

Dr. Urs Josef Cavelti

Elemente einer Konkordatspolitik

**Gutachten im Auftrag der
Römisch-Katholischen Zentralkonferenz der Schweiz**

März 2003

Anlass und Zweck des Auftrags der RKZ

Die Römisch-Katholische Zentralkonferenz (RKZ) schliesst alle kantonalkirchlichen Organisationen der Schweiz zusammen. Zu ihren Zielsetzungen gehört die Wahrung der Interessen der katholischen Kirche und der staatskirchenrechtlichen Körperschaften im Bereich des Staatskirchenrechtes und dessen Weiterentwicklung, damit es als modernes Religionsrecht die Grundlage bietet, um das Verhältnis zwischen Staat, Gesellschaft und Religionsgemeinschaften in der Zukunft kreativ zu gestalten.

Im Zusammenhang mit dieser Zielsetzung beteiligt sich die RKZ an Meinungsbildungsprozessen innerhalb der katholischen Kirche und im ökumenischen Umfeld, z.B. zu Verfassungsänderungen, welche die Kirchen betreffen, zur Frage der öffentlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften, zur Regelung der Kirchenmitgliedschaft oder zur Notwendigkeit oder Wünschbarkeit eines Religionsartikels in der Bundesverfassung.

Darüber hinaus fördert die RKZ die Grundlagenarbeit mit eigenen Berichten und Studien, die sie bei Fachgruppen oder einzelnen Sachverständigen in Auftrag gibt. In diesem Sinne hat die RKZ bei Dr. Urs Josef Cavelti eine Studie zum Thema «Konkordatspolitik» in Auftrag gegeben, die hiermit vorgelegt wird.

Zum Entstehungszusammenhang der Studie

In den letzten Jahren und Jahrzehnten hat das Thema «Konkordate» unter anderem in folgenden Zusammenhängen Aufmerksamkeit gefunden:

- bei der Erarbeitung eines Berichtes über eine neue Bistumseinteilung in der Schweiz (St. Gallen, 1980), der durch entsprechende Beschlüsse der Synode '72 angeregt wurde;
- beim Expertenbericht «Bischofswahlen in der Schweiz», den die RKZ in Auftrag gegeben und 1992 auf Deutsch und 1993 auf Französisch publiziert hat;
- bei der Diskussion um die Erneuerung der Bundesverfassung und die Anpassung des Religionsrechtes des Bundes
- bei der Diskussion über die Aufhebung des Bistumsartikels im Jahr 2001.

Im Zusammenhang mit der Streichung den Genehmigungsvorbehaltes des Bundes für die Errichtung von Bistümern fasste die RKZ unter anderem folgenden Beschluss: «Die RKZ erinnert an die durch die neuesten Aussagen der Bischofskonferenz bekräftigten Beschlüsse der Synode 72 und fordert deren Umsetzung durch eine aktive Konkordatspolitik. Sie erklärt sich bereit, die Bischofskonferenz dabei zu unterstützen.»

Diesen Beschluss fasste die RKZ im Einklang mit der Schweizer Bischofskonferenz. Im erläuternden Bericht schreibt der damalige Generalsekretär der RKZ, Dr. Alois Odermatt: «Die Bischofskonferenz hat versichert, Neuerrichtungen von Bistümern und die damit zusammenhängende Frage der Bischofsbestellung seien in Zukunft für alle Bistümer der Schweiz auf dem Weg von Konkordaten und Vereinbarungen zu lösen. Diese Absicht entspricht der Forderung der Synode 72, welche die Bischofskonferenz 1975 einstimmig gutgeheissen hat: «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.»

Der Vizepräsident der Schweizer Bischofskonferenz, Mgr. Kurt Koch, schrieb in einem Beitrag zum «Religionsrecht der Schweiz im Licht der Religionsfreiheit»: «Neuerrichtungen von Bistümern und die damit zusammenhängende Frage der Bischofsbestellung sind in Zukunft auf dem Weg von Konkordaten und Vereinbarungen zu lösen.» Der Grund liege darin, dass «nur der konkordatäre und damit bilaterale Weg einem Verständnis des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat» entspreche. Im Zug dieser Konkordatspolitik müssten auch die bestehenden Konkordate in jenen Punkten revidiert werden, die anachronistisch seien (in: R. Pahud de Mortanges, Hrsg., Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung, Freiburg-Schweiz 2001, 100).

Das der Idee des «Konkordats» zu Grunde liegende Modell, die Beziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften unter anderem auch durch Verträge zwischen unterschiedlichen, aber gleichwertigen Partnern zu regeln, wird heute nicht nur in Bezug auf die katholische Kirche erwogen, die sich aufgrund der Völkerrechtssubjektivität des Heiligen Stuhls in einer besonderen Situation befindet. Der evangelische Staatskirchenrechtler Ueli Friederich hat ein solches «Vertragsstaatskirchenrecht» ganz grundsätzlich als Modell in die Diskussion gebracht, um das Verhältnis von Kirchen und Glaubensgemeinschaften zum pluralistischen Staat adäquat zu regeln und zugleich dem jeweiligen Selbstverständnis der einzelnen Religionsgemeinschaften besser Rechnung tragen zu können. Dieser Ansatz wird wie folgt umrissen: «Das kantonale Verfassungsrecht und ein Rahmen-Kirchengesetz umreissen die Grundzüge des Staat-Kirche-Verhältnisses und damit den Spielraum vertraglicher Einigung, namentlich die wesentlichen Voraussetzungen und Wirkungen der öffentlichrechtlichen Anerkennung... Im Einzelfall wird das Verhältnis zwischen Staat und kirchlicher Gemeinschaft durch Vereinbarung zwischen der (je nach Regelungsgegenstand der Vereinbarung) zuständigen kantonalen Behörde und dem nach kircheneigenen Recht zuständigen Organ der Gemeinschaft konkretisiert. Möglicher Gegenstand dieser Vereinbarung ist nicht nur der allfällige öffentlichrechtliche Status als solcher, sondern zum Beispiel auch das Recht auf Erhebung von Steuern der Kirchenglieder...» (Ueli Friederich, Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat, Bern 1993, 475).

Dass konkordatäre bzw. vertragliche Regelungen des gegenseitigen Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften nicht nur für die katholische Kirche in Frage kommen, ist insofern von Bedeutung, als der Staat dieser nichts gewähren kann, was «sachbezogen nicht auch anderen anerkannten Religionsgemeinschaften gewährt werden» kann, wie der Verfasser in der vorliegenden Studie festhält.

Zur Absicht der Studie

In einem gewissen Kontrast zur geschilderten Ausgangslage und der von mehreren Instanzen, insbesondere von der RKZ selbst formulierten Absicht, die Konkordatspolitik zu fördern, steht das weitgehende Fehlen von Informationen und Entscheidungsgrundlagen in der schweizerischen staatskirchenrechtlichen Literatur. Der Gutachtensauftrag der RKZ an Urs Josef Cavelti bezweckt, diese Lücke zu schliessen. Im entsprechenden Beschluss der RKZ heisst es: «Angestrebt wird die Schliessung der Forschungslücke und

die Erarbeitung von Grundlagen, ohne dass damit ein Vorentscheid über eine künftige Konkordatspolitik verbunden ist.»

Diese sehr begrenzte und zurückhaltende Zielsetzung wird durch den Ertrag der Studie selbst bestätigt, da sie unmissverständlich festhält, dass «Initiative und Vorbereitung» von der Bischofskonferenz auszugehen hätten.

Die Veröffentlichung der Studie verfolgt ausschliesslich die Absicht, allen Interessierten einen Zugang zu notwendigen Informationen und weiterführenden Überlegungen eines anerkannten Experten im Bereich des Staatskirchenrechtes zu verschaffen. Sollten sich daraus weitere Überlegungen, Forschungen und Diskussionen im Hinblick auf eine zukunftsweisende Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat, auf die territoriale Organisation der Bistümer in der Schweiz und auf die Fragen der Mitwirkungsrechte der Ortskirchen bei den Bischofswahlen ergeben, so entspräche auch dies einem der Ziele der RKZ, zur Weiterentwicklung des Staatskirchenrechtes beizutragen.

Die RKZ dankt dem Verfasser der Studie für seine Arbeit und wünscht diesem Forschungs- und Diskussionsbeitrag interessierte Leserinnen und Leser.

Zürich, den 22. März 2003

Dr. Peter Plattner
Präsident

Dr. Daniel Kosch
Generalsekretär

Konkordate des HI. Stuhls - Concordats du Saint-Siège *

Nach dem Untergang des weströmischen Reiches erwarb der römische Pontifex im Laufe der Jahrhunderte die Stellung eines Fürsten oder Königs im Raum Mittelitalien. Damit übte er neben seiner geistlichen Gewalt auch eine weltliche aus und war somit gleichzeitig staatlicher Souverän und Oberhaupt.

Demgegenüber war der Patriarch von Konstantinopel immer nur geistliches Oberhaupt der Orthodoxie. Auch nach dem Untergang des oströmischen Reiches, bzw. der Eroberung von Konstantinopel durch die Türken, erlangte die Hohe Pforte nie die Stellung eines Staatsoberhauptes.

Als Staatsoberhaupt verkehrte der Papst mit den übrigen Staatsoberhäuptern auf völkerrechtlicher Ebene. Heute ist der Papst allerdings nur mehr Staatsoberhaupt eines Kleinstaates, d. h. von Vatikanstadt, hat aber seine Qualität als Staatsoberhaupt behalten können. Der Apostolische Stuhl hat sich damit das Privileg gesichert, weiterhin als ein Subjekt des Völkerrechtes anerkannt zu bleiben. Es ist zu beachten, dass mithin zwei Völkerrechtssubjekte bestehen, nämlich der HI. Stuhl einerseits und Vatikanstadt andererseits.

Der HI. Stuhl kann auf Grund dieser völkerrechtlichen Qualität die Interessen der Kath. Kirche auf dieser Ebene wahrnehmen und vertraglich mit andern Staaten regeln. Hiezu schliesst er völkerrechtliche Vereinbarungen und Konkordate ab, welche die Beziehungen zwischen dem HI. Stuhl einerseits und den Ortskirchen zum betreffenden Staat andererseits regeln.

Eine Analyse der jüngeren Konkordate des HI. Stuhls mit verschiedenen europäischen Staaten sowie insbesondere der Entwurf zum Konkordat mit der Slowakei zeigt, was seitens des HI. Stuhls – neben der eigenen Anerkennung als Staatsoberhaupt der Kath. Kirche – angestrebt wird:

- a) Anerkennung der kirchlichen Ämter und Institutionen als öffentliche Ämter (Bischof und Diözese, Pfarramt) und damit als juristische Personen des öffentlichen Rechts. Sie erhalten damit einen quasi-staatlichen Charakter. Dies im Gegensatz zu nicht anerkannten und damit privatrechtlichen Religionsgemeinschaften.
- b) Anerkennung der in der autonomen kirchlichen Ordnung, d. h. im kanonischen Recht, festgelegten Befugnisse der Kirchenbehörden. Dies führt zur Anerkennung innerkirchlichen Rechts im Verkehr mit Diözesen und Pfarreien.
- c) Staatlicher Schutz der Entscheide der Kirchenbehörden wie Einsetzungen und Absetzungen von Geistlichen.
- d) Anwendung der völkerrechtlichen Regeln bei Kompetenzkonflikten.

* Einführung von Dr. P. Plattner, Präsident der RKZ, anlässlich der Präsentation des Gutachtens am 22. März 2003 in Bern.

- e) Finanzielle Privilegien, Subventionen, insbesondere im Bildungsbereich sowie in der Diakonie, Garantie des Kirchenguts, Steuerbefreiung, allenfalls Expropriationsrechte, sowie Kultussteuern, wenn möglich zu Handen der Ordinariate.
- f) Besonderer strafrechtlicher Schutz der Geistlichen wie Verbot der Verhaftung ohne Einverständnis der kirchlichen Behörden; Befreiung der Geistlichen von öffentlichen Dienstpflichten, insbesondere Militärdienst.
- g) Privilegien in den Schulen für Religionsunterricht, für Seelsorge, z. B. an Spitälern und Gefängnissen, Zugang zu Radio und Fernsehen usf.
- h) Gewährung des Verwaltungszwangs zur Durchsetzung von Entscheidungen, insbesondere im Zusammenhang mit kirchlichem Eigentum.

Diese Aufzählung ist nicht vollständig. Sie zeigt aber deutlich, wo die Interessen des HI. Stuhls beim Abschliessen von Konkordaten liegen.

Es sei daran erinnert, dass die Kath. Kirche ein eigenes ausserstaatliches Kirchenrecht und damit entsprechende Organisations- und Verwaltungsstrukturen hat. Im Sinne der vorherigen Aufzählung wünscht der HI. Stuhl, dass diese Strukturen anerkannt werden, beispielsweise bezüglich der Schaffung von Bistümern und deren Änderung sowie die Ernennung der Bischöfe. Letztere Kompetenzen beansprucht der HI. Stuhl exklusiv für sich, soweit nicht Konkordate entgegenstehen und der Grundsatz *pacta sunt servanda* zum Tragen kommt.

Die Kompetenzordnung des kanonischen Rechts bedeutet auf Grund des geltenden CIC eine Konzentration der kirchlichen Macht beim HI. Stuhl und bei den Ordinariaten, welche nach kirchlicher Ordnung praktisch ausschliesslich über die Finanzmittel verfügen. Eine demokratische Mitbestimmung der Laien kennt der Kodex nicht.

Die Katholische Kirche betrachtet sich nicht nur als Glaubensgemeinschaft im geistigen Sinne, sondern als von Christus verfasstes sichtbares Gefüge, das von ihm mit hierarchischen Organen und einem eigenen Recht göttlichen Ursprungs ausgestattet ist. Dieses Selbstverständnis hat zur Folge, dass sie (anders als z.B. die Kirchen der Reformation) über alle Attribute verfügt, wie sie einem Staat zukommen. Kommt es zu einem Dissens zwischen Staat und Kirche, hat dies zur Folge, dass zwei Rechtsordnungen miteinander kollidieren können. Andererseits hat es den Vorteil, dass der Dissens nach völkerrechtlichen Regeln beizulegen ist, d. h. auf zwischenstaatlicher und nicht auf innerstaatlicher Ebene. Die Ortskirche kann damit in einem erheblichen Mass von staatlicher Einmischung und Druckversuchen geschützt werden. Dies waren unter Anderem die Motive, die den HI. Stuhl seinerzeit veranlassten, mit Nazideutschland trotz vieler Bedenken ein Konkordat abzuschliessen.

Die schweizerischen Konkordate regeln allerdings weit weniger, als hier aufgezeigt wurde. Insbesondere sprechen sie keine Anerkennung der kirchlichen Rechtsordnung und Ämter aus und überlassen die Finanzierung der Kirche vor Ort der innerstaatlichen Regelung. Im wesentlichen ist dies auf die jahrhundertealte Gemeindeautonomie zurückzuführen. Stichworte dazu sind Pfarrwahl, Verantwortung für das Gedeihen des kirchlichen Lebens, insbesondere durch zur Verfügungsstellung der nötigen finanziellen Mittel. Das Konkordat des Bistums Basel regelt deshalb z. B. nur die Finanzierung der Kosten des bischöflichen Haushalts samt der damals kleinen Verwaltung sowie der Priesterausbildung im Seminar. Sollten diese Konkordate erneuert werden, wird man den

derung im Seminar. Sollten diese Konkordate erneuert werden, wird man den schweizerischen Gegebenheiten weiterhin Rechnung tragen müssen, besonders dann, wenn man das kirchlich vertretene Subsidiaritätsprinzip ernst nimmt. Zudem wird der HI. Stuhl im eigenen Interesse sowie demjenigen der Kirche vor Ort auf lokale Gegebenheiten Rücksicht nehmen.

* * * * *

Après la chute de l'Empire romain d'Occident, le pontife romain acquit au cours des siècles un statut de prince ou de roi dans l'Italie centrale. Exerçant des pouvoirs temporels à côté de ses pouvoirs spirituels, il était à la fois un souverain et le chef de l'Eglise.

A la différence des pontifes romains, les patriarches de Constantinople sont toujours demeurés exclusivement chefs de l'orthodoxie. Même après la chute de l'Empire romain d'Orient, respectivement la prise de Constantinople par les Turcs, la Sublime Porte n'a jamais eu le statut de chef d'Etat.

En sa qualité de souverain temporel, le pape entretenait des rapports avec les autres chefs d'Etat à l'échelon du droit international. De nos jours, le pape ne règne plus que sur un Etat minuscule, à savoir l'Etat de la Cité du Vatican, mais il demeure un chef d'Etat pour ce motif déjà. Par ailleurs, le Saint-Siège en tant que tel a également qualité de sujet du droit international (depuis 1870). Il faut dès lors distinguer deux sujets de droit international distincts, soit le Saint-Siège d'une part et l'Etat de la Cité du Vatican d'autre part.

Du fait de ce statut de droit international, le Saint-Siège peut défendre les intérêts de l'Eglise catholique à ce niveau en passant des accords avec d'autres Etats. Il conclut des traités de droit international et des concordats qui fixent les relations entre les Eglises locales et l'Etat sur le territoire duquel ces dernières sont situées.

Une analyse des concordats récents conclus par le Saint-Siège avec divers Etats européens ainsi que du projet de concordat avec la Slovaquie en particulier révèle que du côté du Saint-Siège, on vise, au-delà de la reconnaissance du pape en tant que souverain de l'Eglise catholique, les objectifs suivants:

Reconnaissance des ministères et des institutions ecclésiastiques en tant qu'institutions publiques (évêque et diocèse, paroisse) et, dès lors, en tant que personnes juridiques de droit public. Ils revêtent ainsi un caractère quasi étatique. Cela à la différence des communautés religieuses non reconnues et relevant dès lors du droit privé.

Reconnaissance des compétences des autorités ecclésiastiques telles qu'elles sont définies par la réglementation autonome de l'Eglise, c'est-à-dire le droit canonique. Il en découle la reconnaissance du droit interne dans les rapports avec les diocèses et les paroisses.

Protection de l'Etat accordée aux décisions des autorités ecclésiastiques telles que la nomination ou la destitution de prêtres.

Application des principes du droit international en cas de conflits de compétences.

Privilèges financiers, subventions, en particulier dans le domaine de la formation ainsi que de la diaconie, garantie du patrimoine de l'Eglise, exonération fiscale, éventuellement droits d'expropriation, perception d'impôts de culte, si possible pour le compte des ordinariats.

Protection particulière des ecclésiastiques contre les poursuites pénales; par exemple, interdiction de procéder à des mesures d'arrestation sans l'accord des autorités ecclésiastiques supérieures; libération des ecclésiastiques de certaines obligations de servir, en particulier du service militaire.

Privilèges dans les écoles pour l'enseignement de la religion, pour l'exercice de certaines tâches pastorales, par exemple, l'aumônerie des hôpitaux et des prisons, accès à la radio et à la télévision, etc.

Garantie de pouvoir bénéficier du pouvoir de contrainte de l'Etat pour obtenir l'exécution de décisions, en particulier en relation avec les biens de l'Eglise.

Cette liste n'est pas exhaustive. Mais elle montre où se situent les intérêts du Saint-Siège lorsqu'il conclut des concordats.

Il faut rappeler que l'Eglise catholique a son propre système juridique en dehors de celui de l'Etat et dispose par conséquent d'une organisation et de structures administratives. Ainsi que le révèle l'énumération ci-dessus, le Saint-Siège aspire à ce que ces structures soient reconnues, par exemple pour ce qui touche la création de diocèses et leur modification, ou encore la nomination des évêques. En ce qui concerne ces dernières compétences, le Saint-Siège en revendique l'exclusivité, sauf dispositions concordataires contraires, et, en pareil cas, le principe *pacta sunt servanda* prévaut.

