Erkenntnisse erlauben eine erste Beurteilung der Rechtsnatur der Diözesankonferenz (Abschnitt D).

## B. DIE RECHTSBEZIEHUNGEN DER STÄNDE ZUM HL. STUHL

### 1. Der Hl. Stuhl<sup>1</sup> als Völkerrechtssubjekt<sup>2</sup>

Hl. Stuhl oder Apostolischer Stuhl sind Begriffe, die dem katholischen Kirchenrecht entstammen. Unter dieser Bezeichnung ist nach can. 361 CIC (Codex Iuris Canonici) nicht nur der Papst, sondern auch, falls aus der Natur der Sache oder aus dem Zusammenhang nichts anderes offensichtlich hervorgeht, das Staatssekretariat, der Rat für die öffentlichen Angelegenheiten der Kirche und andere Einrichtungen der Römischen Kurie zu verstehen, durch die der Papst die Geschäfte der Gesamtkirche zu besorgen pflegt (can. 360)<sup>3</sup>.

Die katholische Kirche hat eine eigene Rechtsordnung, die unabhängig von jeglicher weltlichen Autorität erlassen worden ist und besteht. Die Kirche betrachtet sich selbst als eine den Staaten vergleichbare «societas perfecta», die über die nötigen Mittel verfügt, um ihr Gesetz bei den Rechtsunterworfenen durchzusetzen<sup>4</sup>. Nach can. 113 § 1 CIC besitzen die katholische Kirche und der Apostolische Stuhl eine eigene Rechtspersönlichkeit: sie sind juristische Personen göttlichen Rechts<sup>5</sup>.

Tritt die Kirche aus eigenem Willen zur Erfüllung ihres Auftrages mit souveränen Staaten in Verbindung, um gemeinsam interessierende Fragen auf dem Vertragsweg zu lösen, so unterwirft sich die Kirche der zwischen den Völkerrechtssubjekten herrschenden Rechtsordnung: dem Völkerrecht<sup>6</sup>. Das Völ-

<sup>1</sup> Nachfolgend ist in dieser Arbeit, soweit kein anderer Begriff übernommen werden musste, immer vom Hl. Stuhl oder vom Apostolischen Stuhl die Rede. Die häufig identisch verwendeten Begriffe Papst, Vatikan, Rom, Römische Kurie oder Kath. Kirche haben eigene Sinngehalte und können in juristischem Sinne nicht immer gleichgesetzt werden.

<sup>2</sup> Über die völkerrechtliche Stellung und Bedeutung des Hl. Stuhles existiert eine Fülle von Literatur. Das neueste umfassende Werk stammt von *Heribert Franz Köck*, Die völkerrechtliche Stellung des Hl. Stuhles (zit. unter Literaturangaben). Ebenfalls neueren Datums ist die Dissertation von *Heinrich Oechslin*, Die Völkerrechtssubjektivität des Apostolischen Stuhles und der Katholischen Kirche (zit. unter Literaturangaben). Neben der allgemeinen, vorne zitierten Völkerrechtsliteratur wird nachfolgend vor allem auf diese beiden Monographien abgestellt.

<sup>3</sup> Vgl. *Oechslin*, a.a.O., 32ff. Die Zitate aus dem CIC beruhen auf dem neuen kirchlichen Gesetzbuch (CIC vom 25.1.1983), das am 1. Adventssonntag 1983 in Rechtskraft erwachsen ist. Dadurch ergeben sich Verschiebungen zu den in der Literatur angeführten Canones. Materiell haben sich für den Bereich dieser Arbeit keine grundlegenden Änderungen ergeben.

<sup>4</sup> *Köck*, a.a.O., 325, 420 N 78, f. 449ff.

<sup>5</sup> Kritik am Begriff: *Oechslin*, a.a.O., 25 und *Bruhin*, a.a.O., 337ff. Am Gehalt der «societas perfecta»-Lehre hält das Konzil unvermindert fest. Siehe *Listl*, Die Lehre der Kirche über das Verhältnis von Kirche und Staat, in: Handbuch des kath. Kirchenrechts, a.a.O., 1026.

<sup>6</sup> Nach *Oechslin*, a.a.O., 50, ist der Apostolische Stuhl als im ius divinum begründete juristische Person das höchste Kirchenamt (Primat), dem als kirchlichem Zentralorgan die Leitung der Gesamtkirche obliegt und das dem jeweiligen Papst als physischem Organwalter – stellvertretend unterstützt durch die Kurialbehörden – übertragen ist. Vgl. auch *Robert Müller*, Die Träger der obersten Leitungsgewalt, in: Handbuch kath. Kirchenrecht, a.a.O., 248ff.

<sup>7</sup> Die Frage der Rangordnung des Völkerrechts gegenüber dem kirchlichen Recht wird analog zu beantworten sein, wie die Frage nach der Beziehung von Völkerrecht und Landesrecht. Dazu: *Brownlie*, a.a.O., 33ff.; *O'Connell*, a.a.O., 39ff.; *Hangartner*, a.a.O., 41ff.; *Rousseau*, a.a.O., Bd. I, 37ff.; *Verdross/Simma*, a.a.O., 60ff.; *Müller/Wildhaber*, a.a.O., 96–135, speziell zur schweizerischen Praxis, 103ff.

kerrecht seinerseits ordnet dem Hl. Stuhl seit Jahrhunderten eine besondere völkerrechtliche Stellung zu<sup>7</sup>. Die geistliche Souveränität des Papstes als Oberhaupt der katholischen Weltkirche<sup>8</sup> ist in der Staatenpraxis heute unbestrittenemassen als gleichwertig mit der staatlichen Souveränität anerkannt<sup>9</sup>. Dem Heiligen Stuhl kommt daher, unabhängig von einem Territorium<sup>10</sup>, wie den Staaten Völkerrechtssubjektivität zu, d. h. die Befugnis, selbständig Rechte und Pflichten im völkerrechtlichen Verkehr zu begründen<sup>11</sup>. In besonderem Masse zeigt sich dies im päpstlichen Gesandtschaftswesen und im Abschluss von Konkordaten zwischen dem Hl. Stuhl und den Staaten.

### II. Die Kantone als Völkerrechtssubjekte

#### 1. Rechtslage zur Zeit des Konkordatsabschlusses von 1828

In der Zeit zwischen 1815 und 1848 waren die Kantone der Eidgenossenschaft aufgrund des Bundesvertrages vom 7. August 1815<sup>12</sup> zu einem Staatenbund zusammengeschlossen<sup>13</sup>.

Staatenbünde sind völkerrechtliche Zusammenschlüsse<sup>14</sup>. Das Verhältnis dieser Staaten zum Zentralorgan wie auch die Beziehungen zwischen den einzelnen verbundenen Staaten bestimmt sich nach Völkerrecht. Dem Zentralorgan kommt keine eigene Rechtssetzungsbefugnis zu. Beschlüsse können nur unter Zustimmung aller verbundenen Staaten gefasst werden, soweit nicht eine andere Regelung vereinbart worden ist<sup>15</sup>. Diese Grundsätze galten auch für den Staatenbund der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Ohne Zustimmung der einzelnen Kantone war dieser nicht handlungsfähig.

Der Bundesvertrag von 1815 sah bestimmte Materien vor, die in die ausschliessliche Zuständigkeit der Tagsatzung fielen und damit der freien Bestimmung der Stände entzogen waren. Gemäss § 8 Absätze 3 bis 5 zählten dazu das Recht, Krieg zu erklären, Frieden zu schliessen oder Bündnisse mit auswärtigen

<sup>7</sup> *Rousseau*, a.a.O., Bd. II, 353ff.; *Joseph H. Kaiser*, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch VR, a.a.O., Bd. I, 780ff.; *Verdross/Simma*, a.a.O., 214ff.

<sup>8</sup> Can. 330ff. CIC.

<sup>9</sup> Auf die in diesem Zusammenhang bestehenden unterschiedlichen Rechtsauffassungen und Begründungen kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. dazu: *Köck*, a.a.O., 16ff.; *Oechslin*, a.a.O., 78ff.

<sup>10</sup> Zur Frage der völkerrechtlichen Bedeutung der Vatikanstadt siehe *Köck*, a.a.O., 148ff.

<sup>11</sup> Die Völkerrechtssubjektivität des Hl. Stuhles wird heute allgemein in Lehre und Praxis anerkannt. Wieweit dem Papst selbst und der Kath. Gesamtkirche Völkerrechtssubjektivität zukommt, ist umstritten. Vgl. *Köck*, a.a.O., 395ff., und *Oechslin*, a.a.O., 69ff.

<sup>12</sup> Repert. Eidg. Abschiede 1814–1848, II, 695ff.

<sup>13</sup> *Aubert*, a.a.O., 17ff.; *Hangartner*, a.a.O., Bd. I, 13ff.; *Rousseau*, a.a.O., Bd. II, 148ff.; *Verdross/Simma*, a.a.O., 475.

<sup>14</sup> *Kunz*, a.a.O., 258ff., 435ff., 442ff.; *Verdross/Simma*, a.a.O., 475; *Wildhaber*, a.a.O., 254ff.

<sup>15</sup> *Favre*, a.a.O., 380f.; *Hans Nawiasky*, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch VR, a.a.O., Bd. III, 315f.

Staaten zu errichten. Auch der Abschluss von Handelsverträgen lag in der Kompetenz der Tagsatzung. Den Kantonen verblieben die Militärkapitulationen und das Recht der Verträge über ökonomische und Polizeigegegenstände mit auswärtigen Staaten. Diese Verträge durften aber weder dem Bundesverein, noch bestehenden Bündnissen, noch verfassungsmässigen Rechten anderer Kantone zuwider sein und mussten der Tagsatzung zur Kenntnis gebracht werden. Mit Beschluss vom 22. Juli 1819 bestätigte die Tagsatzung ausdrücklich, dass ihr alle von den Ständen abgeschlossenen Staatsverträge vor deren Ratifikation mitzuteilen wären<sup>16</sup>.

Trotz der vertraglichen Abtretung einzelner Kompetenzen an die Tagsatzung blieben die Kantone souverän<sup>17</sup>. Als souveräne Staaten waren sie selbständige Völkerrechtssubjekte<sup>18</sup>. Auf allen Gebieten, in denen sie ihre Zuständigkeit nicht freiwillig abgetreten hatten, waren sie ohne Mitwirkung des Bundes zum Abschluss von Staatsverträgen unter sich und mit auswärtigen Mächten berechtigt. Zu diesen Bereichen zählte zweifellos die Regelung des Verhältnisses von Kirche und Staat. Die Tagsatzung hat zwar auf Begehren Berns, in Berufung auf die Wiener Kongressakte über die Beibehaltung des alten Bistums Basel, Beschluss gefasst. Die Stände Luzern, Solothurn und Aargau haben aber sofort gegen den Beschluss Protest erhoben und die Unzuständigkeit der Tagsatzung geltend gemacht<sup>19</sup>. Die Tagsatzung enthielt sich in der Folge jeglicher Mitwirkung bei den Vertragsverhandlungen mit dem Hl. Stuhl und zog auch das Konkordat vom 26. März 1828 nie in Beratung<sup>20</sup>. Dies zeigt, dass das Verhältnis Kirche-Staat nicht unter den Begriff «Polizeigegegenstände» von § 8 des Bundesvertrages subsumiert worden ist, da sonst die Tagsatzung über die Rechtmässigkeit des Konkordates hätte beschliessen müssen. Da es auch nicht zu den ökonomischen Gegenständen zählt, darf davon ausgegangen werden, dass die Vereinbarungen der Kantone mit dem Hl. Stuhl überhaupt nicht unter § 8 des Bundesvertrages fielen und entsprechende Verträge demzufolge in der uneingeschränkten Kompetenz der Kantone lagen<sup>21</sup>. Von der Annahme der

uneingeschränkten kantonalen Vertragskompetenz kann umso mehr ausgegangen werden, als der Bundesvertrag keine Vermutung zugunsten der Tagsatzung enthielt. Alle nicht ausdrücklich erwähnten Sachgebiete verblieben in kantonomer Hoheit. Dementsprechend waren der Abschluss von Staatsverträgen durch die Kantone die Regel und jene durch die Bundesbehörde die Ausnahme<sup>22</sup>.

## 2. Die Rechtslage seit 1848

Im Jahre 1848 änderte die Schweizerische Eidgenossenschaft ihre Staatsform: aus dem Staatenbund wurde ein Bundesstaat. Die Souveränität der einzelnen Gliedstaaten ist damit auf den Bund übergegangen, obwohl die Bundesverfassung immer noch von souveränen Kantonen spricht<sup>23</sup>. Im Wesen des Bundesstaates liegt es, dass er die Beziehungen zwischen den Gliedstaaten und dem Bund erschöpfend regelt<sup>24</sup>. Zwar können die Gliedstaaten in bestimmten Bereichen nach wie vor selbständig zur Regelung zuständig sein; die Kompetenz dazu wird ihnen aber von der Verfassung des Bundesstaates erteilt. Dem Bund steht die «Kompetenz-Kompetenz» zu<sup>25</sup>.

In jedem Bundesstaat ist die Gesamtstaatsgewalt zwischen Zentralstaat und Gliedstaat aufgeteilt<sup>26</sup>. Nun ist es durchaus möglich und üblich, dass die innerstaatliche Kompetenzverteilung nicht übereinstimmt mit dem Recht der Vertretung des Staates nach aussen. Das Völkerrecht seinerseits ordnet primär den Zentralbehörden des Gesamtstaates die Völkerrechtssubjektivität zu<sup>27</sup>. Es schliesst aber nicht aus, dass auch die Gliedstaaten partielle Völkerrechtssub-

<sup>16</sup> Schwarzenbach, a.a.O., 17f.

<sup>17</sup> Zum Souveränitätsbegriff: Wildhaber Luzius, in: Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, hrsg. von Georg Müller . . . Basel/Frankfurt am Main, 1982, 131–145 und die bei Müller/Wildhaber, a.a.O., 143 zitierte Literatur.

<sup>18</sup> Brownlie, a.a.O., 62f.; Mosler, Reflexions, a.a.O., 231f.; Müller/Wildhaber, a.a.O., 136–186; Verdross/Simma, a.a.O., 200ff.

<sup>19</sup> Siehe vorne Kap. I N 25 und Pt. A, II, 2.

<sup>20</sup> His, a.a.O., 45. In diesem Sinne eine Anmerkung in Repert. Abschiede 1814–1848, Bd. I, 783. Ob der Tagsatzung formell das Konkordat überhaupt mitgeteilt worden ist, kann ich nicht feststellen. In der mir zur Verfügung stehenden Literatur ist davon nirgends die Rede. Dementsprechend ist auch der am 28. März 1828 unter den Ständen geschlossene Langenthaler Gesamtvertrag der Tagsatzung nie unterbreitet worden. Siehe auch: Bbl 1874 I 403.

<sup>21</sup> Aus dem Wortlaut von § 8 («Staaten», «Verträge») abzuleiten, dass die Konkordate mit dem Hl. Stuhl der Tagsatzung nicht anzuzeigen waren, wäre zu formalistisch. Eine solche Argumentation der Stände ist auch gar nicht bekannt. Erst bei der Beratung des Bundesbeschlusses vom 22. Juni 1859 (Aufhebung jeder auswärtigen Episkopaljurisdiktion) ist ein entsprechender Interpretationsversuch von einer parlamentarischen Minderheit (Bbl 1959 II 288, 337) unternommen worden und fand teilweise Unterstützung in der Literatur. Vgl. die berechtigte Kritik dieser Auslegung: Burckhardt, Komm. zu Art. 8/9 BV, a.a.O., 86.

<sup>22</sup> Burckhardt, Komm. zu Art. 8/9 BV, a.a.O., 93. Dennoch lässt sich nicht ganz übersehen, dass § 8 des Bundesvertrages als «abschliessende Ordnung» des Staatsvertragswesens gedacht war. Die «politischen» Verträge sollten offenbar in die Tagsatzungskompetenz fallen und die «unpolitischen» den Kantonen verbleiben (siehe die oben zitierte Literaturstelle). Nun war aber gerade, wie die Entstehung des reorganisierten Bistums Basel zeigt, das Verhältnis Kirche-Staat und speziell die Beziehung zum Papst äusserst «politisch» und hätte demnach in die Tagsatzungskompetenz fallen müssen. Wie sich nachfolgend zeigen wird, wurde aber offenbar schon damals das Verhältnis Kirche-Staat unter eigenen Gesichtspunkten betrachtet. Die Beziehungen zum Hl. Stuhl fanden auch in den Bundesverfassungen von 1848 und 1874 keine direkte Erwähnung.

<sup>23</sup> Heute Art. 3 BV. Vgl. dazu Schwarzenbach, a.a.O., 8; Gardaz, a.a.O., 14ff. Im Entwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern (1977), heisst es in Art. 3 nur noch: «Bund und Kantone teilen sich in die Aufgaben des Staates».

<sup>24</sup> Siehe: Aubert, a.a.O., 81ff.; Bernier, a.a.O., 2ff.; Blumenwitz, a.a.O., 23, 79ff., 149ff.; Bothe, a.a.O., 128ff., 252ff.; Hangartner, a.a.O., 49ff.; Kunz, a.a.O., 648ff.; Lejeune, a.a.O., 29ff.; Di Marzio, a.a.O., 4ff.; Rousseau, a.a.O., Bd II, 163ff., 176ff.; Wildhaber, a.a.O., 254ff. Vgl. auch: Jacques-Yves Morin, La Conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé, Can YIL 3 (1965).

<sup>25</sup> Schwarzenbach, a.a.O., 9; Blumenwitz, a.a.O., 183ff.

<sup>26</sup> Walter Mallmann, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch VR, Bd III, 640. Zum Staatsbegriff: Favre, a.a.O., 350ff. Lejeune, a.a.O., 66f. ordnet den Kantonen keine Staatsgewalt zu, wohl aber die Qualität als «Staaten» (S. 75).

<sup>27</sup> Lejeune, a.a.O., 41f.; Verdross/Simma, a.a.O., 49, 348f.; Wildhaber, a.a.O., 256ff., 260ff.

jekte sein können<sup>28</sup>. Die Vertragsfähigkeit<sup>29</sup> eines Gliedstaates hängt nach Völkerrecht von der Verfassung und der Verfassungspraxis des Bundesstaates ab. Geniessen die Gliedstaaten die erforderliche Selbständigkeit, um am völkerrechtlichen Verkehr teilzunehmen und werden sie darin von der Völkergemeinschaft anerkannt, so kommt ihnen Völkerrechtssubjektivität zu<sup>30</sup>.

Ob und wie weit die schweizerischen Kantone neben dem Bund Völkerrechtssubjektivität besitzen, hängt demnach von der Kompetenzordnung der Bundesverfassung, der Praxis der Bundesbehörden und der Kantone in auswärtigen Angelegenheiten sowie der Anerkennung durch das Ausland ab.

Die geltende Verfassung von 1874<sup>31</sup> hat die Regelung der Kompetenzen im auswärtigen Bereich unverändert von der Bundesverfassung von 1848<sup>32</sup> übernommen. Massgeblich sind heute die folgenden Bestimmungen:

*Art. 8*

Dem Bund allein steht das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Ausland, einzugehen.

*Art. 9*

Ausnahmsweise bleibt den Kantonen die Befugnis, Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Ausland abzuschliessen; jedoch dürfen dieselben nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten.

*Art. 10*

Der amtliche Verkehr zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen, sowie ihren Stellvertretern, findet durch Vermittlung des Bundesrates statt.

<sup>28</sup> Im Gegensatz zu den souveränen Staaten im völkerrechtlichen Sinne («originäre», «notwendige Subjekte») werden die Gliedstaaten als «partielle», «abgeleitete juristische Personen des Völkerrechts» bezeichnet.

Dazu: *Blumenwitz*, a.a.O., 144ff., 151ff.; *Mosler*, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, a.a.O., 18ff. Die Kantone sind demnach «partielle» Völkerrechtssubjekte in dem Sinne, dass sie nur auf beschränkten Gebieten am völkerrechtlichen Verkehr teilnehmen können, aber auch partiell in dem Sinne, dass ihnen nicht alle Eigenschaften eines vollwertigen Völkerrechtssubjektes zukommen. Ihre Völkerrechtssubjektivität und damit ihre Rechtspersönlichkeit im internationalen Verkehr ist beschränkt auf diejenigen völkerrechtlichen Funktionen, die ihnen die Verfassung des Bundesstaates zuweist.

<sup>29</sup> Zum innern Zusammenhang von Vertragsfähigkeit und Völkerrechtssubjektivität: *Di Marzo*, a.a.O., 12ff.

<sup>30</sup> *Guggenheim*, a.a.O., Bd I, 275f.; *Walter Mallmann*, in: *Strupp/Schlochauer*, Wörterbuch VR, Bd III, 641; *Morin* (zit. in N 24), 144ff., 184f.; *Wildhaber*, a.a.O., 260ff., 272ff.

Die Anerkennung durch die Völkergemeinschaft kann in Einzelakten, aber auch implicite in der Anerkennung des Gesamtstaates mit seiner konkreten bündischen Verfassungsstruktur enthalten sein. Sind die Gliedstaaten zum völkerrechtlichen Handeln ermächtigt, so handeln sie aus eigenem Recht und nicht etwa bloss als Bevollmächtigte des Zentralstaates: *Seidl-Hohenveldern*, a.a.O., Rz 552. Eine Zusammenfassung der Beratungen der «International Law Commission» und der Wiener Vertragsrechtskonferenz zur Frage des rechtlichen Status der Gliedstaaten findet sich bei: *Lejeune*, a.a.O., 781ff., insbesondere 792. Siehe auch *Blumenwitz*, a.a.O., 155ff.; *Di Marzo*, a.a.O., 16ff.

<sup>31</sup> SR 101.

<sup>32</sup> *Repert. Eidg. Abschiede 1814–1848*, II, 764.

<sup>2</sup>Über die in Artikel 9 bezeichneten Gegenstände können jedoch die Kantone mit den untergeordneten Behörden und Beamten eines auswärtigen Staates in unmittelbaren Verkehr treten.

*Art. 85 (Befugnisse der Bundesversammlung)*

5. Bündnisse und Verträge mit dem Ausland, sowie die Gutheissung von Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Auslande. Solche Verträge der Kantone gelangen jedoch nur dann an die Bundesversammlung, wenn vom Bundesrat oder einem andern Kanton Einsprache erhoben wird.

6. Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse.

*Art. 102 (Befugnisse des Bundesrates)*

7. Er prüft die Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland und genehmigt dieselben, sofern sie zulässig sind (Art. 85 Ziffer 5).

8. Er wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt.

9. Er sorgt für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung.

Aufgrund von Art. 8 und 9 der Bundesverfassung steht den Kantonen das Recht zu, auf den Gebieten der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei Staatsverträge mit dem Ausland<sup>33</sup> abzuschliessen. Sie geniessen nach anerkannter Auffassung in diesen Bereichen Völkerrechtssubjektivität<sup>34</sup>, obschon die offizielle Kontaktnahme mit den auswärtigen Behörden nur durch die Vermittlung des Bundesrates geschehen darf (Art. 10 Abs. 1 BV) und die Verträge durch den Bund zu genehmigen sind<sup>35</sup>. Kontrovers war aber lange Zeit, ob die erwähnte Aufzählung abschliessend oder nur enumerativ verstanden werden müsse und ob in jedem Falle die Kantone zum Abschluss von Staatsverträgen in ihrem Gesetzgebungsbereich berechtigt seien, solange der Bund keine diesbezüglichen Verträge abgeschlossen habe. Andererseits stellte sich die Frage, wie weit der Bund unabhängig von der internen Verteilung der Gesetzgebungskompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen legitimiert sei. Gegenüber standen sich eine föderalistische und eine zentralistische Auffassung<sup>36</sup>. Der Wortlaut der Verfassung, wonach dem «Bund allein» das Recht

<sup>33</sup> Der franz. Text lautet: «Etats étrangers.» Es werden darunter alle Völkerrechtssubjekte verstanden. Vgl. *Lejeune*, a.a.O., 208.

<sup>34</sup> *Wildhaber*, a.a.O., 263; *Blumenwitz*, a.a.O., 110f.; *Bernier*, a.a.O., 81f.; *Di Marzo*, a.a.O., 22, 26ff.; *Verdross/Simma*, a.a.O., 207, 349.

Eine gegenteilige Meinung vertritt *Lejeune*, a.a.O., 800ff., 818 (mit Hinweis auf weitere Autoren), der die Kantone im internationalen Verkehr nur als Organe des Bundes handeln lässt. *Lejeune* verkennt m. E. das Gewicht der historischen Entwicklung und die politisch-psychologischen Aspekte des Verhältnisses von Bund und Kantonen. Dies sind nicht reine Formalitäten, sondern bilden Ausdruck eines tief verwurzelten Selbstverständnisses, was gerade im Verhältnis von Kirche und Staat besonders deutlich wird (siehe Pt. C).

Die Völkerrechtssubjektivität auch ablehnend: *Burckhardt*, a.a.O., 94f. Zur Kritik an dieser Organtheorie siehe *Di Marzo*, a.a.O., 119ff.

<sup>35</sup> Generell zur Bedeutung der Genehmigung resp. Nichtgenehmigung der kantonalen Verträge siehe: *Wildhaber*, in: *Handbuch für Aussenpolitik*, 249f., speziell N 28; *Lejeune*, a.a.O., 319ff.

<sup>36</sup> *Wildhaber*, a.a.O., 310ff. und dort zitierte Literatur.

zusteht, Staatsverträge abzuschliessen (Art. 8) und die Kantone nur «ausnahmsweise» und auf beschränkten Gebieten Vertragsfähig sind (Art. 9), aber auch die zunehmende internationale Verstrickung unseres Landes haben diesen theoretischen Streit in neuerer Zeit in den Hintergrund gedrängt. Ohnehin war die Praxis von Bundesrat und Bundesversammlung, obwohl teilweise widersprüchlich, zentralistisch orientiert<sup>37</sup>. Tatsächlich ist das Interesse der Kantone zum Abschluss von Staatsverträgen mit dem Ausland sehr gering geworden<sup>38</sup>.

Heute ist allgemein anerkannt, dass der Bund über jeden Gegenstand im eigenen Namen internationale Verträge schliessen kann, auch wenn innerstaatlich die Regelungsbefugnis den Kantonen zufällt<sup>39</sup>. *Wildhaber* vertritt die Meinung, dass die völkerrechtliche Vertragsfähigkeit der Kantone auf die drei in Artikel 9 der Bundesverfassung erwähnten Gebiete beschränkt ist. Die Kantone können seiner Ansicht nach nur noch im Bereich der nachbarlichen Beziehungen Verträge abschliessen. Selbst dort werde der Bund zuständig, wenn die zu verhandelnde Materie einen im Interesse des Gesamtstaates liegenden politischen Gehalt aufweist<sup>40</sup>.

Nach Meinung des *Bundesgerichtes* können demgegenüber die Kantone über jeden kantonalrechtlichen Gegenstand einen Staatsvertrag schliessen, falls der Bund auf diesem Gebiet keinen Vertrag geschlossen hat und die Kantone dadurch weder die völkerrechtlichen Interessen der Schweiz noch die Rechte anderer Kantone verletzen<sup>41</sup>.

Diese höchststrichterliche Auffassung ist identisch mit der in der Literatur hauptsächlich vertretenen Ansicht<sup>42</sup> und einer Meinungsäusserung des Politischen Departementes vom 15. August 1957<sup>43</sup>. Inzwischen vertritt aber der *Bundesrat* die enge Auslegung von *Wildhaber*, was aus der Botschaft zur Gewährleistung der jurassischen Verfassung<sup>44</sup> und aus einem Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 10. September 1979<sup>45</sup> hervorgeht.

Das Gesagte zeigt auf, dass noch heute keine volle Übereinstimmung von Lehre und Praxis über das Recht der Kantone zum Abschluss von Staatsverträgen besteht. Unbestritten ist die umfassende Bundeskompetenz. Wieweit aber die Kantone über die in Artikel 9 aufgezählten Materien hinaus in ihrem

Regelungsbereich Verträge schliessen dürfen, wenn dies der Bund nicht getan hat, ist immer noch kontrovers. Die Bundesbehörden und *Wildhaber* sehen in Artikel 9 eine abschliessende Aufzählung der Kompetenzbereiche; das Bundesgericht und der wohl überwiegende Teil der Lehre betrachtet die Aufzählung als enumerativ. Angesichts der heutigen klaren Auffassung der Bundesbehörden, die aufgrund von Artikel 10 der Bundesverfassung faktisch auch durchsetzbar und durch das Bundesgericht nicht überprüfbar ist<sup>46</sup>, kann, trotz widersprechenden Lehrmeinungen, keine Änderung der Praxis mehr erwartet werden. Die Völkerrechtssubjektivität der Kantone erstreckt sich daher nach heutigem Verständnis grundsätzlich auf Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei<sup>47</sup>.

### 3. Verträge mit dem Hl. Stuhl als Sonderfrage

Nach der allgemeinen Darstellung der internen Regelung des Staatsvertragsrechts stellt sich die Frage, ob die Verträge mit dem Hl. Stuhl auf dem Gebiet von Kirche und Staat einer Sonderregelung unterstehen. Tatsache ist, dass der Bund bis in die neueste Zeit bei Verträgen mit dem Hl. Stuhl eine spezielle, teilweise widersprüchliche Praxis verfolgt hat.

Es ist dargelegt worden (Pt. 1), dass sich die Tagsatzung zur Zeit des Staatenbundes mit dem Bereich von Kirche-Staat nicht befusste<sup>48</sup> und Verträge mit dem Hl. Stuhl ohne Mitwirkung der Tagsatzung zustande kamen. Mit dem Übergang der Schweiz zu einem Bundesstaat im Jahre 1848 änderte sich die Rechtslage in auswärtigen Angelegenheiten insofern, als gemäss Artikel 8 der Verfassung dem Bund allein das Recht zum Abschluss von Staatsverträgen zukam. Unter den in Artikel 9 den Kantonen vorbehaltenen Bereichen ist das Verhältnis von Kirche und Staat (Konkordate) nicht erwähnt. Ob bei den Verfassungsrevisionen schlicht übersehen oder als unnötig erachtet worden ist, diese Frage zu lösen, kann heute nicht mehr mit Sicherheit festgestellt wer-

<sup>37</sup> VPB 44/II (1980), 185f.

<sup>38</sup> *Wildhaber*, a.a.O., 317, 320ff. und derselbe in: Handbuch Aussenpolitik, a.a.O., 248f. Die neueste umfassende Untersuchung der Staatsvertragskompetenzen der Kantone bildet die im Literaturverzeichnis zitierte Dissertation von *Lejeune*. Nach Auskunft der zuständigen Bundesstellen ist heute teilweise wieder ein verstärktes Interesse der Kantone am Abschluss von Staatsverträgen festzustellen.

<sup>39</sup> BGE 96 (1970) I 747.

<sup>40</sup> a.a.O., 318f. und derselbe in: Handbuch Aussenpolitik, a.a.O., 248. Dazu auch: *Lejeune*, a.a.O., 239ff.

<sup>41</sup> Siehe N 39. Gleiche Meinung: *Guggenheim*, a.a.O., Bd I, 278.

<sup>42</sup> Handbuch Aussenpolitik, a.a.O., 248 N 24. Aus der neuern Literatur: *Hangartner*, a.a.O., 186.

<sup>43</sup> VEB 29 (1959–1960) Nr. 3, 16.

<sup>44</sup> BBl 1977 II 271.

<sup>45</sup> VPB 44/II (1980), 185f.

<sup>46</sup> Falls der Bundesrat nicht bereit ist, seine Vermittlung anzubieten, besteht gegen diesen Entscheid kein Rechtsmittel. Dem Kanton sind die Hände gebunden.

Einen guten Überblick über die heutige «kantonale Aussenpolitik» und Vorschläge zu deren Neugestaltung vermittelt die Schrift der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit «Kantone und Aussenpolitik», Solothurn, 1979.

<sup>47</sup> Gleiche Meinung auch: *Lejeune*, a.a.O., 239ff.

<sup>48</sup> Mit der bei N 19 zitierten Ausnahme.

Ohne Mitwirkung des Bundes kam auch das St. Galler Bistumskonkordat vom 7. November 1845 zustande. Es handelt sich dabei allerdings um ein staatskirchenrechtliches Unikum, indem nicht der Kanton St. Gallen, sondern das Kath. Grossratskollegium Vertragspartner ist. Das Konkordat wurde aber vom Grossen Rat des Kantons St. Gallen am 21. November 1845 resp. 11. März 1847 genehmigt. *Lampert*, a.a.O., Bd. II, 340ff.

den<sup>49</sup>. Umso aufschlussreicher ist die Praxis der Bundesbehörden, die – wie wohl auf keinem andern Gebiet – Elemente der föderalistischen und zentralistischen Auffassung<sup>50</sup> in sich vereinigt.

Am 22. Juli 1859 erklärte die Bundesversammlung jede auswärtige Episkopaljurisdiktion auf Schweizergebiet als aufgehoben. Der Bundesrat wurde mit den entsprechenden Verhandlungen beauftragt. Die Bundesversammlung behielt sich die Ratifikation der Übereinkünfte vor<sup>51</sup>. Bereits 1855 hatte sich nämlich die tessinische Regierung und 1856 die bündnerische Regierung an den Bundesrat gewandt, um in Unterhandlungen mit dem Hl. Stuhl die Lostrennung ihrer Gebietsteile von den beiden italienischen Bistümern Como und Mailand zu erreichen. Die tatsächlich eingeleiteten Unterhandlungen mit der Nuntiatur blieben aber erfolglos. Aus der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung<sup>52</sup> geht deutlich hervor, dass dieser die Erstreckung lombardischer Bistümer auf Schweizergebiet aus staatspolitischen Gründen für unerträglich hielt. Es handle sich um Interessen, die keineswegs nur die betreffenden Kantone berührten. Ein solches Abhängigkeitsverhältnis könne nicht im Willen eines einzelnen Kantons liegen: die Eidgenossenschaft selbst sei dadurch berührt. Daher ordnete sich der Bundesrat die Staatsvertragskompetenz zu, was von einer Mehrheit der Bundesversammlung unterstützt worden ist<sup>53</sup>.

In Ausführung des Beschlusses vom 22. Juli 1859 schloss der Bundesrat mit Italien am 30. November 1862 ein Abkommen über die Lostrennung des Kantons Tessin und der bündnerischen Gemeinden Poschiavo und Brusio von den Bistümern Mailand und Como sowie ein Zusatzübereinkommen vom 20. November 1867. Der erste Vertrag wurde von der Bundesversammlung am 31.

Juli 1863 genehmigt, der zweite ohne parlamentarische Genehmigung vom Bundesrat ratifiziert<sup>54</sup>.

Der Papst bot in der Folge auch Hand zu einer kirchlichen Lösung der Bistumsfrage, aber vorerst nur auf einem Randgebiet. Am 23. Oktober 1869 schloss der Bundesrat mit dem Hl. Stuhl eine Übereinkunft betreffend die Einverleibung der bündnerischen Gemeinden Poschiavo und Brusio in das Bistum Chur<sup>55</sup>. Die Regelung der Tessiner Bistumsfrage verzögerte sich dagegen.

Am 1. September 1884 schliesslich schloss der Bundesrat mit dem Hl. Stuhl zwei weitere Übereinkommen: ein erstes in seinem eigenen Namen und im Namen des Kantons Tessin betreffend die kirchlichen Verhältnisse in diesem Kanton<sup>56</sup> und ein zweites namens der Kantone Luzern, Zug, Solothurn, Basel-Landschaft, Aargau und Thurgau betreffend kirchliche Verhältnisse im Bistum Basel<sup>57</sup>. Beide Verträge wurden der Bundesversammlung nicht unterbreitet. Am 23. September 1884 schloss der Kanton Tessin mit dem Hl. Stuhl ein besonderes Übereinkommen über die finanziellen Beziehungen zum Apostolischen Administrator<sup>58</sup>. Eine endgültige Regelung fanden die Tessiner Bistumsverhältnisse im Vertrag des Bundesrates mit dem Hl. Stuhl vom 16. März 1888<sup>59</sup>. Der Bundesrat schloss den Vertrag im eigenen Namen und im Namen des Kantons Tessin und unterbreitete ihn der Bundesversammlung zur Genehmigung<sup>60</sup>. Im Parlament formierte sich Widerstand gegen den Vertrag<sup>61</sup>. Der Bundesrat verteidigte mit klaren Worten die eigene Kompetenz zum Abschluss dieses Vertrages mit dem Hinweis, dass der Bund von jeher das Recht vindiziert habe, bei der Errichtung und Modifikation von Bistumsverfassungen mitzuwirken<sup>62</sup>. Bezüglich der innern Gestaltung der Bistumsverfassung, namentlich bezüglich der Bischofswahl, betrachtete sich aber der Bundesrat als Mandatar des Kantons Tessin<sup>63</sup>. Er könne in diesem Bereich nicht eigenständig handeln.

<sup>49</sup> Jedenfalls enthalten die Berichte und Verfassungsentwürfe keine derartigen Angaben. Dies hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass die Regelung des Staatsvertragsrechts von § 8 des Bundesvertrages von 1815 durch die Bundesverfassung im wesentlichen übernommen worden ist. Die Diskussionen um die Bundeskompetenzen in kirchlichen Angelegenheiten konzentrieren sich nicht auf das Staatsvertragsrecht, sondern auf die konfessionellen Verfassungsartikel (heute Art. 49, 50 BV). Es liess sich allerdings aus Art. 50 Absatz 4 BV schliessen, dass das Konkordatswesen als kantonale Angelegenheit betrachtet wurde, da in Bistumsangelegenheiten nur eine Genehmigungskompetenz des Bundes statuiert wird. In der Praxis aber hatte der Bund anlässlich der Abkommen mit Italien aus dem Jahr 1862/7 bereits Präjudizien im Sinne der Bundeskompetenz geschaffen (siehe N 53).

<sup>50</sup> Siehe N 36.

<sup>51</sup> A.S. VI 300; SR 181.

<sup>52</sup> Bbl 1859 II 81 ff., speziell 93 und 95.

<sup>53</sup> Der Bericht der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission stützte die Bundeskompetenz ebenfalls auf die Pflicht des Bundes zur Erhaltung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen (Art. 2 und 74.6 BV); Bbl 1859 II 285.

Demgegenüber bestritt die Minderheit der Kommission ausdrücklich die Bundeskompetenz. Das Recht zur Bestimmung kirchlicher Organisationen und Einrichtungen sei dem Bund nicht übertragen worden. Es handle sich beim Hl. Stuhl nicht um eine «auswärtige Macht» und beim «Konkordat» nicht um einen Staatsvertrag im Sinne von Art. 8, 9 BV, wurde argumentiert. (Bbl 1859 II 293 ff.). Im gleichen Sinne die Berichte der ständerätlichen Kommissionsmehrheit resp. -minderheit: Bbl 1859 II 322 ff., 328 ff.; Burekhardt, Komm. zu Art. 8/9 BV, 86.

<sup>54</sup> Von Salis, a.a.O., Bd. 3, Nr. 1085, 161 f.; Burekhardt, Komm. zu Art. 8/9 BV, a.a.O., 86. In der «Botschaft des Bundesrates an die gesetzgebenden Räte der Eidgenossenschaft» wird erneut klargestellt, dass über die Bundeskompetenz kein Zweifel bestehen könne: Bbl 1863, III, 202. Die Verträge wurden nur im Namen der Eidgenossenschaft abgeschlossen (A.S. VII 609; A.S. IX, 347). Der Bericht der Minderheit der nationalrätlichen Kommission bestritt wiederum die Bundeskompetenz zum Abschluss des Staatsvertrages. Dem Bundesrat komme einzig eine Vermittlungskompetenz zu und die «Ratifikation» der Bundesversammlung habe nur den Sinn festzustellen, dass dem Vertrage von Bundesrechts wegen nichts entgegenstehe und dass die darin geregelte Materie unter Bundeschutz gestellt sei (Bbl 1863 III 252 f.).

<sup>55</sup> A.S. X, 289. Von Salis, a.a.O., Bd. 3, 161 f.

<sup>56</sup> A.S. n.F. VII 798. Von Salis, a.a.O., Bd. 3, 161 f. Siehe auch vorne Kapt. 1, Pt. B, V.

<sup>57</sup> A.S. n.F. VII 805. Von Salis, a.a.O., Bd. 3, 161 f. Siehe vorne Kapt. 1, B, V. Der Kanton Bern beteiligte sich in dieser Zeit nicht mehr an den Diözesangelegenheiten.

<sup>58</sup> His, a.a.O., 55; Schwarzenbach, a.a.O., 91.

<sup>59</sup> A.S. n.F. X 732.

<sup>60</sup> Bbl 1888 III 177. A.S. n.F. X 731 f. Von Salis, a.a.O., Bd. 3, 161, 164 ff.

<sup>61</sup> Hauptgründe waren die faktische Errichtung einer eigenen Diözese für den Kanton Tessin und der fehlende Vorbehalt der staatlichen Hoheitsrechte im Vertrag.

<sup>62</sup> Von Salis, a.a.O., Bd. 3, 169.

<sup>63</sup> Bbl 1888 III, 190. Von Salis, a.a.O., Bd. 3, 167 ff. Burekhardt, Komm. zu Art. 8/9 BV, a.a.O., 87.

Ein Sonderproblem bildete Artikel 3 der Übereinkunft vom 16. März 1888. Gemäss dieser Bestimmung hätte der Kanton Tessin ermächtigt werden sollen, an der Basler Bischofswahl teilzunehmen, da das Tessin namensmässig dem Bistum Basel zugeteilt worden ist<sup>64</sup>. Der Bundesrat nahm diese Bestimmung ohne Ermächtigung der bistum-basel'schen Stände auf, machte deren Vollzug aber vom Einverständnis der Basler Diözesankantone abhängig. In einem Kreisschreiben vom 3. April 1888 teilte er die Übereinkunft mit dem Hl. Stuhl den Diözesanständen mit und drückte die Hoffnung aus, dass einer Beteiligung des Kantons Tessin «an den aus dem Vertrag vom 26. März 1828 betreffend die Wahl des Bischofs abzuleitenden Befugnissen» nichts entgegenstehe<sup>65</sup>. Die Diözesanstände protestierten ausserordentlich scharf gegen das Vorgehen des Bundesrates<sup>66</sup>, worauf sich dieser formell bei den Ständen entschuldigte und versprach, das früher, insbesondere 1884, in derartigen Fällen gehandhabte Verfahren wieder einzuhalten<sup>67</sup>.

Unabhängig von der Tessiner Bistumsfrage schloss der Kanton Bern unter Vermittlung des Bundesrates am 11. Juni 1864 eine Übereinkunft mit dem Hl. Stuhl betreffend «die Einverleibung des alten Kantonstheiles Bern in das Bistum Basel»<sup>68</sup>. Das Abkommen wurde zwar vom bundesrätlichen Vertreter<sup>69</sup> mitunterzeichnet, aber nur vom Grossen Rat des Kantons Bern genehmigt<sup>70</sup>.

Mit einer entscheidenden, den Bereich der auswärtigen Gewalt des Bundes berührenden Frage sahen sich die Bundesbehörden im Jahre 1873/4 konfrontiert. Der von einer Mehrheit der Basler Diözesanstände «abgesetzte» Bischof Eugenius Lachat erhob Beschwerde bei den Bundesbehörden und machte darin unter anderem eine Verletzung der Diözesanverträge geltend<sup>71</sup>. Bundesrat und Bundesversammlung wiesen den Rekurs als unbegründet ab<sup>72</sup>, da durch die Kantonsregierungen keine verfassungsmässigen Rechte der Bundesverfassung und der Kantonsverfassungen verletzt worden seien und der Friede unter den

Konfessionen durch den «Deplazetierungsbeschluss» nicht gestört sei<sup>73</sup>. Zu den Diözesanverträgen hielten die Bundesbehörden fest, dass diese den Bund nicht berührten, da sie von ihm nie gewährleistet worden seien (Art. 7 BV). Es handle sich um blosser Vereinbarungen unter Dritten (res inter alios acta). Der Bund sei daher nicht befugt, die behauptete Verletzung dieser Verträge zu überprüfen<sup>74</sup>.

Auf eine entsprechende Anfrage des Bischofs von Chur im September 1909 wegen dem definitiven Anschluss der dem Bistum Chur administrativ unterstellten Kantone Uri, Unterwalden, Glarus und Zürich antwortete der Bundesrat mit Schreiben vom 11. Januar 1910, dass die endgültige Umschreibung der Diözese Chur der Genehmigung des Bundes unterliege (Art. 50 Abs. 4 BV). Die Verhandlungen der Diözesankantone mit dem Hl. Stuhl wären gemäss Artikel 10 BV durch den Bundesrat zu führen. Entsprechende Konkordatsverhandlungen wurden aber schliesslich nicht aufgenommen<sup>75</sup>.

Auf nachträgliche Anfrage der Luzerner Regierung antwortete der Bundesrat am 20. Juni 1921, dass die zwischen dem Bischof von Basel und Lugano und dem Kanton Luzern abgeschlossene Übereinkunft aus dem Jahre 1918 über das Verhältnis des Staates zur Römisch-Katholischen Kirche nur vom Bunde abgeschlossen werden könne. Der Kanton sei nicht zuständig, da der Bischof als Vertreter der Römischen Kurie gehandelt habe. Der Bundesrat erklärte sich aber zur Vermittlung von Unterhandlungen «im Namen Luzerns» bereit<sup>76</sup>.

Auf Antrag der Tessiner Regierung schloss der Bundesrat am 24. Juli 1968 im eigenen Namen und im Namen des Kantons Tessin mit dem Hl. Stuhl eine

<sup>73</sup> Bbl 1874 I 404f.; Bbl 1874 III 333; Bbl 1875 II 654.

Zur innern Begründung der Zurückhaltung des Bundesrates: «Denn unter der Herrschaft der gegenwärtigen (1848er) Verfassung liegt Alles, was die Ordnung der Kultusverhältnisse betrifft, in der Kompetenz der Kantone und die Bundesbehörde hat in die zwischen Staat und Kirche sich ergebenden Anstände nur dann einzugreifen, wenn bei Anlass derselben verfassungsmässige Rechte verletzt worden sind.» (Bbl 1874 I 404.)

<sup>74</sup> Bbl 1874 I 403, 410.

Zu dem unter den Ständen am 28. März 1828 abgeschlossenen Langenthaler Gesamtvertrag hielt der Bericht des Polit. Departementes vom 24. Dezember 1873 (Bbl 1874 I 369–417, 403) fest, dass eine Intervention des Bundes nur durch einen der vertragsschliessenden Stände angerufen werden könnte. In Bezugnahme auf das Konkordat heisst es, dass «die Eidgenossenschaft nach der bestehenden Bundesverfassung (gemeint von 1848) keinen Beruf» hat, «denselben gutzuheissen; die Bundesbehörden können ihn daher nicht stillschweigend anerkennen, indem sie dessen Bestimmungen anwenden, noch ihn zur Grundlage ihrer Beschlüsse machen».

Dieselbe Ansicht geht aus dem Bericht der nationalrätlichen (Bbl 1874 III 337) und dem Bericht der Mehrheit der ständerätlichen Kommission (Bbl 1875 II 650f.) hervor. Auch die Berichte der Minderheiten (Bbl 1875 I 488ff. und II 656ff.) widersprechen in diesem Punkt der bundesrätlichen Auffassung nicht. Sie halten den Absetzungsbeschluss für ungültig, da er verfassungswidrig sei (Verletzung der Garantie der freien Konfessionsausübung in der Bundesverfassung und Gewährleistung des kath. Glaubensbekenntnisses in den Kantonsverfassungen.)

<sup>75</sup> Burckhardt, Schw. Bundesstaatsrecht, Bd. II, 252f.

<sup>76</sup> Lampert, a.a.O., Bd. I, 77f.

Lampert stellt diese Haltung des Bundesrates als «ebenso unhaltbar wie singulär» dar (79). Derselben Meinung: Lejeune, a.a.O., 213ff.; His, a.a.O., 56; Burckhardt, Kommentar zur BV, Art. 8/9, a.a.O., 87. Als weitere Frage, mit welcher der Bund mehrmals konfrontiert war, erwähnt Schwarzenbach, a.a.O., 96 die an einzelne Kantone am Collegium Borromaeum in Mailand zugestandenen Freiplätze. Bei den offenbar nicht seltenen Anständen ersuchten die Kantone um Vermittlung des Bundesrates, der darauf in dieser Angelegenheit, namens der Kantone, intervenierte.

<sup>64</sup> Lampert, a.a.O., Bd. III, 174f.

<sup>65</sup> Bbl 1888 I 150.

<sup>66</sup> Der Beschluss der Diözesankonferenz vom 8. Mai bzw. 14. Juni und 10. Juli 1888 lautet: «Die Diözesankonferenz des Bistums Basel – in Anbetracht, dass der Bundesrath ein Abkommen mit dem päpstlichen Stuhl getroffen hat, das bestimmt ist, sowohl den äusseren Bestand, als die innere Organisation des auf Vertrag vom Jahre 1828 beruhenden Bistums Basel zu verändern, ohne die Diözesankonferenz als solche von Anfang an und nachträglich bezüglich Ratifikation zu befragen – wahrt sich ohne Rücksicht auf den Inhalt der vereinzelt erhaltenen Antworten der Kantone für jetzt und in Zukunft alle ihre Rechte und spricht die Hoffnung aus, dass fürderhin das korrekte, der bisherigen Übung entsprechende Verfahren innegehalten werde». (Protokoll der Diözesankonferenz vom 8. Mai/14. Juni, 10. 11. Juli 1888.)

<sup>67</sup> Bbl 1888, III, 698f.

<sup>68</sup> A.S. VIII, 603ff. Interessanterweise beschloss der Bundesrat die Aufnahme des Übereinkommens in die Amtliche Gesetzessammlung des Bundes.

<sup>69</sup> Bundesrätlicher Vertreter war aber nicht ein Angehöriger der Bundesverwaltung, sondern Herr Migy, Präsident des Regierungsrates des Kantons Bern.

<sup>70</sup> Wie N 68. Burckhardt, Komm. zu Art. 89 BV, a.a.O., 86. Nach Gardaz, a.a.O., 102 hat offenbar auch der Bundesrat das Abkommen genehmigt.

<sup>71</sup> Vgl. vorne Kapt. I, B, IV und Bbl 1874 I 376ff.

<sup>72</sup> Vgl. Kapt. I, N 117 und 118.

Übereinkunft über die Loslösung der Verbindung des Kantons Tessin mit dem Bistum Basel<sup>77</sup>.

Am 2. Mai 1978 schloss der Bundesrat in seinem eigenen Namen und im Namen der Kantone Luzern, Bern, Solothurn, Zug, Thurgau, Aargau und Basel-Landschaft mit dem Hl. Stuhl eine Zusatzvereinbarung zum Konkordat von 1828 über die Aufnahme der Kantone Basel-Stadt und Schaffhausen als Diözesanstände des Bistums Basel sowie über einige weitere Fragen<sup>78</sup>. Die Entstehungsgeschichte der Vereinbarung zeigt, dass sich ursprünglich nur der Bundesrat als Vertragspartner des Hl. Stuhles betrachtete. In einem zweiten Vertragsentwurf waren aber bereits neben dem Bundesrat auch die Diözesanstände als Kontrahenten aufgeführt worden<sup>79</sup>.

Mit gegenseitigem Notenaustausch vom 13. Mai 1981 schloss der Bundesrat in seinem eigenen Namen und im Namen der Diözesanstände mit dem Hl. Stuhl eine Übereinkunft über die Aufnahme des neugegründeten Kantons Jura in das Bistum Basel<sup>80</sup>.

Die Zusammenstellung zeigt, dass der Hl. Stuhl vom Bund wie von den Kantonen immer als «auswärtige Staatsregierung» im Sinne von Artikel 10 der Bundesverfassung betrachtet worden ist<sup>81</sup>. Die Praxis der Bundesbehörden seit Bestehen des Bundesstaates im Bereich der Konkordate mit dem Hl. Stuhl lässt aber keine einheitliche Linie erkennen. Es sind sowohl Konkordate im ausschliesslichen Namen der Kantone, im Namen des Bundes und der Kantone wie auch im ausschliesslichen Namen des Bundes geschlossen worden. Auch der Zeitpunkt der Konkordatsabschlüsse gibt nicht besseren Aufschluss. Eine Par-

<sup>77</sup> Siehe vorne Kapt. I N 124.

<sup>78</sup> Siehe vorne Kapt. I N 172.

<sup>79</sup> Die ersten Verhandlungen mit der Nuntiatur wurden vom Vorort der Diözesankonferenz ohne Mitwirkung von Vertretern des Bundes geführt (Protokoll D-K vom 10. Dezember 1971, 46). Als diese nicht den gewünschten Erfolg zeigten, hat der Vorort den Bundesrat um Intervention (Protokoll D-K vom 28. August 1974, 32f.). Aus den internen Akten (Staatsarchiv Solothurn) der Besprechungen des Vorortes mit Bundesrat Dr. Kurt Furgler, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, und Botschafter Emanuel Diez, Chef der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Politischen Departementes, geht klar hervor, dass anfänglich ausschliesslich der Bund als völkerrechtlicher Partner des Hl. Stuhles angesehen worden ist (Protokoll der Besprechungen vom 19. Februar 1974, 21. März 1975; Brief von Bundesrat Furgler an den Soloth. Regierungsrat vom 27. März 1975 (Pt. 10); Beschluss des Soloth. Regierungsrates Nr. 1597 vom 1. April 1975 sowie der Ratschlag Nr. 7241 des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt an den Grossen Rat vom 21. Mai 1976 sowie der erste Entwurf der Zusatzvereinbarung vom 11. Januar 1978). Einen Meinungsumschwung führte erst die Intervention des Vorortes vom 26. Januar 1978 herbei. Im Rahmen der Vernehmlassung zum 1. Vertragsprojekt beantragte der Vorort, dass «der Bundesrat die Vereinbarung ausdrücklich im Namen der Diözesanstände des Bistums Basel abschliessen» sollte. Als Begründung wurde angeführt, dass die Diözesanstände, nicht der Bund, Vertragspartner des Konkordates von 1828 seien und eine Änderung des Konkordates nur unter den «wirklichen Vertragsparteien» zu erfolgen habe. Dies sei auch «in Respektierung der Kantonalen Kirchenhoheit notwendig». Es wurde deshalb vorgeschlagen, die Zusatzvereinbarung entweder im Namen der Diözesanstände des Bistums Basel oder im Namen des Bundes und der Diözesanstände zu unterzeichnen. Der vom Vorort angeregten Änderung ist im 2. und 3. Vertragsprojekt vom 29. März 1978 resp. 20. April 1978 sowie in der definitiven Fassung vom 2. Mai 1978 im Sinne der Nennung von Bund und Diözesanständen Rechnung getragen worden.

<sup>80</sup> Protokoll D-K vom 2. Juni 1981, Aktenstücke, 28ff.

<sup>81</sup> Lejeune, a.a.O., 212ff.

allelentwicklung zur Staatsvertragspraxis des Bundes und der Kantone in den übrigen Gebieten lässt sich nicht feststellen, haben doch die Kantone gerade in diesem Jahrhundert mit Erfolg ihre ursprüngliche Stellung behauptet<sup>82</sup>. Als massgebend für die heutige Rechtsauffassung muss wohl die oben erwähnte Zusatzvereinbarung vom 2. Mai 1978 angesehen werden. Anlässlich dieser Vertragsverhandlungen ist die Frage eingehend geprüft worden, wer heute Vertragspartner des Hl. Stuhles ist. Danach treten Bund und Kantone im Bereiche der Konkordate gemeinsam auf. Beide erscheinen als völkerrechtliche Vertragspartner: der Bund aufgrund seiner umfassenden Staatsvertragskompetenz und der Pflicht zur Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen (Art. 8, 102 Ziffer 8 BV)<sup>83</sup> und die Kantone aufgrund ihrer traditionellen und verfassungsmässig garantierten Kirchenhoheit (Art. 3 BV)<sup>84</sup>. Die vom Völkerrecht gestellten Anforderungen an die Rechtsfähigkeit der Gliedstaaten eines Bundesstaates sind demnach erfüllt, so dass die Kantone im Bereich von Kirche und Staat als partielle Völkerrechtssubjekte zu bezeichnen sind<sup>85</sup>, auch wenn sie ihre ursprüngliche Stellung mit dem Bund teilen müssen<sup>86</sup>. Die in

<sup>82</sup> Die in der Literatur als entscheidende Präjudizien zu Gunsten der Bundesvertragskompetenz auf sämtlichen Gebieten bezeichneten Verträge mit Frankreich aus dem Jahre 1864 (Wildhaber, a.a.O., 313) hatten offenbar keine Auswirkungen auf die Konkordatspraxis. Jedenfalls erklärte der Bundesrat im Jahre 1888 vor den Eidg. Räten anlässlich der Beratung der Verträge über die Tessiner Bistumsverhältnisse, dass er in Fragen der internen Bistumsorganisation nur als «Mandat» des Kantons Tessin handeln könnte (N 63). Die gleiche Meinung wird im Jahre 1920 in einem Schreiben an den Regierungsrat des Kantons Luzern bestätigt (N 76).

<sup>83</sup> Auch aufgrund seiner Verantwortung für den Konfessionsfrieden im Lande (BV Art. 50 Absatz 2). In Bistumsangelegenheiten steht ihm gemäss Art. 50 Abs. 4 BV nur ein Genehmigungsrecht zu. In der Praxis hat der Bund aber ein umfassendes Mitspracherecht in Bistumsangelegenheiten beansprucht; vgl. Gardaz, a.a.O., 92f.

<sup>84</sup> Gardaz, a.a.O., 22; Lampert, a.a.O., Bd. I, 83ff.

Die Tatsache, dass gewisse Konkordate vor 1848 abgeschlossen worden sind und heute noch bestehen, beweist für sich allein nicht die Völkerrechtssubjektivität der Kantone und würde den Bund nicht zwingen, in diesen Angelegenheiten Erklärungen nur namens der betroffenen Kantone abzugeben. Massgeblich ist die heutige kantonale Eigenständigkeit im Bereich von Kirche-Staat. Vgl. dazu Verdross/Simma, a.a.O., 493. Burckhardt, Komm. zu Art. 8/9 BV, a.a.O., 84, dagegen vertritt die Auffassung, dass diese Verträge bis zu deren Aufhebung unter den ursprünglichen Parteien automatisch weitergelten.

<sup>85</sup> Gerade im Bereich von Kirche und Staat zeigt sich deutlich, dass den Kantonen nicht nur von der verfassungsmässigen Ordnung des Bundesstaates her ein echter völkerrechtlicher Handlungsspielraum überlassen worden ist, sondern dass die Kantone auch vom Hl. Stuhl als eigentliche Vertragspartner anerkannt worden sind.

<sup>86</sup> Im Gegensatz zur Meinung von Burckhardt, Komm. zu Art. 10 BV, 95, gibt es nicht nur 1 Völkerrechtssubjekt «Schweiz», das sowohl Bund und Kantone umfasst. In gewissen Fällen lässt es das Völkerrecht eben zu, dass die Gliedstaaten eine eigene Völkerrechtssubjektivität haben können, die neben, aber nicht im Gegensatz zu jener des Bundes stehen kann. Es ist daher durchaus bedeutungsvoll, in wessen Namen ein völkerrechtlicher Vertrag geschlossen wird und hat, wie hinten zu zeigen sein wird, seine praktischen Konsequenzen (Kapt. 4). Da aber die Verfassung des Bundes den Kantonen die Völkerrechtssubjektivität verleiht und sich der Bund das Recht vorbehalten hat, den Abschluss kantonalen Staatsverträge, die übergeordneten nationalen Interessen widersprechen, zu verhindern (Art. 9/102 Ziffer 8 BV), besteht letztlich dennoch eine Handlungs- und Haftungseinheit «Schweiz». Vgl. Wildhaber, Handbuch Aussenpolitik, a.a.O., 239 N 3; Blumenwitz, a.a.O., 178ff.; Di Marco, a.a.O., 168ff. Nach Lejeune, a.a.O., 281f., hat die Erwähnung der kantonalen Vertragspartner neben dem Bund vorallem innenpolitische Bedeutung; völkerrechtlich handle es sich eher um eine akademische Frage.

Artikel 9 der Bundesverfassung zugunsten der Kantone abschliessend aufgezählten Ausnahmen von der Bundesstaatsvertragskompetenz betreffen die Konkordate nicht<sup>87</sup>. Die Beziehung zwischen Kirche und Staat ist wie zur Zeit des Bundesvertrages als Sonderfall zu bezeichnen<sup>88</sup>. Erklärbar ist dies nur mit der von den Kantonen seit jeher als selbstverständlich beanspruchten «Hoheit in Kirchensachen», die sich im wesentlichen bis auf den heutigen Tag erhalten hat<sup>89</sup>.

### III. Das Konkordat vom 26. März 1828

#### 1. Grundsätzliches

Hauptgrund der Beziehung von zehn schweizerischen Kantonen, den Diözesanständen des Bistums Basel, mit dem Hl. Stuhl ist die am 26. März 1828 abgeschlossene «Übereinkunft betreffend die Wiederherstellung und neue Umschreibung des Bistums Basel»<sup>90</sup> (Konkordat von 1828) und deren Zusatzabkommen. Zur Wahrung der konkordatären Rechte und zur Beschlussfassung über die konkordatären Pflichten treten die Vertreter der Stände seit 1828 zur Diözesankonferenz zusammen. Inhalt und Auslegung des Konkordates hängen deshalb aufs Engste mit der Diözesankonferenz zusammen.

Konkordate sind Vereinbarungen zwischen Kirche und Staat über Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse<sup>91</sup>, meistens auf «ewige Zeiten» geschlossen<sup>92</sup>. Konkordate werden als völkerrechtliche Verträge bezeichnet oder

diesen gleichgesetzt<sup>93</sup>. Durch den Abschluss eines Konkordates bekunden der Hl. Stuhl und die vertragsschliessenden Staaten als Völkerrechtssubjekte den Willen, die gegenseitigen Beziehungen nach den Regeln des Völkerrechts zu behandeln<sup>94</sup>.

Mit der Unterwerfung unter die allgemein gültigen Prinzipien des positiven Völkerrechts kommen bei der Auslegung eines Konkordates das Völkergelehrtenrecht, die allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze, die Völkerrechtslehre und die Judikatur, also die sogenannten Völkerrechtsquellen, zum Tragen<sup>95</sup>. Es wäre daher unzulässig, beispielsweise bei Vertragslücken, kanonisches Recht anzuwenden, soweit dies im Konkordat nicht subsidiär ausdrücklich vorgesehen ist<sup>96</sup>.

Die Konkordate sind zwar zwischen Völkerrechtssubjekten abgeschlossene Verträge, stellen aber keine Abkommen zwischen souveränen Staaten dar.

<sup>87</sup> Siehe vorne Pt. II, 2. Im gleichen Sinne: *Lejeune*, a.a.O., 236ff.

<sup>88</sup> Da nach der Lehre selbst in den Ausnahmebereichen von Art. 9 BV der Bund zum Vertragsabschluss zuständig ist, wenn die zu regelnde Materie von überlokaler Bedeutung ist (sogenannt «politische Verträge»; vgl. *Wildhaber*, Handbuch Aussenpolitik, a.a.O., 248f.; derselbe Treaty making power, a.a.O., 319), so müssten doch Konkordate, an denen mehrere Kantone beteiligt sind und in denen politisch heikle Fragen wie das Bischofswahlrecht geregelt werden, ausschliesslich vom Bund abgeschlossen werden. Da die Kantone weiterhin zusammen mit dem Bund als Vertragspartner auftreten, muss das Konkordatswesen als Sonderfall betrachtet werden.

*Gardaz*, a.a.O., 93ff. vertritt sogar die Meinung, dass künftige Konkordate vom Bundesrat nur im Namen der betroffenen Kantone geschlossen werden sollten.

<sup>89</sup> Die Bundesverfassung stellt aber in Art. 49 und 50 einige wichtige Grundsätze auf. Der Entwurf der Expertenkommission für eine neue Bundesverfassung ordnet die Regelung zwischen Staat und Kirche ebenfalls der «Hauptverantwortung der Kantone» zu (Art. 51 lit. e). Die Genehmigungspflicht für Bistumserrichtungen und -änderungen würde vollständig entfallen.

<sup>90</sup> Siehe vorne Kapt. I, Pt. A, IV.

<sup>91</sup> *Köck*, a.a.O., 316; *Lejeune*, a.a.O., 187 besonders N 54. Die Bezeichnung als «Konkordat» hat keine spezielle Bedeutung. Begriffe wie Übereinkunft, Konvention, Akkord, Abkommen, Vereinbarung, Modus vivendi, sind gleichwertig und inhaltlich sind diese Verträge als Konkordate zu betrachten, vgl. *Schöppe*, a.a.O., XXI.

Über die Entwicklung des Konkordatswesens seit römischer Zeit bis in die Gegenwart vgl. *Gertrud Heinzelmann*, Das grundsätzliche Verhältnis von Kirche und Staat in den Konkordaten. Diss. Zürich (1943), erschienen in: *Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft* N.F. 97–100.

<sup>92</sup> «Es gehört vielmehr zu den Eigentümlichkeiten von Konkordaten, «ewige» Verträge zu sein.» *Köck*, a.a.O., 353 N 171.

<sup>93</sup> Siehe *Köck*, a.a.O., 343ff., der sich mit den unterschiedlichen Auffassungen zur Rechtsnatur der Konkordate eingehend auseinandersetzt. Die bedeutungsvollste Bestätigung des völkerrechtlichen Charakters der Konkordate ist wohl im «Rechtsgutachten der Juristen des Ständigen Internationalen Gerichtshofes» von 1936 zu erblicken, worin festgehalten wird: «Die Konkordate sind völkerrechtliche Verträge, die eine zwischenstaatliche Bindung bewirken und das Ziel verfolgen, die religiösen und kirchlichen Interessen einerseits und die staatlichen Interessen andererseits im gerechten Ausgleich so gegeneinander abzuwägen und in dem Vertragswerk festzulegen, dass die volle Gegenseitigkeit verbürgt ist», zit. nach *Köck*, a.a.O., 393, der sich auch mit der juristischen und faktischen Bedeutung des Gutachtens auseinandersetzt (392f.). Die früher in der Literatur teilweise vertretene Legaltheorie einerseits oder Privilegientheorie andererseits darf heute, angesichts der allgemeinen Anerkennung des Vertragscharakters der Konkordate, sowohl kirchlicher- wie staatlicherseits als überholt betrachtet werden. Dazu: *Köck*, a.a.O., 332ff., 362f.; 382ff.; 389ff.; *Oechsli*, a.a.O., 92f.; *Rousseau*, a.a.O., Bd I, 64f.

Allerdings finden sich auch in neuerer Zeit Autoren, die den Vertragscharakter der Konkordate in Frage stellen, so z. B. *Alfred Albrecht*, a.a.O., 53ff. und *Alexander Hollerbach*, Verträge zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a/Main 1965, 104. Bei Staat und Kirche handle es sich um in ihrem Wesen ungleiche Partner. Das Völkerrecht sei nicht geeignet, die in diesem Verhältnis bestehenden typischen Konflikte zu regeln.

<sup>94</sup> Zu den Begriffselementen eines völkerrechtlichen Vertrages siehe: *J. E. Fawcett*, The legal Character of International Agreements, BYIL 30 (1953) 381–398; *Lejeune*, a.a.O., 519ff.; *Verdross/Simma*, a.a.O., 270; *Wildhaber Luzius*, Das neue Staatsvertragsreferendum, in: Festschrift für Rudolf Bindschedler, Bern, 1980, 206ff. und die weitere dort unter N 25 angeführte Literatur. Zur Unterscheidung von «accord», «convention» und «traité» siehe: *Virally Michel*, in: Festschrift für Rudolf Bindschedler, Bern, 1980, 159–172. Zur Abgrenzung zwischen völkerrechtlichem Vertrag und ausserrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachung: *Manfred Rotter*, in: Festschrift A. Verdross (1971), 413–434.

Die wesensbedingte Unterschiedlichkeit der Lebensbereiche von Staat und Kirche kann nicht übersehen werden. Das spricht aber m. E. nicht gegen die Anwendbarkeit des Völkerrechts. Den unverzichtbaren Lebensprinzipien beider Seiten kann mit den völkerrechtlichen Vertragsauslegungsregeln durchaus Rechnung getragen werden. So ist es m. E. möglich, bei der Anwendung der clausula rebus sic stantibus (siehe hinten Pt. 4) diesen unterschiedlichen Prinzipien Nachachtung zu verschaffen. Angesichts der jüngsten umfassenden Studie von *Köck* sehe ich keinen Grund, von der Annahme der völkerrechtlichen Vertragsnatur der Konkordate abzurücken. Die Vertragstheorie dürfte auch letztlich den Interessen von Staat und Kirche am ehesten entsprechen.

<sup>95</sup> *Verdross/Simma*, a.a.O., 257f.; *Favre*, a.a.O., 180. Nach *Köck*, a.a.O., 364, teilt der Hl. Stuhl diese Auffassung, indem er jede einseitige Vertragsauslegung verwirft und seinerseits auf die «allgemein anerkannten» Grundsätze des «Vertrags- und Völkerrechts» verweist (N 211).

<sup>96</sup> *Stutz*, a.a.O., 18, speziell N 3.

Daher findet die Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969<sup>97</sup> gemäss Artikel 3 dieser Vereinbarung auf die Konkordate keine direkte Anwendung<sup>98</sup>. Da aber die Konvention überwiegend schon bisher geltendes Völkerrecht kodifiziert hat und daneben Regeln enthält, die der neuesten Staatspraxis wie auch den geänderten Bedürfnissen der Völkergemeinschaft entsprechen<sup>99</sup>, entfaltet die Wiener Konvention dennoch ihre Wirkungen auf die Konkordate<sup>100</sup>.

Das Konkordat der Stände Luzern, Bern, Solothurn und Zug mit dem Hl. Stuhl vom 26. März 1828 knüpfte vorerst eine völkerrechtliche Beziehung zwischen den beteiligten Diözesanständen einerseits und dem Hl. Stuhl andererseits. Die «Übereinkunft» ist deshalb als bilateral Vertrag zu bezeichnen<sup>101</sup>. Eine Staatengruppe mit einem einheitlichen Handlungsinteresse, die Diözesanstände, vertreten durch gemeinsame Kommissäre, stand dem Hl. Stuhl, dem Vertreter der kirchlichen Interessen, bei den Vertragsverhandlungen gegenüber. An diesen Grundpositionen hat sich bis heute, auch nach dem Beitritt sechs weiterer Stände, grundsätzlich nichts geändert. Die Beziehungen dieser nach aussen als Einheit auftretenden Staatengruppe untereinander werden später noch untersucht (Pt. C).

## 2. Stellung des Bundes

Die völkerrechtliche Stellung des Bundes im Rahmen des Konkordates soll an dieser Stelle kurz beleuchtet werden. Das Konkordat ist im Jahre 1828 von vier souveränen Kantonen abgeschlossen worden. Es stellt sich die Frage, welche Bedeutung der Bundesstaatsgründung im Jahre 1848 für das Konkordat zukommt. Bei einer Bundesstaatsgründung tritt nicht nur, wie bei einer völkerrechtlichen Staatenverbindung, ein weiteres Völkerrechtssubjekt neben die bereits bestehenden<sup>102</sup>. Durch die Gründung eines Bundesstaates tritt der Bund anstelle der ehemaligen Staaten und übernimmt für das gesamte Staatswesen

<sup>97</sup> Eine deutsche Übersetzung ist abgedruckt bei Müller/Wildhaber, Praxis des Völkerrechts, a.a.O., 581ff.

<sup>98</sup> Köck, a.a.O., 364, 775; Wetzels/Rauschning, a.a.O., 86ff.

<sup>99</sup> Müller/Wildhaber, a.a.O., 91f.; Reuter, a.a.O., La Convention de Vienne, a.a.O., 7ff.; Sinclair, a.a.O., 6ff.; Verdross/Simma, a.a.O., 346f.

<sup>100</sup> Was aus Artikel 3 lit. b) der Konvention ausdrücklich hervorgeht.

<sup>101</sup> Schermers, a.a.O., Bd II, 711; Verdross/Simma, a.a.O., 272f. Um einen multilateralen Vertrag kann es sich nicht handeln, da nicht jedes beteiligte Völkerrechtssubjekt als Träger von Rechten und Pflichten dem andern gegenüber auftritt, vgl. Rudolf L. Bindschedler, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, a.a.O., Bd. 2, 252. Ein beschränkt multilateraler Vertrag im Sinne von Art. 20 Abs. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention ist es ebenfalls nicht (Verdross/Simma, a.a.O., 272). Ob man das Konkordat allenfalls als «Halbkollektivvertrag» bezeichnen will, indem eine Staatengruppe mit einheitlicher Interessenlage dem Hl. Stuhl gegenübertritt, braucht nicht näher erörtert zu werden, da auf die Beziehung der Staatengruppe zum Hl. Stuhl ebenfalls das Recht der bilateralen Verträge zur Anwendung kommt. Vgl. Rudolf L. Bindschedler, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, a.a.O., Bd. 2, 252.

<sup>102</sup> Verdross/Simma, a.a.O., 493.

die völkerrechtliche Verantwortung<sup>103</sup>. Der neue Staat ist grundsätzlich nicht an die vertraglichen Bindungen der Vorgängerstaaten gebunden<sup>104</sup>. Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat sich aber immer für die Weitergeltung der früheren kantonalen Verträge ausgesprochen, solange diese nicht aufgehoben oder erneuert worden sind<sup>105</sup>. Diese Haltung steht in Übereinstimmung mit Art. 31 der Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Verträge, worin der Grundsatz der automatischen Staatennachfolge in Verträge festgehalten wird<sup>106</sup>.

Die Weitergeltung des Konkordates nach dem Jahre 1848 steht auch aufgrund der seitherigen Praxis ausser Zweifel. Als Rechtsnachfolger der Kantone ist der Bund in die völkerrechtliche Stellung dieser ehemals souveränen Staaten eingetreten<sup>107</sup>. Die frühere Auffassung des Bundesrates bei der Behandlung des Rekurses von Bischof Eugenius Lachat im Jahre 1873, wonach das Konkordat eine «Vereinbarung unter Dritten» (res inter alios acta) sei<sup>108</sup>, also nur unter den Diözesanständen Wirkung entfalte, ist deshalb nicht haltbar. Der Bund hat sich seit seinem Bestehen mehrmals mit äussern und innern Angelegenheiten des Bistums Basel befasst und auch im eigenen Namen mit dem Hl. Stuhl Verträge, ja selbst Zusatzvereinbarungen zum Konkordat vom 1828 abgeschlossen.

Andererseits haben die Verfassungen von 1848 und 1874 die vor der Bundesstaatsgründung bestandene Völkerrechtssubjektivität der Kantone im Bereich der Konkordate nicht aufgehoben, sondern bestätigt<sup>109</sup>. Die Kantone haben deshalb ihre frühere Stellung als Vertragspartner des Hl. Stuhles nicht verloren. Wenn sich der Bund an die eigene verfassungsmässige Ordnung der Kompetenzverteilung im völkerrechtlichen Bereich hält, so ist er in Fragen des Basler Bistumskonkordates gegenüber dem Hl. Stuhl nicht allein rechts- und handlungsfähig<sup>110</sup>. Vielmehr ist richtig, dass der Bund gemeinsam mit den Diöze-

<sup>103</sup> Art. 2 Abs. 1 lit. b) der Wiener Konvention über die Staatennachfolge (N 106); Müller/Wildhaber, a.a.O., 170ff.

<sup>104</sup> Eberhard Menzel, Staatennachfolge, in: Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, a.a.O., 307, 310; Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, a.a.O., Rz 1040.

<sup>105</sup> BGE 104 III 69f. und SJIR, 35 (1979), 164ff.; Lejeune, a.a.O., 355ff., 829; Seidl/Hohenveldern, a.a.O., 259f.; Schwarzenbach, a.a.O., 144; Verdross/Simma, a.a.O., 493f.

<sup>106</sup> Karl Zemanek, Die Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Verträge, in: Festschrift A. Verdross (1980), 734. Die Konvention ist abgedruckt in: Müller/Wildhaber, a.a.O., 173ff. (auszugsweise) und in ZaöRV 39 (1979) 279ff.

<sup>107</sup> a. A. sind Burckhardt, Komm. zu Art. 8/9 BV, a.a.O., 84 und Schwarzenbach, a.a.O., 149f. Diese Autoren nehmen an, dass kantonale Verträge aus der Zeit vor 1848 nur unter den ursprünglichen Vertragsparteien weiterhin Geltung haben, solange sie nicht aufgehoben worden sind. Eine Zusammenfassung von Lehre und Praxis findet sich bei Lejeune, a.a.O., 353ff., 723ff., 730ff. Auch wenn von der Auffassung ausgegangen wird, dass der Bund in die früheren kantonalen Staatsverträge nicht eingetreten ist, kann er dennoch diese Verträge nicht einfach als «res inter alios acta» behandeln, da er letztlich für das völkerrechtliche Verhalten der Kantone einstehen muss (Vgl. N 86).

<sup>108</sup> Siehe vorne Pt. B, III, 3.

<sup>109</sup> Wie N 108.

<sup>110</sup> Die Auffassung hätte zur Folge, dass die Diözesanstände nur noch als Organe des Bundes handeln würden. Dies wäre unvereinbar mit der Völkerrechtssubjektivität der Kantone.

sankantonen gegenüber dem Hl. Stuhl berechtigt und verpflichtet ist, wie dies in der Zusatzvereinbarung vom 2. Mai 1978 formell zum Ausdruck kommt. Ist nämlich die Zusatzvereinbarung zu Recht im Namen von Bund und Kantonen abgeschlossen worden, so kann dies nur bedeuten, dass *Bund und Kantone auch am ursprünglichen Vertrag, dem Konkordat von 1828, mit Rechten und Pflichten teilnehmen*<sup>111</sup>.

### 3. Stellung des Domkapitels und des Bischofs

Eine Sonderfrage bildet die inhaltliche Qualifizierung des Konkordates von 1828. Vom Vorort der Diözesankonferenz ist anlässlich der letzten Unterhandlungen mit dem Hl. Stuhl die Meinung vertreten worden, beim Konkordat handle es sich im wesentlichen um einen «Vertrag zugunsten Dritter»<sup>112</sup>. Gemeint ist mit dem «Dritten» das Domkapitel, zu dessen Gunsten das Konkordat in Artikel 12 das Recht der Bischofswahl stipuliert. Das Domkapitel selber bezeichnete sich als «Objekt» des Vertrages, währenddem der Hl. Stuhl und die Stände Vertragspartner seien<sup>113</sup>.

Die inhaltliche Qualifizierung des Konkordates ist von grundlegender Bedeutung, da sie die Frage nach der völkerrechtlichen Stellung des Domkapitels betrifft. Vorerst ist festzuhalten, dass zahlreiche Bestimmungen des Konkordates nicht das Domkapitel selber berühren, sondern die vereinbarte Umschreibung des Bistums Basel, die finanziellen Verpflichtungen und die Rechte der Kantone bei der Wahl der Domherren sowie den vom neugewählten Bischof abzulegenden Eid umfassen. Diese Vertragsbestimmungen betreffen in erster Linie die Vertragskontrahenten. Nun finden sich im Konkordat auch mehrere Bestimmungen, die nicht unmittelbar eine der beiden Vertragsparteien ansprechen, sondern die Wahl, Organisation und spezifische Rechte eines von den Parteien anscheinend unabhängigen Gremiums, des Domkapitels, regeln. Im

<sup>111</sup> Über die Folgerungen, die daraus für die Diözesankonferenz zu ziehen sind, siehe hinten Kap. 4, Pt. B, IV. Die dargelegte Rechtsauffassung müsste eigentlich zur Publikation des Konkordatstextes in der Gesetzessammlung des Bundes führen, da sämtliche den Bund betreffenden Staatsverträge in der Systematischen Sammlung zu veröffentlichen sind (Art. 1 Abs. 3 des BG über die Herausgabe einer neuen Bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen vom 6. Oktober 1966 in Verbindung mit Art. 4.e) des Rechtskraftgesetzes des Bundes vom 12. März 1948. Die Praxis der Bundesbehörden ist allerdings restriktiver (VPB, 1980, Nr. 76). Es wird vor allem auf die Bedeutung des Vertrages abgestellt (Müller/Wildhaber, a.a.O., 64 ff.). Gerade unter diesem Gesichtspunkt aber kann das Konkordat von 1828 nicht einem gewöhnlichen Vertrag nach Art. 9 BV gleichgestellt werden. Vgl. auch *Yvo Hungartner*, Sammlung des interkantonalen Rechts und des völkerrechtlichen Vertragsrechts der Kantone, in: *Mélanges, Henri Zwhalen*, Lausanne, 1977, 97 ff. Es bildet daher einen falschen Umkehrschluss, wenn die Bundeskanzlei dem Vorort der Diözesanstände mit Schreiben vom 30. September 1976 mitteilt, dass die Beitrittserklärung des Kantons Basel-Stadt zum Konkordat von 1828 in der «Sammlung der eidgenössischen Gesetze» nicht zu veröffentlichen sei, da das Konkordat selber nicht publiziert worden ist. Zur vorgesehenen Präzisierung der Bestimmungen über die Veröffentlichung des internationalen Rechts siehe die Botschaft des Bundesrates zu einem Publikationsgesetz vom 29. Juni 1983, Bbl 1983, III, 429 ff.

<sup>112</sup> Protokoll D-K vom 31. August 1967, 10.

<sup>113</sup> Protokoll D-K vom 31. August 1967, 10.

Mittelpunkt des Interesses steht dabei das von beiden Vertragsparteien diesem Domkapitel «zedierte»<sup>114</sup> Bischofswahlrecht.

Das Domkapitel ist eine kirchliche Behörde, ein «kirchenverfassungsmässig notwendiges Institut»<sup>115</sup>, das eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt<sup>116</sup>. Es ist in erster Linie berufen, bei der Gestaltung des Gottesdienstes in der Kathedrale mitzuwirken, dem Bischof in der Diözesanregierung beratend und zustimmend beizustehen und bei einer Erledigung des bischöflichen Stuhles den Kapitelsvikar zu wählen. Das Domkapitel besitzt Statuten, worin seine Rechte und Pflichten, insbesondere auch bei der Bischofswahl, im Einzelnen festgehalten sind<sup>117</sup>.

Dogmatisch ist das Domkapitel der Ortskirche zuzuordnen<sup>118</sup>. Ortskirchen stellen nicht einfach Verwaltungsbezirke der Universalkirche dar, sondern sind je für sich wirkliche Glaubens- und Zeugnisgemeinschaften. Andererseits ist die Ortskirche ein Glied der Gesamtkirche: Teil der «einen, heiligen, katholischen und apostolischen Kirche Christi»<sup>119</sup>.

