

## **Pressekonferenz vom 10. April 2001: Abstimmung vom 10. Juni 2001 über die Aufhebung des Bistumsartikels**

### **Presserohstoff**

Am 10. Juni stimmen Volk und Stände darüber ab, ob der sogenannte Bistumsartikel aus der Verfassung gestrichen werden soll. Der Bistumsartikel findet sich in der neuen Bundesverfassung in Artikel 72 Absatz 3 und legt wörtlich Folgendes fest: "Bistümer dürfen nur mit Genehmigung des Bundes errichtet werden". Wie konnte eine solche Bestimmung, die sich nur gegen die römisch-katholische Kirche wandte, überhaupt in unsere Verfassung kommen?

### **Wie kam der Bistumsartikel in unsere Bundesverfassung?**

Der Bistumsartikel ist die letzte konfessionelle Ausnahmebestimmung, die bis heute in unserer Bundesverfassung überlebt hat. Mit solchen Ausnahmebestimmungen hat die erste Bundesverfassung von 1848, dann aber noch verschärfte die totalrevidierte Bundesverfassung von 1874 die Katholiken, anfänglich auch die Juden, in ihren Grundrechten eingeschränkt. Wir müssen also weit ins vorletzte Jahrhundert zurückgehen und uns die damaligen Verhältnisse vor Augen führen, um überhaupt begreifen zu können, warum damals bei der Entstehung des Bundesstaates in unserem Land Bürgerinnen und Bürger aus dem einzigen Grund diskriminiert wurden, weil sie einer bestimmten Konfession angehörten.

Die konfessionellen Wirren und die militärische Niederlage der katholischen Sonderbundskantone schlugen sich in der Bundesverfassung von 1848 nieder: Die Bestimmung des Bundesvertrages von 1815, welche den Fortbestand der Klöster und ihres Eigentums gewährleistete, wurde nicht mehr aufgenommen; es wurde dem Ermessen der Kantone überlassen, ob sie in ihrem Gebiet Klöster tolerieren oder aufheben wollten. Ausserdem legte die Bundesverfassung ausdrücklich fest, dass der Jesuitenorden in keinem Teil der Schweiz Aufnahme finden dürfe (Art. 58).

Schliesslich wurde es allen Geistlichen verwehrt, in den Nationalrat (Art. 64) oder in den Bundesrat (Art. 84) gewählt zu werden.

Auch den Juden wurde noch keine rechtsgleiche Behandlung gewährleistet: Die Niederlassungsfreiheit galt nur Schweizern, welche einer christlichen Konfession angehörten (Art. 41), die freie Ausübung des Gottesdienstes nur den anerkannten christlichen Konfessionen (Art. 44) und der Anspruch von Kantonsfremden auf Gleichbehandlung wurde nur für Schweizerbürger christlicher Konfession anerkannt (Art. 48).

Die Juden erlangten glücklicherweise schon bald volle Rechtsgleichheit: der Vorbehalt der christlichen Konfession wurde 1866 für die Niederlassungsfreiheit aufgehoben, 1874 ebenfalls für die Glaubens- und Gewissensfreiheit und für das Recht auf Gleichbehandlung. Von 1874 an gab es also für die Juden in der Schweiz keine diskriminierenden Bestimmungen mehr.

Mit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 wurden die konfessionellen Ausnahmebestimmungen gegen die katholische Kirche wesentlich verschärfert: Das bereits bestehende Jesuitenverbot konnte noch auf weitere Orden ausgedehnt werden. Neu wurde eine Bestimmung aufgenommen (Art. 52 aBV), welche generell "die Errichtung neuer und die Wiederherstellung aufgehobener Klöster oder religiöser Orden" untersagt. Schliesslich wurde auch neu der Bistumsartikel aufgenommen (Art. 50 Abs. 4 aBV).