Le système de répartition des compétences du droit canonique, selon le CIC en vigueur, prévoit une concentration du pouvoir ecclésiastique entre les mains du Saint-Siège et des ordinariats, lesquels, selon l'ordre juridique ecclésiastique, dispose pratiquement de tout pouvoir sur les moyens financiers. Le Codex ne connaît pratiquement aucun droit de participation démocratique des laïcs.

L'Eglise catholique ne se considère pas seulement comme une communauté de croyants au sens spirituel du terme, mais comme l'entité visible instituée par le Christ, et qui a été dotée par lui d'organes hiérarchiques et d'un droit propre d'origine divine. Cette conception que l'Eglise a d'elle-même a pour conséquence qu'elle est dotée de tous les attributs des Etats (à la différence par exemple des Eglises de la Réforme). En cas de dissensions entre l'Etat et l'Eglise, cette situation a pour effet que deux ordres juridiques peuvent entrer en conflit. Mais, elle présente néanmoins cet avantage que le différend devra être résolu conformément aux normes du droit international, c'est-à-dire à l'échelon des relations entre Etats et non pas au niveau interne. L'Eglise locale jouit ainsi d'une très bonne protection contre l'ingérence de l'Etat dans ses affaires et des tentatives d'exercer des pressions sur elle. Ce sont là notamment les raisons qui avaient incité le Saint-Siège en son temps à conclure un concordat avec l'Allemagne nazie, malgré de nombreuses réserves.

Le contenu des concordats suisses est toutefois beaucoup moins étendu que la liste dressée plus haut. En particulier, ils n'affirment aucune reconnaissance de l'ordre juridique et des institutions canoniques, et laissent la réglementation du financement de l'Eglise locale aux règles étatiques internes. Cet état de choses doit être attribué pour l'essentiel à l'autonomie communale, consacrée depuis des siècles. Les grands principes en sont *l'élection du curé, la responsabilité du bon fonctionnement de la vie ecclésiastique, en particulier par la mise à disposition des moyens financiers nécessaires*. Le concordat du diocèse de Bâle de 1828 ne règle, par exemple, que le financement des coûts d'entretien de l'évêque, de la petite administration prévue à l'époque ainsi que de la formation des prêtres au séminaire. Si ces concordats venaient à être renouvelés, on devrait continuer à prendre en compte les données propres à la Suisse, surtout si l'on s'en tient à la lettre le principe de subsidiarité soutenu par l'Eglise. En outre, le Saint-Siège devrait respecter les données locales, dans son propre intérêt et dans celui de l'Eglise du lieu.

Frauenfeld, le 18 mars 2003

Peter Plattner, docteur en droit

Inhalt

<i>I.</i>	<i>Begriff und Geschichte</i>	13
<i>II.</i>	<i>Die heutige Konkordatspolitik des Apostolischen Stuhls</i>	15
<i>III.</i>	<i>Interessen und Grenzen staatlicher Konkordatspolitik</i>	17
1.	Das öffentliche Interesse als Voraussetzung	17
2.	Gebot der Gleichbehandlung ¹⁸	
	a) Inhalt des Gleichheitsprinzips	18
	b) Konkordat als Qualifizierung	20
	c) Gleichbehandlung und Parität	20
	d) Neue Relevanz der Bundesebene?	20
3.	Religiöse Neutralität	21
4.	Inhaltliche Grenzen	21
	a) Rechtsstellung der Kirche im Staat	21
	b) Keine Bindungen in staatlichen Belangen	21
	c) Beschränkte Interessenvertretung	22
<i>IV.</i>	<i>Konkordate als völkerrechtliche Verträge</i>	23
1.	Die völkerrechtliche Zuständigkeit	23
2.	Mitwirkung der Kantone	23
3.	Die Konkordate insbesondere	24
4.	Bisherige und neue Konkordatspraxis	26
5.	Sonderfall: schweizerisches Gesamtkonkordat	27
<i>V.</i>	<i>Besondere Probleme der Konkretisierung einer Konkordatspolitik</i>	29
1.	Besonderheiten der Ausgangslage	29
2.	Die zwei Ebenen: Bistum – Kanton	29
3.	Konkordat und Staatskirchenrecht	30

4.	Typen konkordatärer Regelungen	31
	a) Administraturen – Ergänzungen zu Konkordaten	32
	b) Neue Bistümer – Änderung bestehender Konkordate	33
	c) Bistumsänderungen in nicht konkordatären Gebieten	36
<i>VI.</i>	<i>Konkordate als kirchenpolitische Maxime</i>	38
1.	Initiative und Vorbereitung der Bischofskonferenz	38
2.	Konkordatspolitik der Kantone	40
3.	Ökumenische Dimension	40
<i>VII.</i>	<i>Position und Möglichkeiten der Kantonalkirchen</i>	42
1.	Position zwischen Kirche und Staat	42
2.	Ausrichtung auf den kirchlichen Zweck	42
3.	Innerkantonale Vorbereitung	43
<i>VIII.</i>	<i>Zusammenfassungen - Résumés</i>	
	Deutsche Version	44
	Version Française	49

Elemente einer Konkordatspolitik

Die katholische Kirche besteht in und aus Bistümern. Die Bistümer sind Teilkirchen, in denen die Kirche Christi wahrhaft wirkt (Lumen gentium N 23, Christus Dominus N 11). Ihre Errichtung erfolgt frei durch den Apostolischen Stuhl, wobei neben den primär pastoralen auch gesellschaftliche und nationale Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

In der Schweiz ist die Bistumsteinteilung unvollständig geblieben. Von den Rechtsgrundlagen her gibt es drei Arten von Kirchensprengeln: Sozusagen den kirchenrechtlichen Regelfall bilden die Bistümer Sitten, Lausanne-Genf-Freiburg und Chur (bezüglich Graubünden, exkl. Puschlav und Schwyz). In Konkordaten der Kantone und (teils) des Bundes mit dem Apostolischen Stuhl wurden die Bistümer Basel, St. Gallen und Lugano vertraglich vereinbart. Lediglich provisorisch der Leitung des Bischofs von Chur unterstellt sind die Kantone Zürich, Ob- und Nidwalden, Uri und Glarus; Appenzell Inner- und Ausserrhoden sind schliesslich Administrationsgebiete des Bischofs von St. Gallen.

Mit der Aufhebung des Bistumsartikels der Bundesverfassung am 10. Juni 2001 ist die katholische Kirche bei Errichtung oder Veränderungen von Bistümern in der Schweiz nicht mehr an die Genehmigung der Bundesbehörden gebunden. Die im 19. und 20. Jahrhundert abgeschlossenen Konkordate haben aber ihre rechtliche Gültigkeit unverändert beibehalten. Es können auch neue Konkordate nach den Normen des Völkerrechts abgeschlossen werden, sofern ein politischer Wille und ein gegenseitiges Interesse der Vertragspartner vorliegt. Die Änderung bestehender Bistumsgrenzen ist in weiten Teilen der Schweiz an eine Revision oder an Ergänzungen von Konkordaten gebunden. Die Weiterentwicklung der Konkordatspraxis kann insofern stets konkret werden. Die nachfolgenden Darlegungen gelten den vielschichtigen rechtlichen, kirchenpolitischen und staatlichen Voraussetzungen, die bei einer Konkordatspolitik in der Schweiz zu beachten wären. Optionen anzuregen ist nicht Aufgabe dieser Studie.

I. Begriff und Geschichte

1. Das Konkordat ist ein zwischen dem Apostolischen Stuhl und einem Staat abgeschlossener Vertrag, mit welchem Fragen, die sowohl für die Kirche wie den Staat von Interesse sind, einvernehmlich geregelt werden. Als älteste Vereinbarung gilt das Wormser Konkordat von 1122, welches den Investiturstreit beendete. Nach langen überwiegend rechtstheoretischen Auseinandersetzungen um die rechtliche Qualifikation (Privilegientheorie bzw. Legaltheorie) ist heute unbestritten, dass Konkordate echte völkerrechtliche Verträge darstellen. Sie werden von anerkannten Völkerrechtssubjekten zur ge-

meinsamen Rechtssetzung eingegangen und auch formell in typisch völkerrechtlichen Formen abgeschlossen.¹

2. Die Epoche neuzeitlicher Konkordate wird eingeleitet durch das Konkordat mit Napoleon (1801), das erste Vertragswerk mit einem säkularisierten Staat.² Mit der Zerschlagung der Reichskirche und der Säkularisierung aller deutschen Fürstentümer (1803) entstand Handlungsbedarf zur Neustrukturierung mittels Übereinkünften.³ 1817 wurde als erstes das Konkordat mit Bayern abgeschlossen; es folgten die Konkordate bzw. Zirkumskriptionsbullen für Preussen (1821), die Oberrheinische Kirchenprovinz (1821) und Hannover (1824).⁴ In die gleiche Periode fallen auch die Konkordate betreffend das reorganisierte Bistum Basel (1828) mit den Kantonen Bern, Luzern, Solothurn und Zug, sodann Aargau, Thurgau und Basel, sowie das Konkordat über die Reorganisation des 1823 gegründeten Bistums St. Gallen (1845). Der restaurative Zeitgeist, in dem diese Konkordate abgeschlossen wurden, liess auch Elemente des Staatskirchentums einfließen. Zuzugabe der politischen Umwälzungen vorab im deutschsprachigen Raum sind nach dem ersten Weltkrieg die Konkordate mit Deutschland, Österreich und Italien erneuert worden. Sie waren gekennzeichnet durch die stark säkularisierten Staatswesen und die kirchliche Koordinationslehre von Kirche und Staat, wie sie sich im Kodex 1917 niederschlug; sie sollten auch Stabilität in die Beziehungen von Kirche und Staat bringen.⁵ Die stabilen politischen Verhältnisse in der Schweiz sind der eigentliche Grund, dass die Konkordate betreffend die Bistümer Basel und St. Gallen zu den ältesten noch heute rechtsgültigen völkerrechtlichen Verträgen des Apostolischen Stuhls gehören.

¹ Heribert Franz Köck, Die völkerrechtliche Stellung des Heiligen Stuhls, Berlin 1975, S. 316; 339ff, 403ff. – Die deutsche Doktrin hat teilweise das Konkordat als völkerrechtlichen Vertrag, nicht aber als Vertrag ‚sui generis‘ mit voller Rechtsverbindlichkeit in Frage gestellt. Vgl. Alexander Hollerbach, Kirchen unter dem Grundgesetz, in: VVDStrL Heft 26, Berlin 1968; ders., Die staatsvertraglichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Joseph Listl/Dietrich Pirson, Handbuch des Kirchenrechts I, 2.Aufl. S. 272 ff.

² Das Napoleon-Konkordat (1801) hat seine Gültigkeit teilweise bis heute behalten und wird noch angewendet für das Elsass und Lothringen (Diözesen Strassbourg und Nancy).

³ Die Kirche hatte die Bistümer zu reorganisieren und die Staaten mussten die aus den Säkularisierungen einkassierten Gelder zweckgebunden zur Dotation der neuen Bistümer einbringen.

⁴ Die Zirkumskriptionsbullen deutscher Bistümer sind formell innerkirchliche Erlasse. Sie waren aber inhaltlich mit den deutschen Fürsten abgesprochen und erhielten mit der Publikation der Bulle auch staatliche Verbindlichkeit. Das eigentliche Konkordat bildeten die mündlichen Absprachen. Die koordinierten staatlichen und kirchlichen Rechtsakte (kirchlich: durch Bulle und Breve; staatlich: durch deren Publikation als Gesetz) galten als im mündlichen Konkordat vereinbarte Ausführungsbestimmungen. Vgl. Köck, S. 322.

Die Bulle ‚Imposita humilitatis‘ vom 16.12.1824, mit welcher der Kanton Schwyz dem Bistum Chur einverleibt wurde, trägt alle Elemente einer ‚bulla concordata‘ bzw. einer Zirkumskriptionsbulle. Vgl. Alois Riklin (Hrsg.), Bischofswahlen in der Schweiz. Expertenbericht im Auftrag der römisch-katholischen Zentralkonferenz, Zürich 1992, S. 120.

⁵ Lettland 1922, Bayern 1924, Polen 1925, Rumänien 1927, Litauen 1927, Italien 1929, Preussen 1929, Baden 1932, Österreich 1933, Portugal 1940 und Spanien 1953.

II. Die heutige Konkordatspolitik des Apostolischen Stuhls

1. Das II. Vatikanische Konzil hat mit der neuen Positionierung der Kirche im Verhältnis zu den politischen Gemeinschaften (Staaten) auch der Konkordatspolitik neue Impulse verliehen. Zwischen 1965 und 2000 sind rund 70 Konkordate abgeschlossen worden. Über 20 Verträge brachten Anpassungen der bestehenden Konkordate mit Deutschland und Österreich. Ebenso zahlreich sind die Vereinbarungen zur Regelung nur einer bestimmten Einzelfrage.⁶ Von besonderem Interesse sind die Konkordate von 1994 über die Errichtung neuer Bistümer in Deutschland (Erzbistum Hamburg, Bistümer Magdeburg, Erfurt und Görlitz). Getrennt von den Bistumserrichtungen sind zusätzlich Konkordate mit den neuen Bundesländern vereinbart worden. Ergänzungen und Fortentwicklung bestehender Vereinbarungen erfolgten mit den beiden Konkordaten in der Schweiz über die Errichtung des Bistums Lugano (24. Juli 1968) und mit dem Zusatzkonkordat über den Anschluss der Kantone Basel-Stadt, Basel-Land und Schaffhausen und den Beitritt des künftigen Kantons Jura (2. Mai 1978) an das Bistum Basel. Die neu vereinbarten Konkordate mit Ländern mit katholischer Bevölkerungsmehrheit (Spanien, Polen, Kroatien und Litauen; sodann Kolumbien) zeichnen sich durch die alle Bereiche umfassenden Inhalte aus; sie sind selbst nach Sachkriterien in Einzelvereinbarungen aufgeschlüsselt (Vereinbarungen über juristische Dinge, sodann über Schule und Kultur, über die Armeeeselsorge und die finanziellen Fragen). Schliesslich sind die Lateranverträge zwischen Italien und dem Apostolischen Stuhl in wesentlichen Teilen revidiert worden (18. Februar 1984).

2. Der geistige Hintergrund der Konkordatspolitik ist im II. Vatikanum grundgelegt. Im Verhältnis zum pluralistischen Staat wird an Stelle der beidseitigen Souveränität (Leo XIII. Enzyklika ‚Immortale Die‘) die gegenseitige Unabhängigkeit und volle Autonomie zum Ausgangspunkt genommen (Gaudium et Spes N 76/3). Gemeint ist die Unabhängigkeit und Freiheit der Kirche, ihr institutionelles Gefüge selbst zu bestimmen und im Staat zu rechtlichen Anerkennung zu bringen. Sodann basiert die Konkordatspolitik auf dem Recht in wahrer Freiheit den Glauben zu verkündigen, die eigene Soziallehre kundzumachen, den kirchlichen Auftrag unter den Menschen ungehindert zu erfüllen und schliesslich auch politische Angelegenheiten einer sittlichen Beurteilung zu unterstellen (GS 76/6). Im Ingress zu den neuen Konkordaten mit mehrheitlich katholischen Ländern wird jeweils ausdrücklich auf die Prinzipien des Vatikanums II und die Normen des Kirchenrechts verwiesen.⁷ In den Konkordaten mit den deutschen Bundesländern wird diffe-

⁶ In Deutschland galten die Anpassungen vorwiegend dem Schulbereich aller Stufen; in Österreich standen Anpassungen an die Geldwertverhältnisse im Vordergrund. Unter den Einzelregelungen finden sich jene für die Armeeeselsorge in südamerikanischen Ländern, die auch für die Polizeikräfte gelten, und Sonderfälle wie etwa das Übereinkommen mit Israel oder mit Usbekistan.

⁷ Im Konkordat mit Spanien wird thesenhaft formuliert, dass das Vatikanum II als grundlegende

renzierter von der Eigenständigkeit von Staat und Kirche und ‚dem gegenseitigen Respekt für das Selbstbestimmungsrecht‘ gesprochen (Mecklenburg-Vorpommern). Ein besonderer Akzent wird auf die Festigung des Verhältnisses von Staat und Kirche in einem freundschaftlichen Geist gelegt (Thüringen, Sachsen), auf das gemeinsame Anliegen, die Menschenwürde und Menschenrechte zu achten, und auf die Einsicht, dass christlicher Glaube, kirchliches Leben und caritatives Wirken einen Beitrag für das Gemeinwohl und den Gemeinsinn des Bürger in einem pluralistischen Staat leiste.

3. Aus dem Selbstbestimmungsrecht und der freien Religionsausübung im umfassenden Sinn ergeben sich auch die wesentlichen Konkordatsinhalte. Offenkundiges Bestreben ist es, das kanonische Recht in wesentlichen Teilen auch im Staat wirksam werden zu lassen. Dies betrifft in erster Linie die institutionellen Aufbau der Kirche und ihre zahlreichen Institutionen. Die Errichtung von Bistümern und deren territoriale Veränderung wird konsequent aus allen Konkordaten ausgeklammert bzw. der ausschliesslichen Befugnis des apostolischen Stuhls unterstellt.⁸ Ausgenommen wurden lediglich Bistumserrichtungen in Deutschland, da das Reichskonkordat (1933) den Bundesländern eine Mitsprache einräumt (Reichskonkordat Art. 11). Den Bistümern rechtlich gleichgestellt sind die Pfarreien und andere Gebietssprengel. Zivilrechtliche Anerkennung erhalten ausserdem alle kirchlichen Institutionen, sobald sie kanonisch errichtet sind, dh. gemäss kirchlichen Bestimmungen die Rechtssubjektivität erhalten haben, vorab die Institute des geweihten Lebens (Orden, Kongregationen, Personalprälaten und andere religiöse Körperschaften und deren Niederlassungen). Diese Regelungen sind sehr weitreichend. Ob mit der staatlichen Anerkennung eine solche im öffentlichen oder privaten Recht gemeint ist, wird nirgends ausgeführt; tendenziell sind sie auf die öffentlich-rechtliche Anerkennung ausgerichtet. Gleichermassen offen ist, ob sich die Übernahme von Kirchenrecht auf die Bildung juristischer Personen und deren Vertretungsregelung beschränkt oder auch auf die kirchenrechtlichen Vorschriften der Leitung bzw. des Rechtsverkehrs.⁹

4. Zur Organisationsfreiheit zählt auch die vom Staat unabhängige Besetzung aller kirchlichen Ämter. Insbesondere die Bischofswahlen vollziehen sich in ausschliesslich kirchlicher Kompetenz. Die frühere staatliche Mitwirkung in Spanien ist auf die Möglichkeit der Geltendmachung von Bedenken ‚allgemein politischer Natur‘ begrenzt, die der Apostolische Stuhl ‚frei würdigt‘.¹⁰ Im neuen Erzbistum Hamburg wird die Regierung lediglich vor

Prinzipien für die Beziehungen zu den Staaten sowohl die gegenseitige Unabhängigkeit beider Seiten, wie auch die gesunde Zusammenarbeit festlege, und dass die Freiheit der Kirche grundlegendes Prinzip der Beziehungen sei; AAS 68, 1979, S. 509.

⁸ Dies trifft auch für Staaten zu, die bis anhin ein ausgedehntes konkordatäres Mitwirkungsrecht hatten, wie Spanien oder Italien.

⁹ Die geistliche Leitung der kirchlichen Institutionen liegt klar bei der Kirche. Aufmerksamkeit verdient jedoch ein Passus im spanischen Konkordat vom 3.1.1979 Art. 1 Abs. 4: «Um den Umfang und die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit (gemeint sind Institute des geweihten Lebens) und daher ihre Verfügungsbefugnis über das Vermögen zu bestimmen, wird man sich an die Bestimmungen des Kirchenrechts halten, das in diesem Fall als Satzungsrecht gilt».

