

Vernehmlassung

zur Aufhebung von Art. 50 Abs. 4 der Bundesverfassung betreffend die Genehmigungspflicht für die Errichtung neuer Bistümer und zur Aufhebung des Bundesbeschlusses betreffend die Lostrennung schweizerischer Landesteile von auswärtigen Bistümern

Sehr geehrter Herr Bundesrat Koller

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates hat den Bundesrat beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zur Aufhebung von Art. 50 Abs. 4 der Bundesverfassung von 1874 betreffend die Genehmigungspflicht für die Errichtung neuer Bistümer und zur Aufhebung des Bundesbeschlusses (BB) vom 22. Juli 1859 betreffend die Lostrennung schweizerischer Landesteile von auswärtigen Bistümern durchzuführen.

Die Römisch-Katholische Zentralkonferenz der Schweiz (RKZ) ist der Verband der öffentlich-rechtlichen kantonalen landeskirchlichen Körperschaften und verwandter kantonalkirchlicher Organisationen in der Schweiz. Sie unterbreitet hier ihre Stellungnahme.

Die RKZ geht von folgenden Feststellungen aus:

1. Die RKZ schlug in ihrem Beschluss vom 24. Februar 1996 in Sachen Vernehmlassung zum Entwurf einer neuen Bundesverfassung vor, im Blick auf einen allfälligen späteren Wegfall des Bistumsartikels den verfassungsrechtlichen Inhalt dieser Bestimmung zur Wahrung der Rechtssicherheit in die neue Verfassung aufzunehmen, indem die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften ausdrücklich gewährleistet wird. Die Zuständigkeit der Kantone solle nicht nur innerstaatlich, sondern auch zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge, insbesondere mit dem Apostolischen Stuhl, unzweifelhaft festgeschrieben werden. Der Bundesrat nahm dieses Anliegen im Entwurf der Bundesverfassung auf und das Parlament stimmt dem Antrag zu (Art. 72 Abs. 1 nBV).
2. Die Projektkommission «Bistumsgrenzen» der Schweizer Bischofskonferenz veröffentlichte 1980 ihren Bericht "Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz". Darin stellte sie dar, welche Beziehung zwischen dem Bistumsartikel der Bundesverfassung und den "konkordatären Bistumsverhältnissen" besteht (S. 108). Sie sprach sich generell für die Fortführung der Konkordatspolitik mit dem Apostolischen Stuhl und für ein schrittweises Vorgehen aus (S. 109-112). Dies widerspreche nicht der Autonomie der Kirche in Bistumsfragen. Sie erörterte auch die Frage: "Einzelkonkordate oder Rahmenkonkordate?" Als möglicher Inhalt eines Rahmenkonkordates sah sie unter anderem den Inhalt des Bistumsartikels vor. Damit würde die Genehmigungspflicht für die Errichtung neuer Bistümer in eine einvernehmliche Vereinbarung umgewandelt.
3. Es ist darauf zu achten, dass kein negativer Volksentscheid erfolgt. Ferner ist alles zu vermeiden, was den konfessionellen Frieden gefährden könnte.

Die RKZ nimmt wie folgt Stellung zur Vernehmlassung:

1. **Die RKZ ist der Auffassung, dass Schritte zu unternehmen sind, die zur Aufhebung des Bistumsartikels führen, insbesondere mittels Konkordatspolitik.**
2. **Die RKZ teilt die Meinung der Bischofskonferenz, dass für die gesonderte Volksabstimmung über den Bistumsartikel jener Zeitpunkt zu wählen ist, der einen positiven Ausgang verspricht.**

3. Die RKZ ist der Auffassung, dass die Durchführung einer Volksabstimmung im Jahre 2000 verfrüht ist.
4. Die RKZ legt diesem Bescheid die Stellungnahmen einzelner kantonaler staatskirchenrechtlicher Körperschaften sowie einzelner RKZ-Delegationen bei, um die unterschiedlichen Auffassungen im Detail zur Kenntnis zu bringen.