Im Verkehr mit den Staaten haben weder die Domkapitel noch die Bistümer oder die Bischöfe eine völkerrechtliche Anerkennung gefunden. Soweit sie mit den Staaten völkerrechtliche Verträge abschliessen, handeln sie im Namen des Hl. Stuhles<sup>120</sup>. Eine eigene, von der Gesamtkirche getrennte Völkerrechtssubjektivität steht ihnen, trotz bestimmter innerkirchlicher Eigenständigkeit, nicht zu. Das Domkapitel kann völkerrechtlich kein vom Hl. Stuhl unabhängiger Rechtsträger sein, da sein Bestand, seine Rechte und Pflichten wie auch seine Organisation auf kirchlichem Recht beruhen. Auch dort, wo eine konkordatäre Abmachung die Wahlart und einzelne Aufgaben des Kapitels festlegt, bleibt dieses eine kirchliche Behörde, die im Rahmen der Ortskirche eine dienende Funktion wahrnimmt<sup>121</sup>. Ausserhalb der Ortskirche wäre die Institution des

<sup>114</sup> In einem rechtsuntechnischen Sinne zu verstehen, indem einerseits vom kanonischen Recht dem Papst die Bischofswahl zusteht und dieser das Recht freiwillig an das Domkapitel abgetreten hat und andererseits von Seiten der Staatsbehörden ursprünglich ein eigenes Wahl- bzw. Bestätigungsrecht beansprucht worden ist und das in Art. 12 vorgesehene Wahlrecht des Domkapitels als Entgegenkommen der Stände aufgefasst wurde.

<sup>115</sup> *Jsele*, a.a.O., 13 und 66 f. Vgl. auch *Richard Puz*, Die Dom- und Kapitelskirchen, in: *Handbuch kath. Kirchenrecht*, a.a.O., 376 ff.

<sup>116</sup> *Cann.* 113 ff. und 503 ff. CIC. Nach Ziffer 2 der Statuten ist das Basler Domkapitel auch eine juristische Person weltlichen Rechts (ZGB 60 ff.).

<sup>117</sup> *Statuta Capituli Ecclesiae Cathedralis Basileensis*, gedruckte Ausgabe, Diözesanarchiv des Bistums Basel. Die heute gültigen Statuten datieren vom 12. März 1979 und sind am 30. September 1979 vom Diözesanbischof genehmigt worden.

<sup>118</sup> Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz, Dokumentation, a.a.O., 5 ff.

<sup>119</sup> *Cann.* 368 ff. CIC. In Deutschland werden deshalb die Ortskirchen als Teilkirchen bezeichnet, so z. B. in der lat.-dt. Ausgabe des CIC (zit. in Literaturverzeichnis). Vgl. auch *Hubert Müller*, Diözese und quasidiözesane Teilkirchen, in: *Handbuch kath. Kirchenrecht*, a.a.O., 32 ff.

<sup>120</sup> Vgl. vorne die Antwort des Bundesrates an die Luzerner Regierung, Pt. B, II, 3. Denkbar sind dagegen öffentlich-rechtliche Verträge zwischen dem Diözesanbischof und den Kantonen.

<sup>121</sup> M. E. ist es deshalb nicht richtig, wenn Ziffer 1 der Statuten des Domkapitels das Konkordat von 1828 als Rechtsgrundlage des Kapitels bezeichnet. Das Domkapitel des Fürstbistums hätte auch ohne Konkordat weiterbestanden und das heutige Domkapitel würde auch nach einer Aufhebung des Konkordates weiter existieren.

Domkapitels zwecklos und ohne innere Begründung. Gegenüber dem Hl. Stuhl besitzt es keinen dem Individuum gegenüber dem Staat vergleichbaren Eigenwert. Völkerrechtlich kann es deshalb nicht losgelöst vom Orts- und Universalkirchenverband betrachtet und als Dritter bezeichnet werden. Das Konkordat von 1828 als «Vertrag zugunsten Dritter» fällt somit ausser Betracht<sup>122</sup>.

Aus dem Gesagten folgt nicht zwingend, dass die Handlungen des Domkapitels völkerrechtlich bedeutungslos sind. Durch ein Konkordat werden bestimmte Materien, die gleichermassen im Interesse des Staates und der Kirche liegen, aus dem je eigenen Wirkungskreis der beiden Gewalten ausgeschieden und gemeinsam geordnet. Diese gegenseitige vertragliche Ordnung untersteht dem Völkerrecht. Rechte und Pflichten, die sich aus dem Konkordat ergeben, sind nach Völkerrecht zu beurteilen. Somit ist auch der Kernpunkt des Basler Konkordates, das Bischofswahlrecht des Domkapitels, unter völkerrechtlichem Aspekt zu betrachten.

Anhand des Basler Bischofswahlrechtes lässt sich die völkerrechtliche Stellung des Domkapitels exemplarisch aufzeigen. Nach dem allgemein gültigen Kirchenrecht ernannt der Papst die Bischöfe<sup>123</sup>. Wäre nun im Konkordat vereinbart worden, dass dem Papst die Wahl eines den Diözesankantonen genehmen Bischofs zustehen würde<sup>124</sup>, so handelte es sich bei dieser Wahl um einen völkerrechtlichen und nicht um einen kanonischen Akt<sup>125</sup>, wie dies auch der Fall wäre, wenn die Regierungen den Bischof wählen könnten. Vereinbaren nun die Staaten mit dem Hl. Stuhl, dass das Recht der Bischofswahl keinem der beiden Kontrahenten direkt zusteht, sondern einer innerhalb der kirchlichen Gewalt verselbständigten Behörde übertragen ist, so wird diese Behörde, d. h. das Domkapitel, in diesem spezifischen Bereich zum dezentralisierten Organ des einen völkerrechtlichen Vertragspartners, des Hl. Stuhles<sup>126</sup>. Wenn das Domkapitel daher den Bischof wählt, handelt es anstelle des Hl. Stuhles. Die auf das Konkordat bezogenen Handlungen des Domkapitels sind dem Hl. Stuhl anzurechnen, der für das Verhalten dieses Organs völkerrechtlich die Verantwortung trägt<sup>127</sup>. Es kann somit festgehalten werden, dass das Domkapitel, soweit es Rechte und Pflichten ausübt, die ihm im Konkordat oder in

sonstigen völkerrechtlichen Vereinbarungen übertragen worden sind, als Organ des Hl. Stuhles völkerrechtlich verbindliche Akte setzt<sup>128</sup>.

Grundsätzlich die gleiche völkerrechtliche Stellung wie dem Domkapitel kommt dem Bischof<sup>129</sup> von Basel selber zu, soweit er Rechte und Pflichten aus dem Konkordat ausübt. So verpflichtet der neugewählte Bischof bei der «Eidesleistung» gegenüber den Diözesanständen nicht nur sich selber und sein Bistum, sondern er erfüllt gleichzeitig namens des Hl. Stuhles gegenüber den Ständen eine konkordatäre und damit eine völkerrechtliche Pflicht. Würde er es nicht tun, müsste der Hl. Stuhl dafür die Verantwortung übernehmen.

#### 4. Beitritts- und Beendigungsmöglichkeiten

Eine weitere Grundfrage in der konkordatären Beziehung zwischen den Ständen und dem Hl. Stuhl betrifft das Beitritts- und das Kündigungs- bzw. Rücktrittsrecht. Das Konkordat selber spricht sich nur über den Beitritt der Kantone Basel (Birseck), Aargau und Thurgau zum neuumschriebenen Bistum Basel aus. Tatsächlich sind aber in der Folge nicht nur diese Stände, sondern auch Basel-Stadt, Basel-Landschaft (ganzes Kantonsgebiet), Bern (alter Kantons- teil), Schaffhausen und der Jura als Diözesanstände aufgenommen worden. Da im Konkordat nicht vorgesehen, mussten entsprechende Zusatzvereinbarungen mit dem Hl. Stuhl geschlossen werden, welche auch die Zustimmung aller übrigen Diözesanstände erforderten<sup>130</sup>.

Schwieriger ist das Problem der Kündigung des Konkordates durch einzelne oder alle Vertragsparteien<sup>131</sup>. Das Konkordat selber sieht keinerlei Auflösungsmöglichkeiten vor. Aus der von den Ständen genehmigten Bulle «Inter praecipua»<sup>132</sup> geht im Gegenteil hervor, dass die Neuordnung der Basler Bistumsverhältnisse auf «ewige Zeiten» gelten soll. Grundsätzlich gilt nach allgemeinem Völkerrecht, dass Verträge auf unbestimmte Zeit, ohne Kündigungs- oder Erlöschensklausel, kein Recht auf Kündigung oder Rücktritt

<sup>122</sup> Damit entfällt auch die theoretische Frage, ob «Nicht-Völkerrechtssubjekte», ausser Individuen, überhaupt «Dritte» sein könnten.

<sup>123</sup> Cann. 376 CIC.

<sup>124</sup> Wie dies ausnahmsweise für die Wahl des Jahres 1884 geschehen ist: vgl. Kap. I, Pt. B, V.

<sup>125</sup> Wohl aber wäre die Wahl ein kanonisch anerkannter Akt.

<sup>126</sup> Dies in Analogie zu den Organen des völkerrechtlichen Verkehrs der Staaten.

Vgl. *Verdross/Simma*, a.a.O., 447 und *Hermann Meyer-Lindenberg*, in: *Strupp/Schlochauer*, Wörterbuch Völkerrecht, Bd. II, a.a.O., 668. Das schliesst nicht aus, dass dem Zentralorgan ein Genehmigungsrecht zusteht.

<sup>127</sup> Allerdings gehört die so betrachtete völkerrechtliche Stellung des Domkapitels nicht dem universellen Völkerrecht an, sondern besteht einzig aufgrund des Konkordates und hat demzufolge nur Wirkung unter den Vertragsparteien.

<sup>128</sup> Das Bischofswahlrecht des Kapitels zeigt übrigens auch, dass das Domkapitel nicht «Dritter» im Sinne des Völkerrechts sein kann, da ja das Kapitel das Wahlrecht gar nicht für sich selbst – für die eigene Person – wahrnimmt, sondern eine für die Ortskirche notwendige Aufgabe erfüllt, die sonst einem andern Organ der Kirche übertragen wäre. Wer eine Rechtshandlung vornehmen kann, deren Wirkungen nicht bei ihm selbst, sondern beim Vollmachtgeber als der einen Vertragspartei eintreten, ist gegenüber der andern Vertragspartei nicht Dritter, sondern Vertreter oder Organ des nicht selbst handelnden Vertragspartners.

<sup>129</sup> Nach kanonischem Recht (CIC) ist der Bischof der erste Seelsorger, der Hirte der Diözese. Als solchem steht ihm die Hirten- und Wehegewalt zu. *Isele* a.a.O., 1 ff. Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz, Dokumentation, a.a.O., 15 ff.

Konzilsdekret über die Hirtenaufgabe der Bischöfe in der Kirche, lat. Fassung und dt. Übersetzung mit Kommentar in: *Lexikon für Theologie und Kirche*, Das zweite Vatikanische Konzil, II, Herder Verlag Freiburg, 1967, 127–248.

Vgl. auch *Heribert Schmitz*, Der Diözesanbischof, in: *Handbuch kath. Kirchenrecht*, a.a.O., 336 ff.

<sup>130</sup> Generell zur Beitrittsmöglichkeit in bestehende Verträge: *Verdross/Simma*, a.a.O., 364; *Köck*, Der Beitritt zu völkerrechtlichen Verträgen, in: *ÖZöR XX* (Neue Folge, 1970), 217–290.

<sup>131</sup> Über die Beendigung kantonaler Staatsverträge: *Lejeune*, a.a.O., 345 ff.

<sup>132</sup> Siehe vorne, Pt. B, IV.

geben<sup>133</sup>. Andererseits kann «ewig» nicht bedeuten, dass dem Hl. Stuhl und den Diözesanständen eine einvernehmliche Änderung oder Aufhebung des Konkordates untersagt wäre. Die einvernehmliche Beendigungsmöglichkeit des Vertrages ergibt sich aus dem Völkergewohnheitsrecht<sup>134</sup>. Ebenfalls aus allgemeinem Völkerrecht geht, ohne Erwähnung im Vertrag, hervor, dass bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen ausnahmsweise die Möglichkeit besteht, einseitig einen völkerrechtlichen Vertrag aufzuheben oder zu suspendieren. So gilt beispielsweise das Rücktrittsrecht bei schwerer Vertragsverletzung<sup>135</sup>. In der Geschichte der Konkordate bedeutungsvoller ist aber der Versuch der Staaten, die Nichtmehrbeachtung des Konkordates auf einen grundlegenden Wandel der Umstände (*clausula rebus sic stantibus*) zu stützen<sup>136</sup>. Die gerechtfertigte Anrufung dieser Klausel ist jedoch nach Völkerrecht an äusserst strenge Voraussetzungen gebunden<sup>137</sup>. Die Tatsache, dass das Basler Bistumskonkordat keine Freundschafts- oder Schiedsklausel enthält<sup>138</sup>, wie sie in vielen Verträgen mit dem Hl. Stuhl üblich sind, ist vielleicht bedauerlich, ändert aber nichts an der Geltung des allgemeinen Völkerrechts.

#### IV. Die Bulle «*Inter praecipua Nostri Apostulatus munia*» vom 7. Mai 1828<sup>139</sup>

Mit «Bulle» bezeichnet die Kirche eine in feierlichster Form erlassene päpstliche Anordnung an eine kirchliche Behörde oder an die Gläubigen<sup>140</sup>. Die Ausfertigung der Bulle geschieht nach strengen, althergebrachten Formvorschriften. Sie wird üblicherweise nach den ersten Worten des Textes bezeichnet. In der Bulle erlässt der Papst als kanonischer Gesetzgeber allgemein zu beachtende Vollzugsnormen. Eine Bulle stellt ihrem Wesen nach eine rein innerkirchliche

<sup>133</sup> YBILC: 1966, vol. II 25ff. (Fifth Report by Sir Humphrey Waldock) und 236ff. (Reports of the Commission to General Assembly: A 6309 / Rev. 1); 1963, vol. I, 98ff.; vol. II 63ff. (second report by Sir Humphrey Waldock); 1957, vol. II, 18–70, speziell 22, 25, 38f.

<sup>134</sup> Vgl. WVK Art. 54 lit. b) und *Reuter*, Introduction au droit des traités, a.a.O., 136; *Sinclair*, a.a.O., 101. YBILC: 1957, vol. II, 26, 38, 46 (second report by G. Fitzmaurice); 1966, vol. II, 28ff. (Fifth report by Sir H. Waldock) und 249 (Reports of the Commission, siehe N 133).

<sup>135</sup> *Seidl-Hohenveldern*, a.a.O., 93 Rz 308, 309; *Sinclair*, a.a.O., 103ff.; *Verdross/Simma*, a.a.O., 409ff.

Ein wesentlicher Vertragsbruch liegt vor allem in «der Verletzung einer Bestimmung, die für die Verwirklichung des Zieles und Zweckes des Vertrages wesentlich ist». WVK Art. 60. Dazu: *Bruno Simma*, Termination and Suspension of Treaties, in: *GYIL*, vol. 21 (1978), 74ff.; Drs: Reflections on Article 60 of the Vienna Convention on Law of Treaties and Its Background in General International Law, in: *ÖZöR*, Bd. XX (Neue Folge, 1970), 5–83; YBILC 1966, vol. II, 33ff. (Fifth Report by Sir H. Waldock) und 253ff. (Reports of the Commission, siehe N 133).

<sup>136</sup> *Köck*, a.a.O., 325, 366. Es hat sich auch schon der Hl. Stuhl auf die *clausula* berufen: *Köck*, a.a.O., 345f. und 346 N 147 und 404 N 3.

<sup>137</sup> Vgl. Art. 62 WVK. *Oliver J. Lissitzyn*, Treaties and changed circumstances (*clausula rebus sic stantibus*), in: *AJIL* 61 (1967) Nr. 4, 895ff.; *Schweib Egon*, I. L. C. draft Article 59 on *rebus sic stantibus*, Remarks, in: *Proceedings of American Society of International Law*, 60 (1966), 205ff. und YBILC 1966, vol. II, 39ff. (Fifth report by Sir H. Waldock) und 256ff. (Reports of the Commission, siehe N 133).

<sup>138</sup> *Helmuth Ridder*, in: *Strupp/Schlochauer*, Wörterbuch VR, a.a.O., Bd. II, 277.

<sup>139</sup> Siehe Kapt. I, N 71.

<sup>140</sup> Siehe *A.M. Stickler*, Bulle, in: *Lexikon für Theologie und Kirche*, a.a.O., Bd. 2, 767.

Vorschrift dar, der grundsätzlich keinerlei Wirkung gegenüber ausserkirchlichen Personen und Behörden zukommen kann.

Das Rechtsverhältnis zwischen den Diözesanständen des Bistums Basel und dem Hl. Stuhl beruht in erster Linie auf dem Konkordat vom 26. März 1828. Rechte und Pflichten der Vertragsparteien sind primär nach dieser Übereinkunft zu beurteilen. Das päpstliche Vollzugsdekret zum Konkordat, die «*bullae erectionis Dioecesis Basiliensis*» vom 7. Mai 1828 kann daher seiner Natur nach nur die Bedeutung haben, dem vom Hl. Stuhl mit den Staaten vertraglich Vereinbarten innerkirchliche Verbindlichkeit zu verschaffen, wie dies analog die Staaten mit nicht direkter Anwendbarkeit des Völkerrechts ebenfalls kennen<sup>141</sup>. Nun ist aber die Erektionsbulle von Papst Leo XII. vor deren Erlass im Entwurf den Konkordatsständen zur Stellungnahme unterbreitet und nach deren Promulgation von diesen formell genehmigt worden<sup>142</sup>. Angesichts der Tatsache, dass die Bulle über weite Teile inhaltlich den Konkordatstext übernimmt und Vorschriften enthält, die nur an die Stände gerichtet sein können und daher rein innerkirchlich wirkungslos wären, kommt der Genehmigung der Bulle durch die Konkordatsstände dennoch völkerrechtliche Bedeutung zu. Materiell gesehen liegt der Bulle ein ungeschriebener völkerrechtlicher Vertrag mit identischem Wortlaut zugrunde<sup>143</sup>, der zur Interpretation des Konkordates herangezogen werden kann, falls die Bestimmungen voneinander abweichen<sup>144</sup>.

#### V. Das Exhortationsbreve «*Ad Capitulares Senatores*» vom 15. September 1828<sup>145</sup>

«Im Gegensatz zu den umständlichen Bullen» werden seit dem 15. Jahrhundert päpstliche Reskripte, die in weniger feierlicher Form erlassen werden und auch von geringerer Tragweite sind, als «Breven» bezeichnet<sup>146</sup>. Das Breve ist eine generelle Anweisung der obersten Kirchenbehörden für bestimmte Einzelfälle. Die Unterscheidung zwischen Bulle und Breve ist in der Praxis nicht immer klar. Dem Wesen nach ist das Breve wie die Bulle ein rein innerkirchlicher Erlass.

<sup>141</sup> *Fleiner*, a.a.O., 176.

Zur Transformation völkerrechtlicher Verträge ins Landesrecht: *Brownlie*, a.a.O., 45ff., 52ff.; *O'Connell*, a.a.O., 42, 49f.; *Müller/Wildhaber*, a.a.O., 90ff.; *Rousseau*, a.a.O., Bd. I, 38ff.; *Verdross/Simma*, a.a.O., 66f., 429ff.; *Wildhaber*, a.a.O., 26ff., 68ff. Konkordat und Bulle wurden in allen Ständen nach der Genehmigung durch die Parlamente ordentlich publiziert und in die Gesetzessammlungen aufgenommen. Vgl. *Fleiner*, a.a.O., 164.

<sup>142</sup> Siehe Kapt. I, N 72.

<sup>143</sup> *Verdross/Simma*, a.a.O., 351. Tatsächlich sind auch im 19. Jh. mehrere Konkordate nicht auf dem formellen Vertragsweg zustande gekommen, sondern in Form abgesprochener Einzelakte jeder Vertragspartei (Bulle resp. staatliche Gesetze). Vgl. dazu: *Köck*, a.a.O., 318f., speziell N 13, und 322. *Dubler*, a.a.O., 48, verneint einen der Bulle zugrundeliegenden Vertrag.

<sup>144</sup> *Ernst Fischli* (zit. in Kapt. I, N 72), 165; *Lampert*, a.a.O., Bd. 1, 102.

<sup>145</sup> Siehe vorne Kapt. I, N 67 und Anhang, III.

<sup>146</sup> Siehe: *E. Kammermeier*, Breve, in: *Lexikon für Theologie und Kirche*, a.a.O., Bd. 2, 678f.

Wie die Erektionsbulle ist auch das Exhortationsbreve vom 15. September 1828 an das Basler Domkapitel den Ständen vorgängig im Entwurf zur Stellungnahme unterbreitet und von diesen in zustimmendem Sinne beantwortet worden<sup>147</sup>. Das Breve bildet eine eindringliche Ermahnung und Weisung an das Domkapitel, nur solche Personen zum Bischof zu wählen oder als Domherren vorzuschlagen, die «als die Würdigen und der Kirche Nützlichen» befunden worden sind. Gleichzeitig sei es ein zu beachtendes Gebot der Klugheit, zu «erwägen, dass die Kirche blühe, wann, wie Ivo von Chartres erinnert, weltliche Gewalt und priesterliche (geistliche) Gewalt unter sich einig gehen» (*imperium et sacerdotium inter se conveniunt*). Deshalb sei es die Obliegenheit der Domsepatoren, solche zu wählen, «von denen Ihr vor dem feierlichen Wahlakt in Erfahrung gebracht habt, dass sie nicht nur durch die voraus bezeichneten Eigenschaften hervorglänzen, sondern auch der Regierung nicht unangenehm (*non minus grati*) seien»<sup>148</sup>.

Das Exhortationsbreve enthält offensichtlich Anweisungen an das Domkapitel, die nicht als reine Vollzugsbestimmungen zum Konkordat bezeichnet werden können. Soweit die religiösen Führungseigenschaften des zu wählenden Oberhirten angesprochen werden, darf dies als innerkirchliche Angelegenheit betrachtet werden, da das Konkordat selber in Artikel 12 auf die kanonischen Vorschriften verweist. Da aber auch auf die erforderlichen «weltlichen» Eigenschaften des neuen Bischofs hingewiesen wird, ist die Abklärung der Rechtsnatur des Exhortationsbreves in unserem Zusammenhang von besonderem Interesse.

Es ist unbestritten, dass der Hl. Stuhl im Verlaufe der Konkordatsverhandlungen den Ständen den Erlass eines Exhortationsbreves an das Domkapitel versprochen hat, nachdem die päpstlichen Gesandten eine Aufnahme der «minus gratus» Klausel in die Bulle abgelehnt hatten<sup>149</sup>. Der den Ständen unterbreitete Brevetext fand deren Genehmigung. Durch die Abgabe eines Versprechens an die andere Vertragspartei hat sich der Hl. Stuhl völkerrechtlich gebunden. Der Erlass des Breves im versprochenen Sinne war demgemäss eine Rechtspflicht des Papstes<sup>150</sup>. Über die einseitige Erklärung hinaus entstand aus der einvernehmlichen Absprache des Brevetextes eine vertragliche Bindung des Hl. Stuhles, die inhaltlich als «Zusatzkonkordat» zu qualifizieren und dem

Konkordat gleichzusetzen ist<sup>151</sup>. Erlass und Inhalt des Breves waren völkerrechtlich vorgegeben<sup>152</sup>. Damit ist gleichzeitig gesagt, dass in der Beziehung der Stände zum Hl. Stuhl der Brevetext den stillschweigend geschlossenen völkerrechtlichen Vertrag authentisch wiedergibt und dieser nach völkerrechtlichen Auslegungsmethoden zu interpretieren ist.

Beim Exhortationsbreve vom 15. September 1828 handelt es sich vorerst um eine Anweisung an eine innerkirchliche Behörde. Das Domkapitel ist danach gemäss kanonischer Vorschrift verpflichtet, dem Rat des Hl. Vaters Nachachtung zu verschaffen. Wie oben dargelegt wurde (Pt. III, 3), ist aber das Domkapitel nicht nur Kirchenbehörde, sondern in bestimmten Belangen ebenso völkerrechtlich anerkanntes Organ des Hl. Stuhles. Es übt in diesen Fällen anstelle und für den Hl. Stuhl Rechte und Pflichten gegenüber der andern Vertragspartei, den Diözesanständen, aus. Obschon das Exhortationsbreve für das Domkapitel nur ein innerkirchlicher Erlass ist, würde eine Nichtbeachtung von Wortlaut und Sinn des Breves durch das Domkapitel dem Hl. Stuhl zugerechnet, da der Inhalt des Breves aufs engste zusammenhängt mit dem eigentlichen vom Domkapitel zu vollziehenden völkerrechtlichen Akt, der Bischofswahl<sup>153</sup>.

Es muss daher m. E. die Auffassung verworfen werden, dass das Domkapitel nur «moralisch verpflichtet» ist, das Exhortationsbreve zu beachten<sup>154</sup>. Genau so wie im Konkordat vom 26. März 1828 dem Domkapitel das Recht der Bischofswahl zugestanden wird, auferlegt der dem Exhortationsbreve zugrundeliegende stillschweigend geschlossene Zusatzvertrag zwischen den Ständen und dem Hl. Stuhl dem Domkapitel die Pflicht zu dessen Beachtung<sup>155</sup>.

Zu Diskussionen Anlass gegeben hat die «authentische Interpretation» des

<sup>147</sup> Fleiner, a.a.O., 183; Gareis/Zorn, a.a.O., Bd. 2, 80; Jsele, a.a.O., 282 N 81 (unten); Köck, a.a.O., 322. Anderer Meinung: Attenhofer, Heft II, a.a.O., 51f. Allgemein zum einvernehmlichen Entstehen von völkerrechtl. Pflichten: Verdrass/Simma, a.a.O., 258f.

Da dieser Zusatzvertrag «formlos» geschlossen worden ist, musste auch keine ordentliche staatliche Publikation erfolgen. Dies ist gerade ein wesentlicher Unterschied zwischen der völkerrechtlichen und der staatsrechtlichen Rechtserzeugung. Eine Publikation völkerrechtlicher Verträge ist an sich nur erforderlich, wenn sie auch für den einzelnen Bürger, und nicht nur für staatliche Organe, verbindlich sein sollen (Wildhaber, in: Handbuch Aussenpolitik, a.a.O., 264).

<sup>148</sup> Dieselbe Meinung wird vertreten für die preussische Bulle und das entsprechende Breve von Friedberg, a.a.O., 356ff. und den dort zitierten Autoren.

<sup>149</sup> Da Jsele, a.a.O., 282f. N 81 nur von der völkerrechtlichen Bindung des Hl. Stuhles ausgeht und das Domkapitel als reine Kirchenbehörde betrachtet, kann er diesen Schluss nicht ziehen. Selbst wenn im übrigen der völkerrechtliche Charakter der Basler Bischofswahl verneint würde, müsste doch der Hl. Stuhl anlässlich der Bestätigung der Wahl für die Einhaltung des Breves sorgen, da er letztlich die völkerrechtliche Verantwortung trägt.

<sup>150</sup> So Dubler, a.a.O., 40, 58.

<sup>151</sup> Damit wird noch nichts ausgesagt über das Ausschlussrecht der Stände. Dies ist eine Frage der Auslegung des Breves (Kapt. 3, Pt. B, 1, 4). Rein völkerrechtlich gesehen macht es keinen Unterschied, ob diese vom Domkapitel zu beachtende Rechtspflicht im eigentlichen Konkordat oder in einer formlosen Zusatzvereinbarung begründet ist. Interessanterweise hat sich der Hl. Stuhl im Verlaufe der Konkordatsverhandlungen auch nicht gegen die Aufnahme der Genehmigungsklausel in das Konkordat, sondern gegen die Aufnahme in die Bulle gewendet. Da aber die Meinung bestand, dass Konkordat und die Bulle inhaltlich übereinstimmen sollten, entfiel die Aufnahme der Klausel in das Konkordat. Die Folge der Nichtaufnahme in die Bulle bedeutet, dass die «Genehmigung» eines Bischofskandidaten nicht zu den kanonischen Wahlvoraussetzungen zählt. Der völkerrechtlichen Pflicht zur Beachtung der «minus gratus» Klausel aber tut dies keinen Abbruch.

<sup>147</sup> Siehe Kapt. I, Pt. A, III, 2.

<sup>148</sup> Zitiert nach Sammlung Brosi, Bd. 3, 283f.

<sup>149</sup> Dubler, a.a.O., 29; Jsele, a.a.O., 279; Fleiner, a.a.O., 77.

<sup>150</sup> Zu den völkerrechtlich bindenden einseitigen Erklärungen: Günther Jaenicke, in: Strupp/Schlachauer, Wörterbuch VR, a.a.O., Bd. 3, 768; Friedler, Wilfried, Zur Verbindlichkeit einseitiger Erklärungen im Völkerrecht, in: GYIL, vol. 19 (1976), 35-72; Jacqué, Jean-Paul, Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public, 1972; Leuteri, a.a.O., 27ff., 78ff., 119ff.; Müller, J.P., Vertrauensschutz im Völkerrecht, 1971, 15ff., 112, 132, 189; Suy, Eric, Les actes juridiques unilatéraux en droit international public, 1962.

Exhortationsbreves durch den Geschäftsträger des Hl. Stuhles in Luzern, Joseph M. Bovieri, vom 19. Januar 1863<sup>156</sup>. Die Kontroverse drehte sich darum, ob der Hl. Stuhl ermächtigt war, das Breve von 1828 «authentisch» zu interpretieren<sup>157</sup>.

Da es sich beim Exhortationsbreve selber um einen innerkirchlichen Erlass handelt, könnte der Hl. Stuhl ohne Rücksprache mit den Ständen eine einseitige Auslegung vornehmen. Widerspricht aber die Neuinterpretation Wortlaut und Sinn des von den Ständen genehmigten Breves, so begeht der Hl. Stuhl eine Völkerrechtsverletzung. Das Domkapitel wäre dann in der schwierigen Lage, einerseits an die neue päpstliche Weisung kanonisch gebunden zu sein im Wissen darum, dass es andererseits mit deren Befolgung einen Vertragsbruch begehen würde<sup>158</sup>.

## VI. Weitere Verträge

Die weitem von den Diözesanständen oder mit Zustimmung der Diözesanstände abgeschlossenen Vereinbarungen mit dem Hl. Stuhl wie die Übereinkünfte betreffend die Aufnahme der Kantone Thurgau<sup>159</sup> und Aargau<sup>160</sup> oder des gesamten Kantonsgebietes von Bern<sup>161</sup> haben keine selbständige Bedeutung. Sie enthalten zum Teil bestimmte Sondervorschriften für die betreffenden Kantone. Im übrigen gilt aber das Konkordat vom 26. März 1828. Auch die Zusatzvereinbarung vom 2. Mai 1978<sup>162</sup> hat an der Grundbeziehung von Diözesanständen und Hl. Stuhl nichts geändert.

## C. DIE GEGENSEITIGE RECHTSBEZIEHUNG DER STÄNDE

### I. Grundbeziehung

Als souveräne Staaten unterstanden die Kantone zurzeit des Staatenbundes dem Völkerrecht. Ihre gegenseitigen Beziehungen waren rein völkerrechtlicher

<sup>156</sup> Siehe Kapt. I, Pt. B, III.

<sup>157</sup> *Jsele*, a.a.O., 283 N 81 bejaht dies mit dem Hinweis auf den innerkirchlichen Charakter des Breves. *Dubler*, a.a.O., 57f. verneint das Recht zur «authentischen» Interpretation, sieht aber in der Erklärung von Bovieri eine «offizielle» Interpretation zugunsten der Stände, was immer möglich sei. *Fleiner*, a.a.O., 183 verneint jegliches einseitige Interpretationsrecht des Hl. Stuhles.

<sup>158</sup> *Friedberg*, a.a.O., 361. Das Argument von *Dubler*, a.a.O., 58 N 280, dass auch die Stände Konkordat und Breve einseitig interpretiert haben und demzufolge auch der Hl. Stuhl dazu befugt sei, vermag nicht zu überzeugen, da im völkerrechtlichen Verkehr andere Mittel, wie z.B. der Protest oder die Retorsion vorgesehen sind, um der andern Vertragspartei die Nichtzustimmung zu einer einseitigen Auslegung anzuzeigen.

<sup>159</sup> Siehe Kapt. I, N 73.

<sup>160</sup> Siehe Kapt. I, N 74.

<sup>161</sup> Siehe Kapt. I, N 166.

<sup>162</sup> Siehe Kapt. I, N 172.

Natur<sup>163</sup>. Mit der Schaffung des Bundesstaates im Jahr 1848 sind die Kantone zu unselbständigen Gliedstaaten geworden und ihre Souveränität ist auf den Bund übertragen worden<sup>164</sup>. Seither richten sich die gegenseitigen Beziehungen der Kantone zum Bund und untereinander nach den Bestimmungen der Bundesverfassung. Die Kantone werden zwar nach wie vor als «souveräne» Staaten bezeichnet (Art. 3 BV). Diese «Souveränität» ist aber eine delegierte und begrenzte, da der Bund die Gesetzgebungskompetenz jederzeit an sich ziehen kann<sup>165</sup>. Die Kantone können unter sich weiterhin Verträge schliessen<sup>166</sup>. Solche Verträge dürfen aber keinen politischen Inhalt<sup>167</sup> haben und dem Recht des Bundes und der andern Kantone nicht zuwiderlaufen. Sie sind der Bundesbehörde zur Einsicht vorzulegen, die allenfalls den Vollzug verhindern kann<sup>168</sup>. Umgekehrt sind die Kantone ermächtigt, beim Vollzug dieser Verträge die Mitwirkung des Bundes anzusprechen (Art. 7 BV)<sup>169</sup>.

In bestimmtem Umfang gestattet die Bundesverfassung den Kantonen auch den Abschluss von Verträgen mit fremden Staaten (Art. 9). In diesen Bereichen anerkennt das Völkerrecht die eigene Rechtsfähigkeit der Kantone, auch wenn ihre Handlungsfähigkeit eingeschränkt ist<sup>170</sup>. Wieweit diese von den Staaten anerkannte Völkerrechtssubjektivität Auswirkungen hat auf die Beziehung der Kantone, die durch einen völkerrechtlichen Vertrag mit einer auswärtigen Macht untereinander verbunden sind, ist, anhand der Basler Bistumsverhältnisse, Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung.

## II. Der Langenthaler Gesamtvertrag vom 28./29. März 1828<sup>171</sup>

Zwei Tage nach Abschluss des Konkordates mit dem Hl. Stuhl erneuerten die Stände Luzern, Bern, Solothurn und Zug untereinander den am 3. März 1820 geschlossenen Vertrag, um, wie es heisst, «die Begründung und Vollendung der Bisthumsangelegenheiten ehestens zu bezwecken». Der Vertrag wird als Grundvertrag, als Langenthaler-Luzerner oder als Langenthaler Gesamtvertrag bezeichnet. Mehrere Bestimmungen sind Wiederholungen des Konkordatstextes. Daneben enthält der Vertrag Vorschriften über die Aufteilung der finanziellen Lasten aus dem Konkordat. Schliesslich werden auch Rechte aufgeführt, die entweder in den Konkordatsverhandlungen vom Hl. Stuhl abgelehnt worden oder gar nicht Gegenstand der Unterhandlungen waren. Der Vertrag ist zusam-

<sup>163</sup> Siehe vorne Pt. B, II, 1.

<sup>164</sup> Siehe vorne, Pt. B, II, 2.

<sup>165</sup> *Hangartner*, a.a.O., 56.

<sup>166</sup> Diese Verträge werden ebenfalls als Konkordate bezeichnet (Art. 102 Ziffer 2 und 113 Abs. 1 Ziffer 3 BV). Vgl. auch *Köck*, a.a.O., 318.

<sup>167</sup> «Politisch» hier im engen Sinne verstanden als Bestrebungen, das Gleichgewicht unter den Kantonen zu verändern. Vgl. dazu: *Lejeune*, a.a.O., 190f., besonders N 61.

<sup>168</sup> *Yvo Hangartner*, zit. in N 84; *Lejeune*, a.a.O., 187ff., 192ff.

<sup>169</sup> Zur Genehmigung dieser Verträge durch den Bund siehe: *Lejeune*, a.a.O., 192ff.

<sup>170</sup> Siehe vorne Pt. B, II.

<sup>171</sup> Siehe Kapt. I, Pt. A, V und Anhang (II).

men mit dem Konkordat den kantonalen Parlamenten zur Genehmigung unterbreitet, aber im Gegensatz zum Konkordat geheimgehalten worden<sup>172</sup>. Sämtliche Stände, auch die danach beigetretenen Kantone Aargau, Thurgau und Basel, haben ihn genehmigt<sup>173</sup>.

Der Langenthaler Gesamtvertrag ist ein Staatsvertrag und damit ein völkerrechtlicher Vertrag. Zu dessen Abschluss waren die Diözesanstände zweifellos, auch ohne Kenntnis des Hl. Stuhles, berechtigt. Obschon zahlreiche Bestimmungen Wortlaut und Geist des Konkordates widersprechen, ist der Vertrag gültig<sup>174</sup>. Durch den Abschluss eines dem Konkordat widersprechenden Vertrages begingen aber die Diözesanstände eine Völkerrechtsverletzung und hätten dafür die Verantwortung tragen müssen. Der Hl. Stuhl hat das im Vertrag stipulierte «landesherrliche Aufsichtsrecht» in Kirchensachen nie anerkannt. Von einer konkludenten Zustimmung des Hl. Stuhles kann, angesichts der schwerwiegenden Konflikte in diesem Bereich, nicht die Rede sein. Auch die übrigen einseitig geltend gemachten Rechte sind nicht anerkannt worden. Ein Sonderfall bildet die verlangte «Genehmheit» des Bischofskandidaten<sup>175</sup>.

Der Langenthaler Gesamtvertrag gilt auch heute noch. Formelle Gültigkeit besitzt er, weil die Vertragsschliessenden Stände im Bereich von Kirche und Staat nach wie vor Völkerrechtssubjekte sind<sup>176</sup> und die Verträge an sich nichts dem Bundesrecht Zuwiderlaufendes enthalten<sup>177</sup>. Es wäre nicht angängig, den als völkerrechtlichen Vertrag geschlossenen Grundvertrag heute als landesrechtliches Abkommen zu betrachten und Artikel 7 der Bundesverfassung zu unterstellen<sup>178</sup>. Da die Kantone vom Bund wie vom Hl. Stuhl weiterhin als Konkordatspartner betrachtet werden, besteht kein Grund, die Beziehung der Diözesanstände untereinander, soweit sie auf den konkordatären Bindungen beruhen, dem Landesrecht zu unterstellen. Die Beitrittsbeschlüsse der Grossen Räte von Basel-Stadt und Schaffhausen enthalten allerdings nur eine Erklärung zugunsten des Bistumskonkordates und nicht auch zum Langenthaler Gesamt-

vertrag<sup>179</sup>. Es besteht aber kein Zweifel, dass sich diese neuen Diözesanstände an den konkordatären Verpflichtungen nach den geltenden Grundsätzen beteiligen wollten und dies von den übrigen Ständen auch vorausgesetzt worden ist, so dass konkludent ein Beitritt zum Grundvertrag erfolgt ist. Der zuletzt beigetretene Kanton Jura hat eine formelle Beitrittserklärung zugunsten des Grundvertrages abgegeben. Demnach wird zu Recht die formelle Weitergeltung des Langenthaler Gesamtvertrages unter allen Diözesanständen als völkerrechtlicher Vertrag angenommen<sup>180</sup>.

Der Langenthaler Gesamtvertrag ist aber auch materiell noch gültig. Soweit dessen Bestimmungen Wiederholungen des Konkordatstextes darstellen, kommt ihnen keine eigenständige Bedeutung zu. Die Vorschriften über die Aufteilung der vermögensmässigen Verpflichtungen aus dem Konkordat haben dagegen bis in dieses Jahrhundert unverändert Anwendung gefunden<sup>181</sup>. Gültig wäre aber auch noch die Verpflichtung der Stände zur Errichtung und Unterhaltung eines Priesterseminars<sup>182</sup>; eine Aufgabe, die der Bischof im Jahre 1870 selber an die Hand genommen hat, ohne seither die Stände dafür in Anspruch zu nehmen.

Soweit der Grundvertrag dem Konkordat widersprechende Bestimmungen enthält, sind diese zwar gültig, aber nichtsdestoweniger völkerrechtswidrig. Da diese Rechte heute von seiten der Diözesanstände nicht mehr zur Geltung gebracht werden, ergibt sich daraus auch keine weitere Völkerrechtsverletzung, so angebracht eine formelle Aufhebung dieser Bestimmungen auch wäre<sup>183</sup>.

Fragen lässt sich auch nach der rechtlichen Stellung des Bundes im Rahmen des Langenthaler Gesamtvertrages. Ist er ebenfalls mitverpflichtet, nachdem er sich heute zusammen mit den Ständen als Konkordatspartei betrachtet?<sup>184</sup> Als Zentralstaat trägt der Bund letztlich die völkerrechtliche Verantwortung für die Erfüllung der völkerrechtlichen Pflichten gegenüber dem Hl. Stuhl. Auch eine

<sup>172</sup> Später erfolgte allerdings eine Publikation, z.B. in: Sammlung Brosi, a.a.O., Bd. 3, 271 ff.

<sup>173</sup> Sammlung Brosi, a.a.O., Bd. 3, 282. Note, sowie Gareis/Zorn, a.a.O., Bd. 2, 79 und Fleiner, a.a.O., 163 f. Siehe auch N 179.

<sup>174</sup> Fleiner, a.a.O., 165 ff.; Lampert, a.a.O., Bd. 1, 103 f. und Bd. 2, 314; a.A. Attenhofer, a.a.O., Heft 11, 46 ff.; Allgemein zur Gültigkeit resp. Ungültigkeit von völkerrechtlichen Verträgen: Art. 46 53 WVRK; Brownlie, a.a.O., 610 ff.; Reuter, Introduction au droit des traités, a.a.O., 154 ff., 165 ff.; Verdross/Simma, a.a.O., 262 ff. Speziell zum Problem der sich widersprechenden Verträge: Rousseau, a.a.O., tome 1, § 2, 151 ff.

<sup>175</sup> Hier ist nicht der Grundvertrag, sondern das Exhortationsbrevé von rechtlicher Bedeutung; vgl. Pt. B, V.

<sup>176</sup> Siehe vorne Pt. B, II.

<sup>177</sup> Fleiner, a.a.O., 166.

<sup>178</sup> Der Langenthaler Gesamtvertrag unterscheidet sich wegen seinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem völkerrechtlichen Vertrag zwischen dem Hl. Stuhl und den Diözesanständen (Konkordat vom 26. März 1828) grundlegend von den «eidgenössischen Konkordaten» und den «Partikular Konkordaten» aus der Zeit vor 1848. Der Vertrag ist übrigens auch nie als Konkordat bezeichnet worden. Im Gegensatz zu jenen Konkordaten kann deshalb der Langenthaler Gesamtvertrag heute nicht einfach den interkantonalen Verträgen gleichgestellt werden. (Zu dieser Gleichstellung vgl. Yvo Hangartner, zit. in N 11), S. 7 und N 208.)

<sup>179</sup> In Basel-Stadt ist sogar ursprünglich nur der Langenthaler Gesamtvertrag in der Gesetzesammlung publiziert worden (!). Heute enthalten die Gesetzessammlungen beider Kantone Konkordat und Langenthaler Gesamtvertrag (BS: Systematische GS 190.500, 190.510; Schaffhauser Rechtsbuch, I, 15 d). Im Schaffhauser Beitrittsbeschluss ist die Rede von den Rechten des Kantons und im Grossratsbeschluss von Basel-Stadt wird die Diözesan-Konferenz sogar ausdrücklich erwähnt. Beides hängt aufs Engste zusammen mit dem Langenthaler Gesamtvertrag und setzt einen Beitritt voraus. Vgl. dazu Kapt. 4, Pt. B, I, speziell N 100.

In diesem Sinne auch die Fussnote zum Langenthaler Gesamtvertrag in der baselstädtischen Gesetzesammlung: «Formell ist der Kanton Basel-Stadt nicht beigetreten. Es ist jedoch klarzustellen, dass er 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>180</sup> Lejeune, a.a.O., 195, 519, 559.

<sup>181</sup> Siehe hinten dazu Kapt. 3, Pt. A.

<sup>182</sup> Eine Verpflichtung, die auf Art. 8 des Konkordates beruht.

<sup>183</sup> Entsprechende Bestrebungen wären aber politisch kaum erwünscht, gilt doch gerade im Bereich Kirche und Staat die alte Weisheit: Quia non movere.

Das Problem der beiden sich widersprechenden Verträge ist aber lösbar, indem der Langenthaler Gesamtvertrag konkordatskonform ausgelegt werden kann. Vgl. Seidl-Hohenveldern, VR, a.a.O., Rz 318.

<sup>184</sup> Siehe vorne Pt. B, II, 3.

Ausübung der im Grundvertrag festgehaltenen konkordatswidrigen Rechte durch die Kantone würde dem Bund angelastet<sup>185</sup>. So gesehen kann der Bund dem Langenthaler Gesamtvertrag nicht unbeteiligt gegenüberstehen und ihn einfach als «res inter alios acta» betrachten. Eine direkte Mitverpflichtung des Bundes ist aber nicht anzunehmen. Der Bund hat dies auch nie beansprucht. Er überlässt den Vollzug des Konkordates, was den Hauptzweck des Langenthaler Gesamtvertrages bildet, den Kantonen. Die Frage wäre wohl erneut zu überprüfen, falls sich der Bund als Konkordatspartner an der Vollziehung des Konkordates bzw. seiner Zusatzverträge beteiligen wollte und beispielsweise bei der Bischofswahl in der Diözesankonferenz ein Mitspracherecht beanspruchen würde.

## D. DIE RECHTSNATUR DER DIÖZESANKONFERENZ

### I. Vorbemerkung

Nachdem dargelegt worden ist, dass den Kantonen im Bereich von Kirche und Staat Völkerrechtssubjektivität zukommt, dass sie zu Recht, mit dem Bund, als vollwertige Partner des Konkordates vom 26. März 1828 betrachtet werden und dass auch der die Diözesanstände untereinander verbindende Langenthaler Gesamtvertrag seinen ursprünglichen völkerrechtlichen Charakter beibehalten hat, geht es nun um die Feststellung der Rechtsnatur der Diözesankonferenz: jener «eigenartigen» Institution, die seit den Konkordatsverhandlungen zu Beginn des letzten Jahrhunderts bei der Geltendmachung der gemeinsamen Interessen der Diözesanstände eine bedeutende Rolle spielt. Zuerst sollen die verschiedenen Auffassungen über diese Konferenz von Vertretern der Wissenschaft und der beteiligten Behörden dargelegt und danach eine erste Würdigung der Rechtsstandpunkte vorgenommen werden. Eine definitive Beurteilung erfolgt im 4. Kapitel, nachdem die Aufgaben der Diözesankonferenz dargelegt worden sind (Kapt. 3).

### II. Die verschiedenen Auffassungen in Lehre und Praxis

Nach *Attenhofer*<sup>186</sup> ist das Institut der Diözesankonferenz in seiner Art einzigartig und existiert sonst in keinem Land, obschon zum Beispiel auch in Deutschland einzelne Diözesen mehrere «Staaten» umfassen<sup>187</sup>. Die Konferenz sei entstanden aus dem Gesamtinteresse der einzelnen Kantone an der

Wiederherstellung des Bistums Basel. Sie beruhe auf einer Verbindung mehrerer Staaten zu einem gemeinsamen Zweck und sei eine zufällige völkerrechtliche Bindung. Ein organisches Staatssystem (Staatenbund, Bundesstaat) könne sie nicht sein, da ihr das Haupterfordernis solcher politischer Gemeinwesen, eine Zentralgewalt mit legislativer und vollziehender Befugnis, fehle. Die Beschlüsse der Diözesankonferenz hätten entweder den Charakter von Staatsverträgen oder von einfachen Verordnungen. Zu deren legalen Vollziehung bedürfe es Verträge unter den interessierten Staaten, die der Genehmigung der kantonalen Parlamente unterlägen.

*Gareis* und *Zorn*<sup>188</sup> halten die Diözesankonferenz für eine Kommission von Regierungsabgeordneten jener Kantone, deren katholische Bevölkerung der Diözese Basel angehört. Sie sei ein «Vermittlungs- und Bindeglied der Bistumsstände unter sich». Ihrer Rechtsnatur nach stelle sie entweder eine Behörde oder eine Verbindung mit den Ständen als Trägern dar. Die Diözesankonferenz sei aber keine kirchliche Behörde, sondern ein «Congress der Staatsregierungen», welcher dabei nicht etwa bloss den katholischen Bevölkerungsteil, sondern neben diesem die staatliche Gesamtheit zu vertreten habe. Das staatliche und nicht das kirchliche Interesse sei zur Geltung zu bringen. Im übrigen aber sei die Diözesankonferenz kein «Unikum»<sup>189</sup>.

Nach *Fleiner*<sup>190</sup> ist das Institut der Diözesankonferenz eine «Schöpfung der Praxis»<sup>191</sup>. Dieses verdanke seine Entstehung dem Bestreben, die Staatsgewalten der Bistums-Kantone zu geschlossenem Vorgehen zu vereinigen, sobald es um Diözesanangelegenheiten gehe, bei denen die staatlichen Hoheitsrechte aller Kantone in gleicher Weise beteiligt seien. Die Konferenz werde gebildet aus Vertretern der Regierungen der Diözesanstände. Ihrer Natur nach sei sie «Organ der Diözesanstände» zur Ausübung der Kirchenhoheitsrechte. Die Notwendigkeit gemeinschaftlichen Handelns erfordere ein gemeinsames Organ. Da es in erster Linie um die administrative Aufsicht gehe, seien die Regierungen der Diözesanstände zur Errichtung der Diözesankonferenz berechtigt gewesen.

*Dubler*<sup>192</sup> beschreibt die Diözesankonferenz als eine Versammlung der Abordnungen der Diözesanstände zur Wahrung gemeinsamer Rechte und Interessen, welche die Bistumsorganisation betreffen. Kein staatlicher Rechtssatz habe sie ins Leben gerufen; sie habe sich vielmehr durch immer wiederholtes Zusammentreffen von Standesgesandtschaften in Bistumsangelegenheiten gebildet. Die Konferenz sei kein Organ und deshalb auch keine Behörde im strengen Sinne des Wortes, da es ja keinen die Diözese Basel umfassenden staatlichen Verwaltungsbezirk gebe. Vielmehr sei sie eine freie, wenn auch regelmässig zusammentretende Gesandtenkonferenz der Stände, die nur den Staat, nicht

<sup>185</sup> a.a.O., Bd. 2, 102 ff.

<sup>186</sup> Sie verweisen zur Begründung auf den Ausweisungsbeschluss betr. Bischof Marilley vom 30./31. Oktober 1848.

<sup>187</sup> a.a.O., 171 ff.

<sup>188</sup> Gleicher Ansicht: *Charles Studer*, a.a.O., 75.

<sup>189</sup> a.a.O., 91 ff.

<sup>185</sup> *Wildhaber*, in: Handbuch Aussenpolitik, a.a.O., 239 N 3.

<sup>186</sup> a.a.O., Heft II, 39 ff.

<sup>187</sup> *Attenhofer*, a.a.O., Heft II, 40. Er zitiert auch die Luzerner Zeitung, Jahrg. 1867, Nr. 12: «Die Diözesankonferenz ist eine Bisthum Basler'sche, ohne diese Spezialität gibt es keine.»

dessen katholische Bevölkerung vertrete. Sie bilde deshalb auch keine irgendwie geartete Kirchenbehörde. Als Gebilde der Praxis sei sie von den Regierungen grossgezogen worden. Der kantonale Gesetzgeber habe der Konferenz den Charakter belassen, den sie von jeher gehabt habe. Die grosse Bedeutung, die die Konferenz im Verlaufe der Bistumsgeschichte trotz der losen Gliederung erlangt habe, liege darin, dass auf diesem Wege am einfachsten ein gemeinsames und paralleles Handeln in Bistumsangelegenheiten möglich war.

Nach Isele<sup>193</sup> ist die Diözesankonferenz aus den Sondertagsatzungen entstanden, die schon zur Zeit der alten Eidgenossenschaft eine «konsistente Ausbildung» erlangt haben und nach dem Niedergang des helvetischen Einheitsstaates seit der Mediation wiederum in Übung gekommen sind. Die Sondertagsatzungen der konstanzer Diözesanstände hätten in der Diözesankonferenz der Basler Bistumsstände ihre Fortsetzung gefunden. Der rechtlichen Natur nach sei die Konferenz aber eine Sondertagsatzung geblieben. Die Diözesankonferenz bilde somit eine Tagung der Vertreter der Diözesanstände. Sie sei nicht Organ der Stände, sondern «Konvent einer Vielheit von Organen, die rechtlich den einzelnen Ständen zugehören». Als solche repräsentierten diese Organe nicht den katholischen Bevölkerungsteil, sondern «den Stand als Paziszenten der Bistumsverträge».

Der Begriff «Diözesankonferenz» ist nach Lampert<sup>194</sup> ein vieldeutiger Name für ein Gebilde, mit dem die Versammlung der Abgeordneten der Diözesanstände bezeichnet wird. Die Konferenz stelle ein Bindeglied, aber nicht eine Behörde der Stände dar. Jeder Diözesanstand sei trotz Beteiligung am Bistumsvertrag «gleichberechtigter, souveräner, sich selbstbestimmender Körper, der von keiner übergeordneten, weltlichen Zentralgewalt für Bistumsangelegenheiten abhängig ist».

Nach Maritz<sup>195</sup> ist die Diözesankonferenz eine Versammlung der Abgeordneten der Diözesanstände, die vorallem auf die Wahrung von Rechten und Interessen der Stände bedacht sei. Sie stelle aber weder eine staatliche noch eine kirchliche Institution dar, sondern sei eine freie «Gesandtenkonferenz»<sup>196</sup>.

Bischof Eugenius Lachat sieht in der Diözesankonferenz die ursprünglich gemeinsame Verhandlungsbasis während der damaligen Konkordatsverhandlungen. Später sei sie ein «bequemes Mittelglied der Bistumsstände» geworden, «um Manches einheitlich zu ordnen, was die Stände anging». Es komme ihr keine «auctoritative Stellung als Behörde» zu. Bei der Bischofswahl sei sie das bequemste Mittel zur Ausübung des jus exclusionis. Im übrigen bilde sie eine Spezialkommission für Vorschläge oder auch für Vereinbarungen über Leistun-

gen der Stände. Auf jeden Fall könne die Kompetenz der Diözesankonferenz nicht weiterreichen als die Kompetenz der einzelnen kantonalen Behörden<sup>197</sup>.

Der Bundesrat<sup>198</sup> erklärte anlässlich der Behandlung der Beschwerde von Bischof Lachat, dass die Diözesankonferenz «unzweifelhaft nur eine Versammlung von Abgeordneten der kontrahierenden Stände sein kann, welche durch die Errichtung und Organisation des Bisthums Basel bezüglich Verträge miteinander verbunden sind». Die Amtsgewalt, welche der Diözesankonferenz zustehen möge, treffe für den Bund mit der Machtbefugnis der diese Konferenz bildenden Stände zusammen, «denn die Eidgenossenschaft kennt nicht die Diözesankonferenz als solche, sondern nur souveräne Kantone, welche sich vereinigen und in ihrer Befugnis liegende Beschlüsse gemeinsam fassen können».

Die Diözesankonferenz selber machte in der Eingabe an den Bundesrat anlässlich des Rekurses von Bischof Lachat geltend, dass, soweit die Diözesanstände gemeinschaftliche Rechte und gegenseitige Pflichten haben, die Diözesankonferenz ihre Befugnisse bewahre. Andererseits vertrete die Konferenz nicht nur die Diözesanstände, «so dass nur die einzelnen Stände als Träger erscheinen und sich weigern könnten, Mehrheitsbeschlüsse auszuführen, sondern sie ist eine Behörde, welche mit Stimmenmehrheit über alle Fragen, die in dem Rahmen der zwischen den Ständen geschlossenen Vereinbarungen fallen, Beschlüsse fasst». Nur zu einer Änderung des Vertragsverhältnisses bedürfe es der einstimmigen Mitwirkung aller Stände<sup>199</sup>. In der weiteren Folge verzichteten aber die zustimmenden Diözesanstände vor den Bundesbehörden darauf, die Wirksamkeit des «Absetzungsbeschlusses» gegen Bischof Lachat gegenüber den ablehnenden Ständen geltend zu machen<sup>200</sup>.

Wiederum aktuell wurde die Frage der Rechtsnatur der Diözesankonferenz, als der Stand Bern sich weigerte, seinen Anteil an die Besoldung des Domdekanen zu bezahlen. Die Konferenzabgeordneten vertraten nach gewalteter Diskussion die Ansicht, dass die Diözesankonferenz ein «Organ der Konkordats-

<sup>197</sup> Aus dem mangelnden Charakter als Behörde sprach Bischof Lachat der Diözesankonferenz die Legitimation zu dem ihn betreffenden Absetzungsbeschluss ab. Vgl. die Beschwerdeschrift Lachats an die Bundesversammlung; abgedruckt in: Schw. Kirchenzeitung, 1874, 477 ff., 489 ff., 501 ff. Zur Unterstützung des Rekurses von Bischof Lachat reichte Jakob Amiet namens einer Delegiertenversammlung aus der kath. Bevölkerung der Diözese Basel eine «Beschwerdeschrift» an den Bundesrat ein. Darin wird die Diözesankonferenz als eine «vorberatende, interkantonale «Kommission» von Abgeordneten der einzelnen Diözesanstände» bezeichnet. Die Abgeordneten handelten teils mit, teils ohne Vollmachten. Wichtige Vereinbarungen würden den Ständen zur Genehmigung vorgelegt. Im Bereich der Diözesanverwaltung und der Gratuitätsklärungen bei Bischofswahlen sowie der staatlichen Repräsentation bei gemeinschaftlichen staatskirchlichen Feierlichkeiten stünden ihr eine gewisse Gewalt zu. Die Diözesankonferenz sei aber keine Behörde, kein «Dicasterium». Ihre staatsrechtlichen Kompetenzen ergäben sich aus keiner Verfassung und keinem Gesetz. Die Vollmachten beruhten auf den Instruktionen und die Beschlüsse auf der Ratifikation sämtlicher Stände. Die Diözesankonferenz sei zwar eine Repräsentation der Diözesanstände, aber keine Diözesanregierung. («Beschwerdeschrift» vom 22. Mai 1873, Solothurn, 1873, 32 ff.)

<sup>198</sup> Bbl vom 7. März 1874, I. 401, 409.

<sup>199</sup> Bbl 1874 I 381 f.

<sup>200</sup> Bbl 1874 I 410. Vgl. auch Kapt. I. Pt. B.

<sup>193</sup> a.a.O., 271 ff.

<sup>194</sup> a.a.O., Bd. II, 321 ff.

<sup>195</sup> a.a.O., 50.

<sup>196</sup> Dieselbe Auffassung wird auch in der Helvetia Sacra, a.a.O., Abt. I. Bd. I, 369, vertreten.

kantone» sei. Ihre Beschlüsse hätten aber keine «exekutorische Kraft», sondern würden «gewissermassen als Vorschläge an die Regierungen der Diözesan-Kantone» gelten<sup>201</sup>. Konsequenz ist aber dieses Prinzip nicht gehandhabt worden, so dass auch heute nicht restlose Klarheit herrscht, welche Beschlüsse mit Mehrheit und welche mit Einstimmigkeit unter Ratifikationsvorbehalt der Stände erfolgen müssen<sup>202</sup>. In Reden und Ansprachen pflegen die Diözesanvertreter die Konferenz häufig als «tagsatzungsähnliches Gebilde», zu bezeichnen, als eine «Art Tagsatzung der weltlichen Gewalt der grössten schweizerischen Diözese», die, «in ihrem Wesen unverändert um nahezu anderthalb Jahrhunderte überdauert» hat<sup>203</sup>.

### III. Würdigung

Die Diözesankonferenz des Bistums Basel ist offensichtlich eine Institution, die aus Gründen ihrer Entstehung, ihres traditionellen Charakters, ihrer Art der Beschlussfassung aber auch wegen ihrer tatsächlichen Bedeutung nicht zu den heute üblichen Konferenzen von kantonalen Regierungsvertretern gezählt werden kann<sup>204</sup>. Sie ist mehr als eine Zusammenkunft von kantonalen Abgeordneten, die «Empfehlungen» an die Kantone richtet. Im Gegensatz zu einer gewöhnlichen Konferenz<sup>205</sup> ist die Diözesankonferenz auf Dauer angelegt, hat eine bestimmte Organisation und ist nicht nur Beratungs-, sondern auch politisches Entscheidungsorgan<sup>206</sup>. Ausser einer, allerdings sehr bedeutenden, Ausnahme unterliegen ihre wichtigeren Beschlüsse der Genehmigung der Diözesanstände. Geschriebene Regeln herrschen aber wenige. Übung und Praxis bestimmen weitgehend den Gang der Geschäfte.

Zur Klärung der Rechtsnatur der Diözesankonferenz musste vorerst die Frage nach deren rechtlichen Grundlagen beantwortet werden. Die Diözesankonferenz ist tatsächlich eine «Schöpfung der Praxis», da sie durch keinen eigentlichen Erlass begründet worden ist<sup>207</sup>. Erwähnt wird sie aber in zahlreichen Dokumenten seit der Zeit der konkordatären Beziehungen zwischen Hl. Stuhl und Diözesanständen. Es galt von Anfang an als selbstverständlich, dass

<sup>201</sup> Protokoll D-K vom 26. November 1896, 15ff.

<sup>202</sup> Siehe Kap. 4, Pt. C, 1, 3c).

<sup>203</sup> Dr. Alfred Wyss, in: Protokoll D-K vom 4. Dezember 1967, 4.

<sup>204</sup> Siehe: Die Schweizerischen Direktorenkonferenzen, Bericht einer Studienkommission der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, Solothurn, 1976; Willy Bortler, Demokratiegebot und interkantonales Vertragsrecht, Diss. Freiburg, 1976, 40ff.

<sup>205</sup> Zum Konferenzbegriff: Dedo von Schenk, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch VR, a.a.O., Bd. 2, 272.

<sup>206</sup> Die Diözesankonferenz kann deshalb auch nicht verglichen werden mit interkantonalen Institutionen wie der Schw. Hochschulkonferenz und der Interkantonalen Vereinigung für die Kontrolle der Heilmittel. Vgl. Bortler (N 204) 111ff.

<sup>207</sup> Interessanterweise hat der Kanton Bern im Jahre 1945 die Diözesankonferenz in sein neues Kirchengesetz aufgenommen, in der Meinung, dass dieses «aus den Bedürfnissen der Praxis» hervorgegangene Gebilde von «interessanter staatsrechtlicher Bedeutung» sei. Protokoll D-K vom 9. Mai 1946, 22.

Ebenso erwähnt § 115 der neuen aargauischen Kantonsverfassung die Diözesankonferenz.

über die gemeinsamen Anliegen der Diözesanstände im Rahmen der Diözesankonferenz beraten und beschlossen werden sollte.

Die Verbindung der Diözesanstände mit dem Hl. Stuhl aufgrund des Konkordates vom 26. März 1828 wie auch die gegenseitige Bindung der Stände im Langenthaler Gesamtvertrag ist, wie oben dargelegt, eine völkerrechtliche, da die Kantone aus diesen Vereinbarungen nicht in ihrer Stellung als Glieder des Bundesstaates, sondern als Völkerrechtssubjekte berechtigt und verpflichtet sind. Die Geltendmachung der gemeinsamen das Bistum Basel betreffenden Interessen der Diözesankantone aus diesen Verträgen basiert nun ebenso auf der völkerrechtlichen Stellung als Konkordats-Kantone und nicht auf der durch die Bundesverfassung gewährten innerstaatlichen Hoheit<sup>208</sup>. Da die Diözesankonferenz der «Ort» des gemeinsamen Handelns der Diözesanstände ist, stellt die Diözesankonferenz eine Verbindung der Stände dar und nicht bloss eine Vereinigung von Regierungsvertretern. Die Diözesankonferenz verkörpert die völkerrechtliche Verbundenheit der Diözesanstände untereinander und ist deshalb ein völkerrechtliches und nicht ein staatsrechtliches Gebilde<sup>209</sup>. Zweck des Verbandes ist denn auch, durch gemeinsames Vorgehen eine völkerrechtliche Wirkung zu erzielen, wie beispielsweise beim Ausschluss ungenehmer Bischofskandidaten. Dies wäre aufgrund eines staatsrechtlichen Aktes gar nicht möglich.

Als Subjekte des Völkerrechts werden die Kantone den souveränen Staaten in bestimmter Hinsicht gleichgestellt<sup>210</sup>. Das Völkerrecht kennt mehrere Möglichkeiten der Verbindung von Staaten und andern Völkerrechtssubjekten<sup>211</sup>. Ausser Betracht fallen der Bundesstaat und der Staatenbund, da beide Formen des Zusammenschlusses grundsätzlich eine umfassende politische Ordnung der gegenseitigen Beziehungen, zumindest in zentralen Bereichen, bezwecken<sup>212</sup>.

<sup>208</sup> kommen, da für diese Beziehung gar keine staatsrechtlichen Grundsätze bestehen. Ich vertrete daher die Auffassung, dass im Rahmen der Diözesankonferenz unmittelbar Völkerrecht zum Tragen kommt. Vgl. auch: Lejeune, a.a.O., 582, der ebenfalls von der direkten Anwendbarkeit des Völkerrechts ausgeht, falls den Gliedstaaten Völkerrechtssubjektivität zukommt; Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, Rz 169a).

Zur amerikanischen Lehre und Praxis siehe: Bleckmann, *ibid.*, mit Literaturangaben S. 12 N 3.

<sup>209</sup> Der Wille der damaligen Stände, eine Staatenverbindung zu gründen, geht am deutlichsten aus dem Langenthaler Vertrag vom 1./2./3. März 1820 hervor: «Zur Bildung des Bistums Basel vereinigen sich hiermit die Cantone Luzern, Bern, Solothurn und Aargau, . . .» (§ 1).

Siehe Fleiner, a.a.O., 247. Der Langenthaler Gesamtvertrag vom 28. März 1828 stellt nur die Fortsetzung des ersten Vertrages dar («in Erneuerung und Vervollständigung des am 3. März 1820 zu Langenthal abgeschlossenen Vertrages»). Vgl. Fleiner, a.a.O., 257 und Kap. I, Pt. A, V.

<sup>210</sup> Die Gleichstellung erfolgt aber nur im Rahmen der übertragenen Funktionen, besonders hinsichtlich der Vertragsfähigkeit. Dazu: Blumenwitz, a.a.O., 79ff., 146; Wildhaber, a.a.O., 262ff., 272ff., 337ff.

Zahlreiche Rechte und Privilegien, die den souveränen Staaten kraft Völkerrecht zustehen wie zum Beispiel das aktive und passive Gesandtschaftsrecht, können die Kantone deshalb nicht beanspruchen. Vgl. Lejeune, a.a.O., 387ff.

<sup>211</sup> Kunz, a.a.O., 258ff., 274ff., 350ff.; Nawiasky H., in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch VR, Bd. III, 313ff.

<sup>212</sup> Rudolf L. Bindschedler, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch VR, a.a.O., Bd. II, 71; Hamgartner, a.a.O., 49ff.; Hans Nawiasky, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch VR, a.a.O., Bd. III, 315f.; Verdross/Stimm, a.a.O., 474f. Siehe auch vorne Pt. B, II, 1, 2.

Die Diözesankonferenz macht aber den Anschein einer organisierten Staatenverbindung<sup>213</sup>, die eine politische Aufgabe zu erfüllen hat<sup>214</sup>. Es wäre deshalb nicht angebracht, sie zu den im letzten Jahrhundert aufgekommenen Verwaltungsunionen<sup>215</sup> zu zählen. Hingegen stellt sich die Frage, ob die Diözesankonferenz eine internationale Organisation darstellt oder ob zumindest das Recht der internationalen Organisationen auf sie anwendbar ist<sup>216</sup>. Um diese Frage letztlich beantworten zu können, bedarf es vorerst einer vertieften Auseinandersetzung mit den Rechten und Pflichten dieses Staatenverbandes<sup>217</sup>.

<sup>213</sup> Im Einzelnen dazu: Kapt. 4, Pt. A

Die Diözesankonferenz würde sich damit von einem losen Zusammenschluss von Staaten (nicht organisierte Staatenverbindung) unterscheiden, bei der sich die Staaten bei der Verfolgung des gemeinsamen Zweckes ausschliesslich der Organe der Mitgliedstaaten bedienen.

Vgl. *Berber*, a.a.O., Bd. I, 140; *Menzel/Ipsen*, a.a.O., 108; *Hans Nawiasky*, in: *Strupp/Schlochauer*, Wörterbuch VR, a.a.O., Bd. III, 313; *Seidl-Hohenveldern*, Internat. Organisationen, a.a.O., Rz 0119; *Verdross/Simma*, a.a.O., 475; *Wengler*, a.a.O., Bd. I, 1123.

<sup>214</sup> Dies ergibt sich ohne weiteres aus dem Aufgabenkatalog der Diözesankonferenz. Siehe dazu Kapt. 3.

<sup>215</sup> *Favre*, a.a.O., 388; *Seidl-Hohenveldern*, Internat. Organisationen, a.a.O., Rz 0210, 1001f.; *Verdross/Simma*, a.a.O., 477f.; Bbl 1979 III 635; VPB 42/I (1978) Nr. 35, 152.

Der Begriff «Verwaltungsunion» wird heute nicht mehr verwendet: *Seidl-Hohenveldern*, *ibid.*, Rz 0217.

<sup>216</sup> Siehe dazu Kap. 4. Die Frage könnte sich auch stellen, ob die Diözesankonferenz allenfalls ein Staatengemeinschaftsorgan z.B. eine gemischte Kommission oder ein Kollektivorgan darstellt. Die Abgrenzung, welche Staatengemeinschaftsorgane eine eigene internationale Organisation darstellen und welchen dieser Charakter nicht zukommt, muss im konkreten Fall abgeklärt und kann nicht allgemein beantwortet werden. Die Frage stellt sich daher nur, falls der Diözesanverband keine internationale Organisation darstellt.

Dazu vgl. *Hans Joachim Hallier*, in: *Strupp/Schlochauer*, Wörterbuch VR, Bd. I, 641ff.; *H. Meyer-Lindenberg*, in: *Strupp/Schlochauer*, Wörterbuch VR, Bd. II, 675f.; *Mosler, Hermann*, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, in: *ZaöRV* 22 (1962), 46f.; *Schlochauer, Hans Jürgen*, Der Rechtsschutz gegenüber der Tätigkeit internationaler und übernationaler Behörden, Frankfurt a.Main, 1952, 7f.

<sup>217</sup> Dazu das nachfolgende Kapitel.

## AUFGABEN DER DIÖZESANKONFERENZ

### A. ALLGEMEINES

Den Ständen als Vertragspartnern des Hl. Stuhles erwachsen aus dem Konkordat bestimmte gemeinsame Rechte und Pflichten. Sie bilden unter sich eine Staatenverbindung. Gegenüber dem Hl. Stuhl, den Bistumsorganen und auch gegenüber dem Bund treten sie notwendigerweise als Einheit auf. Ihre gemeinsamen Rechte könne sie nur im gegenseitigen Zusammenwirken ausüben und über die Erfüllung der Pflichten aus dem Konkordat nur gemeinsam beschliessen. Die Diözesankonferenz ist der Ort, wo diese Willensbildung und Entscheidungsfindung stattfindet. Wieweit der Konferenz eine abschliessende Entscheidungskompetenz zusteht und wieweit ihre Beschlüsse der Genehmigung der einzelnen Stände unterliegen, ist Gegenstand des nächsten Kapitels. In diesem Kapitel kommen, unabhängig von der verfahrensrechtlichen Situation, jene Rechte und Pflichten zur Darstellung, die durch die Diözesankonferenz ausgeübt werden, beziehungsweise worüber in diesem Rahmen beschlossen wird.

Bestimmte Rechte wie das Domherrenwahlrecht oder das Streichungsrecht bei der Domherrenwahl ordnet das Konkordat direkt den einzelnen Landesregierungen zu. Die Diözesankonferenz befasst sich damit nicht. Ähnlich ist die Situation bei den konkordatären Pflichten. So ist nach dem Konkordat jeder Kanton selber verantwortlich für die Bepfändung seiner residierenden Domherren<sup>1</sup>. Die meisten Pflichten aber aus dem Konkordat sind den Ständen gemeinsam auferlegt worden. Die Stände haben, im Rahmen des Langenthaler Gesamtvertrages, diese Lasten unter sich aufgeteilt. So tragen sie zwar gemeinsam bei an die Einkünfte des Bischofs, haben aber andererseits wichtige Lasten wie die Zurverfügungstellung und den Unterhalt der bischöflichen Wohnung und des Gebäudes für ein Priesterseminar dem Sitzkanton Solothurn allein übertragen (§§ 6, 29). Diese ungleiche Lastenverteilung unter gleichwertigen Partnern ist an sich zulässig, da sie auf vertraglicher Vereinbarung beruht und dem Konkordat nicht entgegensteht<sup>2</sup>. Gegenüber dem völkerrechtlichen

<sup>1</sup> Art. 9 des Konkordates, Dazu: *Jsele*, a.a.O., 342.

<sup>2</sup> Der Grund für die ungleiche Lastenverteilung ist aus der Entstehungsgeschichte des Bistums durchaus verständlich. Das erfolgreiche Ringen von Solothurn um den Bischofssitz hatte seinen Preis.

Partner, dem Hl. Stuhl, sind die Stände aber nach wie vor gemeinsam verpflichtet. Die Lastenverteilungsbestimmungen des Langenthaler Gesamtvertrages sind daher rechtsgültig, aber nur unter den Ständen wirksam. Ihrer Verantwortung gegenüber dem Hl. Stuhl können sie sich auf diese Weise nicht entledigen. Es kann deshalb die übrigen Stände nicht unberührt lassen, ob der Kanton Solothurn die ihm auferlegten Sonderpflichten erfüllt oder nicht.

Die bisherige Lastenausgleichsordnung hat sich derart verfestigt, dass kaum eine Änderung zur Diskussion stehen dürfte. Auch die Einhaltung derjenigen Pflichten, die bis heute nicht erfüllt worden sind, wird von kirchlicher Seite, wie es scheint, nicht mehr ernsthaft gefordert. Die Rechtspflichten bestehen zwar nach wie vor, der Hl. Stuhl und die Bistumsorgane haben sich aber in der Praxis mit dem Zustand des nur teilweise erfüllten Vertrages abgefunden.

Neben der Ausübung der gemeinsamen konkordatären Rechte und der Erfüllung der konkordatären Pflichten behandelt die Diözesankonferenz von Fall zu Fall auch bestimmte Fragen, die das allgemeine Verhältnis der Stände zum Bistum oder grundsätzliche Fragen der Beziehung von Kirche und Staat betreffen. Dieser Punkt wird im letzten Abschnitt des Kapitels kurz angeschnitten (Pt. D).

## B. RECHTE

### I. Mitwirkung bei der Bischofswahl

#### 1. Vorbemerkung und Grundfragen

Von den Rechten der Diözesankonferenz steht die Wahl des Basler Bischofs seit Beginn der Konkordatsverhandlungen mit dem Hl. Stuhl im Mittelpunkt des Interesses der staatlichen und der kirchlichen Behörden des Bistums Basel. Anlässlich dieses Wahlaktes sind im letzten Jahrhundert eigentliche Machtkämpfe der beiden Gewalten ausgetragen worden. Das ausgewogene Verhältnis von Staat und Kirche garantiert zwar heute ein einvernehmliches Wahlverfahren. Die Wahl selber findet aber immer noch ein grosses öffentliches Interesse und die Medien bemächtigen sich dieses Themas.

In der Tat ist die Wahl des Basler Bischofs ein bedeutungsvoller Akt. Der neugewählte Bischof ist Oberhirte von 1,1 Millionen Katholiken<sup>3</sup>, verteilt auf zehn Kantone. Aufgrund seiner hierarchischen Stellung innerhalb der Kath. Kirche kommt dem Wirken und den Stellungnahmen<sup>4</sup> eines Bischofs über die

Konfessionsgrenzen hinweg im öffentlichen und gesellschaftlichen Leben ein beachtlicher Stellenwert zu. Es ist daher ohne weiteres ersichtlich, dass die Bischofswahl neben dem kirchlichen auch von allgemein-politischem Interesse ist. Die Basler Diözesanstände haben aus diesem Grunde auch bis heute immer an der «übungsgemässen» Mitwirkung bei der Bischofswahl festgehalten.

In der Literatur ist seit langem umstritten, ob die Diözesankonferenz ein Recht auf Mitwirkung bei der Bischofswahl beanspruchen kann. Beide Standpunkte haben kräftige Befürworter und Gegner gefunden. Dessen ungeachtet reichte das Domkapitel bei jeder Bischofswahl den versammelten Diözesanvertretern eine Liste von sechs Bischofskandidaten ein und diese haben ihrerseits dazu Stellung genommen. Anlässlich der letzten Bischofswahl des Jahres 1982 ist im Kreise der Diözesankonferenz die Anregung unterbreitet worden, das von den Ständen praktizierte Vorgehen bei der Bischofswahl einer «rechtlichen und politischen Überprüfung» zu unterziehen<sup>5</sup>. Beides soll in dieser Arbeit geschehen, wobei der «rechtspolitische» Aspekt dem letzten Kapitel vorbehalten ist.

Angesichts einer derart alten und eingespielten Übung wie bei der Basler Bischofswahl setzt eine Überprüfung der Rechtslage notwendigerweise am historischen Ausgangspunkt an. Die Konkordatsverhandlungen geben wichtige Hinweise auf die Entstehung der Mitwirkung der Stände. Allein dies würde nicht genügen. Ebenso wichtig, wenn nicht gar bedeutungsvoller, ist der Gesamtzusammenhang der damaligen Situation von Staat und Kirche nach dem Zusammenbruch des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation. Deshalb bedarf es eines Quervergleiches mit den andern Staaten, die im gleichen Zeitraum aus demselben Grunde mit dem Hl. Stuhl Konkordatsverhandlungen pflegten und Regelungen fanden. *Das Basler Bistumskonkordat erweist sich unter diesen Umständen gar nicht mehr als einzigartig, sondern eher als Abschluss einer Entwicklung, die in deutschen Ländern ihre Ausprägung gefunden hat*<sup>6</sup>.

Neben der historischen und den sonst im Völkerrecht anerkannten Methoden der Auslegung gibt uns vorallem die Praxis der kirchlichen und staatlichen Behörden bei den seitherigen Bischofswahlen Hinweise darauf, wie das in diesem Zusammenhang entscheidende Exhortationsbreve von Papst Leo XII verstanden wurde und verstanden werden darf. Die zentrale Frage ist, ob die Stände ein Recht auf Mitwirkung bei der Bischofswahl haben und, falls dies bejaht wird, worin dieses Recht besteht und welche Folgerungen daraus zu ziehen sind. Es sei an dieser Stelle nur betont, dass die Prüfung der heutigen Rechtslage unabhängig von der Frage erfolgen muss, welche Art des «sinnvollen Zusammenwirkens» in Zukunft als dem gewandelten Verständnis von Staat und Kirche angepasst erscheint<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz, Dokumentation, a.a.O., 108.

<sup>4</sup> Auf nationaler Ebene äussert sich vorallem die Schweizerische Bischofskonferenz zu grundlegenden gesellschaftspolitischen Fragen. Zu den rechtlichen Grundlagen der Bischofskonferenz: *Canones* 447–459 CIC.

<sup>5</sup> Protokoll D-K vom 2. September 1982, 14.

<sup>6</sup> Auf die grosse Ähnlichkeit der Situation im Bistum Basel im Vergleich mit den deutschen Bistumsverhältnissen weist auch *Sturz*, a.a.O., 10 N 6 hin.

<sup>7</sup> Siehe Kapt. 5.

## 2. Heute praktiziertes Verfahren<sup>8</sup>

Das Vorgehen bei einer Bischofswahl von Seiten des Domkapitels und der Stände hat sich anlässlich der vergangenen zehn Bischofswahlen in verschiedenen Punkten geändert. Im Verlaufe dieses Jahrhunderts aber bildete sich doch ein gefestigtes Verfahren heraus. In Einzelpunkten besteht allerdings noch immer Unklarheit.

Die ersten Schritte unternimmt das Domkapitel. Gemäss seinen heute gültigen Statuten<sup>9</sup> gehen einer Wahl, die innert dreier Monate seit der Sedisvakanz stattzufinden hat, «Beratungen über geeignete Kandidaten voraus» (Ziffer 38). Mit diesem Satz dürfte die innerkirchliche Diskussion im Vorfeld der Wahl gemeint sein, die anlässlich der letzten Bischofswahl erstmals auf breiter Ebene geführt worden ist<sup>10</sup>. Der Wahltag selbst wird mit den Diözesanständen abgesprochen (Ziffer 39). Über die Mitwirkung der Stände bei der Wahl lässt sich im übrigen den Statuten kein direkter Hinweis entnehmen. Weder die Aufstellung der Sechserliste noch die Diözesankonferenz werden darin wörtlich erwähnt<sup>11</sup>. Ebenso wenig sprechen sich die Statuten darüber aus, was zu geschehen hat, wenn die Stände einen oder mehrere Kandidaten als «minus gratus» bezeichnen. Über die Wahlvoraussetzungen heisst es einzig, dass das Domkapitel bei der Wahl die in Can. 331<sup>12</sup> vorgeschriebenen Kriterien und das Exhortationsbreve des Hl. Stuhles vom 15. September 1828 zu beachten habe (Ziffer 41)<sup>13</sup>. Dass die entscheidende Phase der Kontaktnahme mit den Ständen durchaus bewusst unerwähnt geblieben ist, ergibt sich indirekt aus der bischöflichen Genehmigungsformel für die Statuten<sup>14</sup>. Offenbar war das Domkapitel bestrebt, die Praxis der Mitwirkung der Stände nicht verbindlich festzuschreiben, ohne sie aber zu verunmöglichen.

Seit der ersten Bischofswahl des neuumschriebenen Bistums Basel überreicht das Domkapitel den am Wahltag ebenfalls versammelten Diözesanvertretern eine Sechserliste von Bischofskandidaten. Eine Abordnung des Domsenates überbringt den Diözesanvertretern diese Liste und stellt die Kandidaten kurz vor. Der früher angebrachte Hinweis, dass im Falle von Streichungen eine genügende Auswahl, mindestens drei Kandidaten, zur Wahl verbleiben müssen, entfällt heute.

Die Diözesankonferenz nimmt die Liste entgegen und führt über die einzelnen Kandidaten eine Aussprache durch, falls dies gewünscht wird. Die anfangs

<sup>8</sup> Siehe dazu Kapt. I Pt. B. X. XI.