Diese zusätzlichen konfessionellen Ausnahmebestimmungen in der Verfassung von 1874 waren eine direkte Folge der verschärften antiklerikalen Stimmung und des Kulturkampfes, der ein Jahr zuvor (1873) seinen Höhepunkt erreichte. Unmittelbarer Anlass für die Aufnahme des Bistumsartikels war die Auseinandersetzung um den Genfer Pfarrer Mermillod im Februar 1873: Der Papst hatte ihn zum Apostolischen Vikar in Genf ernannt, um auf diesem Weg das Bistum Genf, das im Gefolge der Reformation aufgelöst worden war, wiederherzustellen. Weil er nicht bereit war, auf sein Amt zu verzichten, wurde er - obwohl Schweizer Bürger - vom Bundesrat aus der Schweiz ausgewiesen. Der Bistumsartikel sollte nachträglich die

Rechtsgrundlage liefern, dass die Errichtung von Bistümern einer Genehmigung des Bundes bedarf.

Wir Zeitgenossen, die im Geiste der Toleranz und der Ökumene leben, haben die grösste Mühe, uns in die damaligen konfessionellen Gegensätze und Streitereien zurückzusetzen. Diese Zustände sind uns völlig fremd, sie erscheinen uns wie aus einer anderen Welt. Nur schon der Gedanke, dass Juden oder eine christliche Konfession durch die Bundesverfassung offen rechtsungleich behandelt werden, ist uns unerträglich. Deshalb ist es an der Zeit, die letzte konfessionelle Ausnahmestimmung aus der Bundesverfassung zu streichen. Denn die damaligen konfessionellen Gegensätze blieben eine historische Episode: Als der Heilige Stuhl Gaspard Mermillod 1883 – also 10 Jahre nach seiner Ausweisung - zum Bischof des bestehenden Bistums Lausanne-Genf-Fribourg ernannte, hob der Bundesrat die Ausweisung auf. Und als sieben Jahre später (1890) Bischof Mermillod sogar Kardinal wurde, da offerierte ihm der Bundesrat zu seinen Ehren ein festliches Bankett. Leider hat man damals vergessen, auch gleich den Bistumsartikel aufzuheben.

### **Die schrittweise Aufhebung der konfessionellen Ausnahmestimmungen**

In der Tat sind die konfessionellen Ausnahmestimmungen Schritt für Schritt aufgehoben worden. So stimmten 1973 Volk und Stände der Aufhebung des Jesuitenartikels (Art. 51 aBV) und des Klosterartikels (Art. 52 aBV) zu. Und in der neuen Bundesverfassung wurde auch die Bestimmung nicht mehr aufgenommen, dass Geistliche nicht in den Nationalrat gewählt werden dürfen. Der Bistumsartikel bleibt also als letzte konfessionelle Ausnahmestimmung

### **Die bisherigen Bemühungen um Aufhebung des Bistumsartikels (vgl. auch detaillierte Aufstellung vom 23.3.2001)**

Schon lange wird darüber diskutiert, dass nun auch der Bistumsartikel endlich aus der Bundesverfassung gestrichen werden sollte. So haben seit 1964 eine ganze Reihe von parlamentarischen Vorstößen die ersatzlose Aufhebung des Bistumsartikels gefordert. Der Bundesrat hat alle diese Vorstösse ohne Vorbehalte

unterstützt. Leider wurde der Entscheid immer wieder herausgeschoben. Zuerst bis zur Aufhebung der Jesuiten- und Klosterartikel. Als es so weit war, wollte man das Fuder nicht überladen. Das Anliegen sollte aber im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung verwirklicht werden.

Bei der Beratung der neuen Bundesverfassung waren Bundesrat und Bundesversammlung der Ansicht, die Aufhebung des Bistumsartikels sprengte den Rahmen der Nachführung. Doch wurde in beiden Räten und auch vom Vertreter des Bundesrats die Zusicherung abgegeben, dass der Bistumsartikel so rasch als möglich mit einer Partialrevision der neuen Bundesverfassung aufgehoben werden soll.