¹⁰ Dies ist eine Abschwächung auch gegenüber der frühern sog. politischen Klausel, wie sie noch

der Publikation über die Person des Gewählten orientiert, und ein gleiches gilt für Litauen, wo selbst die Mitteilung einzig ‚per cortesia‘, dh. ohne Rechtspflicht erfolgt.

In den nachkonziliären Konkordaten nehmen sodann die Bestimmungen über die kirchliche Freiheit in der Erfüllung der pastoralen Arbeit einen breiten Raum ein. Darunter fallen einzelne Sondervorschriften für die Geistlichen, sodann Schutzbestimmungen für die Kultusausübung, für kirchliche Gebäude, der freie Zugang zur Öffentlichkeit in Wort und Medien, das Recht durch Jugendorganisationen pastoral zu wirken und schliesslich das Recht auf Pastoration in staatlichen Anstalten (Gefängnissen, Kranken- und Heilanstalten) und auf caritatives Wirken. Eine dritte Kategorie von Bestimmungen bezieht sich auf Fragen der Freiheit des Religionsunterrichts und auf die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kunst und Kulturgüter. Schliesslich finden sich Bestimmungen mit der Garantie, Güter erwerben zu können, über die Befreiung von staatlichen Steuern oder auf direkte oder indirekte Hilfe des Staates in finanziellen Belangen.

im Preussen-Konkordat von 1929 (Art. 6) galt; dort verpflichtete sich der Apostolische Stuhl bei politischen Bedenken der Regierung eine Bestätigung (der Kapitelswahl) nicht vorzunehmen.

III. Interessen und Grenzen staatlicher Konkordatspolitik

Konkordate bilden einen Teil der Kirchenpolitik. Kirche und Staat anerkennen die Religionsfreiheit als Grundlage ihrer Beziehungen, und damit auch die grundlegende Trennung von staatlichen und kirchlichen Bereichen. Daraus ergeben sich gewisse immanente Grenzen konkordatärer Vereinbarungen. Unverhandelbar sind für die katholische Kirche, was sie abgestützt auf Evangelium und Tradition als ‚göttliches Recht‘ definiert, wie etwa ihre grundlegend hierarchische Verfassung, die auf Papst- und Bischofsamt gründet, sowie die damit unmittelbar zusammenhängenden Leitungsbefugnisse im Bereich des Glaubens- und Sakramentenverwaltung und der Seelsorge. Aus der Sicht des Staates – sowohl des Bundes wie der Kantone – sind unaufgebbare Richtpunkte die Wahrung der religiösen Neutralität des Staates, die Verwirklichung der Rechtsgleichheit und der religionsrechtlichen Parität.

1. Das öffentliche Interesse als Voraussetzung

Die Religionsfreiheit ist primär ein Individualrecht, ein Abwehrrecht des einzelnen gegen Eingriffe des Staates in die Bildung und Ausübung religiöser Überzeugung. Als kollektive Kultusfreiheit hat die Religionsfreiheit auch Bezüge zu den Religionsgemeinschaften selbst. Die Religionsfreiheit als Abwehrrecht wird zunehmend ergänzt durch die sog. positive Religionsfreiheit. Ihr liegt der Gedanke einer näheren positiven Ausgestaltung des Verhältnisses von Kirche und Staat zu Grunde. Sie wächst aus der Wahrnehmung der allgemeinen gesellschaftlichen Bedeutung der Kirchen und Religionsgemeinschaften, insbesondere in ihren erzieherischen, sozialen, kulturellen und sinnvermittelnden Leistungen. Der Sozial- und Kulturstaat sucht zu den Religionsgemeinschaften eine positive Rechtsbeziehung wie zu andern relevanten gesellschaftlichen Kräften.¹¹ Die Aufrechterhaltung von Rechtsbeziehungen knüpft sodann nicht unwesentlich an die traditionellen Bindungen, die zwischen den beiden Gemeinschaften seit Jahrhunderten bestehen. Damit ist auch das Element der Stabilität der Beziehungen, die Durchsicht in der Organisation und in wesentlichen kirchlichen Entscheidungsabläufen involviert. In einem Land mit verwurzelter demokratischer Tradition ist dies tief verankert.¹² Dies gilt im Prinzip für alle Religionsgemeinschaften.

¹¹ Herbert Kalb, Errichtung der Erzdiözese im Lichte des Völkerrechts und des Liechtensteinschen Verfassungsrechts, in: Herbert Wille/Georges Baur (Hrsg.), Staat und Kirche. Grundsätze und aktuelle Probleme, Vaduz 1999, S. 196 f. Dieter Kraus, Schweizerisches Staatskirchenrecht, Tübingen 1993, S. 85 f.

¹² Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Seiler und Jaeger (Amtl. Bulletin NR 5.10.1990 S. 1928-30), Ziff. 4: «Vertreter des EDA haben dem Nuntius wiederholt dargelegt, dass die in der Schweiz tief verwurzelten direkt-demokratischen Prinzipien sich nicht nur auf die politischen Entscheidungsprozesse, sondern traditionell auch auf die kirchlichen Bereiche auswirken. Es ist daher begreiflich, dass die Vorgehensweise des Hl. Stuhls bei der Ernennung des Weihbischofs und späteren Bischofs Haas bei weiten Teilen der Bevölkerung Unverständnis ausgelöst hat».

Ob sich das öffentliche Interesse des Staates, rechtliche Beziehungen im Sinne der positiven Religionsfreiheit zu fördern, auch im politischen Handeln umsetzt, kann nicht theoretisch, sondern nur aus der je aktuellen Situation und der bestehenden Tradition beantwortet werden.

Auf Grund des Selbstverständnisses der katholischen Kirche ist das Konkordat ein angemessenes Instrument, die öffentlichen Interessen umzusetzen. Die Bistümer als Teilkirchen sind in ihrem Bestand und Wirken auf die weltweite und damit auch internationale Organisation der Kirche zurückgebunden.¹³

2. Gebot der Gleichbehandlung

a) Der Grundsatz, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind (Art. 8 BV), ist auch auf juristische Personen – und damit auf die Religionsgemeinschaften – anzuwenden. Gleichbehandlung durch alle staatlichen Organe ist bei gleichen Sachverhalten erfordert; Ungleiches ist auch ungleich zu behandeln. Von der Organisation her betrachtet besitzt die katholische Kirche exemplarisch eine weltumspannende einheitliche hierarchische Struktur mit selbständigen, aber unter sich und dem Papst verbundene Teilkirchen.¹⁴ Aufgrund ihrer geschichtlich gewachsenen Völkerrechtsfähigkeit erweist sich das Konkordat als geeignetes Instrument, teilkirchliche Regelungen innerhalb eines Landes zu finden und festzulegen. Diese gegenüber anderen Religionsgemeinschaften anders geartete Organisation macht das Konkordat mit dem Gebot der Rechtsgleichheit kompatibel.¹⁵

Der Gesetzgeber muss allerdings bereit sein, bei gleichen Voraussetzungen – insbesondere bezüglich der gesellschaftlichen Relevanz – auch anderen Religionsgemeinschaften möglichst gleichwertige Instrumente des Zusammenwirkens bereitzustellen. Für Religionsgemeinschaften, die – in ihrer rechtlichen Organisation - abschliessend auf kantonaler oder nationaler Ebene basieren, sind andere Rechtsformen zu finden, wie beispielsweise der öffentlichrechtliche Vertrag eines oder mehrerer Kantone oder eine Gesetzgebung, die in der Vorbereitung von einer Religionsgemeinschaft mitgeprägt wird und damit faktisch auf einem Konsens beruht.¹⁶

¹³ Der aufgehobene Bistumsartikel der BV war u.a. auch Ausdruck des öffentlichen Interesses des Staates an der Organisation der Teilkirchen. Die Abschaffung war nicht motiviert durch die Bedeutungslosigkeit der Frage. Der Genehmigungsvorbehalt wurde abgeschafft, weil er eine einseitige staatliche Massnahme darstellte und faktisch nur die katholische Kirche betroffen hat.

¹⁴ Vgl. Konzilstexte: Kirchenkonstitution (LG) N 23; Hirtenaufgabe der Bischöfe (CD) N 11.

¹⁵ Christoph Winzeler, Strukturen einer ‚andern Welt‘. Bistumsverhältnisse im schweizerischen Bundesstaat 1848-1998, Freiburg 1998, S. 30 ff; betreffend die anderen christlichen Kirchen in der Schweiz S. 235-264. Cla Reto Famos, Die öffentlichrechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Lichte des Gleichheitsprinzips, in FVRR Bd. 6, Freiburg, 1999, S. 98 ff.

Die Vereinbarkeit von Konkordaten mit der Rechtsgleichheit wird in Deutschland zunehmend kritischer beurteilt; vgl. Knut Walf, Wie sinnvoll sind heute noch Konkordate und Kirchenverträge, in: Richard Puza/Abraham Peter Kustermann, Neue Verträge zwischen Kirche und Staat (Freiburger Veröffentlichung aus dem Gebiet von Kirche und Staat, Bd. 46), Freiburg, 1996, S. 121 ff.

¹⁶ In Deutschland wurde den Kirchenverträgen mit den reformatorischen Kirchen Verfassungsrang eingeräumt und damit ein Ausgleich zu den Konkordaten geschaffen. Vgl. Joseph Listl (Hrsg.),

b) Der Abschluss von Konkordaten bedeutet eine Qualifizierung der katholischen Kirche. Diese besteht in der Form öffentlichrechtlicher Anerkennung der vertraglich konstituierten Teilkirchen.¹⁷ Ein Anspruch auf öffentlichrechtliche Anerkennung besteht anerkanntermassen nicht. Das Gleichheitsgebot lässt bei Sachverhalten, die sowohl Gleiches wie Ungleiches enthalten, einen Ermessensspielraum für den Gesetzgeber offen.¹⁸ Die Rechtfertigung juristischer Unterscheidungen ist zumindest teilweise mit den jeweils vorherrschenden gesellschaftlichen Haltungen verbunden bzw. konkret mit der aktuellen Bedeutung der Religionsgemeinschaften im gesellschaftlich-politischen Kontext. Unverkennbar bedürfen jedoch die öffentlichrechtliche Anerkennung bzw. die Nicht-Anerkennung einer zunehmend differenzierten Rechtfertigung.

c) Unter Gleichberechtigung wurde traditionell von den Kantonen im wesentlichen die Parität zwischen der katholischen und den evangelischen Kirchen verstanden. Diese Betrachtungsweise ist zu schematisch. Die zunehmende Veränderung der Bevölkerung verlangt religionspolitisches und nicht mehr konfessionelles Denken. Auch hier liegt ein Ansatzpunkt, den geltenden Kriterienkatalog für eine Qualifizierung von Religionsgemeinschaften zu verfeinern.¹⁹

d) Konkordatspartner sind aufgrund von Art. 72 Abs. 1 BV in erster Linie die Kantone. Mit einem Gesamtkonkordat für das ganze Gebiet der Schweiz (vgl. Ziff. IV/5) würde sozusagen eine zusätzliche Dimension des öffentlichen Interesses zur Institution Kirche eröffnet. Damit könnte auch die Frage der Rechtsgleichheit unter den Religionsgemeinschaften neue Aspekte erhalten. Religionsgemeinschaften mit gesamtschweizerischer Verbreitung oder föderative Zusammenschlüsse zur Stärkung der eigenen Identität vor allem auch nicht christlicher Gemeinschaften können – je multikultureller die Gesellschaft wirklich wird – ein neu wahrzunehmendes öffentliches Interesse bewirken. Ziel der Bundespolitik müsste es dann sein, ein eidgenössisches Instrument zur Verfügung zu stellen, dass solche Zusammenschlüsse erleichtert und sichtbar macht. Welches die dafür angemessene Form ist, ist offen.²⁰

Handbuch des Kirchenrechts, Regensburg, 1983, S. 1016. Vgl. FN 1. Zur Frage einer solchen Option für die Schweiz: Ueli Friederich, Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat, Bern 1993, S. 475 ff. a.M. Josef Bruhin, Ist das Verhältnis Kirche - Staat angemessen geregelt?, in: Adrian Loretan (Hrsg.), Kirche und Staat im Umbruch, Zürich 1995, S. 185 f.

¹⁷ Vgl. Ulrich Lampert, Die kirchlichen Stiftungen und Körperschaften nach schweizerischem Recht, 1912, S. 33; kritisch dazu Cla Reto Famos, S. 17, 24.

¹⁸ Botschaft BR, Reform der Verfassung, 1996, S. 142.

¹⁹ Die Formulierung eines allfälligen Rechtsanspruchs auf öffentlichrechtliche Anerkennung ist wohl nur realistisch, wenn die Folge der Anerkennung begrenzt und die Übertragung staatlicher Hoheitsrechte, vorweg der Steuerhoheit, differenziert erfolgen kann.

²⁰ In diese Richtung zielen – unabhängig von der Idee eines Gesamtkonkordats – Bestrebungen um die Schaffung eines besonderen Religionsartikels der Bundesverfassung (vgl. Bericht der Expertengruppe „Religionsartikel“ des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes, Bern, 2002).

Wegleitend könnten auch kantonale Regelungen sein, welche schon heute differenzierte Lösungen vorsehen. Vgl. Freiburg, Kirchengesetz vom 26.9.1990, Art. 28-30, das neben öffentlichrecht-

3. Religiöse Neutralität

Grenzen der Konkordatspolitik können sich aus der Auffächerung des Rechts der Religionsfreiheit ergeben. So ist der Staat auf eine strikte religiöse Neutralität verpflichtet. Der Staat kann sich zunächst nicht in die Interna einer Religionsgemeinschaft einmischen, insbesondere nicht in deren identitätsstiftenden Lehren oder in Liturgie und Kult. Sodann ist es dem Staat auch verwehrt, strukturverändernd in das Selbstverständnis der Religionsgemeinschaften einzugreifen. Die Grenzziehung ist in diesem Bereich allerdings nicht gleich eindeutig zu ziehen.²¹ Da aber gegenseitiges Einvernehmen Voraussetzung für das Zustandekommen eines Konkordats ist, werden die Grenzen der Nichteinmischung aus den erreichten Lösungen sichtbar werden.

Die religiöse Neutralität hat als zweites auch eine horizontale Wirkung allen Religionsgemeinschaften gegenüber. Was der Staat in einem Konkordat mit der katholischen Kirche vereinbart, muss auch andern Religionsgemeinschaften in gleicher Rechtsstellung zuerkannt werden. Der Staat muss bereit sein, die Inhalte auch andern anerkannten Gemeinschaften gegenüber zur Anwendung zu bringen.

4. Inhaltliche Grenzen

a) Naheliegend ist es, dass Konkordate Materien regeln, für welche innerkirchlich der Apostolische Stuhl allein zuständig ist. Dies ist bei den Konkordaten von Basel, St. Gallen und Lugano fast ausschliesslich der Fall. Konkordate sind jedoch keineswegs nur auf diese Problemkreise begrenzt. Die Politik des Apostolischen Stuhls seit dem Vatikanum II zeigt eine klare Linie, die Grenzen von Teilkirchen und die Regelung von Wahlvorgängen nicht mehr zum Inhalt von neuen Verträgen zu machen. Die Bestrebungen zielen vielmehr auf eine staatliche Anerkennung möglichst aller kanonischer Rechtsträger (vgl. II). Solche aus der Organisationsfreiheit gefolgerten Forderungen sind – die hierarchisch erforderliche Grundstruktur ausgenommen – am öffentlichen Interesse des Staates und seiner religiös-gesellschaftlichen Struktur zu messen. Gegenstand von Konkordaten sind sodann die Zusammenarbeit auf sozialen, erzieherischen und kulturellen Gebieten. In allen Bereichen ist mit dem Konkordat die Möglichkeit eröffnet, die Inkulturation der Kirche im gesellschaftlich-staatlichen Umfeld zu berücksichtigen und auch besondere Traditionen abzustützen.

lich anerkannten Kirchen auch Religionsgemeinschaften mit ‚Vorrechten‘ kennt. Die Einführung eines Religionsartikels wirft allerdings komplexe Probleme religionspolitischer und föderalistischer Natur auf.

²¹ Ueli Friederich, Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat, Bern 1993, S. 381 ff spricht in diesem Zusammenhang vom Postulat der Rücksichtnahme des Staatskirchenrechts auf das Selbstverständnis der Gemeinschaften. Albert Bleckmann, Von der individuellen Religionsfreiheit des Art. 9 EMRK zum Selbstbestimmungsrecht der Kirchen, Köln 1995, S. 42 ff.

b) Konkordate als besondere Gestaltungsform des Kirche-Staat-Verhältnisses haben – als Folge der religiösen Neutralität des Staates – stets die Unabhängigkeit des staatlichen Rechts von religiösen Vorschriften zu wahren. Der Staat kann sich nicht an kirchliche Vorschriften binden. Dies schliesst andererseits nicht aus, dass der Staat allenfalls durch Konkordat religiösen Handlungen Rechtswirksamkeit auch im staatlichen Bereich gewähren könnte. Wenn der Staat beispielsweise dem kirchlichen Eheabschluss auch staatliche Gültigkeit zubilligt, so bedeutet dies u.a., dass das kirchliche Eherecht inhaltlich auch den Gehalt des staatlichen Eheverständnisses umfasst.²² Sodann kann er die staatlich relevante Kirchenmitgliedschaft an die kirchlichen Gliedschaftsvoraussetzungen knüpfen.²³ In beiden Fällen ist der Staat als Folge der religiösen Neutralität verpflichtet, die übernommenen kirchlichen Normen als Angebot zu gestalten. Er hat eigene Eheschliessungsformen für alle offen zu halten, auch für Katholiken, und einen Kirchenaustritt bei gesetzlicher Mitgliedschaftsregelung anzuerkennen.

c) Das öffentliche Interesse am Abschluss eines Konkordats ist stets ein allgemeines und gesellschaftliches. Der Staat kann grundsätzlich nicht für einzelne Gruppen oder in Stellvertretung für einen Bevölkerungsteil handeln. Konkordate sind nicht der Hebel, um innerkonfessionelle Anliegen zur Durchsetzung zu bringen. Im Einzelfall kann zwar ein innerkirchliches Anliegen auch von allgemeinem öffentlichen Interesse sein. Dies ist jedoch speziell zu begründen. Ein Gesichtspunkt wird dabei sein, dass das staatlichen Verhandeln über derartige Anliegen der Wahrung des konfessionellen Friedens dient. Der Bundesrat hat in der Auseinandersetzung um Bischof Haas deutlich zum Ausdruck gebracht, dass staatliches Eingreifen bei innerkirchlichen Konflikten nicht möglich sei. Gleichzeitig hat er aber auch Hinweise gemacht, dass ein solcher Konflikt den konfessionellen Frieden stören könne.²⁴

²² Beispiele: Konkordat mit Polen Art. 10 (AAS 99, 1997, S. 310); Litauen Art. 13 (AAS 92, 1990, S. 795).

²³ Urteil des Bundesgerichts vom 18.12.2002: «Eine solche Verknüpfung (dh. zwischen Bekenntnis und Mitgliedschaft in der Kantonalkirche) ist verfassungsrechtlich zwar nicht geboten; der Kanton kann das Verhältnis zwischen kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts und Religionsgemeinschaften auch dualistisch regeln. Der Nexus, eine Regelung, die die Zugehörigkeit zur Religionsgemeinschaft und ihren Lokalverbänden als Einheit betrachtet, ist aber grundsätzlich zulässig. Dies muss jedenfalls solange gelten, als die Organe der Religionsgemeinschaft eine Verknüpfung nicht ablehnen, sondern sie – allenfalls stillschweigend – akzeptieren, wovon hier auszugehen ist».