Dr. Peter Plattner	Dr. Alois Odermatt
Präsident	Geschäftsführer

Beilagen:

- Erläuterungen
- Stellungnahmen aus den Kantonen

Kopie an:

- Mitglieder der Schweizer Bischofskonferenz
- Apostolische Nuntiatur, Bern
- Institut für Kirchenrecht und Staatskirchenrecht der Universität Freiburg
- Lehrstuhl für Kirchenrecht und Staatskirchenrecht der universitären Hochschule Luzern

Vernehmlassung der RKZ

ERLÄUTERUNGEN

I. Ausgangslage

Für die Stellungnahme der RKZ sind neben den gesetzlichen Grundlagen wie Codex iuris canonici (CIC) und Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) vor allem folgende Texte von Bedeutung (in chronologischer Reihenfolge):

Beschluss der Synode 72 vom 1./2. März 1975 über die Neueinteilung der Bistümer (Basel IX, 4.5; Chur IX, 3.6; Lausanne-Genf-Freiburg 442-464; St. Gallen IX, 6.5; Sitten IX, 3.4; St-Maurice IX, 3.4

Die Synode 72 ging davon aus, dass sie Bistumseinteilung aufgrund bestehender völkerrechtlicher Vereinbarungen in einigen Diözesen eng mit der Frage der Bischofswahl verbunden ist. "Die Synode fordert für alle Diözesen eine rechtlich festgelegte Mitwirkung ortskirchlicher Gremien bei der Wahl der Bischöfe. Diese Mitwirkung muss bestehenden Mitentscheidungsformen mindestens gleichwertig sein." Die Sachkommission präziserte: Der "Entwicklungsprozess" zur Umgrenzung der Bistümer ist "insofern nicht zum Abschluss gekommen, als die gebiete einzelner Kantone nur provisorisch einem Bistum zugeordnet sind" (Basel IX, 3.6; Chur IX, 3.6; St. Gallen IX, 3.6).

Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz. Bericht der Projektkommission «Bistumsgrenzen» der Schweizer Bischofskonferenz. Schweizerisches Pastoralsoziologisches Institut (SPI), St. Gallen 1980

Die Projektkommission «Bistumsgrenzen» der Schweizer Bischofskonferenz veröffentlichte 1980 ihren Bericht "Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz". Darin stellte sie dar, welche

Beziehung zwischen dem Bistumsartikel der Bundesverfassung und den "konkordatären Bistumsverhältnissen" besteht (S. 108). Sie sprach sich generell für die Fortführung der Konkordatspolitik mit dem Apostolischen Stuhl und für ein schrittweises Vorgehen aus (S. 109-112). Dies widerspreche nicht der Autonomie der Kirche in Bistumsfragen. Sie erörterte auch die Frage: "Einzelkonkordate oder Rahmenkonkordate?" Als möglicher Inhalt eines Rahmenkonkordates sah sie unter anderem den Inhalt des Bistumsartikels vor (S. 112): Damit würde der Bundesrat von den Kantonen ermächtigt, "mit dem Apostolischen Stuhl die Reorganisation bestehender und die Umgrenzung neuer Bistümer festzulegen oder vom Apostolischen Stuhl vorgeschlagene Lösungen im Einvernehmen mit den Kantonen zu genehmigen." Ein Bundeskonkordat würde auf diese Weise die Genehmigungspflicht für die Errichtung neuer Bistümer in eine einvernehmliche Vereinbarung umwandeln.

Bischofswahlen in der Schweiz. Expertenbericht im Auftrag der Römisch-Katholischen Zentralkonferenz der Schweiz. NZN-Buchverlag Zürich 1992

Dieser Bericht zeigt, wie eng die Regelung der Bischofsbestellung mit Fragen rund um die Errichtung und Neueinteilung von Bistümern verknüpft ist (vgl. im folgenden unter II).

Beschluss der RKZ vom 24. Februar 1996 in Sachen Vernehmlassung zum Entwurf einer neuen Bundesverfassung

In diesem Beschluss nahm die RKZ zur Kenntnis, dass der Bundesrat gemäss seiner Aussage vom 23. November 1994 die Aufhebung des Bistumsartikels beantragen werde (Antwort auf die parlamentarische Interpellation von Nationalrat Leuba). Die RKZ schlug vor, im Blick auf einen allfälligen späteren Wegfall des Bistumsartikels den verfassungsrechtlichen Inhalt dieser Bestimmung zur Wahrung der Rechtssicherheit in die neue Verfassung aufzunehmen, indem die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften ausdrücklich gewährleistet wird. Die Zuständigkeit der Kantone solle nicht nur innerstaatlich, sondern auch zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge unzweifelhaft festgeschrieben werden. Der Bundesrat nahm dieses Anliegen im Entwurf der Bundesverfassung auf (Art. 84 Abs. 1 VE).