Um diese Zusicherung einzulösen, nahm die Staatspolitische Kommission des Ständerats schon im September 1998 einen parlamentarischen Vorstoss wieder auf, der die ersatzlose Aufhebung des Bistumsartikels verlangte (sie reaktivierte eine hängig gebliebene Parlamentarische Initiative, die 1994 von Ständerat Hans Jörg Huber eingereicht worden ist). Im Mai 1999 verabschiedete sie einen Bericht, der die ersatzlose Aufhebung des Bistumsartikels forderte.

Über diesen Bericht wurde ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Dabei befürwortete eine grosse Mehrheit die Streichung des Bistumsartikels, nämlich: 16 der 22 Kantone, 7 der 8 Parteien - darunter alle Bundesratsparteien - sowie 4 der 8 interessierten Organisationen. Und auch die Minderheit der Gegner anerkannte, dass der Bistumsartikel aufgehoben werden müsse. Doch wollten sie ihre Einwilligung von gewissen Gegenleistungen abhängig machen:

- Zuerst müssten alle Bistumsfragen durch Konkordate mit dem Heiligen Stuhl geregelt werden.
- Weiter wurde eine rechtlich festgelegte Mitwirkung und Mitentscheidung der Ortskirchen bei der Wahl der Bischöfe gefordert.
- Einige erklärten sich erst dann bereit, auf den Bistumsartikel zu verzichten, wenn als Ersatz ein neuer und umfassender Kirchen- und Religionsartikel in die Verfassung aufgenommen werde.

Diese Forderungen standen auch im Zentrum der Anhörung, welche die Staatspolitische Kommission des Ständerats mit vier Gegnern und einem Befürworter der ersatzlosen Aufhebung des Bistumsartikels durchführte. Wie in der Vernehmlassung waren sich auch bei der Anhörung die Gegner einig, dass der Bistumsartikel keine Existenzberechtigung mehr hat. Doch wollten die Gegner, dass der Bistumsartikel erst dann aufgehoben wird, wenn an seiner Stelle ein umfassender Religionsartikel in die Verfassung aufgenommen werde. Allerdings gingen ihre Meinungen über den Inhalt eines solchen Religionsartikels weit auseinander.

Nach den Anhörungen zog es eine Mehrheit der Staatspolitischen Kommission vor, den Bistumsartikel erst im Zusammenhang mit einem Religionsartikel aufzuheben (mit einer Motion sollte der Bundesrat beauftragt werden, einen Religionsartikel auszuarbeiten). Der Ständerat folgte knapp seiner Kommission: mit 18 zu 20 Stimmen lehnte er einen Antrag Daniöth ab, den Bistumsartikel ersatzlos zu streichen.

### **Warum kein Umweg über einen Religionsartikel?**

Nach gründlicher Prüfung kamen der Nationalrat und der Bundesrat zum Schluss, dass die Erarbeitung eines Religionsartikels, mit dem dann auch der Bistumsartikel aufgehoben werden könnte, ein gefährlicher, unnötiger und problematischer Umweg wäre. Sowohl der Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom Mai 2000 wie auch die Stellungnahme des Bundesrats vom September 2000 zu diesem Bericht beantragen, den Bistumsartikel ersatzlos zu streichen und lehnen den Umweg über einen Religionsartikel aus folgenden Gründen ab:

- Es blieb unklar, was überhaupt Inhalt eines solchen Religionsartikels sein soll. Weder die Vernehmlassungen oder Anhörungen in den Kommissionen noch die Beratungen im Ständerat haben Hinweise geliefert, wie ein konsensfähiger Religionsartikel ausgestaltet sein müsste. Es wurden völlig unterschiedliche Vorstellungen geäußert.
- Die Vorschläge würden massiv in die Zuständigkeiten der Kantone und in die Organisationsautonomie der Kirchen und Glaubengemeinschaften

eingreifen; sie würden zum Teil nur die katholische Kirche treffen und sie damit ungerechtfertigt diskriminieren.