<sup>9</sup> Statuten des Domkapitels von Basel vom 12. März 1979, genehmigt durch Bischof Anton Hänggi am 30. September 1979; gedruckt, Bischöfl. Archiv des Bistums Basel.

<sup>10</sup> Protokoll D-K vom 2. September 1982, 20.

<sup>11</sup> Hingegen soll nach Ziffer 39 der Wahltag im Einvernehmen mit den Diözesanständen festgelegt werden.

<sup>12</sup> Heute can. 378 CIC.

<sup>13</sup> Der zusätzliche Hinweis auf das Exhortationsbreve vom 16. Dezember 1831 ist wohl versehentlich angeführt.

<sup>14</sup> Die Einleitung der Formel lautet: «Die Stellung des Domkapitels im Bistum Basel ist entscheidend festgelegt durch die Bestimmungen des Bistumskonkordates vom 26. März 1828. Die neue Fassung der Statuten hat ihnen in aller Sorgfalt Rechnung getragen.» Siehe dazu N 8.

Jahrhundert noch geübte «gruppenweise Besprechung» existiert nicht mehr. Die Abstimmung über die Kandidaten ist geheim, wobei jedem Stand eine Stimme zukommt. Erhält ein Kandidat nicht mehr als vier Neinstimmen (von den zehn möglichen Stimmen), so gilt er als genehm, andernfalls als «mindergenehm» und offiziell von der Liste gestrichen<sup>14a</sup>. Seit 1906 ist keine mehrheitliche Streichung mehr vorgenommen worden<sup>15</sup>. Die Konferenz hat dazu immer wieder betont, dass dieses Verhalten ein Zeichen des guten Einvernehmens zwischen Domkapitel und Diözesanständen sei und nicht als Verzicht auf das Streichungsrecht ausgelegt werden dürfe. In diesem Jahrhundert hat sich die Frage, ob den Ständen ein unbeschränktes Streichungsrecht zusteht, demnach nicht mehr gestellt<sup>16</sup>.

Vertreter des Vorortes bringen nun dem Domkapitel die Liste zurück. Nur auf ausdrücklichen Wunsch wird diesem mitgeteilt, ob überhaupt einzelne Streichungen vorgenommen worden sind und allenfalls, wer solche erhalten hat. Anschliessend wählt das Domkapitel aus den nicht gestrichenen Kandidaten den Bischof und teilt den Diözesanvertretern ohne Namensnennung mit, dass die Wahl stattgefunden habe.

Der Gewählte wird nun angefragt, ob er die Wahl annehmen wolle, und im Falle der Zustimmung übermittelt das Domkapitel die Wahlakten unverzüglich dem Hl. Stuhl zur Einholung der Konfirmation des Gewählten (Ziffer 50).

Die Namen der Sechserliste werden von den Diözesanvertretern gemäss alter Übung nicht nur gegenüber Dritten, sondern auch gegenüber den eigenen Regierungen geheimgehalten.

## 3. Vergleich mit den deutschen Konkordaten des 19. Jahrhunderts

### a) Vorbemerkungen

In Folge der Säkularisation der geistlichen Fürstentümer des deutschen Reiches traten die deutschen Fürsten die Rechtsnachfolge des unter sie verteilten geistlichen Besitzes an. Das Reichsgrundgesetz gewährleistete den Fortbestand der Bistümer. Die deutschen Fürsten waren deshalb verpflichtet, die bestehenden oder zu reorganisierenden Bistümer vermögensmässig zu dotieren<sup>17</sup>. Sie trachteten nun danach, mit dem Hl. Stuhl einvernehmliche Lösungen zu finden, um die gewaltsam zerstörte Reichskirche wieder auf eine neue Grundlage zu stellen. Ein wichtiger Antrieb für die Verhandlungen war das Bestreben, den staatlichen Einfluss auf die Bischofswahlen möglichst zu gewährleisten. Nur Bayern hat aber ein formelles Konkordat mit dem Hl. Stuhl geschlossen. In Preussen, Hannover und den Staaten der oberrheinischen Kirchenprovinz wurde der Text der päpstlichen Bulle gegenseitig vereinbart und diese nach dem Erlass durch den Papst von den zuständigen Staatsorganen plazetiert und als

<sup>14a</sup> Vgl. dazu Kapt. 4, Pt. c. 1, 3c.

<sup>15</sup> Wohl aber gab es immer wieder Streichungen durch einzelne Stände.

<sup>16</sup> Bei der Bischofswahl von 1906 sind nur zwei Kandidaten gestrichen worden.

<sup>17</sup> Vgl. Kapt. I Pt. A. I.

Staatsgesetz verkündet<sup>18</sup>. Die «vereinbarte Bulle» ist aber inhaltlich einem Konkordat gleichzusetzen<sup>19</sup>.

#### b) Bischofswahlrecht in Bayern<sup>20</sup>

Als Staat mit einem katholischen Monarchen an der Spitze gelang es Bayern, das königliche Nominationsrecht der bayerischen Bischöfe in einem Konkordat verbürgt zu erhalten.

Das Nominationsrecht des Königs wurde als «ein von der Krone unzertrennliches Recht» angesehen<sup>21</sup>, das allen katholischen Souveränen in Europa zustehe. Sowohl der kirchliche Konsekrationseid<sup>22</sup> als auch der Treueeid gegenüber dem Monarchen<sup>23</sup>, den ein neugewählter Bischof abzulegen hatte, unterschied sich in wichtigen Punkten gegenüber der Eidesformel in paritätischen Staaten.

#### c) Bischofswahlrecht in Preussen<sup>24</sup>

In mehreren angestammten und neu durch Gebietszuteilung an Preussen gelangten Bistümern war das Kapitelswahlrecht bereits in Übung<sup>25</sup>. Diese Wahlrechte sollten an sich nach Meinung der preussischen Regierung auch künftig beibehalten werden. Der königliche Gesandte Niebuhr brachte gegenüber dem Hl. Stuhl aber deutlich zum Ausdruck, «dass niemals ein Candidat, gegen welchen der König gerechte Einwendungen habe, den bischöflichen Stuhl besteigen könne»<sup>26</sup>. Kardinalstaatssekretär Consalvi betonte demgegenüber, dass nach kanonischem Recht dem zum Bischof Gewählten ein Recht auf Institution zustehe. Es sei daher nicht möglich, dass die Einwendungen des Königs nach der Wahl durch die Domkapitel die päpstliche Institution des Gewählten hindern könnten. Consalvi schlug deshalb folgenden Wahlmodus vor, der die Wahl eines dem König Missfälligen unmöglich machen sollte: «Nach Ablauf des ersten Monats einer Vacanz zu Cöln, Trier oder Münster würde das Kapitel eine Liste einreichen. Auf dieser würde das Gouvernement die ihm missfälligen Namen streichen, jedoch müsse eine hinreichende Anzahl von Subjekten zurückbleiben, aus welchen der neue Bischof gewählt werden

könne»<sup>27</sup>. Es handelte sich dabei um den sogenannten «irischen Wahlmodus»<sup>28</sup>.

Die preussische Regierung lehnte das Listenverfahren aber ab, da es in keinem Fall zu günstigen Wahlergebnissen führe und die Regierung den nicht genehmten Kandidaten gegenüber in eine peinliche Lage versetze. Bestenfalls führe dies zum Siege eines unbedeutenden Mannes, der es mit keiner Partei des Kapitels verdorben hätte. Der König wünsche aber eine positive Einflussnahme. Die freie Kapitelswahl sei unter diesen Umständen besser; der notwendige Einfluss des Staates könne durch Regierungskommissarien ausgeübt werden. Dementsprechend orientierte Niebuhr Consalvi mit Note vom 16. Dezember 1820. Am 9. Februar 1821 antwortete der Kardinalstaatssekretär, dass vom Abschluss eines Konkordates Abstand genommen worden sei. Es solle nur eine Circumskriptionsbulle erlassen werden. In dieser werde einfach festgehalten, dass die Kapitel den neuen Bischof nach den gebräuchlichen kanonischen Formen wählen sollten. Gleichzeitig werde der Papst an die Kapitel ein Breve erlassen, worin er die Domherren ermahne, ihre Wahl nur auf Subjekte zu richten, «die ausser den canonischen Eigenschaften sich auch durch die so nothwendige Klugheit empföhlen und dem König nicht missfällig wären: darüber sollten sie sich vor der formellen canonischen Wahl zu vergewissern suchen»<sup>29</sup>.

Die preussische Regierung ging auf den Vorschlag Consalvis ein, in der Meinung, dass er mehr enthalte «als das Veto, da der Regierung keine Schranken für die Verneinung gesetzt sind»<sup>30</sup>. Bezüglich des Breves wurde ausdrücklich betont, dass es «einen wesentlichen Bestandtheil der Acte zu bilden habe, welche die Constitution der Capitel enthielte». Das Breve «Quod de fidelium» ist am 16. Juli 1821 erlassen worden<sup>31</sup>.

#### d) Bischofswahlen in Hannover<sup>32</sup>

Die hannoversche Gesandtschaft versuchte ursprünglich, das landesherrliche Nominationsrecht des Königs durchzusetzen. Diese Forderung stiess auf den entschiedenen Widerstand der Kurie. Consalvi schlug demgegenüber den irischen Wahlmodus vor. In Hannover bezweifelte man aber, ob der vorgeschlagene Wahlmodus wirklich garantiere, dass kein Missfälliger zum Bischof gewählt werde. Es wurde die Meinung vertreten, dass ein Kapitel dieses Verfahren missbrauchen könnte, da immer eine genügende Anzahl Kandidaten auf der Liste verbleiben müsse. Durch den Vorschlag von Unwürdigen könnte das

<sup>18</sup> Zu den gescheiterten Bestrebungen, ein einheitliches Reichskonkordat zu erzielen und zu den ersten erfolglosen Konkordatsverhandlungen der einzelnen Länder siehe: Friedberg, a.a.O., 3 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Kap. 2 Pt. B. IV.

<sup>20</sup> Friedberg, a.a.O., 36 ff., Actenstücke XCI.

<sup>21</sup> Friedberg, a.a.O., 41.

<sup>22</sup> Vgl. Friedberg, a.a.O., 47, 81, 111 und Actenstücke LXXXV.

<sup>23</sup> Friedberg, a.a.O., 38 und 47 und Actenstücke XXV, 71.

<sup>24</sup> Friedberg, a.a.O., 43 ff.

<sup>25</sup> Bei den Kapiteln der Ostprovinzen fand allerdings nur eine Scheinwahl statt: Friedberg, a.a.O., 45 ff.

<sup>26</sup> Friedberg, a.a.O., 50.

<sup>27</sup> Friedberg, a.a.O., 52 ff.

<sup>28</sup> Dieser Wahlmodus wurde erstmals von Kardinal Litta im Jahre 1815 der englischen Krone für die irischen Bistümer vorgeschlagen, scheiterte aber am Widerstand der katholischen Kreise Irlands. Siehe dazu: Stutz, a.a.O., Anhang Nr. 33. Über die sehr interessante Entwicklung des irischen Wahlmodus siehe: Mörsdorf, a.a.O., 12 ff.

<sup>29</sup> Friedberg, a.a.O., 57 ff.

<sup>30</sup> Friedberg, a.a.O., 58.

<sup>31</sup> Friedberg, a.a.O., 58. Der Text von Bulle und Breve findet sich bei Friedberg, a.a.O., 61 f. und Actenstücke XCII und XCIII.

<sup>32</sup> Friedberg, a.a.O., 63 ff.

königliche Streichungsrecht illusorisch gemacht werden. Consalvi akzeptierte diese Einwände nicht und erklärte sich ausserstande, dem König ein grösseres Ausschlussrecht zuzugestehen, da sonst die freie Wahl durch die Kapitel illusorisch würde. «Das Gouvernement habe ja so viele Mittel in den Händen die Wahlen dennoch nach seinem Gefallen zu lenken, dass es einer solchen Ausdehnung des Veto nicht bedürfe.»<sup>33</sup>

Die Regierung gab nach und akzeptierte das vorgeschlagene Listenwahlverfahren. Es ist in der Bulle «Impensa Romanorum Pontificum» vom 26. März 1824 festgehalten<sup>34</sup>.

#### e) Bischofswahlrecht in den Staaten der oberrheinischen Kirchenprovinz<sup>35</sup>

Der definitiven Regelung des Bischofswahlrechtes für die Bistümer der oberrheinischen Kirchenprovinz sind langwierige und komplizierte Konkordatsverhandlungen vorangegangen, bei denen auch die Staaten unter sich nicht immer einig waren<sup>36</sup>. Nachdem staatlicherseits erfolglos das landesherrliche Nominationsrecht angestrebt worden ist, kam wie bei Preussen und Hannover das Listenwahlverfahren in Vorschlag. Gegen dieses Verfahren sind aber staatlicherseits die bekannten Einwände erhoben worden. Deshalb wurde vom Hl. Stuhl zusätzlich zur Bulle ein Breve an die Domkapitel wie jenes für Preussen verlangt. Damit war nach Ansicht der Staaten ein Maximum an Sicherheit erreicht. Rom akzeptierte schliesslich diesen Vorschlag und erliess am 11. April 1827 die Bulle «Ad Dominici gregis custodiam» mit dem Listenwahlverfahren und am 28. Mai 1827 das versprochene Breve «Re sacra»<sup>37</sup>.

#### f) Beurteilung

Das Ziel aller mit dem Hl. Stuhl verhandelnden deutschen Staaten war das gleiche: ein möglichst weitgehender Einfluss auf die Wahl der Bischöfe. Als katholisches Land erreichte Bayern ein direktes Nominationsrecht des Königs, was aber der Hl. Stuhl den nichtkatholischen Regierungen beharrlich verweigerte. Rom stimmte hingegen dem Wahlrecht der ortsansässigen Domkapitel zu. Im Kern unbestritten war, dass niemand zum Bischof gewählt werden sollte, welcher der Landesregierung ungenehm wäre. Das Problem bestand darin, die vom Hl. Stuhl verlangte Wahlfreiheit der Domkapitel mit der von den Staatsregierungen beanspruchten absoluten Sicherheit des Ausschlusses von Ungenehmen zu verbinden<sup>38</sup>. Der sogenannte «kirchliche Wahlmodus» hat bei allen Regierungen bezüglich seiner Wirksamkeit Bedenken geweckt; Hannover hat

ihn schliesslich aber doch akzeptiert, während ihn Preussen vollständig verworfen hat. Die grösste Garantie und gleichzeitig die grösste Freiheit des Staates versprach sich Preussen von einer mit dem Staate abgesprochenen Ermahnung des Papstes an die Domkapitel, nur solche zu wählen, die auch den Regierungen nicht ungenehm sind. Die preussische Regierung glaubte, damit eine genügende Handhabe zu besitzen, um das Domkapitel im eigenen Sinne beeinflussen zu können. Eine Verbindung beider Systeme haben die Staaten der oberrheinischen Kirchenprovinz vereinbart in der Meinung, damit ihrerseits ein Maximum an Garantie erreicht zu haben.

Die Bischofswahlen in den einzelnen deutschen Staaten zeigten schon bald, dass die Vereinbarungen von kirchlicher und staatlicher Seite unterschiedlich ausgelegt wurden. Die ersten Bischofswahlen in Preussen nach Erlass von Bulle und Breve verliefen ganz im Sinne des Monarchen. Der königliche Wahlkommissar bezeichnete vertraulich dem Domkapitel den dem König gefälligen Bischofsanwärter, worauf dieser formell gewählt und vom Papste bestätigt wurde. Erste grössere Schwierigkeiten ergaben sich im Jahre 1837, als das Kapitel von Trier eine Person zum Bischof wählte, die von der preussischen Regierung als «minus gratus» bezeichnet worden war. Ein Kardinalskollegium wollte die Kapitelwahl bestätigen in der Meinung, dass das preussische Breve kein Ausschlussrecht der Regierung begründe. Der Papst hingegen zögerte mit der Konfirmation. Schliesslich resignierte der Gewählte<sup>39</sup>.

Vorgängig dieser Wahl bat das Domkapitel den Papst um eine Interpretation des Breves. Aus der päpstlichen Erklärung geht hervor, dass das Kapitel nicht unbedingt verpflichtet sei, die Regierung vor der Wahl über bestimmte Personen zu befragen<sup>40</sup>.

Unter König Friedrich Wilhelm IV wurde auch in Preussen praktisch das Listenwahlverfahren eingeführt, wobei der König ein absolutes Ausschlussrecht beanspruchte. Anlässlich einer weiteren Anfrage in Rom seitens des Domkapitels von Posen im Jahre 1842 antwortete der Hl. Stuhl wiederum, dass die preussischen Domkapitel nicht verpflichtet seien, der Regierung eine Liste von Kandidaten zu übergeben. Das subjektive Urteil des Domkapitels genüge<sup>41</sup>. Im Jahre 1865 erhielt der Papst erneut Gelegenheit, das preussische Breve zu interpretieren. Die römische Erklärung bezeichnet zwar das Listenverfahren nicht als obligatorisch, aber doch für die «geeignete Art und Weise», um die Willensmeinung des Königs zu erforschen. Der Ausschluss von Kandidaten müsse aber gemässigt erfolgen und gerechtfertigt sein<sup>42</sup>.

Schwierigkeiten bestanden aber nicht nur in Preussen. Auch in Hannover und in den Staaten der oberrheinischen Kirchenprovinz kam es zu Auseinan-

<sup>33</sup> Friedberg, a.a.O., 86.

<sup>34</sup> Der Text der Bulle findet sich bei Friedberg, a.a.O., 89 und Actenstücke XCII.

<sup>35</sup> Friedberg, a.a.O., 90ff.

<sup>36</sup> Der Zusammenschluss der Staaten der oberrheinischen Kirchenprovinz zwecks Konkordatsverhandlungen mit dem Hl. Stuhl weist zahlreiche Parallelen auf mit der Basler Diözesankonferenz. Auch im Vorgehen sind Ähnlichkeiten festzustellen, z.B. die geheimen Abmachungen der Staaten ohne Wissen der Gegenpartei. Über die Verhandlungen mit dem Hl. Stuhl hinaus hat aber die Konferenz dieser deutschen Staaten keine Bedeutung erlangt.

<sup>37</sup> Friedberg, a.a.O., Actenstücke XCII und XCIII.

<sup>38</sup> Friedberg, a.a.O., Actenstücke LII, LXI, 172.

<sup>39</sup> Friedberg, a.a.O., 229ff..

<sup>40</sup> Friedberg, a.a.O., 231. Die entscheidende Wendung lautet: «investigandum rem scilicet ex publicis notitiis ex privatis percunctationibus vel apud ipsum Regium Ministerium caute ac solerter adhibitis et ex Gubernii praetera factis arguendo.»

<sup>41</sup> Friedberg, a.a.O., 245.

<sup>42</sup> Friedberg, a.a.O., Actenstücke LXI, 172f.

dersetzungen zwischen den Domkapiteln und den Regierungen, was die Wahlen teilweise über Jahre verzögerte.

Um diesen Schwierigkeiten und dem dauernden Auslegungstreit ein Ende zu setzen und damit geordnete und fristgemässe Bischofswahlen zu garantieren, erliess Kardinalstaatssekretär Rampolla am 20. Juli 1900 an die preussischen, hannoverschen und oberrheinischen Bischöfe bzw. Kapitel einen Erlass über die Bischofswahlen<sup>43</sup>. Beachtlich ist daran einerseits, dass die römische Kurie die Bischofswahlrechte von Preussen, Hannover und der oberrheinischen Kirchenprovinz gleich behandelt und damit den früher teilweise vertretenen Standpunkt Roms preisgibt, nach dem die preussische Regelung gegenüber dem Listenverfahren minderwertig sein soll. Andererseits geht der Erlass Rampollas davon aus, dass das Listenverfahren in allen drei Gebieten die inzwischen anerkannte und eingebürgerte Art und Weise ist, um die Meinung der Regierungen über allfällige Mindergerne zu erfahren. Die Möglichkeit der negativen Einflussnahme der Regierungen auf die Bischofswahl wird im Erlass als zulässig anerkannt; ein vollständiger Ausschluss aller Kandidaten ist aber nach Meinung des Kardinalstaatssekretärs mit der kanonischen Wahlfreiheit der Kapitel unvereinbar<sup>44</sup>.

Nach dem I. Weltkrieg wurden die alten deutschen Kapitelswahlrechte durch neue Regelungen ersetzt und der Einfluss der Regierungen auf Einwände allgemein politischer Natur («politische Klausel») beschränkt<sup>45</sup>. Die heute noch bestehenden deutschen Kapitelswahlrechte können deshalb nicht mehr verglichen werden mit dem Bischofswahlrecht des Basler Domkapitels.

#### 4. Auslegung des Exhortationsbrevés an das Basler Domkapitel

##### a) Einleitung

Der Inhalt des Exhortationsbrevés vom 15. September 1828 an die Domsenatoren des Bistums Basel ist vorne dargestellt worden<sup>46</sup>.

Das Breve entspricht in den entscheidenden Passagen weitgehend jenem an die preussischen und an die oberrheinischen Domkapitel<sup>47</sup>. Die Rechtslage der Basler Diözesanstände und des Basler Domkapitels ist mit jener von Preussen praktisch identisch: die Zirkumskriptionsbulle statuiert das Recht des Domkapitels, gemäss den kanonischen Formen innert drei Monaten den neuen Bischof zu wählen. Das Breve ermahnt das Domkapitel, nur solche Personen

<sup>43</sup> Stutz, a.a.O., 33ff. und Anhang Nr. 1. Die hier massgebliche Passage lautet: «Jam verso negativus intervenit. Principi vel Regimini acatholico permissus, eo demum spectat, ut personae minus illi gratae non eligantur: unde Capituli partium est illos tantum adsciscere, quos ante solemnem electionis actum, inter alios dotes, ad Ecclesiam instruendam, tuendam et pacifice gubernandam requisitas, prudentiae laudae, publicae quietis ac fidelitatis studio praestare, ideoque, Principi non esse minus gratos constet.»

<sup>44</sup> Mörsdorf, a.a.O., 10.

<sup>45</sup> Kaiser, a.a.O., 237ff.; Maritz, a.a.O., 141ff.; Mörsdorf, a.a.O., 148ff.; Weber, a.a.O., 13ff.

<sup>46</sup> Kapt. 2. Pt. B, V. Siehe auch Anhang (III).

<sup>47</sup> Siehe vorne Pt. B, I, 3c).

zum Bischof zu wählen, über die vor dem Wahlakt Gewissheit besteht, dass sie auch den Regierungen nicht mindergenehm sind. Im Gegensatz zwar zu Preussen haben die Basler Diözesanstände mit dem Hl. Stuhl ein formelles Konkordat geschlossen. Die Bulle jedoch, die auf dem Konkordat aufbaut, ist wie in Preussen von den staatlichen Organen genehmigt und publiziert worden. Desgleichen beruht das Breve des Papstes an das Domkapitel in Preussen wie im Bistum Basel auf gegenseitiger Absprache zwischen den staatlichen Behörden und dem Hl. Stuhl. Die Rechtsgrundlagen für das preussische Bischofswahlverfahren und für das Basler Bischofswahlverfahren stimmen deshalb weitgehend überein.

Identisch ist auch die Rechtsnatur der erwähnten Breven. Sie stellen dem äusseren Charakter nach einseitige innerkirchliche Erlasse dar, die sich nur an die Domkapitel richten. Sie beruhen aber auf einer Absprache unter den Vertragspartnern. Erlass und Inhalt der Breven waren daher vertraglich vorgegeben. Eine Nichtbeachtung oder einseitige Auslegung durch eine der beiden Vertragsparteien würde eine Völkerrechtsverletzung darstellen. Alle einseitigen «authentischen Interpretationen» des Hl. Stuhles sind daher völkerrechtlich unverbindlich, solange sie von der Gegenseite nicht stillschweigend akzeptiert worden sind; genauso wie jede einseitige Handhabung der staatlichen «Souveränitätsrechte» den Domkapiteln gegenüber völkerrechtswidrig ist<sup>48</sup>. Nachfolgend soll versucht werden, den Sinn des Breves an das Basler Domkapitel aufgrund der in der Völkerrechtslehre und -praxis anerkannten Methoden der Auslegung herauszufinden.

Die «Allgemeine Auslegungsregel» des Völkerrechts lautet (Art. 31 Ziffer 1 WVK)<sup>49</sup>:

«Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben auszulegen, entsprechend der üblichen Bedeutung, die den Begriffen des Vertrages in ihrem Zusammenhang und unter Berücksichtigung seines Zieles und Zwecks beizulegen ist.»

Diese heute allgemein anerkannte Auslegungsregel stellt das Konsensprinzip in den Vordergrund und enthält eine Absage an die subjektiv-historische Methode<sup>50</sup> und an die reine Auslegung nach dem Vertrauensprinzip<sup>51</sup>. Der Konsens der Parteien ist nicht nur aus dem Wortlaut allein<sup>52</sup>, sondern in Verbindung mit dem gesamten Vertragszweck herauszufinden. Zur Auslegung heranzuziehen sind auch die Präambel und Anhänge wie «jedes Dokument, das von einer oder mehreren Parteien in Verbindung mit dem Vertragsabschluss errichtet und von den andern Parteien als mit dem Vertrag in Verbindung stehendes Dokument anerkannt worden ist» (Art. 31 Ziffer 2 lit. b WVK).

<sup>48</sup> Die gleiche Meinung über die Rechtsnatur der deutschen Breven vertreten: Friedberg, a.a.O., 358ff.; Mörsdorf, a.a.O., 97; Stutz, a.a.O., 15ff.

<sup>49</sup> Zitiert nach Müller/Wildhaber, Praxis des Völkerrechts, a.a.O., 589.

<sup>50</sup> Die reine Willentheorie ist heute überholt. Vgl. Müller, a.a.O., 106.

<sup>51</sup> Verdross/Simma, a.a.O., 390ff.

<sup>52</sup> Der Text ist Ausgangspunkt, aber nicht einziges Element der Vertragsinterpretation (Müller, a.a.O., 124). Siehe auch Sinclair, a.a.O., 71f.; Brownlie, a.a.O., 25f.

Mitüberücksichtigen ist im weitem sodann auch «jede nachfolgende Praxis in der Anwendung des Vertrages, die die Übereinstimmung der Parteien hinsichtlich der Auslegung zum Ausdruck bringt» (Art. 31 Ziffer 3 lit. b WVK)<sup>53</sup>. Die «travaux préparatoires» und die Umstände, unter denen der Vertragsschluss erfolgt ist, können als zusätzliche Auslegungsmittel beigezogen werden, besitzen aber keinen eigenständigen Stellenwert (Art. 32 WVK)<sup>54</sup>.

#### b) Entstehung und Wortlaut des Breves

Die Geschichte der Konkordatsverhandlungen der Basler Diözesanstände mit dem Hl. Stuhl zeigt auf, dass der Erlass des Exhortationsbrevés auf einem Vorschlag von Kardinalstaatssekretär Consalvi vom 28. November 1821 beruht. Auffallend ist, dass von Consalvi in diesen Verhandlungen dasselbe Vorgehen gewählt worden ist wie ein Jahr zuvor in Preussen<sup>55</sup>. Hier wie dort ist seitens des Hl. Stuhles erklärt worden, dass eine Bestimmung betreffend die Genehmigung nicht in die Bulle aufgenommen werden könne; hingegen wurde ein entsprechendes Breve in Aussicht gestellt. Die Bedeutung einer Regelung der Materie im Breve – und nicht in der Bulle – liegt nach einer Note des päpstlichen Gesandten vom 31. Dezember 1822 an die Unterhändler der Diözesanstände darin, dass «dans la Bulle, qui renferme tout ce que le Souverain Pontife a sanctionné comme Législateur suprême de l'Eglise relativement à l'élection des Evêques il n'est pas question de tout cela (Genehmheit) et qu'on y laisse aux Chapitres une liberté entière pour le choix qu'ils devront faire». Demgegenüber sei es das Ziel des Breves «de rappeler aux chanoines combien de circonspection ils doivent porter à l'élection des Evêques, quelles qualités éminentes doivent avoir ceux, qui sont appelés au régime de l'Eglise»<sup>56</sup>.

Aus der Tatsache nun, dass die Stände den Bischof ursprünglich selber wählen oder zumindest bestätigen wollten, schliesslich aber die Forderung auf Genehmigung nicht einmal mehr im Konkordat, sondern nur noch in einem Breve Erwähnung fand, leitet nun Dubler ab, dass den Ständen keinerlei Mitwirkungsrechte mehr bei der Bischofswahl zustehen. Das Domkapitel sei nur im Interesse des «guten Einvernehmens zwischen Staat und Kirche, Regierung und Bischof», gehalten, «bei der Bischofswahl die Genehmigung der Kandidaten in gebührende Rücksicht zu ziehen»<sup>57</sup>.

Dieser Deutung der damaligen Vorgänge vermag ich nicht zu folgen. Sie beruht auf der Annahme, dass die staatlichen Unterhändler im Verlaufe der Zeit Stück um Stück ihrer Position preisgegeben haben, währenddem die römischen Gesandten ihre Forderungen vollständig durchzusetzen vermochten<sup>58</sup>. Nun war aber, wie die Konkordatsverhandlungen in Deutschland aufzeigen, diese Wende geradezu üblich. Es scheint, dass die Aufteilung des Bischofswahlverfahrens in eine Vorwahlphase mit der Möglichkeit des Regierungseinflusses und in den eigentlichen kanonischen Wahlakt Consalvis «Ei des Kolumbus» gewesen war, um mit den paritätischen Staaten überhaupt zu einer Regelung zu kommen. Die Art und Weise des Regierungseinflusses ist bewusst offengelassen worden. Es ist aber zweifellos nicht anzunehmen, dass die preussischen Diplomaten innert weniger Monate ihre Forderung aufgegeben haben, dass niemals ein dem König Ungenehmer Bischof werden könne. Es muss im Gegenteil davon ausgegangen werden, dass beide Seiten in der vorgeschlagenen Lösung ein Maximum an Freiheit und Sicherheit erblickten, durchaus im Vertrauen auf das Gewicht der eigenen Kräfte<sup>59</sup>. Meines Erachtens kann deshalb aus dem Verlauf der Konkordatsverhandlungen nicht abgeleitet werden, dass die Stände auf ein Mitwirkungsrecht verzichtet haben<sup>60</sup>.

Von der Wortwahl her erscheint das Breve auf den ersten Blick als blosses Ermahnungsschreiben mit der Folge, dass das Domkapitel nur moralisch verpflichtet wäre, dem Rat des Hl. Vaters zu folgen<sup>61</sup>. In Wirklichkeit aber handelt es sich um einen das Kapitel kanonisch verpflichtenden Erlass. Es wäre ja undenkbar, aus dem Breve abzuleiten, dass das Domkapitel nur «moralisch» verpflichtet wäre, «die Würdigen und der Kirche Nützlichen» nach den kanonischen Formen zum Bischof zu wählen. Dazu hätte es keines Breves bedurft. Es handelt sich um eine echte kanonische Rechtspflicht<sup>62</sup>.

Inhaltlich wird darauf hingewiesen, dass es ein Gebot der Klugheit sei, darauf zu achten, dass weltliche und geistliche Gewalt unter sich einig gehen. Der anschliessende entscheidende lateinische Passus lautet: «Vestrarum proinde erit partium, eos adsciscere, quos ante solemnem electionis actum noveritis nedum praefinitis qualitatibus praefulgere. sed gubernio etiam minus gratus non esse»<sup>63</sup>.

<sup>53</sup> Alle diese Auslegungselemente sind als gleichwertig zu betrachten. Vgl. Müller, a.a.O., 123ff. Zur Interpretation von Art. 31 WVK: Report of ILC on the work of its eighteenth session, YILC, 1966, vol. II, 217ff. und Sixth report on law of treaties, by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur, YILC, 1966, vol. II, 94ff. Ferner: Reuter, Introduction au droit des traités, a.a.O., 101ff.; Rousseau, a.a.O., Bd. I, 269ff.; Sinclair, a.a.O., 69ff. Zur Bedeutung der «Praxis» siehe auch hinten Pt. 5 und N 85).

<sup>54</sup> Zum Verhältnis von Art. 31 und 32 WVK: Reports ILC (zit. N 53), 222ff.; Sinclair, a.a.O., 71ff.; O'Connell, a.a.O., 262ff.; Brownlie, a.a.O., 625.

<sup>55</sup> Consalvi hat auch ausdrücklich auf das Vorgehen in Preussen hingewiesen: Dubler, a.a.O., 29.

<sup>56</sup> Dubler, a.a.O., 30.

<sup>57</sup> A.a.O., 40f. Auch Jsele, a.a.O., 282f. N 81 schliesst aus dem Verlauf der Konkordatsverhandlungen, dass es nur auf das subjektive Urteil des Domkapitels ankommt.

<sup>58</sup> Diese Darstellung Dublers, a.a.O., 42, basiert auf den Akten der Nuntiatur, des Staatsarchivs Luzern und des Familienarchivs Amrhyn. Was die Vertragspartner subjektiv wollten und beabsichtigten, ist aber für die völkerrechtliche Auslegung des Konkordates und des Breves nicht entscheidend (siehe N 50). Die Basler Konkordatsverhandlungen können nicht aus dem Gesamtzusammenhang der damaligen Bestrebungen zur Reorganisation der Bistümer herausgelöst werden. Die weit bedeutungsvolleren parallelen Vorgänge in Deutschland müssen bei der Interpretation im Auge behalten werden. Leider hat Dubler dies bewusst unterlassen (siehe a.a.O., 18).

<sup>59</sup> Siehe vorne N 33.

<sup>60</sup> Dubler, a.a.O., 31, 36.

<sup>61</sup> So Dubler, a.a.O., 58 und Lampert, a.a.O., Bd. 2, 382f.

<sup>62</sup> Diese Meinung vertritt auch Jsele, a.a.O., 283 N 81, der sogar von einem «Gesetz» spricht. So auch Stutz, a.a.O., 24.

<sup>63</sup> Über die Entwicklung des «minus gratus»-Begriffs siehe Feine, a.a.O., 67ff.

<sup>64</sup> Zit. nach Lampert, a.a.O., Bd. III, 96ff.

In der Solothurnischen Gesetzessammlung Brosi<sup>65</sup> und bei Lampert<sup>66</sup> wird das Wort «adsciscere» mit «wählen» übersetzt. In den deutschen Sammlungen aber wird für den gleichlautenden Ausdruck «auf die Liste nehmen»<sup>67</sup> oder «aufnehmen»<sup>68</sup> verwendet. Gemäss lateinischem Wörterbuch hat das Verb «a(d)sciscere» den Sinn von «jemanden heran-, hereiziehen, aufnehmen»<sup>69</sup>. In der Tat scheint der Ausdruck «wählen» fehl am Platz, da er mit dem Pronomen «eos» einen eigenartigen Sinn ergibt. So lautet die Übersetzung bei Brosi, dass es die Obliegenheit des Kapitels sei, *solche zu wählen*. Nun hat das Kapitel aber nur eine Person als Bischof zu wählen.<sup>70</sup> Deshalb ist es naheliegend, diesen Passus auf die Wahlvorphase anzuwenden, dem Stadium also, in dem die Abklärungen über die «Geeignetheit» möglicher Kandidaten stattfindet. Einen echten Sinn ergibt «eos adsciscere» nur, wenn stillschweigend davon ausgegangen wird, dass das Domkapitel vor der feierlichen Wahl eine interne «Liste» geeigneter Kandidaten zu erstellen hat<sup>71</sup>. Die «Liste» enthält offenbar nach den Vorabklärungen jene Namen, die in die engere Wahl kommen. Am besten lässt sich daher «eos adsciscere» mit «auf die Liste nehmen» oder «(für die Wahl) in Betracht zu ziehen» übersetzen. Die Passage würde also lauten: *Es ist Eure Pflicht, jene Personen für die Wahl in Betracht zu ziehen, von denen Ihr vor dem feierlichen Wahlakt in Erfahrung gebracht habt*<sup>72</sup>, *dass sie sich nicht nur durch die vorbezeichneten Eigenschaften auszeichnen, sondern auch der Regierung*<sup>73</sup> *nicht minder genehm sind.*

Der Wendung «vor dem feierlichen Wahlakt» kommt keine eigenständige Bedeutung zu. Sie stammt aus dem Breve an die preussischen und oberrheinischen Domkapitel und hatte dort wohl vorallem die Bedeutung festzuhalten, dass die Abklärungen über die Genehmigung vor der Wahl stattzufinden haben. Eine «Vorwahl» mit der anschliessenden Möglichkeit der Regierungen, das Veto vor der definitiven Wahl einzulegen, wäre deshalb unzulässig<sup>74</sup>.

Im Brevetext ist nicht die Rede davon, dass den Regierungen eine Kandidatenliste zur Stellungnahme zu unterbreiten ist. In Preussen, wo ein fast gleich-

lautendes Breve erstmals erlassen worden ist, wurde bekanntlich das Listenverfahren ausdrücklich abgelehnt. Andererseits erliess der Hl. Stuhl ein ebenfalls fast identisches Breve an die oberrheinischen Domkapitel. In diesen Bistümern war aber das Listenwahlverfahren ausdrücklich vereinbart worden und das Breve als zusätzliche Sicherheit gedacht. Aus dem reinen Wortlaut des Breves an das Basler Domkapitel wird demnach nicht klar, in welcher Weise, ob mit oder ohne Listenverfahren, die Regierungen in das Wahlverfahren einzubeziehen sind. Gerade diese Unbestimmtheit war der Grund, warum Preussen den Vorschlag Consalvis ohne weiteres akzeptiert hatte<sup>75</sup>.

### c) Zweck des Breves

Die Unbestimmtheit des Brevetextes führt uns fast zwingend zur Frage nach dem Sinn und dem Zweck des Erlasses. Obschon das Breve seiner äusseren Form nach eine innerkirchliche Anweisung des Papstes an das Domkapitel darstellt, kann dessen hauptsächlichste Bedeutung doch nicht kanonischer Natur sein. Wäre nämlich der Hauptzweck ein ausschliesslich innerkirchlicher, so müsste man sich fragen, warum der Hl. Stuhl nicht an alle Domkapitel, denen das Bischofswahlrecht zusteht, ein solches Breve erlassen hat. Dies ist bekanntlich, wie der Fall von Hannover zeigt, nicht üblich und stellt auch in den Staaten der oberrheinischen Kirchenprovinz ein Entgegenkommen des Hl. Stuhles dar, das erst auf Drängen der Staatsvertreter gewährt worden ist. Die Entstehungsgeschichte der Breven für die deutschen und das Basler Domkapitel zeigen im Gegenteil, dass diese Breven als eigentliche Konzession des Hl. Stuhles an paritätische Staaten gedacht waren, um über die Frage der Genehmigung der Bischofskandidaten keine ausdrückliche Vereinbarung schliessen zu müssen. Rein vom kanonischen Recht aus betrachtet, bedurfte es solcher ergänzenden Ermahnungen nicht, da sich die Anforderungen an einen zu wählenden Bischof bereits genügend klar aus dem allgemeinen Kirchenrecht ergaben<sup>76</sup>. Der Hl. Stuhl hätte auch jederzeit die Möglichkeit, eine Kapitelwahl nicht zu bestätigen, wenn die kanonischen Anforderungen nicht beachtet würden.

Der Hauptzweck des Breves bezieht sich offensichtlich auf das Verhältnis von Kirche und Staat. Wie es im Breve heisst, so blüht die Kirche dann, wenn «weltliche und geistliche Gewalt unter sich einig gehen». Es soll niemand Bischof werden, der nicht Gewähr bietet für geordnete und fruchtbare Beziehungen der beiden Gewalten. Nun liegt dies eigentlich im ureigensten Interesse und in der Tradition der Kirche. Es wird auch dort berücksichtigt, wo keine vertraglichen Beziehungen zur Staatsgewalt bestehen. Die Entstehungsgeschichte der Breven zeigt demgegenüber, dass diese nicht einfach als Erklärung

<sup>65</sup> Bd. 3, 283f.

<sup>66</sup> Siehe N 64.

<sup>67</sup> Stutz, a.a.O., 61.

<sup>68</sup> Friedberg, a.a.O., 62.

<sup>69</sup> Menge Hermann, Lateinisch-Deutsches Schulwörterbuch, Berlin, 1908; Menge-Güthling, Langenscheidts Grosswörterbuch, Lateinisch-Deutsch, 21. Auflage, Berlin, 1981.

<sup>70</sup> Im ersten Teil des Breves ist übrigens ebenfalls nur in der Einzahl die Rede von «Antistitem elegatis».

<sup>71</sup> Dieses Verfahren muss nicht, aber kann das eigentliche Listenverfahren darstellen.

<sup>72</sup> Aus dem Wort «noveritis» allein lässt sich m.E. keine Antwort im Sinne der objektiven oder subjektiven Gewissheit des Domkapitels ableiten. Im Erlass Rampollas (N 43) heisst es nicht mehr «noveritis» sondern «constet», obschon in den Breven an die preussischen und oberrheinischen Domkapitel ebenfalls das Wort «noveritis» verwendet wird.

<sup>73</sup> Etwas eigenartig ist, dass es nicht «gubernis» heisst; möglicherweise liegt der Grund in der einfachen Ableitung von «Serenissimo Principi» oder «Regi».

<sup>74</sup> Interessant ist, dass zwar im Breve an die Klugheit der Domsenatoren appelliert, aber im Gegensatz zu den deutschen Breven nicht auch auf das Erfordernis der Klugheit des zu wählenden Bischofs hingewiesen wird.

<sup>75</sup> Friedberg, a.a.O., 58. Deutlich anders lautet das Breve an das St. Galler Domkapitel vom 27. Juli 1858, abgedruckt bei Lampert, a.a.O., 147f. Anstelle von «noveritis» heisst es «censeatis» und auch sonst liegt es ganz auf der Linie der spätern «authentischen Interpretation» des Basler Breves vom 19. Januar 1863.

<sup>76</sup> Das Gesagte will nicht heissen, dass der Hl. Stuhl nicht dennoch interessiert war, die Domkapitel nochmals in besonderer Form auf ihre kanonischen Pflichten aufmerksam zu machen.

des Hl. Stuhles gedacht waren, diesen allgemein anerkannten Grundsatz nochmals in Erinnerung zu rufen. Vielmehr sollte den Vertretern der Staatsgewalt die Sicherheit gegeben werden, dass niemand Bischof wird, der ihnen missfällig ist<sup>77</sup>. Die fragliche Brevestelle ist eindeutig auf die aktuellen Inhaber der Staatsgewalt bezogen, also auf den Monarchen resp. Fürsten in Deutschland und auf die Regierungen in den Basler Diözesanständen. Der Gewählte soll nicht nur aus der Sicht der Kirche Gewähr bieten für die gute Beziehung von Staat und Kirche, sondern er soll den bestehenden Inhabern der Staatsgewalt nicht missgefallen sein<sup>78</sup>. Aus diesem Grunde dürfte es schwer sein, die Meinung zu vertreten, dass das Domkapitel bei der Aufstellung der Wahlliste die Regierungen in keiner Art und Weise zu konsultieren verpflichtet sei<sup>79</sup>, und dass die subjektive Gewissheit der Domsenatoren über die Genehmigung genüge. Das war erkennbar nicht die Meinung der damaligen Vertragspartner. Es ist auch mit dem Zweck des Breves nicht vereinbar, dass eine der beiden Vertragsparteien darüber befinden könnte, was der andern Partei genehm oder ungenehm ist. Sicherheit, dass kein Missfälliger gewählt wird, haben die Inhaber der Staatsgewalt nur, wenn sie selber unmittelbar im Zusammenhang mit der Wahl über die Genehmigung eines Kandidaten befinden können. Auch die grösste Gewissenhaftigkeit des Domkapitels bei der Abklärung dieser Eigenschaft vermag nur zu einem subjektiven Urteil zu führen, da letztlich nur die Staatsbehörde selber beurteilen kann, wer ihr genehm oder ungenehm ist. Mehr noch als bei den Kollegialregierungen der Basler Diözesanstände zeigt sich dies bei einer Monarchie wie in Preussen, wo es geradezu undenkbar ist, dass ein Domkapitel allein hätte darüber befinden sollen, wer dem König genehm wäre. Es ist auch schwer vorstellbar, was geschehen würde, wenn das Domkapitel aus Unkenntnis jemanden zum Bischof wählen würde, der den Regierungen tatsächlich ungenehm ist, nachdem die Wahl, die kanonisch erfolgt ist, nicht mehr rückgängig zu machen ist<sup>80</sup>. Der Zweck des Breves würde in diesem Fall zweifellos nicht erreicht. An diesem ursprünglichen Zweck des Breves hat sich aber bis heute nichts geändert: er ist nach wie vor derselbe.

#### d) Ergebnis<sup>81</sup>

Das Exhortationsbreve von Papst Leo XII vom 15. September 1828 an das

<sup>77</sup> In diesem Sinne auch der Erlass Rampollas vom 26. Juli 1900 (N 43).

<sup>78</sup> Im gleichen Sinne die Note von Kardinalstaatssekretär Antonelli an den preussischen Gesandten vom 5. August 1865, wonach die Bulle den Kapiteln die Freiheit der Wahl garantiert und das Breve den Regierungen die Sicherheit gibt, dass nicht *ihr* (Sr. Majestät) ungenehme Personen auf die Bischofsstühle erhoben werden. Vgl. dazu *Stutz*, a.a.O., 139.

<sup>79</sup> *Dubler*, a.a.O., 57ff.; *Jsele*, a.a.O., 283 N 81; *Lampert*, a.a.O., Bd. 2, 385.

<sup>80</sup> Siehe vorne Pt. B, I, 3c).

<sup>81</sup> Zur Interpretation des Exhortationsbrevs kirchlicherseits und staatlicherseits sowie die Wertung in der Literatur siehe *Dubler*, a.a.O., 55ff. und *Maritz*, a.a.O., 117ff. Die Kontroverse um das Bischofswahlrecht entzündete sich in neuerer Zeit anlässlich der Bischofswahl von 1967, wobei dies vor allem eine Auseinandersetzung in der Presse war (vgl. Kap. 1, Pt. B, X). Die offiziellen kirchlichen und staatlichen Gremien bemühten sich um äusserste Zurückhaltung. Die unterschiedlichen Standpunkte sind aber nach wie vor latent vorhanden.

Basler Domkapitel ist formell ein innerkirchlicher Akt, materiell basiert das Breve aber auf einem gleichlautenden völkerrechtlichen Vertrag. Der Hl. Stuhl, das Domkapitel und die Diözesanstände sind daran gebunden. Es besteht aus diesem Grunde eine rechtliche Verpflichtung des Domkapitels, die Genehmigung der Bischofsanwärter zu berücksichtigen, wie die übrigen, vom kanonischen Recht geforderten Eigenschaften.

Wie schon vorne dargelegt worden ist, kommt es vom hier massgeblichen völkerrechtlichen Standpunkt aus betrachtet nicht darauf an, ob die Genehmigungsanforderung in der Bulle oder im Breve festgehalten ist. Beide Dokumente sind gleich verbindlich. Eine Bischofswahl unter Missachtung des Breves wäre wohl kanonisch gültig, würde aber eine schwere Völkerrechtsverletzung darstellen, woran bestimmte Folgen geknüpft werden können.

Entstehungsgeschichte, Wortlaut und Zweck des Breves führen eindeutig zum Schluss, dass das Domkapitel die Regierungen in die Vorwahlphase einzubeziehen hat, um Gewissheit darüber zu erlangen, dass die in die engere Wahl gezogenen Bischofskandidaten tatsächlich den Regierungen nicht missgefallen sind<sup>82</sup>. In welcher Art und Weise dies geschehen soll, ist von den Rechtsgrundlagen aus betrachtet offen, da kein Listenwahlverfahren vereinbart worden ist. Es ist wenig ergiebig, darüber zu streiten, ob das vereinbarte Listenwahlverfahren mehrwertig sei als die Zusicherung in einem Breve an das Domkapitel. Der Zweck ist in beiden Fällen derselbe: es soll niemand Bischof werden, der der Staatsregierung ungenehm ist. Ob diese Feststellung über das Listenverfahren oder über eine andere Vorgehensweise geschieht, ist eher zweitrangig<sup>83</sup>. An Bedeutung gewinnt die Frage erst, wenn sich, wie im Bistum Basel, trotz ursprünglicher Ablehnung das Listenverfahren einbürgert und die Staatsregierungen ein volles Ausschlussrecht beanspruchen. Es ist nicht einfach, die Frage generell zu beantworten, ob den Ständen ein unbeschränktes Streichungsrecht zusteht, falls das Domkapitel, wie es im Bistum Basel der Fall war und ist, auf Empfehlung der Nuntiatur oder aus eigenem Antrieb das Listenverfahren wählt, weil es dieses Vorgehen beispielsweise einer vertraulichen Besprechung über bestimmte Kandidaten vorzieht. Die Stände haben ihrerseits eben das Listenverfahren wegen den damit verbundenen Beschränkungen abgelehnt. Der Hl. Stuhl hat im Wissen darum, dass die Regierungen Einfluss nehmen wollen und werden, selbst einen unbestimmten Brevetext vorgeschlagen und damit in Kauf genommen, dass es unter Umständen zu einer Auseinandersetzung kommt<sup>84</sup>. Gegen ein unbeschränktes Streichungsrecht spricht aber ande-

<sup>82</sup> Die «authentische Interpretation» des Breves durch den päpstlichen Geschäftsträger Bovieri vom 19. Januar 1863 (Kap. 2 Pt. B, V) gibt daher, abgesehen von der fragwürdigen einseitigen Vorgehensweise, den Sinn des Breves nicht korrekt wieder.

<sup>83</sup> In diesem Sinne auch das Schreiben von Internuntius Bovieri an das Domkapitel vom 20. Mai 1854 (siehe Kap. 1 N 104).

<sup>84</sup> Möglicherweise ging der Hl. Stuhl davon aus, dass im Konfliktfall die Probleme auf dem Verhandlungsweg beseitigt werden können.

rerseits, dass der Hl. Stuhl in den Konkordatsverhandlungen immer wieder die Notwendigkeit der Wahlfreiheit des Domkapitels betonte, ansonsten keine kanonische Wahl stattfinden könnte.

Aus heutiger Sicht erübrigt sich die Entscheidung der Streitfrage, da, wie der nachfolgende Abschnitt zeigen wird, die Praxis von Ständen und Domkapitel bei den Bischofswahlen eindeutig in eine bestimmte Richtung weist.

##### 5. Praxis der Bischofswahlen und sonstige Hinweise

Der Praxis der Vertragspartner kommt im Völkerrecht grosse Bedeutung zu<sup>85</sup>. «L'exécution des engagements est, entre Etats, comme entre particuliers, le plus sûr commentaire du sens de ces engagements»<sup>86</sup>. Der Praxis bei der Vertragsabwicklung kommt umso grössere Bedeutung zu, wenn der Vertragstext lückenhaft und unbestimmt ist<sup>87</sup>. Rechtsansprüche können bestätigt werden oder neu entstehen, da die Staatenpraxis nicht nur deklarativ bestehendes Recht zum Ausdruck bringt, sondern «unter bestimmten Bedingungen selbst konstitutiv für seine Festigung, Änderung oder Aufhebung» ist<sup>88</sup>. Dabei spielt nicht nur das aktive Verhalten der Parteien eine Rolle, sondern auch das passive Hinnehmen eines einseitigen Anspruchs von der Gegenpartei. Aus dem langen Stillschweigen einer Vertragspartei kann auf eine Anerkennung des Anspruchs geschlossen werden<sup>89</sup>. Die Vertragspraxis kann derogierendes Gewohnheitsrecht begründen<sup>90</sup>.

Der Gang der einzelnen Bischofswahlen im Bistum Basel ist vorne ausführlich beschrieben worden<sup>91</sup>. Die Darstellung zeigt, dass das Domkapitel und die Nuntiatur<sup>92</sup> seit der ersten Bischofswahl im Jahre des Konkordatschlusses 1828 das Listenverfahren als die geeignete Art und Weise betrachten, die Meinung der Stände zu erfahren. Das Domkapitel hat nie Anstalten getroffen, eine Bischofswahl ohne Zwischenschaltung der Stände zu vollziehen. Es hat von Anfang an versucht, den irischen Wahlmodus durchzusetzen. Die Sechserliste wurde mit der ausdrücklichen Aufforderung an die Diözesankonferenz übergeben, eine genügende Anzahl Kandidaten darauf zu belassen, höchstens

<sup>85</sup> Müller, a.a.O., 171ff., 176ff. mit Hinweis (N 161) auf zahlreiche andere Autoren und Reports of ILC (zit. N 53) 221 Ziffer 15. Neuestens dazu: Wolfram Karl, Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht, in: Beiträge für öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 84.

<sup>86</sup> Sentence du Tribunal Arbitral constitué en vertu du compromis d'arbitrage signé à Constantinople entre la Russie et la Turquie le 22 juillet/4 août, vom 11. November 1912, in: UN Reports of International Arbitral Awards, Bd. 11, 433. Siehe auch Fritzmurice, 28 BYIL, 20–1 und 33 BYIL 223–5.

<sup>87</sup> Müller, a.a.O., 190.

<sup>88</sup> Müller, a.a.O., 258. Siehe auch 35f., 172ff.; Brownlie, a.a.O., 623.

<sup>89</sup> Es handelt sich um den typischen Fall der Entstehung eines Rechtsanspruchs durch «qualifiziertes Schweigen» (acquiescence). Vgl. Müller, a.a.O., 35f., 38f., 256f.; Verdross/Simma, a.a.O., 299; ICJ Reports 1962, 21; BGE 106 Ib 166–9.

<sup>90</sup> Müller, a.a.O., 183ff.

<sup>91</sup> Kapt. I, Pt. B.

<sup>92</sup> Das Domkapitel handelte jeweils auf Empfehlung der Nuntiatur, wie aus den Nuntiaturbriefen der Jahre 1828, 1854 und 1863 hervorgeht.

aber drei zu streichen<sup>93</sup>. Die zur Diözesankonferenz versammelten Ständevertreter ihrerseits haben sich auf das Listenverfahren eingelassen, aber gleichzeitig den Anspruch erhoben, notfalls sämtliche Kandidaten zu streichen. Zu eigentlichen Kraftproben ist es bei den Bischofswahlen von 1854 und 1863 gekommen, die unter dem Aspekt der Wahlfreiheit des Domkapitels in einem eher bedenklichen Kompromiss endeten. Ironischerweise war es aber gerade der von den Ständen vorgeschlagene Bischof Lachat, um dessen Person und in dessen Zeit sich die härtesten Auseinandersetzungen der Bistumsgeschichte abspielten.

Massgebend für die heutige Praxis war die Bischofswahl des Jahres 1888. Erneut wählte das wiedereingesetzte Domkapitel das Listenverfahren und gab damit nach dem Abflauen des Kulturkampfes wiederum die Bereitschaft zu erkennen, die Stände direkt in das Vorwahlverfahren einzubeziehen<sup>94</sup>. Das Verhalten der Diözesankonferenz andererseits zeigt auf, dass sich diese, nach internen Aussprachen, aber ohne ausdrücklichen Beschluss, dem System des irischen Wahlmodus im Sinne der Streichung von höchstens drei Kandidaten unterzogen hat<sup>95</sup>. Die Bischofswahl des Jahres 1888 bildet daher für das künftige Wahlverfahren ein eigentliches Präjudiz. Die Diözesankonferenz hat klar zu erkennen gegeben, dass sie mit dem Listenverfahren einverstanden ist und das Streichungsrecht auf drei Namen beschränken will. Indirekt bestätigt wurde dieser Grundsatz bei der Bischofswahl des Jahres 1906, als eine Stichwahl unter den beiden Kandidaten, die die gleiche Anzahl Ja- und Neinstimmen erhalten hatten, abgelehnt wurde mit der Begründung, dass die Liste schon drei den Regierungen genehme Kandidaten enthalte. Bei den folgenden Bischofswahlen fanden keine Streichungen mehr statt. Hingegen hat die Diözesankonferenz bis auf den heutigen Tag betont, dass sie auf das Streichungsrecht an sich nicht verzichten könne, dieses aber «als Zeichen des guten Einvernehmens» wenn möglich nicht ausüben wolle.

Neben der Praxis von Domkapitel und Diözesankonferenz können noch weitere Tatsachen erwähnt werden, die darauf schliessen lassen, dass das heute praktizierte Wahlverfahren vom Hl. Stuhl und seinen Organen als rechtskonform angesehen wird. Der wichtigste Hinweis ist die jeweilige *Konfirmation der Kapitelswahl durch den Papst*. Hätte er das Vorgehen des Domkapitels missbilligt, so wäre es seine Obliegenheit gewesen, die Bestätigung eines Gewählten zu verweigern und das Domkapitel und die Diözesanstände über die Gründe zu informieren. Durch die Tatsache der Konfirmation hat der Hl. Stuhl seinem völkerrechtlichen Partner, den Diözesanständen, zu erkennen gegeben, dass er

<sup>93</sup> Bei der ersten Bischofswahl hätten sogar nur zwei Kandidaten gestrichen werden dürfen; die Stände haben aber drei gestrichen, was schliesslich anerkannt worden ist.

<sup>94</sup> Beachtenswert ist, dass auch der Vertrag des Bundesrates mit dem Hl. Stuhl vom 1. September 1884 i.S. Nachfolge Bischof Lachats ausdrücklich vorsieht, dass der neu zuwählende Bischof dem Bundesrat genehm sein müsse (Kapt. I Pt. B, V).

<sup>95</sup> Es gibt keinen einheitlichen irischen Wahlmodus, wohl aber hat sich die Sechserliste mit der Möglichkeit der Streichung von drei Kandidaten als Hauptvariante durchgesetzt. Vgl. Stutz, a.a.O. 68f. mit Hinweis auf andere Autoren. Dubler, a.a.O., 18 N 80. Im Bistum Basel hat sich von Anfang an die Dreizahl als Richtlinie herausgebildet.

das praktizierte Vorgehen als konkordatsgemäss betrachtet. Der Hl. Stuhl hat offiziell bei der Diözesankonferenz nie protestiert gegen die Wahrnehmung der geltend gemachten Mitwirkungsrechte. Durch dieses Schweigen des Hl. Stuhles ist der Rechtsanspruch der Diözesankonferenz auf jeden Fall bestätigt worden<sup>96</sup>.

Einen indirekten Hinweis aus neuester Zeit bildet der Gang der Verhandlungen mit dem Hl. Stuhl über die Aufnahme der Stände Basel-Stadt und Schaffhausen in das Bistumskonkordat. Die Nuntiatur wollte ursprünglich die Frage einer teilweisen Änderung des Bischofswahlrechts verknüpfen mit dem Beitritt der Stände. Bekanntlich ist aber nach Einschaltung des Bundesrates das Junktim fallen gelassen worden<sup>97</sup>. Es wäre nun zweifellos an der Nuntiatur gelegen, die Frage des Bischofswahlverfahrens in die Konkordatsverhandlungen einzu beziehen, falls der Hl. Stuhl das praktizierte Verfahren als rechtswidrig und abänderungsbedürftig angesehen hätte. In Artikel 3 der Zusatzvereinbarung ist sogar ausdrücklich die Rede von «tous les droits et avantages accordés par convention du 26 mars 1828 aux autres cantons contractants»<sup>98</sup>. Darunter ist schwerlich etwas anderes zu verstehen als die Mitwirkungsrechte bei der Bischofswahl.

Aus der Tatsache im übrigen, dass die Nuntiatur aus eigenem Antrieb der Diözesankonferenz formell die Konfirmation eines neugewählten Bischofs durch den Papst jeweils mitteilt<sup>99</sup>, kann abgeleitet werden, dass die Nuntiatur die Rolle billigt, welche die Diözesankonferenz im Rahmen des Wahlverfahrens spielt.

<sup>96</sup> Der Hl. Stuhl muss sich den Grundsatz entgegenhalten lassen: «Qui tacet consentiri videtur si loqui debuisset ac potuisset» (Vgl. N 89). Dass der Hl. Stuhl den Mitwirkungsanspruch der Stände tatsächlich als Rechtsanspruch betrachtete und akzeptierte, geht aus mehreren internen Dokumenten des Hl. Stuhles hervor. So spricht Nuntius Gizzi, der letzte massgebliche Unterhändler des Hl. Stuhles bei den Basler Konkordatsverhandlungen, in einem Schreiben vom 23. September 1841 an Bischof Salzmann (im Zusammenhang mit dem Vertragsentwurf zur Aufnahme Schaffhausens als Bistumsstand) von den «commoda et privilegia», die den Basler Diözesanständen zustehen. In einem Nuntiaturschreiben vom 29. September 1841 heisst es sogar wörtlich, dass nach dem Vertragsentwurf «Gubernium Sciaffhusianum non gaudebit jure quo fruuntur alia Gubernia in electione Episcopi Dioecesiani». (Die Originalbriefe befinden sich im Diözesanarchiv.) Sogar die «authentische Interpretation» des Exhortationsbrevés vom 19. Januar 1863 spricht von den «privilegiis ipsis (den Regierungen) concessis». Es lässt sich auch auf das Schreiben Staatssekretärs Pacelli an Nuntius Bernardini vom 25. Juli 1938 hinweisen, wo in «il diritto del Capitolo o dell'autorità civile dell'elezione del Vescovo» die Rede ist (siehe Kap. I, N 143) und schliesslich geht aus einem Exposé der Spezialkommission des Domkapitels vom 23. Januar 1970, das den Ständen zugänglich gemacht worden ist, ausdrücklich hervor, dass Rom sowohl das freie Kapitelswahlrecht als auch das Recht der Stände, drei Namen von der Sechserliste zu streichen, anerkennt (Protokoll D-K vom 10. Dezember 1971, 8).

<sup>97</sup> Kap. I, Pt. B, X. Formell ging es bei der von der Nuntiatur gewünschten Änderung des Verfahrens nicht um den Einbezug der Stände, sondern um die Regelung des Informativprozesses.

<sup>98</sup> Protokoll D-K vom 6. Mai 1978, 36.

<sup>99</sup> Siehe z.B. Protokoll D-K vom 2. September 1982, 42.

## 6. Schlussfolgerungen

Die Geschichte der Konkordatsverhandlungen, der Wortlaut des Exhortationsbrevés vom 15. September 1828, dessen Rechtsnatur und dessen Sinn und Zweck sowie dessen Einordnung in den Gesamtzusammenhang der damaligen politischen Bemühungen der Staaten und des Hl. Stuhles, die zerstörte Reichskirche auf eine neue Grundlage zu stellen und die Frage der Bischofswahlrechte zu regeln, legen eindeutig den Schluss nahe, dass der Diözesankonferenz bei der Basler Bischofswahl ein Mitwirkungsrecht zusteht. Das Domkapitel muss sich vor der Bischofswahl bei der Diözesankonferenz erkundigen, ob die für eine Wahl in Betracht gezogenen Personen den staatlichen Vertretern genehm sind. Darauf haben die Stände einen rechtlichen Anspruch. Untermauert wird diese Folgerung durch die ununterbrochene und bestätigte Praxis des Domkapitels, die Diözesankonferenz in die Vorwahlphase einzubeziehen. Obschon die Stände ursprünglich den irischen Wahlmodus abgelehnt haben, bildete sich das Listenwahlverfahren als das von beiden Seiten anerkannte Mittel heraus, um die Genehmigung eines Bischofskandidaten festzustellen. Der grundsätzliche und seither unbestrittene Entscheid der Diözesankonferenz bei der Bischofswahl des Jahres 1888, drei Kandidaten auf der Sechserliste zu belassen, lässt den Schluss zu, dass die Stände den irischen Wahlmodus stillschweigend akzeptiert und auf das geltendgemachte vollständige Streichungsrecht verzichtet haben. Die Diözesankonferenz kann demnach heute von der ihr unterbreiteten Sechserliste höchstens drei Namen streichen.

Das den Ständen zustehende Streichungsrecht ist ein jus exclusionis und nicht etwa ein blosses Verfahrensrecht. Die von der Liste gestrichenen Kandidaten sind aus völkerrechtlicher Sicht nicht wählbar<sup>100</sup>. Die in der Literatur teilweise vertretene Auffassung, dass die Streichung eines Kandidaten nur eine Meinungsäusserung zu Handen des Domkapitels oder des Hl. Stuhles darstelle<sup>101</sup>, ist offensichtlich mit Sinn und Zweck des Brevés nicht vereinbar<sup>102</sup>.

Die in Deutschland breit diskutierte Frage<sup>103</sup>, ob der König oder Fürst «gereehte Gründe» für einen Ausschluss eines Kandidaten haben müsse, hat

<sup>100</sup> Dies geht deutlich aus der Note Consalvis an den preussischen Gesandten Niebuhr vom 6. Oktober 1820 hervor; zitiert bei Duhler, a.a.O., 12f. Consalvi antwortete im gleichen Sinne auch an die Regierungen von Bern und Luzern; Maritz, a.a.O., 29. Nach Mörsdorf, in: Lexikon für Theologie und Kirche, Bd. 2, 503, ist das Recht der Mindermeinung das Recht des Landesherrn, ihm minder genehme Personen von der Wahl auszuschliessen. Das Domkapitel ist an den Akt der Regierung gebunden. Der Staat braucht eine entgegen dem vereinbarten Rechte vollzogene Wahl nicht anzuerkennen. Vgl. auch Mörsdorf, a.a.O., 103.

<sup>101</sup> Siehe die bei Stutz, a.a.O., 54ff., 175f. zitierten Autoren. Nach Duhler, a.a.O., 16 ist zumindest für den irischen Wahlmodus unbestritten, dass kein kirchliches Überprüfungsrecht besteht.

<sup>102</sup> Das Verfahren der Sechserliste hat heute neben dem ursprünglichen Zweck der Ermöglichung der Streichung ungenehmer Kandidaten an sich eine Bedeutung in der Öffentlichkeit. Die Liste wird nach der bestätigten Bischofswahl publiziert. Den Personen, die auf der Sechserliste gestanden haben, kommt in der kirchlichen und weltlichen Öffentlichkeit erhöhte Anerkennung zu, was in einer grossen und oft unüberblickbaren Diözese wie jener von Basel aus überregionalen Gründen durchaus erwünscht ist.

<sup>103</sup> Siehe N 101. Nach Feine, a.a.O., 66f., ist das Recht der Regierungen, Ungenehme auszuschliessen, mit dem System der gerechten Gründe unvereinbar.

in der Literatur und in der Praxis zum Basler Bischofswahlrecht keine grosse Bedeutung erlangt<sup>104</sup>. Die Grundfrage besteht darin, ob die Diözesankonferenz jeden ihr aus irgendeinem Grunde missliebigen Kandidaten von der Liste streichen kann oder ob dafür bestimmte Gründe<sup>105</sup> vorliegen müssen. Das Basler Breve gibt darauf keine Antwort. Aus der Vorgeschichte des preussischen Breves<sup>106</sup> geht aber hervor, dass sowohl der Hl. Stuhl als auch die preussische Regierung das Aufstellen der Kandidatenliste durch das Domkapitel wie auch das Streichen durch den König als höchst verantwortungsvollen Akt angesehen haben<sup>107</sup>, was den Schluss nahe legt, dass das Streichen eines Kandidaten eine einseitige, nicht überprüfbare Handlungsweise darstellt.

Die Grundhaltung, dass die weltliche und kirchliche Gewalt in eigenständiger Verantwortung ihre Rechte wahrnimmt, gilt auch für das Basler Bischofswahlverfahren. Das Domkapitel muss schon bei der Zusammenstellung der Sechserliste Rücksicht darauf nehmen, dass nach seiner eigenen Auffassung keine den Regierungen minder genehme Kandidaten aufgestellt werden. Sämtliche auf der Sechserliste stehenden Personen sollten alle für einen Bischof erforderlichen Eigenschaften aufweisen. Die Stände ihrerseits haben nur mit grosser Zurückhaltung von ihrem Streichungsrecht Gebrauch zu machen<sup>108</sup>. Da die Abstimmung über die Kandidaten geheim stattfindet und sich kein Stand für die Stimmabgabe rechtfertigen muss, ist es wenig ergiebig darüber zu diskutieren, ob «gerechte Gründe» für eine Streichung vorliegen müssen. Das Quorum von vier Neinstimmen für eine Streichung dürfte an sich Gewähr bieten für eine «objektive» Beurteilung. Obschon die Stände eine Streichung nicht begründen müssen, ist die Forderung doch gerechtfertigt, dass nicht irgendwelche persönlichen, sondern nur in staatlichem Interesse liegenden Gründe den Ausschlag für eine Streichung geben sollten<sup>109</sup>. Es darf aufgrund des Vertrauensprinzips davon ausgegangen werden, dass die Diözesankonferenz kein Recht beanspruchen kann, willkürlich Kandidaten zu streichen. Die Ausschlussgründe lassen sich aber nicht auf die Staatssicherheit beschränken, wie dies in

zahlreichen Konkordaten dieses Jahrhunderts vorgesehen worden ist<sup>110</sup>. Der Inhalt des vereinbarten Treueeides bzw. -versprechens dürfte die Richtlinie aufzeigen, an der sich die Stände zu orientieren haben (Pt. III). Letztlich liegt es aber doch im Ermessen der Diözesanvertreter, festzustellen, ob ein Kandidat Gewähr bietet für die Wahrung des konfessionellen Friedens im Lande und für das gute Einvernehmen von Staat und Kirche. Immerhin muss aber erwähnt werden, dass nach den bestehenden Rechtsgrundlagen nicht derjenige Bischof werden soll, der den Regierungen genehm ist, sondern derjenige, der neben den erforderlichen kanonischen Eigenschaften den Regierungen nicht minder genehm ist. Die Regierungen haben deshalb keine Möglichkeit, ihren «Wunschkandidaten» durchzusetzen. Obschon Staat und Kirche an einem «guten» Bischof, an einem durch menschliche und geistige Gaben sich auszeichnenden geistlichen Führer gleichermaßen interessiert sind, liegt doch die Verantwortung für die Wahl eindeutig beim Domkapitel. Die Frage für die Diözesankonferenz ist einzig, ob einer der auf der Sechserliste stehenden Namen vom staatlichen Gesichtspunkt aus unerwünscht ist<sup>111</sup>. Mehr steht der Diözesankonferenz nicht zu.

## II. Informativprozess und Auskündigung

Nach Art. 12 des Konkordates wird der zum Bischof Erwählte vom Hl. Vater die Einsetzung erhalten, sobald dessen kanonische Eigenschaften<sup>112</sup> nach den für die schweizerischen Kirchen üblichen Formen dargetan sein werden. Diese Feststellung der kanonischen Eigenschaften durch den Hl. Stuhl wird als Informativprozess bezeichnet<sup>113</sup>.

Mit den «für die schweizerischen Kirchen üblichen Formen» ist gemeint, dass der Informativprozess, wie schon drei Jahrhunderte zuvor, durch die Nuntiatur

<sup>104</sup> Dubler, a.a.O., 10.

<sup>105</sup> In der Literatur wird häufig der Ausdruck «justes motifs de prevention» verwendet. Die Wendung beruht auf einer Note Niebuhrs an Consalvi vom 22. Juli 1820; siehe Dubler, a.a.O., 12. Dagegen vertritt Mörsdorf, a.a.O., 11, die Meinung, dass der Staat nach dem Recht der Mindergenehmtheit «jeden Kandidaten nach freien Belieben vom Bischofsstuhle fernhalten» könne. Eine Begründungspflicht existiere nicht (S. 137, 149).

<sup>106</sup> Friedberg, a.a.O., 52ff.

<sup>107</sup> Vgl. die bei Friedberg, a.a.O., 52, zitierte Aussage Consalvis, dass die Kapitel sich gewiss zur Pflicht machen würden, «gute Wahlen zu treffen, gegen welche das Gouvernement keine gerechten Gründe haben können». M.E. wird diese Stelle zu Unrecht von einigen Autoren als Beweis für das rechtliche Erfordernis von «gerechten Gründen» herangezogen (z.B. Dubler, a.a.O., 12ff.), wohl aber wird damit die Verantwortung der Regierung hervorgehoben. Gerechte Gründe im Rechtssinne zu verlangen würde eine Begründungspflicht seitens der Regierungen und eine Überprüfungsmöglichkeit der kirchlichen Behörden voraussetzen.

<sup>108</sup> Stutz, a.a.O., 70ff.

<sup>109</sup> Dubler, a.a.O., 17. In der schweizerischen Literatur wird vorallem darauf hingewiesen, dass die Diözesankonferenz das staatliche und nicht das kirchliche Interesse wahrzunehmen habe, so z.B. Gareis und Zorn, a.a.O., Bd. 2, 102ff.; Fleiner, a.a.O., 187; Jsele, a.a.O., 271.

<sup>110</sup> Es handelt sich um die sogenannte «politische Klausel» oder um das «politische Erinnerungsrecht», beispielsweise in den neuern deutschen Konkordaten. Den Regierungen kommt hier nur noch das Recht zu, beim Hl. Stuhl allgemein politische Bedenken gegen einen gewählten, aber noch nicht bestätigten Bischof geltend zu machen. Allerdings steht auch hier naturgemäss den Regierungen ein bestimmter Ermessensspielraum zu. Der definitive Entscheid darüber steht aber dem Hl. Stuhl zu. Vgl. Mörsdorf, a.a.O., 135ff., 148ff.

<sup>111</sup> Die Wahrnehmung des staatlichen Gesichtspunktes gilt unabhängig davon, ob Regierungsvertreter oder Vertreter der Landeskirchen den Stand an der Diözesankonferenz repräsentieren. Vgl. Kapt. 4, Pt. C, I 1b).

<sup>112</sup> Nach can. 378 § 1 CIC zählen als kanonische Eigenschaften: guter Ruf, mindestens 35 Jahre alt, mindestens 5 Jahre Priester, festen Glaubens und von guten Sitten, muss an Frömmigkeit, Seeleneifer, Lebensweisheit, Klugheit und an menschlichen Tugenden hervorragend und mit den übrigen Eigenschaften ausgestattet sein, die ihn für das Amt, um das es sich handelt, geeignet erscheinen lassen. Ferner wird das Doktorat oder Lizentiat einer vom Hl. Stuhle anerkannten Studienstätte in Hl. Schrift, Theologie oder in kanonischem Recht verlangt oder er muss in diesen Wissenschaften zumindest sehr erfahren sein. Vgl. Schwendenwein, a.a.O., 194f.

<sup>113</sup> Processus informativus seu inquisitionis. Vgl. zu massgeblichen kirchlichen Rechtsgrundlagen: Friedberg, a.a.O., Beilage LXXXIV; Jsele, a.a.O., 284 N 82; Maritz, a.a.O., 126ff.; Stutz, a.a.O., 132f. Siehe auch: Normae de promovendis ad episcopatum in ecclesia latina, AAS 1972, 386ff.

durchgeführt wird<sup>114</sup>. Inhaltlich besteht dieser Prozess in der Abklärung einer Reihe von Fragen über «Geburt, Alter, Weihen, bisherige Verwendungen und Anstellungen, Lebenswandel, Leumund und Bildung des Kandidaten», aber auch in der Einholung von Informationen über das zu besetzende Bistum und in der Abnahme des Glaubensbekenntnisses des Gewählten<sup>115</sup>.

Ist die Wahl nach kanonischen Formen geschehen und stehen die erforderlichen Eigenschaften des Gewählten fest, so hat dieser einen Anspruch auf Erteilung der Konfirmation und Institution durch den Papst<sup>116</sup>. Muss aus einem Mangel im Wahlverfahren oder wegen Fehlens einer erforderlichen Eigenschaft die Wahl wiederholt werden, so kommt dem Domkapitel aus besonderem Indult des Papstes erneut das Wahlrecht zu<sup>117</sup>.

Die Bestätigung der Wahl durch den Papst wird dem Domkapitel und dem Vorort der Diözesankonferenz über die Nuntiatur mitgeteilt. Nach der 1967 eingeführten neuen Praxis erfolgt erst in diesem Zeitpunkt die öffentliche Auskündigung des Gewählten<sup>118</sup>.

Es wird in der Literatur teilweise die Meinung vertreten, dass die Regelung des Informativprozesses und die Frage der Auskündigung des Gewählten eine rein innerkirchliche Angelegenheit sei, wofür ausschliesslich kanonische Regeln gelten würden<sup>119</sup>. Gestützt wird diese These auf das Fehlen einer entsprechenden Regelung im Konkordat. Auch das Domkapitel hat 1967 im Zusammenhang mit der Demission von Bischof von Streng diese Ansicht vertreten<sup>120</sup>.

Bei der Frage, welches Recht Anwendung findet, ist davon auszugehen, dass das Verfahren der Bischofswahl vertraglich vereinbart worden ist. Das kanonische Recht wird nicht als subsidiäres Recht vorbehalten. Enthält deshalb der

<sup>114</sup> Jsele, a.a.O., 284. Die verhandelnden Stände wollten einen Metropolit mit der Führung des Prozesses beauftragen, drangen aber damit nicht durch. Ebenfalls nicht durchgedrungen sind sie mit der Forderung nach Fristsetzung für die Institution des neugewählten Bischofs. Vgl. dazu: Maritz, a.a.O., 17f., 30f., 32, 41.

<sup>115</sup> Maritz, a.a.O., 127. Beim Informativprozess wird auch abgeklärt, «ob allenfalls bekannt geworden sei, dass ein Kandidat gegenüber der weltlichen Obrigkeit oder in der Politik sich bemerkbar gemacht hätte, dass das Ansehen der Kirche und der religiöse Friede gestört worden seien: Protokoll D-K vom 10. Dezember 1971, S. 22.

<sup>116</sup> Mörsdorf, a.a.O., 70; Georg May, Das Kirchenamt, in: Handbuch kath. Kirchenrecht, a.a.O., 147ff. Zur Unterscheidung «confirmation» und «institution» siehe Maritz, a.a.O., 128ff. Ich teile die Auffassung von Maritz, dass aus dem Fehlen des Begriffes «confirmation» in Art. 12 des Konkordates nicht ein Verzicht des Papstes abgeleitet werden kann, da hier das Recht der Institution jenes der Konfirmation in sich einschliesst, wie sich aus dem Zusammenhang ergibt. Die Verleihung des Bischofsamtes ist in jedem Falle ausschliesslich Sache des Papstes.

<sup>117</sup> Art. 15 der Bulle «Inter praecipua». Keine Devolution tritt ein, falls das Domkapitel die Wahl nicht innert drei Monaten nach der Sedisvakanz vornimmt: Jsele, a.a.O., 284 N 83.

<sup>118</sup> Das Konkordat bestimmt nichts über die Zeitdauer, innert welcher die päpstliche Bestätigung erfolgen soll. Das Luzerner Bistumsprojekt sah dafür drei Monate nach vollzogener Wahl vor. Die Nuntiatur verwarf aber jegliche Zeitbestimmung, auch in den spätem Konkordatsverhandlungen, als für das «Oberhaupt der Kirche und den persönlichen Charakter Sr. Heiligkeit herabwürdigendes Misstrauen». Es wäre dies eine Beleidigung für den Hl. Stuhl, «die nur Napoleon sich erlauben konnte». Vgl. Jsele, a.a.O., 226 N 43 und 284 N 84.

<sup>119</sup> Maritz, a.a.O., 125.

<sup>120</sup> Protokoll D-K vom 23. März 1967, 27ff. Die Rechtsauffassung des Domkapitels war offenbar massgeblich inspiriert durch Professor Jsele; oben zit. Protokoll S. 7f.

Vertragstext keine ausdrückliche Antwort, so liegt möglicherweise eine Lücke vor. Es gilt in diesem Fall nicht ohne weiteres kanonisches Recht<sup>121</sup>, sondern es kommen die allgemeinen Vertragsauslegungsregeln zur Anwendung. Kanonisches Recht gilt nur, soweit die Vertragspartner dies ausdrücklich oder stillschweigend vereinbart haben<sup>122</sup>.

Art. 12 des Konkordates statuiert die volle Wahlfreiheit des Domkapitels. Diese kann tangiert werden durch eine unbeschränkte Einflussnahme der Regierungen in der Vorwahlphase, aber auch durch eine vorzeitige Einflussnahme oder durch eine Nichtbestätigung des Gewählten seitens des Hl. Stuhles, falls der Gewählte die erforderlichen Eigenschaften wirklich besitzt und in einem kanonisch korrekten Verfahren bestimmt worden ist<sup>123</sup>. Informativprozess und Konfirmation berühren deshalb unmittelbar auch die Diözesankonferenz und können deshalb nicht nur unter innerkirchlichen Kriterien betrachtet werden. Dies zeigt sich deutlich bei der Frage der Wahlverkündigung.

Der Zeitpunkt der Auskündigung des Gewählten hat im Jahre 1967 zu einer grösseren Kontroverse geführt. Bis zu der in diesem Jahre vollzogenen Bischofswahl wurde der Gewählte jeweils, gemäss einem Dekretale Gregors IX von 1234, sofort nach dem Wahlakt auf der Kanzel dem wartenden Volk verkündet<sup>124</sup>. Der im Jahre 1918 in Kraft getretene Kodex änderte diese Regelung, indem der Informativprozess vor der Wahlverkündigung durchgeführt und die Ideonität des Gewählten festgestellt sein musste<sup>125</sup>. Der Hl. Stuhl trachtete nun danach, diese Regel auch bei der Wahl des neuen Bischofs von Basel erstmals durchzusetzen. Zur Diskussion standen zwei Varianten: entweder die Verlegung des Informativprozesses vor den Wahlakt oder die Aussetzung der Auskündigung bis zur erfolgten Konfirmation<sup>126</sup>. Das Domkapitel erklärte beide Varianten als zulässig. Die Diözesankonferenz hat aber m. E. mit Recht darauf hingewiesen, dass die Vorverlegung des Informativprozesses dem Wortlaut aber auch dem Sinn und Geist von Art. 12 des Konkordates wie auch der Bulle «Inter praecipua» widersprechen würde, da eine solche Regelung

<sup>121</sup> So Dubler, a.a.O., 51.

<sup>122</sup> Siehe Kap. 2 Pt. B, III.

<sup>123</sup> Es darf aus dem Konkordat und der Bulle nicht abgeleitet werden, dass der Hl. Stuhl frei sei in der Bestätigung eines Gewählten. Es müssen gravierende Fehler im Verfahren oder bei den Eigenschaften des Gewählten vorliegen, damit sich ein solcher Akt rechtfertigen würde. Keinesfalls kann der Hl. Stuhl eine Wahl nicht bestätigen, weil seiner Ansicht nach würdigere Kandidaten auf der Liste standen. In diesem rein restriktiven Sinne kann die Bemerkung von Jsele (Protokoll D-K vom 23. März 1967, S. 8) verstanden werden, dass der Hl. Stuhl einen designierten Bischof nicht einzusetzen brauche, den er als nicht idoneus befindet. Vgl. auch Mörsdorf, a.a.O., 70.

<sup>124</sup> Maritz, a.a.O., 124. Vgl. auch die interessante geschichtliche Darstellung von Jsele Eugen. Postskriptum zur Kontroverse um das Basler Bischofswahlrecht, in: Schweizer Rundschau, 66 (1967), 670ff.