²⁴ Amtl. Bulletin NR, 5.10.1990, S. 1928-30.

IV. Konkordate als völkerrechtliche Verträge

1. Die völkerrechtliche Zuständigkeit

Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes (Art. 54 Abs.1 BV). Mit den auswärtigen Angelegenheiten ist nicht nur die Aussenpolitik im eigentlichen Sinne, dh. die Wahrung der Landesinteressen nach aussen zu verstehen (Art. 18 Abs.2 BV), sondern jede Ausrichtung des Bundes auf andere völkerrechtliche Subjekte. Typische auswärtige Angelegenheiten sind der Abschluss völkerrechtlicher Verträge und die damit verbundenen notwendigen Akte des völkerrechtlichen Verkehrs.²⁵

Die Zuständigkeit des Bundes ist eine umfassende. Er kann grundsätzlich mit anderen Völkerrechtssubjekten über alle gemeinsam interessierenden Materien Verträge abschliessen. Die Vertragskompetenz besteht somit auch in Angelegenheiten, die gemäss bundesstaatlichem Aufbau den Kantonen zufallen. Die Kompetenzvermutung der Bundesverfassung zugunsten der Kantone spielt auf internationaler Ebene nicht. Der Bund wird allerdings verfassungsrechtlich verpflichtet, auf die Rechte und legitimen Interessen der Kantone Rücksicht zu nehmen (Art. 54 Abs. 3 BV). Es besteht somit auch im Ausenbereich ein kooperativer Föderalismus.

Dieser grundsätzliche Vorrang des Bundes wurzelt in seiner Letztverantwortung, die Gesamtinteressen des Landes festzulegen und die entsprechenden Massnahmen zu treffen. Wenn die Interessenlage zwischen Bund und Kantonen unterschiedlich ist, weist die Verfassung das eigentliche Entscheidungsrecht und die oberste Pflicht dem Bund zu, das Landesinteresse nach aussen zu bestimmen.

Schliesst der Bund keinen Vertrag über Gegenstände, welche kantonrechtlicher Kompetenz unterstehen, so bleibt der Kanton selbst vertragsfähig. Man spricht von einer subsidiären aussenpolitischen Zuständigkeit der Kantone, oder von einer beschränkten Völkerrechtsfähigkeit.²⁶

2. Mitwirkung der Kantone

Die fortschreitenden internationalen Verflechtungen von Materien, welche in die Zuständigkeit der Kantone fallen, waren Anlass für die verfassungsrechtliche Verankerung der Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik.²⁷ Art. 55 Abs.1 BV konkretisiert die Mitwirkung der Kantone primär auf die Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide, welche die

²⁵ Botschaft BR, Reform der BV, 1996, S. 229.

²⁶ Jörg Paul Müller / Luzius Wildhaber, Praxis des Völkerrechts, 3. Aufl., 2001, S. 107. St. Galler Kommentar AV Art 3 Rz. 7; Art. 54 Rz. 6.

²⁷ Die Grundsätze des Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK) vom 22.12.1999 (AS 138.1. Botschaft BR vom 15.12.1997, BBl 1997 S. 1163 ff haben Eingang gefunden in die Verfassungsreform (vgl. Art. 55 BV). – Thomas Pfisterer, Von der Rolle des Kantone in der Aussenpolitik, ZBl 97, 1996, S. 544 ff.

Zuständigkeit oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen. Dies involviert als erstes die rechtzeitige Information über die Vorhaben und die Pflicht des Bundes zur Einholen der Stellungnahme der Kantone. Ob die Kantone auch direkt durch ihre Vertretung an der Ausarbeitung konkreter Verhandlungsmandate und an den Verhandlungen selbst beteiligt werden, hängt von den Bundesbehörden ab (Art. 55 Abs. 3 BV). Die Mitwirkung muss somit dem Verhandlungsgegenstand angepasst werden, sodass sich eine gewisse Stufenfolge ergibt. Sind kantonale Zuständigkeiten mitbetroffen, kommt den Stellungnahmen der Kantone „besonderes Gewicht“ zu. Die Aufnahme von Vertretern der Kantone in die Verhandlungsdelegation ist angezeigt bei ausschliesslicher kantonaler Hoheit. Die Delegationsleitung untersteht aber stets dem Bund, selbst wenn sie einem Kantonsvertreter anvertraut wird.²⁸

3. Die Konkordate insbesondere

a) Die Kompetenzordnung

Die Ordnung und Zuständigkeit für das kantonale Kirchenwesen ist – im Rahmen der verfassungsrechtlich geschützten Religionsfreiheit – eines der letzten umfassenden Hoheitsgebiete der Kantone (Art. 72 Abs. 1 BV). Mit der Aufhebung des Bistumsartikels (Art. 50 Abs. 4 aBV) ist die Mitwirkung des Bundes in Fragen von Bistumsgrenzen weggefallen. Es wurde die ausschliessliche kantonale Kompetenz im Kirchenwesen wiederhergestellt. Ein direktes Eingreifen des Bundes aus einem formellen Verfassungsauftrag und einer Zuständigkeitsnorm gibt es nicht mehr. Der Bund ist damit wieder auf die allgemeine Interessenwahrung verwiesen, die ihm in den auswärtigen Angelegenheiten generell zukommt. Unter diesem Vorbehalt ist die Zuständigkeit im Verhältnis von Kirche und Staat auch diesbezüglich völkerrechtlicher Verhältnisse grundsätzlich in den Souveränitätsbereich der Kantone zurückgegeben worden.

Selbst unter der Herrschaft von Art. 50 Abs. 4 aBV – von 1874–2000 – hat der Bund die föderalistische Ordnung insofern berücksichtigt als er seine eigene Zuständigkeit stets restriktiv gehandhabt hat. Er wurde nur auf Ersuchen eines oder mehrerer Kantone tätig, und er trat eher als Treuhänder der Kantone auf ohne eigene Interessen in den Vordergrund zu rücken. Dies mag mit ein Grund gewesen sein, dass die Praxis unter der Herrschaft des früheren Bistumsartikels in formeller Hinsicht keine einheitliche war (vgl. Ziff. 4).²⁹

²⁸ Botschaft BGMK BBl 1997, S. 1170. Jörg Paul Müller/Luzius Wildhaber, Praxis des Völkerrechts, 3.A. 2001, S. 107. BGE 96 I 747.

²⁹ Anlässlich der Verhandlungen über die Regelung der Bistumsverhältnisse im Tessin (12.3.1888) erklärte der Bundesrat, seine materielle Zuständigkeit beschränke sich lediglich auf die Bistumseinteilung (entsprechend Art. 50 Abs. 4 aBV) und nicht auf weitere Sachgebiete wie Wahlart des Bischofs usw. – L.K. von Salis, Schweizerisches Bundesrecht, 1903/04, Bd. III Nr. 1085/167.

b) Kantonale Hoheit – Mitwirkung des Bundes

Die subsidiäre völkerrechtliche Zuständigkeit der Kantone ist in erster Linie materieller Natur. Dies bedeutet, dass die Vorbereitungsphase für einen Konkordatsabschluss, bzw. die Formulierung der Verhandlungsziele und Ausarbeitung des Verhandlungsmandats Sache des Kantons ist. Die Konkretisierung eines völkerrechtlichen Vertrags bzw. die dazu notwendigen Schritte bleiben Sache des Bundes. Er bleibt zuständig für den amtlichen und diplomatischen Verkehr, der zum Vertragsabschluss führt. Es ist somit der Bund, der den Vertrag abschliesst. Er macht dies im Namen des Kantons.³⁰ Bei dieser Sachlage ist eine analoge Anwendung von Art. 55 Abs. 3 BV angezeigt: Zu bestimmen ist eine kantonale Vertretung bei den direkten Verhandlungen oder das Verhandlungsmandat an den Kanton weiterzugeben.

Diese Zuständigkeitsordnung und Verfahren sind vorrangig, wenn ein einzelner Kanton neu ein Konkordat abschliessen will oder die Neuerung selbst nur einen kleinen Teil der Schweiz betrifft. Sind jedoch mehrere Kantone an einem neuen Konkordat beteiligt oder liegen sonst besondere, gesellschaftlich-politisch relevante Umstände vor, kann sich die Frage des allgemeinen Bundesinteresses neu stellen. Weittragende Neuerungen können in den Interessenkreis der Eidgenossenschaft fallen, wobei die politische Bedeutung selbst wohl nur an einer konkret aufgeworfenen Sachlage und nach Prüfung der Verhältnismässigkeit beurteilt werden kann. Da es sich auch religionspolitisch um einen noch immer sensiblen Bereich handelt, wird die Frage vorwiegend auch am Gesichtspunkt der Wahrung des religiösen Friedens zu messen sein. Der Bund kann schliesslich auch eingreifen, um allfällig nicht überwindbare Meinungsdivergenzen unter mehreren Kantonen auszugleichen und zu entscheiden. Wird ein allgemeines und rechtlich geschütztes Interesse des Bundes ausgemacht, tritt die kantonale Hoheit hinter jene des Bundes zurück. Konkret bedeutet dies, dass die Eidgenossenschaft primär selbst als völkerrechtliche Vertragspartei auftritt und ein Konkordat im eigenen Namen wie auch in jenem der betroffenen Kantone abschliesst. Der Bund bleibt an die Mitwirkung der Kantone gemäss Art. 55 BV gebunden. Er wird sie extensiv anzuwenden haben. Eine weitere Folge besteht darin, dass ein solches Konkordat der Bundesversammlung zu unterbreiten ist und dem fakultativen Referendum zu unterstellen ist. Dies wäre nicht der Fall, wenn nur Kantone allein Vertragspartner sind.

c) Revision bestehender Konkordate

Die verfassungsmässige Ordnung mit der subsidiären kantonalen Völkerrechtsfähigkeit regelt den Abschluss eines neuen völkerrechtlichen Konkordats. Bei den bisherigen Konkordaten, die unter der Herrschaft des Bistumsartikel (Art. 50 Abs. 4 aBV) eingegangen wurden, war jedoch neben den betroffenen Kantonen auch die Eidgenossenschaft formelle Vertragspartei. Werden diese Verträge einer Revision und Änderung unterzogen, so ist die Frage nach der ausschliesslich kantonalen Souveränität oder jener des Bundes und damit nach der Vertragsparteien nach den vorerwähnten Kriterien zu ent-

³⁰ Art. 184 BV. St. Galler Komm. BV zu Art. 184 Abs. 2 Rz. 7 und 9; ferner zu Art. 56 Rz. 39.

scheiden. Der Bund bleibt weiterhin Vertragspartei, wenn er ein geschütztes Bundesinteresse geltend machen kann.

d) Keine Anwendung von Art. 56 BV

Die subsidiäre Vertragsfähigkeit der Kantone „in ihrem Zuständigkeitsbereich“ ist in Art. 56 BV sehr allgemein formuliert und könnte auf einen sachlich ausgedehnten Umfang schliessen lassen. Tatsächlich handelt es sich beim Text aber nur um eine sprachlich abgeänderte Formulierung von Art. 9 und 10 a BV betreffend die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die Kantone bleiben in ihren Zuständigkeitsbereichen zuständig für Kontakte, Verhandlungen und Verträge mit „untergeordneten ausländischen Behörden“, namentlich mit territorial begrenzt zuständigen Stellen in den Gliedstaaten der Nachbarländer. Für konkordatäre Regelungen mit einem souveränen Völkerrechtssubjekt lässt sich Art. 56 BV nicht anrufen.

4. Bisherige und neue Konkordatspraxis

a) Die Praxis des Bundesrates bezüglich der Konkordate mit dem Apostolischen Stuhl war keine einheitliche. In den Konkordaten zwischen 1848 und 1874 erscheinen der Bund oder auch die Kantone als Vertragspartner.³¹ Unter der Herrschaft des Bistumsartikels (1874-2001) wurde die verfassungsrechtlich geforderte Genehmigung stets durch den Abschluss von Konkordaten erfüllt. Die ersten Vereinbarungen über die kirchlichen Verhältnisse im Tessin (1.9.1884 und 12.3.1888) schloss der Bundesrat im eigenen Namen und im Namen des Kantons Tessin ab. Das gleiche war der Fall bei der Errichtung des selbständigen Bistums Lugano (24.7.1968). Die Zusatzvereinbarung über die Organisation des Bistums Basel (2.5.1978) regelte den Beitritt der Kantone Basel-Stadt, Schaffhausen und des ganzen Kantons Basel-Landschaft zum Bistum. Der Bundesrat handelte dabei im eigenen, sowie im Namen der bereits zum Bistum gehörenden Stände (BE LU SO ZG AG TG BL). Im Ingress des Konkordats wird ausdrücklich auf die zustimmenden Beschlüsse der Kantonsparlamente von Basel-Stadt und Schaffhausen verwiesen - als Vertragspartner aber treten sie nicht in Erscheinung.

b) Mit der aussenpolitischen Verantwortung des Bundes und der neu verankerten Mitwirkung der Kantone (Art. 54 und 55 BV) wird sich auch eine teilweise veränderte Konkordatspraxis entwickeln. Die grundsätzlich subsidiäre völkerrechtliche Vertragsfähigkeit der Kantone kann zurückgedrängt werden, wenn Konkordate abgeschlossen werden, deren Inhalte von gesamtschweizerischem Interesse sind und die zu wahren in der primären

³¹ Im Konkordat über die Eingliederung des Alten Kantonsteils des Kantons Bern in das Bistum Basel – 11. Juni 1864 – war der Kanton Bern alleiniger Vertragspartner; der Bundesrat hatte den Berner Regierungspräsidenten zum Delegationsleiter bestimmt. – Der Vertrag betreffend den Anschluss der Gemeinden Poschiavo und Brusio an das Bistum Chur, unterzeichnet am 23. Oktober 1869, ist ausschliesslich vom Bundesrat unterzeichnet; die Bündner Regierung erhielt eine Vertretung in der Verhandlungsdelegation. – Urs Josef Cavelti, Die Praxis zum Bistumsartikel der Bundesverfassung, in: ZBl 81, 1980, S. 57 ff.

Zuständigkeit und dem Aufgabenbereich des Bundes bzw. des Bundesrates liegen. Inwieweit sich die subsidiäre Vertragsfähigkeit der Kantone durchzusetzen vermag, kann nur die künftige Praxis zeigen.

Nicht mehr aufrecht zu erhalten scheint aber die in der Basler Zusatzvereinbarung von 1978 getroffene Unterscheidung zwischen den bereits konkordatsgebundenen und den neu – mit gleichen Rechten und Pflichten beitretenden Kantonen. Vertragsparteien sind notwendigerweise alle betroffenen Kantone. Die Einholung bloss der Zustimmung der neu dem Bistum Basel beitretenden Stände vermag nicht zu genügen. Wer sich direkt verpflichtet ist auch Vertragssubjekt. Die abschliessende kantonale Zuständigkeit im Verhältnis von Kirche und Staat wie auch die primäre völkerrechtlich verankerte Vollzugsverpflichtung verlangen nach dieser Parteistellung.

5. Sonderfall: schweizerisches Gesamtkonkordat

a) Die bisherige Betrachtungsweise hatte ein Konkordat über ein neues Bistum oder die Veränderung eines bestehenden Bistums im Blickfeld. Rechtlich ist aber auch die Möglichkeit offen, mit einem Gesamtkonkordat die Bistumseinteilung für die ganze Schweiz zu regeln. Die Gesamtlösung hätte an die Stelle der heutigen recht unterschiedlichen kirchlichen Situationen zu treten, welche die Züge des Willkürlichen und Zufälligen aufweisen. Tatsächlich bestehen neben den rein kirchlich begründeten Bistümern solche, die auf Konkordat beruhen, und zudem sind einzelne Gebietsteile noch immer nur provisorisch als Administrationsgebiete verwaltet.³² Offen bleibt die Frage der Realisierbarkeit und Opportunität einer solchen Lösung. Die bestehenden unterschiedlichen Verhältnisse können eine kumulierte Opposition hervorrufen und Einzelwünsche – wie historische Traditionen – müssten einer Gesamtlösung untergeordnet werden.

Ein Gesamtkonkordat hat ein gesamtschweizerisches Interesse an der Bistumsfrage zur Voraussetzung. Dies wahrzunehmen ist Sache des Bundes. Da jedoch die innerstaatliche Zuständigkeit bei den Kantonen liegt, wäre den vom Bund einzuholenden Stellungnahmen der Kantone entscheidende Bedeutung beizumessen (Art. 55 Abs. 3 BV). Es scheint jedenfalls ausgeschlossen, gegen den erklärten Willen der Mehrheit oder einer beachtlichen Minderheit von Kantonen ein vorrangiges öffentliches Interesse des Bundes politisch durchzusetzen. Auch dürfte es selbstverständlich sein, die Kantone an der Ausarbeitung eines Verhandlungsmandates und an die Verhandlungen selbst zu beteiligen.

³² Die Kantone Zürich, Ob- und Nidwalden, Uri und Glarus, sodann beide Appenzell sind Administrationsgebiete. Ausschliesslich kirchlich begründet sind die Bistümer Sitten und Lausanne-Genève-Freiburg, sowie das Bistum Chur bezüglich des Kantons Graubünden (exkl. Puschlav und Schwyz). Einer Überprüfung der Gesamtsituation könnten die gleichen oder zumindest gleichartige Kriterien zugrunde gelegt werden (vgl. Schweizerisches Pastoralsoziologisches Institut St. Gallen (Hrsg.), Bericht der Studienkommission der Bischofskonferenz betreffend die Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz, Juni 1980.

b) Ein Gesamtkonkordat könnte die Bistumsverhältnisse abschliessend regeln oder in der Form eines Rahmenvertrages eingegangen werden.³³ Dies würde bedeuten, dass die Bistumseinteilung in der Schweiz einen vertraglich vorgegebenen Rahmen erhält und die Regeln für die einzelnen Bistümer durch nachfolgende Einzelvereinbarungen zu spezifizieren und zu konkretisieren wären. Ein Rahmenvertrag würde dem Föderalismus im Verhältnis von Kirche und Staat entgegenkommen und könnte die innerstaatliche Zuständigkeit der Kantone zum Tragen bringen. Die Kantone wären zu ermächtigen, selbständig in Einzelabsprachen eigenen Traditionen Rechnung zu tragen. Die Unterstellung lediglich des Rahmenkonkordates unter die Genehmigung der Bundesversammlung (vgl. Art. 166 Abs. 2 BV) würde zweifellos der Interessenlage der Eidgenossenschaft wie der Kantone entsprechen.³⁴

c) Dem Inhalt nach müsste – ausgehend von den bestehenden Konkordaten und ohne abschliessend sein zu wollen – jedenfalls die Zahl der Bistümer festgelegt sein. Möglicherweise wären auch die Bischofssitze zu bezeichnen. Vertragsinhalt wären sodann Aussagen über die Beibehaltung der Immediatbistümer oder die Errichtung einer Kirchenprovinz (Erzbistum/Metropolitanverband). Auch die Frage der Bischofswahlen wäre zweifellos Bestandteil des Rahmenvertrages. Der Bundesrat hat bei der Beantwortung von Interpellationen im Konflikt mit Bischof Haas ein öffentliches und allgemeines Interesse an den bestehenden Wahlrechten und ihrer Beibehaltung signalisiert.³⁵ Im übrigen sind die Mitwirkungsrechte der Ortskirchen bei Bischofswahlen mit den Konkordaten für die Bistümer Basel und St. Gallen völkerrechtlich verbrieft. Mit dem Beschluss der schweizerischen Synodalversammlung vom 2. März 1975, dem sämtliche Bischöfe ausdrücklich zustimmten, sind sie für die Schweiz auch innerkirchlich für alle Bistümer gefordert.³⁶

³³ Zum Vergleich kann das deutsche Reichskonkordat vom 20. Juli 1933 genannt werden (AAS 25, 1933, S. 177 ff). Dieses hat auf die vorbestehenden Konkordate mit Bayern (20.3.1924), Preussen (14.4.1927) und Baden (12.10.1932) Rücksicht genommen und ihren Fortbestand garantiert.