- Auch kann die Bundesverfassung den Heiligen Stuhl nicht zwingen, Konkordate über die Bistumseinteilung oder über Mitspracherechte von Ortskirchen abzuschliessen. Ein Konkordat ist ein Vertrag zwischen zwei selbständigen Vertragspartnern.

### **Nationalrat, Ständerat und Bundesrat befürworten einhellig die ersatzlose Aufhebung des Bistumsartikels**

Aus all diesen Gründen hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats mit grosser Mehrheit den Umweg über einen Religionsartikel abgelehnt und beschlossen, die Vorlage auf ersatzlose Streichung des Bistumsartikels wiederaufzunehmen. Auch eine nochmalige Anhörung von Befürwortern eines Religionsartikels hat die Bedenken der Kommission nur noch bestärkt. Im Mai 2000 verabschiedete sie eine Parlamentarische Initiative auf Streichung des Bistumsartikels; ausserdem einen umfassenden Bericht, der wie der Bericht des Ständerats vom Mai 1999 eindrücklich aufzeigt, wie überlebt der Bistumsartikel ist und dass sich eine solche rechtsungleiche Einschränkung der Grundrechte, die sich nur gegen eine Konfession richtet, nicht mehr aufrechterhalten lässt.

Der Bundesrat stimmte in seiner Stellungnahme vom September 2000 dem Bericht in allen Punkten bei und beantragt nachdrücklich die ersatzlose Aufhebung des Bistumsartikels.

Schliesslich haben der Nationalrat mit überwältigender Mehrheit und der Ständerat einstimmig beschlossen, die Genehmigungspflicht für die Errichtung von Bistümern aufzuheben: der Nationalrat in der Schlussabstimmung mit 170 zu 17 Stimmen, der Ständerat mit 38 zu 0 Stimmen.

### **Warum muss der Bistumsartikel ersatzlos aufgehoben werden?**

1. **Der Bistumsartikel ist ein Überbleibsel aus dem Höhepunkt des Kulturkampfes gegen die katholische Kirche**

Wir haben gesehen, dass im vorletzten Jahrhundert in der Schweiz religiöse Spannungen herrschten, die sich von den heutigen Verhältnissen grundlegend unterscheiden. Doch diese historisch völlig überholten, zeitbedingten Auseinandersetzungen haben sich in der Bundesverfassung niedergeschlagen. Noch bleibt eine letzte konfessionelle Ausnahmebestimmung: der Bistumsartikel, der unmittelbar nach einer Auseinandersetzung mit dem Genfer Pfarrer Mermillod in die Bundesverfassung aufgenommen wurde. Dieser Streit wurde einige Jahre später in gegenseitiger Minne beigelegt. Es ist nun an der Zeit, dieses Relikt aus dem Höhepunkt des Kulturkampfes endlich aus der Verfassung zu streichen.

## **2. Der Bistumsartikel ist ein Unikum und ein Fremdkörper in einer modernen Verfassung**

Obwohl die römisch-katholische Kirche in allen Staaten unseres Kulturkreises Bistümer hat, kennt keine Verfassung dieser Staaten eine Bewilligungspflicht für die Errichtung von Bistümern. Keine moderne Verfassung enthält konfessionelle Ausnahmebestimmungen, die nur eine Glaubensgemeinschaft benachteiligen. Es gehört zum selbstverständlichen Mindeststandard einer modernen Verfassung, dass sie die Religionsfreiheit für alle rechtsgleich gewährleistet und keine Ausnahmen vorsieht, die nur eine Glaubensgemeinschaft schlechter behandelt. Es wäre heute unvorstellbar, wenn eine Verfassung etwa nur für die israelitische Kultusgemeinde Ausnahmebestimmungen enthielte. So würden wir auch weltweit nicht verstanden, wenn es uns nicht gelänge, die letzte konfessionelle Ausnahmebestimmung aufzuheben. Gerade weil die Schweiz sich in der ganzen Welt für die Einhaltung der Grundrechte einsetzt, würden wir unsere Glaubwürdigkeit verlieren, wenn wir in unserer Verfassung weiterhin eine Bestimmung hätten, welche das Grundrecht nur einer Glaubensgemeinschaft einschränkt.