<sup>125</sup> c. 330 des alten CIC. Schon der Erlass Rampollas vom 20. Juli 1900 verbot den deutschen Kapiteln die sofortige Auskündigung. Die Begründung für die neue Regelung liegt darin, dass die Konfirmation nach der alten Praxis für den Hl. Stuhl praktisch zur Farce geworden ist, indem einem gewählten und ausgekündigten Bischof schwerlich die Bestätigung versagt werden konnte.

<sup>126</sup> Siehe N 120.

faktisch einer Beschränkung der Wahlfreiheit des Domkapitels gleichkäme<sup>127</sup>. Die Vorverlegung des Informativprozesses würde deshalb eine vorgängige Konkordatsänderung bedingen.

Schwieriger zu beantworten war offenbar die Frage, ob die Aussetzung der Auskündigung bis zur päpstlichen Konfirmation rechtswidrig sei. Das Domkapitel verneinte diese Frage nicht nur unter dem Aspekt der Konkordatsverletzung, sondern auch unter dem Gesichtspunkt des kirchlichen Gewohnheitsrechtes<sup>128</sup>. Die Diözesankonferenz schloss sich diesem Argument insofern an, als sie ebenfalls davon ausging, dass das Konkordat in diesem Punkte keine Regelung enthalte und dass kirchliches oder völkerrechtliches Gewohnheitsrecht schwer nachweisbar wäre<sup>129</sup>. Sie entschloss sich deshalb, ohne Präjudiz, der Aussetzung der Wahlverkündigung bis zur Konfirmation für die bevorstehende Bischofswahl zuzustimmen.

Da diese Regelung aber stillschweigend auch für die Bischofswahl des Jahres 1982 akzeptiert worden ist, darf sie für die nächste Zukunft als definitiv gelten.

Aus heutiger Sicht drängt es sich deshalb nicht mehr auf, die vor kurzer Zeit noch umstrittene Frage der Auskündigung näher zu prüfen, da eine Wiedereinführung der alten Praxis der sofortigen Auskündigung im jetzigen Zeitpunkt unwahrscheinlich erscheint. Dennoch wirft die Kontroverse verschiedene Grundsatzfragen auf.

Im Vordergrund steht die Art und Weise der Konkordatsauslegung. Nicht jedes Schweigen des Konkordatstextes darf als Freiraum zugunsten des kanonischen Rechts betrachtet werden. Vielmehr ist vorerst abzuklären, ob die fragliche Materie eine stillschweigende Vertragsgrundlage besitzt. Neben den ausdrücklichen Vertragsbestimmungen können durchaus formlose vertragliche Abreden bestehen<sup>130</sup>. Selbst wenn nach diesen Feststellungen eine Lücke bleibt, ist wiederum abzuklären, ob nach Treu und Glauben und nach dem Gesamtzusammenhang ein stillschweigender Verweis auf das kanonische Recht vorliegt, oder ob, wie im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages zu vermuten ist, nach den allgemeinen Auslegungsregeln des Völkerrechts eine Antwort gefunden werden muss. Auf die Frage der Wahlverkündigung bezogen bedeutet dies, dass untersucht werden muss, ob nicht die Vertragspartner ausdrücklich oder stillschweigend die Dekretalenregelung Gregor's IX gegenseitig als verbindlich

anerkannt haben und sich deshalb eine schriftliche Erwähnung nicht aufdrängte<sup>131</sup>. Damit wäre die innerkirchliche Regelung zum Bestandteil des Vertrages geworden und sie könnte nicht mehr einseitig abgeändert werden. Auch wenn dieser Beweis nicht gelingt, müsste nachgewiesen werden, dass die Vertragspartner die Frage der Auskündigung als rein innerkirchliche Angelegenheit betrachtet haben und daher bewusst dem kanonischen Recht überlassen wollten. Da die sofortige Auskündigung des Gewählten einerseits Sicherheit bietet gegen eine nachträgliche Verfälschung des Wahlergebnisses oder gegen eine unerlaubte Einflussnahme und andererseits die Wahlverkündigung das Interesse der Öffentlichkeit an sich tangiert, ist eher zu vermuten, dass die Stände diese Frage nicht der beliebigen Regelung durch den Hl. Stuhl überlassen wollten, dass sie aber andererseits auch keinen Grund hatten, an der Fortführung der damals geltenden Regelung zu zweifeln. Eine Festschreibung dieser allgemeingültigen Regel drängte sich nicht auf. Demnach käme in diesem Falle das allgemeine Völkerrecht zum Tragen. Es wäre aus diesem Grunde auch nicht nach kirchenrechtlichen Kriterien abzuklären gewesen, ob aus der bisherigen Praxis Gewohnheitsrecht entstanden ist, sondern nach Völkerrecht<sup>132</sup>. Inzwischen sind aber gegenteilige Präjudizien geschaffen worden. Möglicherweise vorhandenes Gewohnheitsrecht wurde durchbrochen.

Das Problem der Auskündigung ist aber eigentlich ein zweitrangiges. Wichtiger wäre die Diskussion der Frage gewesen, ob überhaupt noch ein Informativprozess in der heute praktizierten Form angebracht ist. Der Wunsch des Hl. Stuhles, ohne öffentlichen Druck die Konfirmation vornehmen zu können, ist einerseits verständlich. Andererseits ist fast auszuschliessen, dass das Domkapitel je einen Unwürdigen zum Bischof wählen wird. Bei der Diskussion der erwähnten Fragen wurde teilweise verkannt, dass das Domkapitel Wahl- und nicht Antragsbehörde ist. Das Domkapitel wählt anstelle des Hl. Stuhles. Der Hl. Stuhl selber ist reine Bestätigungsinstanz. Sein Ermessensbereich ist ausserordentlich gering. Deshalb wurden auch die Domsenatoren im Exhortationsbreve so eindringlich auf ihre Pflichten aufmerksam gemacht. Es würde diesen

<sup>131</sup> Für diese Annahme spricht eigentlich die Darlegung von Jsele (Protokoll D-K vom 23. März 1967, S. 8), dass der Hl. Stuhl schon seit Jahrhunderten die im CIC von 1918 festgelegte Regelung anstrebe. Wenn dem so ist, dann wäre kaum verständlich, warum der Hl. Stuhl diese eigene Auffassung nicht von Anfang an in den Konkordatsverhandlungen durchgesetzt hat, ausser eben, dass dies aus Rücksicht auf gewisse politische Widerstände nicht geschah. Dieses stillschweigende Zugeständnis kann als vertragliche Einigung angesehen werden, da die Stände nach Treu und Glauben davon ausgehen durften, dass die geltende Regelung keinen Streitpunkt darstellen würde.

<sup>132</sup> Warum Jsele (zit. N 124), 672, einfach annimmt, dass ein «solches völkerrechtliches Gewohnheitsrecht kaum behauptet und noch viel weniger bewiesen werden könnte», ist nicht einzusehen. Für die völkerrechtliche Gewohnheitsrechtsbildung bedarf es keiner ausdrücklichen Anerkennung einer Übung als Recht. Diese Anerkennung kann auch aus den Umständen und der Praxis der Vertragspartner hervorgehen. Gerade im partikulären Rechtskreis (wie z.B. in der Beziehung zum Hl. Stuhl) führt das tatsächliche Verhalten einer Partei viel unmittelbarer zur Gewohnheitsrechtsbildung. Vgl. Müller, a.a.O., 80ff. Zur «*opinio juris*» und zur «Konstanz der Übung» siehe Müller, a.a.O., 82ff., 88ff., 94, 97. Völkerrechtliches Gewohnheitsrecht kann dann erfolgreich angerufen werden, «wenn die Erwartung, zukünftiges Verhalten eines andern oder anderer Staaten werde mit der bisherigen Übung konform sein, auf Grund aller Umstände des Falles gerechtfertigt erscheint» (Müller, a.a.O., 85).

<sup>127</sup> Protokoll D-K vom 23. März 1967, S. 34ff. Die Rechtsauffassung der Diözesankonferenz, insbesondere die Darlegungen von Regierungsrat Dr. Franz Josef Jeger anlässlich der Konferenz vom 31. August 1967, und die von Dr. Alfred Rötheli in der «Schweizer Rundschau» 66 (1967) 528ff. geäusserte Rechtsauffassung kann ich weitgehend teilen. Auch Maritz, a.a.O., 126 nimmt bei der Vorverlegung des Informativprozesses eine faktische Beschränkung der Wahlfreiheit des Domkapitels an. Seinen rechtlichen Erwägungen kann ich allerdings nicht folgen. Sie decken sich mit derjenigen des Domkapitels, ja geben diese sogar verkürzt wieder. Der Meinung des Domkapitels, dass der fragliche Wortlaut von Art. 12 des Konkordates keinen Vertragswillen zum Ausdruck bringe, kann ich nicht zustimmen. Es handelt sich um eine etwas eigenartige Vertragsauslegungsmethode, die m.E. von falschen Voraussetzungen ausgeht.

<sup>128</sup> Protokoll D-K vom 31. August 1967, 24ff.

<sup>129</sup> Siehe N 128.

<sup>130</sup> Müller, a.a.O., 104. Vgl. dazu auch Protokoll D-K vom 23. März 1967, 19 und 36.

Gegebenheiten entsprechen, den Informativprozess auf das absolut Notwendige zu beschränken. Die Zeitdauer bis zur Konfirmation liesse sich damit erheblich verkürzen und allfällige Fehlinterpretationen und Indiskretionen vermeiden<sup>133</sup>. Die Geheimhaltung des Namens des Gewählten während einiger weniger Tage wäre vertretbar. Es würde damit auch einem berechtigten Interesse der Öffentlichkeit entsprochen.

Die Auseinandersetzung um die Wahlverkündigung bestätigt aber auch, dass die Diözesankonferenz nicht nur durch den formellen Wahlakt des Domkapitels betroffen ist, sondern mittelbar auch durch alle weiteren Zwischenschritte bis zur eigentlichen Amtseinssetzung des Bischofs.

Anhand der aufgeworfenen Fragen wird deutlich, dass den Ständen nicht nur ein Recht auf Mitwirkung bei der Bischofswahl zusteht, sondern dass sie auch einen Anspruch gegenüber dem Hl. Stuhl besitzen, dass das Konkordat als Ganzes eingehalten wird. So hat die Kontroverse um die Wahlverkündigung eine wichtige bisher unbekannte Rolle der Diözesankonferenz deutlich werden lassen.

### III. Die Loyalitätserklärungen

Nach Art. 14 des Konkordates wird der Bischof in die Hände der Diözesanabgeordneten einen Treueeid schwören. Die aus der Zeit des Staatskirchentums stammende Eidesformel ist offensichtlich mit unserem heutigen Verständnis von Kirche und Staat nicht mehr vereinbar. Die Diözesankonferenz suchte deshalb anlässlich der Bischofswahl von 1967 aus eigenem Antrieb nach einem neuen Text. Es handelte sich aber immer noch um einen Treueeid<sup>134</sup>. In der Zusatzvereinbarung vom 2. Mai 1978 zum Konkordat von 1828 wurde eine neue «Form der Begegnung von Staat und Kirche»<sup>135</sup> vereinbart: nach Artikel 4 der Vereinbarung wird der Konkordats Eid durch eine «feierliche Erklärung»<sup>136</sup> ersetzt. Anlässlich der Bischofswahl des Jahres 1982 gab auch der Vertreter des Vorortes namens der Diözesanstände eine feierliche Loyalitätserklärung ab<sup>137</sup>.

Der Eid ist «jenes höchste und letzte Beteuerungsmittel, das eine Gewissensführung dadurch bezweckt, dass Gott zum Zeugen angerufen wird zur Bekräftigung der Wahrheit einer Aussage oder der ernstlichen Gesinnung bei Abgabe eines Versprechens»<sup>138</sup>. «Im Eid besiegelt man seine Aussagen und Versprechen durch die Berufung auf die Allwissenheit und Heiligkeit Gottes, dessen Untrüglichkeit wie zum Pfande für die eidliche Versicherung eingesetzt wird. Damit gibt der Bezeugende ein heiliges Pfand dafür, dass er seine Behauptung und

Zusage aufmerksam und sorgfältig, ohne Arglist und Täuschung nach bestem Wissen und Gewissen abgibt.»<sup>139</sup>

Der Eid hat in heutiger Zeit an Bedeutung verloren. In vielen staatlichen Gesetzen ist er durch das Gelöbnis ersetzt worden<sup>140</sup>. Der Verzicht auf eine Eidesleistung durch den neugewählten Bischof liegt weniger in den allgemeinen Zweifeln am Stellenwert des Eides begründet als in der Fragwürdigkeit des Inhaltes der konkordatsgemässen Formel<sup>141</sup>. Je nach Auslegung könnte im Eid nach Artikel 14 des Konkordates eine Unterwerfung des Bischofs unter die weltliche Gewalt gesehen werden. Die Regierung des Kantons Thurgau sah dagegen im Treueeid nur einen «normalen Amtseid eines staatlichen Amts- und Würdenträgers», der allerdings historisch richtig interpretiert werden müsse<sup>142</sup>. In der Tat kann die Eidesformel nur aus dem geschichtlichen Zusammenhang verstanden werden. Der in Artikel 14 des Konkordates verwendete Text entspricht weitgehend der Eidesformel des französischen Konkordates von 1801 und kehrt in ähnlicher Form in fast allen Konkordaten jener Zeit, sogar in jenen dieses Jahrhunderts, wieder<sup>143</sup>. «Den eigentlichen Kern der Bischofseide bildet mithin im Wandel der staatskirchenrechtlichen Systeme unverändert die politische Treuepflicht.»<sup>144</sup>

Der Übergang vom einseitigen bischöflichen Treueeid zum gegenseitigen «Austausch der feierlichen (Loyalitäts)erklärungen» markiert die grundsätzliche Wende dieses Jahrhunderts in der Beziehung von Kirche und Staat. Beide Gewalten stehen einander als gleichberechtigte Partner gegenüber<sup>145</sup>. Nach wie vor verspricht der Bischof der Eidgenossenschaft und den Kantonen die Treue. Dazu ist er, wie jeder andere Staatsbürger, auch ohne Treueversprechen verpflichtet<sup>146</sup>. Als hochgestellte Persönlichkeit mit breiten persönlichen Kontakten im weltlichen und kirchlichen Bereich hat dieses Treuebekenntnis des

<sup>139</sup> Lampert, a.a.O., Bd. I, 186.

<sup>140</sup> Zahlreiche neuere Gesetzesentwürfe (wie z.B. der Entwurf zu einem Gesetz über die Fürsprecher und die Notare des Kantons Solothurn) sehen die Möglichkeit der Eidesleistung gar nicht mehr vor. Die Begründung liegt wohl darin, dass eine immer mehr säkularisierte Welt Mühe bekundet, der Anrufung Gottes einen erhöhten Beweiswert beizumessen.

<sup>141</sup> Siehe Kapt. I, Pt. A, IV, 4.

<sup>142</sup> Protokoll D-K vom 10./11. Februar 1968, 30. In der alten Eidgenossenschaft habe jeder Beamte (und der Bischof gelte bezüglich der Temporalien als solcher) einen Amtseid abzulegen gehabt. Dieser Eid habe grundsätzlich aus einer Gehorsams- und Treuepflicht des Individuums und der Verpflichtung andererseits bestanden, alles zu tun, was dem Land oder der Herrschaft (heute Staat) diene und alles zu unterlassen, was dem Land und der Herrschaft Schaden zufügen könne. Da es sich aber beim Bischof um ein geistliches Amt handle und er dieses Amt zu Nutzen der Kirche ausüben müsse, sei er von der positiven Verpflichtung, zum Nutzen des Staates beizutragen, entbunden worden. Weil er als Bischof dem Papst als ausländischem Staatsoberhaupt unterstellt sei, habe er sich aber verpflichten müssen, nichts dem Staate Schädliches zu unternehmen.

<sup>143</sup> Zu den verschiedenen Eidesformeln vgl. Weber, a.a.O., 66ff.

<sup>144</sup> Weber, a.a.O., 72. Daran ist nach Weber auch die politische Unbedenklichkeit eines Kandidaten zu beurteilen. Im Erlass Rampollas vom 20. Juli 1900 (N 43) ist ebenfalls vom Erfordernis der Treue eines Bischofs gegenüber dem Landesherrn die Rede.

<sup>145</sup> Vgl. dazu Kapt. 5, Pt. B, IV.

<sup>146</sup> Speziell bekräftigt in Art. 49 Abs. 5 BV. Entfallen ist die Gehorsamspflicht. Die thurgauische Regierung weist darauf hin (zit. in N 142), dass der Bischof mit der neuen Formel auch gegenüber den Ständen, deren Bürger er nicht ist, eine Verpflichtung eingeht.

<sup>133</sup> Protokoll D-K vom 1. November 1982, 53f.

<sup>134</sup> Kapt. I, N 154.

<sup>135</sup> Protokoll D-K vom 6. April 1976, 26.

<sup>136</sup> Kapt. I, N 161.

<sup>137</sup> Kapt. I, N 161.

<sup>138</sup> Lampert, a.a.O., Bd. I, 156.

Bischofs aber nach wie vor eine tiefere Bedeutung als nur die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten. Es ist mit ein Bekenntnis zu unserem Staatsverständnis überhaupt. Das wird vorallem dort seine Bedeutung haben, wo die Stellungnahmen und Handlungen des Bischofs neben dem religiösen auch den politischen Bereich tangieren<sup>147</sup>.

Im weitem enthält die heutige bischöfliche Erklärung das positive Versprechen, das gute Einvernehmen zwischen Staat und Kirche, den religiösen Frieden und das Wohl des Schweizervolkes zu fördern. Die alte negative Verpflichtung, alles zu unterlassen, was dem Staate schadet, hat sich gewandelt in die positive Verpflichtung, aktiv die erwähnten Ziele anzustreben. Das ist weit mehr als einem gewöhnlichen Staatsbürger aufgetragen ist. Der Bischof übernimmt mit diesem Versprechen eine Mitverantwortung für den innern Frieden im Lande.

Die «Gegenerklärung» des Präsidenten der Diözesankonferenz stellt ein Loyalitätsversprechen der Stände gegenüber der Kirche dar. Sie dürfte in dieser Form einmalig sein. Der Staat anerkennt formell die Eigenständigkeit der Kirche. Dieses Versprechen betrifft wohl nicht nur den Bischof persönlich oder das Bistum, sondern alle kirchlichen Einrichtungen in den Diözesanständen. Es ist damit auch eine Leitlinie für die staatskirchenrechtliche Gesetzgebung in den Kantonen. Die Zusicherung des Staates, auch seinerseits das gute Einvernehmen mit der Kirche und den religiösen Frieden zu fördern, beinhaltet die aus historischer Warte durchaus zu Recht hervorgehobene Einsicht, dass beide Seiten zu einem Gelingen beitragen müssen.

Die heutige Form der «Begegnung von Staat und Kirche» ist sinnvoll und angebracht. Eine ersatzlose Streichung des früheren Eides wäre schade gewesen. Nur am Rande sei erwähnt, dass auch die äussere Gestaltung dieser feierlichen Begegnung das Bestehen, aber auch das Zusammengehen dieser beiden Gewalten eindrücklich aufzeigt<sup>148</sup>.

#### IV. Der «Landesherrliche Bewilligungsakt»

Seit der ersten Bischofswahl des neuumschriebenen Bistums Basel ist es Übung, dass die Diözesankonferenz dem Bischof, nachdem dieser den Treueeid geleistet hat, die landesherrliche Bewilligung erteilt, «von dem ihm verliehenen bischöflichen Stuhle der Diözese Basel förmlichen Besitz» zu ergreifen<sup>149</sup> «und

<sup>147</sup> Die Wendung «wie es einem Bischof geziemt» entstammt offenbar dem österreichischen Konkordat von 1855. In der Literatur herrscht darüber Meinungsverschiedenheit, ob dieser Zwischensatz eine Einschränkung oder eine Vertiefung der Treuepflicht beinhaltet: vgl. *Weber*, a.a.O., 68f. M.E. ist die Wendung heute eher formelhaft, keineswegs aber einschränkend zu verstehen.

<sup>148</sup> Auch nach dem Abgang von der alten Eidesformel ist es so, wie die thurgauische Regierung schreibt (zit. in N 142), dass «alle Beteiligten ergriffen von der Macht der kirchlichen Tradition den Akt tief erleben» werden.

<sup>149</sup> Nach kanonischem Recht ergreift ein Bischof von seiner Diözese förmlich Besitz, indem er selbst oder durch einen Vertreter dem Domkapitel in Gegenwart des Kanzlers der bischöflichen Kurie das Apostolische Einsetzungsschreiben vorweist. Der Kanzler hat den Vorgang in den Akten zu vermerken (c. 382 § 3 CIC). Vgl. *Schwendenwein*, a.a.O., 195.

zu diesem Ende die kirchliche Konsekration über sich ergehen» zu lassen. «Zugleich sichern wir ihm», heisst es weiter, «insoweit es von Staates wegen geschehen mag, Namens und aus Auftrag der hohen Diözesanstände, alle jene Rechte, Genüsse und Vortheile zu, welche mit dem bischöflichen Oberhirtenamte verbunden sind, deren Bewahrung und Beschützung, so wie seiner Person, die hohen Diözesanstände sich zur unverbrüchlichen Pflicht machen»<sup>150</sup>.

Bei der letzten Bischofswahl des Jahres 1982 wurde dieser Text geändert. Zwar ist nach wie vor vom «landesherrlichen Bewilligungsakt» die Rede, aber die Stände «bewilligen» dem Bischof nicht mehr den Antritt der Bistumsverwaltung, sondern sie «stimmen zu», dass er «von dem verliehenen bischöflichen Stuhle der Diözese Basel Besitz ergreife, womit er in alle jene Rechte und Pflichten eintritt, die mit dem Amt des bischöflichen Oberhirten der Diözese Basel verbunden sind»<sup>151</sup>.

Der landesherrliche Bewilligungsakt ist Ausdruck des Plazetrechts (*jus place-ti regii*), das zu Beginn des letzten Jahrhunderts in praktisch allen paritätischen Staaten in Übung stand<sup>152</sup>. Das Plazetrecht beruht auf dem Gedanken, dass kirchliche Erlasse zu ihrer Wirksamkeit staatlicher Anerkennung bedürfen. Dies entsprach dem damaligen Staatskirchenrecht. Der Vorbehalt der landesherrlichen Rechte bei der Plazetierung der Bulle «*Inter praecipua*»<sup>153</sup> war deshalb an und für sich nichts Aussergewöhnliches<sup>154</sup>. Als reine Polizeibewilligung aber (auch im damaligen Sinne) konnte und kann aber der Bewilligungsakt zum Bistumsantritt nicht mehr beinhalten als die einseitige Feststellung, dass das Verfahren der Bischofswahl konkordatsgemäss abgelaufen und damit die Einsetzung in die Temporalien erfolgt ist. Es handelt sich um eine reine Formalität. Die Bewilligung zu verweigern wäre entweder rechtswidrig oder die falsche Vorgehensweise. Ist nämlich das Verfahren korrekt abgelaufen, besitzt der Gewählte einen Anspruch auf den Antritt der Bistumsverwaltung<sup>155</sup>. Liegen aber Mängel vor — wie beispielsweise die Wahl eines ungenehmen Kandidaten —, so hat die Diözesankonferenz beim Hl. Stuhl vorstellig zu werden und mit ihm eine Lösung zu finden. Jedenfalls lässt sich mit der Verweigerung der Bewilligung der Antritt der Bistumsverwaltung durch den Bischof nicht verhindern.

<sup>150</sup> *Fleiner*, a.a.O., 142. Letztmals wurde die Formel im Jahre 1968 verwendet. Siehe Protokoll der Konferenz D-K vom 10./11. Februar 1968, 37. Am 26. Oktober 1830 hat die Diözesankonferenz beschlossen: «Ohne vorherige landesherrliche Bewilligung durch die Diözesanstände soll keine Installation eines Bischofs, Weihbischofs oder eines Dignitars am Domkapitel Platz finden dürfen.» Abgedruckt bei *Fleiner*, a.a.O., 288.

<sup>151</sup> Protokoll D-K vom 31. Oktober/1. November 1982, S. 50.

<sup>152</sup> Zum Plazetrecht allgemein und in der Schweiz siehe *Lampert*, a.a.O., Bd. 2, 148ff. Auch in Preussen wurde den vereinigten Bischöfen eine Anerkennungsurkunde ausgestellt. Siehe *Friedberg*, a.a.O., 385 und Beilage LXXXVII.

<sup>153</sup> Siehe Kap. I, Pt. B, III, 2.

<sup>154</sup> So auch *Dubler*, a.a.O., 52.

<sup>155</sup> Nach Art. 12 des Konkordates ist eindeutig der Papst zuständig für die Einsetzung des Gewählten. Mit der Institution erwirbt der Gewählte einen definitiven Anspruch, aber auch die Verpflichtung, das Amt anzutreten (can. 382 § 1 CIC). Vgl. *Georg May*, Das Kirchenamt, in: *Handbuch kath. Kirchenrecht*, a.a.O., 144.

Aus den gleichen Gründen ist auch eine «Deplazetierung» oder eine «Amtsenthebung» eines Bischofs rechtswidrig oder bildet das falsche Verfahren. In keinem Falle können die Stände dem Bischof die Ausübung seines Amtes untersagen<sup>156</sup>. Sind die Stände der Ansicht, dass der amtierende Bischof seine Verpflichtungen, wie sie im Treueversprechen zum Ausdruck kommen, nicht einhält, so bleibt ihnen als einzige Möglichkeit, mit dem Hl. Stuhl in Verbindung zu treten, falls im direkten Gespräch mit dem Bischof kein Einvernehmen zu erzielen ist.

*Der landesherrliche Bewilligungs- oder Zustimmungsakt hat heute jegliche Bedeutung verloren und widerspricht in augenfälliger Weise unserem Verständnis von Kirche und Staat*<sup>157</sup>. Es wäre deshalb angebracht, wenn die Diözesankonferenz ihre Beschlüsse vom 6. Juli 1829 und vom 26. Oktober 1830<sup>158</sup> vorbehaltlos aufheben oder stillschweigend auf deren Vollziehung verzichten würde<sup>159</sup>.

Möglicherweise hängen die Diözesanvertreter aus rein protokollarischen Gründen am bisherigen Bewilligungsakt, da die Unterzeichnung dieses Dokumentes durch alle Diözesanvertreter und dessen förmliche Übergabe an den neuen Bischof einen sinnfälligen und würdigen Abschluss der weltlichen Zereemonie bildet. Das gleiche Ziel liesse sich, nachdem nun auch der Präsident der Diözesankonferenz eine feierliche Erklärung abgibt, dadurch erreichen, dass der Bischof sein Treueversprechen und die Diözesanabgeordneten ihre Loyalitätserklärung unterzeichnen würden. Die anschliessende gegenseitige Überreichung der unterzeichneten Dokumente würde in erhöhtem Masse als bisher das Bestehen von zwei eigenständigen, aber miteinander verbundenen Gewalten aufzeigen.

Aus rein formellen Gründen könnte der Präsident der Diözesankonferenz in seiner Schlussklärung darauf hinweisen, dass nun, nach der gegenseitigen Übergabe der Dokumente, der Bischof — insoweit es von Staates wegen geschieht — in alle Rechte und Pflichten eintritt, die mit dem Amte des bischöflichen Oberhirten der Diözese Basel verbunden sind.

## V. Mitwirkung bei der Wahl des Weihbischofs?

Nach Artikel 16 des Konkordates wird die Diözese mit einem Weihbischof versehen, wenn die Stände Basel, Aargau und Thurgau beitreten werden. Obschon dies bereits 1829 der Fall war, wurde der erste Weihbischof erst im Jahre 1975 gewählt. Das Wahlrecht steht dem Bischof zu. Über die Anforder-

<sup>156</sup> Die am 29. Januar 1873 ausgesprochene Amtsenthebung von Bischof Lachat war deshalb rechtswidrig.

<sup>157</sup> Siehe Kapt. 5, Pt. B. IV.

<sup>158</sup> Fleiner, a.a.O., Beilage XXX.

<sup>159</sup> Zur Kritik am landesherrlichen Bewilligungsakt siehe auch Maritz, a.a.O., 136ff.

ungen an das Wahlverfahren und die Person des zu Wählenden bestehen keine Bestimmungen<sup>160</sup>.

Ein Weihbischof wird ordentlicherweise bestellt, wenn wegen der Grösse des Bistums oder zufolge persönlicher Umstände (z. B. Alter, Krankheit) des Bischofs dieser ausserstande ist, sein bischöfliches Amt persönlich zu versehen<sup>161</sup>. Nach der Bulle handelt es sich beim sogenannten Weihbischof<sup>162</sup> um einen Auxiliarbischöf, der dem bischöflichen Sitz zugeteilt ist und dem deshalb kein Nachfolgerecht zukommt. Er kann sämtliche Weihehandlungen vornehmen. Im übrigen hat er die Aufgaben, die ihm der Hl. Stuhl oder der Diözesanbischof zuteilen.

Die Ernennung eines Weihbischofs ist, aus staatlicher und kirchlicher Sicht, nicht wünschbar. «Die Homogenität der Bistümer (verlangt möglichst einheitliche Führung) legt nahe, nur so grosse Bistümer anzustreben, dass keine Weihbischofe notwendig werden.»<sup>163</sup> Fleiner vermutet zwar, was historisch durchaus richtig sein dürfte, dass die Stände aus finanziellen Erwägungen darauf gedrängt haben, dass kein Weihbischof ernannt wird<sup>164</sup>. Aus heutiger Sicht ist es eher die kirchliche Seite, die Bedenken hegt gegen die Ernennung von Weihbischofen, wo dies nicht dringend notwendig ist<sup>165</sup>.

Dem Weihbischof des Bistums Basel steht an sich kein Nachfolgerecht zu. *Das Domkapitel und die Diözesankonferenz sind bei der Wahl des Basler Diözesanbischofs rechtlich völlig frei.* Faktisch aber sind durchaus Probleme möglich. Hat sich der Weihbischof bewährt und allgemeine Anerkennung gefunden, dürfte es für das Domkapitel schwierig sein, ihn nicht zu berücksichtigen. Eine Nichtwahl könnte innerhalb und ausserhalb der Kirche des Bistums missverstanden werden und unter Umständen die Aufgabe des neugewählten Bischofs erschweren, zumal der Weihbischof seine Funktionen weiterhin ausübt. Sprechen daher nicht offensichtlich sachliche oder persönliche Gründe gegen die Wahl des Weihbischofs zum Bischof, dürfte die Bischofswahl vorgezeichnet sein<sup>166</sup>. Obschon der Bischof bei der Ernennung des Weihbischofs das Domka-

<sup>160</sup> Die Diözesankonferenz fasste im Jahre 1830 auch in dieser Sache einige Beschlüsse. Siehe Fleiner, a.a.O., 210 N 3. Aus den gegenwärtigen Statuten des Domkapitels lässt sich keine Antwort entnehmen.

<sup>161</sup> Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz (Dokumentation), 18f. und Jsele, a.a.O., 5. Es wird unterschieden zwischen persönlichen Koadjutoren, denen allenfalls ein jus succedendi zukommt und Bistumskoadjutoren, die dem Bischofssitz ständig beigegeben sind.

<sup>162</sup> In Deutschland (und in der Schweiz) führen die persönlichen Koadjutoren ohne Nachfolgerecht und die Bistumskoadjutoren den Titel «Weihbischof». Bistumskoadjutoren werden sonst als Auxiliar- oder Hilfsbischofe bezeichnet. Vgl. Joseph Listl, Koadjutor und Auxiliarbischöf, in: Handbuch kath. Kirchenrecht, a.a.O., 348 ff. Nach dem neuen Codex wird nur noch unterschieden zwischen Auxiliarbischöfen, die auf Antrag des Diözesanbischofs ernannt werden, und Auxiliarbischöfen und Koadjutoren, die der Hl. Stuhl von Amtes wegen ernannt (c. 403).

<sup>163</sup> Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz, Dokumentation, S. 11 Pt. 4 und Kommissionsbericht, S. 15 lit. f.

<sup>164</sup> A.a.O., 209f.

<sup>165</sup> Siehe N 163.

<sup>166</sup> In diesem Sinne ist auch der I. Weihbischof Dr. Otto Wüst im Jahre 1982 zum Bischof gewählt worden.

pitel konsultieren wird, ist er an die Vorschläge des Kapitels nicht gebunden. Die Wahlfreiheit des Domkapitels bei der Bischofswahl ist deshalb stark eingeschränkt, wenn nicht gar zur formellen Prozedur degradiert.

Auch die Stände sind in der Ausübung ihrer Rechte nicht mehr frei, wenn der Weihbischof auf der Sechserliste steht. Eine formelle Streichung des Weihbischofs würde diese Person auch in ihrer angestammten und fortwährenden Funktion unhaltbar werden lassen. Wollen die Stände aus bestimmten Gründen nicht, dass der Weihbischof Diözesanbischof wird, dürfte die Lage nach bisherigem Verfahren heikel sein, wenn ein Konflikt von Kirche und Staat vermieden werden soll.

Eine grundsätzliche Lösung des Problems aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen ist nicht möglich<sup>167</sup>. Es soll weder vermieden werden, dass ein guter Weihbischof Bischof werden kann, noch ist es erwünscht und üblich, vor der Ernennung eines Weihbischofs das Listenverfahren durchzuführen. Dies würde dem Weihbischof eine dem Bischof ebenbürtige Stellung verschaffen, was weder im Interesse der kirchlichen noch der staatlichen Behörden liegt<sup>168</sup>. Eine Lösung ist wohl nur in der Praxis zu finden. Das Verfahren der Sechserliste bei der Bischofswahl hat sich zwar seit der ersten konkordatären Bischofswahl eingebürgert, aber das Domkapitel ist nicht verpflichtet, einzig auf dem Weg des Listenverfahrens die Meinung der Stände zu erkunden. Erhält das Domkapitel ernstzunehmende Hinweise, dass einzelne Stände einer in Aussicht genommenen Bischofswahl des Weihbischofs negativ gegenüberstehen, kann es diesen Punkt als Vorfrage der Diözesankonferenz oder einer Delegation der Konferenz unterbreiten um zu vermeiden, dass die Person des Weihbischofs allenfalls von der Sechserliste gestrichen wird<sup>169</sup>. Darf aber das Domkapitel annehmen, dass der Weihbischof allen Ständen genehm sein wird, kann ohne weiteres direkt das übliche Listenverfahren durchgeführt werden.

Die Bischofswahl eines Weihbischofs ist in erster Linie eine Frage der Wahlfreiheit des Domkapitels. Sollte es Übung werden, dass der Weihbischof des Bistums Basel zum Diözesanbischof gewählt wird, dürfte dies längerfristig die konkordatäre Wahlfreiheit des Kapitels aushöhlen. Dies liegt weder im Interesse des Bistums noch der Diözesankonferenz. Es ist daher letztlich eine Frage der Klugheit und Weisheit des Bischofs, wen er unter Berücksichtigung dieses wichtigen Gesichtspunktes zum Weihbischof bestimmen wird.

<sup>167</sup> Der nachfolgende Text enthält deshalb vor allem persönliche Erwägungen.

<sup>168</sup> Eine Voranfrage bei der Diözesankonferenz ist auf Grund der Stellung des Weihbischofs nicht gerechtfertigt und würde wohl faktisch gerade zu einem «jus succedendi» führen.

<sup>169</sup> Ein solches Vorgehen würde den Betroffenen nicht blossstellen, da er formell nicht auf der Sechserliste gestanden hat, die später publiziert wird. Daraus muss aber nicht abgeleitet werden, dass auf das Listenverfahren in diesem Falle überhaupt zu verzichten sei. Wie vorne dargelegt (N 102), kommt der Sechserliste in der Öffentlichkeit an sich eine gewisse Bedeutung zu.

## VI. Weitere Rechte

### 1. Vermögensrechte

Die Frage der Vermögensrechte hängt zusammen mit der Frage der Rechtspersönlichkeit der Diözesankonferenz, welche im nächsten Kapitel behandelt wird (Pt. A, III, 8). Auch unter Annahme dieser Rechtspersönlichkeit besitzen aber die eigenen Vermögensrechte der Diözesankonferenz keine grosse Bedeutung, da der Vorort in diesem Bereich vorwiegend eine treuhänderische Funktion wahrnimmt (Kapt. 4, Pt. D).

Der Diözesanfonds der konstanzer Stände, der im Jahre 1804 im Vertrag der Eidgenossenschaft mit Kurbaden begründet worden ist, war als fiduziarische Stiftung ursprünglich im Gesamteigentum dieser Stände. In der Folge wurde dieses gemeinschaftliche Eigentum aufgelöst und der Diözesanfonds nach der Zahl der Kommunikanten auf die einzelnen Stände verteilt. Seither obliegt es diesen Ständen, den Stiftungszweck des Diözesanfonds zu erfüllen<sup>170</sup>. Es ist daher nicht Aufgabe der Diözesankonferenz, über die Verwendung der Diözesanfondsgelder zu beschliessen.

### 2. Aufsichtsrechte über diözesankirchliche Stiftungen

Nach § 33 des Langenthaler Gesamtvertrages sollen alle der Diözese zufallen und für diese bestimmten «Zuflüsse durch Legationen, Donationen usw.» als wirkliches Diözesangut verwaltet werden «und den gesamten Diözesanständen im Verhältnis ihrer zu leistenden Beiträge zufallen»<sup>171</sup>. Erst seit der Kulturkampfzeit hat sich, gestützt auf diese Bestimmung, eine Aufsicht über das den diözesankirchlichen Institutionen gestiftete Vermögen durch die Diözesankonferenz herausgebildet. Der Zweck der Kuratel ist die Kontrolle der ungeschmälernten Erhaltung der Diözesanfoundationen im Interesse der Stände. Verwaltet werden die Fonds durch die Bistumsorgane<sup>172</sup>. Unmittelbare Aufsichtsinstanz (Revisionskommission) ist eine Dreierkommission aus Konferenzdelegierten der Kantone Luzern, Aargau und Basel-Landschaft<sup>173</sup>. Die Revisionskommission

<sup>170</sup> *Jsele*, a.a.O., 353ff. Der ursprüngliche Stiftungszweck, ein die konstanzer Stände umfassendes Bistum vermögensmässig zu dotieren, konnte infolge Misslingens dieser Bestrebungen nicht erreicht werden. Aber auch bezogen auf das Bistum Basel ist der Stiftungszweck bis heute nicht erfüllt. In den Konkordatsverhandlungen konnte die bestimmungsgemässe Übergabe der Vermögenswerte an das Bistum infolge der Opposition einiger Stände nicht durchgesetzt werden. Einzelne Kantone sind nach wie vor Eigentümer dieser Vermögenswerte, andere haben sie an die Landeskirchen abgetreten (*Jsele*, a.a.O., 360). An der Zweckbestimmung ist damit nichts geändert worden.

<sup>171</sup> Die Begründung für diese Bestimmung liegt in der besonderen Natur des Basler Diözesanverbandes. Es sollte vorsorglicherweise bestimmt werden, was mit dem Stiftungsvermögen im Falle der Auflösung des Diözesanverbandes geschieht. Vgl. *Jsele*, a.a.O., 350f.

<sup>172</sup> *Jsele*, a.a.O., 352.

<sup>173</sup> *Jsele*, a.a.O., 351f. Protokoll D-K vom 26. November 1896, 3ff. Es handelt sich um drei Stiftungen, die überprüft werden: das Neveu-, das Linder- und das Rudolf-Legal. Stiftungszweck ist vor allem die Unterstützung armer Kirchen und Priester sowie von Theologiestudenten.

sion überprüfte bis zum Jahre 1968 alle zwei Jahre den Vermögensbestand und die kirchliche Verwaltung des Vermögens. Das Ergebnis wurde jeweils den Ständen mitgeteilt und einer nachfolgenden Diözesankonferenz zur Genehmigung unterbreitet. Im übrigen vermittelte die Revisionskommission den Übergang der Foundationen vom Bistumsverweser auf den neugewählten Bischof<sup>174</sup>.

Mit Beschluss vom 10. Februar 1968 löste die Diözesankonferenz die «seinerseits bestellte Revisionskommission» auf und bestimmte gleichzeitig, dass der Übergang der drei Diözesanfonds auf den neuen Bischof jeweils in einem Protokoll festgehalten werden soll, das den Diözesanständen zugesandt wird. Der Vorort wurde mit der Überprüfung der Fonds, die alle vier Jahre stattfinden soll, beauftragt, worüber die Stände zu orientieren sind<sup>175</sup>.

Es ist nicht ganz verständlich, warum die Diözesankonferenz im Jahre 1968 auf die Revision dieser Stiftungen nicht ganz verzichtet hat. Eine Berufung auf § 33 des Langenthaler Gesamtvertrages erscheint jedenfalls heute als sehr fragwürdig. Eine andere Rechtsgrundlage ist aber nicht ersichtlich. Es wäre an der Zeit, dieses Kulturkampfrelikt vollständig zu beseitigen<sup>176</sup>.

### 3. Andere Aufsichtsrechte

Das in § 28 des Langenthaler Gesamtvertrages (und Zusatzartikel) stipulierte jus inspiciendi et cavendi in Bezug auf die Priesterseminare und das in § 38 enthaltene Plazetrecht beruhen weder auf dem Konkordat noch auf einer stillschweigenden Zustimmung des Hl. Stuhles und entbehren – jedenfalls heute – jeglicher verfassungsmässigen Grundlage in den Diözesanständen<sup>177</sup>. Seit dem Abklingen des Kulturkampfes übt die Diözesankonferenz diese Aufsichtsrechte auch nicht mehr aus.

## C. PFLICHTEN

### I. Priesterseminar

Nach Artikel 8 des Konkordates wird «zu Solothurn, dem Sitze des Bischofs und des Domkapitels», ein Seminar errichtet, «wofür die Regierungen die

<sup>174</sup> Protokoll D-K vom 4. Dezember 1967, 17.

<sup>175</sup> Protokoll D-K vom 10./11. Februar 1968, 10. Die Gesamtsumme der Legate beträgt heute 290 500 Franken. Das Neveu-Legat, das aus Titeln der K.K. Österreichischen Staatsschulden-Verschreibung besteht, ist an der Diözesankonferenz vom 31. Oktober 1982 abgeschrieben worden, da es sich um Non-valeur-Papiere handelte.

<sup>176</sup> Die von den Ständen ausgeübte Stiftungsaufsicht ist reine Formsache. Die Verwendung der Erträge beispielsweise wird nicht kontrolliert. Die «Stiftungsaufsicht» ist aber auch inkonsequent, da sie sich nur auf einen Teil der Bistumsstiftungen erstreckt.

<sup>177</sup> Selbst wenn die Stände in Erfüllung ihrer Verpflichtung aus Art. 8 des Konkordates das Priesterseminar fondieren würden, könnten sie daraus kein Aufsichtsrecht ableiten. Vgl. dazu: Jsele, a.a.O., 311 und Dubler, a.a.O., 89f.

Stiftungsfonds und die Gebäulichkeiten liefern werden». Schon während den Konkordatsverhandlungen war die Frage eines oder mehrerer Priesterseminare kontrovers. Es konnte schliesslich der in Artikel 8 enthaltene Kompromiss gefunden werden<sup>178</sup>. Schwieriger noch als diese Vereinbarung gestaltete sich aber die Realisierung dieses Vertragspunktes. Die von den Ständen gemachten Auflagen, besonders die Aufsichtsrechte, waren für die kirchliche Seite nicht annehmbar. Die im Jahre 1858 abgeschlossene Seminarkonvention hatte nur kurze Zeit Bestand. Am 2. April 1870 hob die Diözesankonferenz das Priesterseminar wieder auf. Nachdem 1876 auch der weitere Versuch von Bischof Lachat gescheitert war, ohne Mitwirkung der Stände ein rein kirchliches Seminar zu führen, errichtete dieser 1878 in Luzern vorerst ein Ordinandenseminar, später ein eigentliches Priesterseminar<sup>179</sup>. Im Jahre 1921 erhielt dieses Seminar das Statut einer kirchlichen Stiftung (Stiftung St. Beat); 1928 erfolgte die Verlegung des Ordinandenkurses in ein besonderes Seminar nach Solothurn. Seit einigen Jahren finden diese Kurse aber wiederum in Luzern statt. Die Seminarkurse wurden und werden seit der Aufhebung des Seminars in Solothurn aus eigenen kirchlichen Mitteln des Bistums betrieben. Die Stände leisten keinerlei Beiträge. Dieser Zustand ist zweifellos konkordatswidrig<sup>180</sup>.

Ein Verzicht des Hl. Stuhles auf die Erfüllung von Artikel 8 des Konkordates liegt nicht vor<sup>181</sup>. Auch ein stillschweigender Verzicht kann nicht angenommen werden, nachdem sich die Bischöfe in den ersten Jahrzehnten des Konkordates aktiv um die Errichtung eines konkordatsgemässen Seminars bemühten. Diese Bestrebungen scheiterten letztlich am konkordatswidrigen Verhalten der Stände. Um überhaupt die Ausbildung des geistlichen Nachwuchses garantieren zu können, mussten die Bischöfe nach andern Lösungen suchen. Dieses Verhalten bedeutet aber noch keinen Verzicht, auch wenn die Forderung nach Erfüllung dieses Konkordatspunktes nicht regelmässig wieder vorgebracht wird.

Der Hl. Stuhl und die Bistumsorgane nehmen offenbar heute den vertragswidrigen Zustand als das kleinere Übel in Kauf, um in dieser für die Kirche so wichtigen Frage der Priesterausbildung von den Ständen vollständig unabhängig zu sein.

<sup>178</sup> Vgl. Jsele, a.a.O., 306f. und Dubler, a.a.O., 79ff.

<sup>179</sup> Siehe Kapt. I, Pt. B, 11.

<sup>180</sup> Faktisch hat der Kanton Luzern nach der Ausweisung von Bischof Lachat einen Teil der Verpflichtungen übernommen, die der Kanton Solothurn hätte erfüllen müssen. Vgl. dazu Wigger, S. 18f., zit. in N 183. Der Betrieb des Priesterseminars wird heute vor allem aus Pensions- und Opfergeldern bestritten. Durch die Führung einer theologischen Fakultät und eines Katechetischen Instituts trägt der Kanton Luzern die finanzielle Hauptlast der Theologenausbildung.

<sup>181</sup> Zum völkerrechtlichen Verzicht: Verdross/Sinma, a.a.O., 342f.; Seidl/Hohenveltern, a.a.O., Rz 136, 267; Hanns Engelhart, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, 587f. Zur Annahme eines Verzichts verlangt das Völkerrecht die subjektive Verzichtsfähigkeit und die objektive Verzichtbarkeit auf einen Anspruch. Die Nichtausübung eines Rechts stellt für sich allein keinen Verzicht dar. Ein stillschweigender Verzicht ist zwar möglich, darf aber nicht vermutet werden.

## II. Bischöfliche Wohnung

Artikel 10 des Konkordates bestimmt, dass dem Bischof und den zur Residenz verpflichteten Domherren ihrer Würde angemessene Wohnungen anzuweisen sind. Nach § 17 des Langenthaler Gesamtvertrages ist jede Regierung selber für die Zuweisung der Wohnungen ihrer residierenden Domherren verantwortlich. Ausschliesslich dem Stand Solothurn ist aber die Verpflichtung übertragen worden, «dem Bischof eine, seiner Würde angemessene, freie Wohnung» anzuweisen und den Unterhalt der Gebäulichkeiten zu übernehmen (§ 6).

Die Realisierung der konkordatären Pflicht, dem Bischof eine angemessene Wohnung als «bischöfliches Palais»<sup>182</sup> zur Verfügung zu stellen, gestaltete sich fast ebenso schwierig wie jene des Priesterseminars<sup>183</sup>. Zwischen 1829 und 1873 residierten die Bischöfe im Palais Besenval. Nach dem Kulturkampf bewohnten die Bischöfe das Propsteigebäude, das ihnen von der Römisch-Katholischen Kirchgemeinde Solothurn zur Verfügung gestellt worden ist.

Am 20. April 1921 erwarb das Consortium Curia Basileensis, dessen Präsident Bischof Stammler war, das Haller'sche Haus an der Baselstrasse als bischöfliche Wohnung. Diese neue Situation führte zu einer Vereinbarung mit dem Staat Solothurn<sup>184</sup>, wonach dieser dem Bischof eine jährliche Wohnungsentschädigung von Fr. 5000.— bezahlt und der Bischof seinerseits den Staat von der Verpflichtung entbindet, ihm eine Wohnung zur Verfügung zu stellen und für den Unterhalt des Gebäudes aufzukommen. Es wird ausdrücklich festgehalten, dass die Verpflichtung des Staates Solothurn nach § 6 des Langenthaler Gesamtvertrages wieder auflebt, falls der Nachfolger des vertragsschliessenden Bischofs Stammler nicht in den Vertrag eintritt<sup>185</sup>.

Der Vertrag zwischen Bischof Stammler und dem Staat Solothurn hat weder die Genehmigung des Hl. Stuhles noch jene der Mitstände erhalten. Es war daher nicht möglich, auf dem Wege eines einfachen «Verwaltungsabkommens» die Verpflichtung zur Zur-Verfügungstellung einer bischöflichen Wohnung und deren Unterhalt nach Artikel 10 und 11 des Konkordates in eine blosser Entschädigungspflicht umzuwandeln. Diese Konkordatsbestimmungen sind daher nach wie vor in Kraft. Ein rechtsgültiger völkerrechtlich anerkannter Verzicht liegt nicht vor<sup>186</sup>. Da es sich aber um eine persönliche Leistung an den jeweili-

<sup>182</sup> Den Ständevertretern missfiel allerdings dieser Ausdruck. Sie verlangten dessen Ersetzung «par un terme plus analogue à la simplicité patriarcale et aux principes d'économie»: Note vom 23. April 1825.

<sup>183</sup> Vgl. Franz Wigger, Das Rechtsverhältnis des Diözesanstandes Solothurn zum Priesterseminar und zur bischöflichen Wohnung des Bistums Basel: Maschinenschrift eines Referates vor der Kommission la im Rahmen von «Studium, Kirche und Staat» der Römisch-Katholischen Synode des Kantons Solothurn, Bischöfliches Archiv, Solothurn.

<sup>184</sup> Die Vereinbarung datiert vom 12. Mai 1921.

<sup>185</sup> Bis heute sind alle Nachfolger in den Vertrag eingetreten. Die Wohnungsentschädigung beträgt noch heute 5000 Franken. Aus allgemeinen Bistumsmitteln wird dem Consortium zusätzlich ein Mietzins von 40 000 Franken bezahlt.

<sup>186</sup> Dafür mangelt es schon an der subjektiven Verzichtsfähigkeit des Bischofs. Siehe N 181.

gen Bischof handelt, kann dieser für seine Person eine Ersatzleistung annehmen<sup>187</sup>.

## III. Die Einkünfte des Bischofs

Einer der Gründe für die langwierigen Konkordatsverhandlungen zur Neuumschreibung des Bistums Basel liegt im Seilziehen beider Vertragsparteien um die definitive Regelung der Fondierung der bischöflichen Tafel. Der Hl. Stuhl verlangte alter Tradition gemäss eine Fondierung in liegenden Gütern. Die Stände konnten sich dazu nicht bereit finden. Mit Konsequenz haben sie ihren Standpunkt in den Verhandlungen verteidigt. Im Konkordatsentwurf von 1827 versprachen sie zwar, so bald als möglich eine Fondierung in liegenden Gütern bereitzustellen und in der Zwischenzeit einen vom übrigen Staatsvermögen getrennten Fonds zu errichten, aus dem gesicherte und feststehende Renten verabreicht werden sollten<sup>188</sup>. Die Opposition in den kantonalen Parlamenten gegen diese Bestimmung war aber so stark, dass im definitiven Konkordatstext von 1828 die Frage der Fondierung der bischöflichen Tafel einer späteren Vereinbarung vorbehalten wurde. Inzwischen werfen sie (die Stände) dafür gesicherte und bestimmte Einkünfte aus und gewährleisten ihren freien regelmässigen Bezug und ihre Unveräusserlichkeit (Art. 11). Bei diesem Zustand ist es bis heute geblieben. Bis diese Vereinbarung zustande kommt, hat der Inhaber des bischöflichen Amtes gegenüber den Ständen ein wohlverworbenes Recht (Beneficium) auf gesicherte und bestimmte Einkünfte<sup>189</sup>.

Die Einkünfte des Bischofs sind nach Artikel 9 des Konkordates auf 8000 Franken festgesetzt. Infolge des Konkordatsbeitritts der Kantone Basel, Aargau und Thurgau erhöhte sich dieser Betrag auf 10 000 Franken (Art. 16). Nach der eidgenössischen Münzreform vom Jahre 1851 betrug der Anspruch 14 334 Franken neuer Währung. Im Jahre 1918 erhöhte die Diözesankonferenz das

<sup>187</sup> Da das Haller'sche Haus in Kombination mit dem Haus Steinbrugg (Bischöfliches Ordinariat) den Bedürfnissen des Bistums weitgehend entspricht, drängt sich von der Sache her keine Änderung der Verhältnisse auf. Allerdings wird der Hauptteil des Mietzinses für das bischöfliche Haus aus allgemeinen Bistumsmitteln bestritten.

<sup>188</sup> Zu den Einzelheiten der Konkordatsverhandlungen siehe: Jsele, a.a.O., 319ff. und Dubler, a.a.O., 95ff. Art. 11 des Entwurfes vom 12. März 1827 lautet: «Les Cantons diocésains assigneront pour la mense épiscopale, les prébendes et les dotations des séminaires les fonds nécessaires et le plus tôt possible en immeubles: en attendant, ils fourniront des rentes assurées et fixes, séparées des fonds de l'Etat. Les Gouvernements en garantiront la perception libre et régulière, ainsi que l'inaliénabilité.» Vgl. Jsele, a.a.O., 327.

<sup>189</sup> Genau genommen steht der primäre Anspruch gegenüber den Ständen der «mensa episcopalis» zu, welche eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Deshalb sind diese Einkünfte von den Ständen auch während der Sedisvakanz zu entrichten. Der Bischof als Pfründner hat seinerseits einen Anspruch gegenüber der Pfründe auf den freien Genuss der Rente. Vgl. zu dieser subtilen Unterscheidung und den damit zusammenhängenden Fragen des kirchlichen Benefizialwesens: Jsele, a.a.O., 344ff.

Gehalt des Bischofs erstmals auf 20 000 Franken<sup>190</sup>. Es folgten weitere Erhöhungen in den Jahren 1947, 1957, 1962, 1966 und 1971<sup>191</sup>. Seither wird die Besoldung des Bischofs der index-statistisch ausgewiesenen Teuerung angepasst. 1982 betrug das bischöfliche Gehalt 96 373 Franken<sup>192</sup>. Im Jahre 1931 wurde anstelle einer Besoldungserhöhung ein «jährlicher Zuschuss an die Verwaltungsauslagen des Ordinariates» von 10 000 Franken beschlossen<sup>193</sup>. Dieser wurde in den Jahren 1947, 1957, 1962 und 1966 ebenfalls erhöht und beträgt heute 46 400 Franken. Er wird der Teuerung nicht angepasst<sup>194</sup>.

Die nach Artikel 11 des Konkordates vorbehaltene Uebereinkunft mit dem Hl. Stuhl über die Fondierung der bischöflichen Tafel kam nicht zustande und wird wohl auch nie zustande kommen<sup>195</sup>. Die «inzwischen» als Ersatz zu leistenden Einkünfte an das Bistum, beziehungsweise den Bischof, betragen nach Konkordat 10 000 Schweizerfranken (Art. 16). Der Zweck der seitens des Hl. Stuhles angestrebten Fondierung der bischöflichen Tafel in liegenden Gütern und der seitens der Stände inzwischen als Ersatz zu leistenden Einkünfte an den Bischof ist derselbe: die vermögensmässige Dotierung des Bistums.

Die Einkünfte an die bischöfliche Tafel nach Artikel 11 und die Einkünfte an den Bischof nach Artikel 9 sind als identisch zu betrachten. Daraus kann geschlossen werden, dass die Einkünfte des Bischofs dazu dienen müssen, die personellen und administrativen Kosten des bischöflichen Haushaltes und der Kanzlei zu bestreiten<sup>196</sup>. Die Gewährung einer Gehaltserhöhung an den Bischof in Form eines Verwaltungszuschusses im Jahre 1931 ist auch damit begründet worden, dass der Bischof neben den persönlichen auch die Verwaltungsbedürfnisse befriedigen müsse. So habe er die «Tafel» und alle Unkosten

<sup>190</sup> «In Würdigung der Mehrausgaben des Ordinariates für Kanzlei und Repräsentation, sowie der Tatsache, dass der im Jahre 1828 festgesetzte Betrag insbesondere gegenwärtig den Bedürfnissen nicht mehr zu genügen vermag.» Protokoll D-K vom 9. Januar 1918, S. 19f., 29ff. Eine Konkordatsänderung wurde nicht für nötig erachtet, da die im Konkordat vorgesehene Summe als verbindlicher Minimalansatz anzusehen sei, der durch das Einverständnis der Diözesanstände erhöht werden kann. Protokoll D-K vom 9. Januar 1918, S. 20. Dieser Auffassung kann sicherlich zugestimmt werden, da bei einer Begünstigung der andern Vertragspartei deren stillschweigendes Einverständnis vorausgesetzt werden darf.

<sup>191</sup> Diese Besoldungserhöhung erfolgte gegen den ausdrücklichen Wunsch von Bischof Hänggi. Die Besoldung werde nicht «ad personam» ausgerichtet, argumentierten dagegen die Ständevertreter. Protokoll D-K vom 10. Dezember 1971, 26.

<sup>192</sup> Die Auskunft stammt vom Kultus-Departement des Kantons Solothurn, das im Auftrag des Vorortes die Einziehung und Überweisung des Betrags besorgt.

<sup>193</sup> Die Gewährung dieses Verwaltungszuschusses wurde nicht etwa mit einer Zerteilung des bischöflichen Anspruchs begründet; einerseits Gehalt für die persönlichen Bedürfnisse und andererseits Zuschuss an die Verwaltungsauslagen. Der Grund war einzig ein politisch-psychologischer. «Die Bevölkerung wird es vielleicht heute nicht verstehen, wenn der fixe Gehalt erhöht wird.» Votum des Präsidenten der Diözesankonferenz vom 5. Oktober 1931. Siehe entsprechendes Konferenzprotokoll, S. 19. Die Konferenzdelegierten unterstützten die Meinung des Präsidenten und stimmten seinem Antrag zu.

<sup>194</sup> Zur Besoldung und zum Verwaltungszuschuss und deren Erhöhung siehe die Zusammenstellung im Protokoll D-K vom 6. April 1976, 21f.

<sup>195</sup> Dies gilt auch für die Fondierung der Dompfründen und der Seminarien, die in Art. 11 erwähnt sind.

<sup>196</sup> Nicht dazu gehört die Besoldung der residierenden Domherren, die in der Bistumsverwaltung tätig sind, da das Konkordat dafür in Artikel 9 Absatz 4 eine eigene Regelung vorsieht.

für Repräsentation etc. von seinem Gehalt selbst zu bestreiten. Er habe den Kanzler, einen Archivar und fünf Dienstboten zu entlohnen<sup>197</sup>. Es seien im ganzen acht Personen, die im Bischofspalast Kost und Logis hätten.

Unter diesen Gegebenheiten ist es gut verständlich, dass die Stände in diesem Jahrhundert bestrebt waren, das im letzten Jahrhundert Versäumte nachzuholen. «Gesichert» können die Einkünfte nach Artikel 11 des Konkordates aber nur sein, wenn sie gleichwertig bleiben, d. h. der Teuerung angepasst werden. Dies ist nie im vollen Umfange geschehen: eine Tatsache, die den Ständen bei der Besoldungserhöhung 1918 und bei der Gewährung des Verwaltungszuschusses im Jahre 1931 durchaus bewusst war<sup>198</sup>. Die Diözesankonferenz bemühte sich immerhin, die Besoldung und den Verwaltungszuschuss des Bischofs soweit zu erhöhen, dass dieser die von ihm zu tragenden Kosten der Tafel und der Bistumsverwaltung einigermaßen bestreiten konnte.

Es ist offensichtlich, dass die heutige Besoldung des Bischofs und der Verwaltungszuschuss nicht ausreichen würden, um die Bedürfnisse einer zeitgerechten Verwaltung des Bistums Basel mit ihren mannigfachen Diensten zu befriedigen. Nach dem Amtsantritt von Bischof Hänggi im Jahre 1968 sind deshalb vom bischöflichen Ordinariat Bestrebungen in Angriff genommen worden, die Finanzierung des Bistums auf eine andere Grundlage zu stellen. Mit den Synodalverbänden oder Landeskirchen der Bistumskantone kam eine Vereinbarung zustande, wonach diese auf freiwilliger Basis, nach der Anzahl der Katholiken, das Defizit der Bistumsverwaltung übernehmen. Es wurde eine gemeinsame Finanzkommission von vier Vertretern des Ordinariates und von zwei Vertretern jeder Landeskirche bestimmt, die jährlich das Budget des Bistums genehmigt und die Defizitaufteilung festlegt<sup>199</sup>.

Die Einkünfte des Bischofs nach Artikel 9 des Konkordates haben in den letzten anderthalb Jahrzehnten einen veränderten Charakter angenommen. Sie dienen nicht mehr der Bestreitung der bischöflichen Aufwendungen für die Tafel und die Administration, da der Bischof von diesen Lasten fast vollständig befreit worden ist. Die Einkünfte stellen heute im wesentlichen eine Gehaltszahlung an den Bischof dar.

Der nicht indexierte Verwaltungszuschuss der Diözesanstände an das Bistum beruht an sich nicht auf konkordatärer Grundlage. Ursprünglich als Sonder-

<sup>197</sup> Protokoll D-K vom 5. Oktober 1931, 20.

<sup>198</sup> Ein Diözesanvertreter meinte beispielsweise an der Diözesankonferenz vom 5. Oktober 1931, dass Regierungsräte und andere Beamte «heute vielleicht das Zwanzigfache gegenüber den Zwanziger- und Dreissigerjahren des verflochtenen Jahrhunderts» beziehen (Protokoll der Konferenz, S. 21).

<sup>199</sup> Für das Jahr 1982 ergab dies für jeden Katholiken einen Anteil von ca. 90 Rappen. Gesamthaft betrug die Defizitgarantie 810 000 Franken. Daneben werden die Gesamtausgaben des Bistums von 2 140 000 Franken vor allem durch Opfer und Zinserträge bestritten. Vgl. dazu den veröffentlichten Jahresbericht 1982 des Dienstes der römisch-katholischen Kirche in der Schweiz, Bistum Basel. Die dargelegten Zahlen belegen den starken Ausbau der Bistumsverwaltung in nachkonziliärer Zeit. Angesichts dieser Entwicklung ist es verständlich, dass von der Vorstellung abgesehen werden musste, dass der Bischof für «seine» Bistumsverwaltung aufzukommen habe. Zu den vielfältigen Aufgaben der heutigen Bistumsverwaltung siehe den oben zitierten Jahresbericht und: Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz, Dokumentation, a.a.O., 37ff., 112ff.

entschädigung an den Bischof gedacht, stellt er heute einen eher symbolischen Beitrag an die Bistumsverwaltung dar, deren Aufwendungen der Bischof früher selber tragen musste<sup>200</sup>.

#### IV. Weitere finanzielle Lasten der Stände

##### 1. Einkommen des Weihbischofs

Nach Artikel 16 Absatz 3 des Konkordates beträgt das Einkommen eines Weihbischofs zweitausend Schweizerfranken. Die Diözesankonferenz vom 6. April 1976 hat beschlossen, dem, damals ersten, Weihbischof ein Gehalt von 30 000 Franken zu bezahlen und diesen Betrag der Teuerung anzupassen<sup>201</sup>. Durch die Ernennung von Weihbischof Dr. Otto Wüst zum residierenden Domherren des Standes Luzern stand dem Weihbischof auch ein Domherrengehalt zu. Nach internen Diskussionen beschloss die Diözesankonferenz jedoch, den Beitrag der Stände weiterhin auf der Basis von 30 000 Franken zu belassen<sup>202</sup>. Der Beitrag wird aber nicht dem Weihbischof persönlich ausbezahlt, sondern der Bistumsverwaltung. Er dient heute ausschliesslich für Verwaltungszwecke<sup>203</sup>.

##### 2. Die Zulage des Domdekans

Der Domdekan erhält zu den Einkünften seiner Chorpfründe eine jährliche Zulage von achthundert Franken (Artikel 9 Absatz 3 des Konkordates). Dieser Gehaltszuschuss wurde erstmals im Jahre 1947 auf 2000 Franken erhöht<sup>204</sup>. Er beträgt heute 3480 Franken.

<sup>200</sup> Der Verwaltungszuschuss ist seit 1966 nicht mehr erhöht worden, was seine nur historisch verständliche Bedeutung zusätzlich unterstreicht.

<sup>201</sup> Protokoll D-K vom 6. April 1976, S. 22. Dies stellte damals die Hälfte der Besoldung des Weihbischofs dar.

<sup>202</sup> Da der Kanton Luzern seinem residierenden Domherrn 54 225 Franken bezahlte, betrug der Besoldungsanteil der Stände noch 6000 Franken. Die restlichen 24 000 Franken waren als Beitrag an die Kosten der Sekretärin und an die Verwaltungsauslagen gedacht. Siehe Protokoll D-K vom 31. Oktober 1979, S. 12.

<sup>203</sup> So die Auskunft der Bistumsverwaltung. Da auch der Nachfolger von Weihbischof Wüst, Msgr. Joseph Candolfi, residierender Domherr des Standes Bern ist, konnte diese Regelung übernommen werden. Die Frage ist allerdings offen, wie vorzugehen ist, falls ein künftiger Weihbischof nicht mehr residierender Domherr sein sollte. Gibt es dann neben dem heute ausschliesslich zu Verwaltungszwecken dienenden «Besoldungs»-Beitrag der Stände noch einen zusätzlichen Besoldungsanspruch des Weihbischofs?

<sup>204</sup> Protokoll D-K vom 17. April 1947, S. 9ff., 46ff. Weitere Erhöhungen folgten im Jahre 1962 auf 3000 Franken und im Jahre 1966 auf 3480 Franken. Seither blieb er unverändert.

##### 3. Ruhegehalt des zurückgetretenen Bischofs

Das Konkordat enthält keine Bestimmung über die vermögensrechtliche Stellung eines auf sein Amt verzichtenden Bischofs. Grundsätzlich endet daher der Gehaltsanspruch mit dem freiwilligen Verzicht<sup>205</sup>.

An der Diözesankonferenz vom 16. November 1936 wurde der Beschluss gefasst, einem aus Krankheits- oder Invaliditätsgründen auf sein Amt verzichtenden Bischof «bis zu seinem Ableben einen seinen ökonomischen Verhältnissen entsprechenden standesgemässen Ruhegehalt zu gewähren»<sup>206</sup>. Nach dem 1967 aus Altersgründen erfolgten Rücktritt von Bischof Franziskus von Streng beschloss die Diözesankonferenz, den Grundsatzbeschluss vom Jahre 1936 auch auf den resignierenden Bischof anzuwenden<sup>207</sup>. Bischof von Streng wurde ein Ruhegehalt von 24 000 Franken und eine Wohnungsentschädigung von 6 000 Franken ausgerichtet.

Im Jahre 1971 fasste die Diözesankonferenz erneut Beschluss, dass dem vor Vollendung eines Amtsjahres in den Ruhestand tretenden Bischof ein Ruhegehalt von 35 Prozent der beim Rücktritt bezogenen Bruttobesoldung (plus Teuerungszulage) zusteht. Der Anspruch steigt für jedes weitere Amtsjahr um 2 Prozent auf höchstens 65 Prozent<sup>208</sup>. Die Beträge werden der Teuerung angepasst. Diesem Beschluss entsprechend bezieht der sich heute im Ruhestand befindende Bischof Anton Hänggi ein Ruhegehalt auf der Basis von 65 Prozent seiner letzten bezogenen ordentlichen Besoldung<sup>209</sup>.

##### 4. Verschiedenes

Im Verlaufe der Zeit sind einige weitere Ausgabenposten entstanden, die von den Ständen getragen werden müssen. So fallen die obligatorischen Beiträge an die Ausgleichskasse an. Dem Protokollführer der Diözesankonferenz wurde bis vor kurzem eine Entschädigung von 500 Franken ausgerichtet<sup>210</sup>. Die Ausgaben für Geschenke betrugen im Jahre 1982 2304 Franken. Daneben wachsen allgemeine Verwaltungskosten an, wobei der Vorortsstand Solothurn für seine Tätigkeit keine Auslagen verrechnet<sup>211</sup>. Insgesamt betrugen im Jahre 1982 die

<sup>205</sup> *Jsele*, a.a.O., 346.

<sup>206</sup> Protokoll D-K vom 16./17. November 1936, S. 11ff., 58ff. Als Begründung wurde angeführt, dass Personen, die aus bedeutungsvollen Stellungen zurücktreten, nicht auf das Wohlbefinden anderer Leute angewiesen sein sollen.

<sup>207</sup> Protokoll D-K vom 4. Dezember 1967, S. 15ff., 23.

<sup>208</sup> Protokoll D-K vom 10. Dezember 1971, 25ff., 35. Sollte ein künftiger Bischof bereits einer Pensionskasse angehören, so würden die Stände seine Beiträge übernehmen.

<sup>209</sup> Protokoll D-K vom 2. September 1982, S. 10 und vom 31. Oktober/1. November 1982, S. 45.

<sup>210</sup> Der Staatsschreiber des Kantons Solothurn hat auf die ihm früher als Protokollführer der Diözesankonferenz ausbezahlte Entschädigung von 500 Franken verzichtet. Diese Entschädigung wird inzwischen nicht mehr entrichtet. Vgl. Protokoll D-K vom 31. Oktober/1. November 1982, 16. Die Regelung erinnerte tatsächlich an die Zeit, als den Schreibern der Tagsatzung eine Sonderentschädigung ausgerichtet wurde. Vgl. *Joos*, a.a.O., 107.

<sup>211</sup> Auch die Abgeordneten beziehen weder Sitzungsgeld noch Honorar. Vgl. Protokoll D-K, zit. N 210.

gemeinsamen Aufwendungen der Stände für Bistumsangelegenheiten 195 525 Franken<sup>212</sup>.

Nach Paragraph 34 des Langenthaler Gesamtvertrages soll für die Tragung der gemeinsamen Unkosten der Stände die Skala der katholischen Bevölkerung, soweit sie dem Bistum angehört, massgebend sein. Aufgrund einer im Jahre 1829 angeordneten Volkszählung wurde der Verteiler unter den Ständen festgesetzt<sup>213</sup>. Verschiedene Versuche, den Verteilungsschlüssel den geänderten Verhältnissen anzupassen, scheiterten. Erst 1937 konnte eine vorläufige Einigung erzielt werden<sup>214</sup>. Eine definitive Lösung der Lastenverteilung wurde aber erst im Jahre 1974 gefunden. Die Diözesankonferenz einigte sich darauf, dass für die Verteilung der Diözesanunkosten die Anzahl der römisch-katholischen Kantonseinwohner nach der jeweils letzten eidgenössischen Volkszählung massgebend ist<sup>215</sup>.

#### D. BESONDERE AUFGABEN

Der Katalog der Aufgaben der Diözesankonferenz ist nicht abschliessend bestimmt. Haupttraktanden bilden die Mitwirkung bei der Wahl des Bischofs, die Beeidigung des neugewählten Bischofs und die Beschlussfassung über die Diözesanunkosten. Von ihrer Zwecksetzung her ist es auch ureigenste Aufgabe der Diözesankonferenz, über alle Fragen zu beraten und zu beschliessen, die das Konkordat betreffen<sup>216</sup>. Die Rolle der Diözesankonferenz hat sich gerade in dieser Beziehung deutlich gewandelt. Im Vordergrund steht heute nicht mehr die Durchsetzung der staatlichen Ansprüche gegenüber der Kirche. *Dagegen ist die Diözesankonferenz mehr und mehr zur «Hüterin des Konkordates» geworden.* In dieser Rolle als «Schutzmacht» für die Ortskirche Basel ist sie vor allem in der nachkonziliären Zeit aufgetreten und sie wird diese Aufgabe auch in Zukunft wahrnehmen müssen<sup>217</sup>.

Neben diesen grossen Daueraufgaben gibt es zahlreiche Obliegenheiten, die die Diözesankonferenz von Fall zu Fall zu übernehmen hat. Dazu zählen Repräsentationen bei grösseren kirchlichen Feierlichkeiten, die Beschlussfassung über Geschenke, die Verabschiedung eines resignierenden Bischofs, Stel-

<sup>212</sup> Darin nicht eingeschlossen die Domherrenbesoldungen der einzelnen Kantone. Der Kanton Solothurn hat 1982 dafür im Jahre 245 107 Franken aufgewendet.

<sup>213</sup> Fleiner, a.a.O., 207ff.; Jsele, a.a.O., 337ff.

<sup>214</sup> Um zu dieser Einigung zu kommen, musste für die Stände Bern und Basel-Landschaft eine Sonderlösung getroffen werden, indem die Unkosten vor und nach 1918 unterschiedlich berücksichtigt worden sind. Siehe Protokoll D-K vom 28. Juni 1937, 4ff.

<sup>215</sup> Protokoll D-K vom 28. August 1974, S. 18ff., 37. Nach dem Beitritt der Kantone Basel-Stadt, Schaffhausen und Jura wurde der Verteilungsschlüssel aufgrund der Volkszählung von 1970 neu festgesetzt: siehe Protokoll D-K vom 31. Oktober 1979, 25f., und 28.

<sup>216</sup> Soweit die Stände auch gemeinsam angesprochen und interessiert sind.

<sup>217</sup> Mehr dazu in Kapt. 5.

lungnahmen zu grundsätzlichen Themen wie zum Beispiel der neuen Bistumseinteilung in der Schweiz und überhaupt alle Fragen, die im Verhältnis der Stände zum Bistum von Bedeutung sind<sup>218</sup>. Selbstverständlich ist die Diözesankonferenz auch direkt angesprochen, wenn eine Veränderung im Bestand des Bistums zur Diskussion steht wie beispielsweise bei der Aufnahme neuer Stände.

<sup>218</sup> Diese Themen werden nicht nur traktandiert, wenn eine Beschlussfassung bevorsteht, sondern oft auch nur orientierungshalber. So wurden beispielsweise Referate gehalten über die Regelung des Verhältnisses von Kirche und Staat in den einzelnen Diözesanständen, über die Organisation und Aufgaben des Domkapitels sowie über historische und zeitgeschichtliche Fragen.

## WESEN UND ORGANISATION DER DIÖZESANKONFERENZ

### A. DER DIÖZESANVERBAND ALS INTERNATIONALE ORGANISATION

#### I. Vorbemerkungen

Der Zweck, die Aufgaben und die Rechte und Pflichten der Diözesankonferenz sind hinlänglich dargestellt worden. Ungeklärt ist aber noch die Frage der Rechtsnatur der Konferenz. Sicher ist, dass die Basler Diözesanstände untereinander eine Staatenverbindung bilden<sup>1</sup>. Manches deutet daraufhin, dass diese Staatenverbindung zu einer internationalen Organisation zusammengewachsen ist. Andererseits bestehen spontane Hemmungen, einer Konferenz von kantonalen Regierungsvertretern den Charakter einer internationalen Organisation zuzuerkennen. Nachfolgend sollen im einzelnen die Kriterien einer internationalen Organisation dargestellt und auf den Diözesanverband angewendet werden. Sollte sich tatsächlich erweisen, dass die Organisation des Basler Diözesanverbandes eine internationale Organisation darstellt, können aus dem allgemeinen Recht der internationalen Organisationen wichtige organisatorische Schlussfolgerungen für die Diözesankonferenz gezogen werden.

#### II. Der Begriff der internationalen Organisation

Grundlage einer internationalen Organisation ist der Zusammenschluss von Staaten zur Erreichung eines bestimmten Zweckes: die *affectio societatis*<sup>2</sup>. Wächst diese Staatenverbindung zu einer engeren organisatorischen Einheit zusammen, entsteht daraus eine internationale Organisation<sup>3</sup>. Der weitestgehende Zusammenschluss von Staaten bildet die supranationale Organisa-

<sup>1</sup> Kapt. 4, Pt. B. III.

<sup>2</sup> VPB 42/I (1978) Nr. 35, 152.

<sup>3</sup> Die internationalen Organisationen haben ihren Ausgangspunkt in den klassischen Staatenkonferenzen und bilden deren Weiterentwicklung zu einem dauernden Verband mit einer bestimmten Organisation. Vgl. *Reuter, Institutions internat., a.a.O., 191 ff., 238; Colliard, a.a.O., 612 ff.*

tion<sup>4</sup>. Die internationale Organisation ist demnach gegenüber der losen, nicht organisierten Staatenverbindung und gegenüber der supranationalen Organisation abzugrenzen.

Die Völkerrechtslehre kennt keinen einheitlichen Begriff der internationalen Organisation<sup>5</sup>. Es herrschen verschiedene Definitionen. Einige Kriterien dürfen aber als in der Lehre und Praxis gefestigt betrachtet werden. *Wildhaber*<sup>6</sup> fasst die wesentlichen Begriffselemente wie folgt zusammen:

Die internationale Organisation:

- beruht auf einem multilateralen, völkerrechtlichen Vertrag
- «ihre Mitglieder sind Völkerrechtssubjekte»
- sie verfolgt gemeinsame Ziele
- «sie hat einen eigenen, von demjenigen der Mitglieder verschiedenen Willen»
- «sie verfügt über eigene Organe»
- «sie hat die Völkerrechtspersönlichkeit und damit die Fähigkeit, Träger völkerrechtlicher und innerstaatlicher Rechte und Pflichten zu sein».

Demgegenüber wenden die Bundesbehörden einen engeren Begriff an<sup>7</sup>. Danach ist für eine internationale Organisation massgeblich:

- «sie wird als Zweckverband durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffen;
- Gründer und Mitglieder können nur Staaten und sonstige Völkerrechtssubjekte sein;
- sie kreiert ihre eigenen, besonderen Organe, die nicht gemeinsame Organe der Mitglieder sind, und gibt ihnen mindestens die Befugnis, Empfehlungen mit Mehrheit zu beschliessen oder die Mitglieder bindende Beschlüsse einstimmig zu fassen.»

*Bindschedler*<sup>8</sup> versteht unter einer internationalen Organisation «eine durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffene und auf ihm beruhende Staatenverbindung mit eigenen, speziellen, arbeitsteilig funktionierenden Organen zur Verfolgung gemeinsamer Zwecke».

Eine umfassende Definition der internationalen Organisation gibt *Seidl-Hohenveldern* in seinem Lehrbuch über die internationalen Organisationen<sup>9</sup>. Danach gelten als Voraussetzung:

- «1) Sie stellen grundsätzlich ein auf Dauer berechnetes Gebilde dar;
- 2) Sie werden durch eine völkerrechtliche Willenseinigung in beliebiger Form (also nicht notwendigerweise durch einen förmlichen, völkerrechtlichen Vertrag) zwischen zwei oder mehreren Partnern geschaffen;

<sup>4</sup> *Seidl-Hohenveldern*, Internationale Organisationen, a.a.O., 7f.; *Rudolf L. Bindschedler*, in: *Strupp/Schlochauer*, Wörterbuch VR, a.a.O., Bd. II, 75.

<sup>5</sup> VPB 42/II (1978), Nr. 38, 186.

<sup>6</sup> Das neue Staatsvertragsreferendum, in: Festschrift R. Bindschedler, Stämpfli, Bern, 1980, 214.

<sup>7</sup> VPB 42/II (1978), Nr. 38, 188.

<sup>8</sup> (Zit. in N 4), 70. *Rudolf L. Bindschedler* war Rechtsberater des Eidgenössischen Politischen Departementes.

<sup>9</sup> (Zit. in N 4), 4.

- 3) Partner dieser Willenseinigung sind Staaten (bzw. Staaten und andere Völkerrechtssubjekte);
- 4) Die Partner stehen sich dabei auf der Basis der Gleichheit gegenüber und geben souveräne Rechte, über die sie kraft eigener oder kraft delegierter fremder Souveränität verfügen können, zu Gunsten des von ihnen geschaffenen Gebildes auf, allerdings nicht unwiderruflich;
- 5) Die Partner wollen gemeinsam ein vom Völkerrecht erlaubtes Ziel erreichen, das, wenn es ein einzelner Staat im Rahmen seines innerstaatlichen Rechts verwirklichen wollte, nach Ansicht der beteiligten Staaten nicht dessen Fiskalbereich zuzurechnen wäre;
- 6) Sie ermöglichen es diesem Gebilde, einen eigenen Willen zu haben, der sich nicht notwendigerweise mit dem Willen jedes seiner Mitglieder deckt;
- 7) Sie statten es zu diesem Zweck mit mindestens einem Organ aus, das den auf die Erreichung des gemeinsamen Zieles gerichteten besonderen Willen dieses Gebildes zu vertreten berechtigt ist;
- 8) Sie ermöglichen es diesem Gebilde, auf diese Weise in seinem eigenen Namen Träger von Rechten und Pflichten auf dem Gebiet des Völkerrechts und des innerstaatlichen Rechts zu sein.»

Zu den einzelnen hier aufgeführten Elementen kann folgendes bemerkt werden:

Ad 1): Ob eine Organisation auf *Dauer* angelegt ist, entscheidet sich anhand der tatsächlichen Verhältnisse, nicht nach dem Vertrag<sup>10</sup>.

Ad 2): Der die Organisation begründende *völkerrechtliche Vertrag* wird oft als «Satzung»<sup>11</sup>, «Statut»<sup>12</sup> oder als «lebende Verfassung»<sup>13</sup> bezeichnet. Eine Satzung enthält als Minimalinhalt Bestimmungen über ein oberstes Organ und seine Kompetenzen. Daneben finden sich Bestimmungen über den Zweck der Verbindung und über die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten<sup>14</sup>. Ein förmlicher Vertrag ist aber nicht erforderlich. Das Statut einer internationalen Organisation kann sich auch gewohnheitsrechtlich entwickeln<sup>15</sup> und verändern<sup>16</sup>. Durch den Gründungsvertrag schaffen die Mitgliedstaaten eine partikuläre Völkerrechtsordnung.

<sup>10</sup> *Seidl-Hohenveldern*, Internat. Organisationen, a.a.O., Rz 0112g.

<sup>11</sup> *Wildhaber*, *ibid.*, 214.

<sup>12</sup> *Bindschedler*, *ibid.*, 70.

<sup>13</sup> Die internationalen Organisationen werden oft auch als «êtres vivants» (*Colliard*, a.a.O., 610, Nr. 573) oder als «dynamic institution» (*Bowett*, a.a.O., 338) bezeichnet.

<sup>14</sup> *Bindschedler*, *ibid.*, 70.

<sup>15</sup> *Bindschedler*, *ibid.*, 70; *Reuter*, Institut. internat., 200, 214.