³⁴ Konkordate (mit Bundesbeteiligung) fallen unter das fakultative Referendum, da sie unbefristet und unkündbar abgeschlossen sind (Art. 141 Abs. 1 lit.d, Ziff.1 BV); sie fallen nicht unter den revidierten Art. 141 Abs.1 lit.d, Ziff.3 BV (vgl. BBI 2001 S. 4837 und 6092).

³⁵ Antwort des Bundesrates zu den Interpellationen Seiler und Jaeger (Amtl. Bulletin NR, 5.10.1990, S. 1028-30), Ziff.5: „Ganz allgemein ist der Bundesrat der Auffassung, dass die autonomen Wahlrechte der drei Bistümer Chur, Basel und St. Gallen als Instrumente, welche der demokratischen und dezentralisierten Tradition der Schweiz entsprechen, nach wie vor ihre Berechtigung haben und zu respektieren sind“.

³⁶ Gleichlautender Text für alle Diözesansynoden, am Beispiel Synode St. Gallen, Beziehungen zwischen Kirche und politischen Gemeinschaften, Entscheidungen und Empfehlungen, Ziff.6.5.3 Abs. 2: „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“.

V. Besondere Probleme der Konkretisierung einer Konkordatspolitik

1. Besonderheit der Ausgangslage

Die bestehende, nie zu Ende geführte Bistumseinteilung in der Schweiz, sowie die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen der Bistümer und die föderalistische Ordnung im Bereich des Verhältnisses von Kirche und Staat sind einerseits die Charakteristika der Schweiz. Andererseits stellen sie einer Konkordatspolitik, welche eine konsistente Weiterentwicklung aufzeigen soll, auch besondere Probleme.

Hinzu kommt, dass die Konkordatsfragen wesentlich Bistumsgrenzen und Wahlrechte zum Gegenstand haben. Dies sind zwei Bereiche, welche die vatikanische Politik seit dem Konzil nach Möglichkeit der Verhandlungsebene entzogen hat. Die einzige konkordatäre Reorganisation von Bistümern erfolgte mit den Ländern der Bundesrepublik nach der deutschen Wiedervereinigung. Zusätzlich wurden mit Sachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern gesonderte Länderkonkordate vereinbart, welche die Stellung der Kirche in den öffentlichen Einrichtungen wie Schule und Bildung, Caritas und Kultur regeln.

Diese unterschiedlichen Grundpositionen bzw. Erwartungen des Apostolischen Stuhls und der Mehrheit der katholischen Bevölkerung über die Ziele einer Konkordatspolitik bedingen, dass zuerst generell die Stossrichtung im Hinblick auf die strukturellen Reorganisationen der Kirche abzustecken sind.

2. Die zwei Ebenen Bistum – Kantone

Die vatikanische Politik hält sich bei der Errichtung von Bistümern an die Landesgrenzen. Damit regeln im allgemeinen Länderkonkordate die kirchlichen Verhältnisse für eines oder mehrerer Bistümer. Für die Schweiz gilt dies als Folge der Kirchenhoheit der Kantone nur sehr bedingt. Die Bistümer St. Gallen, Lugano und Sitten sind territorial deckungsgleich mit den entsprechenden Kantonen. Die drei grossen Bistümer umfassen das Gebiet mehrerer Kantone. Eine Nichtübereinstimmung von Kantons- und Bistumsgrenzen zeigt einzig das Bistum Sitten, welches zusätzlich auch einen Teil des Kantons Waadt (Bezirk Aigle) umfasst.³⁷ Die Orientierung der Bistumsgrenzen an den Kantonsgrenzen dürfte auch in Zukunft beizubehalten sein, da die Kantonsgrenzen politische, teils wirtschaftliche und soziale Räume abstecken.³⁸ Als Folge dieser territorialen Gegebenheiten sind vor allem im Bistum Basel mehrere Kantone Vertragspartner des einen

³⁷ Einzelne Pfarreien im Unterwallis sind dem Abt von St. Maurice unterstellt. Als Vorsteher einer ‚abbatia nullius diocesis‘ untersteht er nicht dem Bischof von Sitten. Sein Sprengel ist aber kein Bistum, und der Abt ist nicht notwendigerweise mit der Bischofsweihe ausgezeichnet.

³⁸ Im Bericht über die Neueinteilung der Bistümer der Schweiz (s.o. FN 32) gilt unangefochten die Maxime, die Kantone seien Bausteine der Bistümer.

Konkordats. Sie bilden zusammen den staatlichen Partner und haben sich gemeinsam auf eine inhaltliche Linie zu einigen.³⁹ Diese Mehrzahl staatlicher Partner mag ein Grund gewesen sein, dass das Konkordat selbst sich ausschliesslich mit den notwendigen Voraussetzungen und Einrichtungen des Bistums befasst, nämlich mit der territorialen Umgrenzung, der Bestellung der wesentlichen Organe und vermögensrechtlichen Fragen. Andere häufige Vertragsinhalte wie jene des Religionsunterrichtes, der Schulen, kulturelle und caritative Materien wurden nicht angesprochen, weil sie der Hoheit des einzelnen Kantons unterstanden und gemäss Bundesverfassung noch heute kantonaler Zuständigkeit unterstehen. Diese Materien wären bei Vertragsänderungen von aktueller Bedeutung.

3. Konkordat und Staatskirchenrecht

Die Ausdehnung der Bistumsgrenzen über mehrere Kantone zeigt ihre Auswirkungen insbesondere im kantonalen Staatskirchenrecht. Die öffentlichrechtliche Anerkennung vollziehen die Kantone vorwiegend mit der Schaffung und Anerkennung von staatskirchenrechtlichen Körperschaften. Die Konfessionsangehörigen sind zunächst in Kirchgemeinden, die sich territorial zumeist mit den Pfarreigrenzen decken, körperschaftlich erfasst. Die Kirchgemeinden sind mit die Verleihung der Steuerhoheit über die Konfessionsangehörigen mit Wohnsitz privilegiert.⁴⁰ Sukzessive sind dann – zuerst in den traditionell evangelischen und paritätischen Kantonen, später auch in den katholischen - Kantonalkirchen gebildet und vorab mit aufsichtsrechtlichen, koordinierenden und Finanzausgleichsaufgaben beauftragt worden. Eine umfassende Autonomie dieser nicht mit staatlicher, sondern kirchlicher Zwecksetzung ausgestatteten Körperschaften ist auf der Ebene der Kantonalkirchen heute weitestgehend verwirklicht, auf jener der Kirchgemeinden sind die staatskirchenrechtlichen Körperschaften noch erheblich dem Gemeindefrecht verpflichtet. Es ist eine einseitige Betrachtungsweise, in den staatskirchenrechtlichen Körperschaften nur „Staat“ zu sehen. Entscheidend ist ihr kirchlicher Zweck. Als Körperschaften bilden sie nicht einen Bestandteil der hierarchischen Organisation und der Ämterstruktur der katholischen Kirche, sind aber aus den Bedürfnissen der Lokalkirche herausgewachsen. Auf kantonaler Ebene bilden sie eine Zwischenebene zwischen Gemeinde und Bistum.

Die bei der Einführung der kantonalkirchlichen Organisationen aufgebrochenen Spannungen zwischen Kirche und Staat sind heute überwunden. Die zahlreichen Revisionen des kantonalen Staatskirchenrechts standen unverkennbar im Zeichen vermehrter Selbst-

³⁹ Die völkerrechtliche Ordnung des Bistums Basel besteht aus dem Grundvertrag von 1828, dem gesonderten Beitritt weiterer Kantone (1828, 1829) und Kantonsteile (1864), sodann dem Zusatzkonkordat von 1978. Sie bilden eine Einheit. Gemeinsame ist allen Vereinbarungen, dass sie keine Kündigungsklausel enthalten und ein Austritt aus dem Verband praktisch nicht möglich ist. Vgl. Bernhard Ehrenzeller, Die Diözesankonferenz des Bistums Basel, Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiet von Kirche und Staat, Bd. 28, Freiburg 1985, S. 91 f.

⁴⁰ Je nach historischer Tradition liegen die Wurzeln und Aufgaben der Kirchgemeinden im kirchlichen Patronatsrecht, wobei sie – wie die im 19./20. Jahrhundert neu geschaffenen Kirchgemeinden – dem Recht des staatlichen Gemeindefrechts unterstellt wurden.

ständigkeit, und damit entfiel die staatlichen Einflussnahme weitgehend. Die Bischöfe haben den zahlreichen Verfassungs- und Gesetzesrevisionen der vergangenen 50 Jahre zugestimmt und sie begrüsst. Die Institutionen des Staatskirchenrechts sind zu einer partikulären Rechtsgewohnheit auch im kanonischen Sinn geworden.⁴¹

Es ist die Aufgabe der staatskirchenrechtlichen Organe und der Gremien der Bistumsleitung, ihr gegenseitiges Verhältnis zu bestimmen und für ein einvernehmliches Zusammenwirken zu sorgen. Die auf die kantonale Ebene ausgerichtete Tätigkeit der Kantonalkirchen ist zu ergänzen durch die Bezüge zum Bistum. Je zahlreicher die Bistumskantone sind, die dem gleichen Bistum zugehören, desto dringlicher ist das Verhältnis zur kirchlich übergeordneten Ebene des Bistums deutlich zu machen und zu koordinieren. Das Verhältnis der Kantonalkirchen zum Bistum setzt Flexibilität und Anpassung voraus. Notwendiger Ausgangspunkt ist wohl ein regelmässiger Informationsaustausch. Er hat insbesondere die aktuellen und prospektiven Bedürfnisse und Anforderungen in der Leitung und Verwaltung eines Bistums zu verbalisieren und auch die Umsetzung gemeinsamer Beschlüsse vorzubereiten. Dies macht folgerichtig ein gemeinsames und verbindliches Vorgehen der Bistumskantone im Bereich finanzieller Leistungen in mittelfristigen Leistungsplänen unumgänglich. Angesagt ist schliesslich eine Berücksichtigung und der Einbezug kantonaler Fachstellen bei der Umsetzung pastoraler Schwerpunkte eines Bistums. Das Gleichgewicht zwischen der Einheit des Bistums und der stark verankerten kantonalen Identität, sowie zwischen der Selbständigkeit und Einordnung der Kantonalkirchen wird zur dauernden Aufgabe und ist je nach Aufgabenbereich bisweilen nicht einfach zu finden.

Unabdingbar erscheint jedenfalls der Zusammenarbeit der Bistumskantone eine höhere Verbindlichkeit zu verleihen, beispielsweise nach Gesichtspunkten, die einen Zweckverband bestimmen. Andererseits ist mit den Ordinariaten auch die Subsidiarität bei der Umsetzung pastoraler Vorhaben zu besprechen und zu vereinbaren. Generell ist auf ein gestärktes Vertrauensverhältnis zwischen Bistum und Kantonalkirchen zu setzen.

4. Typen konkordatärer Regelungen

Die nie zu Ende geführte Bistumsgliederung schafft verschiedene Ausgangspositionen für vertragliche Regelungen. Diese werden akzentuiert durch das Nebeneinander konkordatärer und nichtkonkordatärer Bistümer. Die Fortführung einer Konkordatspolitik hat sich an diesen unterschiedlichen Verhältnissen zu orientieren.

⁴¹ Unter einer kirchlichen Gewohnheit – auch Rechtsgewohnheit genannt – wird eine durch eine Gemeinschaft von Gläubigen eingeführte Übung verstanden. Sie darf – so der Codex can. 24 §2 – nicht im Widerspruch stehen zum natürlichen oder kirchlich positiven göttlichen Recht, sie muss für die Gemeinschaft vernünftig sein und darf nicht ausdrücklich verworfen sein. Eine solche Rechtsgewohnheit wird zum verbindlichen (partikulären) Gewohnheitsrecht, wenn sie der zuständige Gesetzgeber (Bischof) ausdrücklich oder stillschweigend genehmigt hat. (Vgl. can. 5 und 23 ff. Aymans-Mörsdorf, Kanonisches Recht, Bd. I, Paderborn/München 1991, S. 197 ff). Ob die genannten kirchlichen Gewohnheiten auch zum Gewohnheitsrecht geworden sind, wird hier nicht weiter geprüft.

a) Definitive Lösungen für die Administraturen

Ergänzungen zu bestehenden Konkordaten

aa) Die bald 200 Jahre dauernden Administraturen in der Schweiz harren noch immer definitiver Lösungen. Mit dem Anschluss der Kantone Schaffhausen, Basel-Stadt und Teile von Basel-Landschaft an das Bistum Basel ist ein Beispiel definitiver Ordnung gesetzt worden. Durch die Form des Zusatzkonkordats vom 10. Juni 1978 blieb der Grundvertrag für das Bistum Basel aus dem Jahre 1828 unverändert. Inhaltlich umfasst das Zusatzkonkordat eine Gebietserweiterung des Bistums, sowie eine Ergänzung des Domkapitels durch einen Domherrn aus jedem neuen Kanton, beides vollzogen unter Genehmigung der bisherigen Bistumsstände.

Das Zusatzkonkordat stellt einen eigentlichen Präzedenzfall dar für eine mögliche Erweiterung des Bistums St. Gallen durch die beiden Halbkantone Appenzell, die dem Bischof provisorisch unterstellt sind. In einem Zusatzkonkordat wäre das neue Bistumsgebiet zu umschreiben. Das Domkapitel könnte ebenfalls durch eine Erweiterung oder durch Zuordnung eines nichtresidierenden Kanonikers aus den neuen Gebieten ergänzt werden. Schliesslich wäre der Beizug appenzellischer Vertreter bei der Teilnahme des st. gallischen Katholischen Kollegiums an der Bischofswahl zu ermöglichen.

bb) Die Überführung der Administraturen des Bischofs von Chur in definitive Strukturen ist ein komplexeres Unterfangen. Es sind zwei Problemkreise zu unterscheiden.

Die Erweiterung des Bistums Chur durch das Gebiet des Kantons Zürich würde das bestehende Ungleichgewicht zwischen Bistum und Administration in zahlenmässiger, soziologischer und psychologischer Hinsicht in eine rechtlich definitive Lösung und Fixierung führen. Als Alternative wäre die Gründung eines selbständigen neuen Bistums Zürich aus kirchlich-pastoraler Sicht ebenso naheliegend. Ob die eine oder andere neue Struktur rein innerkirchlich abgewickelt werden könnte oder kirchenpolitisch zu einer vertraglichen Regelung führen müsste, ist offen. Wesentlich ist dabei die Haltung des Kantons Zürich, der im Entwurf seiner neuen staatskirchenrechtlichen Gesetzgebung stark auf den positiven Aspekt der Religionsfreiheit setzt. Rechtsbeziehungen zur katholischen Kirche müssten konsequenterweise auch zum Bistum geschaffen werden.

Jede Lösung für den Kanton Zürich würde als zweites auch die Diskussion um die Innerschweizer Provisorien (Ob- und Nidwalden, Uri und Glarus) auslösen. Alle denkbaren Optionen (definitiver Anschluss an das Bistum Chur, neues innerschweizerisches Bistum unter Einschluss von Luzern) wäre sehr wahrscheinlich nur mit konkordatären Lösungen zu realisieren. Der Kanton Obwalden hat übrigens als einziger Kanton der Konkordatsfrage Verfassungsrang eingeräumt.⁴²

⁴² OW Art. 7 Kantonsverfassung. Vgl. auch BGE 73 I 106.

b) Neue Bistümer - Änderung bestehender Konkordate

Eine Neueinteilung ist ohne die Bildung neuer Bistümer kaum realistisch vorstellbar. In der deutschsprachigen Schweiz bedeutet dies eine Verkleinerung des Bistums Basel.⁴³ Eine Neuordnung ist rechtlich nur vollziehbar im Einvernehmen mit den derzeitigen Basler Konkordatskantonen und dem Bund. Zwei verschiedene Rechtsakte und Vertragsinstrumente sind damit notwendig, einerseits eine Abänderung der bestehenden Basler Bistums-Verträge, andererseits die vertragliche Rechtsgrundlage für ein neues Bistum.⁴⁴

Der Inhalt eines neuen Bistumsvertrages wird erst im Verhandlungsergebnis sichtbar. Er kann enger oder auf vielfältigere Materien ausgedehnt sein als das bestehende Basler Konkordat. Verhandlungsgegenstände müssten mindestens – soviel ist erkennbar – folgende Materien sein:

aa) Kern eines Bistums ist die Errichtung eines neuen bischöflichen Amtes. Ihm ist ein rechtlicher Sitz und ein Name zu geben und es ist ihm ein territorialer Sprengel zuzuordnen. Die Bildung eines Domkapitels am Sitz des Bischofs ist vom Codex 1983 nicht mehr zwingend vorgesehen (can. 504), ein solches kann aber nach wie vor neu errichtet werden.

bb) Für die Ernennung des Bischofs stellt der Codex zwei Formen der Bischofswahl gleichwertig nebeneinander: Die freie Wahl des Bischofs durch den Papst einerseits und andererseits die päpstliche Bestätigung des rechtmässig von einem Dritten ins Amt gewählten (can. 377 §1). Rechtmässige Bischofswahlen vollziehen die Domkapitel in einzelnen Bistümern vor allem im deutschsprachigen Raum. Die Wahl durch die Domkapitel hat wiederum zwei Spielarten, - so die freie Wahl des Bischofs durch das Domkapitel (in den Konkordaten von Basel und St. Gallen so vereinbart), sowie die Kapitelswahl aus einem päpstlichen Dreiervorschlag (Bistum Chur gemäss Privileg ‚Etsi salva‘ vom 28.6.1948). Es besteht kein Rechtssatz und keine konkrete Übung, dass bei einer Dis-membration eines Bistums der abgetrennte Teil einen Rechtsanspruch auf die bisher gültige Form der Bischofswahl erheben könnte. Bei einer Neugründung ist die Frage neu zu entscheiden. Die Forderung der gesamtschweizerischen Synodalversammlung vom 2. März 1975 nach einer „rechtlich festgelegten Mitwirkung ortskirchlicher Gremien bei der Wahl der Bischöfe“, wobei die Mitwirkung „bestehenden Mitwirkungsformen mindestens gleichwertig sein“ muss, ist von sämtlichen Bischöfen genehmigt worden. Sie weist als Kern die Benennung der Person des Bischofs durch die Ortskirche auf. Sie steht in einer Spannung zur gegenwärtigen römischen Tendenz, Bischofsernennungen als alleinige Sache des Apostolischen Stuhls zu betrachten (vgl. VI/1).

⁴³ Vgl. Schweizerisches Pastoralsoziologisches Institut St. Gallen (Hrsg.), Bericht der Studienkommission der Bischofskonferenz betreffend die Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz, Juni 1980.

⁴⁴ Diese Feststellung geht von der Annahme aus, dass die derzeitigen Konkordatskantone einer Verkleinerung des Bistums nur zustimmen, wenn das neue Bistum eine vertragliche Grundlage mit dem Apostolischen Stuhl erhält. Vgl. lit. b/gg.