## **3. Der Bistumsartikel schränkt die Glaubens- und Gewissensfreiheit ungerechtfertigt ein**

Artikel 15 der Bundesverfassung gewährleistet den einzelnen Personen, aber auch den Glaubensgemeinschaften die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die auch Religionsfreiheit genannt wird. Nach heutiger Auffassung garantiert die Glaubens-

und Gewissensfreiheit den Glaubensgemeinschaften auch das Recht, ihre innere Organisation selbst zu bestimmen. Sie dürfen regeln, wie sie ihr Gebiet einteilen, ob sie sich etwa in Kultusgemeinden, in Pfarreien, in Ortskirchen, in Landeskirchen oder in Bistümer unterteilen oder ob sie sich als Freikirchen verstehen. Zum Recht auf freie Selbstorganisation gehört auch die Festlegung der Hierarchie innerhalb der Glaubensgemeinschaft, die Vergabe der Ämter und die Organisation der Seelsorge. Die Errichtung von Bistümern für die katholischen Gläubigen richtet sich nach den Bedürfnissen der Seelsorge und ist Teil der innerkirchlichen Organisation und Leitung der katholischen Kirche. Wenn nun der Bistumsartikel bestimmt, dass Bistümer nur mit Genehmigung des Bundes errichtet werden dürfen, so schränkt er das Recht der römisch-katholischen Kirche auf freie Selbstorganisation und Selbstbestimmung ein.

#### **4. Der Bistumsartikel verletzt die Rechtsgleichheit**

Der Bistumsartikel benachteiligt eine einzelne Kirche und verletzt damit die Rechtsgleichheit. Er ist 1874 als konfessionelle Ausnahmebestimmung gegen die römisch-katholische Kirche in die Verfassung aufgenommen worden. In der Praxis richtet er sich einzig gegen diese Kirche, während alle anderen Glaubensgemeinschaften - zu Recht – ihre interne Organisation selber regeln dürfen. Diese rechtsungleiche Ausnahmebestimmung lässt sich durch keine sachlichen Gründe rechtfertigen.

#### **5. Der Bistumsartikel entspricht nicht dem Völkerrecht**

Der Bistumsartikel ist ohne jeden Zweifel völkerrechtswidrig. Er verstösst gegen das Grundrecht der Religionsfreiheit. Die Schweiz hat sich völkerrechtlich verpflichtet, dieses Grundrecht zu schützen, und zwar mit ihrem Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 9 und 14 EMRK) und zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Art. 18 und 26 Pakt II). Danach muss die Schweiz die Religionsfreiheit in rechtsgleicher Weise gewährleisten. In den Religionsfreiheit eingeschlossen ist auch nach der Europäischen Menschenrechtskonvention das Recht der Glaubensgemeinschaften auf freie Selbstorganisation und Selbstbestimmung. Nach beiden völkerrechtlichen Verträgen darf die

Religionsfreiheit nur eingeschränkt werden, wenn dies zum Schutz der öffentlichen Sicherheit notwendig ist (Art. 9 Abs. 2 EMRK, Art. 18 Abs. 3 Pakt II).

Der Bistumsartikel hingegen verletzt die Rechtsgleichheit und schränkt die Religionsfreiheit ein, obwohl dies in keiner Weise durch ein öffentliches Sicherheitsinteresse geboten ist. Es wäre absurd zu behaupten, Kirchen mit Bistumsverfassungen stellten eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar.

### **Der Bistumsartikel ist ein untaugliches Mittel für innerkirchliche Auseinandersetzungen**

Wenn man sich alle Gründe vergegenwärtigt, die für eine ersatzlose Streichung des Bistumsartikels sprechen, dann ist man doppelt erstaunt, dass es selbst katholische Kreise gibt, die sich gegen die Aufhebung geäußert haben. Es handelt sich dabei um kritische Gläubige, die sich um innerkirchliche Reformen bemühen. Aus ihren Äusserungen wird deutlich, dass sie mit dem Faustpfand des Bistumsartikels eine Besserstellung der Frauen in der Kirche oder grössere Mitspracherechte bei der Wahl von Bischöfen und bei der Festlegung von Bistumsgrenzen aushandeln möchten.