Beschluss der RKZ vom 21. März 1998 in Sachen Beschluss des Ständerates zur Streichung von Artikel 84 Absatz 1 VE über die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften

In diesem Beschluss betonte die RKZ, diese Streichung (wie auch jene von Absatz 2 über den Schutz des religiösen Friedens) sei mit dem Grundsatz der Nachführung der Bundesverfassung unvereinbar. Die Begründung des Ständerates zeige ein überholtes laizistisches Verständnis der Beziehungen zwischen Staat, Gesellschaft und Religionsgemeinschaften.

II. Sachliche Gründe, die zum BB von 1859 und zum Bistumsartikel von 1874 führten

a) Der Kanton Tessin verhandelte jahrelang mit dem Apostolischen Stuhl über die Loslösung seiner südlichen Gebiete aus der ausländischen Bistumshoheit von Como. Als diese nicht zum Erfolg führten, wandte sich die Tessiner Regierung an den Bund, worauf dieser am 22. Juli 1859 einen entsprechenden Bundesbeschluss erliess. Dies führte dazu, dass der Apostolische Stuhl den berechtigten Begehren der Tessiner Bevölkerung schliesslich stattgab. - Vgl. dazu Expertenbericht 1992, S. 112-113.

b) Die Gründe für den Bistumsartikel bildeten religiöse Spannungen um personelle Besetzungen im Kanton Genf und damit verbundene Bestrebungen betreffend eine mögliche Bistumsneugründung. Weil die Bundesversammlung den religiösen Frieden gefährdet sah, wurde schliesslich, im Sinne eines Kompromisses, der Bistumsartikel formuliert, der auch von

den katholischen Abgeordneten grossmehrheitlich mitgetragen wurde. Sinn des Artikels war es nicht, die Neugründung von Bistümern innerhalb der Schweiz (BB von 1859) oder die Änderung bestehender Bistumsgrenzen zu verhindern. Erwirkt werden wollte lediglich, dass solches nicht ohne vorgängige Konsultation und Abstimmung mit dem Bundesrat erfolgt. (Es ist dies eine Regelung, die der Apostolische Stuhl deutschen Bundesländern konkordatär zugestanden hat.)

Der Expertenbericht "Bischofswahlen" von 1992 betonte, der Bistumsartikel schränke die Religionsfreiheit "teilweise ein" (S. 11). Er diene aber "der Befriedung des Zusammenlebens zwischen den Konfessionen" (S. 65). Vgl. dazu auch den Bericht der Projektkommission «Bistumsgrenzen» der Schweizer Bischofskonferenz, S. 108.

III. Das Verhältnis zum Allgemeinen Völkerrecht und zu Art. 9 EMRK

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates nennt in ihrem Bericht "drei Hauptargumente für die Streichung des Bistumsartikels": er verletze die Religionsfreiheit (Ziffer 41), er sei diskriminierend (42) und er sei völkerrechtswidrig (43). Dazu sind einige Bemerkungen angebracht.

Die SPK hält in ihrem Bericht eigens fest, dass der Bundesrat in der parlamentarischen Vorlage zur Nachführung der Bundesverfassung sogenannten eindeutig überholte oder klar völkerrechtswidrige Bestimmungen nicht übernommen hat (S. 2-3). Der Bundesrat zählte den Bistumsartikel offensichtlich nicht dazu. Denn vor der Unterzeichnung der EMRK hat die Schweiz alle EMRK-widrigen und völkerrechtlich unzulässigen Vorschriften aufgehoben, und zwar auf dem Weg von Verfassungsrevisionen. Auf eidgenössischer Ebene betraf dies zwei Artikel, die mit Art. 9 EMRK (Religionsfreiheit) kollidierten, nämlich das Jesuitenverbot und das Klosterneugründungsverbot. Der Bistumsartikel sowie der BB von 1859 standen dem gegenüber nach übereinstimmender Meinung der schweizerischen Völkerrechtsexperten und Verfassungsrechtler dazu nicht im Widerspruch.

Die Direktion für politische Angelegenheiten in Strassburg hat auf Anfrage des Präsidiums der RKZ erneut bestätigt, dass auch die Experten des Europarates keinen Grund zur Beanstandung fanden, etwa in dem Sinn, dass eine einseitige Einschränkung (Diskriminierung) einer Religionsgemeinschaft vorliege.