Zusätzlich zur Regelung des Wahlrechts ist das „ortskirchliche Wahlgremium“ zu bestimmen. Die Wahl durch das Domkapitel ist wohl zu eng geworden, nachdem ihnen der Codex die frühere Funktion als ‚senatus Episcopi‘ – als Rat des Bischofs – nicht mehr zugeordnet hat (can. 503).⁴⁵ Neu steht diese Funktion dem Priesterrat zu, bzw. dem aus ihm gebildeten Konsultorengremium (can. 495 §1, 500 §2, 501 §2). Nach allgemeinem Kirchenrecht ist der Priesterrat schon heute in die Vorbereitung der Bischofsnennung konsultativ einbezogen, wie übrigens auch die Bischofskonferenz, deren Votum eine besondere Bedeutung beizumessen ist (can. 377 §3). In Weiterentwicklung der Rechte des Domkapitels könnte sich das ortskirchliche, für die Bischofswahl zuständige Gremium aus Domherren und Mitgliedern des Priesterrates zusammensetzen, wobei zusätzlich die qualifizierte Mitwirkung der Bischofskonferenz sicherzustellen wäre.⁴⁶

cc) Mitwirkungsrechte staatlicher Behörden bei der Wahl des Bischofs oder auch von Mitgliedern des Domkapitels werden neu nicht mehr eingeführt. Der Codex formuliert unmissverständlich (can. 377 §5). Bereits das Konzil hatte die staatlichen Behörden aufgefordert, freiwillig auf jegliche Rechte oder Privilegien zu verzichten (Christus Dominus N 20). Dies ist (auch) eine Konsequenz aus der Religionsfreiheit. Die Bestellung der kirchlichen Organe ist dem innerkirchlichen Bereich und dort der Organisationsfreiheit der Kirche zuzurechnen. Ein Kanton oder der Bund wird sich deshalb auch nicht mit Nachdruck dafür einsetzen können, dass Bischofswahlen durch ein ortskirchliches Gremium zu vollziehen sind. Staatliche Instanzen können jedoch auf bestehende Traditionen und die gesellschaftliche Bedeutung demokratischer und ortskirchlicher Verankerungen hinweisen.⁴⁷

dd) Die Bistumserrichtung durch Konkordat verschafft dem Bistum die öffentlichrechtliche Anerkennung als Rechtssubjekt. Diese Konsequenz ist zwar nirgends ausdrücklich genannt, jedoch Folge aus dem Konkordat. Zusätzlich können auch andere nach kirchlichem Recht bestehende Rechtssubjekte die staatliche Anerkennung erhalten, müssen aber – da es sich um eine Privilegierung handelt – auch ausdrücklich genannt werden. Zu denken ist in erster Linie an einzelne wichtige diözesane Einrichtungen oder an die Pfarreien als wesentliche Strukturelemente des Bistums.⁴⁸ Es ginge wohl zu weit,

⁴⁵ Die Bischofskonferenzen können dem Domkapitel vorläufig die Funktion des Konsultorengremiums weiterhin zuerkennen (can. 502 §3). Dies hat auch die schweizerische Bischofskonferenz so bestimmt.

⁴⁶ Ein konkretes Modell einer Wahl durch die Ortskirche, welche alle rechtlichen Voraussetzungen und innerkirchliche Entwicklungen berücksichtigt, wurde entwickelt in: Alois Riklin (Hrsg.), Bischofswahlen in der Schweiz. Expertenbericht im Auftrag der RKZ, Zürich 1992, S. 149 ff.

⁴⁷ vgl. Antwort des Bundesrates auf Interpellationen im Nationalrat, Amtl. Bulletin NR 5.10.1990, S. 1928-30; vgl. FN 2. Sodann Stellungnahme des Bundesrates, Amtl. Bulletin NR, 29.9.2000, S. 1030.

⁴⁸ In einzelnen Kantonen sind die Pfarreien ausdrücklich im öffentlichen Recht anerkannt, zB. Obwalden Art. 103 KV, Freiburg Gesetz über die Beziehungen zwischen Kirche und Staat Art. 4; Wallis Gesetz über das Verhältnis von Kirche und Staat Art. 4. – Pfarreien können auch gewohnheitsrechtlich als Rechtssubjekte anerkannt sein. - Die Folgen der öffentlichrechtlichen Anerkennung liegt im wesentlichen darin, dass mit der kirchlichen Errichtung die Rechtsfähigkeit im Staat

schlicht die Anerkennung sämtlicher im Kirchenrecht vorgesehenen Rechtssubjekte zu stipulieren. Dies wäre auch im Hinblick auf die konfessionellen Verhältnisse in der Bevölkerung und die religionsrechtlichen Gegebenheiten in der Schweiz nicht opportun. Eine Konstituierung weiterer kirchlicher Rechtsträger nach Privatrecht vermag das Bedürfnis nach rechtlich selbständigen Institutionen abzudecken.

ee) Die bestehenden Konkordate haben sich ausschliesslich mit der Bistumsebene befasst. Das kantonale Staatskirchenrecht blieb ausgeklammert, zu unterschiedlich waren damals die konfessionellen Traditionen und Gesetzgebungen. Die Beziehungen zwischen den kantonalkirchlichen Körperschaften und den Bistümern sind jedoch zunehmend wichtig geworden. Die Kirchgemeinden und vereinzelt die kantonalen Körperschaften sind mit dem Privileg der Steuerhoheit ausgestattet. Sie dotieren die Kantonalkirchen, welche ihrerseits örtliche, regionale und diözesane Institutionen finanzieren oder mitfinanzieren. Die Steuererhebung und -verwaltung unterstehen den Normen der Steuergesetzgebungen und sind als Hoheitsrechte kantonal begrenzt.⁴⁹ Diese Art der Finanzierung kirchlicher Aufgaben durch die staatskirchenrechtlichen Organisationen – gleichzeitig auch Erbe des kirchlichen Patronatsrechtes, wie übrigens auch der in den meisten Kantonen die Mitwirkung der Kirchgemeinden bei der Pfarrwahl – haben eine lange Tradition, sind inkulturiert und zumindest eine kirchliche Gewohnheit geworden.⁵⁰ Davon wäre in neuen Konkordaten Kenntnis zu nehmen, sei es im Sinne einer Anerkennung oder wenigstens eines Tolerierens.⁵¹ Dies wäre auch der Ansatz, die Kantonalkirchen rechtlich zu verpflichten, mit dem Bistum rechtsverbindliche Grundsätze für eine Mitfinanzierung zu vereinbaren.

ff) Die modernen Konkordate enthalten neben Garantien für die freie Betätigung der Kirche in Lehre und Liturgie, in Verkündigung und Caritas auch Regelungen zu schulpolitischen, kulturellen und caritativen Belangen. Wegen der föderalistischen Unterschiede in der Schweiz müssten sich ähnliche Bestimmungen wohl auf allgemeine Leitsätze beschränken. So könnte beispielsweise ein Recht auf Erteilung von Religionsunterricht an öffentlichen Schulen stipuliert werden, ohne die Durchführung zu spezifizieren. Auch bei einer Zusage von finanziellen Leistungen müsste schlicht auf die entsprechende kantonale Gesetzgebung verwiesen werden.

gg) Formelles zu neuen Bistumsgründungen

Wird ein neues Bistum gegründet, dem territorial ein Kanton des bisherigen Bistums Basel angehört, bedeutet dies eine Änderung des Konkordats. Das Konkordat selbst kennt keine Austritts- und keine Kündigungsklausel, - es ist auf ‚ewige Zeit‘ eingegangen. Eine

automatisch gegeben ist und die Organe des Rechtsträgers vom Kirchenrecht bestimmt werden.

⁴⁹ Eine Diözesansteuer, mit dem Bistum als steuererhebendem Rechtssubjekt, wie sie in Deutschland eingeführt ist, ist in der Schweiz nicht vorstellbar.

⁵⁰ Vgl. FN 39

⁵¹ vgl. VI/2. FN 57 und 58.

Änderung erfolgt deshalb nur unter Zustimmung beider Parteien, da die Berufung auf die ‚*clausula rebus sic stantibus*‘ für eine einseitige Kündigung strengen Voraussetzungen unterliegt. Staatlicherseits kann also nicht ein einzelner Kanton ohne Einverständnis der andern aus dem Bistumsverband austreten.⁵² Bei den Verhandlungen über ein neues Bistum haben die verbleibenden Basler Stände keine rechtliche Möglichkeit, direkt daran mitzuwirken. Sie sind jedoch faktisch indirekt involviert. Ihre Zustimmung zur Entlassung des oder der Stände aus dem bisherigen Bistumsverband ist notwendig. Die naheliegende Form dazu ist die entsprechende Änderung des bestehenden Konkordats.⁵³

Die Aufnahme von Verhandlungen über neue Bistumsgrenzen wie auch der Verlauf der Verhandlungen selbst sind in starkem Masse an (kirchen-)politische und -psychologische Voraussetzungen sowie an eine Vertrauensbasis gebunden. Unabdingbar erscheint, dass Verhandlungen ohne Vorleistungen und Vorbedingungen seitens beider Parteien aufgenommen werden. Dies verlangt andererseits auch die Bereitschaft, über sämtliche bestehenden Vertragsklauseln verhandeln zu wollen (vgl. Ziff. VII/ 1).

c) Bistumsänderungen in nicht konkordatären Gebieten

Bestehen keine vertraglichen Bindungen mit Kantonen oder dem Bund, so ist der Apostolische Stuhl grundsätzlich frei, ein bestehendes Bistum territorial zu verändern und auch ein neues Bistum zu gründen. Konkret trifft dies für das Bistum Sitten zu, wo kaum Änderungswünsche bestehen. Keine völkerrechtlichen Bindungen bestehen auch im Bistum Freiburg, das die Kantone Freiburg, Waadt, Genf und Neuenburg umfasst.⁵⁴

⁵² Alle Basler Diözesanstände sind zudem Mitglieder des Langenthal-Luzerner-Vertrags vom 28.3.1828. Dieser Vertrag ist – nach Bernhard Ehrenzeller – eine völkerrechtliche, nicht nur eine innerstaatliche Vereinbarung unter Kantonen. Er regelt im wesentlichen Anwendungs- und Vollzugsfolgen des Konkordats. Seine teilweise konkordatswidrigen Bestimmungen können keine Rechtswirkung beanspruchen. Dem Langenthal-Luzerner-Vertrag kann keine Organisation der Diözesankonferenz entnommen werden. Will somit ein Kanton im Einverständnis mit dem Apostolischen Stuhl aus dem Verband austreten, so haben die verbleibenden Kantone ihre Zustimmung zu geben. Es herrscht keine volle Klarheit, ob dies mit einer Mehrheit der Stände oder einstimmig zu erfolgen hat. Vgl. Bernhard Ehrenzeller, Diözesankonferenz, S. 91, 99/100, 104 ff, 182 ff.

⁵³ Eine Änderung des bestehenden Vertrags über das Bistum Basel kann in die Form einer Zusatzvereinbarung gekleidet sein. Bei wichtigen Änderungen könnte auch eine völlige Neuformulierung des bisherigen Textes erfolgen. Grundsätzlich sind beide Möglichkeiten offen. Ein Unterschied ist jedoch zu beachten: Bei einem neu ausformulierten Vertragswerk können die Materialien zum Konkordat von 1828 nicht mehr zur Auslegung herangezogen werden.

⁵⁴ Hinzuweisen ist indessen auf die Verträge der Bistumskantone mit dem Bischof von Freiburg: Das freiburgische Kirchengesetz vom 216.9.1990 hat das katholische Kirchenstatut – ein autonomer Ausführungserlass – an die Genehmigung der katholischen Kirche bzw. des Bischofs und des Staatsrates gebunden; Art. 7 Abs. 2. Damit ist faktisch ein öffentlichrechtliches Vertragsverhältnis zwischen Kanton und Bistum entstanden.

Neuenburg: Der Kanton schloss eine Vereinbarung mit dem Bistum Freiburg, wobei der Bischof als Vertreter der ‚*paroisses catholiques*‘ handelte. Inhaltlich sind die Leistungen der politischen Gemeinden an die katholischen Pfarreien vereinbart (Concordat 2.5.2001; sodann Arrêté 30.10.1942 und 19.11.1943).

In der Waadt und Genf bestehen keine vertraglichen Bindungen zwischen Kanton und Bistum.

Ob eine Neuorganisation als notwendig erachtet wird – vielleicht am ehesten eine Ver selbständigung von Genf – und in die Form eines Konkordates gekleidet würde, hängt vom politischen Willen der Kantone wie des Apostolischen Stuhls ab. Internationale Vereinbarungen über kirchliche Belange haben in den Kantonen der Westschweiz keinerlei Tradition. Die kantonalen staatskirchenrechtlichen Gesetzgebungen der vier Kantone reichen von verhältnismässig engen Bindungen bis zur wohlwollenden Trennung von Kirche und Staat in Neuenburg und Genf. Zur Zeit ist eher ein Wille erkennbar, einzelne staatskirchenrechtliche Fragen zwischen einem Kanton und dem Bischof zu regeln. Damit fällt auch die Bistumsebene als Diskussionspunkt ausser Betracht. Bistumsfragen auf dem Konkordatsweg zu regeln, ist kaum im Denken politischer und kirchlicher Kreise verankert, wie auch die Änderung von Bistumsgrenzen nicht als echte Zielvorstellung in Erscheinung tritt. Es ist deshalb auch nicht zu ermessen, wie sich die Kantone des Bistums Freiburg und die kirchlichen Instanzen zum möglichen Projekt eines Gesamtkonkordats für die ganze Schweiz verhalten würden.

VI. Konkordate als kirchenpolitische Maxime

1. Initiative und Vorbereitungen der Bischofskonferenz

Anlass für Bistumsveränderungen bilden innerkirchliche, pastorale Notwendigkeiten. Das Konzil hat den Bischofskonferenzen den klaren Auftrag erteilt, die Bistumseinteilung zu überprüfen (Christus Dominus (CD) N 22-24). Dies wurde in der Schweiz 1980 eingeleitet, aber nicht weitergeführt.⁵⁵ Unabhängig von der konkreten Aktualität bildet die bestehende unvollständige Bistumseinteilung einen fortbestehenden objektiven Anlass, sich Bistumsfragen zu stellen. Der konkrete Anstoss hat von den Bischöfen auszugehen, die in erster Linie betroffen sind. Ohne ihre Initiative wird auch nach der Praxis des Apostolischen Stuhls kaum eine Veränderung der Bistümer eingeleitet. Dies gilt sowohl für Gesamt- wie für Teillösungen.⁵⁶ Unter dem Gesichtspunkt einer Konkordatspolitik ist der Haltung des einzelnen Bischofs wie der Bischofskonferenz als Organ der katholischen Kirche in der Schweiz entscheidende Bedeutung beizumessen. Eine neue Bistumseinteilung muss deshalb mit einer innerkirchlichen Vorbereitung bzw. mit Vorverhandlungen beginnen. Dies scheint auch unumgänglich, nachdem die Reaktion des Apostolischen Stuhls auf den von den Bischöfen initiierten, aber nicht als eigenes Projekt bezeichneten Reorganisationsbericht dazu führte, dass dieser erst nach mehrmonatigen Verhandlungen mit Rom zur Publikation freigegeben werden konnte.⁵⁷

Vorverhandlungen dienen nicht einer abschliessenden Meinungsbildung, sondern dem Abstecken von Verhandlungsspielräumen. Allenfalls sind dazu bereits auch Meinungen der staatlichen Behörden zu erkunden.

Diese innerkirchlichen Sondierungen müssten mindestens folgende Problemkreise erörtern und Lösungsvorschlägen entgegenführen:

⁵⁵ Schweizerisches Pastoralsoziologisches Institut St. Gallen (Hrsg.), Bericht der Studienkommission der Bischofskonferenz betreffend die Neueinteilung der Bistümer in der Schweiz, Juni 1980.

⁵⁶ Frankreich kann als Beispiel gelten: Die Vorschläge neuer Strukturen für die Region Paris wurde von den betroffenen Bischöfen eingeleitet. Der Apostolische Stuhl hatte sich in der zweiten Phase der Reorganisation durch einen Beauftragten vertreten lassen. Bei der Reorganisation der Region Lyon liess der Apostolische Stuhl von Beginn weg seine eigenen Vorstellungen einfließen. Vgl. Yves le Roy, La circonscription des diocèses en France, in: Louis Carlen (Hrsg.), Neue – neue Bistümer, Freiburger Veröffentlichungen Bd. 37, 1992, S. 37 ff, insbesondere 63-72.

Zu weiteren Formen des Zusammenwirkens Apostolischer Stuhl / Bischöfe, in: Richard Puza, Konkordatäre Vereinbarungen und staatliches Recht, in: Richard Puza/Abraham PeterKustermann, Neue Verträge zwischen Kirche und Staat (Freiburger Veröffentlichung aus dem Gebiet von Kirche und Staat, Bd. 46), Freiburg, 1996, S. 27

⁵⁷ Vor allem wegen der im Bericht (s.o. FN 32) vertretenen Standpunkte bezüglich der Bischofswahlen konnten die Bischöfe den Bericht nur mit eigenem Begleitkommentar frei geben, der die Meinung des Apostolischen Stuhls zu den Bischofsernennungen aufzeigte. Communiqué der Bischofskonferenz vom 2. Dezember 1981.

a) Ein Reorganisationskonzept wird zuerst in der neuen Umgrenzung bestehender oder neuer Bistümer bestehen. Dabei ist auf die Kriterien zurückzugreifen, welche das Konzil formulierte (Christus Dominus N 22-24) und die an die konkreten Verhältnisse anzupassen sind. Eine gesamtschweizerische oder sprachregionale Überprüfung und selbst eine Einzellösung muss von der Bischofskonferenz als ganzer getragen sein. Den Intentionen des Konzils entspräche eine Gesamtlösung, die am ehesten gleichartige Verhältnisse für alle Bistümer bringen könnte.

Ziel der Vorverhandlungen ist, konkrete Lösungsansätze oder Varianten zu erarbeiten. Dies setzt voraus, dass von den Bischöfen diözesane Gremien wie auch die staatskirchenrechtlichen Körperschaften in den Prozess einbezogen werden. Ganz allgemein sollte es sich nicht nur um eine allgemeine Konsultation handeln, sondern um einen echten Einbezug in den Überlegungsprozess. Die Formen dazu sind zu entwickeln.

b) Eine ebenso wesentliche wie schwierige Aufgabe dieser Vorbesprechungen wird darin bestehen, Lösungen für die Bischofswahlen zu finden. Dies kann offenkundig nur in vertieften Gesprächen mit dem Apostolischen Stuhl geschehen. Die Synode 72 hat die Forderung nach ortskirchlichen Wahlen erhoben, deren Mitentscheidungsformen den bestehenden gleichwertig sind. Diese bischöflich genehmigten und damit verbindlichen Beschlüsse, die auch einen gewissen Spielraum offen halten, bilden den Ausgangspunkt für den innerkirchlichen Meinungsbildungsprozess. Der konkordatäre Bezug der Frage ist ebenfalls offenkundig. Die päpstliche Bestätigung ortskirchlich gewählter Bischöfe entspricht dem theologischen Verständnis des Bischofsamtes und ist Folge der Zugehörigkeit eines jeden Bischofs zum (weltweiten) Bischofskollegium. Die Mitwirkung der Bischofskonferenz bei der Wahlvorbereitung und der angemessene Einbezug der Seelsorger und Vertreter des ganzen Gottesvolkes gehört zu den Auswirkungen der vom Konzil betonten aktiven Teilnahme aller am Leben und an der Gestaltung der Kirche (Lumen Gentium N 33; Apostolicam Actuositatem N 2). Zudem knüpft diese Mitwirkung an altkirchliche und mittelalterliche Traditionen an.⁵⁸

Das Wahlgremium selbst könnte kaum mehr auf das Domkapitel begrenzt sein. Es bleibt kirchenpolitischer Einschätzung vorbehalten, ob eine ortskirchliche Bischofswahl eher über Einzellösungen oder bei einer Gesamtbereinigung erwartbar wäre. Auf jeden Fall bleibt zu berücksichtigen, dass der staatliche Partner bezüglich der Bischofswahlen ein Fortbestehen bzw. eine Weiterentwicklung bestehender Wahlrechte erwarten darf und auch anmahnen soll. Ein strikt den Verhandlungen mit dem staatlichen Partner unterstellter Sachverhalt ist die Bischofswahl zwar nicht. Sie kann jedoch für die notwendigen Genehmigungen der Reorganisationen einen entscheidenden Faktor darstellen.

c) Eine als Strukturveränderung verstandene Konkordatspolitik erfordert bei konkordatären Bistümern neue Verträge. Von der Haltung der Bischofskonferenz mitbestimmt wird aber auch, ob Veränderungen derzeit nicht konkordatsgebundener Bistumsgrenzen neu

⁵⁸ Hippolyt von Rom formulierte im 3. Jahrhundert prägnant: "Als Bischof werde der geweiht, wer vom ganzen Volk gewählt worden ist."

allenfalls vertraglich geregelt werden sollen. Je einhelliger und geschlossener die Bischöfe einen Standpunkt vertreten, desto stärker wird er auch in die Meinungsbildung des Apostolischen Stuhls einfließen. Identische Willensbekundungen kirchlicher Gremien und staatskirchenrechtlicher Organisationen bedeuten eine Stärkung auch der bischöflichen Standpunkte. Schliesslich hat jede Veränderung, auch wenn sie nur ein einzelnes Bistum betreffen sollte, eine präjudizielle Wirkung. Dies unterstreicht die Bedeutung der Stellungnahmen der Bischöfe, auch wenn letztlich die Haltung des Apostolischen Stuhls massgebend bleibt.