<sup>16</sup> *Seidl-Hohenveldern*, *ibid.*, Rz 1512; *Schermers*, a.a.O., 7. Die Institution des GATT (General Agreement of Tariffs and Trade) beispielsweise war ursprünglich eine reine völkerrechtliche Vereinbarung. Erst mit der Zeit sind Organe geschaffen worden, so dass heute das GATT eine internationale Organisation darstellt. Vgl. *Schermers*, a.a.O., 10; *Seidl-Hohenveldern*, *ibid.*, Rz 3002. A.A. sind *Bowett*, a.a.O., 117 und die Bundesbehörden, im: SJIR 34 (1978), 83–87.

Ad 3): Alle *Völkerrechtssubjekte* können Mitglieder einer internationalen Organisation sein. So sind beispielsweise der HI. Stuhl Mitglied der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA), die Ukraine und Weissrussland als Gliedstaaten der Sowjetunion Mitglieder der UNO und die internationalen Organisationen ihrerseits Mitglieder anderer internationaler Organisationen<sup>17</sup>. Erforderlich sind mindestens zwei Völkerrechtssubjekte für die Bildung einer internationalen Organisation<sup>18</sup>. Wer für ein bestimmtes Völkerrechtssubjekt zu handeln berechtigt ist, bestimmt dessen Verfassung. Bei Staaten sind dies üblicherweise die Regierungen<sup>19</sup>.

Ad 4): Die Gleichheit der Mitglieder ist eine formelle. Sie bedeutet nicht, dass keine tatsächlichen Unterschiede bestehen und im internen Gemeinschaftsrecht keine Unterschiede gemacht werden dürften<sup>20</sup>. Die Abtretung von Souveränitätsrechten besteht darin, dass die Völkerrechtssubjekte «für die Zeit ihrer Zugehörigkeit zu dieser Organisation auf die Ausübung eines, sei es auch noch so geringen Teiles ihrer souveränen hoheitlichen Rechte»<sup>21</sup> verzichten. Anstelle der Mitgliedstaaten nimmt künftig die Organisation diese Rechte im eigenen Namen wahr.

Ad 5): Durch die Wahrnehmung von *staatlichen Hoheitsrechten* unterscheidet sich die echte internationale Organisation von privatrechtlichen transnationalen Zusammenschlüssen, die sich oft auch «internationale Organisation» nennen<sup>22</sup>. Der Zweck einer internationalen Organisation darf nicht völkerrechtswidrig sein. Ein Verstoß gegen das völkerrechtliche «jus cogens»<sup>23</sup> würde daher die Organisation nicht gültig zustandekommen lassen. Hingegen ist es nicht ausgeschlossen, dass durch die Gründung der internationalen Organisation bestehende völkerrechtliche Verträge der Mitgliedstaaten verletzt werden. Dies würde jedenfalls die Organisation nicht am Entstehen hindern. Die Position der Drittstaaten kann aber dadurch nicht verschlechtert werden<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 0109, 0110; Wildhaber, *ibid.*, 214; Reuter/Combaucou, a.a.O., 300. Nach Schermers, a.a.O., Bd. I, 30f., ist es zweifelhaft, ob nicht autonome Territorien, wie Teile von Staaten, die volle Mitgliedschaft erlangen können. Er anerkennt aber die Teilmemberschaft solcher Territorien, falls sie öffentliche Funktionen selbständig wahrnehmen. Mit der Situation von Gliedstaaten, die in bestimmten Bereichen völkerrechtsfähig sind und auch eine beschränkte eigene Außenpolitik führen können, setzt er sich nicht auseinander.

<sup>18</sup> Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 0108.

<sup>19</sup> Die internationalen Organisationen werden deshalb häufig als «governmental international organization» oder «organisations intergouvernementales» bezeichnet. Vgl. Schermers, a.a.O., Bd. I, 5f.; Reuter, Institut, internat., a.a.O., 201; Colliard, a.a.O., 608f., Nr. 571. Diesen gegenüber gestellt werden die auf nationalem Recht beruhenden nicht gouvernementalen Organisationen (NGIO), die eine internationale Ausrichtung haben. Vgl. Verdross/Simma, a.a.O., 217.

<sup>20</sup> Bindschedler, *ibid.*, 81; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 1139.

<sup>21</sup> Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 0106.

<sup>22</sup> Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 0103ff.; Schermers, a.a.O., 11f.

<sup>23</sup> Vgl. Kapt. 2, N 174.

<sup>24</sup> Bindschedler, *ibid.*, 85.

Ad 6): Der *eigene Wille* der Organisation<sup>25</sup>, der sich rechtlich vom Willen der Mitgliedstaaten unterscheidet, hängt wesentlich davon ab, ob die Willensbildung im Rahmen der Organisation stattfindet und ob das Resultat dieser Willensbildung der Organisation und nicht den Mitgliedstaaten zuzurechnen ist<sup>26</sup>. Das Ergebnis des Willensbildungsprozesses (Beschlüsse, Entscheide, Empfehlungen, Vertragsentwürfe etc.)<sup>27</sup> kann auf einem Mehrheits- oder Einstimmigkeitsbeschluss beruhen. Nicht ausschlaggebend ist, ob die Beschlüsse der Organisation für die Mitgliedstaaten verbindlich sind oder nicht<sup>28</sup>.

Ad 7): Eine eigene Willensbildung der internationalen Organisation setzt notwendigerweise Organe dieser Organisation voraus, «denen innerhalb des Organisationszweckes ein gewisses Eigenleben eingeräumt wird» und «die mehr oder weniger unabhängig von den Regierungen gemeinsame internationale Interessen der Mitgliedergemeinschaft verfolgen sollen»<sup>29</sup>. Diese Organe müssen *eigene Organe* der Organisation sein, auch wenn sie aus Vertretern der Mitgliedstaaten gebildet werden<sup>30</sup>. Erforderlich ist mindestens ein Organ<sup>31</sup>. Dieses Organ nimmt in sogenannter funktioneller Verdoppelung<sup>32</sup> «das gemeinsame Interesse der Organisation wahr, dessen Forderung ja im wohlverstandenen Interesse auch jedes einzelnen ihrer Mitglieder ist»<sup>33</sup>. Der an sich für jede internationale Organisation nötige innere Ausgleich zwischen den gemeinsamen Interessen der Organisation und den Partikulärinteressen der Mitgliedstaaten findet in diesem Fall in diesem einzigen Organ statt<sup>34</sup>. Im Normalfall aber sind mehrere Organe vorhanden, mindestens ein zweites. Neben dem Organ, das vorwiegend die Interessen der Mitgliedstaaten vertritt und in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind,

<sup>25</sup> Reuter, Institut, internat., 199f., hält den eigenen Willen der Organisation für das entscheidende Abgrenzungskriterium gegenüber der Staatenkonferenz.

<sup>26</sup> «Die wollende und handelnde Einheit einer Organisation ist in diesen Organen verkörpert», wie es in VPB 42/II (1978), Nr. 38, 187 heisst.

<sup>27</sup> Die Terminologie ist unklar. Vgl. Mosler, Hermann, Internat. Organisationen und Staatsverfassung, in: Festschrift für Hans Wehberg zum 70. Geburtstag, Frankfurt am Main, 1956, 273–300, S. 284.

<sup>28</sup> Bindschedler, *ibid.*, 82ff.; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 0112, 1102ff., 1548ff.

<sup>29</sup> VPB 42/II (1978), Nr. 38, 188.

Hermann Mosler, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtsschrift, in: ZaÖRV, 22 (1962), 46f. Nach Schlochauer, H.J., Der Rechtsschutz gegenüber der Tätigkeit internat. und übernat. Behörden, Frankfurt am Main, 1956, S. 8, ist die Gründung einer internat. Organisation meist ein Zeichen dafür, dass die Zweckverfolgung in einer gewissen Unabhängigkeit von den Regierungen erfolgen soll.

<sup>30</sup> Bindschedler, *ibid.*, 71.

<sup>31</sup> Reuter, Institut, internat., a.a.O., 231 und Colliard, a.a.O., 610 vertreten die Meinung, dass mindestens zwei Organe notwendig sind.

<sup>32</sup> Zum «dédoublement fonctionnel» vgl. den Schöpfer dieses Begriffs: Georges Scelle, Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel, in: Festschrift für H. Wehberg (N 27), 324ff.

<sup>33</sup> Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 1101.

<sup>34</sup> Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 0909. Beim Hauptorgan einer internationalen Organisation handelt es sich im Grunde genommen um eine «organisierte diplomatische Staatenkonferenz» (Bindschedler, *ibid.*, 76).

gibt es einen Exekutivausschuss und ein Sekretariat; in einigen Fällen auch ein richterliches Organ und ein parlamentarisches Kontrollorgan<sup>35</sup>. Diese und weitere Organe können im Gründungsvertrag selbst vorgesehen sein oder durch die Organisation selber geschaffen werden<sup>36</sup>.

Die Organe müssen ihren Willen gegenüber den Mitgliedstaaten ausdrücken können<sup>37</sup>. Kompetenzen gegenüber Drittstaaten sind nicht unbedingt erforderlich<sup>38</sup>.

Ad 8): Der internationalen Organisation kommt Völkerrechtssubjektivität zu<sup>39</sup>. Sie ist damit selbständige Trägerin von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten. Die Völkerrechtspersönlichkeit der internationalen Organisation ist aber immer eine abgeleitete, beschränkt auf den Zweck der Organisation<sup>40</sup>. Der Umfang der Persönlichkeitsrechte einer internationalen Organisation kann deshalb variieren und muss im Einzelfall anhand des Statuts und der Praxis ergründet werden<sup>41</sup>. Entscheidend für die Annahme der Völkerrechtssubjektivität ist, dass die Organisation innerhalb der geschaffenen partikulären Rechtsordnung unmittelbare Trägerin von Rechten und Pflichten ist<sup>42</sup>.

Ein weiterer Aspekt der Völkerrechtsfähigkeit ist die Vertrags- und Deliktsfähigkeit<sup>43</sup>.

Nicht erforderlich ist, dass diese Rechtspersönlichkeit auch von Drittstaaten anerkannt wird<sup>44</sup>. Dagegen geniessen die internationalen Or-

ganisationen in den allermeisten Fällen im Landesrecht der Mitgliedstaaten Rechts- und Handlungsfähigkeit. Sie können deshalb Vermögen besitzen und vor Gericht auftreten<sup>45</sup>.

Die Praxis der Bundesbehörden und des Bundesgerichtes behandelt teilweise auch nicht staatliche internationale Institutionen als internationale Organisationen, obschon diese im strengen Sinne des Wortes nicht alle für eine internationale Organisation erforderlichen Voraussetzungen erfüllen. So ist beispielsweise die nicht aus Staatsvertretern zusammengesetzte Internationale Lufttransportgesellschaft (IATA) vom Bundesrat und vom Genfer Staatsrat als internationale Organisation behandelt worden, was das Bundesgericht als zumindest nicht willkürlich bezeichnete<sup>46</sup>. Auch die Interparlamentarische Union mit Sitz in Genf betrachtete der Bundesrat als «halboffizielle» internationale Organisation und gewährte ihr in einem Abkommen praktische identische Vorteile<sup>47</sup>. Das Bundesgericht bezeichnete diese Institutionen als «quasi gouvernementale» Organisationen<sup>48</sup>, die den internationalen Organisationen sehr nahe stehen.

### III. Der Verband der Basler Diözesenstände

Es gilt nun, anhand der dargelegten Kriterien abzuklären, ob der Basler Diözesanverband eine internationale Organisation oder ein diesen Organisationen nahestehendes Gebilde darstellt.

#### 1. Die Dauer

Die Verbindung der Basler Diözesenstände ist auf Dauer angelegt. Dies war von Beginn der Konkordatsverhandlungen an die Grundidee der Stände und ist durch die seitherige, über 150-jährige ununterbrochene Übung bestätigt worden.

#### 2. Die völkerrechtliche Willenseinigung

Der Basler Diözesanverband beruht auf den Langenthaler Verträgen vom 1./2./3. März 1820 und 28. März 1828<sup>49</sup>. Im ersten Vertrag haben sich die

<sup>35</sup> Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, 118ff., 135ff., 159ff., 174ff.; Bindschedler, *ibid.*, 74ff.

<sup>36</sup> Reuter, Institut. internat., a.a.O., 240; Colliard, a.a.O., 610, Nr. 573.

<sup>37</sup> Reuter, Institut. internat., a.a.O., 219f.

<sup>38</sup> Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 0111.

<sup>39</sup> Es herrscht in der Lehre keine Einigkeit, ob die Völkerrechtssubjektivität für die internationale Organisation wesensnotwendig ist. Für diese Voraussetzung sprechen sich aus: Wildhaber, *ibid.*, 214; Reuter, a.a.O., 199f.; Schermers, a.a.O., Bd. I, 8, Bd. II, 628f.; VPB 42/II (1978) Nr. 38, 187. Dagegen: Bindschedler, *ibid.*, 79; Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, a.a.O., Rz 602; Bowett, a.a.O., 339. Nicht erforderlich ist, dass ihr die Rechtspersönlichkeit ausdrücklich verliehen worden ist. Sie muss sich implizite aus den Kompetenzen ergeben. Vgl. Reuter, Institut. internat., a.a.O., 224. Die Rechtspersönlichkeit kann auch aus der Praxis der Organisation hervorgehen. Vgl. CIJ Recueil 1949, 180.

<sup>40</sup> Sie gelten deshalb als partielle Völkerrechtssubjekte. Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 0107; 0309; 0321; VPB 42/II (1978), Nr. 38, 187; Bowett, a.a.O., 337.

<sup>41</sup> Bindschedler, *ibid.*, 79. Im vielzitierten Urteil des Internationalen Gerichtshofes über die Frage der Wiedergutmachung von im Dienste der UNO erlittenen Schäden (CIJ Recueil 1949, 174) heisst es: «Les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits; et leur nature dépend des besoins de la communauté.» Siehe auch Lejeune, a.a.O., 762; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 0326.

<sup>42</sup> «L'immédiateté du destinataire est essentielle. Il faut que l'ordre normatif considéré lui attribue ces situations subjectives sans intermédiaire.» Vgl. Lejeune, a.a.O., 758.

<sup>43</sup> Bindschedler, *ibid.*, 79; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 0315, 0318. Dennoch ist die Vertragsfähigkeit keine wesensnotwendige Eigenschaft der Internat. Organisation. Ob sie gegeben ist oder nicht, hängt davon ab, ob sie zur Zweckerfüllung notwendig ist. Vgl. Bowett, a.a.O., 341f.

<sup>44</sup> Bindschedler, *ibid.*, 80; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 0321. Es genügt, dass die internationale Organisation befugt ist, gegenüber den Mitgliedstaaten die diesen obliegenden Verpflichtungen geltend zu machen. Vgl. Müller/Wildhaber, a.a.O., 187. Das in N 41 zitierte Urteil des Internationalen Gerichtshofes stellt ebenfalls stark darauf ab, ob die Zweckerfüllung die Rechtspersönlichkeit der Organisation bedingt.

<sup>45</sup> Bindschedler, *ibid.*, 80; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 0323ff., 0333ff. weist darauf hin, dass die internationalen Organisationen auch im innerstaatlichen Recht nur eine auf den Zweck begrenzte, funktionelle Rechtspersönlichkeit besitzen.

<sup>46</sup> BGE 104 Ia 358ff., 102 Ib 310.

<sup>47</sup> BGE 104 Ia 359; Bbl 1971, 1602. Weitere Beispiele siehe bei Wildhaber, (N 6), 214 N 47.

<sup>48</sup> BGE 104 Ia 359.

<sup>49</sup> Die Ergänzungen des ersten Langenthaler Vertrages vom 26. Brachmonat 1824 und 27. Wintermonat 1826 haben keine eigenständige Bedeutung.

Stände zusammengeschlossen, um «die Begründung und Vollendung der Bistumsangelegenheiten ehestens zu bezwecken» (Ingress und § 1). «In Erneuerung und Vervollständigung des am 3. März 1820 zu Langenthal abgeschlossenen Vertrages» «sowie in Beachtung der durch die seitherigen Umstände notwendig gewordenen Abänderungen» (Ingress) wurde die Übereinkunft vom 28. März 1828 geschlossen, die seither keine Änderung mehr erfahren hat.

Im heutigen Sinne gesprochen, stellen die Langenthaler Verträge keine eigentlichen Gründungsverträge für eine internationale Organisation dar. Schon gar nicht kann daraus ein Statut für eine derartige Organisation entnommen werden. Die Diözesankonferenz wird nicht erwähnt. Dennoch geht aus diesen Verträgen der eindeutige Wille der Stände hervor, sich zu einem Diözesanverband zusammenzuschliessen, um die gemeinsamen staatlichen Interessen gegenüber dem Bistum Basel wahren zu können<sup>50</sup>. Die «affectio societatis», die Grundvoraussetzung einer organisierten Staatenverbindung, lag damit vor. Sie ist auch heute ungeschmälert erhalten<sup>51</sup>. Derselbe Wille kommt im Verlaufe der Jahre in zahlreichen Beschlüssen der Diözesankonferenz zum Ausdruck.

### 3. Die Kantone als Mitglieder

Es ist in der heutigen Völkerrechtslehre anerkannt, dass auch Gliedstaaten von Bundesstaaten, falls ihnen partikuläre Völkerrechtssubjektivität zukommt, Mitglieder internationaler Organisationen sein können. Als souveräne Staaten waren die damaligen Stände ohnehin zur Gründung einer internationalen Organisation befähigt. Auch nach der Gründung des Bundesstaates blieben sie in beschränktem Umfang völkerrechtlich handlungsfähig. Im Bereich von Kirche und Staat sind sie partikuläre Völkerrechtssubjekte<sup>52</sup> und damit berechtigt, Mitglieder einer internationalen Organisation zu sein<sup>53</sup>. In der schw. Praxis wird im übrigen nicht unbedingt darauf abgestellt, ob die Mitglieder einer internationalen Organisation Staaten sind<sup>53a</sup>.

### 4. Abtretung von Hoheitsrechten

Im Langenthaler Gesamtvertrag vom 28. März 1828 behalten sich die Diözesanstände mehrere hoheitliche Rechte gegenüber den Bistumsbehörden vor. So kann u. a. nur eine den Regierungen genehme Person Bischof werden (§ 3), was ein staatliches Ausschlussrecht voraussetzt. In § 38 garantieren sich die Stände

<sup>50</sup> Der Diözesanverband bildet als solcher die Staatenverbindung.

<sup>51</sup> So war es selbstverständlich, dass die in neuerer Zeit entstandenen Fragen um das Konkordat im Rahmen der Diözesankonferenz diskutiert wurden. Vgl. Kapt. 1, Pt. B, X.

<sup>52</sup> Kapt. 2, Pt. B, II, 3.

<sup>53</sup> BGE 104 Ia 358f. In der Literatur ist mir kein Fall begegnet, wo eine internationale Organisation ausschliesslich durch beschränkte Völkerrechtssubjekte gebildet wird. Es ist aber kein rechtlich massgeblicher Grund ersichtlich, weshalb dies nicht möglich sein sollte. Kapt. 2, Pt. B, II, 3.

<sup>53a</sup> Siehe vorne N 46, 47, 48.

gegenseitig das «Placetum regium in seiner vollen Ausdehnung» und im Zusatzartikel zur Übereinkunft gewährleisteten sich die Stände gegenseitig das «jus inspectionis et cavendi für die einmal errichteten Seminarien». Dazu kamen weitere hoheitliche Rechte wie die Eidesabnahme, der landesherrliche Bewilligungsakt oder die Zustimmung zur Wahl eines Weihbischofs.

Es liegt auf der Hand, dass diese hoheitlichen Rechte sinnvollerweise nicht durch die einzelnen Stände selber wahrgenommen wurden. Es brauchte einen gemeinsamen Ort, um über diese Fragen zu beraten und zu beschliessen. Damit haben die Stände auf einen Teil ihrer souveränen Rechte verzichtet und deren Ausübung dem Basler Diözesanverband überlassen. Daran ändert nichts, dass bestimmte Beschlüsse der nachträglichen Genehmigung der Stände unterliegen.

### 5. Der erlaubte Zweck

Die Ausübung der von den Ständen beanspruchten Hoheitsrechte stellt an sich keinen Verstoß gegen das allgemeine Völkerrecht dar. Es war deshalb auch zulässig, die Ausübung dieser Rechte dem Basler Diözesanverband zu übertragen. Allerdings widersprechen einige dieser Rechte dem Konkordat vom 26. März 1828<sup>54</sup>. Deren Ausübung würde gegenüber dem Hl. Stuhl eine Völkerrechtswidrigkeit bedeuten. Die Stände üben aber heute diese konkordatswidrigen Rechte nicht mehr aus.

Das Ausschlussrecht bei der Bischofswahl wird demgegenüber, wie vorne dargelegt worden ist,<sup>55</sup> von den Ständen zu Recht beansprucht. Die Ausübung dieses Rechtes durch die Diözesankonferenz ist bis heute einer der Hauptgründe für das Fortbestehen des Diözesanverbandes. Die Grundidee des Verbandes ist deshalb nach wie vor aktuell. Im Verlaufe der Jahrzehnte sind im Rahmen der Zweckerfüllung zahlreiche weitere Aufgaben durch den Diözesanverband wahrgenommen worden<sup>56</sup>.

### 6. Der eigene Wille

Schon der Langenthaler Gesamtvertrag geht eigentlich davon aus, dass zur Ausübung der vorbehaltenen Hoheitsrechte innerhalb des Diözesanverbandes eine Willensbildung stattfinden muss. Nicht jeder Stand sollte beispielsweise für sich das Plazetrecht beanspruchen können, sondern nur die Stände gemeinsam. Dies setzt aber eine Willensbildung und eine Beschlussfassung im Rahmen des Verbandes voraus. Diese Entscheidungsfindung und -fassung im Rahmen des Diözesanverbandes kommt besonders deutlich beim Ausschlussrecht anlässlich der Bischofswahl zum Ausdruck. Zwar steht nach dem Beschluss vom 20. Oktober

<sup>54</sup> Siehe Kapt. 1, Pt. A, V.

<sup>55</sup> Kapt. 3, Pt. B, I, 6.

<sup>56</sup> Siehe Kapt. 3, Pt. B, I, 4d).

1830 das Ausschlussrecht jedem Diözesanstand zu. «Wo aber dieses Ausschlussrecht nur von einer Minderheit oder von einem einzigen Stand in Anspruch genommen werden wollte, hat dieser oder diese die Gründe dazu der Konferenz zu eröffnen, worauf die Mehrheit der Stimmen entscheiden wird, ob die angetragene Ausschlussung stattfinden soll oder nicht»<sup>57</sup>.

Ausser beim Ausschlussrecht findet auch bei den andern gemeinsamen Aufgaben eine Entscheidungsfindung im Rahmen des Diözesanverbandes statt. So wurde über die Aufnahme der Stände Basel-Stadt, Schaffhausen und Jura und über die andern Punkte der Zusatzvereinbarung von 1978 zum Konkordat im Rahmen der Diözesankonferenz beschlossen. Den Ständen selber kam nur noch eine Genehmigungsrolle zu.

Damit ist dargelegt, dass im Rahmen des Diözesanverbandes eine eigene Willensbildung stattfindet und der Wille des Verbandes nicht notwendigerweise mit dem Willen jedes Standes übereinstimmt.

## 7. Die Organe

Ohne dies ausdrücklich zu erwähnen, war für die Stände seit dem Bestehen des Diözesanverbandes klar, dass die gemeinsame Beratung und Beschlussfassung über die Diözesanangelegenheiten an der Diözesankonferenz geschehen soll. Die Beschlüsse der Ständevertreter vom Oktober 1830 reden von den «namens der Diözesanstände in Konferenz versammelten Abgeordneten» oder davon, dass die Diözesanstände «sich zur Ausübung ihrer Landeshoheitsrechte in einer durch den ausschreibenden Kanton . . . zu veranlassenden Konferenz» versammeln<sup>58</sup>. Die Diözesankonferenz ist das Organ des Basler Diözesanverbandes,

<sup>57</sup> Zitiert nach *Fleiner*, a.a.O., 287. Dieses Mehrheitsentscheidungsprinzip gilt auch heute noch. Siehe vorne Kapt. 1, Pt. B. X. Es gab übrigens weitere wichtige Mehrheitsbeschlüsse der Diözesankonferenz. Sie werden aufgeführt in der «Klage der Tit. Regierung des Standes Solothurn als Vorort der Diözese Basel, vertr. durch . . . gegen Herrn Eugen Lachat, . . . d.d. 17. März 1873» an das Amtsgericht von Solothurn-Lebern, veröffentlicht als «Rechtsschriften der Diözesankonferenz der Diözese Basel in ihrem Rechtsstreit gegen Erzbischof Eugen Lachat betreffend das Legat der Fräul. Emilie Linder, von Basel, Solothurn, 1874 (Sonderdruck), S. 22, Ziffer 8): «Die Diözesankonferenz hat seit ihrem Bestande, welcher älter ist als das Bisthum selbst, wiederholt gerade über die wichtigsten Bistumsangelegenheiten mit Mehrheitsbeschluss entschieden, ohne dass von seiten eines Bischofs oder eines Standes der Minorität je Einsprache erhoben worden wäre. Dahin gehören z.B. der Beschluss vom 7. September 1835 über die Einladung an den Bischof, eine Synodalverfassung zu erlassen; der Beschluss vom Oktober 1854 über die Art und Weise der Ausübung des staatlichen Exclusionsrechts bei der Bischofswahl; der Beschluss vom 10. Juli 1855, laut welchem Bischof Arnold seine Besoldung erst von der landesherrlichen Bewilligung an zu beziehen hatte; der Beschluss vom 2. April 1870, dem bischöflichen Ordinariat die Übereinkunft über die Errichtung des Diözesanseminars zu kündigen; der Beschluss vom 18. August 1870, an den h. Bischof gegen die Publikation der Concilsbeschlüsse, namentlich des Unfehlbarkeitsdogmas, eine Vorstellung zu richten und auf die allfälligen Folgen aufmerksam zu machen, wenn die Verkündigung trotzdem angeordnet würde.» Der mit den Mehrheitsstimmen gefasste Deplatetierungsbeschluss gegenüber Bischof Lachat vom 28./29. Januar 1873 wurde dagegen von den Ständen Luzern und Zug ausdrücklich abgelehnt.

<sup>58</sup> Zitiert nach *Fleiner*, a.a.O., 287. Aus historischen Gründen wird das Organ einer internat. Organisation, in dem alle Staaten vertreten sind, häufig als «Konferenz» bezeichnet. (Vgl. *Reuter*, Institut. internat., a.a.O., 238.)

in dem die massgebliche Willensbildung und Entscheidungsfindung stattfindet<sup>59</sup>. In der Diözesankonferenz sind sämtliche Diözesanstände mit je zwei Sitzen, aber nur einer Stimme vertreten. An dieser Konferenz findet der Ausgleich zwischen den gemeinsamen Interessen aller Stände und den Partikulärinteressen einzelner Stände statt. Dabei steht der Diözesankonferenz ein grosser Ermessensspielraum zu. Der wichtige Beschluss über das Ausschlussverfahren bei der Bischofswahl aus dem Jahre 1830 beispielsweise ist den Ständen nicht einmal zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet worden<sup>60</sup>. Dieses Eigenleben der Diözesankonferenz ist von den Landesregierungen nie in Frage gestellt worden<sup>61</sup>. Bei der Wahrnehmung des Ausschlussrechtes bei den Bischofswahlen steht den einzelnen Landesregierungen überhaupt kein Mitspracherecht zu, auch kein Genehmigungsrecht. Es ist nicht ersichtlich, wie ein solcher Beschluss gültig zustandekommen könnte, wenn der Diözesankonferenz keine Organqualität zustehen würde.

Neben der Diözesankonferenz als Hauptorgan besitzt der Diözesanverband ein Exekutivorgan: den Vorort. «Vorort» bedeutet weit mehr als Konferenzpräsidium und Protokollführung. Neben der Aufgabe, die Konferenzbeschlüsse zu vollziehen, ist er das eigentliche Vermittlungsorgan zwischen dem Diözesanverband und den Bistumsorganen. Der Vorort ist auch der unmittelbare Partner der Bundesbehörden und der Nuntiatur in Bistumsangelegenheiten. Bei Vertragsverhandlungen mit dem Hl. Stuhl vertritt der Vorort die Interessen der Diözesanstände. Auch innerhalb der Diözesankonferenz ist der Vorort das eigentliche Führungs- und Leitungsorgan. Ihm gehört das Sekretariat der Konferenz an<sup>62</sup>. Beide Funktionen werden seit der Neuumschreibung des Bistums Basel vom Stand Solothurn wahrgenommen<sup>63</sup>. Diese Funktion als Exekutive einer internationalen Organisation kann, wie im Fall von Solothurn,

<sup>59</sup> So auch *Fleiner*, a.a.O., 174f., der diese Organschaft allerdings auf staatsrechtlichen Prinzipien aufbaut. Die gegenteilige Meinung vertreten u.a. *Jesle*, a.a.O., 271 und *Dubler*, a.a.O., 91.

<sup>60</sup> *Fleiner*, a.a.O., 175.

<sup>61</sup> Eine Ausnahme war der Deplatetierungsbeschluss gegenüber Bischof Lachat, der gegen den Willen von Zug und Luzern zustandekam. Die zustimmenden fünf Stände hoben anlässlich des Beschwerdeverfahrens die Zuständigkeit der Diözesankonferenz zu diesem Beschluss hervor, liessen dieses Argument aber schliesslich wieder fallen. Dieses Vorgehen der Stände stellt die Organqualität der Diözesankonferenz aber nicht in Frage. Abgesehen von der materiellen Rechtswidrigkeit des Deplatetierungsbeschlusses hätte ein Beschluss von dieser Tragweite der Einstimmigkeit innerhalb der Diözesankonferenz bedurft (siehe dazu Pt. C I c), möglicherweise auch der Genehmigung durch die Landesregierungen. Der Vergleich mit den Mehrheitsbeschlüssen bei der Ausübung des Ausschlussrechtes hinkt, da die Beschlüsse vom Oktober 1830 einstimmig zustandekamen, also Einstimmigkeit herrschte, dass nur eine Mehrheit von Ständen ausschliessen kann.

<sup>62</sup> Im technischen völkerrechtlichen Sprachgebrauch würde eigentlich der Regierungsrat des Kantons Solothurn das Sekretariat des Diözesanverbandes darstellen, da der Begriff «Sekretariat» im Recht der internat. Organisationen in einem umfassenden Sinne verstanden wird (vgl. *Seidl-Hohenveldern*, *ibid.*, 119ff.). Da dem Vorort der Diözesankonferenz sehr weitreichende Kompetenzen zustehen, erachte ich es als angemessener, diesen als Exekutivorgan zu bezeichnen, um das Verständnis zu erleichtern.

<sup>63</sup> «Es wird als Grundsatz aufgestellt, dass in reinen und ausschliesslichen Angelegenheiten des Bistums Basel der Stand Solothurn als ausschreibender Kanton anzusehen ist», Beschluss der Diözesankonferenz vom 28./29. Oktober 1830 (zitiert nach *Fleiner*, a.a.O., 173).

durchaus den Organen eines Mitgliedstaates übertragen werden<sup>64</sup>. Bei der Erfüllung seiner Funktionen handelt aber der Vorort nicht als Regierungsrat des Kantons Solothurn, sondern als Organ des Diözesanverbandes. Er ist in dieser Eigenschaft nur der Diözesankonferenz Rechenschaft schuldig<sup>65</sup>. Die als Vorort handelnden Personen haben ausschliesslich die Interessen des Diözesanverbandes wahrzunehmen.

Die Organe des Diözesanverbandes vertreten im eigenen Namen den Willen des Verbandes gegenüber den Mitständen, wenn es um die Genehmigung von Beschlüssen oder um die Erfüllung gemeinsamer Pflichten geht. Desgleichen handeln sie als Einheit gegenüber den Bistumsorganen, der Nuntiatur und den Bundesbehörden.

### 8. Die Rechtspersönlichkeit

Aus dem bisher Gesagten kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass dem Basler Diözesanverband als Ganzem in bestimmtem Umfange Völkerrechtspersönlichkeit zukommen muss. Er könnte seinen Zweck, wie er aus den Langenthaler Verträgen, den Beschlüssen und der Praxis der Diözesankonferenz hervorgeht, auf andere Weise nicht erfüllen.

Die zurecht bestehenden Hoheitsrechte der Diözesanstände, vorallem das Mitwirkungsrecht bei der Bischofswahl, sollen nach dem Willen dieser Stände nicht durch die je eigenen kantonalen Organe ausgeübt werden, sondern gemeinsam durch den Diözesanverband. Die Diözesankonferenz als Hauptorgan dieses Verbandes nimmt diese Rechte im Auftrag der einzelnen Stände, aber im eigenen Namen wahr. Der Ausschluss oder Nichtausschluss eines Kandidaten auf der Sechserliste ist nicht ein Entscheid der 10 Kantonsregierungen, sondern ein Beschluss der Diözesankonferenz. Der Beschluss wird durch das Hauptorgan der Verbandes gefasst und durch das Exekutivorgan dem Domkapitel rechtswirksam eröffnet mit der Folge, dass ein gestrichener Kandidat nicht wählbar ist. Das Mitwirkungsverfahren bei der Bischofswahl zeigt eindeutig, dass der Diözesanverband selbständiger, unmittelbarer Träger von Rechten und Pflichten ist und damit notwendigerweise Rechtspersönlichkeit besitzt.

Dasselbe Bild ergibt sich anhand der andern Aufgaben, welche die Diözesankonferenz wahrnimmt. Die Rolle, die die Konferenz bei der Regelung des Bischofswahlverfahrens im Jahre 1967 und anlässlich der Konkordatsrevision vom Jahre 1978 gespielt hat, war eine eigenständige. Die Landesregierungen haben zwar die jeweiligen Beschlüsse der Diözesankonferenz genehmigt. Genehmigen aber können die Regierungen nur, was ein anderes Organ bereits rechtsgültig, unter Vorbehalt der Genehmigung, entschieden hat. Dieselbe

<sup>64</sup> Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 1001, 1032; Colliard, a.a.O., 610, Nr. 572.

<sup>65</sup> In der alten Eidgenossenschaft gab es über diese Frage der Rechenschaftspflicht immer wieder Kontroversen. Vgl. *Dürsteler*, a.a.O., 186ff. Es ist aber heute undenkbar anzunehmen, dass der solothurnische Regierungsrat als Vorort dem Kantonsrat über seine Geschäftsführung Rechenschaft abzulegen habe.

rechtliche Situation besteht auch bei der Beschlussfassung über die Vermögensleistungen an die Bistumsorgane, wobei die Beschlüsse über kleinere Leistungen, wie beispielsweise die Geschenke, den Landesregierungen gar nicht mehr unterbreitet werden.

Nicht anders ist die Lage bei der Eidesabnahme des neugewählten Bischofs und bei der Bewilligung zum Antritt der Bistumsverwaltung. Der Eid<sup>66</sup> oder die Loyalitätserklärung wird nicht den einzelnen Regierungen geleistet, sondern dem Diözesanverband, verkörpert durch die an der Diözesankonferenz anwesenden Landesvertreter. Genauso bewilligt nicht jede einzelne Regierung den Bistumsantritt des neugewählten Bischofs, sondern der Diözesanverband, auch wenn alle Abgeordneten der Diözesanstände den Bewilligungsakt unterschreiben.

Für die Annahme der Rechtspersönlichkeit des Basler Diözesanverbandes aus der Sicht der Mitgliedstaaten sprechen gewichtige Gründe. Sie ist aber auch vom Hl. Stuhl und von den Bistumsorganen, die völkerrechtlich in bestimmten Fragen als Organ des Hl. Stuhles zu bezeichnen sind<sup>67</sup>, stillschweigend anerkannt worden<sup>68</sup>. Nach der Völkerrechtslehre ist eine konkludente völkerrechtliche Anerkennung darin zu sehen, dass die Handlungen eines Drittstaates «einen Staat oder eine Regierung im Sinne des Völkerrechts als denkwürdigen» voraussetzen<sup>69</sup>. An diesem Kriterium gemessen gibt es zahlreiche Hinweise darauf, dass der Hl. Stuhl und seine Organe die Rechtspersönlichkeit des Basler Diözesanverbandes anerkannt haben. Das Domkapitel hat seit jeher den Vorort der Diözesanstände als Bindeglied akzeptiert. Die Sechserliste mit den Bistumsanwärtern reicht das Domkapitel jeweils der Diözesankonferenz ein und, das ist wohl das ausschlaggebende Moment, akzeptierte bei jeder Bischofswahl den Entscheid der Diözesankonferenz als die massgebliche Willensäusserung der Diözesanstände<sup>70</sup>. Das Domkapitel hat nie geltend gemacht, dass die Diözesankonferenz zum definitiven Entscheid über die Sechserliste gar nicht legitimiert sei. Diese Haltung muss sich der Hl. Stuhl als massgebliches völkerrechtliches Verhalten eines seiner Organe entgegenhalten lassen<sup>71</sup>.

<sup>66</sup> Hier nimmt sogar *Dubler*, a.a.O., 94 N 512, an, dass eine Vollmachterteilung an die Diözesankonferenz vorliege.

<sup>67</sup> Kapt. 2, Pt. B, III, 3.

<sup>68</sup> Neben der allgemeinen Völkerrechtsliteratur zur Anerkennung von Staaten siehe neuestens: *Bernard Loudvain*, Die konkludente Anerkennung im Völkerrecht, Berlin, D. + H., 1983, veröffentlicht in: *Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht*, Band 10. Die Grundsätze der konkludenten Anerkennung von neuentstandenen Staaten sind sinngemäss auch auf die Anerkennung von internationalen Organisationen anwendbar. Vgl. *Seidl-Hohenveldern*, *ibid.*, Rz 0701: «Wenn durch die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit einer internationalen Organisation Drittstaaten also Lasten entstehen, muss ein Drittstaat diese Rechtspersönlichkeit erst dann anerkennen, wenn er einen diesbezüglichen Willensakt gesetzt hat.» Die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit einer internationalen Organisation wirkt konstitutiv. Siehe *Bindschedler*, *ibid.*, 80.

<sup>69</sup> *Loudvain*, *ibid.*, 167.

<sup>70</sup> Dem Domkapitel war und ist sich, schon aus der zeitlichen Abfolge der Diözesankonferenz, bewusst, dass die Diözesankonferenz in eigener Kompetenz entscheidet.

<sup>71</sup> Hätte der Hl. Stuhl die Legitimität der Diözesankonferenz in Frage stellen wollen, hätte auch die Nuntiatur längst darauf beharren müssen, dass der Entscheid über den Ausschluss eines Kandidaten von den Landesregierungen selber getroffen werden muss.

Auch aus dem Verhalten des Hl. Stuhles selber und der Nuntiatur geht hervor, dass der Diözesanverband als Gebilde akzeptiert wird, das befugt ist, den Willen der Diözesanstände auszudrücken. So richtete beispielsweise Kardinalstaatssekretär Casaroli sein Antwortschreiben auf einen Brief der Diözesankonferenz an den Präsidenten der Diözesankonferenz und forderte diese ausdrücklich auf, mit der Nuntiatur in Verhandlungen zu treten<sup>72</sup>. Die Nuntiatur ihrerseits zeigt dem Vorort der Diözesankonferenz jeweils die durch den Papst erfolgte Bestätigung der Bischofswahl an<sup>73</sup>. Es gibt allerdings auch Schreiben der Nuntiatur «Aux Commissaires des Cantons faisant partie du diocèse de Bâle, Soleure», wobei aber im gleichen Schreiben darum gebeten wird, «de confirmer que la Conférence diocésaine est d'accord sur la modification susmentionnée<sup>74</sup>. Im übrigen fanden zahlreiche direkte Kontakte zwischen dem Vorort der Diözesanstände und der Nuntiatur statt<sup>75</sup>.

Das Verhalten des Hl. Stuhles und seiner Organe stellt keine ausdrückliche Anerkennung der Rechtspersönlichkeit des Basler Diözesanverbandes dar. Eine stillschweigende Anerkennung muss aber angenommen werden, selbst wenn nicht die Absicht bestand, durch diese Handlungen den Diözesanverband als internationale Organisation anzuerkennen<sup>76</sup>. Die objektiven Merkmale wie die Anerkennung von Beschlüssen, die Aufforderung zu Verhandlungen und die direkten Kontaktnahmen<sup>77</sup> sprechen eindeutig dafür, dass der Hl. Stuhl und seine Organe in der Praxis den Basler Diözesanverband als eigenen Willensträger mit eigenen Organen angenommen haben<sup>78</sup>.

Es bleibt die Frage der eigenen Vertrags- und Deliktsfähigkeit des Diözesanverbandes<sup>79</sup>. Der Diözesanverband ist in eigener Sache völkerrechtlich ver-

<sup>72</sup> Schreiben vom 14. November 1983.

<sup>73</sup> Siehe beispielsweise Schreiben der Nuntiatur vom 29. September 1982, veröffentlicht im Protokoll D-K vom 31. Oktober/J. November 1982, 46 oder Schreiben vom 20. Dezember 1967, veröffentlicht in Protokoll D-K vom 4. Dezember 1967, 24.

<sup>74</sup> Schreiben vom 5. Februar 1968, veröffentlicht in: Protokoll D-K vom 10./11. Februar 1968, 34.

<sup>75</sup> Vgl. Protokoll D-K vom 28. August 1974, 35 und vom 10. Dezember 1971, 41, 46.

<sup>76</sup> Vgl. *Loudvain*, ibid., 160ff., 165ff. Es ist durchaus denkbar, dass sich für den Hl. Stuhl und seine Organe diese Frage gar nicht gestellt hat.

<sup>77</sup> Die direkten Kontaktnahmen zwischen dem Vorort und der Nuntiatur müssen wohl als eine Art «diplomatische Beziehung» bezeichnet werden, da der Hl. Stuhl als «auswärtige Staatsregierung» behandelt wird. (Vgl. Kapt. 2, Pt. B, II, 3). Siehe auch Pt. E. Es liesse sich auch anführen, dass in diesen direkten Verhandlungen seitens der Nuntiatur von den Vertretern der Diözesankonferenz nie ein Vollmachtsschreiben verlangt worden ist, was darauf hinweist, dass die Nuntiatur den Vorort an sich zu Verhandlungen ermächtigt betrachtet und damit seine Organqualität anerkennt.

<sup>78</sup> Die stillschweigende Anerkennung des Diözesanverbandes bot dem Hl. Stuhl auch verschiedene Vorteile. So hätte von den Rechtsgrundlagen her jeder Stand ein Ausschlussrecht bei der Bischofswahl. Das Prinzip des Mehrheitsentscheides an der Diözesankonferenz verhindert viel eher willkürliche Ausschlüsse. Aber auch die Tatsache, dass Solothurn dauernder Vorort ist, erleichtert den Verkehr der Bistumsorgane und der Nuntiatur mit den Diözesanständen sehr. Dies ist aber nur möglich, weil ein auf Dauer angelegter Verband besteht. Schliesslich hat in diesem Jahrhundert die Diözesankonferenz wesentliches zur Schaffung eines friedlichen Verhältnisses zwischen Kirche und Staat im Bistum Basel beigetragen, was doch wohl zu einem schönen Teil darauf beruht, dass es ein solches feststehendes Beratungs- und Entscheidungsorgan überhaupt gibt, zumal bei der Heterogenität der Basler Diözesanstände.

<sup>79</sup> Vgl. oben N 43. Von der eigenen Vertragskompetenz der internat. Organisation ist klar zu unterscheiden deren Recht, für die Mitgliedstaaten Vertragsentwürfe auszuarbeiten. Vgl. *Bowett*, a.a.O.,

tragsfähig, sowohl gegenüber den Mitgliedständen als auch gegenüber andern Völkerrechtssubjekten<sup>80</sup>. Aus neuerer Zeit belegen dies zwei Beispiele. Nach der Gründung des Kantons Jura war der Kanton Bern nicht mehr bereit, den bisherigen prozentualen Anteil an den Diözesanunkosten zu übernehmen, da dieser aufgrund der Katholikenzahl berechnet wird. Infolge der Kantonsgründung wechselte eine massgebliche Zahl von Katholiken die Kantonszugehörigkeit.

An der kirchlichen Zugehörigkeit des Juras zum Bistum Basel änderte die Kantonstrennung nichts, hingegen war der Kanton Jura völkerrechtlich kein Konkordatskanton. Es wäre deshalb nicht möglich gewesen, ihm einen der Katholikenzahl entsprechenden Anteil an den Diözesanunkosten zu belasten. Da aber die Aufnahme des Juras als Konkordatsstand unbestritten war und unmittelbar bevorstand<sup>81</sup>, erklärte sich die jurassische Regierung auf Anfrage des Vorortes bereit, den auf den Kanton Jura entfallenden Anteil an den Diözesanunkosten zu übernehmen<sup>82</sup>. Zwischen der Diözesankonferenz und dem Kanton Jura als Nichtmitgliedsstand kam dadurch ein stillschweigender Vertrag<sup>83</sup> zustande.

Ein stillschweigender Vertrag kam aber auch zwischen dem Vorort der Diözesanstände und dem Kanton Bern zustande. Der Kanton Bern wäre von sich aus nicht berechtigt gewesen, seinen prozentualen Anteil an den Diözesanunkosten zu kürzen, da, wie er selber schreibt, der Grundsatz beschlossen worden ist, «wonach die Unkosten der Diözese im Verhältnis der römisch-katholischen Bevölkerung (gemäss jeweils letzter eidgenössischer Volkszählung) auf die beteiligten Kantone aufgeteilt werden»<sup>84</sup>. Der Kanton Bern hätte deshalb nach der Lostrennung des Juras die nächste eidgenössische Volkszählung abwarten müssen. Er machte aber ausserordentliche Umstände geltend, da die Zahl der römisch-katholischen Kantonsbewohner durch die Abtrennung des Juras «schlagartig erheblich kleiner geworden» ist. Der Vorort akzeptierte die von Bern geltend gemachten Gründe und hat dementsprechend den Kanton Jura ersucht, seine «guten Dienste» anzubieten. Zwischen dem Kanton Bern und dem Vorort der Diözesanstände war auf diese Weise eine stillschweigende Übereinkunft zustande gekommen.

Die Beispiele belegen die eigene, allerdings sehr eingeschränkte, Vertragschlusskompetenz des Diözesanverbandes und seiner Organe.

<sup>80</sup> Die eigene Vertragsschlusskompetenz ist, wie der Zweck des Diözesanverbandes selber, sehr eingeschränkt. Das stellt aber diese Kompetenz nicht in Frage. Vgl. *Schermers*, a.a.O., Bd. II, 702.

<sup>81</sup> Der Kanton Jura erklärte am 29. Dezember 1978 provisorisch für ein Jahr den Beitritt zum Bistumskonkordat. Protokoll Diözesankonferenz vom 31. Oktober 1979, 7, 28.

<sup>82</sup> Das Schreiben der jurassischen Regierung vom 29. Oktober 1979 stellt die Antwort auf die Anfrage der Diözesankonferenz vom 14. August 1979 dar. Protokoll D-K vom 31. Oktober 1979, 28f.

<sup>83</sup> Kapt. 2, N 150, 151. In der Völkerrechtsliteratur wird angenommen, dass, mangels anderer Bestimmungen, das Plenarorgan zum Abschluss von Verträgen der internat. Organisation zuständig ist. Vgl. *Schermers*, a.a.O., Bd. II, 705f. Administrative Vereinbarungen können jedoch auch durch das Exekutivorgan abgeschlossen werden, wie nachfolgend das zweite Beispiel im Text zeigt.

<sup>84</sup> Protokoll D-K vom 31. Oktober 1979, 27.

Der Diözesanverband selber ist im völkerrechtlichen Sinne nicht deliktstfähig. Für ein allfälliges völkerrechtswidriges Verhalten der Diözesankonferenz müsste letztlich der Bund eintreten (B, IV).

Dem Diözesanverband kommt schliesslich im öffentlichen Recht der Mitgliedstände Rechtspersönlichkeit zu. Dies betrifft praktisch vorallem den Vorortsstand Solothurn. Diese Persönlichkeitsrechte sind aber auf die notwendigen Funktionen des Verbandes beschränkt<sup>85</sup>. Das bedeutet in concreto vorallem, dass der Diözesanverband das Recht haben muss, Vermögen zu besitzen und darüber zu verfügen<sup>86</sup>.

#### IV. Zusammenfassung

Der Verband der Basler Diözesanstände entspricht in auffallender Weise den Anforderungen, die Lehre und Praxis an eine organisierte Staatenverbindung stellen. Rein begrifflich wird in der Praxis der Diözesanverband oft der Diözesankonferenz gleichgestellt. Mit der «Diözesankonferenz des Bistums Basel» ist daher häufig nicht nur das Organ, sondern auch der Verband selber gemeint<sup>87</sup>.

Nach Abschluss des Konkordates mit dem Hl. Stuhl im Jahre 1828 haben die verhandelnden Stände im Langenthaler Gesamtvertrag unmissverständlich ihren Willen bekundet, auch in Zukunft die das Bistum Basel betreffenden Interessen gemeinsam wahrzunehmen. In diesem Sinne erneuerten sie die 1820 in Langenthal gegründete Staatenverbindung auf unbestimmte Zeit und statteten sie mit einem konkreten Auftrag aus. Als gemeinsames Organ dieses Verbandes, in dem alle Mitgliedstaaten gleichwertig vertreten waren, hatte sich schon zur Zeit der Konkordatsverhandlungen die Diözesankonferenz herausgebildet. Kurze Zeit nach Abschluss des Langenthaler Gesamtvertrages fasste die Diözesankonferenz in eigener Interpretation ihres Auftrages zwei für die Zukunft dieser Konferenz grundlegende Beschlüsse<sup>88</sup>: es soll erstens in «reinen und ausschliesslichen» Diözesanangelegenheiten der Stand Solothurn als «aus-schreibender Kanton» (Vorort) gelten und es soll zweitens der Ausschluss von ungenehmen Bischofskandidaten nur von einer Mehrheit der Stände beschlossen werden können. Damit hat die Diözesankonferenz ein *dauerndes Exekutivorgan mit einem Sekretariat geschaffen und in einem politisch sehr wichtigen Punkte das Prinzip der Mehrheitsentscheidung*, ohne nachträgliches Genehmigungsrecht der Standesregierungen, eingeführt.

<sup>85</sup> Siehe vorne N 45.

<sup>86</sup> Wenn daher der Vorort, als Geschenk für den neugewählten Bischof, einem Goldschmied eine Handwerksarbeit überträgt, so ist der Diözesanverband eigentlich Partner des Werkvertrages. Auch eigentumsrechtlich gehört das angefertigte Schmuckstück vor dessen Übergabe an den Bischof dem Verband und nicht dem Kanton Solothurn.

<sup>87</sup> Das hängt natürlich auch mit der Unkenntnis der Rechtsnatur der Diözesankonferenz zusammen. Praktische Auswirkungen hat diese Doppelverwendung des Begriffs der Diözesankonferenz aber nicht. Der Klarheit halber wird in diesem Kapitel die terminologische Unterscheidung vorgenommen.

<sup>88</sup> Im heutigen völkerrechtlichen Sprachgebrauch würde man von «implied power»-Beschlüssen reden. Vgl. *Bowett, a.a.O.*, 338.

Für die damalige Zeit darf dieser Beschluss als sehr bemerkenswert bezeichnet werden<sup>89</sup>. Ohne diese ausdrücklich als solches zu bezeichnen, hat die Diözesankonferenz in Ausführung des ihr durch den Grundvertrag zugedachten Auftrages eine Organisation geschaffen, die schon damals alle wesentlichen Elemente einer internationalen Organisation in sich vereinigte: eigene Organe, die einen eigenständigen Willen zu bilden und auszudrücken berechtigt waren. Die Mitgliedstände standen der Entwicklung der Diözesankonferenz von einer ursprünglich reinen Staatenkonferenz zu einem selbständigen Organ des Diözesanverbandes positiv gegenüber, da auf diesem Wege eine wesentlich wirksamere Durchsetzung der gemeinsamen Interessen möglich war. Erst die fragwürdigen Beschlüsse des Jahres 1873 sind von zwei Ständen an der Konferenz selber wie auch im nachhinein durch die Standesregierungen missbilligt worden, ohne aber dass diese Stände generell die Kompetenzen der Diözesankonferenz in Bistumsangelegenheiten in Frage gestellt hätten. So wie die Diözesankonferenz im letzten Jahrhundert die ihr wirklich oder vermeintlich zustehenden Hoheitsrechte gegenüber dem Bistum extensiv ausgeschöpft hat, so suchte dieselbe Konferenz nach der Abflauung des Kulturkampfes ein den neuen Umständen angepasstes Verhältnis zu den Bistumsorganen zu finden. Beide Entwicklungen, jene hin zum Konflikt wie die Suche nach einem friedvollen Verhältnis, basierten auf der Willensbildung innerhalb der Diözesankonferenz. Die Protokolle der Diözesankonferenzen belegen eindeutig, dass an den Diözesankonferenzen in den seltensten Fällen über Anträge der Standesregierungen beraten worden ist, sondern dass die Konferenz aus eigenem Antrieb handelt. Der Vorort ist das Führungs- und Exekutivorgan des Diözesanverbandes. Er beruft aus eigener Initiative die Diözesankonferenz ein, falls er dies als notwendig erachtet oder äussere Umstände wie eine Bischofswahl dies vorgeben. Der Vorort unterbreitet den Ständen zum voraus die Beschlussesentwürfe, über die an der Diözesankonferenz beraten und entschieden wird. Die nachträgliche Genehmigung oder «Ratifikation» dieser Beschlüsse durch die Standesregierungen hat sich zur reinen Formsache entwickelt.

Als souveräne Staaten waren die Stände nach Abschluss des Konkordates im Jahre 1828 berechtigt, eine organisierte Staatenverbindung zu schaffen. Der Wille, die gemeinsamen Interessen gemeinsam zu verfolgen, geht aus dem Langenthaler Gesamtvertrag hervor. Im Rückblick gesehen darf angenommen werden, dass die entscheidenden Schritte von einer losen Staatenkonferenz zu einem organisierten Verband bereits im Jahre 1830 vollzogen worden sind, ohne dass ein eigentlicher Gründungsbeschluss gefällt worden ist. Der Basler Diözesanverband ist ein typischer Fall der gewohnheitsrechtlichen Entstehung einer

<sup>89</sup> Die im Jahre 1815 geschaffene Zentralkommission für die Rheinschiffahrt, die in der Völkerrechtswissenschaft als erste «internationale Organisation» bezeichnet wird, hatte einen klar abgegrenzten Verwaltungsauftrag und keine politischen Entscheidungskompetenzen. Die Zentralkommission ist daher eher eine ständige Staatenkonferenz. Die politischen Entscheidungskompetenzen fehlten auch der im Jahre 1856 gegründeten Europäischen Donaukommission, welche als Vorläuferin der Supranationalen Gemeinschaften angesehen wird. Vgl. *Seidl-Hohenveldern, ibid.*, Rz 0208; *Calliard, a.a.O.*, 797f.

internationalen Organisation<sup>90</sup>. Das Datum der «Gründung» der internationalen Organisation kann deshalb nicht genau festgelegt werden. Die im Jahre 1830 geschaffenen Strukturen bedurften vorerst der Bestätigung in der Praxis. Ob der Diözesanverband bereits im Jahre 1848, dem Zeitpunkt der Gründung des Bundesstaates, als internationale Organisation bezeichnet werden kann, bedarf nicht näherer Untersuchung, da die Schaffung des Bundesstaates an der Institution des Diözesanverbandes und der Diözesankonferenz nichts verändert hat.

Die Kantone sind auch heute noch partielle Völkerrechtssubjekte. In dieser Eigenschaft sind sie berechtigt, auf bestimmten Gebieten, so unter anderem im Bereich von Kirche und Staat, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. Da sie Mitglieder internationaler Organisationen sein können, muss es ihnen auch möglich sein, im Bereiche ihrer Völkerrechtssubjektivität eine eigene Organisation zu schaffen, oder in einer früheren, von souveränen Staaten geschaffenen Organisation zu verbleiben, die anstelle der einzelnen Mitgliedstaaten bestimmte Hoheitsrechte im Bereich des Völkerrechts wahrnimmt. Allerdings können sie diese Organisation nicht mit mehr völkerrechtlichen Kompetenzen ausstatten, als sie selber besitzen. Es wäre daher nicht möglich, den Abgeordneten der Diözesankonferenz diplomatische Immunitäten und Privilegien zu verleihen.

Die Stände haben mit der Schaffung des Diözesanverbandes nicht generell auf alle Hoheitsrechte im Bereich von Kirche und Staat verzichtet. Der Verband ist auf die gemeinsamen Interessen der Stände festgelegt. Die allgemeinen, in jedem Kanton sich stellenden Fragen im Verhältnis von Kirche und Staat berühren den Verband nicht. Genauso wenig tritt der Diözesanverband als internationale Organisation in die Stellung der Stände als Vertragspartner des Hl. Stuhles ein. Eine Änderung des Konkordates können deshalb letztlich nur die Stände selber beschliessen. Hingegen ist es Aufgabe der Diözesankonferenz und des Vorortes, solche Vertragsänderungen, in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden, mit dem Hl. Stuhl auszuhandeln. Die eigentliche Willensbildung geschieht an der Diözesankonferenz, mit dem Ziel aber, namens der Stände einen einheitlichen Vertragsentwurf ausarbeiten zu können<sup>91</sup>. *Sowohl das Recht der Diözesankonferenz, im eigenen Namen in abschliessender Kompetenz politische Entscheide zu fällen<sup>92</sup>, wie auch das Recht, mit dem Hl. Stuhl namens der Diözesanstände Verträge auszuhandeln, qualifizieren den Diözesanverband, verkörpert durch die Diözesankonferenz und den Vorort, als internatio-*

<sup>90</sup> Siehe N 15.

<sup>91</sup> Dr. Alfred Wyser als Präsident der Diözesankonferenz konnte deshalb die Zusatzvereinbarung vom 2. Mai 1978 mit dem Hl. Stuhl nicht namens der Diözesankonferenz unterzeichnen, sondern nur namens der Diözesanstände. Wieweit allerdings die Institutionalisierung der Diözesankonferenz vorangeschritten ist, zeigt sich daran, dass Dr. Wyser zu diesem Akt von Seiten der Stände nicht speziell bevollmächtigt wurde, sondern dies als in der Funktion des Präsidenten der Diözesankonferenz liegend betrachtet worden ist. Der eigentliche Vertragstext ist von den Landesregierungen gar nie genehmigt worden (vgl. N 151).

<sup>92</sup> Im Sinne *Reuters*, Institut. internat., a.a.O., 205, 211, kann der Diözesanverband als «organisation spéciale politique» bezeichnet werden.

nale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit. Als solche besitzt er auch eine eigene völkerrechtliche Vertragsschlusskompetenz, kann die Mitgliedstände zur Erfüllung ihrer Pflichten anhalten und gegen sie Sanktionen ergreifen. Im öffentlichen Recht der Mitgliedstände ist der Verband vermögensfähig.

Die Qualifizierung des Diözesanverbandes als internationale Organisation setzt die Anerkennung durch Drittstaaten nicht voraus. Durch die Schaffung der Organisation haben die Stände 1828 vorerst unter sich eine partikuläre Völkerrechtsordnung geschaffen, die sich im Verlaufe der Jahrzehnte gefestigt hat. In der Praxis haben aber auch der Hl. Stuhl und seine Organe den Diözesanverband als eigenen Willensträger mit eigenen Organen akzeptiert und damit stillschweigend anerkannt.

Gegen die Rechtsauffassung könnte allenfalls eingewendet werden, dass es die verfassungsmässige Ordnung der Eidgenossenschaft den Kantonen nicht gestattet, internationale Organisationen zu gründen oder solchen beizutreten. Das Völkerrecht sei auf interkantonale Organisationen höchstens analog anwendbar. In der Tat hat das Bundesgericht in einem neuern Fall<sup>93</sup> bestätigt, dass in Fragen der interkantonalen Beziehungen in erster Linie Landesrecht anwendbar ist und das Völkerrecht erst subsidiär zum Tragen kommt. Wieweit dieser Entscheid auch auf die Bereiche Anwendung findet, in denen die Kantone untereinander ausschliesslich als Völkerrechtssubjekte in Beziehung stehen, kann dahingestellt bleiben. Der Diözesanverband besteht unbestrittenermassen aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages, des Langenthaler Gesamtvertrages<sup>94</sup>. Die Gründerstaaten des Verbandes wollten eindeutig eine gemeinsame handlungsfähige Organisation schaffen, um die sich gegenseitig garantierten Rechte in Kirchensachen wahrzunehmen. Es kann nun nicht dem Recht des einzelnen Mitgliedstandes überlassen sein, die Lücken des Langenthaler Gesamtvertrages zu schliessen. Die organisierte, ständige Staatenkonferenz, zu der die Diözesankonferenz zusammengewachsen ist, hat sich auf der einmal geschaffenen völkerrechtlichen Basis weiterentwickelt<sup>95</sup>. Das völkerrechtliche Gepräge hat sie bei der Bundesstaatsgründung nicht verloren, da die Kantone im Bereich von Kirche und Staat weiterhin Völkerrechtssubjekte geblieben sind und der Bund die von der Diözesankonferenz ausgeübten Rechte nie für sich beansprucht hat. Das völkerrechtliche Gebilde der internationalen Organisation als einer organisierten Staatenverbindung steht dem Wesen des Diözesanverbandes zweifellos sehr nahe. Es wird daher letztlich zu einer reinen Bezeichnungsfrage, ob von der Annahme ausgegangen wird, dass der Diözesanverband mit seinen Organen eine internationale Organisation im echten Sinne des Wortes darstellt oder ob das Recht der Internationalen Organisation auf den Diözesanverband nur analog Anwendung findet und der Verband als «quasi internationale» Organisation bezeichnet wird<sup>96</sup>.

<sup>93</sup> 106 Ib 154ff.

<sup>94a</sup> Vgl. Kapt. 2, Pt. C, II.

<sup>95b</sup> Vgl. Kapt. 2, N 208.

<sup>96</sup> In Anlehnung an die bundesgerichtliche Ausdrucksweise. Siehe N 48.

Es wird sich zeigen, dass die theoretischen Schlussfolgerungen, die aus dieser These für die Organisation des Diözesanverbandes zu ziehen sind, weitgehend übereinstimmen mit dem tatsächlichen Verhalten der Verbandsorgane. Ohne sich als internationale Organisation zu bezeichnen, gelten in der Diözesankonferenz und für den Vorort zum grossen Teil dieselben Spielregeln wie für die typischen internationalen Organisationen. Dort, wo das allgemeine Recht der internationalen Organisationen zur Beantwortung noch ungeklärter Fragen herangezogen wird, passt es durchaus in die bestehenden Strukturen und Verfahrensabläufe des Diözesanverbandes.

## B. MITGLIEDSCHAFT

### I. Beitritt und Wirkung

Ordentliche Mitglieder des Diözesanverbandes sind die Konkordatsstände Luzern, Bern, Solothurn, Zug, Aargau, Thurgau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen und Jura<sup>95</sup>.

Die ursprünglichen Konkordatsstände Luzern, Bern, Solothurn und Zug schlossen unter sich am 28. März 1828 den Langenthaler Gesamtvertrag. Wie schon das Konkordat (Art. 16) liess er den Ständen Aargau, Basel und Thurgau den Beitritt offen (§ 40). Im Gegensatz zum Konkordat sieht aber der Langenthaler Gesamtvertrag den Beitritt aller «vom Bisthum Konstanz losgetrennten löbl. Stände» vor, macht dies aber abhängig vom Einverständnis des Hl. Stuhles (§ 41). Es bestand demzufolge damals die Meinung, dass nur Konkordatsstände Mitglieder des Verbandes werden können. Diese Auffassung ist auch heute unbestritten<sup>96</sup>. Andere Bedingungen sieht der Langenthaler Gesamtvertrag nicht vor. Nach einer grundsätzlichen Meinungsäusserung des Internationalen Gerichtshofes hat ein Nichtmitglied einer internationalen Organisation ein Recht auf Aufnahme, wenn es die Bedingungen der Satzung erfüllt<sup>97</sup>. Politische Opportunitätserwägungen sind nicht zulässig, wenn sich aus der Satzung kein Ermessensspielraum ergibt<sup>98</sup>. Andererseits bedarf der Beitritt auch der Zustimmung des aufzunehmenden Mitglieds<sup>99</sup>. Die Stände

<sup>95</sup> Siehe Kap. 1, Pt. A, IV und C.

<sup>96</sup> Zur «provisorischen Beitrittserklärung» der jurassischen Regierung zum Diözesanverband hat die Diözesankonferenz gar nicht Stellung genommen. Der Vorort hat den Kanton Jura aber auf die «völkerrechtliche Dimension eines allfälligen Beitritts zum Bistumskonkordat» hingewiesen. Vgl. Protokoll D-K vom 31. Oktober 1979, 7.

<sup>97</sup> ICJ Reports 1948, 65.

<sup>98</sup> Die Aufnahme der Stände Basel-Stadt, Schaffhausen und Jura in den Bistumsverband hätte deshalb nicht einmal der Zustimmung der Landesregierungen bedurft. Entgegen der Meinung des Präsidenten der Diözesankonferenz (Protokoll D-K vom 6. April 1976, 12) war aber ein Konferenzabschluss notwendig. Dieser stellte nicht nur einen «politischen Akt» dar.

<sup>99</sup> Schermers, a.a.O., Bd. I, 39.

Basel-Stadt, Schaffhausen und Jura wurden deshalb mit dem Abschluss der Zusatzvereinbarung zum Konkordat nicht automatisch Mitglieder des Diözesanverbandes<sup>100</sup>.

Mitglieder des Diözesanverbandes können nur die Stände sein. Die Kantone, die Vertreter der Landeskirchen an die Diözesankonferenz entsenden, treten damit ihre Mitgliedschaft nicht an diese öffentlich-rechtlichen Körperschaften ab<sup>101</sup>.

Der Basler Diözesanverband basiert auf der vollen Gleichheit der Stände. Sie sind einander in Rechten und Pflichten gleichgestellt. Die neu beitretenden Stände treten in alle «Rechte, Genüsse und Verbindlichkeiten» ein wie die übrigen Mitglieder (§ 40 Absatz 6 des Grundvertrages). Die im Konkordat enthaltene unterschiedliche Rechtsstellung der einzelnen Kantone, beispielsweise bezüglich dem Domherrenwahlrecht, gilt im Diözesanverband nicht. Einzig dem Vorortsstand Solothurn sind, offenbar als Ausgleich für seine «politische Vorrangstellung» wegen des Bischofssitzes, erhöhte finanzielle Lasten auferlegt worden<sup>102</sup>. Im Stimmrecht aber ist Solothurn den andern Ständen gleichgestellt.

### II. Beendigung

Das Völkerrecht kennt mehrere Möglichkeiten der Beendigung der Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation<sup>103</sup>. Ein Mitgliedstaat kann entweder freiwillig austreten oder er wird ausgeschlossen. Möglich ist auch die Auflösung der Organisation<sup>104</sup> oder der Untergang der Völkerrechtssubjektivität.

Der Langenthaler Gesamtvertrag sieht keine *Austrittsmöglichkeit* vor. Es ist denkbar, dass sich die Organisation mit einem Mitgliedstaat über einen Austritt verständigt. Lehre und Praxis sind sich aber nicht einig, ob auch ohne Austrittsklausel in der Satzung ein Austritt möglich ist<sup>105</sup>. Die Lage ist nicht bei allen

<sup>100</sup> Hier zeigt sich die volle Bedeutung des Beitritts der Kantone Basel-Stadt, Schaffhausen und Jura zum Konkordat und zum Grundvertrag. Obschon Basel-Stadt und Schaffhausen kein eigentliches Beitrittsgebot zum Diözesanverband gestellt haben, geht der Beitrittswille klar aus den Umständen hervor. Die beiden Kantone haben auch von Anfang an Vertreter an die Diözesankonferenz delegiert. Vgl. Kap. 2, N 179. Das kantonsinterne staatsrechtliche Beitrittsverfahren zu diesen Verträgen richtet sich nach dem Recht jedes Kantons. Ob ein Beitritt aber gültig zustandegekommen ist, beurteilt sich nach völkerrechtlichen Kriterien (Art. 46 VVK). Vgl. *Bowett*, a.a.O., Bd. I, 39f. und *Wildhaber*, a.a.O., 146ff.

<sup>101</sup> Vgl. dazu unten Pt. C 1b).

<sup>102</sup> Kap. 3 Pt. A.

<sup>103</sup> *Schermers*, a.a.O., Bd. I, 44. Die Suspension der Mitgliedschaft erwähne ich unter dem Aspekt der Sanktionen. (Pt. C, I, 5). Vgl. *Schermers*, a.a.O., Bd. I, 54f.

<sup>104</sup> *Schermers*, a.a.O., Bd. I, 63ff. Ich verfolge diese Möglichkeit hier nicht weiter. Sie könnte aber beispielsweise aktuell werden, wenn der Bund und die Kantone im Rahmen der Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz mit dem Hl. Stuhl ein neues, gesamtschweizerisches Konkordat schliessen würden.

<sup>105</sup> *Schermers*, a.a.O., Bd. I, 46ff. spricht sich eher dagegen aus; *Bowett*, a.a.O., 391f. hält ein Austrittsrecht bei ausserordentlichen Umständen gegeben.

internationalen Organisationen dieselbe. Für den Diözesanverband darf angenommen werden, dass bei Vorliegen wichtiger Umstände ein Austritt möglich ist<sup>106</sup>. Der Diözesanverband als solcher ist dadurch nicht in Frage gestellt. Allerdings bedeutet ein Austritt nicht, dass sich der austretende Stand dadurch auch aller Verpflichtungen entledigen kann<sup>107</sup>. Die Satzung kann vorsehen, dass bestimmte Verpflichtungen weitergelten oder diese können auf anderer vertraglicher Grundlage basieren. So geht die Verpflichtung, an die Diözesanunkosten beizutragen, primär aus dem Konkordat selber hervor, das unkündbar ist. Ein Austritt aus dem Diözesanverband würde daran nichts ändern<sup>108</sup>.

Der Langenthaler Gesamtvertrag sieht auch keinen *Ausschluss* eines Mitgliedes vor. Lehre und Praxis sind sich einig, dass in diesem Fall grundsätzlich ein Ausschluss nicht möglich ist<sup>109</sup>. Verletzt aber ein Mitglied seine fundamentalsten Pflichten oder ist es nicht bereit, eine auf ordentlichem Wege zustande gekommene Änderung der Satzung anzuerkennen, wird eine Ausschlussmöglichkeit dennoch angenommen<sup>110</sup>.

### III. Assoziierung<sup>111</sup>

Der Diözesanverband umfasst heute alle Stände, die dem kirchlichen Bistumsverband Basel angehören. Bis zum Jahre 1978 war dies nicht der Fall<sup>112</sup>. Falls die in jenem Jahre abgeschlossene Zusatzvereinbarung mit dem Hl. Stuhl nicht zustande gekommen wäre, wäre es denkbar gewesen, dass sich die Kantone Basel-Stadt und Schaffhausen in irgendeiner Form mit dem Diözesanverband assoziiert hätten<sup>113</sup>. Dies hätte beispielsweise darin bestehen können, dass sie

<sup>106</sup> Diese können politischer, rechtlicher oder tatsächlicher Art sein. Der Kanton Bern ist der Diözesankonferenz im Gefolge der Ereignisse um Bischof Lachat und der Änderung seiner Kirchengesetzgebung aus politischen Gründen zwischen 1884 und 1921 ferngeblieben (vgl. Kapt. 1, N 125). Möglich wäre aber auch, dass eine Verfassungs- oder Gesetzesrevision in einem der Mitgliedstände den Austritt erzwingt oder nahelegt. Schliesslich ist auch denkbar, dass eine Regierung kein Interesse mehr bekundet, in Bistumsangelegenheiten mitzuwirken.

<sup>107</sup> *Bowett*, a.a.O., 390.

<sup>108</sup> Vgl. Kapt. 2 Pt. B, III, 4. Der Kanton Bern sicherte deshalb der Diözesankonferenz zu, wobei es sich allerdings nicht um einen Austritt, sondern nur um eine Suspension der Mitgliedschaft handelte (Sammlung *Brosi*, a.a.O., Bd. 3, 296), dass er seinen Anteil an die Besoldung des Bischofs nach wie vor leisten werde. Seinen Anteil an die Zulage des Domdekans bezahlte er aber nicht. Vgl. *Fleiner*, a.a.O., 136 N 3.

<sup>109</sup> *Bowett*, a.a.O., 392; *Schermers*, a.a.O., Bd. I, 59 ff.

<sup>110</sup> *Bowett*, a.a.O., 393; *Schermers*, a.a.O., Bd. I, 62 f.; *Seidl-Hohenveldern*, *ibid.*, Rz 2030 ff.

<sup>111</sup> *Bowett*, a.a.O., 118 ff., 385; *Schermers*, a.a.O., Bd. I, 69 ff.

<sup>112</sup> Siehe Kapt. 1, Pt. C.

<sup>113</sup> Eine Assoziierung mit dem Diözesanverband war in Art. 3 der Übereinkunft des Bundesrates und des Kantons Tessin mit dem Hl. Stuhl vom 16. März 1888 vorgesehen. Vgl. Kapt. 2 Pt. B, II, 3. Eine Assoziierung ohne volle Mitgliedschaftsrechte war auch im Vertrag der Diözesanstände mit dem Kanton Schaffhausen über die Angliederung dieses Standes an den Basler Bistumsverband vom 25. August 1841 vorgesehen (der allerdings nie in Kraft trat). Siehe *Jsele*, a.a.O., 406 ff.

im Gegenzug zu bestimmten Mitwirkungsrechten, einen Teil der Diözesanunkosten zu übernehmen bereit gewesen wären<sup>114</sup>.

## IV. Stellung des Bundes

Der Bund ist nicht Mitglied des Langenthaler Gesamtvertrages<sup>115</sup>. Er ist damit auch nicht Mitglied des Diözesanverbandes. Dennoch ist er letztlich für das Handeln des Diözesanverbandes völkerrechtlich verantwortlich<sup>116</sup>. Aus diesem Grunde müsste dem Bundesrat die Möglichkeit geboten werden, einen Vertreter als «Beobachter» an die Diözesankonferenz zu entsenden, falls er dies wünschen würde. Bis heute wird der Bund weder zu den Diözesankonferenzen eingeladen noch wird ihm überhaupt das Stattfinden einer Konferenz angezeigt. Offiziell wird der Bundesrat von der Diözesankonferenz erst angegangen, wenn von ihm konkrete diplomatische Schritte gegenüber dem Hl. Stuhl erwartet werden<sup>117</sup>.

## C. ORGANE DES VERBANDES

### I. Diözesankonferenz

#### 1. Zusammensetzung

Von der Mitgliedschaft im Diözesanverband zu unterscheiden ist die Frage, wer das Mitglied in den Organen zu vertreten berechtigt ist.

#### a) Regierungsvertreter

Ursprünglich waren ausschliesslich zwei Regierungsmitglieder als Abgeordnete der Landesregierungen an der Diözesankonferenz vertreten. Üblicherweise hatte der jeweilige Kultusdirektor einen Sitz inne. Das andere Mitglied wurde ad hoc delegiert<sup>118</sup>. Eine erste Ausnahme machte der Kanton Aargau. Seit der

<sup>114</sup> Das Domkapitel seinerseits hatte bereits vor der Zusatzvereinbarung dem Kanton Basel-Landschaft einen Ehrendomherr zugestanden. Dieser hatte nur beratende Stimme. Bei der Bischofswahl stand ihm daher kein Stimmrecht zu. Vgl. Protokoll D-K vom 28. August 1974, 4.

<sup>115</sup> Vgl. vorne Kapt. 2 Pt. C, II.

<sup>116</sup> Vgl. vorne Kapt. 2, N 86.

<sup>117</sup> Der einzige Anlass, an dem offiziell ein Vertreter des Bundesrates eingeladen wird, ist die «Beeidigung» des neugewählten Bischofs.

<sup>118</sup> *Fleiner*, a.a.O., 172. Die Staaten sind grundsätzlich frei zu bestimmen, durch wen sie sich vertreten lassen wollen. Vgl. *Reuter/Combaud*, a.a.O., 310. Der Kanton Basel-Landschaft entsandte lange Zeit nur einen Regierungsvertreter. Der Grundsatz der Doppelvertretung des Standes entspricht der Übung in der alten Eidgenossenschaft. Vgl. *Peyer*, a.a.O., 104. Die Landesregierungen waren ebenfalls frei, wen sie delegieren wollten. Vgl. *Kapp*, a.a.O., 99.

Verfassungsrevision im Jahre 1885 vertreten zwei Abgeordnete der Römisch-Katholischen Synode den Stand Aargau an der Diözesankonferenz, mit Ausnahme der Beedigung des Bischofs<sup>119</sup>.

Bern, Luzern, Solothurn, Zug, Thurgau und Jura<sup>120</sup> entsenden nach wie vor zwei Regierungsmitglieder<sup>121</sup>. Basel-Landschaft und Schaffhausen senden eine gemischte Delegation aus einem Regierungsrat und einem Vertreter des Synodalverbandes<sup>122</sup>. Nur der Kanton Basel-Stadt ist in allen Fällen durch zwei Vertreter der Römisch-Katholischen Kirche vertreten<sup>123</sup>.

Durch die Regierung delegierte Vertreter stimmen in internationalen Organisationen üblicherweise nach Instruktion<sup>124</sup>. Sind aber die Mitglieder der Delegation selber Magistratspersonen, so kann nicht mehr von Weisungsgebundenheit im eigentlichen Sinne des Wortes gesprochen werden<sup>125</sup>. Regierungsmitglieder gehören zum obersten politischen Führungsorgan eines Staates und sind in dieser Stellung unmittelbar berufen, den politischen Willen eines Staates zu formieren. Sie tragen dafür auch die Verantwortung gegenüber dem Parlament und dem Volk<sup>126</sup>. «Weisungen» an einen Departementsvorsteher von Seiten des Regierungskollegiums sind daher selten. Es ist Sache des «politischen Spürsinn» jedes einzelnen Regierungsmitgliedes, seine Haltung aus der Gesamtsicht des Staates, den es vertritt, zu bilden<sup>127</sup>. Die Regierungsabgeordneten an der Diözesankonferenz sollten dementsprechend ohne Instruktion stimmen<sup>128</sup>.

<sup>119</sup> Fleiner, a.a.O., 172f. Heute entsendet Aargau zur Beedigung und zu Repräsentationsanlässen eine gemischte Delegation aus einem Regierungsrat und einem Vertreter der Synode.

<sup>120</sup> Ein Abgeordneter ist der Staatsschreiber des Kantons Jura.

<sup>121</sup> Heute sind nicht mehr unbedingt die Kultusdirektoren vertreten. Hingegen zeigt sich, dass die einmal delegierten Regierungsräte die Funktion über längere Zeit ausüben.

<sup>122</sup> Üblicherweise ist dies der Präsident dieses Verbandes.

<sup>123</sup> Die Delegationen werden jeweils am Anfang der Protokolle D-K aufgeführt.

<sup>124</sup> Schermers, a.a.O., Bd. I, 85f.; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 1119; Reuter, *institut. internat.*, a.a.O., 232.

<sup>125</sup> Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 1152a; Schermers, a.a.O., Bd. I, 86ff. In der Praxis wird diese Unterscheidung allerdings nicht so scharf getroffen. Den Spitzenbeamten in der Bundesverwaltung steht beispielsweise im internationalen Verkehr ein beachtlicher Ermessensspielraum zu.

<sup>126</sup> Eichenberger, Kurt, Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, in: Der Staat der Gegenwart: ausgewählte Schriften, Basel, 1980, 374–397. Die Regierungsmitglieder gelten ohne weiteres als zur Vertretung des Staates ermächtigt. Im Gegensatz zu den eidgenössischen Tagsatzungen findet an der Diözesankonferenz auch kein Austausch der Instruktionen statt. Vgl. Joos, a.a.O., 105. Es herrschte nie ein starres Instruktionssystem. Vgl. zu der Instruktionsteilung für die Tagsatzungsabgeordneten Peyer, a.a.O., 104; Joos, a.a.O., 115ff.

<sup>127</sup> Das Gesagte schliesst nicht aus, dass die delegierten Regierungsmitglieder wichtige Fragen vor einer Konferenz im Kreise des Regierungskollegiums besprechen, falls sie dies als notwendig erachten oder dies von den übrigen Regierungsmitgliedern gewünscht wird. Fasst die Regierung vor einer Konferenz über einen Gegenstand Beschluss, so hat dies konsultativen Charakter und bindet die Regierungsabgeordneten nicht an den Wortlaut des Beschlusses. Jsele, a.a.O., 273 geht diesbezüglich eindeutig zu weit.

<sup>128</sup> Der Wortlaut des Schreibens des Vorortes an die Diözesanstände vom 10. August 1982 (Protokoll D-K vom 2. September 1982, 34f.), ist missverständlich. Es heisst dort: «Wir erwarten, dass Ihr in Euren Gremien vor der Diözesankonferenz verbindliche Beschlüsse fasst.» Wenn dies wörtlich gemeint wäre, so wäre eine Diskussion an der Diözesankonferenz gar nicht mehr möglich gewesen. Tatsächlich wurden aber am Entwurf des Vorortes an der Diözesankonferenz Änderungen beschlossen. Im übrigen wären die Landesregierungen gar nicht zuständig, um über das Verfahren der Ausübung des Ausschlussrechtes zu beschliessen.

Dieses Vorgehen erlaubt es auch viel eher, an der Diözesankonferenz selber einen Kompromiss zu finden. Das nachträgliche Genehmigungsrecht wichtiger Beschlüsse bedeutet für die Landesregierungen immer noch ein «Vetorecht», falls durch diese Beschlüsse wesentliche Interessen eines Staates verletzt worden wären<sup>129</sup>. Ohne Instruktion stimmen die Regierungsvertreter auf jeden Fall beim Entscheid über die «minus gratus»-Qualität eines Bischofskandidaten<sup>130</sup>.

#### b) Vertreter der Synodalverbände

Die Stände Aargau und Basel-Stadt haben beide Standessitze, Basel-Landschaft und Schaffhausen einen Sitz in der Diözesankonferenz an die Römisch-Katholische Synode beziehungsweise an die Römisch-Katholische Kirche abgetreten. Es stellt sich vorerst die Frage der Rechtsnatur dieser Abtretung. Die Vertreter der Synoden stellen keine von den Weisungen der Regierungen abhängige Abgeordneten dar. Sie sind nicht Regierungsvertreter. Dies würde offensichtlich dem Zweck dieser Abtretung widersprechen. Entweder bedeutet diese Abtretung daher eine Umverteilung staatlicher Hoheitsrechte vom Regierungsorgan auf die Organe einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft<sup>131</sup>, mit der Folge, dass diese Körperschaft anstelle und im Auftrag der Regierung die staatlichen Hoheitsrechte wahrnimmt, oder sie bedeutet den Verzicht des Staates auf die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte mit der Folge, dass die Synodalvertreter, die anstelle der Staatsorgane die Sitze an der Konferenz einnehmen, nicht mehr das staatliche Interesse, sondern jenes ihrer Organisation wahrzunehmen haben. Letzteres trifft auf die Abordnungen der Synodalverbände zu.