Diese Anliegen sind durchaus verständlich. Doch ist der Bistumsartikel der falsche Weg, um innerkirchliche Auseinandersetzungen auszutragen. Ich möchte mit aller Deutlichkeit festhalten, dass es nicht Aufgabe des Staates ist, sich in die innerkirchliche Organisation einer Religionsgemeinschaft einzumischen, erst recht nicht mit einer Verfassungsbestimmung, die das Grundrecht nur einer Religionsgemeinschaft einschränkt. Innerkirchliche Auseinandersetzungen gehen den Staat nichts an. Es ist eine Illusion zu glauben, der Bund könne sich, gestützt auf den Bistumsartikel, für mehr innerkirchliche Mitbestimmungsrechte einsetzen, und dies nur gerade bei einer Religionsgemeinschaft. Ich möchte mit Nachdruck betonen: Jede Glaubensgemeinschaft kann frei darüber entscheiden, wie sie ihre geistlichen Oberhäupter wählt, für welches Gebiet diese zuständig sind und welche Mitspracherechte den Gläubigen gewährt werden. Sollte der unrealistische Fall eintreten, dass wegen Streitereien über die innere Organisation einer

Glaubensgemeinschaft der religiöse Friede gestört wird, so könnten Bund und Kantone nach Artikel 72 Absatz 2 die nötigen Massnahmen ergreifen.

### **Schlusswort**

Wir haben gesehen, dass die konfessionellen Ausnahmebestimmungen gegen die Juden und die katholische Kirche Schritt für Schritt aufgehoben worden sind. Nur eine ist noch übrig geblieben: der Bistumsartikel. Er fand Eingang in die Bundesverfassung auf dem Höhepunkt des Kulturkampfes als Reaktion auf einen Konflikt zwischen Staat und Kirche, der eine einmalige historische Episode geblieben ist. Der Bundesrat, der Nationalrat und der Ständerat empfehlen einhellig den Stimmberechtigten, den Bistumsartikel aufzuheben, und zwar alle aus den gleichen Gründen, die ich soeben dargestellt habe.

Wer diese Gründe ohne Emotionen und Vorurteile prüft, muss zum Schluss kommen, dass der Bistumsartikel in unserer Verfassung keinen Platz mehr hat. Es bleibt zu hoffen, dass die Auseinandersetzungen im Vorfeld der Volksabstimmung fair und im Geist der heute gelebten Toleranz und Ökumene geführt werden. Ich habe persönlich das Gespräch mit den Kirchenvertretern aufgenommen. Ihre Zusicherungen stimmen mich zuversichtlich. Es ist mir ein grosses Anliegen, dass die verfassungsrechtlich gebotene Aufhebung der letzten konfessionellen Ausnahmebestimmung mit der gebotenen Sachlichkeit und Besonnenheit diskutiert wird.