2. Konkordatspolitik der Kantone

Die innerkirchlichen Vorverhandlungen gelten dem Standpunkt des kirchlichen Partners. Seitens des Bundes und vorab der Kantone muss sich gleicherweise ein klarer Wille für Konkordatslösungen manifestieren. Bei den bisherigen Konkordatskantonen ist von einem Fortsetzungswillen auszugehen. Ob die übrigen Kantone von der ihnen zustehenden Verfassungskompetenz Gebrauch machen wollen, ist kaum abzuschätzen. Die Meinungen könnten durchaus auch sprachregional differenziert ausfallen.

Vielleicht wichtigster Entscheidungsfaktor in den Kantonen wird die Bedeutung sein, die den Religionsgemeinschaften generell für Gesellschaft und Staat zugemessen wird. Gerade eine feststellbare Tendenz, die Religionsfreiheit auch in ihrem Ansatz zu positiver Gestaltung des Verhältnisses von Kirche und Staat zu begreifen, kann den Konkordatswillen befördern. Sodann tendieren Auslegung und konkrete Verwirklichung der Religionsfreiheit zur integralen Anerkennung kirchlicher Strukturen. Für die katholische Kirche bedeutet dies staatliche Anerkennung der Bistümer und allenfalls auch der Pfarreien in ihrer kirchlich kanonischen Rechtsstruktur. Dies ist auch bei Weiterbestehen der staatskirchenrechtlichen Körperschaften in ihrer gegenwärtigen Form weiterhin möglich.⁵⁹ Konkordatsverhandlungen können Anlass sein, staatskirchenrechtliche Strukturen, die zur kirchlichen Gewohnheit geworden sind, als solche zu benennen.⁶⁰

3. Ökumenische Dimension

Neue Konkordatsverhandlungen können nicht mehr wie im 19. Jahrhundert mit Blick auf die einzelne Konfession geführt werden. Sie müssen der Religionsfreiheit und deren Anforderungen entsprechen. Daraus ergibt sich zunächst, dass die Kantone in einem Kon-

⁵⁹ Als Beispiele: St. Gallen Art. 109 KV; Freiburg Art.2 KV, Kirchengesetz Art. 2 und 3.

⁶⁰ Ziel ist nicht die generelle Anerkennung des Staatskirchenrechts eines Kantons. Vielmehr geht es darum, die Hauptzwecke des Staatskirchenrechts als toleriert und akzeptiert zu benennen. Gemeint ist die Schaffung von Voraussetzungen finanzieller und administrativer Art für die Tätigkeit der Kirche mittels einer selbständigen Steuererhebung und –verwaltung durch die Katholiken, sodann ihre Beteiligung an den Pfarrwahlen. Dies kann die Verpflichtung enthalten, nebst der vorgegebenen traditionellen Finanzierung der Pfarreien auch verpflichtend Beitragsleistungen an das Bistum zu erbringen. Bezüglich der Pfarrwahlen ist an die ‚nominaciones populares‘ von can. 1552 des Codex 1917 anzuknüpfen, der nicht zu Unrecht als ‚Schweizer Kanon‘ bezeichnet wurde.

kordat keine Rechte und Pflichten vorsehen können, welche sachbezogen nicht auch anderen anerkannten Religionsgemeinschaften gewährt werden können.⁶¹

Sodann ergeben sich Rückwirkungen auf das bisher im wesentlichen paritätisch ausgerichtete Staatskirchenrecht. Seine ökumenische Dimension verlangt nach offener Information über in Aussicht genommene Bistumsregelungen. Wichtig erscheint insbesondere die Klärung der Bedeutung eines Konkordats: Es geht um die Anerkennung der Organisation der katholischen Kirche in ihrem Zusammenhang von Teilkirche (Bistum) und Gesamtkirche. Das Konkordat ist als besondere Rechtsform, die sich aus der katholischen Kirchenstruktur ergibt, einsichtig und begreiflich zu machen stellt keine inhaltliche Sonderbehandlung dar.⁶²

⁶¹ Daraus ergibt sich, dass die staatskirchenrechtlichen Körperschaften in Konkordaten nur zu benennen sind. Deren Fortführung liegt im Ermessen des kantonalen Gesetzgebers.

⁶² Die völkerrechtliche Vertretung des Apostolischen Stuhls bei den Bundesbehörden wird u.a. vom Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund als Bevorteilung der katholischen Kirche gewertet. Die Nuntiatur schafft zwar den diplomatischen Zugang zu den eidgenössischen Behörden. Sie ist aber nicht ein Organ der katholischen Kirche in der Schweiz.

VII. Position und Möglichkeiten der Kantonalkirchen

1. Position zwischen Kirche und Staat

Die kantonalkirchlichen Körperschaften sind öffentlichrechtliche Institutionen des kantonalen Rechts. Sie verfolgen nicht staatliche, sondern kirchliche Zwecke bzw. sind auf Teilbereiche der Tätigkeiten der Kirche ausgerichtet. Sie stehen damit klar zwischen Kirche und Staat. Diese Positionierung hat ihre Auswirkungen. Kantonalkirchen sind nicht Vertragspartner eines Konkordats, jede direkte Einwirkung auf Konkordatsverhandlungen bleibt ihnen versagt. Dies schliesst zwar nicht aus, dass sie sich an den Vorverhandlungen und Vorbereitungen beteiligen und mitwirken können. Ihre Zwischenposition lässt sie Anliegen vertreten, die nicht nur gesellschaftlich-politische Bezüge, sondern auch Anliegen der kirchlichen Basis betreffen. Diese Positionierung kann allenfalls den Anschein eines doppelschichtigen Verhaltens erwecken. Meines Erachtens wird nur eine klare und durchsichtige, vom jeweiligen Thema her bestimmte Haltung den staatskirchlichen Organisationen eine substantielle Beteiligung sichern.

2. Ausrichtung auf den kirchlichen Zweck

Die innerkirchliche Vorbereitung für Strukturänderungen hat sich zunächst nach seelsorgerlichen Notwendigkeiten und wirksamen Leitungsstrukturen auszurichten. Dies ist Sache der Bischöfe bzw. der Bischofskonferenz. Mit diesen Strukturfragen sind unausweichlich auch finanziell-administrative Probleme verbunden. In diesem Bereich scheint der Einbezug der staatskirchenrechtlichen Körperschaften in die Entscheidungsfindung sich klar anzubieten. Sie können qualifizierte eigene Erfahrungen einbringen und sind in diesem Teilbereich auch von den Folgen der Veränderungen betroffen. Die Form der Mitwirkung müsste zuerst erarbeitet werden. Auch bei Anerkennung der vollen pastoralen Verantwortung der Bischöfe vermag eine schlichte Einladung und Teilnahme an einem allgemeinen Vernehmlassungsverfahren als Beitrag kaum zu genügen. Die Planung grundlegender pastoraler Handlungsräume kann kantonale Entitäten und Gegebenheiten nicht ausser Acht lassen. Eine realitätsbezogene Fortentwicklung bestehender Strukturen muss stets die wirtschaftlich-finanziellen Komponenten einbeziehen. Die Mitwirkung sollte daher die einzelnen Planungsstufen und nicht erst das Einholen einer Stellungnahme vor der Verabschiedung eines konkreten Projektes umfassen.

Die Mitwirkung der staatskirchenrechtlichen Organisationen besteht aber auch im Einbringen von Anregungen und Wünschen allgemeiner Art. Es kann sich – um ein Beispiel zu nennen – um gesellschaftspolitische Überlegungen für neue Grenzziehungen oder um Überlegungen bezüglich gesamtschweizerischen Lösungen handeln. In die gleiche Richtung zielt die argumentative Unterstützung für die Umsetzung der mit der Synode 72 eingeleiteten generellen Politik bezüglich des Wahlmodus für Bischöfe. Die Bischöfe sind nicht zuletzt zu bestärken in der Bejahung der im demokratischen Bewusstsein veranker-

ten und als kirchliche Gewohnheit eingeführten selbständigen Finanzverwaltung der Katholiken.

3. Innerkantonale Vorbereitungen

Bistumsfragen sind ein Teilbereich im Verhältnis von Kirche und Staat. Kantonalkirchen sind deshalb auch qualifizierte Gesprächspartner für die Meinungsbildung in den Kantonen. Primär ist darunter die Förderung aller Bestrebungen zu verstehen in Hinsicht auf eine positive Ausgestaltung der Religionsfreiheit. Aus katholischer Sicht ist die kantonale Anerkennung der Kirche durch die Begründung von Rechtsbeziehungen zur bischöflichen Leitung ein Postulat, das an die politischen Entscheidungsträger heranzutragen ist.

Dass dies mittels Konkordat geschehen kann und soll, steht in einem inneren Konnex mit der öffentlichrechtlichen Anerkennung der staatskirchlichen Körperschaften als nicht kirchlich-kanonischer Struktur. Mit der Anerkennung der katholischen Kirche durch Konkordat wird ihr das eingeräumt, was andere christlichen Konfessionen längst kennen - die Anerkennung ihrer kirchlichen Strukturen, die dem vollen eigenen Selbstverständnis entsprechen.

Die Stellungnahme und Haltung der Kantonalkirchen wird schliesslich für die Kantone von erheblichem Gewicht sein für die politische Grundsatzentscheidung, den Konkordatsweg zu beschreiten oder weiter zu gehen.

Gossau, den 15. März 2003

VIII. Zusammenfassungen – Résumés

Die vorliegende Studie befasst sich mit den rechtlichen, kirchenpolitischen und politischen Voraussetzungen, die beim Abschluss neuer oder Änderung bestehender Konkordate zu beachten wären. Sie ist ein Grundlagenpapier und enthält keine Optionen.

I. Begriff und Geschichte

Das Konkordat ist ein Vertrag zwischen dem Apostolischen Stuhl und einem Staat, in welchem Fragen von beidseitigem Interesse einvernehmlich geregelt werden. Bis ins 20. Jahrhundert befassten sich Konkordate (u. a. Bistum Basel (1828), St. Gallen (1845)) vorwiegend mit der Abgrenzung von Machtsphären und basierten schliesslich auf der Koordinationslehre von Kirche und Staat.

II. Heutige Konkordatspolitik des Apostolischen Stuhls

Rund 70 Konkordate sind seit 1965 abgeschlossen worden (u.a. Bistum Lugano (1968), Zusatzkonkordat zu Basel (1978)). Die Religionsfreiheit bzw. die gegenseitige Unabhängigkeit und volle Freiheit der Kirche in Organisation, Verkündigung und in der sittlichen Beurteilung der politischen Angelegenheiten (GS 76/6), bildet die Grundlage. Kein neues Konkordat behandelt die Bistumseinteilung oder räumt Dritten Rechte bei der Bestellung der Bischöfe und weiterer kirchlichen Organen ein (Ausnahme: Reorganisation in Ostdeutschland, das dem Reichskonkordat von 1933 unterstellt ist). Die Kirche trachtet nach möglichst breiter Anerkennung ihrer kanonischen Rechtsträger durch den Staat und die Bestimmungen über die erleichterte Erfüllung pastoraler Aufgaben nehmen einen breiten Raum ein.

III. Interesse und Grenzen staatlicher Konkordatspolitik

1. Öffentliches Interesse als Voraussetzung

Die Religionsfreiheit bedeutet eine grundsätzliche Trennung von staatlichen und kirchlichen Bereichen. Der Aspekt der positiven Religionsfreiheit betont die allgemein gesellschaftliche Bedeutung der Kirchen und Religionsgemeinschaften. Daran knüpft der Sozial- und Kulturstaat auch rechtliche Beziehungen zu den Religionsgemeinschaften wie zu anderen gesellschaftlich relevanten Kräften. Das Konkordat ist ein angemessenes Instrument, dieses öffentliche Interesse im Verhältnis von Kirche und Staat politisch zu konkretisieren.

2. Gebot der Gleichbehandlung

Der Grundsatz, dass der Staat Gleiches gleich zu behandeln hat und Ungleiches entsprechend ungleich, gilt auch für die Religionsgemeinschaften. Von der Organisation her hat die katholische Kirche exemplarisch eine weltumspannende einheitliche hierarchische Struktur und auch eine geschichtlich gewachsene Völkerrechtsfähigkeit. Ihre Qualifizierung durch ein Konkordat ist damit rechtlich zulässig. Der Staat muss allerdings auch ändern – nicht nur christlichen - Religionsgemeinschaften gegenüber offen zu sein (Deutschland beispielsweise kennt neben den Konkordaten sog. Kirchenverträge mit den evangelischen Kirchen).

3. Religiöse Neutralität

Die Religionsfreiheit verbietet es dem Staat, sich in die ‚interna‘ einer Kirche einzumischen (Lehre, Kult, Caritas). Ebenso darf er nicht strukturverändernd in der Selbstverständnis der Kirchen eingreifen. Da ein Konkordat gegenseitige Willensübereinstimmung verlangt, ist einseitiges staatliches Handeln ausgeschlossen.

4. Inhaltliche Grenzen

Konkordate regeln vorwiegend Materien, für die ausschliesslich der Apostolische Stuhl zuständig ist (Errichtung und Grundordnung eines Bistums). Die Konkordate von Basel, St. Gallen und Lugano zeigen dies ganz klar. Allerdings ist der Apostolische Stuhl vermehrt bestrebt, möglichst umfassend die kanonischen Rechtssubjekte zur Anerkennung zu bringen. Konkordate bieten auch die Möglichkeit, soziale, erzieherische und kulturelle Zusammenarbeit zu fördern und die in ihren besonderen Traditionen und inkulturierten Gewohnheiten zu berücksichtigen.

Das öffentliche Interesse des Staates ist ein allgemeines und gesellschaftliches. Der Staat kann deshalb im Grundsatz nicht für eine einzelne Gruppe oder stellvertretend für einen Bevölkerungsteil handeln. Das Konkordat ist nicht der Hebel, um innerkonfessionelle Anliegen zur Durchsetzung zu bringen. Nur unter dem Aspekt des konfessionellen Friedens kann ausnahmsweise ein innerkirchliches Anliegen auch von allgemeinem Interesse sein.

IV. Konkordate als völkerrechtliche Verträge

1. Die subsidiäre Völkerrechtsfähigkeit der Kantone

Die Bestimmung des Verhältnisses von Staat und Kirche ist klar der kantonalen Hoheit zugeordnet (Art. 72 Abs.1). Mit der Aufhebung des Bistumsartikels ist auch die kantonale Hoheit bezüglich der Bistumsgrenzen wiederhergestellt. Konkordatspolitik ist grundsätzlich Sache der Kantone.

Der Bund hat jedoch eine umfassende Zuständigkeit für alle auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 Abs.1 BV), auch in Bereichen die föderalistisch den Kantonen zugeordnet sind. Der Bund hätte somit ein vorrangiges Landesinteresse zu begründen, beispielsweise

se wenn eine Vielzahl von Kantonen betroffen ist, oder wenn der sensible Bereich des religiösen Friedens involviert sein könnte.

Sodann ist die Zuständigkeit der Kanone materieller Natur. Dazu gehört die Formulierung der Zielsetzung und der Verhandlungsgrundlagen. Der Bund bleibt in zuständig für den diplomatischen Verkehr, der zum Vertragsabschluss führt.

2. Sonderfall: schweizerisches Gesamtkonkordat

Die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen der Bistümern führt zur Überlegung, ob nicht eine gesamtschweizerische Lösung anzustreben wäre. Damit könnte eine einheitliche Lösung für die ganze Schweiz gefunden werden. Ein gesamtschweizerisches Interesse daran könnte nicht gegen den Willen der Mehrheit der Kantone durchgesetzt werden.

Als Rahmenvertrag müsste ein schweizerisches Konkordat mindestens die Zahl der Bistümer festlegen, wahrscheinlich auch die Bischofssitze, sodann das Problem der Gründung eines Erzbistums/Metropolitanverband behandeln und insbesondere auch die Frage der Bischofswahlen. Eine kirchenpolitische und politische Einschätzung der Realisierbarkeit muss offen bleiben.

V. Besondere Probleme der Konkretisierung einer Konkordatspolitik

1. Die Ausgangslage

Die besondere Ausgangslage für eine Konkordatspolitik liegt einerseits in den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen der Bistümern (Konkordatsbistümer BS SG TI; ausschliesslich kirchliche Errichtung: Sitten, Freiburg, Chur (für Graubünden); Provisorien ZH OW NW UR GL AR AI) und der föderalistischen Ordnung im Bereich des Verhältnisses von Kirche und Staat. Bistumsgrenzen und Wahlrechte sind sodann Bereiche, welche der Apostolische Stuhl nach Möglichkeit der Verhandlungsebene entzogen hat. Beides bildet aber den Schwerpunkt der bestehenden Konkordate. Es bestehen somit unterschiedliche Erwartungen über die Ziele einer Konkordatspolitik.

2. Die zwei Ebenen: Bistum – Kanton

Drei Bistümer sind praktisch Kantonalbistümer, die drei andern umfassen das Gebiet mehrerer Kantone. Die Zuordnung von integralen Kantonsgebieten zu einem bestimmten Bistum wird beizubehalten sein. Als eine Folge davon haben sich die Kantone auf gleiche Ziele zu einigen.

3. Konkordat und Staatskirchenrecht

Die Ausdehnung der Bistümer über mehrere Kantone hat ihre Auswirkungen. Die Kantone haben ihr eigenes Staatskirchenrecht entwickelt. Eine Angleichung ist erfolgt durch die Schaffung von Kirchgemeinden und Kantonalkirchen. Die Gewährleistung vermehrter Autonomie hat deren auf die Kirche ausgerichteten Zweck verstärkt. Dadurch gewann die Aufgabe der Kantonalkirchen an Bedeutung, zusammen mit der Bistumsleitung das gegenseitige Verhältnis und das Zusammenwirken zu bestimmen.

Es geht dabei zunächst um gegenseitige Information. Bedeutungsvoll sind die Absprachen finanzieller Art, die auf mittelfristige Leistungspläne ausgerichtet sind und durch Vertreter der Kantonalkirchen mit Entscheidungskompetenzen abzuschliessen sein sollten. Sodann ist ein Gleichgewicht zu finden zwischen der Einheit des Bistums und der kantonalen Identität und Selbständigkeit.