Die Abtretung der Sitze an die Synoden liegt in der Auffassung begründet, dass sich die Diözesankonferenz vorwiegend mit «kirchlichen» Fragen zu befassen habe<sup>132</sup>. Es sei daher eher Sache der öffentlich-rechtlich anerkannten Konfessionsverbände, in diesen in erster Linie die Katholiken berührenden

<sup>129</sup> Siehe dazu hinten Pt. C, I, 4.

<sup>130</sup> Siehe hinten Pt. C, I, 2.

<sup>131</sup> Auf die Rechtsnatur der Synodalverbände und Landeskirchen in den einzelnen Kantonen wird hier nicht speziell eingegangen. Vgl. Lampert, a.a.O., Bd. II, 4f., 6ff.

<sup>132</sup> In diesem Sinne die Bestrebungen der röm.-kath. Landeskirche des Kantons Thurgau im Jahre 1870, eine Abtretung der Standessitze zu erreichen. Vgl. Jsele, a.a.O., 272, N 60.

Fragen mitzuentcheiden<sup>133</sup>. So gesehen liegt ein typischer Fall vor, indem Staaten ihre Mitwirkungsrechte in einer internationalen Organisation ganz oder zum Teil an nicht-staatliche Vertreter delegieren, damit diese die Interessen ihrer eigenen Organisation wahrnehmen können<sup>134</sup>. Tritt deshalb ein Stand beide Sitze in der Diözesankonferenz an die Synode ab, so ist er an dieser Konferenz im eigentlichen Sinne gar nicht mehr repräsentiert<sup>135</sup>.

Die Stände, die ihre Sitze den Synodalverbänden überlassen haben, waren aber letztlich nicht bereit, auf alle ihre Rechte zu verzichten. Dies wäre auch einem Verzicht auf die Mitgliedschaft gleichgekommen. Sie haben «Notbremsen» eingebaut, indem alle Beschlüsse der Diözesankonferenz oder jene, die das Konkordat betreffen, der Genehmigung oder der «Ratifikation» der Regierungen bedürfen<sup>136</sup>. Es tritt dann die eigenartige Situation ein, dass ein Stand nicht-staatliche und weisungsunabhängige Vertreter an eine internationale Konferenz delegiert, deren Verhandlungsergebnis er aber daraufhin untersucht, ob die eigenen staatlichen Interessen genügend berücksichtigt worden sind<sup>137</sup>.

Die Abtretung beider Standessitze an die Römisch-Katholische Synode oder Landeskirche muss als fragwürdig bezeichnet werden. Ein solches Vertretungs-

<sup>133</sup> So das Votum des aargauischen Vertreters an der Diözesankonferenz vom 3./4. Juli 1906 (S. 18 des Konferenzprotokolls), der erklärte, dass die Abtretung geschehen sei. «weil man die konfessionelle Selbstverwaltung eintreten lassen wollte, von der Erwägung geleitet, es sei billig, dass die katholischen Bistumsverhältnisse in erster Linie durch die Katholiken und nicht durch eine staatliche, eine Konfession nicht an sich tragende Behörde geordnet werden». In der neuen aargauischen Kantonsverfassung (§ 115) heisst es, dass die Vertretung des Kantons in der Diözesankonferenz des Bistums Basel durch Abgeordnete der römisch-katholischen Landeskirche besorgt werde. In der Vernehmlassungseingabe des Synodalverbandes der römisch-katholischen Landeskirche des Kantons Aargau wird auch zum Ausdruck gebracht, dass es «ein ernstes Anliegen des katholischen Bevölkerungsteiles in unserem Kanton» ist, «das bestehende Mitspracherecht der Diözesanstände bei der Bischofswahl unter allen Umständen zu wahren». Aus dem Ratschlag Nr. 7241 der baselstädtischen Regierung vom 21. Mai 1976 zum Bistumsbeitritt, S. 3 ff., geht hervor, dass die Basler Regierung den Beitritt zu Bistum und Diözesanverband vorwiegend als im Interesse der Katholiken darstellt und wohl deshalb auch die Vertretungsrechte an die Römisch-katholische Kirche abgetreten hat. Eine nähere Begründung dazu findet sich aber nicht.

<sup>134</sup> In der Literatur als die Geltendmachung von «non-states interests» bezeichnet. Hauptbeispiel dafür ist die Internat. Arbeitsorganisation (ILO), die neben den Staatsvertretern auch Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände vorsieht. Diese nicht-staatlichen Vertreter haben gerade nicht in erster Linie das staatliche Interesse wahrzunehmen und repräsentieren insofern nicht den Mitgliedstaat. Vgl. *Bowett*, a.a.O., 397 ff.; *Schermers*, a.a.O., Bd. I, 89 f.; *Seidl-Hohenveldern*, *ibid.*, Rz 1120; *Reuter*, *institut. internat.*, a.a.O., 234 f.

<sup>135</sup> Die Erklärung der beiden aargauischen Synodalvertreter an der Diözesankonferenz vom 10./11. Juli 1888 (Protokoll D-K ds. S. 6), dass sie nicht nur Vertreter der römisch-katholischen Synode, sondern die verfassungsmässigen Vertreter des Standes Aargau seien, entspricht zwar formell der verfassungsrechtlichen Situation im Kanton Aargau, verkennt aber die völkerrechtliche Bedeutung der Mitgliedschaftsrechte im Diözesanverband. Vgl. auch ein gleichlautendes Votum an der Diözesankonferenz vom 2. September 1982, S. 18 des Protokolls.

<sup>136</sup> Im Kanton Aargau sind es nur die Beschlüsse die den Bistumsvertrag betreffen, im Kanton Basel-Stadt alle Beschlüsse (Ziffer 2 des Grossratsbeschlusses vom 1. Juli 1976) und im Kanton Schaffhausen sind jene Rechte an die Landeskirche delegiert worden, die «nicht unbedingt durch den Regierungsrat ausgeübt werden müssen» (Ziffer 2 des Beschlusses des Grossen Rates vom 13. Dezember 1976).

<sup>137</sup> Es ist an sich nicht ersichtlich, weshalb z.B. der Kanton Aargau das Ausschlussrecht bei der Bischofswahl den Synodalvertretern anvertraut, hingegen bei der Beerdigung des Bischofs die Diözesankonferenz mit Regierungsabgeordneten besetzt. Was der Eidleistung gegenüber dem jus exclusionis einen erhöhten «Staatsaktscharakter» verleihen soll, ist schwer erfindlich, bleibt doch ersteres im Gegensatz zum zweiten ohne direkte Rechtsfolgen.

recht lässt sich weder dem Langenthaler Gesamtvertrag entnehmen noch ist je ein derartiger Beschluss der Diözesankonferenz gefällt worden<sup>138</sup>. Eine derartige Regelung widerspricht dem Grundgedanken des Diözesanverbandes, der nur Staaten als seine Mitglieder kennt und anstelle der einzelnen Stände staatliche Hoheitsrechte wahrnimmt. Es stellt sich auch die Frage, ob die Wahrnehmung des staatlichen Ausschlussrechtes durch Nicht-Regierungsvertreter überhaupt zulässig ist. Das Exhortationsbreve vom 15. September 1828 spricht ausdrücklich von «Gubernio etiam minus gratos non esse»<sup>139</sup>. Damit wird gleichzeitig gesagt, dass nur staatliche Rücksichten den Ausschluss eines Bischofskandidaten rechtfertigen<sup>140</sup>. Da die nicht-staatlichen Vertreter nicht gehalten sind, das Staatsinteresse zu wahren, können sich diese ohne weiteres von sachfremden, beispielsweise innerkirchlichen, Motiven leiten lassen. Dies ist gerade nicht der Zweck des staatlichen Ausschlussrechtes und muss eher als Rückschritt denn als Fortschritt bezeichnet werden<sup>141</sup>.

Würden weitere Stände auf ihre Mitwirkungsrechte in der Diözesankonferenz verzichten, so bestünde ernsthaft die Gefahr, dass diese Konferenz nicht mehr beanspruchen könnte, Organ des Diözesanverbandes zu sein und diesen zu repräsentieren. Die Konferenz wäre auch bald kein gültiger Verhandlungspartner mehr gegenüber dem Bund und dem Hl. Stuhl, da ihm die Qualität, als eigenständiger Willensträger namens der Stände handeln zu können, abhanden gekommen wäre.

Einen Sonderfall bilden die Stände, die eine gemischte Delegation an die Diözesankonferenz entsenden. Das vornhin Gesagte trifft hier nicht ohne weiteres zu. Da jedem Stand nur eine Stimme zusteht und ein Delegationsmitglied Regierungsvertreter dieses Standes ist, darf angenommen werden, dass dieser Regierungsvertreter an der Meinungsbildung, in welcher Weise das Stimmrecht ausgeübt werden soll, massgeblich beteiligt ist, womöglich sogar den Ausschlag gibt.

Auch der direkte Informationsfluss zwischen der Diözesankonferenz und der Landesregierung ist gewährleistet. Die Beteiligung des Synodalvertreters könnte damit begründet werden, dass die Wahrnehmung des Staatsinteresses zum Teil darin bestehen kann, die Meinung derjenigen Verbände zu berücksichtigen, die der Staat selber öffentlich-rechtlich anerkannt hat und die von bestimmten Fragen mindestens indirekt ebenfalls betroffen sind. So gesehen stellt eine gemischte Delegation durchaus eine sinnvolle Lösung dar.

<sup>138</sup> Im Gegensatz aber zum Diözesanverband sieht die Satzung der ILO ausdrücklich vor, dass auch nicht-staatliche Delegierte Konferenzdelegierte sind.

<sup>139</sup> Siehe vorne Kapt. 3, Pt. B, I, 4, b).

<sup>140</sup> Siehe vorne Kapt. 3, Pt. B, I, 6.

<sup>141</sup> Siehe dazu Kapt. 5, Pt. D, II, III, IV. An dieser Stelle sei nur betont, dass es Sache des Domkapitels ist, die weitere kirchliche Öffentlichkeit in die Vorwahlphase einzubeziehen. Es war ja gerade die Crux des im letzten Jahrhundert gehandhabten Ausschlussrechtes, dass oft einseitige politische Motive den Ausschlag für den Ausschluss gaben und nicht das eigentliche Staatsinteresse.

## 2. Kompetenzen

Die Diözesankonferenz stellt das Hauptorgan des Diözesanverbandes dar. Sie ist das Plenarorgan, in dem sämtliche Mitgliedstände gleichberechtigt nach dem Prinzip «one state / one vote» vertreten sind<sup>142</sup>. Neben der Diözesankonferenz existiert als Exekutivorgan der Vorort. Es darf daher angenommen werden, dass der Diözesankonferenz im Rahmen der Zweckerfüllung des Diözesanverbandes grundsätzlich umfassende Kompetenzen zukommen.

Es gibt, wie vorne dargelegt, keinen Beschluss, der die Diözesankonferenz ins Leben rief. Sie hat sich aus der bereits bestehenden Konferenz der Staatenvertreter zur Zeit der Konkordatsverhandlungen zum festen Organ des Diözesanverbandes entwickelt. Es gibt daher auch keinen generellen Beschluss, der ihre Kompetenzen festhält. Diese beruhen auf Einzelbeschlüssen und der Praxis der Konferenz und sind inzwischen gewohnheitsrechtlich verankert.

Kein Organ kann mehr Kompetenzen haben, als der Organisation selber zustehen<sup>143</sup>. Sind die Kompetenzen nicht ausdrücklich festgehalten, so gilt der Grundsatz, dass eine internationale Organisation jene Kompetenzen haben muss, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe braucht<sup>144</sup>. Der Zweck der Organisation ist massgebend. Der Diözesanverband bezweckt die Wahrung der gemeinsamen Interessen gegenüber dem Bistum Basel. Innerhalb dieses Zwecks ist die Diözesankonferenz frei, ihre eigenen Kompetenzen zu definieren<sup>145</sup>. Sie darf sich allerdings nicht mehr Rechte anmassen als den Diözesanständen aufgrund der verfassungsmässigen Ordnung überhaupt zustehen.

Im vorangehenden Kapitel sind die Aufgaben dargestellt, die die Diözesankonferenz heute erfüllt. Daraus sind auch ihre Kompetenzen zu entnehmen<sup>146</sup>. Es können Verwaltungskompetenzen im weitesten Sinne und Rechtserzeugungskompetenzen unterschieden werden.

Zu den *Verwaltungskompetenzen* zählen in erster Linie das Mitwirkungsrecht bei der Bischofswahl<sup>147</sup>, die Entgegennahme und Erwidern der Loyalitätserklärung und der landesherrliche Bewilligungsakt. Die Verwaltungskompetenzen werden durch die Diözesankonferenz abschliessend wahrgenommen.

Bei den *Rechtssetzungskompetenzen* sind jene zu unterscheiden, die die Organisation selber betreffen und jene, die die Mitgliedstaaten betreffen. Es ist dargelegt worden, dass die Diözesankonferenz berechtigt ist, die organisatori-

<sup>142</sup> Schermers, a.a.O., Bd. I, 159; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 1132.

<sup>143</sup> Schermers, a.a.O., Bd. I, 151.

<sup>144</sup> ICJ Reports 1949, 182; Schermers, a.a.O., Bd. I, 155f.

<sup>145</sup> In der Literatur als «implied power» bezeichnet. Vgl. Schermers, a.a.O., Bd. I, 154ff.; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 1521, 1603.

<sup>146</sup> Die Tätigkeit der Diözesankonferenz seit den Vorgängen um die Bischofswahl von 1967 gibt ein umfassendes Bild ihrer Kompetenzen.

<sup>147</sup> Dies, obschon es sich um einen hochpolitischen Entscheid handelt. Der Unterschied zwischen Verwaltungstätigkeit und Rechtssetzung ist bei den internationalen Organisationen allerdings fließend. Vgl. Bindschedler, *ibid.*, 82; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 1501.

schen Beschlüsse zu fällen, die der Zweck des Verbandes erfordert. Auch die eigene Vertragsschlusskompetenz ist dazu zu zählen<sup>148</sup>.

Die Rechtssetzung für die Mitgliedstaaten betrifft einerseits die eigene Satzung der Organisation und andererseits das Empfehlungsrecht für den Abschluss neuer Verträge. Bedeutende Änderungen der eigenen Satzung durch die internationale Organisation bedürfen der Zustimmung der Mitgliedstaaten<sup>149</sup>. Die Diözesankonferenz ist aber auch berechtigt, über den Abschluss neuer Verträge zu beschliessen und sich an Vertragsverhandlungen mit dem Hl. Stuhl namens der Diözesanstände zu beteiligen. Die Vertragsentwürfe bilden aber nur eine Empfehlung an die Stände<sup>150</sup>. Sie bedürfen normalerweise noch deren Zustimmung. Allerdings herrscht aufgrund der bundesstaatlichen Struktur der Eidgenossenschaft der Sonderfall, dass diese Verträge mit dem Hl. Stuhl nur vom Bundesrat, mit Wirkung auch für die Kantone, ratifiziert werden<sup>151</sup>.

## 3. Konferenzen

### a) Einberufung

Die Diözesankonferenz wird ordentlicherweise durch den Vorort einberufen. Nach dem Beschluss der Diözesankonferenz vom 28./29. Oktober 1830 können auch zwei Stände «die Zusammenberufung einer Konferenz fordern»<sup>152</sup>. Die Einladung geht normalerweise an die Diözesanstände und nicht direkt an die Delegierten. Gleichzeitig mit der Einladung werden den Ständen die Traktandenliste und allenfalls auch Beschlussesentwürfe des Vorortes zugesandt.

### b) Präsidium

Alter Tradition gemäss hat der Vorortstand das Konferenzpräsidium inne<sup>153</sup>. Nach den Beschlüssen vom Oktober 1830 steht der Vorort dauernd dem Stand Solothurn zu. Ein vom solothurnischen Regierungsrat gewählter Regierungsvertreter wird als Präsident der Diözesankonferenz bezeichnet. Der Konferenzpräsident hat gleichzeitig die Funktion als Leiter des Exekutivorgans des Diözesanverbandes<sup>154</sup>.

<sup>148</sup> Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 1502ff., 1516ff., 1522ff., 1525f.

<sup>149</sup> Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 1527ff., 1529ff. Die Erhöhungen der Besoldung des Bischofs stellten materiell eine Abänderung oder doch eine «authentische Interpretation» des Langenthaler Gesamtvertrages dar.

<sup>150</sup> Bindschedler, *ibid.*, 82f.

<sup>151</sup> Ein eigentliches Genehmigungsverfahren bei den Ständen findet deshalb nicht statt.

<sup>152</sup> Fleiner, a.a.O., 173. Die Frage ist offen, ob heute bei 10 Ständen nicht eine höhere Zahl verlangt werden müsste. In der alten Eidgenossenschaft konnte bis ins 16. Jahrhundert jeder Stand die Tagsatzung einberufen. Später erfolgten gewisse Einschränkungen zu Gunsten des Vorortes. Genaue Regeln über die Einberufung gab es nicht. Vgl. Joos, a.a.O., 102; Libson, a.a.O., 65ff.

<sup>153</sup> Dies entspricht der Übung an den eidgenössischen Tagsatzungen. Vgl. Libson, a.a.O., 57ff., 64, 73; Dürsteler, a.a.O., 190. Erst § 8 Absatz 2 des Bundesvertrages von 1815 stellte die feste Regel auf, dass jeweils der Amtsbürgermeister des Vorortes die Tagsatzung zu präsidieren habe.

<sup>154</sup> Siehe Näheres zum Vorort unter Pt. II. Zur Funktion des Konferenzpräsidenten siehe Schermers, a.a.O., Bd. I, 145f. Die Identität von Konferenzpräsident und Leiter des Sekretariates findet sich auch bei andern internat. Organisationen. Vgl. Schermers, a.a.O., Bd. I, 181.

### c) Konferenztage

Die Diözesankonferenz tagt in unregelmässigen Abständen. Die Tagungen richten sich nach den Bedürfnissen. Im Jahre 1967 fanden drei Konferenzen statt, zwischen 1947 und 1962 keine. Feststehend sind nur die Konferenzen anlässlich der Bischofswahl und der Abgabe und Erwidern der Loyalitätserklärung.

### d) Tagungsort

Normalerweise finden die Sitzungen der Organe einer internationalen Organisation am Sitz der Organisation statt, wo sich gleichzeitig auch das Sekretariat befindet<sup>155</sup>. Als Sitz des Diözesanverbandes kann Solothurn bezeichnet werden. Üblicherweise werden die Sitzungen der Diözesankonferenz in Solothurn abgehalten. In den letzten Jahrzehnten fanden jedoch verschiedentlich Konferenzen auch an andern «würdigen» Orten statt<sup>156</sup>.

### e) Abstimmungsverfahren

Die Diözesankonferenz verfügt über keine Geschäftsordnung<sup>157</sup>. Für bestimmte Fälle wie bei der Mitwirkung der Bischofswahl sind Verfahrensbeschlüsse gefällt worden. In andern Fällen wurde das Verfahren ad hoc festgelegt. Es drängt sich daher auf, aus dem allgemeinen Recht der internationalen Organisationen bestimmte Grundsätze hervorzuheben.

Die klassischen internationalen Organisationen verfügen über das Recht, Empfehlungen an die Mitgliedstaaten mit Mehrheit zu beschliessen oder die Staaten bindende Beschlüsse einstimmig zu fassen<sup>158</sup>. Die Möglichkeit zu verbindlichen Mehrheitsbeschlüssen stellt eine Weiterentwicklung des Rechts der internationalen Organisationen in diesem Jahrhundert dar. Allerdings fehlt heute noch, ausser bei Verfahrensbeschlüssen, einer Grosszahl von internationalen Organisationen dieses weitgehende Recht<sup>159</sup>. Die Vermutung lautet, falls eine ausdrückliche Regelung fehlt, bei wichtigen Beschlüssen zugunsten der Einstimmigkeit<sup>160</sup>. Zu den wichtigen Beschlüssen zählen sicher jene, die die Satzung der Organisation betreffen oder jene, die den Mitgliedern neue Pflichten auferlegen. Die Wichtigkeit kann aber auch von der Art des Beschlusses abhängen, beispielsweise von seiner politischen Tragweite<sup>161</sup>.

<sup>155</sup> Vgl. Schermers, a.a.O., Bd. I, 130ff.

<sup>156</sup> So fanden Konferenzen statt in Bern, Luzern, Zug, Baden, Frauenfeld, Arlesheim und Bottmingen.

<sup>157</sup> Die Kompetenz zum Erlass einer Geschäftsordnung steht an sich jeder internationalen Organisation zu. Vgl. Reuter, Institut. internat., a.a.O., 225f. Entsprechende Bestrebungen bestanden auch in der Diözesankonferenz. Vgl. Protokolle D-K vom 1./2. Juni 1925, 66ff. und vom 5. Oktober 1931, 40f. Die Versuche blieben aber erfolglos. Die Abneigung gegen den Erlass einer Geschäftsordnung basiert auf einer langen eidgenössischen Tradition. Vgl. Joos, a.a.O., 105.

<sup>158</sup> Bindschedler, ibid., 75; Seidl-Hohenveldern, ibid., Rz 1102ff.

<sup>159</sup> Seidl-Hohenveldern, ibid., Rz 1107.

<sup>160</sup> Reuter, Institut. internat., a.a.O., 238; Bowett, a.a.O., 401ff.

<sup>161</sup> Bindschedler, ibid., 84; Schermers, a.a.O., Bd. II, 353ff.

Für die Diözesankonferenz gilt, falls keine andere Regelung ausdrücklich oder stillschweigend vereinbart worden ist, dass Beschlüsse nur einstimmig gefasst werden können. In den Fällen, in denen Mehrheitsentscheide zulässig sind, beruht diese Regel auf einem vorgängigen Einverständnis aller Ständesvertreter<sup>162</sup>.

Den Hauptfall eines Mehrheitsbeschlusses durch die Diözesankonferenz bildete die Geltendmachung des Ausschlussrechtes bei der Bischofswahl. Grundlage dafür war der Beschluss der Diözesankonferenz vom 26. Oktober 1830. Dieses Verfahren blieb in Geltung bis und mit der Bischofswahl des Jahres 1967. Bei der Bischofswahl des Jahres 1982 wurde dieses Mehrheitserfordernis abgeschwächt, indem neu genau die Hälfte der Stimmen (5 von 10 Ständesstimmen) genügen, um eine Person als *minus gratus* zu bezeichnen. Das Mehrheitserfordernis ist damit zu einem qualifizierten Minderheitserfordernis geworden<sup>163</sup>. Diese Abänderung eines seit 1830 gehandhabten Prinzips ist nicht näher begründet worden. Es deutet nichts daraufhin, dass die Diözesanvertreter die Ausübung des Ausschlussrechtes erleichtern wollten. Bei richtiger Sicht des *jus exclusionis* als eines negativen Interventionsrechtes wäre es angepasster, wie es alter Tradition entspricht, eine echte Mehrheit von Neinstimmen zu verlangen, was nach heutigem Stand sechs Neinstimmen erfordern würde<sup>164</sup>.

Es kann angenommen werden, dass Verfahrensfragen mit Mehrheit entschieden werden dürfen<sup>165</sup>. Als allgemeine Regel gilt im Völkerrecht, dass die Stimmenthaltung nicht als «Neinstimme» zählt und der Einstimmigkeit nicht entgegensteht<sup>166</sup>.

Die Stände haben grundsätzlich die Pflicht, an der Diözesankonferenz teilzunehmen<sup>167</sup>. Bleibt ein Mitglied der Konferenz fern, so wird es beim Quorum der Stimmberechtigten nicht mitgezählt<sup>168</sup>. Die Diözesankonferenz hat in

<sup>162</sup> Deshalb fehlte es dem Deplatierungsbefehl i.S. Bischof Lachat vom Jahre 1873 schon an der formellen Gültigkeit. Anders liegt die Rechtslage beim Beschluss der Diözesankonferenz vom 4./5. Juli 1906 (S. 11ff. des Konferenzprotokolls). Es wurde an dieser Konferenz abgelehnt, «für demalen auf die Ausübung des Exklusionsrechtes zu verzichten». Tatsächlich kann die Diözesankonferenz nicht mit Mehrheit beschliessen, auf die Ausübung des Ausschlussrechtes zu verzichten, da die Ausübung dieses Rechts gerade ein «satzungsmässiger» Zweck des Diözesanverbandes darstellt. Der im Text erwähnte Grundsatz galt auch an den Tagsatzungen der alten Eidgenossenschaft. Vgl. Joos, a.a.O., 31ff. Das Mehrheitsprinzip fand immer nur in einzelnen, genau begrenzten Materien Anwendung. Generell galt das Mehrheitsprinzip nur in der Verwaltung der gemeinen Herrschaften. Vgl. Kopp, a.a.O., 69ff.

<sup>163</sup> Protokoll D-K vom 2. September 1982, 15f.

<sup>164</sup> Nach Schermers, a.a.O., Bd. II, 337f., bedeutet «Mehrheit» immer die absolute Mehrheit der Stimmenden. Das relative Mehr gilt nur, wenn sich zwei oder mehr Anträge gegenüberstehen.

<sup>165</sup> Seidl-Hohenveldern, ibid., Rz 1107. Die Diözesankonferenz hat am 10. Dezember 1971 beschlossen (S. 19 des Konferenzprotokolls), dass die Ermächtigungen und Richtlinien an den Vorort, in welcher Weise die Verhandlungen mit dem Hl. Stuhl zu führen seien, nur eines Mehrheitsbeschlusses bedürfen. Erst die definitive Entscheidung über eine allfällige Konkordatsänderung erfordere Einstimmigkeit.

<sup>166</sup> Schermers, a.a.O., Bd. II, 329, 341; Seidl-Hohenveldern, ibid., Rz 1103.

<sup>167</sup> Seidl-Hohenveldern, ibid., Rz 1110a; Schermers, a.a.O., Bd. II, 366.

<sup>168</sup> Diese Regel hat sich im Völkerrecht noch nicht allgemein durchgesetzt. Vgl. Schermers, a.a.O., Bd. II, 345. Ein Quorum war auch an den Tagsatzungen nicht erforderlich. Vgl. Joos, a.a.O., 119.

diesem Sinne ein Präjudiz gefällt, als die Berner Stimme während der Zeit der Suspension der Mitgliedschaft dieses Standes nicht mitgezählt worden ist. Ungültige Stimmen werden als Nicht-Stimmen betrachtet<sup>169</sup>.

Ein Sonderproblem bildet die Einigung innerhalb der Ständedelegation. Wer entscheidet, wie das Stimmrecht ausgeübt werden soll, wenn keine Instruktionen vorliegen oder wenn, wie anlässlich der Mitwirkung bei der Bischofswahl üblich, gar keine vorgängigen Besprechungen stattfinden konnten? Das Fehlen eines «Delegationschefs» zwingt die beiden gleichwertigen Vertreter, sich zu verständigen<sup>170</sup> oder im andern Falle Stimmenthaltung zu üben<sup>171</sup>.

Beschlüsse werden durch offene oder geheime Abstimmung gefällt. Die Ausübung des Ausschlussrechtes geschieht regelmässig in geheimer Abstimmung. Ein gültiger Beschluss der Diözesankonferenz kann aber auch durch die Feststellung des allgemeinen Einverständnisses an der Konferenz selber<sup>172</sup> oder auf dem Korrespondenzwege zustandekommen<sup>173</sup>.

#### f) Beschlüsse

Eine Entscheidung der Diözesankonferenz wird als «Beschluss» bezeichnet<sup>174</sup>. Diese Bezeichnung gilt unabhängig davon, ob die Entscheidung mehrheitlich oder einstimmig zustandekommen muss und auch unabhängig davon, ob die nachträgliche Genehmigung der Ständeregierungen erforderlich ist oder nicht.

Ein an den Diözesankonferenzen immer wieder diskutiertes Thema ist die Frage der Geheimhaltung der Beschlüsse<sup>175</sup>. Die Sitzungen der Konferenz sind nicht öffentlich<sup>176</sup>. Die Beratung und die Beschlussfassung der Konferenzdelegierten geschieht deshalb vertraulich. Da die Diözesankonferenz das Organ des Diözesanverbandes ist, welcher eine Staatenverbindung darstellt, gibt es grundsätzlich keinen Anlass, die Beschlüsse der Konferenz vor den Ständeregierungen geheimzuhalten. Deren Orientierung ist im Gegenteil geboten. Die Frage stellt sich nur, ob in bestimmten Fällen, speziell bei der Bischofswahl, eine Ausnahme gerechtfertigt ist.

<sup>169</sup> Schermers, a.a.O., Bd. II, 345. Nicht ungültig ist eine Stimme, falls ein Vertreter «instruktionswidrig» abstimmen würde. Vgl. Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 1114.

<sup>170</sup> Im Falle der Uneinigkeit innerhalb der Delegation über die Ausübung des Ausschlussrechtes wäre eine Konsultation der Ständeregierung unzulässig, da dieses Recht in die ausschliessliche Kompetenz der Diözesankonferenz fällt. An der Diözesankonferenz vom 3./4. Juli 1906 entzündete sich an dieser Frage eine interessante Diskussion. Die Delegierten beschliessen eindeutig, dass beim Prinzip der Ständestimme verblieben werde und notfalls Instruktionen eingeholt werden müssten (was m.E. aber beim Ausschlussrecht nicht zulässig wäre). In concreto einigten sich aber schliesslich die beiden thurgauischen Ständevertreter.

<sup>171</sup> So zählte die Stimme der aargauischen Delegation an der Diözesankonferenz vom 23. März 1967 (S. 24 des Konferenzprotokolls) nicht mit.

<sup>172</sup> Die sogenannte «Konsensus»-Abstimmung. Vgl. Schermers, a.a.O., Bd. II, 327f.; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 1130a.

<sup>173</sup> Fleiner, a.a.O., 174 N 2.

<sup>174</sup> Dies entspricht der im allgemeinen üblichen völkerrechtlichen Terminologie. Vgl. Schermers, a.a.O., Bd. II, 305; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 1549.

<sup>175</sup> Vgl. beispielsweise Protokoll D-K vom 2. September 1982, 17ff.

<sup>176</sup> Auch die Tagsatzungen der Eidgenossenschaft waren geheim. Nur die Eröffnungszeremonie stand dem Publikum offen. Vgl. Joos, a.a.O., 117.

Die Ausübung des Ausschlussrechtes liegt in der abschliessenden Kompetenz der Diözesankonferenz. Die Aufstellung der Sechserliste durch das Domkapitel, die Stellungnahme der Diözesankonferenz und die Wahl des Bischofs durch das Domkapitel erfolgen normalerweise am gleichen Tag. Am selben Tag wird auch ein Pressecommuniqué veröffentlicht, in dem festgehalten wird, dass die Bischofswahl stattgefunden habe und dass nun die Bestätigung des Hl. Stuhles abgewartet werden müsse. Der Name des Bischofs und die übrigen Namen der Sechserliste werden erst nach erfolgter Bestätigung veröffentlicht. Auch der Diözesankonferenz wird der Name des Gewählten nicht vorher bekanntgegeben. Würden nun die Konferenzdelegierten die Namen der Sechserliste vor der Bestätigung des Gewählten durch den Hl. Stuhl ihren Regierungen beziehungsweise ihren Organisationen bekanntmachen, so hätte diese Mitteilung wenig Informationswert, da der Gewählte, trotz vollzogener Wahl, eben nicht bekannt ist. Irgendeine Einflussnahme wäre nicht mehr möglich. Folglich könnte die Bekanntgabe der Sechserliste höchstens dazu dienen, darüber zu spekulieren, wer gewählt worden ist<sup>177</sup>. Das wäre aber einer Regierung nicht würdig. Es ist im Gegenteil konsequent, nachdem die Ständeregierungen die Wahrnehmung des Ausschlussrechtes an die Diözesankonferenz delegiert haben, dass sich das gesamte Mitwirkungsverfahren bei der Bischofswahl innerhalb der Diözesankonferenz abspielt. Das Ende der Mitwirkung besteht in der Feststellung, dass ein Kandidat, der auf der Sechserliste gestanden hat und nicht als *minus gratus* bezeichnet worden ist, zum Bischof gewählt und vom Papst bestätigt wurde. Die Geheimhaltung der Sechserliste während dem Bestätigungsverfahren ist demnach gerechtfertigt.

#### g) Protokoll

Schon über die ersten Diözesankonferenzen während den Konkordatsverhandlungen sind Protokolle erstellt worden. Dies ist ununterbrochen bis heute der Fall. Seit 1888 werden sie regelmässig gedruckt unter der Bezeichnung «Protokoll der Diözesan-Konferenz des Bistums Basel». Die Konferenzprotokolle haben einen feststehenden Aufbau. Sie beginnen mit dem Verzeichnis der Abgeordneten in der Reihenfolge der Stände. Es folgen der Name des Konferenzpräsidenten, des Konferenzsekretärs und des Protokollführers. Anschliessend werden die residierenden und die nichtresidierenden Domherren, die zusammen das wahlberechtigte Domkapitel bilden, aufgeführt. Angeführt werden auch die Ehrendomherren. Schliesslich folgt die Traktandenliste. Dem Konferenzprotokoll zu den einzelnen Traktanden beigelegt ist regelmässig ein Abschnitt «Aktenstücke». Unter diesem Titel werden wichtige Schreiben, Beschlüsse, Verträge und Mitteilungen publiziert.

<sup>177</sup> Die Geheimhaltung geschieht vorallem im Interesse der Betroffenen selber. Es soll vermieden werden, dass falsche Namen ins Gerede kommen. Zudem hat auch die Bestätigungsinstanz ein berechtigtes Interesse, ohne äusseren Druck entscheiden zu können.

Die Genehmigung der Konferenzprotokolle geschieht in den meisten Fällen stillschweigend<sup>178</sup>. Die Protokolle sind vertraulich<sup>179</sup>. Die Herausgabe an Dritte bedarf der Zustimmung der kantonalen Regierungen oder des Vorortes.

#### 4. Genehmigung der Beschlüsse

Beschlüsse der Diözesankonferenz auf Gebieten, in denen sie nicht abschliessend zuständig ist, unterliegen der Genehmigung der Landesregierungen<sup>180</sup>. Es herrscht aber eine gewisse Unsicherheit in der Terminologie und in der Sache.

Der Wortgebrauch ist nicht immer identisch. Einige Beschlüsse werden vom Vorort den Ständen zur «Genehmigung» unterbreitet, in andern Fällen wird eine «Ratifikationsumfrage»<sup>181</sup> durchgeführt und die Beschlüsse werden als «ratifiziert» erklärt. Dazu ist festzuhalten, dass nur Verträge «ratifiziert» werden können<sup>182</sup>. Beschlüsse einer internationalen Organisation unterliegen, soweit erforderlich, der «Genehmigung» der Vertragsstaaten<sup>183</sup>. Auch einstimmig gefasste Beschlüsse der Diözesankonferenz sind keine Verträge<sup>184</sup>. Es entfällt deshalb ein Ratifikationsverfahren<sup>185</sup>.

Eine andere Frage ist, welche Beschlüsse der Diözesankonferenz der Genehmigung der Stände unterliegen. Ein einfach zu handhabendes Beurteilungskriterium gibt es nicht. Sicher ist, dass die Beschlüsse, die in den abschliessenden Zuständigkeitsbereich der Diözesankonferenz fallen, keiner Genehmigung unterliegen. Andererseits bedürfen alle Beschlüsse der Genehmigung, die die Grundlage des Diözesanverbandes betreffen<sup>186</sup>. Bei der Diözesankonferenz ist die Lage insofern schwierig, als keine eigentliche Satzung vorhanden ist. Immerhin kann als Beurteilungsmaßstab gelten, dass reine Verfahrensbeschlüsse

<sup>178</sup> Den Votanten an der Diözesankonferenz wird vor dem Druck des Protokolls ein Entwurf zugestellt.

<sup>179</sup> Vgl. Protokoll D-K vom 5. Oktober 1931, II.

<sup>180</sup> Der Vorgang erinnert an das «Heimbringen» oder das «ad referendum» nehmen der Tagsatzungsbeschlüsse. Vgl. Joos, a.a.O., 113f.; Kopp, a.a.O., 40.

<sup>181</sup> z.B. Protokoll D-K vom 28. August 1974, 38, vom 10. Dezember 1971, 47, 4. Dezember 1967, 34. Auch im Grossratsbeschluss des Kantons Basel-Stadt vom 1. Juli 1976 ist die Rede von der «Ratifikation der Beschlüsse der Diözesan-Konferenz».

<sup>182</sup> Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, a.a.O., Rz 193; Wildhaber, a.a.O., 57f., 84f.; Schermers, a.a.O., Bd. II, 514ff.

<sup>183</sup> Schermers, a.a.O., Bd. II, 366ff.

<sup>184</sup> Wie irrtümlicherweise Attenhofer, a.a.O., Heft II, 39ff. annimmt. Unklarheit über diese Frage herrschte auch an der Diözesankonferenz vom 31. August 1967 (Protokoll S. 11f.).

<sup>185</sup> Bindschedler, *ibid.*, 83. Daher ist eine Ratifikation im rechtstechnischen Sinne nur noch nötig, wenn die Diözesankonferenz zu Händen der Stände einen Vertragsentwurf ausarbeitet, beispielsweise bei einer formellen Revision des Langenthaler Gesamtvertrages. Die Verträge mit dem Hl. Stuhl ratifiziert, auch im Namen der Stände, der Bundesrat.

<sup>186</sup> Darunter fallen auch alle Beschlüsse, die das Konkordat betreffen. Soweit der Vorort von der Diözesankonferenz zu Vertragsverhandlungen mit dem Bundesrat und dem Hl. Stuhl ermächtigt ist, gilt ohne weiteres, dass er in grundlegenden Fragen die Zustimmung der Stände einholen muss. Vgl. Protokoll D-K vom 6. Mai 1978, 22ff.

nicht zu genehmigen lassen sind<sup>187</sup>, im Gegensatz zu den Beschlüssen, die den Diözesanständen neue Pflichten auferlegen<sup>188</sup>. Der «offene Bereich» besteht da, wo jede internationale Organisation das Recht hat, sich im Rahmen der Zweckerfüllung selbständig weiterzuentwickeln und damit die Organisation und die Art der Wahrnehmung der Kompetenzen den neuen Gegebenheiten anpassen kann<sup>189</sup>. Es ist hier dem Ermessen der Diözesankonferenz selber überlassen, welche Beschlüsse sie aufgrund ihrer Tragweite den Landesregierungen zur nachträglichen Genehmigung unterbreiten will.

Die Frage, ob ein Beschluss der Diözesankonferenz einstimmig gefasst werden muss oder ob eine Mehrheit der Landesstimmen genügt, ist unabhängig von der Frage der Genehmigungspflicht zu beurteilen. Es sind nicht in jedem Fall dieselben Kriterien massgebend. Unterliegt ein Beschluss der Diözesankonferenz der Genehmigungspflicht, so ist die Zustimmung aller Landesregierungen erforderlich, ansonsten der Beschluss nicht in Rechtskraft tritt<sup>190</sup>.

Soweit sich Beschlüsse der Diözesankonferenz im Rahmen des Zwecks des Diözesanverbandes bewegen, sind die Landesregierungen Genehmigungsinstanz<sup>191</sup>. Eine grundlegende Veränderung des Zwecks des Diözesanverbandes bedürfte aber, wie die Gründung des Verbandes, der Zustimmung der kantonalen Parlamente<sup>192</sup>.

#### 5. Sanktionen

Das Völkerrecht gesteht unter bestimmten Voraussetzungen den internationalen Organisationen das Recht zu, gegen eigene Mitgliedstaaten Sanktionen zu ergreifen, falls sich diese schwere Verletzungen der Satzung zuschulden kommen lassen. In Frage kommen als Sanktionen vorallem die Suspension im Stimmrecht oder im Extremfall der Ausschluss aus der Organisation<sup>193</sup>.

Der Sanktionsfall dürfte sich im Diözesanverband kaum je ereignen. Eher ist anzunehmen, wie dies der Kanton Bern zwischen 1884 bis 1925 getan hat, dass ein Stand freiwillig seine Mitgliedschaft suspendiert oder gar austritt, wenn

<sup>187</sup> Die Ermächtigung des Vorortes zu Verhandlungen mit weltlichen und kirchlichen Behörden stellt einen Verfahrensbeschluss dar. Vgl. Protokoll D-K vom 6. April 1976, 18f. Es ist in solchen wichtigen Angelegenheiten aber angebracht, wie es 1976 auch geschehen ist, die Stände zu orientieren. Im Jahre 1967 liess der Vorort, ohne eigentliche Verpflichtung, die Verfahrensbeschlüsse vom 23. März durch die Stände «ratifizieren» (Protokoll der Konferenz, S. 32, 39).

<sup>188</sup> So sind beispielsweise die Beschlüsse über die Gewährung eines Ruhegehaltes an den zurückgetretenen Bischof und über die Neuverteilung der Diözesanunkosten zu Recht den Landesregierungen zur Genehmigung unterbreitet worden.

<sup>189</sup> Die sogenannte «implied power» der internationalen Organisationen. Vgl. Bowett, a.a.O., 338; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, Rz 1603ff.

<sup>190</sup> Die beschränkte Mitgliederzahl des Diözesanverbandes lässt es nicht gerechtfertigt erscheinen, Beschlüsse nur unter den zustimmenden Ständen in Kraft treten zu lassen.

<sup>191</sup> Diese Auffassung setzt voraus, dass nach den Verfassungen aller Mitgliedstände die Regierungen befugt sind, die Kantone nach aussen zu vertreten.

<sup>192</sup> Fleiner, a.a.O., 175 N 2. Dieses Zustimmungserfordernis gilt m.E. auch für den Fall, dass ein Stand aus dem Diözesanverband austreten wollte.

<sup>193</sup> Bindschedler, *ibid.*, 87f.; Bowett, a.a.O., 386f., 392; Schermers, a.a.O., Bd. II, 581ff.

er seine Pflichten nicht mehr erfüllen will. Würde sich beispielsweise ein Stand weigern, seinen Anteil an die Diözesanunkosten zu bezahlen, stünden dem Diözesanverband keine direkten Zwangsmittel zur Verfügung. Der Verband ist darauf angewiesen, dass jeder Stand freiwillig seine eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen erfüllt<sup>194</sup>.

## II. Vorort<sup>195</sup>

### 1. Heutige Stellung

Die ersten Diözesankonferenzen zur Zeit der Konkordatsverhandlungen bedurften keines geschäftsführenden Organs. Erst der Übergang von einer reinen Staatenkonferenz zu einem organisierten Staatenverband schuf die Notwendigkeit eines festen Sekretariates. In «reinen und ausschliesslichen Diözesanangelegenheiten» ist deshalb der Stand Solothurn als «ausschreibender Kanton» bezeichnet worden<sup>196</sup>. Mögen anfänglich darunter nur das Konferenzpräsidium und administrative Aufgaben gemeint gewesen sein, so hat sich die Stellung des Vorortsstandes Solothurn zunehmend verfestigt. Aus dem «ausschreibenden Kanton» ist, einhergehend mit der Bildung einer internationalen Organisation, ein Exekutivorgan des Verbandes geworden. Es gilt heute als selbstverständlich, dass der Vorort die Diözesankonferenz vorbereitet, die nötigen Kontakte mit Bischof und Domkapitel aufrechterhält, repräsentative Aufgaben wahrnimmt und im Falle von Verhandlungen die Diözesanstände vertritt<sup>197</sup>. Es sind dies die typischen Aufgaben des Sekretariates einer internationalen Organisation<sup>198</sup>.

<sup>194</sup> Die enge Verbundenheit der Kantone im Bundesstaat stellt erhöhte Anforderungen an den Willen der Stände, «freundeidgenössisch» zusammenzuarbeiten.

<sup>195</sup> Zum Begriff: «In der alten Eidgenossenschaft, während der Mediation und der Restauration Bezeichnung des die Tagsatzung präsidiierenden und für den Bund geschäftsführenden «Ortes» (Kantons): ursprünglich abwechselnd Zürich, Bern, Luzern, im 16. bis 18. Jahrhundert immer Zürich, 1803–1813 Freiburg, Bern, Solothurn, Basel, Zürich, Luzern, 1815–1848 nur noch Zürich, Bern, Luzern. – Im 19. Jahrhundert wandten gesamtschweizerische Organisationen die Bezeichnung auf ihren Zentralvorstand an, wenn sie diesen jeweils an einem bestimmten Ort konzentrierten.» Geschichte der Schweiz und der Schweizer, a.a.O., Bd. I, Anhang, 378. Eine umfassende Darstellung der Funktion des Vorortes in der alten Eidgenossenschaft bietet, *Lihson Ludwig* (zit. in Literaturverzeichnis).

<sup>196</sup> *Fleiner*, a.a.O., 173. Mit «ausschreibender Kanton» ist wohl in erster Linie das Einberufungsrecht des Vorortes gemeint, womit auch die Festsetzung der Tagesordnung verbunden war. Vgl. *Lihson*, a.a.O., 65 ff., 76 f. «Allein es wurde in der Diözesankonferenz ausdrücklich festgestellt, dass dadurch der alten Vorort-Stellung Luzerns in allgemeinen katholischen Angelegenheiten der Schweiz kein Abbruch geschehe.» *Fleiner*, a.a.O., 173 N 2. Vgl. auch Sammlung Brosi, a.a.O., Bd. 3, 287.

<sup>197</sup> Vgl. N 91.

<sup>198</sup> *Seidl-Hohenveldern*, *ibid.*, 119 ff.; *Blindschleder*, *ibid.*, 76; *Schermers*, a.a.O., Bd. 1, 182 ff., 185 ff. Vgl. auch vorne Pt. A 1 g).

## 2. Zusammensetzung

Vorort ist der Stand Solothurn. Damit ist es dem Stand selber überlassen, ob er seine Aufgabe kollektiv wahrnehmen oder einzelnen Regierungsmitgliedern übertragen will<sup>199</sup>.

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn wählt die beiden Standesabgeordneten und ernennt den einen als Präsidenten der Diözesankonferenz<sup>200</sup>, üblicherweise für die Dauer seiner Amtszeit. Faktisch überträgt er damit die Leitung der Diözesanangelegenheiten den beiden Standesdelegierten, insbesondere dem Präsidenten der Diözesankonferenz. Diese bilden in Wirklichkeit den «Vorort» des Diözesanverbandes, zusammen mit dem solothurnischen Staatschreiber, der als Sekretär der Diözesankonferenz amtiert<sup>201</sup>. Der Präsident des Diözesanverbandes ist der eigentliche Repräsentant des Diözesanverbandes. Es würde seiner Stellung entsprechen, wenn er als Präsident der Diözesankonferenz, zusammen mit dem Staatsschreiber, jeweils die Schreiben an die Mitstände, an den Bund und an die kirchlichen Behörden unterzeichnen würde. Demgegenüber besteht heute eine uneinheitliche Praxis. In einigen Fällen unterschreibt der solothurnische Regierungsrat als Vorort<sup>202</sup>, in andern Fällen der Präsident der Diözesankonferenz<sup>203</sup>. Die Wandlung der Diözesankonferenz von einer reinen Staatenkonferenz zum Organ einer internationalen Organisation geht einher mit der Verselbständigung der Vorortsfunktion innerhalb des solothurnischen Regierungsrates. Auch nach aussen hin ist offensichtlich erkennbar, dass die Hauptverantwortung für die Diözesanangelegenheiten beim

<sup>199</sup> Ein Grundsatz, der auch in der alten Eidgenossenschaft galt. Vgl. *Dürsteler*, a.a.O., 187 f.

<sup>200</sup> Dieser wurde früher als «erster Abgeordneter» der Solothurner Regierung bezeichnet. Vgl. *Fleiner*, a.a.O., 174. Nach *Fleiner* (Anm. 1) ordnet der Regierungsrat in der Regel die Vorsteher des Kultus- und Finanz-Departementes ab. Dies beruhe auf einer alten Praxis. Diese Praxis konnte allerdings nicht sehr alt sein, nachdem es ein solothurnisches Kultus-Departement erst seit 1882 gibt. Der Begriff «Kultus-Departement» wird sogar erstmals im Rechenschaftsbericht des Regierungsrates des Jahres 1900 verwendet. Im Jahre 1851 präsidierte der Vorsteher des Forst-Departementes die Diözesankonferenz und in den Jahren 1858 und 1860 der Vorsteher des Bau- und Forst-Departementes. In den Jahren 1859, 1861, 1862 und 1874 führte der Vorsteher des Justiz- und Erziehungs-Departementes den Vorsitz. Seit 1888 waren tatsächlich jeweils die Kultusdirektoren die Präsidenten der Diözesankonferenz. (Diese Angaben beruhen auf einer internen Untersuchung von Staatsarchivar Dr. Gutzwiller.) Seit 1979 ist der Vorsteher des Justiz- und Finanz-Departementes, Dr. Alfred Rötheli, Präsident der Diözesankonferenz.

<sup>201</sup> *Fleiner*, a.a.O., 174; *Studer*, a.a.O., 75.

<sup>202</sup> «Für den Vorort der Diözesanstände des Bistums Basel: Der Landammann, Der Staatsschreiber» (Protokoll D-K vom 10. Dezember 1971, 46) oder «Im Namen des Regierungsrates: Der Landammann, Der Staatsschreiber» (Protokoll D-K vom 28. August 1974, 36) oder «Im Auftrag des Vorortes der Diözesan-Konferenz: ...» (Protokoll D-K vom 6. April 1976, 26) oder «Im Namen der Diözesanstände des Bistums Basel: Der Vorort: ...» (Protokoll D-K vom 31. Oktober/1. November 1982, 41).

<sup>203</sup> «Im Namen des Vorortes der Diözesanstände des Bistums Basel: Der Präsident, Der Protokollführer» (Protokoll D-K vom 4. Dezember 1967, 33) oder «Diözesankonferenz des Bistums Basel: Der Vorort: Der Präsident, Der Staatsschreiber» (Protokoll D-K vom 31. Oktober/1. November 1982, 56) oder einfach «Diözesankonferenz des Bistums Basel: Der Präsident, Der Sekretär» (Protokoll vom 31. Oktober 1979, 33).

Präsidenten der Diözesankonferenz und nicht beim solothurnischen Regierungsrat liegt<sup>204</sup>.

### 3. Aufgaben

Die Wandlung des Vorortes vom «ausschreibenden Kanton» zum festen Sekretariat des Diözesanverbandes zeigt sich auch in den Aufgaben. Diese sind einerseits administrativer Natur, indem der Vorort für die Vorbereitung und das reibungslose Funktionieren der Diözesankonferenzen verantwortlich ist. Dazu gehört auch die Protokollführung und die Information der Öffentlichkeit. Der Stand Solothurn gilt als Depositärstaat für die Entgegennahme der Genehmigungs- und Ratifikationserklärungen der Landesregierungen und ist aus diesem Grunde verantwortlich für die Aufbewahrung der Originalverträge<sup>205</sup>. Der Vorort ist die Informationszentrale nach innen und nach aussen. Er richtet die offiziellen Schreiben des Verbandes an die Mitgliedstände und nimmt deren Begehren entgegen. Genauso vertritt der Vorort den Verband im offiziellen Verkehr mit dem Domkapitel, den Bundesbehörden und der Nuntiatur<sup>206</sup>. Er hat sich dabei an die Grenzen von Art. 9/10 der Bundesverfassung zu halten.

Daneben übt der Vorort aber eindeutig auch politische Funktionen aus. Die Handlungsinitiative liegt in den allermeisten Fällen bei ihm. Der Vorort beurteilt selbständig, ob die Einberufung einer Diözesankonferenz nötig ist, bestimmt die Tagesordnung und trifft die nötigen Vorabklärungen und Absprachen. Durch den vorgängigen Versand der Beschlussesentwürfe spürt er den Ausgang der Konferenzen im wesentlichen vor<sup>207</sup>. Diese Funktion wird natürlich noch verstärkt durch die Tatsache, dass der Vorort gleichzeitig das Konferenzpräsidium innehat<sup>208</sup>. Als Vollzugsorgan der Konferenzbeschlüsse steht ihm nochmals grosses Ermessen zu. Die weitestgehenden Kompetenzen übt der Vorort aus, wenn er von der Diözesankonferenz ermächtigt wird, die Diözesanstände in eigentlichen Vertragsverhandlungen mit dem Bundesrat und dem Hl. Stuhl zu vertreten<sup>209</sup>.

<sup>204</sup> Dem steht nicht entgegen, dass der jeweilige Präsident der Diözesankonferenz seine Funktion in enger Zusammenarbeit mit dem zweiten solothurnischen Delegierten und dem Staatsschreiber ausübt. Es entspricht übrigens solothurnischer Tradition, dass die beiden Delegierten nicht derselben Konfession angehören.

<sup>205</sup> Zur Funktion des Depositärstaats vgl. *Schermers*, a.a.O., Bd. I, 189ff.

<sup>206</sup> Darin kommt die alte Rolle des eidgenössischen Vorortes zum Ausdruck, die innere und äussere Verkehrsvermittlung zu besorgen. Vgl. *Libson*, a.a.O., 53ff., 84ff. Vgl. Pt. E.

<sup>207</sup> «Begrüssung» und «Bericht des Vorortes über seine Tüchtigkeit seit der letzten Diözesan-Konferenz» erinnern, wenn auch in abgeschwächter Form, an das Rituale zu Beginn einer eidgenössischen Tagsatzung. Vgl. *Libson*, a.a.O., 73ff. Dies hatte und hat durchaus nicht nur formellen Charakter, sondern bietet dem Vorort Gelegenheit, die zu behandelnden Geschäfte aus einem grundsätzlichen Blickwinkel zu beleuchten und damit den Verlauf der Verhandlungen zu beeinflussen.

<sup>208</sup> Aus den Konferenzprotokollen ist ohne weiteres ersichtlich, dass dem Vorort an der Diözesankonferenz eine grosse Autorität zukommt. Besonders deutlich kommt dies in der heiklen Phase im Vorfeld der Bischofswahl des Jahres 1967 zum Ausdruck.

<sup>209</sup> Siehe dazu vorne Pt. C, I, 2.

## D. FINANZEN

Die Mitgliedstaaten einer internationalen Organisation haben die finanziellen Mittel aufzubringen, die zum Funktionieren der Organisation nötig sind<sup>210</sup>. Der Diözesanverband kennt keine regelmässigen Mitgliederbeiträge. Die finanziellen Verpflichtungen der Stände gegenüber dem Bistum sind nicht eigentliche Kosten des Diözesanverbandes. Die Beträge werden aber administrativ durch den Vorort bei den Ständen eingezogen und den Bistumsorganen ausbezahlt. Dasselbe gilt auch für das Ruhegehalt eines zurückgetretenen Bischofs. Hingegen sind die Beschaffung von Geschenken, die Auszahlung von Referenten honoraren und sonstige administrative Kosten eigentliche Ausgaben des Diözesanverbandes. Darunter fallen auch die Aufwendungen des Vorortes, soweit der Kanton Solothurn diese nicht selber trägt. Ein Budget für diese Ausgaben wird aber nicht erstellt. Sie werden zu den «Diözesanunkosten» gezählt und nach dem ordentlichen Verteilungsschlüssel<sup>211</sup> den Ständen belastet.

## E. AUSSENBEZIEHUNGEN

Dem Diözesanverband kommt, da er ausschliesslich auf einer Verbindung von Kantonen als Völkerrechtssubjekten beruht, weder das aktive noch das passive Gesandtschaftsrecht zu<sup>212</sup>. Die Beziehungen der Diözesanstände untereinander sind zwar vom internationalen Recht beherrscht, stellen aber dennoch keine «diplomatischen Beziehungen» dar. Die Frage stellt sich aber, wie die Kontakte des Vorortes zur Nuntiatur und mit dem Staatssekretariat zu beurteilen seien.

Vorerst muss abgeklärt werden, ob solche Kontakte überhaupt zulässig sind. Nach Artikel 10 Absatz 1 der Bundesverfassung findet der amtliche Verkehr zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen sowie ihren Stellvertretern durch Vermittlung des Bundesrates statt. Es ist den Kantonen also nicht erlaubt, mit fremden Regierungen in direkten Kontakt zu treten. Sie dürfen weder diplomatische Vertreter solcher Regierungen offiziell empfangen noch ist es ihnen erlaubt, eigene Vertreter zu diesen Regierungen zu entsenden. Lehre und Praxis nehmen an, dass den Kantonen auch der schriftliche Notenaustausch und sogar der offizielle Briefverkehr mit den auswärtigen Regierungen und deren diplomatischen Vertretungen untersagt ist<sup>213</sup>. Der Bund beansprucht in dieser Hinsicht ein absolutes Monopol auch dann, wenn die Kantone

<sup>210</sup> *Seidl-Hohenveldern*, *ibid.*, 227ff.; *Schermers*, a.a.O., Bd. II, 376, 442ff.

<sup>211</sup> Siehe Kapt. 3 Pt. C, IV, 4).

<sup>212</sup> *Lejeune*, a.a.O., 389ff.

<sup>213</sup> *Lejeune*, a.a.O., 389ff., 416.

Vertragspartei sind<sup>214</sup>. Entsprechende Kontakte sind nur durch seine Vermittlung möglich und zulässig.

Der Hl. Stuhl gilt nach der Praxis der Bundesbehörden seit jeher als «auswärtige Staatsregierung»<sup>215</sup> im Sinne von Artikel 10 der Bundesverfassung. Direkte Kontakte der Stände mit dem Staatssekretariat oder der Nuntiatur sind deshalb nicht zulässig. In diesem Sinne forderte auch der Bundesrat im Jahre 1851 den Geschäftsträger des Hl. Stuhles in der Schweiz auf, die Mitteilungen des Hl. Stuhles an die kantonalen Regierungen dem Bundesrat einzureichen<sup>216</sup>. Das muss andererseits auch bedeuten, dass die Kantone ihre Mitteilungen an die Organe des Hl. Stuhles an den Bundesrat zu richten haben<sup>217</sup>.

Trotz dieser klaren Haltung des Bundesrates ist es in diesem Jahrhundert verschiedentlich zu direkten Kontakten von Kantonsregierungen mit der Nuntiatur in der Schweiz gekommen<sup>218</sup>. Insbesondere im Bistum Basel bildete dies keine Ausnahme<sup>219</sup>. Im Jahre 1971 orientierte der Vorort des Diözesanverbandes den Bundesrat, dass er namens der Diözesankonferenz mit der Nuntiatur Verhandlungen pflegen werde. Der Vorort nehme an, dass der Bundesrat mit diesem Vorgehen einverstanden sei. Der Bundesrat werde «über unsere Sondierungen und Massnahmen auf dem laufenden» gehalten<sup>220</sup>. Der Bundesrat hatte gegen dieses Vorgehen offenbar nichts einzuwenden. Jedenfalls intervenierte er beim Vorort nicht. Es kann deshalb angenommen werden, dass der Bundesrat heute, entgegen dem klaren Wortlaut und der früheren Praxis, Kontakte der Kantonsregierungen mit der Nuntiatur in bestimmtem Umfang toleriert, solange es nicht um eigentliche Vertragsverhandlungen geht<sup>221</sup>.

Als stillschweigende Voraussetzung darf angenommen werden, dass der Bundesrat über diese Kontakte zu orientieren ist, jedenfalls wenn es sich um mehr als den Austausch von Höflichkeiten handelt<sup>222</sup>.

Eine der wichtigsten Aufgaben des Vorortes der Eidgenossenschaft war die innere und äussere Verkehrsvermittlung<sup>223</sup>. Auch heute ist es eine zentrale Funktion des Vorortes der Diözesankonferenz, die nötigen Kontakte mit den Organen des Hl. Stuhles zu pflegen. Die Beziehung zu Bischof und Domkapitel

<sup>214</sup> Burckhardt, a.a.O., Kommentar BV zu Art. 10.

<sup>215</sup> Lejeune, a.a.O., 213.

<sup>216</sup> Vgl. Lejeune, a.a.O., 395; Ullmer, Rudolf Eduard, Die staatsrechtliche Praxis der schweizerischen Bundesbehörden aus den Jahren 1845–1863, 2 Bde, Zürich 1866, Bd. II, Nr. 727, S. 42.

<sup>217</sup> In diesem Sinne die Aussage des Bundesrates in seinem Geschäftsbericht des Jahres 1862, Bbl 1863, II, 21. Vgl. auch Lejeune, a.a.O., 388; Ullmer (s. N 216, Bd. II, Nr. 729, S. 40ff.).

<sup>218</sup> Vgl. Lejeune, a.a.O., 238, insbesondere N 79.

<sup>219</sup> Vgl. beispielsweise Protokoll D-K vom 10./11. Februar 1968, 34f.

<sup>220</sup> Protokoll D-K vom 10. Dezember 1971, 45f. Der zitierten Textstelle ist beigelegt: «Bevor unsere Verhandlungen in ein entscheidendes Stadium eintreten, werden wir mit den Vertretern des zuständigen eidgenössischen Departementes alle rechtlichen und verfahrensmässigen Probleme eingehend erörtern.»

<sup>221</sup> Am 15. November 1982 richtete der Vorort des Diözesanverbandes sogar ein offizielles Schreiben direkt an das Staatssekretariat. Protokoll D-K vom 31. Oktober/1. November 1982, 55ff. Dies geschah mit Wissen der Bundesbehörden (mündliche Auskunft des Vorortes).

<sup>222</sup> Vgl. auch Lejeune, a.a.O., 416.

<sup>223</sup> Lihson, a.a.O., 84ff.

bietet keine besonderen Probleme. Eine Zwischenschaltung des Bundesrates findet nicht statt<sup>224</sup>. Dagegen sind grundsätzlich die offiziellen Kontakte mit der Nuntiatur nur durch Vermittlung des Bundesrates möglich. Die Praxis lässt es zu, dass die Kantonsregierungen in einem bestimmten Umfang mit der Nuntiatur in Beziehung treten dürfen, jedenfalls solange es sich nicht um eigentliche völkerrechtliche Absprachen handelt. Der Bundesrat ist über diese Kontakte zu orientieren. Es liegt auch durchaus im Interesse der kantonalen Regierungen, wie es sich beim Basler Diözesanverband gezeigt hat, möglichst frühzeitig mit den Bundesbehörden die Vorgehensweise abzusprechen.

## F. HISTORISCHES NACHWORT

Die Diözesankonferenz des Bistums Basel wird oft als eine Art «Tagsatzung» bezeichnet. *Isele* nennt sie eine «Sondertagsatzung»<sup>225</sup>. Die Parallelen zur Institution der Tagsatzung der alten Eidgenossenschaft sind in der Tat unverkennbar: Gesandtenkongress, doppelte Ständevertretung aber nur eine Ständestimme, Instruktionen, Einstimmigkeitsprinzip als Grundsatz, Mehrheitsprinzip als Ausnahme, Vorort, Fehlen eigener Vollzugsorgane und einer eigenen Kanzlei. So gesehen könnte die Diözesankonferenz auch heute noch als Tagsatzung bezeichnet werden. Andererseits sprechen gewichtige Bedenken dagegen, eine heute in allen Teilen funktionierende Institution einer Einrichtung gleichzusetzen, die in früheren Jahrhunderten ihre Ausprägung erhalten hat und mit der Gründung des Bundesstaates dahingefallen ist. Bedenken gegen eine solche Annahme gibt es mehrere. Die Vergleichbarkeit des äusseren Erscheinungsbildes sagt noch wenig aus über die innere Übereinstimmung der beiden Institutionen. Man müsste vorerst wissen, welche Ausgestaltung der Tagsatzung überhaupt gemeint ist. Es gab in der alten Eidgenossenschaft bekanntlich Zeiten, in denen die Tagsatzung einen starken, integrierenden Faktor spielte, und Zeiten, wo sie angesichts der Partikularinteressen der Stände als hilfloses Entscheidungsorgan dastand<sup>226</sup>. Am deutlichsten zeigte sich dies an der jeweiligen Geltung des Mehrheitsprinzips<sup>227</sup>. «Sondertagsatzungen» der katholischen und der reformierten Orte waren oft reine Vorbereitungstreffen der allgemeinen

<sup>224</sup> Analog könnte dafür als Begründung Art. 10 Absatz 2 BV angeführt werden, wonach die Kantone mit untergeordneten Behörden und Beamten eines auswärtigen Staates in unmittelbarem Verkehr treten können.

<sup>225</sup> A.a.O., 167 N 48 und 271. Siehe auch Kap. I, Pt. A, VII. Auch im Ratschlag der baselstädtischen Regierung zum Bistumsbeitritt (zit. N 133) wird die Diözesankonferenz als eine regelmässige Zusammenkunft nach dem Vorbild der Sondertagsatzungen bezeichnet.

<sup>226</sup> Peyer, a.a.O., 21ff., 104f.; Joos, a.a.O., I. und 2. Teil; Aemisegger Walter, Die gemeindeeidgenössische Tagsatzung 1649–1712, Winterthur, 1948, Kap. IX. Gerade seit der nachreformatorischen Zeit gilt die Tagsatzung als machtloses Gebilde. Vgl. Handbuch der Schweizer Geschichte, a.a.O., Bd. 2, 892; Geschichte der Schweiz und der Schweizer, a.a.O., Bd. II, 262f..

<sup>227</sup> Vgl. die sehr interessante Studie von Max Kopp (zit. in Literaturverzeichnis), welche dazu auch ein ausführliches Literaturverzeichnis enthält.

Tagsatzung<sup>228</sup>. Aber auch in organisatorischer Hinsicht lässt die Berufung auf die Tagsatzung viele Fragen offen, da die Verfahrensregeln der Tagsatzung auf Gewohnheitsrecht beruhten<sup>229</sup>, das gar nicht vollständig bekannt ist und sich teilweise auch wieder änderte, indem es sich den neuen Gegebenheiten anpasste<sup>230</sup>. Es gibt deshalb keinen Katalog feststehender Regeln der Tagsatzung, der auf die Diözesankonferenz angewendet werden könnte. Schliesslich lässt sich aus der Anknüpfung an die Tagsatzung auch die Rechtsnatur der Diözesankonferenz nicht ohne weiteres ableiten. Die Rechtsnatur der Tagsatzung selber ist in der Literatur sehr umstritten<sup>231</sup>. Schon im Jahre 1714 meinte *Stanyan*<sup>232</sup>, dass die Eidgenossenschaft nicht in eine moderne Staatsform passe. Am ehesten sei sie mit dem antiken Griechenland zu vergleichen. Eine Mehrheit der Autoren, die sich in neuerer Zeit mit der Verfassungsform der Eidgenossenschaft beschäftigte, ordnet diese am ehesten dem Staatenbund zu. Die Tagsatzung wäre nach dieser Vorstellung das gemeinsame Organ des Bundes gewesen. Aber auch diese Autoren weisen auf die Schwierigkeit hin, heutige Rechtsbegriffe auf alte Tatbestände direkt anzuwenden<sup>233</sup>. Es könne auch so nur die Form, aber nicht das Wesen der Eidgenossenschaft zum Ausdruck gebracht werden<sup>234</sup>. Es darf auch nicht übersehen werden, dass sich die Tagsatzung mit der Gründung des Bundesstaates überlebt hat, indem sich dieses Organ als unfähig erwies, die übergeordneten Interessen des Bundes gegenüber den Partikularinteressen der einzelnen Stände zur Geltung zu bringen.

Aus all diesen Gründen halte ich es als verfehlt, die Diözesankonferenz, wie sie heute dasteht, aus der überlieferten Natur der Tagsatzung zu erklären. Die Diözesankonferenz ist kein «Findling» aus alter Zeit. Sie war zwar zur Zeit ihrer Entstehung, während den Konkordatsverhandlungen, eine Art Tagsatzung, ein Kongress von Regierungsabgeordneten, der sich streng an die überlieferten Regeln hielt. Nach dem Abschluss dieser Verhandlungen und des Langenthaler Gesamtvertrages hat sie sich aber immer mehr verselbständigt und den neuen Gegebenheiten angepasst. Das unflexible Instruktionssystem, an dem die Tagsatzung u. a. scheiterte, hat sie überwunden. Schon der Beschluss vom Oktober 1830, das Ausschlussrecht bei der Bischofswahl nur mit Mehrheit der Stimmen auszuüben, entspricht kaum mehr den Gepflogenheiten der Tagsatzung, da in konfessionellen Angelegenheiten das Mehrheitsprinzip nie galt<sup>235</sup>.

Der Vorort ist vom ausschreibenden Kanton zum Exekutivorgan des Diözesanverbandes geworden und die Diözesankonferenz hat mehr und mehr ein

starkes Eigenleben entwickelt. Die Rolle, die Vorort und Diözesankonferenz im Zusammenhang mit den Ereignissen der Bischofswahl des Jahres 1967 und mit der Konkordatszusatzvereinbarung des Jahres 1978 gespielt haben, kann nicht mehr mit der frühern Funktion der Tagsatzung verglichen werden. Die Diözesanstände selber spielten nur noch eine passive Genehmigungsrolle. Rechtsnatur, Kompetenzen und Organisation des Diözesanverbandes, der Diözesankonferenz und des Vorortes müssen deshalb mit heutigen Rechtsbegriffen erfasst werden. Diese Betrachtungsweise schliesst nicht aus, dass in verschiedenen Punkten Übereinstimmung besteht zwischen dem Recht der internationalen Organisationen, der heutigen Praxis der Diözesanorgane und den auf Gewohnheitsrecht bestehenden Regeln der Tagsatzung<sup>236</sup>. Diese Übereinstimmung ist gar nicht weiter erstaunlich. Die internationale Organisation ist wie die Tagsatzung eine Staatenverbindung, die bezweckt, auf einem bestimmten Gebiet einen gemeinsamen Willen und ein gemeinsames Handeln zu ermöglichen, ohne dass damit die Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten aufgehoben wird. Die Völkerrechtsliteratur zählt deshalb die Eidgenossenschaft zu den «historischen Vorläufern» der internationalen Organisationen<sup>237</sup>. So hat sich auch die Diözesankonferenz von einem ursprünglich tagsatzungsähnlichen Gebilde zum Organ einer internationalen Organisation weiterentwickelt.

<sup>236</sup> Ich verweise deshalb auch in mehreren Fussnoten auf diesen Zusammenhang.

<sup>237</sup> *Seidl-Hohenveldern*, *ibid.*, 15f. und die bei *Kopp*, a.a.O., 91ff. zitierten Autoren. *Joos*, a.a.O., 127f. findet grosse Ähnlichkeiten zwischen der Tagsatzung des 16. Jahrhunderts und dem Völkerbund. Der wesentliche Unterschied liege nur in der Entstehung. Die Tagsatzung beruhe auf einem langsamen Werden durch die Jahrhunderte, währenddem der Völkerbund aufgrund eines allumfassenden Vertrages «den Völkern gleichsam über Nacht gegeben worden ist».

<sup>228</sup> *Libson*, a.a.O., 53.

<sup>229</sup> *Peyer*, a.a.O., 104; *Joos*, a.a.O., 94, 105ff. Oft wurde einfach die Geschäftsordnung des Rates, der die Tagsatzung leitete, als Hilfe beigezogen.

<sup>230</sup> *Kopp*, a.a.O., 3; *Joos*, a.a.O., 94ff.

<sup>231</sup> Vgl. die eingehende Darstellung bei *Kopp*, a.a.O., Kap. 11 und 12.

<sup>232</sup> *Stanyan Abraham*, *An Account of Switzerland*, London, 1714, (Schlusskapitel), 207ff.

<sup>233</sup> *Kopp*, a.a.O., 80.

<sup>234</sup> *Kopp*, a.a.O., 106.

<sup>235</sup> *Kopp*, a.a.O., 70f.

## DIE ZUKUNFT DER DIÖZESANKONFERENZ

### A. EINLEITUNG

Die über 150-jährige Geschichte des neuumschriebenen Bistums Basel ist zu einem grossen Teil auch die Geschichte der Diözesankonferenz. Die wichtigen Ereignisse dieser Bistumsgeschichte sind von der Diözesankonferenz mitgeprägt worden. Allerdings hat sich das Verhältnis der Diözesankonferenz zum Bistum im Verlaufe der Jahrzehnte grundlegend geändert. Ursprünglich gedacht als staatliche Aufsichtsinstanz über das Bistum hat sie, ganz im josephinischen Sinne, versucht, ihre «Hoheitsrechte» gegenüber den kirchlichen Organen geltend zu machen. Der Kulturkampf setzte das gegenseitige Verhältnis einer Zerreissprobe aus. Nach dem Abflauen dieser Spannungen wandelte sich aber die Beziehung mehr und mehr zu einer respektvollen Achtung des kirchlichen Partners, ja sogar teilweise zu einem freundschaftlichen Miteinander. Eigentliche Probleme oder Spannungen sind heute nicht mehr vorhanden. Trotzdem fehlte und fehlt es nicht an Stimmen, die eine Neuüberdenkung des gegenseitigen Verhältnisses fordern. So vertrat der Luzerner Regierungsrat Dr. Walter Gut an der Diözesankonferenz vom 2. September 1982 die Auffassung, dass «die rechtlichen wie die allgemein politischen und gesellschaftspolitischen Aspekte des Vollzugs des mehr als 150-jährigen Konkordates neu» bedacht werden sollten<sup>1</sup>. Die Diözesankonferenz hat diesen Antrag diskussionslos zur Prüfung entgegengenommen. Es ist auch kein Geheimnis, dass das Staatssekretariat und der päpstliche Nuntius in der Schweiz, Monsignore Marchioni<sup>2</sup>, dem Zusammenwirken von Diözesankonferenz und Bistumsorganen eher skeptisch gegenüberstehen. Sie dürften wohl eine möglichst weitgehende Zurückdrängung der staatlichen Mitwirkung bei der Bischofswahl und einen grösseren Einfluss des Hl. Stuhles auf die Kapitelswahl im Auge haben<sup>3</sup>. Dagegen vertreten starke ortskirchliche Kreise die Auffassung, dass auf keinen Fall hinter die bestehenden Rechte zurückgegangen werden dürfe<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Konferenzprotokoll, 14f.

<sup>2</sup> Über die Haltung des anfangs des Jahres 1985 neu akkreditierten Nuntius *Rovida* war im Zeitpunkt des Abschlusses dieser Arbeit nichts Näheres bekannt.

<sup>3</sup> Die Aussage stützt sich vor allem auf persönliche Unterredungen mit Vertretern der Diözesankonferenz. Diese Auffassung hat, in undiplomatischer Wortführung, auch in schweizerischen kirchlichen Kreisen ihre vehementen Anhänger gefunden. Dazu vor allem der Beitrag von *Joseph Stirnimann*, Die Basler Bischofswahl, in: »Schweizer Rundschau« Heft Nr. 718 (1967). Erweiterter Sonderdruck.

<sup>4</sup> Siehe hinten Pt. C, II, 2.

Aufgabe dieses letzten Kapitels über die Diözesankonferenz ist es, aus grundsätzlicher Sicht einige Überlegungen zu einer möglichen Neuorientierung im Verhältnis der Stände zum Bistum Basel anzustellen. Auszugehen ist dabei von der bestehenden Rechtslage. Als Ergebnis der vorangehenden Kapitel kann festgehalten werden, dass das Konkordat von 1828 und das Exhortationsbreve von Papst Leo XII nach wie vor in Kraft sind, und dass daraus der Diözesankonferenz ein Rechtsanspruch erwachsen ist, bei der Bischofswahl mitzuwirken. Andererseits haben die Stände finanzielle Verpflichtungen zu tragen. Das Konkordat enthält keine Kündigungsklausel. Es ist, wie aus der von den Ständen genehmigten Bulle «Inter praecipua» hervorgeht, auf ewige Zeiten abgeschlossen. Somit ist kein Vertragspartner allein berechtigt, die Bestimmungen dieses Konkordates und der damit zusammenhängenden Verträge abzuändern oder aufzuheben. Beide Parteien sind an die Verträge, so wie sie bestehen, gebunden.

Im Gegensatz zu dieser Stetigkeit der Rechtsverhältnisse hat sich das Selbstverständnis des Staates und der Kirche in den letzten 150 Jahren grundlegend geändert. Aus den von aristokratischen Regierungen beherrschten Staatswesen der Restaurationsepoche sind freiheitlich-demokratische Staaten geworden. Die in den Verfassungen gewährte Glaubens- und Gewissensfreiheit bedingt die religiöse Neutralität der Staaten. Die Katholische Kirche auf der andern Seite hat in zahlreichen Verlautbarungen der Päpste, vorallem aber in den Dokumenten des 2. Vatikanischen Konzils, zum Ausdruck gebracht, dass Kirche und Staat je eigenständige, voneinander unabhängige Gewalten sind, die jede in ihrem Bereich volles Recht auf Selbstbestimmung besitzt. Das sind, verglichen mit der Zeit des Konkordatsabschlusses, zweifellos veränderte Grundlagen. Ob aus diesem grundlegenden Wandel der Lebensprinzipien der beiden Seiten ein Vertragspartner das Recht ableiten könnte, sich aufgrund der veränderten Umstände auf die «*clausula rebus sic stantibus*» zu berufen, um damit das Konkordat beenden zu können, ist eine sehr schwierige Frage. Wenn sie auch theoretisch nicht zum vornherein verneint werden kann, fällt diese Möglichkeit sicherlich bei den heutigen Verhältnissen von Kirche und Staat im Bistum Basel ausser Betracht. Das hindert allerdings die Vertragspartner nicht, den gewandelten Auffassungen mit einer einvernehmlichen Konkordatsrevision Rechnung zu tragen, falls beide Seiten von der Notwendigkeit einer Änderung überzeugt sind.

Die Beurteilung der Frage, ob der Vollzug des Konkordates von 1828 den heutigen Auffassungen über das Verhältnis von Kirche und Staat widerspricht, setzt vorerst eine kurze Darstellung dieses heutigen Verständnisses voraus (Pt. B). Anschliessend wird das Kernstück des Konkordates, das Kapitelswahlrecht, im Lichte dieser allgemeinen Darlegung betrachtet (Pt. C) und die Möglichkeiten und Grenzen einer Neuorientierung untersucht (Pt. D). Schliesslich soll der Versuch einer Gesamtwürdigung des Verhältnisses des Diözesanverbandes zum Bistum Basel unternommen werden (Pt. E).

## B. DAS HEUTIGE VERSTÄNDNIS DER BEZIEHUNG VON KIRCHE UND STAAT

### I. Vorbemerkungen

Das Verhältnis von Kirche und Staat hat im Verlaufe der Geschichte die verschiedensten Ausprägungen erfahren. Die gegenseitige Beziehung von Staat und Kirche steht nie ein für allemal fest. Geistliche und weltliche Gewalt leben letztlich immer in einer gegenseitigen Spannung<sup>5</sup>, in einem Ringen miteinander, da beide Gewalten aus unterschiedlichem Gesichtspunkt denselben Menschen und Bürger ansprechen, dieser Mensch und Bürger aber nicht teilbar ist in ein weltliches und ein geistliches Wesen. Die geschichtliche Erfahrung lehrt uns, dass Kirche und Staat am besten gedient ist, wenn sie voneinander unabhängig sind. Diese Forderung gilt heute unbestrittenemassen für den rein geistlichen Bereich der Kirche und den rein politischen Bereich des Staates. Die Schwierigkeit besteht in der Abgrenzung dieser Bereiche und in der Regelung der Fragen, die von der Natur der Sache her beide Gewalten gleichermaßen interessieren.

Die katholische Kirche selber hat zur Klärung dieser Fragen, vorallem durch das 2. Vatikanische Konzil, wesentlich beigetragen, indem sie ihr Selbstverständnis als Kirche in der heutigen Welt neu formulierte und eigene Grundsätze für ihr Verhältnis zu Staat und Gesellschaft festgelegt hat. Demgegenüber stammen die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen von Bund und Kantonen im Bereich von Kirche und Staat teilweise noch aus dem letzten Jahrhundert. Das will nicht heissen, dass sich nicht auch die staatliche Auffassung gegenüber der Kirche gewandelt hat, aber dieser Wandel kommt nur zögernd in den Verfassungen und Gesetzen zum Ausdruck. «Vieles hat sich um uns gewandelt, wir sind stehen geblieben», wie sich ein Kenner der Materie ausdrückte<sup>6</sup>.

Das schweizerische Staatskirchenrecht ist, wie die Praxis von Bund und Kantonen in diesem Bereich, sehr pragmatisch orientiert. Grundsätzliche Auseinandersetzungen über das Wesen des Verhältnisses von Kirche und Staat fehlen weitgehend. So ist es nicht, wie etwa im deutschen Staatskirchenrecht, zu grossen Theorienbildungen gekommen. Dementsprechend fehlt es auch,

<sup>5</sup> Albrecht, a.a.O., 61, spricht von einem «permanenten Gebietsherrschschaftskonflikt».

<sup>6</sup> Jsele, Die neuere Entwicklung und der gegenwärtige Stand der Kirchengesetzgebung in der Schweiz, in: SJZ 58 (1962), 182.

verglichen mit dem vielfältigen Schrifttum in Deutschland<sup>7</sup>, an grundlegender Literatur zu diesen Fragen<sup>8</sup>.

Es würde den Rahmen dieser Arbeit weit übersteigen, an dieser Stelle einen Überblick bieten zu wollen über das Verhältnis von Staat und Kirche in der Schweiz und sich damit grundsätzlich auseinanderzusetzen. Für den Zweck dieses Kapitels muss es genügen und genügt es auch, einige Grundlinien aus der Sicht der Kirche und des Staates aufzuzeigen.

## II. Die Lehre der römisch-katholischen Kirche über das Verhältnis zum Staat<sup>9</sup>

Die Kirche ist das «wandernde Volk Gottes», die Gemeinschaft der Glaubenden, der geheimnisvolle Leib Christi, ein mysterium fidei. Als solche gehört sie der unsichtbaren Welt an und ist für den Staat nicht fassbar. Dieselbe Kirche ist aber auch «in dieser Welt als Gesellschaft verfasst und geordnet»<sup>10</sup>. Als solche ist sie Rechtskirche und tritt für den Aussenstehenden, so auch für den Staat, in sichtbare Erscheinung<sup>11</sup>. Die Kirche beruht einzig auf dem Willen ihres Gründers, Jesus Christus. Ihr Recht ist göttlichen Ursprungs und unabhängig von jeglicher weltlichen Macht erlassen. Die Kirche will gemäss ihrem göttlichen Stiftungsauftrag das ewige Seelenheil der Menschen. Ihrem Wesen und ihrer Zielsetzung nach ist sie daher grundverschieden vom Wesen des Staates, der das zeitliche Wohl der Menschen, das Gemeinwohl, anstrebt<sup>12</sup>. Die Kirche nimmt für sich in Anspruch, in völliger Selbstbestimmung ihre Sendung wahrnehmen zu können. Sie betrachtet sich als unabhängige, voll-

<sup>7</sup> Einen umfassenden Überblick über das gegenwärtige Staatskirchenrecht bieten das im Literaturverzeichnis vermerkte Handbuch des Staatskirchenrechts in der BRD und das Handbuch des kath. Kirchenrechts (mit einem Beitrag von Louis Carlen über das Verhältnis von Staat und Kirche in der Schweiz).