Auch die Tatsache, dass bis heute niemand eine Klage beim Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Strassburg eingereicht hat und demzufolge kein Gerichtsentscheid vorliegt, weist in dieselbe Richtung.

So blieben schliesslich 1974 – nach Einführung des Frauenstimmrechts - lediglich zwei Vorbehalte: Der eine betraf die damalige Regelung der administrativen Versorgung (Fürsorgerischer Freiheitsentzug ohne richterliche Überprüfung) und der andere den Grundsatz der öffentlichen Urteilsverkündung (AS 1974 S. 2148ff, Beilage). Beide Vorbehalte sind mittlerweile durch entsprechende Gesetzesrevisionen im ZGB sowie in den Strafprozessordnungen gegenstandslos geworden.

Hier sei auch auf folgendes hingewiesen: Die Projektkommission «Bistumsgrenzen» der Schweizer Bischofskonferenz vom Juni 1980 ging nicht auf die EMRK ein. Sie sprach beim Bistumsartikel und beim Bundesbeschluss von 1859 weder von einer Diskriminierung noch von einer Verletzung der EMRK.

IV. Heutige Bedeutung des BB von 1859 und des Bistumsartikels von 1874

1. Die völkerrechtlichen Fragen werden, wie dargelegt, im Bericht der Staatspolitischen Kommission nur summarisch und damit ungenügend angesprochen. Zwar ist festzuhalten, dass der Staat eine kirchliche Oberbehörde grundsätzlich nur im Rahmen von Art. 9 u. 11

EMRK einschränken darf. Hat diese jedoch völkerrechtlichen Status, ist die staatliche Souveränität involviert. Damit verschiebt sich das Problem von der zivilrechtlichen bzw. innerstaatlichen auf die völkerrechtliche Ebene. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Oberbehörde mit völkerrechtlichem Status alleinige und abschliessende Zuständigkeit beansprucht (Can. 373 CIC).

Als Folge davon kann andererseits diese kirchliche Oberbehörde mit andern Völkerrechtssubjekten bzw. mit Staaten, Verträge auf völkerrechtlicher Ebene (Konkordate) schliessen, die sich mit den Rechten und Pflichten der Religionsangehörigen in den entsprechenden Staaten befassen. Damit liegt eine «res mixta» vor. Wäre es keine «res mixta», könnten diese Fragen aus theologischen Gründen nicht Gegenstand von Verträgen mit Staaten sein.

Das einzige kirchlich-religiöse Völkerrechtssubjekt ist der Apostolische Stuhl (vgl. dazu die ausführliche Darstellung im Bericht der Projektkommission «Bistumsgrenzen», S. 101 ff). Unter diesem Aspekt ist der Bistumsartikel nicht so sehr eine Ausnahmebestimmung, sondern eine Sondernorm im Blick auf die Tatsache, dass die Oberbehörde der katholischen Kirche völkerrechtlichen Status hat.

Den hier aufgezeigten völkerrechtlichen Fragen ist die Staatspolitische Kommission des Ständerates nicht nachgegangen. Ihre Feststellung, dass der Bistumsartikel sowie der Bundesbeschluss von 1859 Völkerrecht verletze, ist deshalb nicht fundiert.

2. Im Gefolge des Zweiten Vatikanischen Konzil kam es zu einer weitgehenden politischen Integration der Katholiken ins schweizerische Staatswesen, und zwar auch in jenen Kantonen, in welchen sie Minderheiten bildeten. Das gegenseitige Verständnis unter den Konfessionen wuchs und steht heute auf solider Grundlage. Es ist deshalb eher unrealistisch anzunehmen, die katholische Bevölkerung hätte für ein ihr wichtiges Anliegen nicht jene Unterstützung in andern Lagern gefunden, die notwendig ist, um einer Verfassungsinitiative zum Durchbruch zu verhelfen.

Andererseits wurden in den letzten Jahrzehnten seitens des Bundes oder der Kantone noch seitens des Apostolischen Stuhls keine ernsthaften Bestrebungen unternommen, wichtige hängige Rechtsprobleme bezüglich der schweizerischen Bistümer auf dem Konkordatsweg zu bereinigen. Zu denken ist insbesondere an die Situation im Bistum Chur (vgl. die Administrativgebiete Zürich und Teile der Innerschweiz).

3. Auch Sondernormen (vgl. IV,1) sollten aufgehoben werden, wenn die Gründe entfallen, die zu ihrer Schaffung geführt haben, oder wenn andere neue Umstände eintreten, die gegen eine Beibehaltung sprechen.