4. Typen konkordatärer Regelungen

Ungleiche Rechtsgrundlagen und nicht zu Ende geführte Bistumseinteilungen sind Ausgangspunkt für eine Konkordatspolitik:

a) Definitive Lösungen für die Administraturen:

Das Zusatzkonkordat von 1978 bezüglich der Kantone Basel-Stadt, -Land und Schaffhausen sind ein möglicher Präzedenzfall für den definitiven Anschluss der Administraturen beider Appenzell an das Bistum St. Gallen.

Komplexer sind die Provisorien im Bistum Chur: Zürich kann definitiv Chur angeschlossen werden oder ein eigenes Bistum bilden, was beides sowohl durch Konkordat wie als rein innerkirchliche Reorganisation vollzogen werden kann. Grundsätzlich gilt ein gleiches für die Innerschweizer Kantone und Glarus. Käme es zur Bildung eines neuen Bistums zusammen mit Luzern, hat dies eine Änderung des Basler Konkordats zur Folge.

b) Zur Gründung eines neuen Bistums durch Verkleinerung des Bistums Basel

braucht es eine Änderung des Basler Konkordats. Auch zur Errichtung des neuen Bistums bedarf es eines Konkordates. Die Vertragsinhalte sind teils vorgegeben und beschlagen das neue Bistumsgebiet, die Frage der Bischofswahl durch die Ortskirche und das kirchliche Wahlgremium. Zu den Verhandlungsmaterien werden aber auch folgende Fragen gehören: die Anerkennung des Bistums und weiterer Rechtssubjekte im öffentlichen Recht der Kantone, das Tolerieren der demokratischen Finanzverwaltung durch Kirchgemeinden und Kantonalkirchen, die Garantien für die ungehinderte Tätigkeit der Kirche, und ihre Berücksichtigung in Schule, Kultur und Caritas.

In formeller Hinsicht sind zwei Rechtsakte notwendig: Die Zustimmung der Basel Diözesanstände zur Verkleinerung des bestehenden Bistums, und der Gründungsakt für ein neues Bistum.

c) Zu einer Bistumsteilung könnte es auch im nicht konkordatären Bistum

Lausanne-Genf-Freiburg kommen. Ob hier eine Konkordatslösung realisierbar wäre, ist eher fraglich, nachdem in der Westschweiz keinerlei Tradition für Konkordatslösungen besteht.

VI. Konkordate als kirchenpolitische Maxime

1. Initiative und Vorbereitung der Bischofskonferenz

Der Anstoss zu Bistumänderungen muss von der Bischofskonferenz ausgehen und von ihr beim Apostolischen Stuhl eingebracht werden. In Vorverhandlungen wären Lösungsansätze oder Varianten innerkirchlich vorzubereiten. Diese betreffen sowohl die neuen

Bistumsgrenzen, insbesondere aber auch die Wahl der Bischöfe. Die Haltung der Bischöfe in diesen Fragen ist wesentliches Element der Willensbildung des Apostolischen Stuhls, wenn auch ein endgültiger Entscheid in Rom gefällt wird.

2. Konkordatspolitik der Kantone

Ein Wille zur Fortführung von Konkordaten dürfte bei den heutigen Konkordatskantonen anzunehmen sein. Die Haltung der übrigen Kantone ist schwierig abzuschätzen. Entscheidend dürfte sein, welche Bedeutung den Religionsgemeinschaften für Gesellschaft und Staat generell zugemessen wird. Zur vollen Religionsfreiheit gehört auch die integrale Anerkennung der Struktur der Weltkirche.

3. Ökumenische Dimension

Jede Konkordatspolitik ist auch in ihren Aspekten zur Ökumene zu sehen. Es braucht nicht nur eine umfassende Information über die Bestrebungen, sondern auch die Klärung, dass es im Konkordat um die Anerkennung der Organisation der katholischen Kirche in ihrem Zusammenhang von Teilkirchen (Bistümern) und Gesamtkirche geht.

VII. Position und Möglichkeiten der Kantonalkirchen

1. Die Kantonalkirchen sind Schöpfungen des Staates mit einem kirchlichen (Teil-) Zweck. Sie stehen zwischen Kirche und Staat. Die Kantonalkirchen sind damit keine Vertragspartner und jede direkte Einwirkung auf Konkordate bleibt ihnen versagt. Sie können jedoch an den Vorbereitungen und Verhandlungen beteiligt werden, um nicht nur gesellschaftliche und politische Bezüge, sondern auch Anliegen der kirchlichen Basis zu vertreten.

2. Neue kirchliche Strukturen haben unausweichlich finanziell-administrative Konsequenzen. Primär in diesen Bereich können Kantonalkirche qualifizierte Erfahrungen einbringen. Die Form der Mitarbeit mit der Bischofskonferenz ist noch zu finden. Erwünscht ist ein Einbezug in allen Planungsstufen, und nicht nur eine Einladung zur allgemeinen Vernehmlassung.

3. Die Kantonalkirchen sind qualifizierte Gesprächspartner für die Meinungsbildung in den Kantonen. Im Vordergrund steht die Förderung einer positiven Ausgestaltung der Religionsfreiheit durch Rechtsbeziehungen, zu denen auch konkordatäre Lösungen gehören.

Gossau, den 10. März 2003

Urs Josef Cavelti

Résumé

La présente étude aborde les aspects juridiques, ainsi que de politique ecclésiastique et étatique auxquels il faudrait prendre garde lors de la conclusion de nouveaux concordats ou la modification de concordats existants. Il s'agit d'un document de réflexion fondamentale ne suggérant toutefois aucune option.

I. Notion et histoire

Un concordat est un traité conclu entre le Saint-Siège et un Etat, et qui règle sur la base d'une entente mutuelle des questions intéressant les deux parties. Jusqu'au XX^e siècle, ces accords définissaient avant tout les sphères respectives de pouvoir de l'Eglise et l'Etat et se basaient sur la doctrine de la coordination de l'action de ces deux entités (par exemple, les accords concernant les diocèses de Bâle en 1828 et de St-Gall en 1845).

II. Politique actuelle du Siège apostolique en matière de concordats

Près de 70 concordats ont été conclus par le Saint-Siège depuis 1965 (pour la Suisse, notamment la convention concernant le diocèse de Lugano, en 1968, et l'accord complémentaire concernant le diocèse de Bâle en 1978). La liberté de religion, respectivement l'indépendance mutuelle de l'Eglise et de l'Etat, ainsi que l'entière liberté de l'Eglise de s'organiser comme elle l'entend, de propager la foi et de porter un jugement moral sur les affaires politiques (GS 76/6) forment la base des nouveaux concordats. Aucun nouveau concordat ne traite du découpage géographique des diocèses ou ne reconnaît à des tiers des droits en matière de nomination d'évêques ou d'autres organes de l'Eglise (exception: réorganisation en Allemagne de l'Est, région soumise au concordat du Reich de 1933). Les concordats récents visent la reconnaissance la plus large possible par l'Etat des sujets de droit canonique, et les dispositions destinées à faciliter l'accomplissement des tâches pastorales occupent une large place.

III. Intérêt et limites de la politique concordataire

1. *L'intérêt public en tant que condition de base*

La liberté religieuse implique une séparation fondamentale des domaines respectifs de l'Etat et de l'Eglise. Sa reconnaissance dans sa dimension positive met toutefois en évidence le poids dont jouissent les Eglises et autres communautés religieuses dans la société. C'est la raison pour laquelle l'Etat, dans l'exercice de ses tâches sociales et culturelles, noue des liens juridiques avec les communautés religieuses et autres forces ayant un impact social. Or, le concordat est un instrument approprié pour concrétiser au niveau politique cet intérêt de la collectivité publique à l'établissement de liens entre l'Eglise et l'Etat.

2. L'exigence de l'égalité de traitement

Le principe selon lequel l'Etat doit réserver un traitement égal à ce qui est identique et un traitement différent à ce qui est dissemblable vaut aussi pour les communautés religieuses. Du point de vue organisationnel, l'Eglise catholique dispose à l'échelon mondial d'un modèle de structure hiérarchique uniforme et unique en son genre, et possède, par l'effet de l'histoire, la «capacité de droit des gens», à savoir de s'engager valablement par voie de traité international. Mais l'Etat doit être aussi ouvert à d'autres communautés religieuses (en Allemagne, par exemple, il existe à côté des concordats des conventions avec les Eglises réformées), et pas seulement chrétiennes.

3. Neutralité religieuse

La liberté de religion interdit à l'Etat de se mêler des affaires internes des communautés religieuses (enseignement, culte, œuvres sociales). De même, il ne peut pas intervenir dans la conception qu'elles se font d'elles-mêmes pour modifier leurs structures. Comme un concordat exige un accord de volontés, une action unilatérale de l'Etat est exclue.

4. Limites quant à la matière traitée par les concordats

Les concordats règlent essentiellement des questions pour lesquelles le Saint-Siège est exclusivement compétent (création et organisation de base d'un évêché). Les concordats concernant les diocèses de Bâle, de Saint-Gall et de Lugano le montrent clairement. Toutefois, le Saint-Siège met de plus en plus l'accent sur la reconnaissance la plus étendue possible des sujets de droit canonique. Les concordats offrent aussi la possibilité de promouvoir une collaboration entre Eglise et Etat dans les domaines sociaux, éducatifs et culturels. Ils peuvent servir aussi à garantir que, dans ces domaines, les traditions particulières de l'Eglise soient prises en considération.

L'intérêt public de l'Etat est de nature générale. Il s'agit de l'intérêt de la société dans son ensemble. Dès lors, l'Etat ne peut pas, en principe, agir exclusivement en faveur de tel ou tel groupe, ou pour le compte d'une partie de la population. Le concordat n'est pas un outil à disposition pour régler des affaires internes de l'Eglise. Ce n'est qu'à titre exceptionnel et sous l'angle de la paix confessionnelle qu'une intervention de l'Etat pour un problème interne peut se conjuguer avec la défense de l'intérêt général.

IV. Les concordats en tant que traités internationaux

1. Capacité subsidiaire pour agir des cantons en matière de droit international

La définition des rapports entre l'Eglise et l'Etat relève clairement de la compétence des cantons (art. 72 al.1 Cst.). Avec l'abrogation de l'article sur les évêchés, la souveraineté cantonale en matière de découpage géographique des évêchés a été restaurée. Dès lors, la politique concordataire est fondamentalement l'affaire des cantons.

La Confédération jouit toutefois d'une compétence générale pour tout ce qui touche les relations avec l'étranger (art. 54 al. 1 Cst.), y compris dans les domaines relevant de la souveraineté des cantons. Aussi, pour se lancer dans des démarches concordataires, la

Confédération devrait se prévaloir d'un intérêt national prépondérant, par exemple, en arguant qu'un grand nombre de cantons sont concernés ou que la question sensible de la paix confessionnelle est en cause.

La compétence des cantons est de nature matérielle. C'est à eux qu'incombe la tâche de formuler les objectifs et les bases d'une négociation à mener, tandis que la Confédération a la responsabilité des démarches diplomatiques conduisant à la conclusion d'un traité.

2. Cas particulier: le concordat général pour la Suisse

Au vu de la diversité des normes juridiques régissant les diocèses, il y a lieu de demander s'il ne serait pas judicieux de rechercher une solution concordataire à l'échelon de l'ensemble de la Suisse. Cela permettrait de soumettre le pays à un système uniforme, lequel, toutefois, même au nom de l'intérêt national, ne pourrait pas être imposé contre la volonté des cantons.

En tant que convention-cadre, un concordat général suisse devrait au moins arrêter le nombre des diocèses et désigner éventuellement les sièges épiscopaux. Il serait souhaitable également qu'il aborde la question de la fondation d'un archi-épiscopat / métropolitain et, surtout, celle de la nomination des évêques. L'évaluation des chances d'aboutir d'un tel concordat sous les angles de la politique ecclésiastique et de la politique étatique est un point à laisser ouvert.

V. Obstacles à la mise en œuvre d'une politique concordataire

1. Données de départ

Deux éléments particuliers constitueraient les données de départ d'une éventuelle politique concordataire. Il s'agit d'une part de la diversité des statuts juridiques des diocèses (diocèses concordataires de Bâle, de Saint-Gall et du Tessin; diocèses créés par décision unilatérale du Saint-Siège, soit Sion, Fribourg et Coire (pour les Grisons); territoires placés sous administration diocésaine provisoire: Zurich, Obwald, Nidwald, Uri, Glaris, Appenzell Rhodes-Extérieures et Appenzell Rhodes-Intérieures) et, d'autre part, du principe du fédéralisme dans le domaine des rapports entre l'Eglise et l'Etat. Or, si les frontières diocésaines et les droits d'élection sont des domaines que le Saint-Siège a cherché, dans la mesure du possible, à soustraire du champ des négociations, il n'en demeure pas moins que ces deux questions constituent le point central des concordats aujourd'hui en vigueur. Ces éléments de départ incitent à penser que les attentes seraient divergentes en ce qui concerne les objectifs à assigner à une politique concordataire.

2. Deux niveaux: le diocèse et le canton

Sur les six diocèses suisses, trois sont pratiquement des diocèses cantonaux, tandis que les trois autres englobent le territoire de plusieurs cantons. Le rattachement de territoires cantonaux complets à un diocèse donné serait à maintenir, ce qui suppose que les cantons d'un même diocèse s'entendent sur les objectifs à poursuivre.

3. Concordat et droit public ecclésiastique

La présence de plusieurs cantons au sein d'un même diocèse n'est pas sans conséquences. Les cantons ont développé chacun de leur côté leur propre droit public ecclésiastique. Une harmonisation entre ces systèmes juridiques a été réalisée au travers de la création de communes ecclésiastiques et d'Eglises cantonales. Par ailleurs, l'autonomie accrue accordée à ces organismes a donné plus de poids à leur but ecclésial. Il appartient désormais aussi aux Eglises cantonales de définir, conjointement avec les directions diocésaines, leurs relations mutuelles ainsi que les modalités de leur action commune.

Il s'agit tout d'abord de promouvoir l'échange d'informations. Les discussions de nature financière visant l'adoption de contrats de prestations à moyen terme, et qui devraient être conclus avec des représentants d'organisations ecclésiastiques cantonales dotés de compétences décisionnelles, sont importantes. Ensuite, il y a lieu de trouver un équilibre entre, d'une part, l'unité du diocèse et, d'autre part, l'identité et l'autonomie cantonales.

4. Types de réglementations concordataires

Des fondements juridiques non homogènes ainsi qu'une délimitation géographique des diocèses encore inachevée constitueraient – on l'a dit – les données de départ d'une politique concordataire.

a) Solutions définitives pour les administrations apostoliques

L'accord complémentaire de 1978 concernant les deux Bâle et Schaffhouse pourrait servir de précédent pour envisager le rattachement définitif des deux Appenzell au diocèse de Saint-Gall, placés provisoirement sous l'administration de ce dernier. Quant aux cantons administrés provisoirement par le diocèse de Coire, leur situation est plus complexes : Zurich pourrait être rattaché définitivement à Coire ou former un diocèse propre, ce qui serait possible aussi bien par le biais d'un concordat que dans le cadre d'une pure mesure de réorganisation interne. La même remarque vaut en principe pour les cantons de Suisse centrale et de Glaris. Si ces derniers venaient à former un nouveau diocèse avec Lucerne, cela impliquerait une modification du concordat concernant l'évêché de Bâle.

b) Création d'un nouveau diocèse par réduction du territoire de celui de Bâle

Une telle mesure nécessiterait une modification du concordat bâlois. Quant à la création du nouveau diocèse, elle se ferait aussi par la voie du concordat. Or, dans la mesure où le contenu de ces conventions serait préétabli (il s'agit de la modification d'un concordat existant), les questions du territoire du nouveau diocèse, de l'élection de l'évêque par l'Eglise locale et de la définition du cercle électoral ecclésiastique seraient incontournables. Au nombre des autres points à négocier figureraient aussi la reconnaissance du diocèse et d'autres sujets de droit ecclésiastique par le droit public des cantons, l'acceptation d'une gestion financière démocratique par les paroisses et les Eglises cantonales, la garantie pour l'Eglise d'exercer librement ses activités et la prise en considération de son rôle en matière scolaire, culturelle et sociale. Formellement parlant, deux actes juridiques seraient indispensables : l'approbation par les Etats du diocèse de Bâle de la réduction du territoire de ce dernier et l'acte de fondation d'un nouveau diocèse.

c) Nouveau découpage diocésain dans des diocèses non concordataires

Une telle possibilité est envisageable dans le diocèse de Lausanne, Genève et Fribourg. On peut douter toutefois qu'une solution par voie de concordat soit réalisable dans ce diocèse, dans la mesure où, en Suisse romande, de tels accords ne font pas partie de la tradition.

VI. Les concordats en tant que principe de politique ecclésiastique

1. Initiative et travail préparatoire relèvent de la Conférence des évêques

L'initiative de modifier le découpage diocésain doit émaner de la Conférence des évêques suisses, et c'est à elle de soumettre des propositions en la matière au Saint-Siège. Dans le cadre de négociations préliminaires, il y aurait lieu de mettre au point des propositions de solutions ou des variantes au sein de l'Eglise en Suisse. Celles-ci devraient porter aussi bien sur les nouvelles frontières diocésaines que sur l'élection des évêques. La position des évêques sur ces questions est un élément essentiel de la formation de l'opinion du Saint-Siège, même si la décision appartient en dernier ressort à Rome.

2. Politique concordataire des cantons

Si l'on peut présumer que les cantons concordataires actuels tiendraient à maintenir les conventions avec le Saint-Siège, en revanche, la position des autres cantons est plus difficile à évaluer. A cet égard, l'importance revêtue par les communautés religieuses aux yeux de la société civile et de l'Etat en général devrait être décisive. Fait aussi partie de la liberté religieuse la pleine reconnaissance des structures de l'Eglise universelle.

3. Dimension œcuménique

Toute politique concordataire est à considérer aussi par rapport à l'œcuménisme. Il faut non seulement diffuser des informations complètes sur la démarche elle-même, mais encore bien faire comprendre qu'un concordat a pour objet la reconnaissance par l'Etat de l'organisation de l'Eglise catholique en tant que réseau d'Eglises partielles (diocèses) et qu'Eglise universelle. Le concordat est à présenter comme une forme juridique particulière découlant de la structure spécifique de l'Eglise catholique, mais ne lui assurant pas, quant au fond, un traitement de faveur.

VII. Situation et possibilités des Eglises cantonales

1. *Les Eglises cantonales sont des créations de l'Etat poursuivant un objectif ecclésial (partiel).* Elles se situent entre l'Eglise et l'Etat. Dès lors, elles ne constituent pas des partenaires contractuels, et toute ingérence directe dans les concordats leur est interdite. Elles peuvent toutefois être associées aux travaux préparatoires et aux négociations pour faire valoir dans ce cadre non seulement des préoccupations sociales et politiques mais aussi les aspirations de la base de l'Eglise.

2. *La création de nouvelles structures ecclésiastiques aurait nécessairement des incidences financières et administratives. Dans ce domaine, les Eglises cantonales pourraient mettre à profit leur expérience. La forme de leur collaboration avec la Conférence des évêques reste encore à trouver. Il serait souhaitable de les intégrer à tous les échelons de la planification et non pas de se limiter à leur proposer de donner leur avis dans le cadre d'une consultation générale.*

3. *Les Eglises cantonales sont des partenaires de discussion qualifiés pour la formation de l'opinion dans les cantons. Au premier plan figure la promotion d'une réglementation de la liberté religieuse dans sa dimension positive au travers d'un cadre juridique incluant aussi les solutions concordataires.*

Gossau, le 10 mars 2003

Urs Josef Cavelti