<sup>8</sup> Vgl. Louis Carlen, Staatskirchenrecht in der Schweiz, in: *Civitas*, 33 (1977/78) Nr. 12, 721 ff. Eine Zusammenstellung der neuern schweizerischen Literatur zum Staatskirchenrecht findet sich bei Carlen, Kirche und Staat in der Schweiz, in: Handbuch des kath. Kirchenrechts, a.a.O., 1099 ff. N 10 und 11.

<sup>9</sup> Die beiden grundlegenden Konzilsdokumente zu diesen Fragen sind die pastorale Konstitution «Gaudium et spes» über die Kirche in der Welt von heute und die dogmatische Konstitution «Lumen gentium» über die Kirche. Von grosser Bedeutung ist ebenfalls die Erklärung «Dignitatis humanae» über die Religionsfreiheit. Die erwähnten Dokumente sind vollständig, mit deutscher Übersetzung und Kommentar, wiedergegeben in den Ergänzungsbänden 1–3 zum Lexikon für Theologie und Kirche (siehe Literaturverzeichnis): «Gaudium et spes» in Bd. 3, 242 ff.; «Lumen gentium» in Bd. 1, 139 ff. und die «Dignitatis humanae», Bd. 2, 704 ff.

<sup>10</sup> C. 204 § 2 CIC.

<sup>11</sup> Heils- und Rechtsgemeinschaft sind aber «nicht als zwei verschiedene Grössen zu betrachten, sondern bilden eine einzige komplexe Wirklichkeit, die aus menschlichem und göttlichem Element zusammen wächst»: *Lumen gentium* (zit. N 9), Art. 8 Abs. 1. Siehe auch *Listl* (zit. N 12), 1021 ff. Mit Recht weist aber Fuchs, a.a.O., 122, daraufhin, dass, trotz dieser Identität im theologischen Sinne, die Kirche nur als Rechtskirche für den Staat fassbar ist. Dies gilt m.E. im besonderen für die Konkordatslehre (vgl. hinten den letzten Teil von Pt. II).

<sup>12</sup> *Listl*, Die Lehre der Kirche über das Verhältnis von Kirche und Staat, in: Handbuch des kath. Kirchenrechts, a.a.O., 1024 ff., 1034. *Albrecht*, a.a.O., 65 ff. spricht von zwei verschiedenen Lebensbereichen.

kommene Gesellschaft mit gesetzgeberischer, ausführender und richterlicher Gewalt<sup>13</sup>. Aufgrund dieser Lehre leitete u. a. schon Papst Leo XIII das Recht der Kirche auf freie Ämterbesetzung ab<sup>14</sup>. Auf der andern Seite anerkennt die Kirche die Eigenständigkeit der politischen Gewalt, des Staates. Kirche und Staat sind danach je auf ihrem Gebiet unabhängig und autonom<sup>15</sup>. Eine Rangordnung der beiden Gewalten gibt es nicht mehr. Die früheren Suprematieansprüche der Katholischen Kirche und die Lehre von der «potestas indirecta in temporalia» hat das 2. Vatikanische Konzil aufgegeben<sup>16</sup>. Die Idealvorstellung eines Glaubensstaates ist endgültig überwunden<sup>17</sup>. Die Kirche akzeptiert, dass sie mitten in einer pluralistischen Gesellschaft steht und dass das Staatswesen auf freiheitlich-demokratischen Grundlagen beruht und von daher seine Legitimität bezieht<sup>18</sup>. Sie verlangt aber vom Staat, dass er seinen Bürgern Freiheit im Bekenntnis und in der Ausübung der Religion gewährt. Religionsfreiheit ist in der Sicht der Kirche immer auch Kirchenfreiheit<sup>19</sup>. Damit ist auch ihre Lebensgrundlage als Kirche im freiheitlich-demokratischen Staat gegeben<sup>20</sup>. Der Staat ist aber gegenüber den einzelnen religiösen und weltanschaulichen Bekenntnissen zur Neutralität verpflichtet<sup>21</sup>.

«Kirche und Staat dienen der persönlichen und gesellschaftlichen Berufung des gleichen Menschen»<sup>22</sup>. Sie können aus diesem Grunde nicht beziehungslos nebeneinander stehen. Die Kirche fordert deshalb mit Nachdruck die Zusammenarbeit mit dem Staat. Den Dienst am selben Menschen können beide zum Wohle aller umso wirksamer leisten, je mehr und besser sie rechtes Zusammenwirken miteinander pflegen; dabei sind jeweils die Umstände von Ort und Zeit zu berücksichtigen<sup>23</sup>. Bei dieser Zusammenarbeit muss aber die Kirche «über soviel Handlungsfreiheit verfügen, wie es die Sorge um das Heil der Menschen erfordert»<sup>24</sup>. «Die Freiheit der Kirche ist das grundlegende Prinzip in den Beziehungen der Kirche und den öffentlichen Gewalten sowie der gesamten bürgerlichen Ordnung.»<sup>25</sup>

<sup>13</sup> Siehe Kapt. 2, N 4.

<sup>14</sup> *Listl* (zit. N 12) 1028.

<sup>15</sup> *Bruhin*, a.a.O., 265, 281, 326, 343 f.; *Mikat*, Kirche und Staat nach der Lehre der Kath. Kirche, in: Handbuch Staatskirchenrecht BRD, a.a.O., Bd. I, 162, 178, 184 f.; *Pastorale Konstitution* (zit. N 9) 531.

<sup>16</sup> *Bruhin*, a.a.O., 273, 280; *Mikat* (zit. N 15), 176, 178. Es fehlt der Kirche im säkularen Staat auch die Möglichkeit, ihre potestas indirecta durchzusetzen. Vgl. *Albrecht*, a.a.O., 113.

<sup>17</sup> *Bruhin*, a.a.O., 303.

<sup>18</sup> *Bruhin*, a.a.O., 358; *Mikat* (zit. N 15), 179 ff.

<sup>19</sup> *Albrecht*, a.a.O., 140 ff.

<sup>20</sup> *Albrecht*, a.a.O., 140 ff.; *Bruhin*, a.a.O., 251; *Listl* (zit. N 12), 1032 ff.

<sup>21</sup> *Listl* (zit. N 12) 1032.

<sup>22</sup> *Mikat* (zit. N 15), 178; *Pastorale Konstitution* (zit. N 9), 531. *Bruhin*, Der Denar, oder theologische Leitlinien zum Verhältnis von Kirche und Staat, in: *Civitas* 33 (1977/1978) Nr. 12, 687 ff., spricht von der «gegenseitigen Verwiesenheit von Kirche und Staat».

<sup>23</sup> *Pastorale Konstitution* (zit. N 9), 531; *Listl* (zit. N 12), 1034.

<sup>24</sup> *Bruhin*, a.a.O., 218; Erklärung «Dignitatis humanae» (zit. N 9), 741 f.

<sup>25</sup> Siehe N 24. Die Synode 72 hat sich in ihren Aussagen über das Verhältnis von Kirche und Staat stark an die Konzilsdokumente angelehnt. Im besondern betont die Synode das Recht der Kirche auf Selbstorganisation. Vgl. *Pius Hafner*, Im Dienst am gleichen Menschen. Gedanken zum Verhältnis von Kirche und Staat in der Schweiz, in: *Katholische Kirche Schweiz, heute*, hrsg. von Joachim Müller, Freiburg i.Ü., 1981, 75.

Anspruch auf religiöse Freiheit der Kirche und Akzeptierung des freiheitlich-demokratischen, religiös neutralen Staates einerseits und Forderung nach Kooperation andererseits ergeben grundsätzlich nie ein widerspruchsfreies Gefüge. Die eigentliche Trennung von Staat und Kirche und die damit verbundene «Privatisierung» des Religiösen widerspricht aber dem Öffentlichkeitsauftrag<sup>26</sup> der Kirche. Die Päpste haben daher diese Trennungslehren<sup>27</sup> vehement verworfen und demgegenüber die Notwendigkeit der Zusammenarbeit von Staat und Kirche hervorgehoben<sup>28</sup>. Da es keine Patentlösung der Beziehung von Kirche und Staat gibt, müssen nach «Ort und Zeit» angepasste Regelungen getroffen werden<sup>29</sup>. Der Grundforderung nach Unabhängigkeit und Gleichwertigkeit der beiden Gewalten entspricht die Konkordatslösung am besten<sup>30</sup>. Die katholische Kirche ist traditionsgemäss konkordatsfreundlich gesinnt. Mit dem Konkordat als einem zweiseitigen völkerrechtlichen Vertrag<sup>31</sup> soll die Beziehung zwischen einem Staat und der Kirche in diesem Lande insgesamt oder in Teilbereichen auf eine dauerhafte Grundlage gestellt werden. Dies gilt unverändert für die nachkonziliäre Kirche<sup>32</sup>. Auch das neue kirchliche Gesetzbuch lässt die vom Hl. Stuhl abgeschlossenen internationalen Vereinbarungen dem kirchlichen Recht vorgehen (c. 3 CIC). Die Möglichkeit des Abschlusses neuer Konkordate wird nicht eingeschränkt. Damit gibt die Kirche implizite zu erkennen, dass sie ihr eigenes Gesetz nicht überall vollständig durchsetzen kann, sondern es vorzieht, den «unter den jeweils gegebenen Verhältnissen bestmöglichen Ausgleich» zu suchen<sup>33</sup>. Dies ist aus der Sicht der Kirche die beste Form der Verständigung «zum Zweck der Wahrung eines dauerhaften Friedens und eines freundschaftlichen Einvernehmens»<sup>34</sup>.

<sup>26</sup> Albrecht, a.a.O., 61ff.; Josef Bommer, Kirche zwischen Privatheit und Öffentlichkeit, in: *Civitas* 33 (1977/78), Nr. 12, 697–701, speziell 696ff.; Bruhin, a.a.O., 296, 360f.

<sup>27</sup> Bruhin, a.a.O., 130ff.: Zur Trennung von Staat und Kirche siehe auch die Beiträge von Johannes Georg Fuchs, Aus der Praxis eines Kirchenjuristen, a.a.O., 292ff., 296ff., 319ff., 335ff., 378ff. sowie Hubert Niclas, La séparation de l'Eglise et de l'Etat à Genève und Niklaus Herzog, Who is who? – Zur Genesis der Volksbegehren zur vollständigen Trennung von Staat und Kirche, in: *Civitas*, 33 (1977/78), Nr. 12, 677ff., 726ff.

<sup>28</sup> Listl (zit. N 12) 1034f. Zu den Grundsätzen der Zusammenarbeit von Staat und Kirche vgl. Bruhin, a.a.O., 401ff.; Mikat (zit. N 15), 184ff.

<sup>29</sup> Bruhin, a.a.O., 384f.

<sup>30</sup> Listl (zit. N 12), 1035f.

<sup>31</sup> Kapt. 2, Pt. B, III, 1.

<sup>32</sup> Listl (zit. N 12) 1036.

<sup>33</sup> Konkordate stellen deshalb aus der Sicht der Kirche immer Kompromisslösungen dar. Ihren grundsätzlichen Anspruch auf die Geltung des kirchlichen Rechts gibt sie damit nicht auf. Beschränkt ist nur die Durchsetzbarkeit. Albrecht, a.a.O., 118 und Mikat (zit. N 15), 165.

<sup>34</sup> Listl (zit. N 12) 1036. Nach Albrecht, a.a.O., 68, ist der Zweck aller Vereinbarungen von Kirche und Staat der Friedensgedanke «unter Erhaltung des je eigenen Lebensbereichs».

### III. Die Stellung von Bund und Diözesankantonen gegenüber der Kirche<sup>35</sup>

#### 1. Die Bestimmungen der Bundesverfassung

Nach Artikel 49 der Bundesverfassung ist die Glaubens- und Gewissensfreiheit unverletzlich (Absatz 1). Niemand darf zur Teilnahme an einer Religionsgenossenschaft, oder an einem religiösen Unterricht, oder zur Vornahme einer religiösen Handlung gezwungen werden, oder wegen Glaubensansichten mit Strafen irgendwelcher Art belegt werden (Absatz 2). Die Ausübung bürgerlicher oder politischer Rechte darf durch keinerlei Vorschriften oder Bedingungen kirchlicher oder religiöser Natur beschränkt werden (Absatz 4). Die Glaubensansichten entbinden nicht von der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten (Absatz 5). Artikel 50 Absatz 1 gewährleistet die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung.

Diese in unserm Zusammenhang zentralen Grundsätze zeigen auf, dass die Bundesverfassung die Glaubens-, Gewissens- und Kultusfreiheit auf dem gesamten Gebiet der Eidgenossenschaft garantiert. Die Ausübung dieser Freiheiten steht einzig unter dem Vorbehalt der öffentlichen Rechtsordnung<sup>36</sup>. Die von der Verfassung garantierten religiösen Rechte sind im traditionellen Sinne als individuelle Freiheitsrechte gedacht und ausgestaltet<sup>37</sup>. Die von der Kirche geforderte kollektive Kirchenfreiheit gewährleisten sie nicht<sup>38</sup>. Es kann positiv aus ihnen kein bestimmtes staatskirchenrechtliches System abgeleitet werden<sup>39</sup>. Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen in ihren eigenen Angelegenheiten garantiert diese Grundrechte nicht<sup>40</sup>. Andererseits gestatten diese Verfassungsbestimmungen den Kantonen, die im Bereich von Kirche und Staat noch weitgehend «souverän» sind (Art. 3 BV), bestimmten Religionsgemein-

<sup>35</sup> Die geistige Ausgangslage bei der Neuordnung des kirchenpolitischen Systems in der Schweiz im letzten Jahrhundert und die neue Sicht dieses Verhältnisses beschreibt Jsele (N 6), 179ff.

<sup>36</sup> Carlen, Kirche und Staat in der Schweiz, in: *Handbuch des kath. Kirchenrechts*, a.a.O., 1102.

<sup>37</sup> Bruhin, a.a.O., 60f.; Carlen (N 36); Yvo Hangartner, Grundzüge des schw. Staatsrechts, Bd. II, Grundrechte, Zürich, 1982, 65ff., speziell 97ff.; Nach Peter Saladin, Grundrechte im Wandel, zweite unveränderte Auflage, Bern, 1975, 2ff., stand ursprünglich in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dem individualrechtlichen Aspekt der Religionsfreiheit auch der pragmatisch-institutionelle Aspekt, die Sicherung des religiösen Friedens, gleichwertig zur Seite. Dieser Aspekt spiele heute allerdings eine untergeordnete Rolle.

<sup>38</sup> Vgl. dazu Hafner, Kirche und Staat in 25 Rechtsordnungen, in: *Civitas* 33 (1979/78) Nr. 12, 668; Carlen (N 36), 1103. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 93 I 221) können sich ausser den Einzelpersonen auch die Religionsgemeinschaften auf die Glaubens-, Gewissens- und Kultusfreiheit berufen. Es handelt sich dabei aber nur um die Frage der Legitimation. Weitergehende Rechte als die Einzelperson können sie daraus nicht ableiten.

<sup>39</sup> Bruhin, a.a.O., 61; Carlen (N 36), 1100; Hafner (N 35), 84ff.

<sup>40</sup> Hafner (N 38), 674; Fuchs, Zum Verhältnis von Staat und Kirche in der Schweiz, in: Aus der Praxis eines Kirchenjuristen, a.a.O., 122. Die religiösen Grundrechte der Bundesverfassung waren ja gerade als Schutz des Individuums und des Staates vor der Kirche gedacht. Vgl. auch Bruhin, a.a.O., 124ff.

schaften die öffentliche Anerkennung zu verleihen und ihnen damit das Recht der öffentlich-rechtlichen Körperschaft zuzuerkennen<sup>41</sup>.

Die staatskirchenrechtlichen Bestimmungen der Bundesverfassung sind seit 1874, mit Ausnahme der Abschaffung der Ausnahmeartikel, bis heute unverändert in Kraft geblieben. Der Entwurf der Expertenkommission für eine neue Bundesverfassung beschränkt sich auf die Garantie der Religionsfreiheit durch den Bund<sup>42</sup> und teilt im übrigen die Beziehungen von Kirche und Staat der Hauptverantwortung der Kantone zu<sup>43</sup>.

## 2. Die Ordnung in den Diözesankantonen

Die Kantone geniessen eine weitgehende Freiheit in der Regelung der Beziehungen zu den Kirchen. In den 26 Kantonen bestehen, «entsprechend den verschiedenen historischen und konfessionellen Gegebenheiten», je unterschiedliche Regelungen<sup>44</sup>. Eine gewisse Ähnlichkeit weisen die Regelungen in den primär katholischen Gebieten, in den evangelisch-reformierten und in den historisch gesehen konfessionell paritätischen Kantonen auf.

Von den 10 Diözesanständen hat keiner das System der vollständigen Trennung von Kirche und Staat verwirklicht. Überall geniessen die grossen Religionsgemeinschaften die öffentlich-rechtliche Anerkennung. Unter diesen Gemeinschaften herrscht in allen Kantonen zumindest im formellen Sinne Parität<sup>45</sup>. Das Verständnis der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche ist aber vom Selbstverständnis dieser Kirchen her wesensverschieden. Während in den auf staatlichem Recht beruhenden evangelisch-reformierten Landeskirchen die wirkliche Kirche zum Ausdruck kommt, sind die Kirchgemeinden nach katholischem Rechtsverständnis nur parakirchliche Verbände, die der Pfarrei als dem kirchlichen Ortsverband dienen, aber nicht selber Kirche sind. Die katholischen Landeskirchen oder Synodalverbände haben auf ihrer Stufe gar keinen kirchlichen Partner, da sich das Bistum als nächsthöhere kirchliche Einheit über mehrere Kantone erstreckt. Dieser Wesensunterschied in der Betrachtung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung besteht auch in ökumenischer Zeit nach wie vor weiter<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, EDMZ, Bern, 1977, 38.

<sup>42</sup> Art. 11 des Verfassungsentwurfes.

<sup>43</sup> Art. 51 lit. e des Verfassungsentwurfes. Eine Sonderbestimmung enthält Art. 55 Abs. 2, der eine verfassungsmässige Grundlage für die Besteuerung der juristischen Personen durch die Kirchen schafft.

<sup>44</sup> Carlen (N 36) 1100.

<sup>45</sup> Fuchs (N 40), 113, N 31; Hafner (N 38), 673.

<sup>46</sup> Jsele (N 6) 194f.; Fuchs, Neuere Entwicklung des Katholischen Kirchenrechts auf Schweizer Boden, in: Aus der Praxis eines Kirchenjuristen, a.a.O., 168ff. und drs: (N 50), 296ff. Vgl. dazu auch B. Feigenwinter, Die römisch-katholischen Kirchgemeinden und Landeskirchen und ihr Verhältnis zur kirchlichen Ordnung, unter besonderer Berücksichtigung des partikularkirchlichen und staatskirchlichen Rechts in der Diözese Basel, 1973.

Die Diözesanstände weisen kein einheitliches staatskirchenrechtliches System auf. In allen 10 Ständen bestehen in bestimmtem Umfange Hoheitsrechte in den äussern Angelegenheiten der Kirchen<sup>47</sup>; das Ausmass dieser Rechte ist aber verschieden, je nachdem welcher konfessionellen Gruppe die Stände historisch angehören. In den Kantonen, welche ihre staatskirchenrechtlichen Grundlagen in neuerer Zeit revidiert (Basel, Luzern, Zug, Schaffhausen) oder wie der Kanton Jura<sup>48</sup> neu geschaffen haben, wird den Kirchen ein weitgehender Freiheitsraum zugestanden und die staatlichen Hoheitsrechte sind auf ein Mindestmass beschränkt. Der Unterschied zwischen dem System der Kirchenaufsicht im Kanton Basel-Stadt beispielsweise und dem System des Kantons Bern ist beträchtlich gross. Es herrscht aber in keinem Kanton ein vollständiges Selbstbestimmungsrecht der Kirchen. Die Organisations- und Verwaltungsaautonomie ist auch in den Kantonen mit ausgesprochener Kirchenfreiheit nach wie vor in gewissem Umfange eingeschränkt. Generell aber kann festgestellt werden, dass der allgemeine Trend ganz eindeutig in Richtung Abbau der staatlichen Hoheitsrechte geht, sei es durch Verfassungs- und Gesetzesänderungen, sei es durch Nichtausübung der bestehenden Rechte in der Praxis<sup>49</sup>. Faktisch besitzen die Kirchen deshalb «in allen Kantonen eine bedeutende Freiheit»<sup>50</sup>.

Interessanterweise hat sich das System der öffentlich-rechtlichen Verträge zwischen Staat und Kirche, im Gegensatz zu Deutschland, in den schweizerischen Kantonen kaum durchgesetzt<sup>51</sup>. Eine grundsätzliche Auseinandersetzung über das in Deutschland breit diskutierte «Koordinationsprinzip» fand deshalb im schweizerischen Staatskirchenrecht nur am Rande statt<sup>52</sup>.

## IV. Ergebnis

Im Verhältnis von Kirche und Staat ist, verglichen mit der Zeit des Konkordatsabschlusses, ein grundlegender Wandel eingetreten. Die Katholische Kirche hat sich im 2. Vatikanischen Konzil zu einem neuen Selbstverständnis durchgerungen. Die Kirche anerkennt die Eigenständigkeit der staatlichen Gewalt. Sie

<sup>47</sup> Die Autonomie in den innern Belangen der Kirchen ist in allen Kantonen garantiert. Allerdings wird die Zuordnung zu den innern und äussern Angelegenheiten nicht in allen Kantonen nach gleichen Kriterien vorgenommen. Vgl. Fuchs (N 40) 122 und drs.: (N 50), 302f.; Hafner (N 38), 674 und Jsele (N 6), 197ff.

<sup>48</sup> Fuchs, Projet d'une Constitution de l'Eglise catholique-romaine dans la République et Canton du Jura, in: Aus der Praxis eines Kirchenjuristen, a.a.O., 273, hält die Kirchenartikel der jurassischen Verfassung für die modernsten der Schweiz. Vgl. N 57.

<sup>49</sup> Fuchs (N 40), 114; Hafner (N 38), 675ff.; Jsele (N 6), 201.

<sup>50</sup> Carlen (N 36) 1100. So auch Fuchs, Kirche und Staat in demokratischer Verbindung, in: Aus der Praxis eines Kirchenjuristen, a.a.O., 296.

<sup>51</sup> Fuchs (N 40), 115.

<sup>52</sup> Dazu vorallem: Albrecht, a.a.O., 5f., 34ff. und Hollerbach, Verträge zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. Main, 1965 und drs.: Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Handbuch Staatskirchenrecht der BRD, a.a.O., 267ff. Zur Kritik an dieser Theorie siehe Heiner Marré, Zur Koordination von Staat und Kirche, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1966, (Köln, Berlin) Nr. 81, 10ff.

fordert aber vom Staat die Gewährung der Religionsfreiheit, was in ihrer Sicht auch das Recht jedes Gläubigen bedeutet, einer Gemeinschaft seines religiösen Bekenntnisses anzugehören. Dieser Religionsgemeinschaft muss das Recht zustehen, sich gemäss ihrem Selbstverständnis zu organisieren. Wenn es die Lauterkeit des Zeugnisses erfordert, soll die Kirche auf bestehende staatliche Privilegien verzichten<sup>53</sup>. Kirche und Staat sind demnach zwei unabhängige Gewalten, die aber nicht beziehungslos nebeneinanderstehen, sondern auf Zusammenarbeit angewiesen sind, da sie letztlich dem Wohle derselben Menschen dienen.

Im schweizerischen Staatskirchenrecht hat sich keine dem 2. Vaticanum vergleichbare grundlegende Neuorientierung vollzogen. In allen Diözesankantonen sind die grossen Kirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt. Die Kantone geben damit zu erkennen, dass sie die bevölkerungsmässig und historisch bedeutenden Religionsverbände aus dem Privatrecht hervorheben wollen und ihren öffentlichen Auftrag unterstützen<sup>54</sup>. Im Gegenzug beanspruchen aber die Kantone bestimmte Hoheitsrechte über die Kirchen. Die Ausgestaltung des kirchenpolitischen Systems in den 10 Diözesanständen weist nach wie vor grosse Unterschiede auf. Die Revisionen der gesetzlichen Bestimmungen über das Verhältnis von Staat und Kirche aus neuerer Zeit zielen aber alle in Richtung eines Abbaus dieser staatlichen Hoheitsrechte und einer Streichung der direkten staatlichen Subventionierung der Kirchen. Mehr und mehr nähern sich die Vorstellungen von Staat und Kirche über das gegenseitige Verhältnis einander an<sup>55</sup> und dies sowohl in katholisch wie in protestantisch geprägten Ständen. Die neuen Verfassungsbestimmungen über das Verhältnis von Staat und Kirche in den Kantonen Jura und Basel-Stadt, in denen den Kirchen weitgehende Selbständigkeit zugeordnet wird, belegen dies<sup>56</sup>.

Die Kirche Schweiz kann nicht losgelöst werden aus den freiheitlich-demokratischen Traditionen dieses Landes<sup>57</sup>. Das setzt der von den Kirchen beanspruchten Organisationsautonomie gewisse Grenzen. Das Recht der Katholischen Weltkirche ist damit in den schweizerischen Kantonen nicht vollständig

durchsetzbar<sup>58</sup>, jedenfalls solange nicht als die Katholische Kirche ihrerseits die öffentlich-rechtliche Anerkennung beansprucht<sup>59</sup>.

## C. DIE FREIHEIT DER BISCHOFSWAHL

### I. Vorbemerkungen

Das Bischofswahlrecht des Basler Domkapitels war einer der Hauptpunkte in den Verhandlungen der Stände mit dem Hl. Stuhl, die zum Abschluss des Konkordates von 1828 führten. Heute darf das Kapitelwahlrecht als das Kernstück des nach wie vor in Kraft stehenden Konkordates bezeichnet werden. Dieses Wahlrecht des Domkapitels beruht auf einer jahrhundertealten Tradition im Bistum Basel. Seit der Neuumschreibung des Bistums im Jahre 1828 beruht das Recht auf konkordatärer Grundlage (Art. 12). In den Konkordatsverhandlungen haben die Vertreter des Hl. Stuhles immer wieder betont, dass die Freiheit der Bischofswahl gesichert sein müsse. Nur unter dieser Voraussetzung sei eine kanonisch gültige Wahl möglich. Die staatlichen Nominations- oder Bestätigungsansprüche waren mit dieser Forderung unvereinbar. Hingegen bezeichnete der Hl. Stuhl das sogenannte Listenverfahren<sup>60</sup> als vereinbar mit den kanonischen Anforderungen. Diese Haltung bestätigte der Hl. Stuhl in mehreren Noten an das Basler Domkapitel<sup>61</sup>.

Die Verhandlungslösung des Jahres 1828 bestand in einer Zerteilung der Verträge über das Recht der Bischofswahl. Im eigentlichen Konkordat vom 26. März 1828 ist ausschliesslich das freie Wahlrecht des Domsenates statuiert. Von einer Mitwirkung der Stände ist dabei nicht die Rede. Dagegen liessen sich die Stände vom Hl. Stuhl den Erlass eines Exhortationsbrevés an das Domkapitel versprechen, dessen Inhalt sie vorgängig genehmigten<sup>62</sup>. Das Mitwirkungsrecht der Diözesankonferenz beruht auf diesem, völkerrechtlich bindenden, stillschweigenden Vertrag. Die Auslegung<sup>63</sup> dieses stillschweigenden Vertrages

<sup>58</sup> Fuchs (N 46), 189f.

<sup>59</sup> Die Synode 72 (N 68) hat den Wert der öffentlich-rechtlichen Anerkennung für die Kirchen hervorgehoben. So heisst es in den Entscheidungen und Empfehlungen der Basler Synode vom 29. November 1975:

«Die Synode befürwortet in unsern konkreten Verhältnissen die öffentlich-rechtliche Stellung der Landeskirchen und Kirchengemeinden,

– weil sie der tatsächlichen Bedeutung der christlichen Bekenntnisse in der Bevölkerung entspricht und ihren Dienst am Menschen und an der Gesellschaft anerkennt;

– weil sie die Lösung von Fragen erleichtert, welche Staat und Kirche gemeinsam interessieren und allenfalls eine gemeinsame Ordnung gestatten.»

(Siehe: Synode 72, Diözese Basel, Gesamtband, Pastoralstelle des Bistums, Solothurn, 1978, IX, 18)

<sup>60</sup> Kapt. 3, Pt. B, I, 3c).

<sup>61</sup> Siehe Kapt. I Pt. B, II, insbesondere N 104 und Pt. B, III, N 112. Vgl. auch die grundsätzliche Stellungnahme von Kardinalstaatssekretär Rampolla an die deutschen Domkapitel vom 20. Juli 1900: Kapt. 3, Pt. B, I, 3f.), N 43.

<sup>62</sup> Kapt. 2, Pt. B, V.

<sup>63</sup> Kapt. 3, Pt. B, I, 4.

<sup>53</sup> Bruhin, a.a.O., 406f.

<sup>54</sup> Zur Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung: Fuchs (N 40) 115ff. und Jsele (N 6) 196f.

<sup>55</sup> Fuchs (N 40) 113 und drs.; (N 50), 307; Jsele (N 6) 182.

<sup>56</sup> BS: § 19ff.; JU: Art. 130ff.

<sup>57</sup> Dies kommt auch in den neuen Revisionen der Kirchenverfassungsartikel der Kantone zum Ausdruck. So lautet etwa Art. 131 der jurassischen Verfassung:

<sup>1</sup> Les églises reconnues s'organisent de façon autonome.

<sup>2</sup> Chaque église reconnue se donne une Constitution ecclésiastique, qui doit être adoptée par ses membres et approuvée par le Gouvernement.

<sup>3</sup> Le Gouvernement doit approuver la Constitution ecclésiastique si elle est adoptée selon les principes démocratiques et conforme à la Constitution et à la loi.

muss aber unter Berücksichtigung des freien konkordatären Kapitelswahlrechtes erfolgen, da Konkordat und Breve in engstem Zusammenhang stehen. Ein vollständiges Ausschlussrecht der Diözesankonferenz ist aus diesem Grunde mit Artikel 12 des Konkordates unvereinbar. Seit der Bischofswahl des Jahres 1888<sup>64</sup> ist dies auch auf Seiten der Stände anerkannt. Es soll nun die heutige Sicht der Kirche in der Frage der Bischofswahl (II) dem Verhalten der Diözesankonferenz gegenübergestellt werden (III) und daraus die nötigen Schlüsse gezogen werden (IV).

## II. Kirchliche Aussagen zum Bischofswahlrecht

### 1. Das 2. Vatikanische Konzil und der neue Kodex

Nach can. 377 § 1 CIC ernannt der Papst die Bischöfe frei oder bestätigt die rechtmässig Gewählten. «In Zukunft werden weltlichen Autoritäten keine Rechte und Privilegien in bezug auf Wahl, Nomination, Präsentation oder Designation von Bischöfen eingeräumt» (§ 5). Stellung und Aufgabe der Bischöfe ergeben sich aus can. 375. Danach werden die Bischöfe, die kraft göttlicher Einsetzung durch den Heiligen Geist, der ihnen geschenkt ist, an die Stelle der Apostel treten, in der Kirche zu Hirten bestellt, um auch selbst Lehrer des Glaubens, Priester des heiligen Gottesdienstes und Diener in der Leitung zu sein (§ 1). «Die Bischöfe empfangen durch die Bischofsweihe selbst mit dem Dienst des Heiligens auch die Dienste des Lehrens und Leitens, die sie aber ihrer Natur nach nur in der hierarchischen Gemeinschaft mit dem Haupt und den Gliedern des Kollegiums ausüben können» (§ 2)<sup>65</sup>.

Das Gedankengut des 2. Vatikanums zum Bischofswahlrecht kommt in zwei Entschliessungen des Konzils besonders deutlich zum Ausdruck.

In der dogmatischen Konstitution «Lumen gentium» (Art. 24) heisst es<sup>66</sup>:

«Die kanonische Sendung der Bischöfe kann geschehen durch regelmässige, von der höchsten und universalen Kirchengewalt nicht widerrufene Gewohnheiten, durch die von der nämlichen Autorität erlassenen oder anerkannten Gesetze oder unmittelbar durch den Nachfolger Petri selbst. Falls er Einspruch erhebt oder die apostolische Gemeinschaft verweigert, können die Bischöfe nicht in die Amtsausübung aufgenommen werden.»

Im Dekret «Christus Dominus» über die Hirtenaufgabe der Bischöfe in der Kirche<sup>67</sup> steht präzisierend:

«Das apostolische Amt der Bischöfe ist von Christus dem Herrn eingesetzt und verfolgt ein geistliches und übernatürliches Ziel. Daher erklärt die Heilige Ökumeni-

<sup>64</sup> Siehe Kapt. I, Pt. B, VI.

<sup>65</sup> Vgl. Heribert Schmitz, Der Diözesanbischof, in: Handbuch kath. Kirchenrecht, a.a.O., 336ff.

<sup>66</sup> Siehe N 9.

<sup>67</sup> Zitiert aus: Lexikon für Theologie und Kirche, Ergänzungsband II, 185f.

sche Synode, dass es wesentliches, eigenständiges und an sich ausschliessliches Recht der zuständigen kirchlichen Obrigkeiten ist, Bischöfe zu ernennen und einzusetzen.

Um daher die Freiheit der Kirche in rechter Weise zu schützen und das Wohl der Gläubigen besser und ungehinderter zu fördern, äussert das Hl. Konzil den Wunsch, dass in Zukunft staatlichen Obrigkeiten keine Rechte oder Privilegien mehr eingeräumt werden, Bischöfe zu wählen, zu ernennen, vorzuschlagen oder zu benennen. Die staatlichen Obrigkeiten aber, deren Wohlwollen gegenüber der Kirche die Hl. Synode dankbar anerkennt und hochschätzt, werden freundlichst gebeten, sie mögen auf die genannten Rechte oder Privilegien, die sie gegenwärtig durch Vertrag oder Gewohnheit geniessen, nach Rücksprache mit dem Apostolischen Stuhl freiwillig verzichten.»

### 2. Synode 72<sup>68</sup> und Projektkommission «Bistumsgrenzen»<sup>69</sup>

Eine Kommission der Diözesansynoden hat sich speziell mit der «Beziehung zwischen Kirche und politischen Gemeinschaften» befasst. Am 29. November 1975 verabschiedete die Basler Synode folgende Entscheidung und Empfehlung:

«Die Bistumseinteilung ist aufgrund bestehender Vereinbarungen in einigen Diözesen mit der Frage der Bischofswahl eng verbunden. Das zum Studium der Bistumseinteilung einzusetzende Fachgremium wird sich deshalb auch mit dem Problem der Bischofswahl auseinanderzusetzen haben. Die Synode fordert für alle Diözesen eine rechtlich festgesetzte Mitwirkung ortskirchlicher Gremien bei der Wahl der Bischöfe. Diese Mitwirkung muss bestehenden Mitentscheidungsformen mindestens gleichwertig sein.»<sup>70</sup>

Diese Entschliessung erhielt die Genehmigung des Basler Diözesanbischofs Dr. Anton Hänggi und entspricht der gesamtschweizerischen Empfehlung vom 1./2. März 1975.

Die Projektkommission «Bistumsgrenzen» der Schweizerischen Bischofskonferenz befasste sich, wie es die Synodentexte fordern, ebenfalls mit der Frage der Bischofswahlrechte. Die Kommission kommt, nachdem sie sich mit den theoretisch möglichen Wahlgremien auseinandergesetzt hat, zum Schluss,

<sup>68</sup> Die Synode 72 beruhte auf einem Beschlusse der Schweizerischen Bischofskonferenz vom 10. März 1969. Sie stellte eine Konferenz von Priestern, Ordensleuten und Laien (Synodalen) dar, die in Gemeinschaft mit den Bischöfen «eine Vertiefung und Verlebendigung des Glaubens bei allen Katholiken unseres Landes durch eine neue Besinnung auf die Botschaft Christi und auf die daraus sich ergebende Verantwortung in der Kirche sowie der Gesellschaft und der Welt gegenüber» bezweckte. (Siehe: Synode 72, Diözese Basel, N 59, Dokumentation XIII/2). Die Synode begann im Jahre 1972 und endete im Jahre 1975. Allein im Bistum Basel beteiligten sich an den Beratungen 200 Synodalen und 50 Berater und Gäste sowie Vertreter der andern christlichen Kirchen. Die Entscheidungen und Empfehlungen der Diözesansynoden bedurften der Zweidrittelmehrheit der Synodalen und der Genehmigung durch den Diözesanbischof.

<sup>69</sup> In Erfüllung eines Auftrages von Konzil und Synode 72 hat die Bischofskonferenz im Jahre 1977 eine Projektkommission für eine «Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz eingesetzt». Als Präsident der Kommission, die aus fachkundigen Geistlichen und Laien zusammengesetzt war, amtierte Dr. Franz Josef Jeger. Der Kommissionsbericht datiert vom 1. März 1980. Ein offizielles Vernehmlassungsverfahren ist bisher noch nicht durchgeführt worden, noch hat die Bischofskonferenz zu den Kommissionsvorschlägen Stellung genommen.

<sup>70</sup> Synode 72, Diözese Basel (N 59), IX/22.

dass es wünschenswert wäre, «wenn in allen Bistümern das Domkapitel den Bischof wählen könnte».

«Unterstützt wird von der Kommission die Forderung der Synode 72, dass die Mitwirkung ortskirchlicher Gremien bei der Bischofswahl bestehenden Mitentscheidungsformen, wie sie in den Konkordaten geregelt sind, mindestens gleichwertig sein sollten. So dürfen bei einer Neueinteilung der Bistümer Wahlrechte von Konkordatskantonen nicht aufgehoben werden, wenn nicht andere gleichwertige Formen der Mitentscheidung sich verwirklichen lassen. Bei Neugründungen von Bistümern wird darauf zu achten sein, dass bestehende Wahlrechte gewährt bleiben. Die Mitwirkung bei der Wahl des Bischofs beruht nicht allein auf bestehendem Recht, sondern lässt sich auch ekklesiologisch begründen.»<sup>71</sup>

Zu den in den Bistümern Basel und St. Gallen bestehenden Mitwirkungsrechten der Diözesankonferenz bzw. des Katholischen Kollegiums heisst es:

«Diese Interventionen von seiten staatlicher bzw. staatsrechtlicher Gremien gründen in politischen Rücksichten und Motiven. In den neueren Konkordaten (nach dem 1. Weltkrieg) sind solche Mitwirkungsrechte auf allgemein politische Klauseln reduziert worden; es wurde zugesichert, die Bischofswahlen vor der eigentlichen Publikation den Regierungen anzuzeigen; werden Einwendungen erhoben, so haben diese jedoch nicht mehr den Charakter, dass ein Kandidat nicht mehr wählbar wäre. Eine ähnliche Erklärung hat der Apostolische Stuhl gegenüber der Walliser Regierung abgegeben.»<sup>72</sup>

Aus diesen Bemerkungen folgert die Kommission:

«Den staatlichen Behörden soll überlassen bleiben, ob sie in irgend einer Weise ins Wahlverfahren miteinbezogen sein wollen. Wenn Rom einen Verzicht der staatlichen Behörden auf die Mitwirkung bei den Bischofswahlen fordert und die staatlichen Rechte oder Halbrechte verschwinden müssten, ist als Ausgleich eine angemessene Mitwirkung der Ortskirche bei der Bischofswahl unter Beteiligung der staatskirchenrechtlichen Instanzen vorzusehen.»<sup>73</sup>

### III. Die Haltung der Diözesankonferenz

Wie bereits mehrfach erwähnt worden ist, bildet die Bischofswahl des Jahres 1888 ein entscheidendes Präjudiz für das künftige Verhalten der Diözesankonferenz. Die Ständevertreter haben damals durch ihre Vorgehensweise, ohne dies ausdrücklich zu erklären, die alte Forderung des Hl. Stuhles und seiner Organe akzeptiert, dass im Falle der Ausübung des Streichungsrechtes drei Kandidaten auf der Sechserliste verbleiben müssen<sup>74</sup>. Diese Haltung ist indirekt im Jahre 1906 bestätigt worden<sup>75</sup>. Seither hat die Frage praktisch keine Bedeutung mehr gespielt. Den Anspruch auf Mitwirkung bei der Bischofswahl haben die Stände aber niemals aufgegeben. Bei den Bischofswahlen der Jahre 1925 und 1936 fanden an der Diözesankonferenz grundsätzliche Diskussionen über das

Streichungsrecht statt. So erklärte beispielsweise der Berner Vertreter, «dass der Kanton Bern prinzipiell auf das Streichungsrecht nicht verzichten könne»<sup>76</sup>. Bei den Bischofswahlen der Jahre 1967 und 1982 führten die Konferenzpräsidenten übereinstimmend aus, dass es «ein Zeichen des guten Einvernehmens zwischen Diözesankonferenz und Domkapitel wie auch eine Bestätigung des gegenseitigen Vertrauens wäre», wenn zwar auf das Streichungsrecht nicht verzichtet<sup>77</sup>, dieses aber nicht ausgeübt werde<sup>78</sup>.

Ist somit der grundsätzliche Anspruch auf Mitwirkung bei der Bischofswahl und auf ein beschränktes Streichungsrecht auf Seiten der Diözesankonferenz unbestritten und dieser Anspruch vom Domkapitel immer respektiert worden, so zeigt sich in diesem Jahrhundert doch ein beachtlicher Wandel in der Auffassung über die Ausübung und den Inhalt des Streichungsrechtes. Schon im Jahre 1936 erklärte der Konferenzpräsident, dass er das Streichungsrecht eher in seiner negativen Seite sehe, indem das Domkapitel nur genehme Kandidaten aufstelle, um Streichungen zu vermeiden<sup>79</sup>. Die heutige Auffassung über das Streichungsrecht hat wohl der Luzerner Regierungsrat Dr. Walter Gut am klarsten ausgedrückt<sup>80</sup>. Bei der Bischofswahl des Jahres 1982 äusserte er sich im folgenden Sinne:

«Wir haben guten Grund, unser volles Vertrauen in das Domkapitel zu setzen. Es scheint uns daher sowohl dem zeitgemässen Verständnis der Beziehung zwischen Kirche und Staat wie auch dem Gebot zurückhaltenden Gebrauchs politischer Macht zu entsprechen, dass die Stände der Diözesan-Konferenz von der im Vorschlag des Vorortes erwähnten Möglichkeit, aus der vom Domkapitel unterbreiteten Liste von sechs Kandidaten einzelne Namen zu streichen, nur dann Gebrauch machen, wenn nach gewissenhafter Prüfung eine ernsthafte Gefahr anzunehmen wäre, dass ein Kandidat als Bischof durch sein Wirken dem Staat zum erheblichen Nachteil gereichen könnte. Das angemessene Kriterium für unser staatliches Handeln ist staatspolitischer, nicht kirchenpolitischer Natur.»<sup>81</sup>

Ein Hinweis auf den Wandel der Auffassung über das Streichungsrecht bildet auch die kleine Neuerung, dass im Jahre 1982 erstmals die Einzelstreichungen, die es nach wie vor gibt, im Protokoll der Diözesankonferenz nicht mehr erwähnt werden. Es ist somit für den Aussenstehenden nicht mehr ersichtlich, ob ein Kandidat überhaupt eine Streichung erfahren hat oder nicht.

<sup>76</sup> Protokoll D-K vom 16./17. November 1936, 27.

<sup>77</sup> Ein eigentlicher Verzicht auf das Streichungsrecht bedürfte der «Ratifikation durch die Regierungen», was «mit unerwünschten Konsequenzen zu grundsätzlichen Auseinandersetzungen führen» würde. Protokoll D-K vom 4. Dezember 1967, 8. In diesem Sinne auch der Aargauer Synodalverband in seiner Eingabe an den Verfassungsrat: «Es ist ein ernstes Anliegen des kath. Bevölkerungsteils in unserm Kanton, das bestehende Mitspracherecht der Diözesanstände bei der Bischofswahl unter allen Umständen zu wahren.» Vgl. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens, Aarau, Juli 1977, zu § 81.

<sup>78</sup> Protokoll D-K vom 4. Dezember 1967, 8 und vom 2. September 1982, 13.

<sup>79</sup> Siehe N 76.

<sup>80</sup> Eine Diskussion über diese Auffassung fand an der Diözesankonferenz nicht statt. Aus Gesprächen mit Vertretern der Diözesankonferenz ist mir aber bekannt, dass dies der Meinung einer Mehrheit von Delegierten entsprechen dürfte.

<sup>81</sup> Protokoll D-K vom 2. September 1982, 14.

<sup>71</sup> Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz. Kommissionsbericht, a.a.O., 97.

<sup>72</sup> Ibid., 99.

<sup>73</sup> Ibid., 100.

<sup>74</sup> Kapt. I, Pt. B, VI.

<sup>75</sup> Kapt. I, Pt. B, VII.

#### IV. Ergebnis

Unter der konkordatären Freiheit der Basler Bischofswahl wird das freie, unbeeinflusste Recht des Domkapitels verstanden, den Basler Bischof zu wählen. Um diese Freiheit zu garantieren, sind den andern am Wahlverfahren Beteiligten klar begrenzte Kompetenzen zugewiesen worden. Die Stände beanspruchen aus politischen Gründen ein Mitwirkungsrecht. Um die Freiheit des Domkapitels nicht zu tangieren, ist die Rolle der Diözesankonferenz auf ein beschränktes Streichungsrecht begrenzt. Historisch gesehen lag in der Überschreitung dieser Grenzen die grösste Gefahr für die Wahlfreiheit des Domkapitels. Dem Hl. Stuhl andererseits wird im Konkordat eine reine Bestätigungsrolle zugewiesen. Seit dem Erlass des Kodexes im Jahre 1917 ist der Hl. Stuhl immer mehr bestrebt, das Bischofswahlverfahren in der römisch-katholischen Weltkirche zu vereinheitlichen. Wo aus konkordatären oder historischen Gründen die Kapitelswahl aufrechterhalten worden ist, wird zumindest der Informativprozess durch den Hl. Stuhl vor der eigentlichen Wahl durchgeführt. Auf diese Weise hat der Hl. Stuhl Gelegenheit, jene Kandidaten auszuschneiden, die er für nicht geeignet hält. Basel ist daher heute das letzte Bistum, wo noch eine freie Kapitelswahl im Sinne des letzten Jahrhunderts stattfindet. Die Bestrebungen des Hl. Stuhles, auch im Bistum Basel den Informativprozess vorzuverlegen, sind im Jahre 1967 am Widerstand der Stände gescheitert<sup>82</sup>.

In den Konzilsdokumenten, die sich mit der Bischofswahl befassen, finden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Domkapitel ihre bisherigen Wahlrechte zugunsten des Hl. Stuhles aufgeben sollten. Die freie Kapitelswahl widerspricht keineswegs dem konziliären Kirchenverständnis. Eher darf angenommen werden, dass die Domkapitelwahlrechte ganz im Sinne der durch das Konzil hervorgehobenen Bedeutung der Ortskirchen liegen. Die Projektkommission «Bistumsgrenzen» betont daher auch diesen ekklesiologischen Aspekt<sup>83</sup>. Nicht nochmals hervorgehoben zu werden braucht der Hinweis, dass die Domkapitelwahlrechte ganz im Sinne der Synode 72 liegen. Die freie Kapitelswahl im Bistum Basel entspricht daher dem kirchlichen Selbstverständnis, wie es durch das 2. Vatikanum und die Synode 72 geprägt worden ist<sup>84</sup>.

Eine andere Frage ist es, ob der staatliche Einfluss bei der Bischofswahl mit dem heutigen Selbstverständnis der Katholischen Kirche vereinbar ist. Das Recht auf freie Ämterbesetzung ist ein wesentlicher Bestandteil des Selbstbe-

stimmungsrechtes der Kirche. Das Konzil fordert daher die Staaten auf, auf «die genannten Rechte oder Privilegien, die sie gegenwärtig durch Vertrag oder Gewohnheit geniessen, nach Rücksprache mit dem Apostolischen Stuhl freiwillig zu verzichten»<sup>85</sup>. Das Dekret «Christus Dominus» nennt als solche Rechte die Kompetenz von Staaten, Bischöfe zu wählen, zu ernennen, vorzuschlagen oder zu benennen<sup>86</sup>. Es fragt sich, ob das Streichungsrecht der Diözesankonferenz unter diese Begriffe fällt. In seinem Kommentar zu dieser entscheidenden Stelle von Art. 20 des Dekretes «Christus Dominus» sagt der anerkannte Kirchenrechtler Klaus Mörsdorf<sup>87</sup>:

«Mit dem geläuterten Verständnis des Verhältnisses von Kirche und Staat ist es nicht vereinbar, dass eine Staatsregierung kraft eines rechtsverbindlichen Vorschlagsrechtes praktisch über die Besetzung der bischöflichen Stühle verfügt. Die Forderung des Konzils bezieht sich indessen nicht auf die in Ablösung früherer Einspruchs-, Nominations- oder Präsentationsrechte aufgekommene, in den neuern Konkordaten näher umschriebene, aber auch ohne konkordatäre Grundlage (z. B. Frankreich) praktizierte Übung, vor der Ernennung eines Bischofs bei der Staatsregierung nach etwaigen politischen Bedenken anzufragen.»<sup>88</sup>

Mörsdorf erwähnt nun in seinem Kommentar einzig noch einige südamerikanische Staaten und die Gebiete von Elsass-Lothringen (Bistümer Strassbourg und Metz)<sup>89</sup>, wo solche Rechte noch in Kraft stehen. Obwohl ihm das Basler Bischofswahlrecht bekannt ist<sup>90</sup>, erwähnt er es an dieser Stelle nicht. Offenbar vertritt er die Auffassung, dass das Basler Bischofswahlverfahren den konziliären Anforderungen entspricht. Tatsächlich ist auch das Streichungsrecht weder ein Wahl-, Nominations-, Präsentations- oder Designationsrecht. Indem das Konzil bewusst nicht den Verzicht auf jede staatliche Mitwirkung bei den Bischofswahlen fordert, anerkennt es ein legitimes Recht der Staaten, staatspolitische Gründe gegen die Einsetzung eines Bischofs geltend machen zu können. Damit wird zu erkennen gegeben, dass das Wirken eines Bischofs neben seiner kirchlichen Ausrichtung immer auch in den politischen Bereich hineinragt.

Die Synode 72 und der Kommissionsbericht «Bistumsgrenzen», welche sich mit der spezifisch schweizerischen Situation befassen, lehnen den bestehenden staatskirchlichen Einfluss auf die Bischofswahlen nicht ab. Von kirchlicher Seite wird die heutige Rolle, die insbesondere die Basler Diözesankonferenz spielt, nicht als Einengung empfunden, sondern als sinnvolle Möglichkeit der Zusammenarbeit, um den Frieden zwischen Kirche und Staat zu garantieren.

<sup>82</sup> Kapt. 3, Pt. B. 11.

<sup>83</sup> Siehe N 71. Can. 377 § 1 CIC scheint dieser Auffassung entgegenzukommen. Hatte es im Kodex von 1917 noch geheissen: «Der Römische Pontifex ernannt die Bischöfe frei. Diese Bestimmung gilt unter dem allgemeinen Vorbehalt von can. 3 und 4, d.h. vorbehaltlich bestehender Privilegien und Verträge», heisst es heute in can. 377 § 1, dass der Papst die Bischöfe frei ernenne oder die rechtmässig Gewählten bestätige. Damit ist die Bestätigung nicht mehr als Ausnahme zum freien Ernennungsrecht formuliert.

<sup>84</sup> Dies ist meine Ansicht als Laie und Jurist. Immerhin stimmt sie überein mit den im Kommissionsbericht «Bistumsgrenzen» geäusserten Auffassungen, wo massgebliche kirchliche Vertreter mitwirkten.

<sup>85</sup> Siehe N 66.

<sup>86</sup> Siehe N 67. Die gleiche Wortwahl, aber substantiviert, verwendet can. 377 § 5 CIC.

<sup>87</sup> Lexikon für Theologie und Kirche, Ergänzungsband II, a.a.O., 185f.

<sup>88</sup> Mörsdorf verweist auf sein Werk, Das neue Besetzungsrecht, a.a.O., 120f.

<sup>89</sup> Aufgrund des Konkordates von 1801 wählt in diesen beiden Diözesen der französische Staatspräsident die Bischöfe. In der Praxis aber wählt der Staatspräsident den Bischof im Einvernehmen mit dem Hl. Stuhl. Siehe dazu: René Metz, Das Verhältnis von Staat und Kirche in Frankreich, in: Handbuch kath. Kirchenrecht, a.a.O., 1120ff.

<sup>90</sup> Vgl. seinen Beitrag «Bischof, Kirchenrechtlich», in: Lexikon für Theologie und Kirche, Bd. 2, a.a.O., 502ff., wo die Schweizer Kapitelswahlrechte erwähnt werden.

Die Diözesankonferenz wird heute nicht mehr als staatliches Machtinstrument angesehen, mit dem sich die Stände in den Bereich des Religiösen einmischen, sondern sie gilt eher als demokratisches Organ, das die Rechte des Volkes, auch des Kirchenvolkes, bei der Bischofswahl wahrnimmt<sup>91</sup>. So erklären sich Aussagen wie jene, wonach bestehende staatliche Rechte nur aufgegeben werden dürfen, wenn «als Ausgleich eine angemessene Mitwirkung der Ortskirche bei der Bischofswahl» gewährleistet ist<sup>92</sup>.

Demnach lässt sich zusammenfassend festhalten: das freie konkordatär garantierte Bischofswahlrecht des Basler Domkapitels entspricht dem konziliären Kirchenverständnis. Die Mitwirkung der Diözesankonferenz bei der Bischofswahl widerspricht der in diesem Zusammenhang einschlägigen Stelle von Art. 20 des Dekretes «Christus Dominus» nicht. Es ist vielmehr der ausdrückliche Wunsch der Synode 72 und der Projektkommission «Bistumsgrenzen», die heute bestehenden kirchlichen und staatskirchlichen Mitentscheidungsformen auf jeden Fall im bisherigen Umfange beizubehalten, wenn möglich im Sinne einer grösseren Mitbestimmung der Ortskirche auszubauen.

## D. MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN EINER NEUORIENTIERUNG

### I. Ablösung der finanziellen Verpflichtungen der Diözesanstände

Das Konkordat von 1828 auferlegt den Vertragspartnern verschiedene finanzielle Verpflichtungen<sup>93</sup>. Zu diesen Leistungen verpflichtet sind aber die Diözesanstände selber, nicht der Diözesanverband. Die Diözesankonferenz beschliesst zwar über die Höhe dieser Beiträge. Die Beschlüsse bedürfen aber der Genehmigung durch die Kantonsregierungen. Auch wenn es sich aufgrund des Konkordates um eine Gesamtverpflichtung aller Diözesanstände handelt, ist nach der Regelung des Langenthaler Gesamtvertrages innerhalb des Diözesanverbandes jeder einzelne Stand für seinen Anteil direkter Schuldner. Der Vorort erfüllt bei der Auszahlung dieser Beträge an das Bistum nur eine koordinierende und treuhänderische Funktion<sup>94</sup>.

Die direkte finanzielle Unterstützung der Kirchen durch den Staat stösst in neuerer Zeit zunehmend auf Bedenken, da sie unter Umständen die religiöse Neutralität der Staaten verletzt und andererseits die Kirchen in eine unerwünschte direkte Abhängigkeit vom Staate führt.

Die pastorale Konstitution «Gaudium et spes» hält in Art. 76 lit. e)<sup>95</sup> fest:

<sup>91</sup> Diese juristisch nicht ganz korrekte Sicht der Diözesankonferenz ist durch den Einzug der Vertreter der Synodalverbände und Landeskirchen stark gefördert worden.

<sup>92</sup> Siehe N 73.

<sup>93</sup> Kapt. 3, Pt. C.

<sup>94</sup> Kapt. 4, Pt. D.

<sup>95</sup> Pastorale Konstitution (N 9), 533.

«Doch setzt sie (die Kirche) ihre Hoffnung nicht auf Privilegien, die ihr von der staatlichen Autorität angeboten werden. Sie wird sogar auf die Ausübung von legitim erworbenen Rechten verzichten, wenn feststeht, dass durch deren Inanspruchnahme die Lauterkeit ihres Zeugnisses in Frage gestellt ist, oder wenn veränderte Lebensverhältnisse eine andere Regelung fordern.»

Im Kommissionsbericht der Basler Synode über die Beziehung zwischen Kirche und politischen Gemeinschaften heisst es zum Thema «Direkte Staatsbeiträge an die Kirchen» (Pt. 2.3.3.)<sup>96</sup>:

«Solche Staatsleistungen sind vielfach auf Rechtsverpflichtungen der Kantone aus früherer Säkularisation von Kirchengut und die damit verbundene Übernahme von finanziellen Lasten zurückzuführen. Gegen diese Staatsbeiträge wird gelegentlich der Vorwurf erhoben, sie verletzen die Gewissensfreiheit jener, die keiner Landeskirche angehören. Andere rechtfertigen sie in Rücksicht auf die sozialen und kulturellen Leistungen, welche die Konfessionen erbringen. Der moderne Staat wird sich jedoch, auf die Dauer betrachtet, mit der Ablösung solcher Lasten zu befassen haben.»

Ein Gesinnungswandel in dieser Richtung ist auch auf Seiten einzelner Kantone festzustellen. So verbieten beispielsweise die neuen Basler Kirchenartikel jede öffentliche Beitragsleistung für eigentliche Kultuszwecke<sup>97</sup>. In der staatskirchenrechtlichen Literatur wird diese Entwicklung begrüsst, wobei die finanzielle Unterstützung der kulturellen und sozialen Aufgaben der Kirchen weiterhin möglich sein soll<sup>98</sup>. Geht auch der allgemeine Trend in Richtung einer Ablösung dieser auf der Säkularisation beruhenden Staatsleistung, weisen doch die Systeme der Finanzierung des Kirchenbedarfs in den 10 Diözesanständen noch grosse Unterschiede auf. Da der im Vertrag mit dem Kurfürsten von Baden begründete Diözesanfonds den einzelnen konstanzer Ständen später anteilmässig zugeteilt worden ist, wäre heute die Diözesankonferenz nicht berechtigt, über die allfällige Ablösung der Säkularisationsverpflichtungen und über die damit zu verbindende Entschädigung an das Bistum zu beschliessen. Eine Konkordatsrevision in diesen Punkten, welche die Diözesankonferenz allenfalls anstreben könnte, würde das Problem der Finanzierung des Bistums kaum lösen. Bereits heute wird ein grosser Teil der Aufwendungen des Bistums durch Beiträge der Landeskirchen und der Synodalverbände gedeckt. Erachtet ein Kanton die finanziellen Verpflichtungen aus dem Konkordat als unvereinbar mit seinem Staatskirchenrecht, so bleibt es ihm überlassen, in Zusammenarbeit mit der Römisch-Katholischen Landeskirche eine Lösung zu suchen<sup>99</sup>. In den Kantonen Basel-Stadt und Schaffhausen werden die finanziellen Konkordatsverpflichtungen von der Landeskirche getragen, die andererseits aber auch das Vertretungsrecht des Standes an der Diözesankonferenz wahrnimmt<sup>100</sup>.

<sup>96</sup> Siehe N 59, IX, 9.

<sup>97</sup> BS § 19 b). Siehe auch Art. 134 der jurassischen Verfassung.

<sup>98</sup> Hafner (N 25) 91 f.; Fuchs, Die Finanzquellen der Schweizer Kirchen, in: Aus der Praxis eines Kirchenjuristen, a.a.O., 352 ff.

<sup>99</sup> Finanziell in grösseres Gewicht als die direkten Beiträge an das Bistum fallen dabei die Domherrenbesoldungen (Vgl. z.B. Kapt. 3, N 212).

<sup>100</sup> Kapt. 4, Pt. C, I, 1b).

Festgehalten werden muss aber, dass ein Kanton, solange er Konkordatspartner ist, vertraglicher Schuldner gegenüber dem Bistum und den Mitständen bleibt. Im Falle einer Weigerung der Landeskirche, die geforderten Beiträge zu leisten, müsste der Kanton für dieses Verhalten einstehen.

Die Frage der Ablösung dieser Beiträge an das Bistum kann aber nicht nur aus der Sicht des kantonalen Staatskirchenrechts betrachtet werden. Die Verpflichtungen beruhen auf dem Konkordat, einem völkerrechtlichen Vertrag. Als Gegenstück zu diesen Verpflichtungen sind den Ständen bestimmte Rechte, vor allem bei der Bischofswahl, eingeräumt worden. Nach der Auffassung, die in dieser Arbeit vertreten wird, sind diese hoheitlichen Rechte nicht einfach an die Landeskirchen delegierbar, wenn sie ihren ursprünglichen und vertraglichen Charakter behalten sollen<sup>101</sup>. Rechte und Pflichten stehen in einem bestimmten Zusammenhang. Solange die Diözesanstände ihr Mitwirkungsrecht bei der Bischofswahl und ihre sonstigen konkordatären Rechte nicht aufgeben wollen<sup>102</sup>, werden sie sich auch nicht vollständig von den finanziellen völkerrechtlichen Verpflichtungen lösen können<sup>103</sup>.

## II. Die Diözesankonferenz als Organ der Landeskirchen

Sandte im letzten Jahrhundert einzig der Kanton Aargau anstelle der staatlichen Vertreter zwei Delegierte des Synodalverbandes an die Diözesankonferenz, so setzt sich heute auch die baselstädtische Delegation aus zwei Vertretern der Römisch-Katholischen Kirche zusammen; die Kantone Basel-Landschaft und Schaffhausen sind mit einer gemischten Delegation vertreten. Die übrigen sechs Stände entsenden nur staatliche Vertreter. Läuft die Entwicklung in Richtung einer weiteren Abtretung des Vertretungsrechtes der Kantone an die Landeskirchen und ist diese Entwicklung zu fördern?

Es ist vorne bereits dargelegt worden<sup>104</sup>, dass die Abtretung beider Standesitze an der Diözesankonferenz an die Landeskirchen mit der rechtlichen Natur dieser Konferenz nicht vereinbar ist und die Wahrnehmung der vertragsgemässen Mitwirkungsrechte bei der Bischofswahl durch alleinige Vertreter der Ortskirche konkordatswidrig sein dürfte. Würde die Diözesankonferenz eines Tages aus einer Mehrheit von Vertretern der Landeskirchen bestehen, könnte kaum mehr von einem völkerrechtlichen Organ gesprochen werden. Die Akte, insbesondere die Ausübung des Streichungsrechtes, wären völkerrechtlich nicht mehr verbindlich, da das Streichungsrecht seiner Natur nach ein hoheitliches Recht ist, das nur von Staatsvertretern ausgeübt werden kann. Das heutige, mit klaren Rechtswirkungen versehene Mitwirkungsverfahren würde sich zu einem

reinen Konsultationsverfahren entwickeln. Diese Mitwirkung wäre dann eine Form der Mitbestimmung der Ortskirche Basel bei der Bischofswahl, wie sie die Synode 72 anstrebt. Der heutige Zweck des Mitwirkungsverfahrens aber, nämlich eine möglichst sichere Grundlage zu schaffen für ein friedvolles Verhältnis von Kirche und Staat, würde ändern, innerkirchlichen Zielen weichen.

Sollte die landeskirchliche Vertretung an der Diözesankonferenz wesentlich verstärkt werden, so könnte dies auch in einem andern Bereich längerfristig Folgen haben. Es ist bereits angedeutet worden, dass der Hl. Stuhl heute eher aus Treue zum Konkordat als aus freiem Willen den Sonderfall des Bistums Basel als Gegebenheit hinnimmt. Es bedurfte erheblichen Einsatzes, insbesondere des Vorortes, dass das freie Kapitelswahlrecht im Jahre 1967 und in den anschliessenden Verhandlungen in die Zukunft gerettet werden konnte. Der Vorort und die Diözesankonferenz kämpften in diesen Verhandlungen nicht für ihre eigenen staatlichen Rechte, sondern für die Erhaltung des konkordatären Kapitelswahlrechtes. Eine derartige «Schutzmachtrolle» für das Konkordat können nur die Konkordatspartner selber, der Bund und die Diözesankantone, erfüllen. Für die Nuntiatur wäre eine mehrheitlich aus landeskirchlichen Vertretern zusammengesetzte Diözesankonferenz kein zwingender Verhandlungspartner mehr, jedenfalls nicht im heutigen Umfange. Auch der Bundesrat, der gegenüber dem Hl. Stuhl die völkerrechtlichen Interessen der Schweiz wahrnimmt, hätte kaum mehr im gleichen Ausmass die Verpflichtung, die Meinung der Diözesankonferenz zu berücksichtigen. Die bedeutende Rolle, die heute der Diözesankonferenz in Verhandlungen mit dem Hl. Stuhl zukommt, würde auf jeden Fall abgeschwächt.

Das Gesagte schliesst Änderungen am bestehenden Zustand nicht aus. Die Abtretung eines Standessitzes an die Landeskirche widerspricht meines Erachtens dem Konkordat und dem Wesen der Diözesankonferenz nicht, da jeder Stand nur eine Stimme hat und sich demzufolge der staatliche und der landeskirchliche Vertreter vor der Ausübung des Stimmrechtes einigen müssen. Es ist auch jeder Kantonsregierung freigestellt, welches Mitglied sie an die Diözesankonferenz entsenden will. So kann eine Kantonsregierung, die in den Aufgaben der Diözesankonferenz in erster Linie eine «katholische Angelegenheit» sieht,

<sup>101</sup> Wie N 100. Siehe auch hinten Pt. II.

<sup>102</sup> Siehe hinten Pt. IV.

<sup>103</sup> Die Kantone Basel-Stadt und Schaffhausen haben diesen Weg zwar beschritten. Ich bezweifle aber, ob dies dem Sinn des Konkordates und der damit zusammenhängenden Verträge sowie dem völkerrechtlichen Charakter des Basler Diözesanverbandes entspricht.

<sup>104</sup> Siehe N 100.

eines ihrer katholischen Mitglieder abordnen<sup>105</sup>. Der Regierungsrat ist dadurch immer noch als Kollegialbehörde vertreten<sup>106</sup>.

### III. Einbezug einer weitem kirchlichen Öffentlichkeit in das Bischofswahlverfahren

Es ist unverkennbar, dass die Synode 72 längerfristig eine noch weitergehende Mitbestimmung ortskirchlicher Gremien bei der Bischofswahl als Ziel vor Augen hat. Was damit genauer gemeint sein könnte, lässt sich beispielsweise einem Kommentar in der «Schweizer Rundschau» entnehmen<sup>107</sup>:

«Anpassung des Konkordates an die heutigen und zukünftigen Verhältnisse» wird wohl dahingehend vorgenommen werden müssen, «dass bei der Bischofswahl auch der Diözesanklerus angehört» wird und die «für das Bistum repräsentativen Laienverbindungen» – wir denken etwa an die Synoden der römisch-katholischen Kirchengemeinden der einzelnen Diözesen – ein Mitspracherecht erhalten, beides entsprechend der Praxis der Urkirche, «wo der Bischof . . . in der Regel von Klerus und Volk gewählt wurde», beides auch gemäss dem Geist des letzten Konzils.»

Der Kommissionsbericht «Bistumsgrenzen» wiederum spricht von einer angemessenen «Mitwirkung der Ortskirchen bei der Bischofswahl unter Beteiligung der staatskirchlichen Instanzen»<sup>108</sup>. Das Domkapitel seinerseits ist bei der letzten Bischofswahl des Jahres 1982 diesem Wunsch soweit möglich entgegengekommen und hat ein breitgestreutes Konsultationsverfahren durchgeführt. Die Diözesankonferenz hat keinen Grund, diesem innerkirchlichen Meinungsbildungsprozess kritisch gegenüberzustehen, solange die Wahlfreiheit des Domkapitels nicht eingeschränkt wird. Bei richtiger Handhabung werden die beiden Verfahren, das ortskirchliche Mitspracheverfahren und das eigentliche Listenverfahren vor der Diözesankonferenz, miteinander nicht in Konkurrenz geraten. Grundsätzlich besteht auch kein Hindernis, eine Konkordatsrevision

<sup>105</sup> Ob eine grossmehrheitlich aus Katholiken bestehende Diözesankonferenz wirklich erstrebenswert ist, wage ich eher zu bezweifeln. Die Stärke und die Bedeutung der Diözesankonferenz in diesem Jahrhundert beruht wesentlich darauf, dass sie sich zu entkonfessionalisieren wusste. Dem religiösen Frieden im Bistum Basel und wohl auch darüber hinaus ist damit massgeblich gedient worden. Die Rolle eines Mittlers zwischen Bischof und den 10 Kantonsregierungen, die heute die Diözesankonferenz spielt, würde sie wieder verlieren, je mehr sie sich zu einem konfessionellen Organ entwickeln würde.

<sup>106</sup> Eine gemischte Delegation in den Kantonen, die die Landeskirche an der Diözesankonferenz beteiligen wollen, ist auch unter andern Aspekten die konsequenter Lösung. Obwohl beispielsweise der Kanton Aargau an der Diözesankonferenz grundsätzlich nicht vertreten ist, entsendet die Aargauer Regierung zur «Beerdigung des Bischofs» dennoch einen Regierungsrat, in der wohl richtigen Annahme, dass der Bischof seine Loyalitätserklärung nicht gegenüber der Landeskirche abgibt und der Vorort in seiner Erwiderung namens der Diözesanstände und nicht der Landeskirchen spricht. Der Kanton Aargau entsendet zu diesem feierlichen Akt offiziell einen Regierungsvertreter anstelle eines landeskirchlichen Delegierten, währenddessen der baselstädtische Regierungsrat als «dritter Mann» unter den «Gästen» figuriert. Nicht ganz konsequent ist es auch, dass z.B. der Kanton Basel-Stadt auf die Mitwirkung bei der Bischofswahl verzichtet, hingegen dieselbe Mitwirkungsform bei der Wahl des baselstädtischen Domherrn wahrnimmt (Art. 2b der Zusatzvereinbarung vom 2. Mai 1978).

<sup>107</sup> Urs C. Reinhardt, in: Schweizer Rundschau 66 (1967), 527.

<sup>108</sup> Siehe N 73.

in die Wege zu leiten, um dieses ortskirchliche Mitspracheverfahren auf eine vertragsmässige Basis zu stellen. Es bleibt aber letztlich eine politische Frage, ob es opportun ist, im jetzigen Zeitpunkt mit dem Hl. Stuhl über diese Begehren zu verhandeln.

### IV. Verzicht auf die staatlichen Mitwirkungsrechte

Rechtsgrundlage für die staatliche Mitwirkung bei der Bischofswahl bildet, wie vorne dargelegt worden ist, ein dem Exhortationsbrevé zugrundeliegender völkerrechtlicher Vertrag mit identischem Wortlaut. Die Diözesanstände können aus diesem Vertrag bestimmte Rechte ableiten; zur Mitwirkung verpflichtet sind sie aber nicht. Die Diözesanstände könnten deshalb auch auf ihre Rechte verzichten, falls sie deren Ausübung nicht mehr als der heutigen Zeit angepasst erachten würden. Ist dieser Schritt wünschbar?

Bei einem Verzicht der Stände auf Mitwirkung bei der Bischofswahl würde die Ortskirche Basel formell an Freiheit gewinnen, da das Domkapitel völlig unabhängig von den Ständen den Bischof wählen könnte. Es kann nicht behauptet werden, dass dadurch schlechtere Bischofswahlen zustandekommen würden. Auch die Beziehung Bistum-Diözesanstände würde kurzfristig kaum darunter leiden. Die Nachteile einer solchen Entwicklung dürften eher längerfristiger Natur sein. Ohne die Wahrnehmung des Mitwirkungsrechtes bei der Bischofswahl fällt wohl das entscheidende Moment, das die heterogenen Stände im Diözesanverband zusammenhält, auseinander. Über kurz oder lang wird das Desinteresse an der Bischofswahl auf Seiten der Kantonsregierungen auch zu einem Desinteresse am Konkordat überhaupt führen. Der Wille der Konkordatskantone, die «Errungenschaften von 1828» zu verteidigen, dürfte schwinden und die Meinung sich durchsetzen, dass die Frage der Bischofswahl eine rein innerkirchliche Angelegenheit sei. Es wäre dann der Ortskirche Basel selber überlassen, ihre althergebrachten Rechte soweit möglich aufrechtzuerhalten. Ob sich auf diese Weise die bestehenden Freiheiten retten liessen, ist wohl eher zweifelhaft. So jedenfalls muss der Satz im Kommissionsbericht «Bistumsgrenzen» verstanden werden, wonach bei einer Neueinteilung der Bistümer «(Kapitels)-Wahlrechte von Konkordatskantonen nicht aufgegeben werden» dürften, «wenn nicht andere Formen der Mitentscheidung sich verwirklichen lassen»<sup>109</sup>. Ein einseitiger Verzicht der Konkordatsstände auf Mitwirkung bei der Bischofswahl läge deshalb nicht im Interesse der Ortskirche Basel.

Die Diözesanstände haben auch von der Sache her keinen Grund, auf ihre Mitwirkungsrechte zu verzichten. Die Staatsregierungen der Nachbarländer beanspruchen ebenfalls das Recht, allgemein politische Einwände gegen die Einsetzung eines allfällig unerwünschten Bischofs geltend machen zu können. Wenn auch das Mitwirkungsrecht der Diözesankonferenz seiner Rechtsnatur

<sup>109</sup> Siehe N 71.

nach ein *jus exclusionis* ist und sich dadurch unterscheidet vom Recht der Regierungen anderer Staaten, beim Hl. Stuhl «politische Bedenken» gegen die vorgesehene Ernennung eines Bischofs geltend zu machen, ist die Wahrnehmung dieses Rechtes heute aber praktisch identisch mit dem politischen «Erinnerungsrecht» einzelner deutscher Landesregierungen<sup>110</sup>. Was unter «politischen Bedenken» zu verstehen ist, kann der neu gefassten Loyalitätserklärung<sup>111</sup> eines Bischofs an die Diözesankonferenz entnommen werden. Danach stellt sich für die Standesdelegierten die Frage, ob einer der auf der Sechserliste stehenden Bischofskandidaten möglicherweise nicht Gewähr bietet für das gute Einvernehmen zwischen römisch-katholischer Kirche und dem Staat und ob einer von diesen den religiösen Frieden und das Wohl des Schweizervolkes nicht zu fördern bereit ist. Bei gewissenhafter Abklärung dieser Frage und bei Innehaltung des «Gebotes zurückhaltenden Gebrauchs politischer Macht»<sup>112</sup> wird auf diese Weise die Freiheit der Kirche nicht tangiert werden.

## E. GESAMTWÜRDIGUNG

Die Diözesankonferenz kann auf eine über 150-jährige Geschichte zurückblicken. An «wichtigen Ereignissen» hat es dabei nicht gefehlt. Diese Ereignisse markieren die Stationen auf dem Wege zu einem friedlichen Verhältnis von Kirche und Staat wie es heute im Bistum Basel herrscht. Ein Vergleich der Diözesankonferenz bei der Bischofswahl des Jahres 1828 mit der Situation bei der Bischofswahl des Jahres 1982 zeigt auf, dass im äusseren Erscheinungsbild dieser Konferenz eine erstaunliche Kontinuität vorhanden ist. Ein vorwiegend aus Staatsvertretern zusammengesetztes Gremium tritt der kirchlichen Autorität gegenüber, um seine Rechte bei der Bestellung des Bischofs von Basel geltend zu machen. Auch vorgehensmässig hat sich in der Art und Weise, in der die Stände ihre Meinung kundtun, wenig geändert. Der Wandel in der Beziehung der Stände zum Bistum spielte sich auf einer höhern Ebene ab. Der heutige Staat betrachtet die Kirche nicht mehr als eine Macht, die seine demokratische Legitimität in Frage stellt und deshalb der Aufsicht bedarf. Gegenseitiges Vertrauen und beidseitige Achtung kennzeichnen den Wandel, der in diesem Jahrhundert mehr und mehr in Gang gekommen ist.

Das sichtbarste Zeichen für Kontinuität und Wandel im Bistum Basel bildet das Konkordat von 1828. Vielen Stürmen zum Trotz hat es überlebt und steht in seinem wesentlichen Gehalt unverändert da. Sein Kernstück, das freie Kapitelswahlrecht, entspricht durchaus heutigem konziliären Kirchenverständnis. Andererseits, und das markiert den Wandel, wird das Konkordat nicht als

unveränderliches Gesetz betrachtet, das neuen Auffassungen über das Verhältnis von Kirche und Staat nicht zugänglich wäre. Die Abänderung der alten konkordatären Eidesformel in der Zusatzvereinbarung vom Jahre 1978 belegt dies. Die neue feierliche Erklärung bringt auf eindrückliche Weise den obersten Zweck der Beziehung von Staat und Kirche zum Ausdruck. Es ist damit gelungen, das Konkordat vom 26. März 1828 «den neuen Verhältnissen anzupassen», wie es in der Präambel der Zusatzvereinbarung von 1978 heisst. Es gibt kaum dringende Anliegen, die gegenwärtig nach einer Konkordatsrevision rufen. Das freie Kapitelswahlrecht entspricht zutiefst den demokratischen Traditionen unseres Landes und wird bei den Katholiken und in andersgläubigen Kreisen als altes Freiheitsrecht empfunden. Das Konkordat von 1828 erfüllt im Bistum Basel in auffälliger Weise seinen eigentlichen Zweck, den «unter den jeweils gegebenen Verhältnissen bestmöglichen Ausgleich»<sup>113</sup> zu suchen. Dieses Konkordat ist eine nach «Ort und Zeit angepasste Regelung» für das Bistum Basel<sup>114</sup>. Dem Wunsch nach vermehrter ortskirchlicher Mitsprache ist das Domkapitel bereits stark entgegengekommen. Noch weitergehende Mitspracherechte sind sicher möglich, aber auch die Projektkommission «Bistumsgrenzen» hält die Einführung verbindlicher Vorschlagsrechte kirchlicher Gremien an die Domkapitel nicht als empfehlenswert<sup>115</sup>. Die Diözesanstände ihrerseits halten zwar nach wie vor am Mitwirkungsrecht bei der Bischofswahl fest; sie haben aber ihr Verständnis dieses Rechtes grundlegend geändert. Obschon mit andern Rechtswirkungen versehen, üben sie heute dieses Recht unter rein staatspolitischen Gesichtspunkten aus, wie es den Staatsregierungen unserer Nachbarländer ebenfalls zusteht. Die Freiheit der Kirche wird dadurch nicht beschnitten. Ein freiwilliger Verzicht der Diözesanstände auf diese Mitwirkungsrechte, wie sie heute gehandhabt werden, würde nicht im Interesse der Ortskirche Basel liegen.

Die Diözesankonferenz des Bistums Basel kann nicht nur verstanden werden als Gremium von Staatsvertretern, das gegenüber der Kirche bestimmte Rechte ausübt und bestimmte Pflichten erfüllt. Das würde ihrem Wesen nicht gerecht. Die Diözesankonferenz hat ein weit tieferliegendes Selbstverständnis. In einer Zeit, in der Kirche und Staat nicht mehr als gegnerische Mächte miteinander in Konkurrenz stehen, sieht sich die Diözesankonferenz als der Ort, wo besonders augenfällig letzte Werte des staatlichen Gemeinwesens zum Vorschein kommen. Die Diözesankonferenz betrachtet sich als Verbindungsglied zwischen Bischof und Kantonsregierungen und in dieser Stellung in besonderer Weise verantwortlich für das gute Einvernehmen von Staat und Kirche und die Wahrung des religiösen Friedens. Die Begegnung von Bischof und Diözesanregierungen, von Kirche und Staat im Bistum Basel, an der Diözesankonferenz, zeigt in einer Zeit der zunehmenden geistigen Säkularisierung in eigentümlicher

<sup>110</sup> Siehe Mörsdorf, Das neue Besetzungsrecht, a.a.O. 97 ff.

<sup>111</sup> Art. 4 der Zusatzvereinbarung vom 2. Mai 1978.

<sup>112</sup> Siehe N 81.

<sup>113</sup> Siehe N 33.

<sup>114</sup> Siehe N 29.

<sup>115</sup> Kommissionsbericht (N 71), 98.

und eindrucklicher Weise das Bestehen zweier Gewalten auf, die, in ihrem Wesen und ihrer Zielsetzung grundverschieden, Sorge und Verantwortung tragen für das Wohl derselben Menschen und Bürger und daher letztlich aufeinander zugeordnet sind.

## ZUSAMMENFASSUNG

(Mit 1/ 2/ 3/ 4/ 5/ werden die Kapitel bezeichnet)

### I.

Im Gefolge der Französischen Revolution brach die jahrhundertealte deutsche Reichskirche zusammen. Beim Friedensschluss von Lunéville vom 9. Februar 1801 und formell im Reichsdeputationshauptschluss vom 25. Februar 1803 wurde die Säkularisation des weltlichen Besitzes der geistlichen deutschen Fürstentümer beschlossen. Von der Säkularisation mitbetroffen waren auch die Fürstbistümer Konstanz und Basel, die massgebliche Gebiete auf Schweizerboden umfassten. Das Bistum Basel blieb als Rumpfbistum auf schweizerischem Gebiet erhalten. Die konstanzer Gebietsanteile wurden vom Hl. Stuhl unter schweizerische kirchliche Administration gestellt. Im Vertrag vom 6. Februar 1804 mit dem Kurfürsten von Baden sicherten sich die ehemals konstanzer Stände die vollständige weltliche Unabhängigkeit vom Reiche. Ein Teil der an den deutschen Fürsten dafür zu zahlenden Kaufsumme verblieb den Ständen als sogenannter Diözesanfonds zur Dotierung eines oder mehrerer zu errichtenden schweizerischen Bistümer. Zu Beginn des letzten Jahrhunderts herrschte in den politischen Kreisen der Eidgenossenschaft die Vorstellung von der Errichtung eines grossen, die konstanzer und baseler Stände umfassenden Bistums. Die Idee scheiterte aber an den Sonderinteressen der Stände. Im Langenthaler Vertrag vom 3. März 1820 vereinigten sich die Stände Luzern, Bern, Solothurn und Aargau zur Bildung eines neuen Bistums Basel (1/A, III, 1). Einigen andern Ständen blieb der spätere Beitritt offen. In zähen Verhandlungen mit den Vertretern des Hl. Stuhles konnte schliesslich ein Konkordatsentwurf vereinbart werden, der am 26. März 1828 von den Unterhändlern beider Seiten unterzeichnet worden ist. Das Konkordat (1/A, IV) fand die Zustimmung der gesetzgebenden Behörden von Bern, Luzern, Solothurn und Zug. Einige Monate später folgten die Beitrittserklärungen von Basel, Aargau und Thurgau. Mit der päpstlichen Bulle «Inter praecipua» vom 7. Mai 1828 erfolgte auch die formelle kirchliche Neuumschreibung des Bistums Basel.