## Bisherige Bemühungen um die Aufhebung des Bistumsartikels

- 1964 hat der Nationalrat ohne Gegenstimme eine **Motion Ackermann** für die Aufhebung des Bistumsartikels als Postulat überwiesen. Die Frage sollte zusammen mit der Aufhebung des Jesuiten- und des Klosterartikels gelöst werden.
- Bei den Beratungen über die Aufhebung der religiösen Ausnahmeartikel wurde beschlossen, die Vorlage nicht mit dem Bistumsartikel zu belasten. Doch überwiesen **beide Räte** einstimmig eine **Motion**, welche die Aufhebung des Bistumsartikels verlangte.
- Da der **Verfassungsentwurf der Expertenkommission Furgler** dem Anliegen der beiden Vorstösse entsprach, wurden die beiden Vorstösse 1980 abgeschlossen.
- Eine **Motion (Weber Leo) - Hess Peter** über die Aufhebung des Bistumsartikels wurde 1989 abgeschlossen, weil seit 2 Jahren hängig.
- Auf eine **Interpellation Leuba** über Diskriminierung aufgrund religiöser Kriterien von 1994 antwortete der Bundesrat, dass der Bistumsartikel das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung nicht verletze; der Bundesrat werde aber im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung die Aufhebung des Bistumsartikels beantragen.
- 1994 reichte SR **Huber** eine **parlamentarische Initiative** ein, welche die ersatzlose Streichung des Bistumsartikels verlangte. Der Ständerat hat 1995 mit 18 zu 16 Stimmen beschlossen, der Initiative Folge zu geben und sie im Rahmen der Totalrevision der BV zu realisieren.
- In seiner **Vernehmlassungsvorlage von 1995** und seiner **Botschaft von 1996 über eine neue Bundesverfassung** behielt der Bundesrat - getreu dem Nachführungsauftrag des Parlaments - den Bistumsartikel bei.
- Die **Verfassungskommissionen des Nationalrats und des Ständerats** schlugen hingegen in ihren Verfassungsentwürfen von 1997 die Streichung des Bistumsartikels vor.
- Der **Ständerat** beschloss mit 20 zu 17 Stimmen die Streichung des Bistumsartikels, obwohl der Bundesrat aus taktischen Gründen beantragte, die Vorlage nicht mit dieser Frage zu belasten. Der **Nationalrat** schloss sich mit 88 zu 68 Stimmen dem Bundesrat an. In der **Differenzbereinigung** schloss sich der **Ständerat** mit 19 zu 19 Stimmen mit Stichentscheid des Präsidenten dem Nationalrat an. In beiden Räten wurde übereinstimmend unterstrichen, dass der Bistumsartikel so rasch als möglich mit einer Partialrevision aufzuheben sei.
- Die **Staatspolitische Kommission des Ständerats (SPK-S)** beschloss im September 1998, die **hängig gebliebene parlamentarische Initiative Huber** zu

reaktivieren und den Bistumsartikel so schnell wie möglich auf dem Wege einer Partialrevision aufzuheben (analoges Vorgehen wie bei der Kantonsklausel).

- Die **SPK-S** verabschiedete einstimmig ihren **Bericht vom 11. Mai 1999**, der die ersatzlose Aufhebung des Bistumsartikels verlangt.
- Im **Vernehmlassungsverfahren**, das vom EJPD im Auftrag der SPK-S durchgeführt wurde, befürwortete eine grosse Mehrheit die ersatzlose Streichung des Bistumsartikels: 16 der 22 Kantone, 7 der 8 Parteien (darunter alle Bundesratsparteien) sowie 4 der 8 interessierten Organisationen.
- Nach der **Anhörung** von 4 Gegnern und einem Befürworter der Aufhebung des Bistumsartikels beschloss die SPK-S mit 10 zu 1 Stimme bei 2 Enthaltungen, dem Plenum zu beantragen, die parlamentarische Initiative Huber abzuschreiben und durch eine **Motion für einen Religionsartikel** zu ersetzen
- Im **Ständerat** beantragte Ständerat Danioth die Ablehnung der Motion. Der Ständerat folgte nur knapp dem Antrag seiner Kommission mit 20 zu 18 Stimmen und nahm am **5.10.1999** die **Motion für einen Religionsartikel** an
- Die **Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N)** hingegen lehnte an ihrer Sitzung vom 17.2.2000 mit 23 zu 1 Stimme die Motion des Ständerates für einen Religionsartikel ab: die Erarbeitung eines Religionsartikels würde die Aufhebung des Bistumsartikels unnötig verzögern und wäre mit weit grösseren Schwierigkeiten verbunden als die ersatzlose Streichung des Bistumsartikels. Mit 19 zu 3 Stimmen beschloss die SPK-N, die **Vorlage der SPK-S auf ersatzlose Streichung des Bistumsartikels wiederaufzunehmen**.
- Auch nach einer **Anhörung** von Vertretern des Schw. Evangelischen Kirchenbundes, der Römisch-Katholischen Zentralkonferenz und der Schweizer Bischofskonferenz stimmte die SPK-N am **25.5.2000** ihrer **Parlamentarischen Initiative** und ihrem Bericht mit 19 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen zu, welche eine ersatzlose Aufhebung von Art. 72 Abs. 3 BV beantragen. Eine Minderheit (Weyeneth) beantragte Nichteintreten.
- Der **Bundesrat** beantragt den eidgenössischen Räten in seiner **Stellungnahme vom 13.9.2000** zum Bericht der SPK-N, den **Anträgen der SPK-N zuzustimmen**.
- Der **Nationalrat** beschliesst am **27.9.2000** mit 140 zu 28 Stimmen **Eintreten** auf die Parlamentarische Initiative (SPK-N) Aufhebung des Bistumsartikels (Art.72 Abs. 3 BV). Der **Rückweisungsantrag** Studer Heiner wird mit 160 zu 11 Stimmen abgelehnt. In den **Gesamtabstimmungen** werden angenommen: Mit **140 zu 30 Stimmen** der Bundesbeschluss über die Aufhebung der Genehmigungspflicht für die Errichtung von Bistümern; mit **138 zu 14 Stimmen** die Verordnung der Bundesversammlung über die Aufhebung des Bundesbeschlusses betreffend die Lostrennung schweizerischer Landesteile von auswärtigen Bistumsverbänden.
- Die **SPK-S** beschliesst am 6.11.2000 mit **9 zu 0 Stimmen**, dem Nationalrat zu folgen.