Ob dies heute der Fall ist, erscheint allerdings umstritten. In einer Abstimmungsdiskussion ist Opposition von nichtkatholischen Kreisen zu erwarten. Aber auch katholische Kreise werden sich melden, besonders in der deutschsprachigen Schweiz. Sie werden die Ansicht vertreten, nach den Vorgängen im Bistum Chur von 1997/98, mit der überraschenden Schaffung eines Erzbistums Vaduz, sei ein klares Signal notwendig. Es dürfe nicht noch einmal geschehen, dass Gebiete in einseitiger und die Gefühle der Bevölkerung verletzender Art hoheitlich einem Bistum zugeordnet werden, selbst wenn dies formal legaliter auf der Basis des CIC geschehen sollte.

4. Die RKZ rät deshalb zu einem schrittweisen Vorgehen. Zum einen sollte alles vermieden werden, was den konfessionellen Frieden mit andern Konfessionen, aber auch innerhalb der katholischen Bevölkerung, gefährdet. Zum andern wäre mit einem negativen Volksentscheid nichts gewonnen, dafür aber eine Menge Unfrieden gestiftet. Zum dritten konnten bisher alle Diözesanfragen konkordatär ohne weiteres geregelt werden, stets ohne Behinderung seitens

der Bundesbehörden. Der Abschluss von Konkordaten ist deshalb der sicherere Weg, um zur Aufhebung der beiden Sondernormen zu gelangen (Bundesbeschluss von 1859, Bistumsartikel von 1874). Voraussetzung im Rechtssinn können und sollen Konkordate allerdings nicht sein.

Der Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, die beiden Bestimmungen im heutigen Zeitpunkt ersatzlos aufzuheben, geht an all diesen Fragen vorbei.

Bezüglich Zeitpunkt stimmt die RKZ mit der Bischofskonferenz überein, dass für die Volksabstimmung jedenfalls derjenige Zeitpunkt zu wählen ist, der einen positiven Ausgang verspricht.

Die RKZ ist grossmehrheitlich der Auffassung, dass die Abstimmung im Jahr 2000 verfrüht ist.

Beilage:

Bundesbeschluss über die Genehmigung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Zürich, den 31. März 1999

konf/rku-9-1-vernehm-bistum-erl

Stellungnahmen aus den Kantonen

Die Römisch-katholische Zentralkonferenz der Schweiz (RKZ) ist der Verband der folgenden kantonalkirchlichen Organisationen. Das Zeichen am Rand weist auf eine Beilage hin.

ZH Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich

BE Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Bern

LU Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Luzern

UR Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Uri

SZ Römisch-katholische Kantonalkirche Schwyz

OW Verband der römisch-katholischen Kirchgemeinden des Kantons Obwalden

NW Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Nidwalden

GL Verband der römisch-katholischen Kirchgemeinden des Kantons Glarus

ZG Vereinigung der katholischen Kirchgemeinden des Kantons Zug (VKKZ)

FR Corporation ecclésiastique catholique du canton de Fribourg

SO Römisch-katholische Synode des Kantons Solothurn

BS Römisch-katholische Kirche des Kantons Basel-Stadt

BL Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Basel-Landschaft

SH Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Schaffhausen

AR Verband römisch-katholischer Kirchgemeinden des Kantons Appenzell-Ausserrhoden

AI Verein katholischer Kirchgemeinden des Kantons Appenzell Innerrhoden

SG Katholischer Konfessionsteil des Kantons St. Gallen

GR Katholische Landeskirche von Graubünden

AG Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Aargau

TG Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Thurgau

TI Diocesi di Lugano - Curia Vescovile¹

VD Fédération des paroisses catholiques du Canton de Vaud²

VS Bischöfliches Ordinariat - Diözesane Vermögensverwaltung¹

NE Fédération catholique-romaine neuchâteloise³

GE Société catholique de Genève³

JU Collectivité ecclésiastique cantonale catholique-romaine de la République et Canton du Jura

1 In den Kantonen Tessin und Wallis besteht keine kantonalkirchliche Organisation. Im Rahmen der RKZ ist daher das bischöfliche Ordinariat vertreten.

2 Die Fédération des paroisses im Kanton Waadt ist privatrechtlich organisiert, gilt aber als Gesprächspartnerin des Staates.

3 In den Kantonen Neuenburg und Genf sind Kirche und Staat getrennt.