Neben dem formellen Konkordat vom 26. März 1828 haben die Stände und der Hl. Stuhl den Erlass eines Exhortationsbrevés an das Basler Domkapitel

vereinbart (1/A, III, 2). Das Domkapitel, das nach Artikel 12 des Konkordates den Diözesanbischof wählen kann, wird in diesem päpstlichen Schreiben ermahnt, bei der Bischofswahl nicht nur auf die erforderlichen kirchlichen Eigenschaften eines Kandidaten zu achten, sondern auch in Betracht zu ziehen, dass dieser den Regierungen nicht minder genehm ist (siehe Anhang III). Dieser Brevetext fand die vorgängige Zustimmung der Diözesanstände.

## II.

Am 28./29. März 1828, nur zwei Tage nach der Unterzeichnung des Konkordates, erneuerten die Diözesanstände ihren im Jahre 1820 zu Langenthal geschlossenen Vertrag. Der neue Vertrag wird als Langenthaler Gesamtvertrag oder Grundvertrag bezeichnet (1/A, V). Er fand die Zustimmung der kantonalen Parlamente, wurde im übrigen aber geheimgehalten, da er auch verschiedene Punkte enthielt, die dem Konkordat widersprachen. So wurden darin die staatlichen Hoheitsrechte, die die Ständevertreter in den Verhandlungen mit dem Hl. Stuhl teils nicht durchgebracht, teils gar nicht vorgebracht hatten, formell bestätigt.

Zur Wahrung der Rechte, die sich die Diözesanstände im Langenthaler Gesamtvertrag gegenseitig versprochen hatten, fanden sich die Ständevertreter in Konferenz, der Diözesankonferenz des Bistums Basel, zusammen. Diese Konferenz, die sich bereits während den Verhandlungen mit dem Hl. Stuhl als Institution herausgebildet hatte, beanspruchte schon bei der ersten Bischofswahl des Jahres 1828 gegenüber dem Domkapitel das alleinige Recht, ungenehme Bischofskandidaten von der Wahl auszuschliessen.

Um die Meinung der Diözesankonferenz über bestimmte Anwärter zu erforschen, wandte das Domkapitel im Jahre 1828 das sogenannte Listenverfahren an. Der Konferenz wurde eine Liste mit den Namen von sechs Bischofskandidaten unterbreitet. Entgegen der Aufforderung des Domkapitels, von dieser Liste höchstens zwei Namen zu streichen, erklärten die Ständevertreter drei Personen als «minus gratus». Die Domsenatoren vollzogen die Wahl aber trotzdem (1/B, I). Schwieriger gestaltete sich die Situation im Jahre 1854, als die Diözesankonferenz sämtliche Namen der Sechserliste strich. Erst vertrauliche Besprechungen eröffneten einen, für die kirchliche Seite allerdings unwürdigen, Ausweg (1/B, II). Fast dasselbe Prozedere wiederholte sich im Jahre 1863 (1/B, III). Der anschliessende Kulturkampf erzeugte grosse Probleme im Verhältnis zum Bistum und führte die Konferenz selber in eine schwere Krise. Am 29. Januar 1873 beschloss die Diözesankonferenz gegen die Stimmen von Luzern und Zug die Amtsenthebung von Bischof Eugenius Lachat (1/B, IV). Dieser musste seine Bischofsresidenz verlassen und nahm im Luzernbiet vorläufigen Wohnsitz. Die Situation mit einem kirchlich im Amt stehenden aber staatlich abgesetzten Bischof war aber auf die Dauer unhaltbar. Eine Lösung bot sich an, als Bischof Lachat zur Übernahme des Amtes als Apostolischer

Administrator des Kantons Tessin bewegt werden konnte. Die nachfolgende Ernennung von Dompropst Fiala durch Papst Leo XIII zum Basler Diözesanbischof brachte endlich Entspannung in das Verhältnis der beiden Gewalten (1/B, V). Die Bischofswahl des Jahres 1888, die wieder ordentlicherweise vom Domkapitel vorgenommen werden konnte, stellt ein eigentliches Präjudiz in der Geschichte der Diözesankonferenz dar (1/B, VI). Die Ständevertreter sandten dem Domkapitel, obwohl intern vier der sechs Kandidaten als gestrichen galten, die Liste mit drei genehmen Kandidaten zurück. Damit gaben die Stände konkludent zu erkennen, dass sie die römische Forderung nach Belassung von drei Kandidaten auf der Liste anerkannten. Das Präjudiz wurde bei der Bischofswahl des Jahres 1906 indirekt bestätigt (1/B, VII). In den nachfolgenden Wahlen sind keine Bischofskandidaten mehr von der Sechserliste gestrichen worden. Die Stände beanspruchen aber nach wie vor das Recht auf Mitwirkung bei der Bischofswahl.

Im Jahre 1978 ist das Konkordat erstmals durch eine Zusatzvereinbarung mit dem Hl. Stuhl abgeändert und den neuen Verhältnissen angepasst worden (1/C). Die Kantone Basel-Stadt und Schaffhausen wurden neu in den kirchlichen und weltlichen Bistumsverband aufgenommen. Im Jahre 1981 folgte der neugegründete Kanton Jura. Damit sind heute zehn Kantone Glieder des Bistums und des staatlichen Diözesanverbandes.

## III.

Der eine Konkordatspartner, der Hl. Stuhl, gilt in der völkerrechtlichen Literatur und Praxis unbestrittenermassen als Subjekt des internationalen Verkehrs. Der Hl. Stuhl kann wie Staaten völkerrechtliche Rechte und Pflichten begründen (2/B, I). Konkordate mit dem Hl. Stuhl sind echte völkerrechtliche Verträge und unterstehen wie diese den allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Völkerrechtspersönlichkeit besaßen zweifellos auch die Konkordatsstände des Jahres 1828, waren sie doch damals noch souveräne Staaten (2/B, II, 1). Mit der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 ging grundsätzlich die völkerrechtliche Zuständigkeit und Verantwortung auf den Bund über. Nur in wenigen Bereichen behielten die Kantone die völkerrechtliche Vertragsfähigkeit (Art. 9 BV). Obschon der Bereich von Kirche und Staat nicht zu diesen ausdrücklich erwähnten Ausnahmen der Bundesverfassung zählt, muss aus der ganzen Entstehungsgeschichte von Artikel 8 und 9 der Verfassung und der seitherigen Praxis abgeleitet werden, dass dieser Bereich ebenfalls zu den Ausnahmen zugunsten der Kantone zu zählen ist (2/B, II, 3). Demnach besitzen die Kantone auf dem Gebiet von Kirche und Staat nach wie vor internationale Rechtsfähigkeit. Aufgrund seiner umfassenden Pflicht, die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen zu wahren, ist der Bund am Konkordat aber ebenfalls mitbeteiligt. Daher ist die Zusatzvereinbarung des Jahres 1978 zum Konkordat namens des Bundes und der Diözesankantone abgeschlossen worden (2/B, III,

2). Domkapitel und Bischof besitzen keine eigene Völkerrechtssubjektivität. Sie gelten, soweit sie Rechte und Pflichten aus dem Konkordat wahrnehmen, als Organ des Hl. Stuhles (2/B, III, 3).

#### IV.

Bis heute war immer umstritten, ob der Diözesankonferenz ein Recht zusteht, bei der Bischofswahl mitzuwirken und welche Rechtswirkungen diese Mitwirkung hat. Bei der Beantwortung dieser Frage ist vom Exhortationsbreve vom 15. September 1828 auszugehen. Seinem Wortlaut nach entspricht es weitgehend den Breven, die damals auch an deutsche wahlberechtigte Domkapitel gerichtet worden sind. Seiner Rechtsnatur nach ist das Exhortationsbreve ein kirchlicher Erlass, eine verpflichtende Handlungsanweisung des Hl. Vaters an die wahlberechtigten Domsenatoren. Das Breve beruht aber auf einem gleichlautenden stillschweigenden Vertrag zwischen den Diözesanständen und dem Hl. Stuhl. Erlass und Inhalt des Breves waren völkerrechtlich bindend vorgegeben. Eine einseitige Auslegung, Abänderung oder Aufhebung des Breves würde deshalb eine Völkerrechtsverletzung darstellen.

Der Wortlaut des Breves ist unbestimmt (3/B, I, 4b). Die Domsenatoren werden ermahnt, nur solche Bischofskandidaten in Betracht zu ziehen, die ausser dem Besitz der kirchlichen Eigenschaften «auch der Regierung nicht minder genehm sind». In welcher Weise diese Abklärung stattzufinden hat, geht aus dem Brevetext nicht hervor. Der Zweck des Erlasses war es aber offensichtlich, den Ständen Gewähr zu bieten, dass niemand Bischof wird, der ihnen ungenehm wäre (3/B, I, 4c). Die jeweiligen Inhaber der Staatsgewalt sind damit beim Wahlverfahren mitwirkungsberechtigt. Es kann nicht dem Domkapitel überlassen sein, mit letzter Sicherheit zu beurteilen, wer den Regierungen ungenehm ist. Vielmehr ergibt sich, dass die Ständevertreter in das Wahlverfahren einbezogen werden müssen. Um dem Anspruch der Regierungen auf Mitwirkung und dem Anspruch der Kirche auf freie Bischofswahlen zu genügen, schlug der als Meister seines Faches geltende Kardinalstaatssekretär Consalvi den Ständevertretern den irischen Wahlmodus vor. Als sie diesen Vorschlag ablehnten, schwenkte Consalvi auf die preussische Lösung ein, die einige Jahre zuvor mit dem Hl. Stuhl vereinbart worden war (3/B, I, 3c). Danach ist das Bischofswahlverfahren zweigeteilt: in einer Vorwahlphase klärt das Domkapitel bei den Regierungen ab, welche Kandidaten ihnen ungenehm sind. Anschliessend findet die eigentliche, feierliche kanonische Bischofswahl statt. Ein staatliches Veto gegen eine vollzogene Wahl ist nicht zulässig. Der Hl. Stuhl bestätigt den Gewählten, nachdem dessen kanonische Eigenschaften feststehen.

Entstehungsgeschichte, Wortlaut und Zweck des Exhortationsbreves führen eindeutig zum Schluss, dass das Domkapitel die Regierungen in die Vorwahlphase einzubeziehen hat, um Gewissheit darüber zu erlangen, ob die in die engere Wahl gezogenen Bischofskandidaten tatsächlich den Regierungen nicht

minder genehm sind (3/B, I, 4d). Erst durch die nachfolgende Praxis bei den Bischofswahlen aber ist das Vorgehen der Mitwirkung näher festgelegt und inzwischen festgefügt worden (3/B, I, 5). Das Domkapitel bezeichnete von Anfang an das Listenverfahren als den geeigneten Weg der Mitwirkung der Stände. Die Diözesankonferenz liess sich zwar auf dieses Verfahren ein, beanspruchte vorerst aber ein unbeschränktes Streichungsrecht. Bei der Bischofswahl des Jahres 1888 schliesslich akzeptierte sie die römische Forderung nach Belassung von mindestens drei Kandidaten auf der Sechserliste. Die Rechtslage ist demnach heute so: a) die Diözesankonferenz hat ein Recht auf Mitwirkung bei der Bischofswahl; b) Domkapitel und Diözesankonferenz erachten das Listenverfahren als die geeignete Art und Weise, um die Mindergenehmheit einzelner Kandidaten festzustellen; c) im Falle der Ausübung des Streichungsrechts kann die Diözesankonferenz von der unterbreiteten Sechserliste höchstens drei Kandidaten streichen; d) ein von der Liste gestrichener Kandidat ist unwählbar (3/B, I, 6).

Durch Artikel 4 der Zusatzvereinbarung von 1978 ist der alte Treueeid eines neugewählten Bischofs in eine feierliche Erklärung umgewandelt worden (3/B, III). Die heutige Form der Begegnung von Staat und Kirche unmittelbar vor der Weihe und Amtseinsetzung des Bischofs darf als würdig und sinnvoll bezeichnet werden. Der «Landesherrliche Bewilligungsakt» sollte künftig fallengelassen werden (3/B, IV).

#### V.

Als Gegensatz zu den Mitwirkungsrechten haben die Diözesanstände auch Pflichten zu erfüllen. Im Vordergrund dieser vorwiegend finanziellen Verpflichtungen stehen die Ansprüche der bischöflichen Tafel. Nach Artikel 9 (in Verbindung mit Artikel 16) des Konkordates sind diese auf 10 000 Franken festgesetzt. Der Betrag ist in diesem Jahrhundert mehrmals erhöht worden und unterliegt heute dem automatischen Teuerungsausgleich (3/C, III). Die Stände kamen von Anfang an nie allen finanziellen Verpflichtungen aus dem Konkordat nach (3/C, I und II). Dagegen haben sie Lasten wie das Ruhegehalt für den zurücktretenden Bischof übernommen, zu denen sie vertraglich nicht verpflichtet waren (3/C, IV, 3).

#### VI.

Die Diözesanstände des Jahres 1828 bildeten unter sich eine Staatenverbindung (2/D, III). Daran hat die Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 nichts geändert. Die Kantone sind im Bereich von Kirche und Staat nach wie vor Subjekte des Völkerrechts (2/B, II, 2 und 3). Als solche blieben sie Vertragspartner des Konkordates und sind auch heute berechtigt, zusammen mit dem Bund

neue konkordatäre Bindungen mit dem Hl. Stuhl einzugehen. Das Konkordat von 1828 und die damit zusammenhängenden Verträge geben den Diözesanständen bestimmte Rechte, insbesondere das Mitwirkungsrecht bei der Bischofswahl, und auferlegen ihnen andererseits bestimmte Pflichten. Diese Rechte können sie sinnvollerweise nur gemeinsam ausüben und über die Erfüllung der Pflichten nur gemeinsam beschliessen. Die Staatenverbindung, die sie als Vertragspartner des Konkordates untereinander bilden, hat deshalb im Verlaufe der Zeit naturgemäss einen engeren Zusammenhalt angenommen. Aus dem losen, tagsatzungsähnlichen Staatenverband zur Zeit des Konkordatsabschlusses ist eine eigenständige Organisation mit eigenen Organen geworden, die befugt ist, einen von den Diözesanständen unabhängigen eigenen Willen zu bilden. Der Verband der Diözesanstände, der Basler Diözesanverband, nähert sich damit dem völkerrechtlichen Gebilde der internationalen Organisation (4/A, IV). Ob der Diözesanverband im eigentlichen Sinne des Wortes eine internationale Organisation darstellt (was der in dieser Arbeit vertretenen Auffassung entspricht) oder ob die internationale Organisation das dem Diözesanverband am nächsten verwandte völkerrechtliche Gebilde ist und das Recht der internationalen Organisationen auf den Diözesanverband nur analog Anwendung findet, ist letztlich nicht eine entscheidende Frage, sondern eher eine solche der Bezeichnung.

Unbestritten ist, dass der Diözesanverband auf einer völkerrechtlichen Willenseinigung beruht und auf Dauer angelegt ist (4/A, III, 1, 2). Die Diözesanstände als Mitglieder (4/A, III, 3) haben ausdrücklich und stillschweigend der Abtretung von Hoheitsrechten an den Diözesanverband zugestimmt (4/A, III, 4). Hauptbeispiel ist das Mitwirkungsrecht bei der Bischofswahl. Der Diözesanverband ist berechtigt, einen eigenen von den Ständen unabhängigen Willen zu bilden; dies in den Bereichen, in denen dem Verband eine abschliessende Entscheidkompetenz zusteht, aber auch dort, wo er zuhanden der Mitgliedstände Beschlüsse zu fassen hat (4/A, III, 6). Organe des Verbandes sind die Diözesankonferenz und der Vorort. Die Diözesankonferenz ist das Hauptorgan (4/C, I). Jeder Mitgliedstand ist mit zwei Delegierten vertreten, hat aber nur eine Standesstimme (4/C, I, 1). Bei der Ausübung des Streichungsrechtes gegenüber ungenehmen Bischofskandidaten und bei Verfahrensbeschlüssen gilt das Mehrheitsprinzip (4/C, I, 3e).

In den andern Fällen ist Einstimmigkeit erforderlich. Beschlüsse, die nicht in der abschliessenden Entscheidkompetenz der Diözesankonferenz liegen, bedürfen der Genehmigung durch die Diözesanstände (4/C, I, 4).

Der Vorort ist das ausführende Organ des Diözesanverbandes (4/C, II). Der erste Abgeordnete des Vorortes ist zugleich Präsident der Diözesankonferenz (4/C, I, 3b). Die beiden solothurnischen Regierungsräte und der Staatsschreiber, die namens des Vorortsstandes Solothurn die Vorortsfunktion wahrnehmen, haben dem Vorort im Verlaufe der Zeit eine vom solothurnischen Regierungsrat unabhängige Stellung verschafft (4/C, II, 1).

## VII.

Die Beziehungen der Diözesanstände zum Hl. Stuhl und zu den Bistumsorganen beruhen auf konkordatärer Grundlage. Das Konkordat ist unkündbar. Einzelne Verfahrensregeln, insbesondere das Mitwirkungsverfahren bei der Bischofswahl, sind durch die Praxis verfestigt. Im Gegensatz zu dieser Stetigkeit der Rechtsverhältnisse hat sich das Verständnis über das Verhältnis von Kirche und Staat in diesem Jahrhundert grundlegend gewandelt. Staat und Kirche anerkennen sich mehr und mehr als eigenständige, in ihrem Bereich unabhängige Gewalten (5/B, IV). Staat und Kirche sind aber auch aufeinander zugeordnet. Sie sollen nicht beziehungslos nebeneinander stehen. Es müssen deshalb «nach Ort und Zeit angepasste Lösungen» gefunden werden, wie sich das 2. Vatikanische Konzil ausdrückt (5/B, II).

Das demokratische Bewusstsein unseres Landes ist auch in der Kirche Schweiz tief verankert. Es ist die vornehmste Aufgabe der Diözesankonferenz, das freie Bischofswahlrecht des Basler Domkapitels zu erhalten (5/C). Die heutige Form der Mitwirkung der Diözesankonferenz bei der Bischofswahl widerspricht dieser Freiheit nicht. Solange nicht andere Formen der Mitwirkung der Ortskirche Basel garantiert sind, besteht nicht Anlass, auf die bestehenden Mitwirkungsrechte zu verzichten (5/D, IV). Der massgebende Gesichtspunkt der Diözesankonferenz bei der Wahrnehmung des Mitwirkungsrechtes ist ein staatspolitischer, nicht ein kirchenpolitischer. Dem Einbezug von Vertretern der römisch-katholischen Landeskirchen sind daher Grenzen gesetzt (5/D, II). Die allfällige Abtretung der finanziellen Lasten der Diözesanstände an die römisch-katholischen Landeskirchen oder Synodalverbände ist eine Frage des jeweiligen kantonalen Staatskirchenrechts (5/D, I).

Die einmalige Art der Beziehung von Bistum und Basler Diözesanverband hat sich in diesem Jahrhundert zum Wohl von Staat und Kirche ausgewirkt. Im Jahre 1978 wurde die für einen Bischof unwürdige Eidesformel durch eine sinnvolle Erklärung ersetzt. Das über 150-jährige Konkordat konnte damit zeitgemässen Vorstellungen angepasst werden. Eine grundlegende Neuorientierung im Verhältnis der Diözesanstände zum Bistum drängt sich aus der Sicht des Verfassers nicht auf (5/E).

# Anhang

## I.

**Übereinkunft zwischen dem Heiligen Stuhl und den Regierungen der Kantone Luzern, Bern, Solothurn und Zug betreffend die Reorganisation und neue Umschreibung des Bistums Basel. (Luzern, den 26. März 1828.)**

### CONVENTION

conclue relativement à la réorganisation et nouvelle circonscription de l'Evêché de Bâle.

La Convention conclue le 12 Mars 1827 relativement à la réorganisation et nouvelle circonscription de l'Evêché de Bâle, n'ayant pas reçu la ratification de tous les Cantons, au nom desquels elle avait été stipulée, les Hauts Etats de Lucerne, Bern, Soleure et Zug, reconnaissant l'urgente nécessité de mettre un terme à l'état provisoire, où se trouvent les affaires diocésaines, se sont décidés à donner suite, en ce qui les concerne, à la susdite Convention avec les modifications devenues nécessaires par le changement des circonstances. Dans ce but ils ont fait renouveler les négociations

entre

Monsieur Pascal Gizzi, Internonce apostolique près la Confédération Suisse, au nom de Sa Sainteté le Pape Léon XII chargé de cette négociation,

et

Son Excellence Monsieur Joseph Charles Amrhyn, Avoyer de la Ville et République de Lucerne, et Monsieur Louis de Roll, Conseiller d'Etat de la République de Soleure, autorisés par les Cantons en qualité de Commissaires, qui, en vertu de leurs pouvoirs antérieurs échangés en son temps, ont convenu, sauf la ratification de leurs

### ÜBEREINKUNFT

Wegen der Wiederherstellung und neuen Umschreibung des Bistums Basel.

Da die Übereinkunft vom 12. Märzmonat 1827, betreffend die Wiederherstellung und neue Umschreibung des Bistums Basel, nicht von sämtlichen Kantonen die Genehmigung erhalten hat, Namens welcher sie abgeschlossen worden war, — so haben die hohen Stände Luzern, Bern, Solothurn und Zug, durch die Überzeugung der dringenden Nothwendigkeit geleitet, dass dem provisorischen Zustande ein Ende gemacht werde, in welchem sich die Bistumsangelegenheiten befinden, sich entschlossen, in so weit es sie beschlägt, der obenerwähnten Übereinkunft, unter den durch die veränderten Umstände nothwendig gewordenen Abänderungen, Folge zu geben; zu welchem Ende sie die Unterhandlungen wieder haben erneuern lassen.

zwischen:

Herrn Paskal Gizzi, apostolischen Internuntius bei der Schweizerischen Eidgenossenschaft, als von Seite Seiner Heiligkeit, Papst Leo XII., mit dieser Unterhandlung beauftragt,

und

Seiner Exzellenz Herrn Joseph Karl Amrhyn, Schultheiss der Stadt und Republik Luzern, und Herrn Ludwig von Roll, Staatsrath der Republik Solothurn, als von den Kantonen ermächtigten Kommissarien, welche hierauf, vermöge ihrer früheren in der Zeit ausgewechselten Vollmachten, unter Vorbehalt der Genehmigung ihrer hohen Kommittenten, über nachstehende Grundlagen übereingekommen sind.

hauts Commettans, des bases ci-après énoncées;

savoir:

Art. 1. Les Cantons de Lucerne, de Soleure, et la partie du Canton de Berne, cédée par le Congrès de Vienne, ainsi que le Canton de Zoug, formeront à l'avenir, quant à leur population catholique, l'Evêché de Bâle.

Art. 2. La résidence de l'Evêque et du Chapitre cathédral sera transférée dans la Ville de Soleure. En conséquence l'Eglise collégiale de St. Urs et Victor (laquelle continuera néanmoins d'être l'Eglise paroissiale) sera érigée en Eglise cathédrale, et le Chapitre collégial en Chapitre cathédral de l'Evêché de Bâle.

Art. 3. Le Chapitre cathédral sera composé de dix-sept Chanoines dont au moins douze seront tenus à résidence pour le service du culte et l'assistance de l'Evêque dans ses fonctions religieuses.

Sur ce nombre de dix-sept Chanoines, dix sont répartis sur tous les Cantons formant le Diocèse.

Parmi ces dix-sept Chanoines sont compris les Chanoines encore existants de l'ancien Chapitre de Bâle; ils auront droit à la résidence, et s'il se trouvait parmi eux un Dignitaire, la dignité de Doyen lui sera conférée.

Le Chapitre cathédral aura deux Dignitaires, un Prévôt et un Doyen.

Art. 4. Les dix Chanoines nommés dans l'article précédent formeront le Sénat de l'Evêque.

Art. 5. Aux dits Chanoines appartient, en cas de vacance, le droit d'élire l'Evêque, d'après l'article douze.

Art. 6. Dix des Chapelains de la Collégiale de St. Urs et Victor sont annexés pour le culte et autres fonctions religieuses au Chapitre cathédral.

als:

Art. 1. Die katholische Bevölkerung der Kantone Luzern, Solothurn und desjenigen Gebietstheils des Kantons Bern, welcher demselben durch die Wienerkongressakte abgetrennt worden, so wie diejenige des Kantons Zug, wird künftighin das Bisthum Basel bilden.

Art. 2. Die Residenz des Bischofs und des Domkapitels wird nach der Stadt Solothurn verlegt. Als Folge davon wird die dortige Stiftskirche von St. Urs und Viktor, mit Beibehaltung ihrer bisherigen Eigenschaft einer Pfarrkirche, zur Kathedrale, und das dasige Kollegiatstift zum Domstift des Bisthums Basel erhoben werden.

Art. 3. Das Domkapitel wird aus siebenzehn Domherren bestehen, wovon mindestens zwölf zur Residenz verpflichtet sind, um den Gottesdienst zu besorgen und dem Bischofe bei seinen kirchlichen Verrichtungen Aushilfe zu leisten.

Aus der Zahl der siebenzehn Domherren werden zehn auf die sämtlichen Kantone vertheilt, welche das Bisthum bilden.

Unter jener Anzahl von siebenzehn Domherren sind die noch lebenden Domherren des alten Domkapitels von Basel begriffen, welchen das Recht der Residenz zusteht, und wofern unter ihnen sich ein Würdeträger befände, so soll demselben die Würde eines Dechanten verliehen werden.

Das Domstift wird zwei Würdeträger haben, einen Probst und einen Dechanten.

Art. 4. Die in dem vorstehenden Artikel benannten zehn Domherren bilden den geistlichen Rath des Bischofs.

Art. 5. Demselben steht — im Falle der Erledigung des bischöflichen Stuhls — das Recht zu, nach der Vorschrift des zwölften Artikels den Bischof zu wählen.

Art. 6. Von den Kaplänen am Kollegiatstift von St. Urs und Viktor werden zehn dem Domkapitel zum Behuf des Gottesdienstes und anderer kirchlicher Verrichtungen beigegeben.

Art. 7. La Fabrique du même Chapitre, dont le revenu annuel peut être évalué à environ deux mille francs de Suisse, fournira et entretiendra les paremens, ornemens et en général le mobilier nécessaire pour le service divin.

Afin de pouvoir plus convenablement aux objets ci-dessus énoncés, les revenus de la mense épiscopale durant la vacance du Siège sont assignés à la même Fabrique.

Art. 8. Il sera établi à Solcure, résidence de l'Evêque et du Chapitre, un Séminaire, pour lequel les Gouvernemens fourniront la dotation et les bâtimens.

Si d'autres Séminaires étaient jugés nécessaires, l'Evêque les érigera d'accord avec les Gouvernemens respectifs, qui fourniront la dotation et les bâtimens.

L'Evêque dirigera et administrera ces Séminaires, conjointement avec quatre Chanoines de différens Cantons, dont deux seront nommés par l'Evêque et les deux autres par son Sénat.

Art. 9. Les revenus annuels de l'Evêque sont fixés à huit mille francs de Suisse.

Les revenus du Prévôt de la Collégiale de St. Urs et Victor sont assignés au Prévôt de la Cathédrale.

Une augmentation annuelle de huit cents francs sera ajoutée à la prébende canonique du Doyen.

Les revenus annuels de chaque Chanoine résidant des Cantons de Lucerne et de Berne sont stipulés à deux mille francs.

Les Chanoines, ainsi que les Chapelains de Soleure et leurs successeurs, resteront dans la jouissance entière des prébendes, qui appartiennent au Chapitre collégial de St. Urs et Victor.

Quant aux Chanoines non résidans, les Gouvernemens s'engagent de fournir à chacun d'eux une somme annuelle de trois cents francs.

Art. 7. Durch die Fabrica des nämlichen Kollegiatstiftes, deren jährliches Einkommen beiläufig zweitausend Franken betragen mag, werden der Kirchenschmuck, die Verzierungen, und alle übrigen, zum Gottesdienste nöthigen Geräthschaften, geliefert und unterhalten.

Damit für diese Gegenstände noch angemessener Fürsorge getroffen werden könne, sind die während der Erledigung des bischöflichen Stuhls fliessenden Einkünfte der bischöflichen Tafel der nämlichen Fabrica angewiesen.

Art. 8. Zu Solothurn, dem Sitze des Bischofs und des Domkapitels, wird ein Seminar errichtet, wofür die Regierungen die Stiftungsfonds und die Gebäulichkeiten liefern werden.

Sollten noch anderwärts Seminarien nothwendig erachtet werden, so wird der Bischof solche im Einverständniss mit den betreffenden Regierungen errichten, welche dafür die Fonds und die Gebäulichkeiten hergeben werden.

Vereint mit vier Domherren aus den verschiedenen Kantonen, wovon zwei durch den Bischof und die zwei andern durch dessen Senat ernannt werden, leitet und verwaltet der Bischof diese Seminarien.

Art. 9. Die Einkünfte des Bischofs sind auf achtausend Schweizerfranken festgesetzt.

Dem Domprobst sind die Einkünfte des Probstes an dem Kollegiatstifte von St. Urs und Viktor angewiesen.

Der Domdechant erhält zu den Einkünften seiner Chorpfründe eine jährliche Zulage von achthundert Franken.

Die jährlichen Einkünfte für jeden zur Residenz verpflichteten Domherrn der Kantone Lucerne und Bern sind auf zweitausend Franken festgesetzt.

Die Domherren, so wie die Kapläne von Solothurn und ihre Nachfolger, verbleiben im vollen Genuss ihrer, dem Kollegiatstifte von St. Urs und Viktor angehörenden Pfründen.

Hinsichtlich der nicht residirenden Domherren verpflichten sich die Regierungen, einem jeden von ihnen eine jährliche Summe von dreihundert Franken verabfolgen zu lassen.

Art. 10. Outre les appointemens ci-dessus déterminés, il sera assigné à l'Evêque et aux Chanoines résidans des logemens convenables à leur dignité.

Art. 11. Pour la dotation de la mense épiscopale, des prébendes et des Séminaires, les Gouvernemens s'accorderont avec le St. Siège dans une négociation postérieure; en attendant ils fourniront des rentes assurées et fixes; les Gouvernemens en garantiront la perception libre et régulière, ainsi que l'inaliénabilité; ils prendront aussi soin de l'entretien des logemens des Chanoines.

Il sera pourvu par l'entremise du Gouvernement de Soleure à l'entretien de l'Eglise cathédrale, de l'Evêché et des bâtimens du Séminaire, qui sera établi à Soleure. Les bâtimens des Séminaires, qui devraient être établis ailleurs, seront entretenus par les Cantons, que cela concerne.

Art. 12. Les Chanoines formant le Sénat ont le droit de nommer l'Evêque parmi le Clergé du Diocèse.

L'Evêque élu recevra l'institution du St. Père aussitôt que ses qualités canoniques auront été constatées selon les formes usitées pour les Eglises de la Suisse.

Le Gouvernement de Soleure nomme le Prévôt selon le mode usité jusqu'à présent.

La nomination du Doyen est réservée au St. Père.

Le Gouvernement de Lucerne nomme aux prébendes appartenant à ce Canton.

Pour les Chanoines, que le Canton de Berne aura à fournir, le Sénat de l'Evêque présentera pour chaque nomination une liste de six Candidats au Gouvernement de ce Canton, lequel pourra en exclure jusqu'à trois; ensuite l'Evêque nommera le Chanoine.

Il sera pourvu aux dix prébendes, provenant du Chapitre de St. Urs et Victor, d'après le mode établi jusqu'à présent.

Art. 10. Ausser den oben bestimmten Einkünften werden dem Bischof und den zur Residenz verpflichteten Domherren ihrer Würde angemessene Wohnungen angewiesen.

Art. 11. Die Regierungen werden sich über die Fondierung der bischöflichen Tafel, der Dompründen und der Seminarien mit dem heiligen Stuhle durch eine spätere Unterhandlung in's Einverständniss setzen. Inzwischen werfen sie dafür gesicherte und bestimmte Einkünfte aus, und gewährleisten ihren freien regelmässigen Bezug und ihre Unveräusserlichkeit, so wie die Regierungen auch für den Unterhalt der Wohnungen der Domherren Sorge tragen werden.

Für den Unterhalt der Domkirche, der bischöflichen Wohnung und der Gebäulichkeiten des in Solothurn zu errichtenden Seminars wird durch die Dazwischenkunft der Regierung von Solothurn Fürsorge gethan. Die Gebäude von Seminarien, welche anderswo errichtet werden sollten, sind von den Kantonen zu unterhalten, die es betrifft.

Art. 12. Die den Senat des Bischofs bildenden Domherren haben das Recht, aus der Diözesangeistlichkeit den Bischof zu wählen.

Der zum Bischof Erwählte wird vom heiligen Vater die Einsetzung erhalten, sobald dessen kanonische Eigenschaften nach den für die schweizerischen Kirchen üblichen Formen, dargethan sein werden.

Die Regierung von Solothurn ernannt den Probst auf die bisher übliche Weise.

Die Ernennung des Dechanten ist dem heiligen Vater vorbehalten.

Die Regierung von Luzern hat das Ernennungsrecht zu den diesem Kanton angehörigen Pfründen.

Für die vom Kanton Bern zu gebenden Domherren wird der Senat des Bischofs der Regierung dieses Standes zu jeder Wahl ein Verzeichniss von sechs Candidaten vorlegen, von welchen sie drei austreichen kann, worauf der Bischof den Domherrn ernannt.

Die aus dem Stift von St. Urs und Viktor hervorgehenden zehn Dompründen werden auf die bisher übliche Weise bestellt.

Le Gouvernement de Soleure désignera parmi ses Prébendiers sa quotepart de Chanoines formant le Sénat. Le Prévôt élu par ce Gouvernement sera de ce nombre.

Le Chanoine non résidant du Canton de Zoug sera nommé par le Gouvernement de ce Canton.

Le Chanoine élu doit être ou ressortissant du Canton, à qui la prébende appartient, ou y exercer des fonctions ecclésiastiques, et posséder en ces deux cas les qualités suivantes: il doit être Prêtre séculier, avoir desservi un bénéfice à charge d'âmes avec zèle et prudence pendant au moins quatre ans, ou avoir aidé l'Evêque dans l'administration du Diocèse ou des Séminaires, ou enfin s'être distingué comme Professeur de théologie ou du droit canon.

La première nomination des nouveaux Chanoines est réservée au St. Père.

Art. 13. Il ne peut être conféré qu'une seule dignité au même Chanoine.

Celles de Prévôt et de Doyen ne doivent jamais être possédées par des Chanoines du même Canton.

Art. 14. L'Evêque prêtera entre les mains des Députés des Cantons formant le Diocèse de Bâle le serment suivant: «Je jure et promets sur les saints Evangiles fidélité et obéissance aux Gouvernements des Cantons faisant partie du Diocèse. En outre je promets de n'avoir aucune intelligence, de ne prendre part à aucune délibération et de n'entretenir aucune liaison suspecte, soit au dedans, soit au dehors de la Suisse, qui pourrait compromettre la tranquillité publique, et si jamais j'ai connaissance d'un complot nuisible à l'Etat, que ce soit dans mon Diocèse ou ailleurs, j'en informerai le Gouvernement.»

Art. 15. On donne ici l'assurance formelle, que, si tôt ou tard, par quelque circonstance que ce fût, le Siège de l'Evêque et du Chapitre cathédral venait à être transféré hors de la Ville de Soleure, le

Die Regierung von Solothurn wird unter den Inhabern dieser Pfründen die diesem Stande zustehende Anzahl von Mitgliedern in dem Senat des Bischofs bezeichnen, worunter der von ihr gewählte Probst begriffen sein soll.

Der nicht zur Residenz verpflichtete Domherr des Kantons Zug wird von der Regierung dieses Standes ernannt.

Der zum Domherrn Gewählte muss entweder ein Angehöriger des Kantons sein, dem die Pfründe angehört, oder in demselben geistliche Verrichtungen versehen, und in diesen beiden Fällen die nachstehenden Eigenschaften besitzen: Er muss Weltpriester sein, eine mit Seelsorge verbundene Pfründe mindestens während vier Jahren mit Eifer und Klugheit versehen haben, oder dem Bischof in der Verwaltung der Diözese oder der Seminarien behülflich gewesen sein, oder endlich sich als Lehrer der Gottesgelehrtheit oder des Kirchenrechtes ausgezeichnet haben.

Die erste Ernennung der Domherren ist dem heiligen Vater vorbehalten.

Art. 13. Dem nämlichen Domherren kann nicht mehr als eine Würde übertragen werden.

Die eines Probsts und die eines Dechanten dürfen niemals von Domherren des nämlichen Kantons bekleidet werden.

Art. 14. Der Bischof wird in die Hände der Abgeordneten der Kantone, welche das Bisthum Basel bilden, folgenden Eid leisten: «Ich schwöre und gelobe auf das heilige Evangelium Treue und Gehorsam den Regierungen der Kantone, aus denen das Bisthum Basel besteht. Überdies gelobe ich, weder in, noch ausser der Schweiz ein Einverständniss zu pflegen, an einem Rathschlage Theil zu nehmen, und eine verdächtige Verbindung zu unterhalten, welche die öffentliche Ruhe gefährden könnte; und sollte ich je Kunde erhalten von einem dem Staate schädlichen Anschläge, sei es in meiner Diözese oder anderswo, so werde ich die Regierung davon in Kenntniss setzen.»

Art. 15. Es wird hier die feierliche Versicherung gegeben, dass, wenn früher oder später, und unter welchen Verumständen es geschehe, der Sitz des Bischofs und des Domkapitels ausser die Stadt Solothurn verlegt werden sollte, als-

Chapitre de St. Urs et Victor serait entièrement rétabli sur le pied, où il se trouvait à l'époque de son érection en Chapitre cathédral.

Art. 16. L'accession à la nouvelle circonscription de l'Evêché de Bâle est réservée et assurée aux Cantons de Bâle et d'Argovie, pour la partie de leur population catholique, qui n'y est pas déjà comprise, ainsi qu'au Canton de Thurgovie, d'après les bases réglées par la Convention ci-dessus.

En cas d'accession de l'un ou de l'autre Canton ci-dessus nommés, la mense épiscopale sera augmentée à raison du maximum de dix mille francs de Suisse, et en proportion de la population catholique incorporée du Canton accédant.

Si la réunion de tous les Cantons ci-dessus nommés devait avoir lieu, le Diocèse sera pourvu d'un Suffragant, que l'Evêque nommera, et auquel les Cantons faisant partie du Diocèse assureront un revenu annuel de deux mille francs de Suisse.

Toute disposition ultérieure relative à l'accession des susdits Cantons sera réservée à une Convention postérieure.

Les ratifications de la présente Convention, expédiée et signée à double, seront échangées le plus tôt que faire se pourra.

Ainsi fait à Lucerne, le vingt six Mars mil huit cent ving huit.

Au Nom de Sa Sainteté:  
(LS.) P. Gizzi, Internonce apostolique.

Au Nom des Hauts Etats:  
Les Commissaires, (LS.) Louis de Roll,  
J. Ch. Amrhyn, Avoyer. (LS.)

Conseiller d'Etat.

Anmerkung: Der franz. Text des Konkordates und die deutsche Übersetzung sind entnommen aus: Ulrich Lampert, Kirche und Staat in der Schweiz, Bd. III, Freiburg, Leipzig (1939), 62ff.

dann das Stift zu St. Urs und Viktor wieder gänzlich auf den gleichen Fuss werde hergestellt werden, auf dem es sich zur Zeit seiner Erhebung zum Domkapitel befunden hatte.

Art. 16. Der Beitritt zur neuen Umschreibung des Bisthums Basel ist den Kantonen Basel und Aargau für den Theil ihrer katholischen Bevölkerung, der in demselben nicht schon einbegriffen ist, so wie dem Kanton Thurgau, nach den durch obigen Vertrag festgesetzten Grundlagen, vorbehalten und zugesichert.

Im Falle dass einer oder der andere der genannten Kantone beitreten würde, so wird die bischöfliche Tafel bis auf das Maximum von zehntausend Schweizerfranken, und zwar nach dem Massstabe der einverleibten katholischen Bevölkerung des beitretenden Kantons, vermehrt.

Wenn die Vereinigung aller oben erwähnten Kantone Statt finden sollte, so soll die Diözese mit einem Weibbischof versehen werden, welchen der Bischof wählen wird, und dem die Diözesankantone ein jährliches Einkommen von zweitausend Schweizerfranken zusichern werden.

Jede weitere Anordnung in Bezug auf den Beitritt der mehrbenannten Kantone ist einer spätern Übereinkunft vorbehalten.

Die Ratifikationen der gegenwärtigen Übereinkunft, welche in Doppel ausgefertigt und besiegelt worden ist, sollen sobald immer möglich ausgetauscht werden.

So geschen zu Luzern den 26. März 1828.

Im Namen Seiner Heiligkeit:  
P. Gizzi,  
apostolischer Internuntius.

Im Namen der hohen Stände, die Kommissarien:  
J. K. Amrhyn, Schultheiss.  
L. von Roll, Staatsrath.

Für getreue Übersetzung,  
Namens der mit den Diözesan-Angelegenheiten beauftragten Kommissarien:  
J. K. Amrhyn, Schultheiss,  
Kommissär.  
L. v. Roll, Staatsrath.

**Convention additionnelle entre le Saint-Siège et le Conseil fédéral suisse relative à l'organisation de l'Evêché de Bâle**

Du 2 mai 1978

Le Saint-Siège et le Conseil fédéral suisse en son nom propre et au nom des cantons de Lucerne, Berne, Soleure, Zug, Argovie, Thurgovie et Bâle-Campagne,

Vu la Convention du 26 mars 1828 entre le Saint-Siège et les Hauts Etats de Lucerne, Berne, Soleure et Zug sur la réorganisation et nouvelle circonscription de l'Evêché de Bâle,

eu égard à la Convention du 2 décembre 1828 entre le Nonce Apostolique et le Conseil d'Etat d'Argovie sur l'accession du Haut Canton d'Argovie au Diocèse de Bâle nouvellement organisé,

eu égard à la Convention du 11 avril 1829 entre le Nonce Apostolique et le Conseil d'Etat de Thurgovie sur l'accession du Haut Etat de Thurgovie au Diocèse de Bâle nouvellement organisé,

eu égard à la Déclaration du 6 octobre 1829 du Grand Conseil du Canton de Bâle portant adhésion à la convention précitée du 26 mars 1828 pour les communes catholiques du district de Birseck,

eu égard à la Convention du 11 juin 1864 entre le Chargé d'affaires du Saint-Siège et le Président du Conseil exécutif du Canton de Berne concernant l'incorporation de l'ancienne partie du Canton de Berne au Diocèse de Bâle,

vu les décisions du Grand Conseil du Canton de Bâle-Ville et du Grand Conseil du Canton de Schaffhouse autorisant l'accession de leur canton à l'Evêché de Bâle et tendant à réaliser l'adhésion des deux cantons à la convention de 1828,

désireux d'adapter la convention précitée du 26 mars 1828 à des situations nou-

**Zusatzvereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Heiligen Stuhl über die Organisation des Bistums Basel**

vom 2. Mai 1978

Der Schweizerische Bundesrat in seinem eigenen Namen und im Namen der Kantone Luzern, Bern, Solothurn, Zug, Aargau, Thurgau und Basel-Landschaft und der Heilige Stuhl

im Hinblick auf die Übereinkunft vom 26. März 1828 zwischen den Hohen Ständen Luzern, Bern, Solothurn und Zug und dem Heiligen Stuhl betreffend die Wiederherstellung und neue Umschreibung des Bistums Basel,

in Anbetracht der Übereinkunft vom 2. Dezember 1828 zwischen dem Regierungsrat von Aargau und dem Apostolischen Nuntius über den Beitritt des Hohen Standes Aargau zum neu errichteten Bistum Basel,

in Anbetracht der Übereinkunft vom 11. April 1829 zwischen dem Regierungsrat von Thurgau und dem Apostolischen Nuntius über den Beitritt des Hohen Standes Thurgau zum neu errichteten Bistum Basel,

in Anbetracht der Beitrittserklärung des Grossen Rats des Kantons Basel vom 6. Oktober 1829 zur vorerwähnten Übereinkunft vom 26. März 1828 für die katholischen Gemeinden des Bezirks Birseck,

in Anbetracht der Übereinkunft vom 11. Juni 1864 zwischen dem Präsidenten des Regierungsrats des Kantons Bern und dem Geschäftsträger des Heiligen Stuhls betreffend die Einverleibung des alten Kantonsteils Bern in das Bistum Basel,

gestützt auf die Beschlüsse des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt und des Grossen Rats des Kantons Schaffhausen über die Einwilligung zum Anschluss ihres Kantons an das Bistum Basel und den Vollzug des Beitritts der beiden Kantone zur Übereinkunft von 1828,

vom Wunsche geleitet, die vorerwähnte Übereinkunft vom 26. März 1828 den neuen Ver-

hältnissen anzupassen, sind übereingekommen, eine Zusatzvereinbarung zu schliessen, und haben zu diesem Zweck zu ihren jeweiligen Bevollmächtigten ernannt:

Le Saint-Siège, Son Excellence Monseigneur Ambrogio Marchioni, Archevêque titulaire de Severiana, Nonce Apostolique en Suisse,

Le Conseil fédéral suisse, Monsieur l'Ambassadeur Emanuel Diez, Chef de la Direction du droit international public du Département politique fédéral et

Monsieur Alfred Wyser, Conseiller d'Etat du Canton de Soleure,

lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes:

Art. 1. Les populations catholiques des Cantons de Bâle-Ville et de Schaffhouse sont réunies au Diocèse de Bâle, ainsi que la population catholique de l'ensemble du Canton de Bâle-Campagne.

- Art. 2.
- Pour chacun des Cantons de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville et de Schaffhouse sera nommé un chanoine non résident.
  - La nomination du chanoine non résident au Chapitre cathédral aura lieu d'après la procédure prévue à l'article 12 de la convention du 26 mars 1828 pour le Canton de Berne. Tout ce qui a été accordé à ce dernier canton relativement à cette procédure s'appliquera aussi aux Cantons de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville et de Schaffhouse.

- Art. 3.
- Les Cantons de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville et de Schaffhouse participeront à tous les droits et avantages accordés par la convention du 26 mars 1828 aux autres cantons contractans. Ils assumeront toutes les charges et obligations stipulées pour les autres cantons.

hâlnissen anzupassen, sind übereingekommen, eine Zusatzvereinbarung zu schliessen, und haben zu diesem Zweck zu ihren jeweiligen Bevollmächtigten ernannt:

Der Heilige Stuhl, Seine Exzellenz Msgr. Ambrogio Marchioni, Titular-Erzbischof von Severiana, Apostolischen Nuntius in der Schweiz,

Der Schweizerische Bundesrat, Herrn Botschafter Emanuel Diez, Chef der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Politischen Departements, und

Herrn Dr. Alfred Wyser, Regierungsrat des Kantons Solothurn,

welche nach Austausch ihrer in guter und gehöriger Form befundenen Vollmachten folgendes vereinbart haben:

Art. 1. Die katholische Bevölkerung der Kantone Basel-Stadt und Schaffhausen wird in das Bistum Basel eingegliedert, desgleichen die katholische Bevölkerung des ganzen Kantons Basel-Landschaft.

- Art. 2.
- Für die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Schaffhausen wird je ein nichtresidierender Domherr ernannt.
  - Die Ernennung des nichtresidierenden Domherrn in das Domkapitel geschieht nach dem in Artikel 12 der Übereinkunft vom 26. März 1828 für den Kanton Bern vorgesehenen Verfahren. Alle diese für den Kanton Bern geltenden Verfahrensvorschriften sind auch auf die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Schaffhausen anwendbar.

- Art. 3.
- Die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Schaffhausen kommen in den Genuss aller in der Übereinkunft vom 26. März 1828 den andern vertragsschliessenden Kantonen gewährten Rechte und Vorteile. Sie erfüllen alle für die anderen Kantone festgelegten Pflichten und Verbindlichkeiten.

b) Tout canton non signataire mais situé sur le territoire de la circonscription ecclésiastique du Diocèse de Bâle pourra adhérer à la convention du 26 mars 1828 modifiée par la présente convention additionnelle.

#### Art. 4.

Le serment à prêter par l'Evêque du diocèse aux termes de l'article 14 de la convention du 26 mars 1828 est remplacé par la déclaration solennelle suivante:

«Devant les représentants des cantons dont se compose le Diocèse de Bâle, je promets, comme il convient à un évêque, fidélité à la Confédération suisse et aux dits cantons. Je m'engage à faire tout ce qui est en mon pouvoir pour favoriser dans mon Diocèse la bonne entente entre l'Eglise Catholique Romaine et l'Etat ainsi que la paix religieuse et le bien-être du peuple suisse.»

#### Art. 5.

La présente convention additionnelle sera ratifiée et les instruments de ratification seront échangés aussitôt que possible à Berne. Elle entrera en vigueur le jour de l'échange des instruments de ratification.

En foi de quoi, les plénipotentiaires susnommés ont signé la présente convention additionnelle.

Fait à Berne, le 2 mai 1828, en deux exemplaires originaux rédigés en langue française.

Pour le Saint-Siège:

† Ambrogio Marchioni  
Archevêque de Severiana  
Nonce Apostolique

Pour le Conseil fédéral suisse:

Diez  
A. Wyser

b) Jeder nichtunterzeichnende Kanton, welcher im Gebiet der kirchlichen Umschreibung des Bistums Basel gelegen ist, kann der durch diese Zusatzvereinbarung geänderten Übereinkunft vom 26. März 1828 beitreten.

#### Art. 4.

Der vom Bischof des Bistums nach dem Wortlaut von Art. 14 der Übereinkunft vom 26. März 1828 zu leistende Eid wird durch die folgende feierliche Erklärung ersetzt:

«Vor den Vertretern der Kantone, die das Bistum Basel bilden, verspreche ich, wie es einem Bischof geziemt, dass ich der Schweizerischen Eidgenossenschaft und diesen Kantonen die Treue halten werde. Ich verspreche, alles in meiner Macht Stehende zu tun, um in meiner Diözese das gute Einvernehmen zwischen der Römisch-katholischen Kirche und dem Staat sowie den religiösen Frieden und das Wohl des Schweizervolkes zu fördern.»

#### Art. 5.

Diese Zusatzvereinbarung bedarf der Ratifikation; die Ratifikationsurkunden sollen sobald wie möglich in Bern ausgetauscht werden. Sie tritt am Tage des Austausches der Ratifikationsurkunden in Kraft.

Zu Urkund dessen haben die genannten Bevollmächtigten diese Zusatzvereinbarung unterschrieben.

Geschehen zu Bern am 2. Mai 1828 in zwei Originalausfertigungen in französischer Sprache.

#### Anmerkung

Der franz. Originaltext der Zusatzvereinbarung ist der Syst. Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (190.500) und die deutsche Übersetzung dem Schaffhauser Rechtsbuch (15. d) entnommen.

## II.

### Übereinkunft zwischen den hohen Ständen Luzern, Bern, Solothurn und Zug für die Organisation des Bistums Basel (Langenthaler Gesamtvertrag)

Vom 28. März 1828

Die Regierungen der hohen Stände Luzern, Bern, Solothurn und Zug, von der Wichtigkeit durchdrungen, die Begründung und Vollendung der Bistums-Angelegenheiten ehestens zu bezwecken, haben zu diesem Ende, in Erneuerung und Vervollständigung des am dritten März Tausend acht Hundert und zwanzig zu Langenthal abgeschlossenen Vertrages, mit Rücksicht auf ihre nachherigen Verhandlungen vom acht und zwanzigsten Brachmonat Tausend acht Hundert vier und zwanzig und sieben und zwanzigsten Wintermonat Tausend acht Hundert sechs und zwanzig, sowie in Beachtung der durch die seitherigen Umstände nothwendig gewordenen Abänderungen, folgende Übereinkunft mit Ratifikations-Vorbehalt, unter sich abgeschlossen, als:

§ 1. Die neue Umschreibung des Bistums Basel wird in sich begreifen:

- a) Die ganze katholische Bevölkerung der löblichen Stände Luzern, Solothurn und Zug.
- b) Die katholische Bevölkerung in dem mit dem löblichen Stande Bern durch den Wiener-Rezess vom 19ten März 1815 vereinigten Landtheil.

§ 2. Der Sitz des Bischofs wird nach Solothurn verlegt, woselbst die Stiftskirche zum heiligen Urs und Viktor zur Cathedral-Kirche erhoben wird.

§ 3. Die Wahl des Bischofs, der in einer den Regierungen der Diozesan-Kantone genehmen Person aus der gesammten Geistlichkeit des Bistums genommen wird, kömmt den stimmgebenden Domherren zu.

<sup>2</sup> Die löblichen Stände werden dafür besorgt seyn, dass die eintretende Erledigung des bischöflichen Sitzes nicht zu lange andauere.

§ 4. Der Bischof erhält, nachdem der Verbal-Prozess über dessen kanonische Eigenschaften nach den für die in der Schweiz bestehenden, bischöflichen Kirchen allgemein üblichen Vorschriften abgefasst seyn wird, durch den Heiligen Vater seine kanonische Einsetzung.

§ 5. Der jährliche Gehalt für den Bischof ist auf achttausend Franken festgesetzt.

§ 6. Die Regierung des löblichen Standes Solothurn weist dem Bischof eine, seiner Würde angemessene, freye Wohnung an, und übernimmt den Unterhalt der Gebäulichkeiten derselben, ohne hiefür die Diozesan-Kantone in Anspruch zu nehmen.

§ 7. Dem Bischof wird ein Domstift beygegeben.

§ 8. Das Domstift wird aus siebenzehn Domherren oder Kapitularen bestehen, wovon wenigstens zwölf bey dem Domstifte residieren sollen, um den Gottesdienst zu versehen, und dem Bischofe bey kirchlichen Verrichtungen die nöthige Beyhülfe zu leisten.

<sup>2</sup> Dasselbe wird gebildet: aus drey Domherren des Standes Luzern, drey des Standes Bern, ferner aus den zehn Kapitularen des Kollegiatstifts von St. Urs und Viktor zu Solothurn und endlich durch den Domherrn des löblichen Standes Zug.

§ 9. Aus obiger Zahl werden zehn mit Stimm- und Wahlrecht den Senat des Bischofs bilden, nemlich: je drey aus den Kantonen Luzern, Bern, Solothurn und einer aus dem Kanton Zug.

§ 10. Jedem Diozesan-Stand ist es frey gestellt, die ihn betreffende Anzahl von stimmgebenden Domherren zum Theil aus residirenden oder nicht residirenden bestehen zu lassen; doch soll immer von den löblichen Ständen Luzern und Bern wenigstens ein

Domherr bey dem Domstifte residieren, der ebenfalls zum Gottesdienst und zur Bedienung des Bischofs in seinen kirchlichen Verrichtungen mitzuwirken hat.

§ 11. Die Regierung des Standes Solothurn bezeichnet die demselben betreffende Zahl von Domherren, welche den Senat des Bischofs zu bilden haben, aus dem Solothurnischen Stift.

§ 12. Von dem obigen § 11 findet bey der ersten Besetzung des Domstifts, in Bezug auf die Arlesheimischen Domherren, folgende Ausnahme Statt: da von dem Arlesheimischen Domstift noch sechs Domherren am Leben sind, die als wirkliche Domherren des Bisthums Basel betrachtet werden müssen; so wird ihnen zum voraus in dem neu zu errichtenden Domkapitel Sitz und Stimme zugesichert, und sie sollen als Domherren derjenigen löblichen Stände gezählt werden, welche bisher einen Bestandteil des Bisthums Basel ausgemacht haben. Demnach haben die betreffenden Stände sich über die im Verhältniss ihrer eheworigen, dem Bisthum Basel einverleibten Bevölkerung vorzunehmende, daherige Vertheilung und Übernahme derselben des Nähern zu verständigen.

§ 13. Durch diese Zuteilung bleibt jedoch die von den Ständen Bern und Basel für den Unterhalt dieser Domherren übernommene Verpflichtung ungeschwächt. Dagegen verpflichten sich die betreffenden Stände ihren zu Theil fallenden Arlesheimischen Domherren, welche am bischöflichen Sitze residieren würden, für die Zeit ihrer Residenz, nebst der von den Ständen Bern und Basel ihnen zugesicherten Penzion, noch eine Gehaltszulage zu geben, um vermittels derselben ihre jährliche Besoldung auf die Summe von Zweyttausend Franken zu setzen.

§ 14. Die zehn, den Senat des Bischofs bildenden Domherren werden jeweilen nach derjenigen Wahlart besetzt, welche für jeden Stand besonders entweder bereits bestimmt ist, oder durch fernere Unterhandlung zwischen Seiner Päpstlichen Heiligkeit und den löblichen Ständen wird ausgemittelt werden.

§ 15. Um als Domherr wählbar zu seyn, mus der zu wählende entweder ein Angehöriger desjenigen Kantons seyn, der die vakante Stelle dotiert, oder als Geistlicher in demselben angestellt sich befinden.

<sup>2</sup> In beyden obigen Fällen werden folgende Eigenschaften gefordert: Es soll der zu wählende jedenfalls ein Weltgeistlicher seyn, und während vier Jahren mit Eifer und Klugheit einer Seelsorge vorgestanden oder statt dieser letzten Bedingung dem Bischofe in der Verwaltung des bischöflichen Sprengels beygestanden, oder als Lehrer der Theologie oder des kanonischen Rechts bey einer öffentlichen Anstalt sich ausgezeichnet haben.

§ 16. Der jährliche Gehalt der residierenden, stimmgebenden Domherren ist festgesetzt auf zweyttausend Franken, derjenige hingegen der Nichtresidierenden auf dreyhundert Franken.

§ 17. Die Regierung von Solothurn sichert ihren Domherren den fortwährenden Genuss ihrer wirklich besitzenden Präbenden und der dazu gehörenden Wohnungen zu.

<sup>2</sup> Für die Wohnungen der übrigen Domherren, wenn sie an die Residenz gebunden sind, sorgen die betreffenden Regierungen entweder durch Anweisung einer Wohnung oder durch Vergütung eines angemessenen Miethzinses.

§ 18. An dem Domkapitel sollen folgende Dignitarien bestehen:

- a) ein Domprobst, und
- b) ein Domdechant.

§ 19. Der Domprobst, dessen Präbende sich hinlänglich dotiert befindet, wird nach der bisherigen Wahlart von der Regierung des Standes Solothurn ernannt.

§ 20. Der von dem Heiligen Vater zu ernennende Domdechant übt bei dem Domkapitel die kanonische Disziplinar-Aufsicht aus.

§ 21. Demselben wird zu seinem Gehalt als Domherr an noch eine Zulage von Achteuthundert Franken zugesichert, welche von den Diozesan-Ständen nach dem im § 34 aufgestellten Massstab abgerichtet wird.

§ 22. Es kann nur eine Dignität auf den nämlichen Domherren übertragen werden.

§ 23. Die Würde eines Domprobsten und Dechanten darf niemals von einem Angehörigen des nämlichen Kantons bekleidet werden.

§ 24. Für jeden der Diozesan-Kantone muss auf Verlangen eine eigene Officialität errichtet werden.

<sup>2</sup> Dem löblichen Stande Bern wird die Anwendung des Art. I in der von der Eidgenossenschaft unter'm 18ten May 1816 in Garanzie aufgenommenen Vereinigungs-Urkunde über die Bischof-Basel'schen Lande vorbehalten und zugesichert, die da lautet: «Es wird eine Officialität im katholischen Theile des Bisthums seyn, deren Attribute die nämlichen seyn werden, wie in den übrigen katholischen Kantonen der Diözese Basel. Die Grundsätze und die Verrichtungen dieser Officialität werden in der Folge durch Übereinkunft zwischen der bischöflichen Behörde und der Regierung von Bern bestimmt werden.»

<sup>3</sup> Auf gleiche Weise sollen den übrigen Diozesan-Ständen ihre diessfalls besitzenden Einrichtungen vorbehalten bleiben.

§ 25. Dem Domstifte werden für den Gottesdienst von den Kaplänen des Stifts zum heiligen Urs und Viktor zehn an der Zahl zugegeben.

§ 26. Diese Stiftskapläne sind ohne Zuthun der übrigen Kantone aus ihren bisherigen Stiftungen zu besolden.

§ 27. Die Ernennung der Stifts-Kapläne, die aus der ganzen Diözese genommen werden können, geschieht durch ihre betreffenden Collatoren.

§ 28. An dem Ort des bischöflichen Sitzes wird auf gemeinschaftliche Kosten derjenigen Stände, die daran Antheil nehmen, ein Seminarium errichtet.

<sup>2</sup> Ausser diesem soll ohne Einwilligung der betreffenden Regierung keine Errichtung eines Seminars Statt finden können.

<sup>3</sup> Jedoch steht es jedem Kanton frey, auf seine Kosten, unter Mitwirkung des Bischofs, ein eigenes Seminarium zu errichten, in welchem Falle sich derselbe mit diesem für die daherige Einrichtung in's Einverständniss setzen wird.

<sup>4</sup> «Dabey sichern sich die löblichen Stände die Gewährleistung des landesherrlichen Aufsichtsrechtes (Jus inspectionis et cavendi) in seiner ganzen Ausdehnung über die einmal errichteten Seminarien gegenseitig zu. Über die Anwendung desselben behalten sie sich übrigens durch eine spätere Verabredung das Nähere festzusetzen, vor.»

§ 29. Die Regierung von Solothurn räumt für das Seminarium das erforderliche Gebäude ein, dessen Unterhalt sie übernimmt, ohne weder für ein't noch andres die Diozesan-Kantone in Anspruch zu nehmen.

§ 30. Für die erste innere Einrichtung des Gebäudes des Seminariums und für die Anschaffung der hierzu erforderlichen Geräthschaften, sowie für den Unterhalt der Letzter'n werden die am Seminarium theilnehmenden Kantone verhältnissmässig beytragen, nachdem ihnen der löbliche Stand Solothurn eine Übersicht der diessfallsigen Bedürfnisse und ihres Kostenbetrags vorgelegt, und die Mehrheit der Stände dieselbe genehmigt haben wird.

§ 31. Die Regierung von Solothurn gewährleistet den Unterhalt des Kirchen-Gebäudes zum Heiligen Urs und Viktor. Die dem Domstifte zu seinen gottesdienstlichen Verrichtungen nöthigen Paramente und andere Gegenstände werden aus der Stiftskustorey zum H. Urs und Viktor geliefert.

<sup>2</sup> Um hiefür nach Gebühr vollständige Vorsehung zu thun, sollen die Vacatur-Einkünfte

während den drey ersten Monaten der Erledigung des Bischofssitzes der vorbenannten Stifstkustorey zufallen.

<sup>3</sup> Bei längerer Erledigung des bischöflichen Stuhles behalten sich die Diozesan-Stände das Recht vor, den weiter fallenden Vakatur-Einkünften, Behufs der Diozesan-Verwaltung die gutfindende, fernere Bestimmung zu geben.

§ 32. Dagegen behaltet sich der löbliche Stand Solothurn vor:

- a) dass der Pfarrgottesdienst, nach wie vor, in der Stiftskirche gehalten werden könne;
- b) dass bey unvorgesehenen Fällen von Abänderungen oder Aufhebung dieses Bisthums, die Stiftskirche, das Seminarium, das Haus des Bischofs, und die Stiftskustorey niemals als Diozesan-Eigenthum angesehen werden könne;
- c) dass die Solothurnischen Kapitularen fortfahren sollen, eine eigene Corporazion zu bilden, und ihnen der Fort-Genuss ihrer Rechte, Güter und Collaturen nach der bisher üblichen Weise zugesichert bleibe, insoferne das gegenwärtige Concordat darinn keine Abänderung getroffen hat.

§ 33. Sowie das besondere Solothurnische Stifts-Vermögen jetzt und in Zukunft eigens verwaltet, so sollen dagegen auch von der wirklichen Existenz des Domstifts hinweg, alle der Diözese zufallenden Zuflüsse durch Legationen, Donationen u. s. w., wenn sie durch ausdrückliche Bestimmungen dieser zugedacht worden sind, abgesondert von jenem Stiftsvermögen, als wirkliches Diozesan-Gut verwaltet werden, und den gesammten Diozesan-Ständen im Verhältnis ihrer leistenden Beyträge zufallen.

<sup>2</sup> Donationen aller Art, welche für die Präbenden eines einzelnen Kantons gestiftet werden, gehören einzig diesem Kantone zu, und bleiben ihm bey allfälliger Theilung vorbehalten, behufs dessen sie Statt gefunden haben.

§ 34. Zur Abrechnung der Beyträge an den Gehalt des Bischofs, sowie an die übrigen, gemeinsam zu bestreitenden Unkosten der Diözese soll für die kontrahierenden Stände als Scala ihre katholische Bevölkerung, welche dem Bisthums-Sprengel einverleibt ist, dienen, und dafür bis zu einer förmlichen Ausmittlung derselben nachstehendes Verhältniss angenommen seyn, als:

|                                   |                |
|-----------------------------------|----------------|
| Für den Stand Luzern . . . . .    | 100 000 Seelen |
| Für den Stand Bern . . . . .      | 44 000 Seelen  |
| Für den Stand Solothurn . . . . . | 45 000 Seelen  |
| Für den Stand Zug . . . . .       | 14 000 Seelen  |
| Zusammen                          | 203 000 Seelen |

<sup>2</sup> In dem, auf die Ausführung der neuen Diozesan-Einrichtung nachfolgenden, nächsten Frühjahr soll eine förmliche Aufzählung der sämmtlichen, in der Diözese begriffenen, katholischen Einwohner, ohne Unterschied auf Heimathrechtigkeit und Rücksicht auf Alter, auf Anordnung der Regierungen, Statt haben.

<sup>3</sup> Diese Aufzählung wird je von zwanzig zu zwanzig Jahren zu dem nemlichen Zeitpunkt auf gleiche Weise erneuert.

<sup>4</sup> Die Regierungen überreichen das Resultat dieser Aufzählungen nach Pfarreyen oder Gemeinden abgetheilt, und mit ihrer Anerkennung und Beglaubigung förmlich bekleidet, zu Händen des Diozesan-Verbandes.

§ 35. Die Diozesan-Stände gewährleisten die ordentliche, sichere und freye Abrechnung ihres betreffenden Antheils an diese gemeinsamen Diozesan-Unkosten aus den ihnen hiefür zu Gebote stehenden Mitteln, und entschlagen sich jeder ander'n Abrechnungsweise dafür, als der so eben angegebenen, so wie jeder anderwärtigen Dotazion.

§ 36. Zu Folge der mit dem Päpstlichen Stuhle abgeschlossenen Convenzion wird der Bischof den in derselben vorgeschriebenen Eid der Treue gegen die Diozesan-Stände, je

nach dem Ermessen derselben, zu ihren Händen, entweder den sämmtlichen Abgeordneten oder einer gemeinschaftlichen Delegazion derselben ablegen.

§ 37. Da die Formel des Eides, welche die Bischöfe Seiner Päpstlichen Heiligkeit bey'm Antritt ihres Amtes abzulegen haben, so wie sie gewöhnlich lautet, keineswegs der Stellung eines Seelenhirten von Untergebenen einer nicht katholischen oder paritätischen Regierung angemessen ist, so werden die löblichen Diozesan-Stände darauf bestehen: dass ein künftiger Bischof von Basel seinen Eid nicht nach dieser Formel, sondern vielmehr nach derjenigen zu leisten habe, welche in Staaten, die unter einem nicht katholischen Fürsten stehen, wie z. B. in Preussen, Grossbritannien u. s. w. üblich ist. <sup>2</sup> Es verlangen die löblichen Diozesan-Stände, dass die Vorschrift dieses zu leistenden Eides in einer beglaubigten Abschrift, sowie bey der Eidesleistung eines jedesmaligen, neuen Bischofs der darüber abzufassende Verbal-Prozess in ordentlicher Ausfertigung ihnen zugestellt werde.

§ 38. Die löblichen Stände garantieren sich gegenseitig das Recht des Placetum Regium in seiner vollen Ausdehnung.

<sup>2</sup> Alle Publikationen des Bischofs oder seiner Delegierten, sowie die Akten der geistlichen Gerichtsbarkeit sollen dem Gutheissen der Regierungen nach darüber festzusetzenden Formen unterworfen seyn.

§ 39. Ebenso behalten sich die Diozesan-Stände ihre bisherigen Rechte, Herkommen, Freyheiten und wohlhergebrachten Übungen in kirchlichen Sachen auf's feyerlichste vor, und gewährleisten sich dieselben gegenseitig.

§ 40. Den löblichen Mitständen Aargau und Thurgau wird der freye Beytritt zu der neuen Umschreibung des Bisthums Basel, sowie zum gegenwärtigen Vertrag vorbehalten und zugesichert.

<sup>2</sup> Ebenso dem löblichen Stand Basel, entweder für seine sämmtliche katholische Bevölkerung, oder, wo er es gut finden sollte, bloss für diejenige in dem ihm durch den Wiener-Rezess vom 19ten März 1815 zugefallenen Landestheil.

<sup>3</sup> Falls die löblichen Stände Aargau und Thurgau dem Bisthums-Verbande beytreten, wird ihnen ihr Antheil am Dom-Stift, wie folgt zugesichert, nemlich: dem Stand Aargau ein residierender und zwei nicht residierende Domherren; dem Stand Thurgau ein Nicht residierender Domherr.

<sup>4</sup> Trittet einer oder mehrere der obgenannten Stände dem Bisthums-Verbande bey, so wird der jährliche Gehalt des Bischofs bis auf das Maximum von zehntausend Schweizerfranken im Verhältniss der einverleibten, katholischen Bevölkerung des betreffenden Standes vermehrt.

<sup>5</sup> Sollte die Vereinigung der sämmtlichen, obgenannten Stände Statt finden; so kann, wenn es erforderlich seyn sollte, der bischöfliche Sprengel, wegen seiner grösser'n Ausdehnung, mit einem Suffraganeus oder Weibbischof versehen werden, der vom Bischof ernannt, einen jährlichen Gehalt von zweytausend Schweizerfranken beziehen wird, welcher auf die sämmtlichen, dem Bisthumsverbande beygetretenen Stände zu vertheilen ist.

<sup>6</sup> Im übrigen treten obbenannte drey löblichen Stände in alle jene Rechte, Genüsse und Verbindlichkeiten ein, welche für die kontrahierenden Diozesan-Stände durch vorstehenden Vertrag bestimmt worden sind.

§ 41. Der ander'n, vom Bisthum Konstanz losgetrennten Löblichen Ständen bleibt der Zutritt zum neu umschriebenen Bisthum Basel auf den Fall ebenfalls vorbehalten und zugesichert, wo von Seite des päpstlichen Stuhls die Einwilligung dazu erhalten werden kann.

<sup>2</sup> Ihre daherigen Verhältnisse bleiben einer später'n Übereinkunft vorbehalten.

In Kraft dessen gegenwärtiger Akt in vier Doppeln ausgefertigt, mit der Ratifikation der höchsten Landesbehörden und daher mit den gehörigen Unterschriften versehen, sowie mit den Standes-Siegeln verwahrt worden ist.

**Zusatz-Artikel zum Vertrag zwischen den Hohen Diozesan-Ständen, den acht und zwanzigsten Märzmonat Tausend acht Hundert acht und zwanzig/: 28ten März 1828/ abgeschlossen**

Die Hohen Diozesan-Stände Luzern, Bern, Solothurn und Zug, unvorgegriffen der im Artikel acht und zwanzig des zwischen ihnen abgeschlossenen Grund-Vertrages, über die Wiederherstellung und neue Umschreibung des Bisthums Basel vom gestrigen Datum, sich vorbehaltenen, spätern Verabredung über die nähere Anwendung des sich gegenseitig gewährleisteten Jus inspectionis und cavendi für die einmal errichteten Seminarien, nehmen schon vorläufig durch gegenwärtigen Nachtrag förmlich unter sich den Grundsatz an: dass unter diesem Aufsichtsrechte der hohen Diozesan-Stände namentlich die Zustimmung derselben für den bey einem solchen Seminar anzustellenden sowohl Vorsteher, als Lehrer, sowie die volle Befugnis mitbegriffen seyn solle, durch eigene Commissarien an den Prüfungen, die mit den Alumnus eines solchen Seminars vorgenommen werden, Theil zu nehmen.

Dieser Zusatz-Artikel soll gleiche Kraft und Verbindlichkeit in sich tragen, als wäre derselbe dem obenher gerufenen Grund-Vertrage unmittelbar einverleibt.

In Kraft dessen hierüber gegenwärtiger Nachtrags-Akt in vier Urdoppeln ausgefertigt, mit der Ratifikation der höchsten Landesbehörden und daher mit den gehörigen Unterschriften versehen, sowie mit den Standes-Siegeln verwahrt worden ist.

*Anmerkung:* Der Text der Übereinkunft ist der Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt entnommen (190.510).

### III.

**Exhortationsbreve «Quod ad rem sacram» des Papstes Leo XII. vom 15. September 1828 an die Kapitularen des Domsenates der Diözese Basel betreffend die Bischofswahl und die Vorschläge zu Domherren.**

Dilectis Filiis, Praeposito, Decano, et Canonicis Capitularibus Ecclesiae Basiliensis

Den geliebten Söhnen, Propst, Dekan und Domkapitularen der Basler Kathedrale.

Leo P. P. XII.

Leo P. P. XII.

Dilecti Filii! Salutem et Apostolicam Benedictionem. Quod ad rem sacram isthuc pro locorum conditione aptius ordinandam sancimus censuimus, vos didicisse, haud ambigimus ex Apostolicis Litteris, quas in eam rem Idibus superioris Junii\* dandas curavimus. Animadvertetis profecto, quamnam ad majora Gregis istius Domini commoda comparanda Pontificiae benignitatis indulgentiam protulerimus, singulare illud privilegium Ordini vestro tribuentes, ut ex praestitutis legibus Antistitem eligatis. Gravissima quidem actio haec est, in qua exequenda id vos consilii, Deo bene juvante, suscepturos fore confidimus, quod religionis utilitas atque aeterna populorum salus efflagitare dignoscantur. *Alienis enim vos peccatis communicaretis, dicimus cum Tridentinis patribus, nisi quos digniores et Ecclesiae magis utiles judicaveritis, praefici diligenter curetis.*

Verum illud quoque pro ea, qua commendamini, prudentiae laude pensandum vobis est, florere ecclesiam, quando, ut monet Ivo Carnutensis, imperium et sacerdotium inter se conveniunt. Vestrarum proinde erit partium, eos adsciscere, quos ante solemnem electionis actum noveritis nedum praefinitis qualitatibus praefulgere, sed gubernio etiam minus gratos non esse. Id diligenter cavetis opus est, quando etiam juxta sancitas in iisdem Nostris litteris conditiones proponendae per Vos erunt

Geliebte Söhne! Gruss und Apostolischen Segen! Was Wir im Interesse der heiligen Sache nach Lage der dortigen örtlichen Verhältnisse schicklicher zu ordnen und zu verordnen für gut erachtet haben, das habt Ihr, wie Wir nicht zweifeln, aus dem apostolischen Schreiben (Bulle) entnommen, welches Wir in Bezug auf diesen Gegenstand am 7. des verflossenen Mai haben ergehen lassen. Ihr werdet gewiss wahrnehmen, welche Nachsicht päpstlicher Güte Wir zur Erwerbung grösserer Vorteile für die dortige Heerde des Herrn an den Tag gelegt haben, indem Wir Euerm Collegium das ausgezeichnete Privilegium erteilten, dass Ihr nach vorausbestimmten Gesetzen den Bischof zu wählen habt. Gewiss ist diese Handlung sehr wichtig, bei deren Vollziehung Ihr, Wir haben das Vertrauen, mit Hülfe Gottes eine solche Gesinnung fassen werdet, welche, wie deutlich zu erkennen ist, der Vorteil der Religion und das ewige Heil der Völker erfordert. Denn Ihr würdet Euch fremder Sünden theilhaftig machen, sagen Wir mit den Vätern zu Trient, wenn Ihr nicht angelegentlich dafür sorgtet, dass solche zu Vorstehern gewählt würden, die Ihr als die Würdigeren und für die Kirche Nützlicheren befunden haben werdet.

Auch das aber müsst Ihr gemäss dem Lobe der Klugheit, durch welches Ihr Euch empfehlet, erwägen, dass die Kirche blühe, wann, wie Ivo von Chartres ermahnt, weltliche und geistliche Gewalt unter sich einig gehen. Daher wird es Eure Obliegenheit sein, solche zu wählen, von denen Ihr vor dem feierlichen Wahlakt in Erfahrung gebracht habt, dass sie nicht nur durch die vorbezeichneten Eigenschaften hervorglänzen, sondern auch der Regierung nicht minder genehm seien.\*\* Hierauf müsst Ihr auch sorgfältig achtsam sein, wann von Euch, zufolge der in Unserm nämlichen Schreiben festgesetzten Bedingungen der betreffenden Regierung Vor-

Magistratui illorum notulae, ex quibus pro aliquo Pago erunt ab Episcopo Collegae Vestri renunciandi. Ea sane Nobis de vestra pietate ac fide opinio est, ut in negotio hoc prae caeteris maximi momenti mandata haec Nostra servaturos Vos esse, traditoque Vobis munere naviter perfuncturos haud diffiteamur. Vobis interim, Dilecti Filii, Apostolicam Benedictionem, coelestis praesidii auspicem, ex animo impertimur.

Datum Romae apud S. Petrum die 15. Septembris 1828, Pontificatus Nostri anno quinto.

(Sign.) Leo P. P. XII.

schlagsverzeichnisse derjenigen Männer vorzulegen sein werden, aus denen der Bischof für einen Kanton Eueren Kollegen zu ernennen haben wird. Wir haben fürwahr von Eurer Frömmigkeit und Gewissenhaftigkeit eine solche Meinung, dass Ihr in einem solchen Geschäft, das vor andern höchstwichtig ist, diese Unsere Aufträge beachten, und Wir versehen Uns von Euch, dass Ihr das Euch übertragene Amt sorgsam ausüben werdet. Euch inzwischen, geliebte Söhne, erteilen Wir von Herzen den Apostolischen Segen, der den himmlischen Beistand verspricht.

Gegeben zu Rom bei St. Peter, den 15. September 1828, Unseres Pontifikates im fünften Jahr.

(Unterz.) Papst Leo XII.

# IN DER SAMMLUNG ERSCHIENEN BISHER:

- Bd. 1: KARL FRY, Giovanni Ant. Volpe. Seine erste Nuntiatur in der Schweiz 1560–1564. XXXII-256 Seiten. 1931. Vergriffen.
- Bd. 2: ALCIDES VASELLA, Die Rechtsverhältnisse des katholischen Kirchenvermögens im Kt. Graubünden. XXIII-270 Seiten. 1933. Vergriffen.
- Bd. 3: EUGEN ISELE, Die Säkularisation des Bistums Konstanz und die Reorganisation des Bistums Basel, dargestellt mit besonderer Berücksichtigung der Entstehung und Rechtsnatur des Diözesanfonds. XXIV-470 Seiten. 1933.
- Bd. 4: HANS VASELLA, Die Grundbucheintragung der kirchlichen Güter. XIII-131 Seiten. 1938.
- Bd. 5: JAKOB KAUFMANN, Die Rechtsstellung der röm.-kath. Landeskirche und Kirchengemeinden im Kanton Aargau. VIII-196 Seiten. 1943.
- Bd. 6: ALKUIN STILLHART OFM Cap., Die Rechtspersönlichkeit der klösterlichen Verbandsformen nach kanonischem und schweizerischem Recht. XVIII-241 Seiten. 1953.
- Bd. 7: BENEDIKT WEISSENRIEDER, Die Schulhoheit. Grundlagen und Ausgestaltungsformen des staatlichen Schulrechts. XXX-310 Seiten. 1953.
- Bd. 8: URS J. CAVELTI, Die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im schweizerischen Staatskirchenrecht. XX-152 Seiten. 1954.
- Bd. 9: KONRAD NICK, Kasimir Pfyffer und die Luzerner Verfassungspolitik in den Jahren 1827-1841. XX-269 Seiten. 1955.
- Bd. 10: EUGEN ISELE, Das Freiburger Münster St. Nikolaus und seine Baulast. Rechtsgeschichte einer Kirche. 128 Seiten.
- Bd. 11: PETER JÄGGI, Das verweltlichte Eherecht. 52 Seiten. 1955. Vergriffen.

\* Dieses Datum ist unrichtig; es sollte lauten: «Nonis superioris Maji» (7. Mai).

\*\* Vgl. dazu die etwas veränderte Übersetzung in Kapt. 3, Pt. B, I, 4b).

Anmerkung: Der lat. Text des Breves und die deutsche Übersetzung sind entnommen aus: Ulrich Lumpert, Kirche und Staat in der Schweiz, Bd. III, Freiburg, Leipzig (1939), 96 ff.

- Bd. 12 : VITAL SCHWANDER, Von den Religionsdelikten. Begriff, System, Rechtsgüter, Glaubensdelikte. 117 Seiten. 1955. Vergriffen.
- Bd. 13: BEAT NOSER, Pfarrei und Kirchgemeinde. Studie zu ihrem rechtlichen Begriff und grundsätzlichen Verhältnis. XVI-176 Seiten. 1970.
- Bd. 14: JEAN-PIERRE BAGGI, La struttura giuridica dell'Imposta Ecclesiastica. Studio elaborato con particolare riguardo al Cantone Ticino. 185 p. 1971.
- Bd. 15: HERBERT WILLE, Staat und Kirche im Fürstentum Liechtenstein. 503 Seiten. 1972.
- Bd. 16: HEINRICH OECHSLIN, Die Völkerrechtssubjektivität des Apostolischen Stuhls und der Katholischen Kirche. 123 Seiten. 1973.
- Bd. 17: JOSEF BRUHIN, Die beiden Vatikanischen Konzile und das Staatskirchenrecht der Schweizerischen Bundesverfassung. Theologische Überlegungen zum Verhältnis von Kirche und Staat. 464 Seiten. 1975.
- Bd. 18: EMIL F.J. MÜLLER-BÜCHI, Philipp Anton von Segesser. Das Konzil, die Revision der Bundesverfassung und der Kulturkampf. 416 Seiten. 1976.
- Bd. 19: ULRICH A. CAVELTI, Einflüsse der Aufklärung auf die Grundlagen des schweizerischen Staatskirchenrechts. XXII-221 Seiten. 1976.
- Bd. 20: PETER EMMENEGGER, Die Finanzausgleichsbestrebungen unter den röm.-kath. Kirchgemeinden im Kanton Luzern. XXXVI.-264 Seiten. 1984.
- Bd. 21: LOUIS C. MORSACK, Zur Rechts- und Sakralkultur bayerischer Pfalzkapellen und Hofkirchen unter Mitberücksichtigung der Hauskloster. XXVIII-268 Seiten. 1984.
- Bd. 22: BERNHARD EHRENZELLER, Die Diözesankonferenz des Bistums Basel. 248 Seiten.