- Der **Ständerat** beschliesst ohne Gegenantrag Eintreten. Der Bundesbeschluss über die Aufhebung der Genehmigungspflicht für die Errichtung von Bistümern wird einstimmig mit **33 zu 0 Stimmen** angenommen; auch die Verordnung der Bundesversammlung über die Aufhebung des Bundesbeschlusses betreffend die Lostrennung schweizerischer Landesteile von auswärtigen Bistumsverbänden wird einstimmig mit **33 zu 0 Stimmen** angenommen.
- In der **Schlussabstimmung** vom 15.12.2000 nimmt der **Nationalrat** mit **170 zu 17 Stimmen** und der **Ständerat** mit **38 zu 0 Stimmen** den Bundesbeschluss über die Aufhebung der Genehmigungspflicht für die Errichtung von Bistümern an.

## Bistumseinteilung und Konkordate

Schon bei der Gründung des Bundesstaates – also 1848 – bestanden die Bistümer weitgehend wie heute, nämlich: das Bistum Basel, das Bistum Chur, das Bistum St. Gallen, das Bistum Lausanne-Genf-Freiburg und das Bistum Sitten. Neu gegründet wurde einzig das Bistum Lugano im Jahr 1968.

Über die Bistumseinteilung besteht für das Bistum Basel ein Konkordat von 1828, für das Bistum St. Gallen ein Konkordat von 1845, dessen Rechtsgültigkeit allerdings umstritten ist sowie das Konkordat von 1968 über die Gründung des Bistums Lugano. Für das Bistum Sitten und das Bistum Lausanne-Genf-Freiburg besteht überhaupt kein Konkordat. Beim Bistum Chur wurde 1869 nur für eine Gebietsveränderung – die Einverleibung der Gemeinden Poschiavo und Brusio – ein Konkordat abgeschlossen. Überhaupt wurden seither alle Bistumsveränderungen – es waren insgesamt 7 - auf dem Weg des Konkordats geregelt. Und das Beispiel des Konkordats von 1869 über die Gemeinden Poschiavo und Brusio zeigt, dass der Heilige Stuhl Gebietsveränderungen immer mit Konkordaten geregelt hat, sogar bei solchen Bistümern (hier Chur), für deren Gebietseinteilung gar kein Konkordat bestand. Obwohl der Heilige Stuhl die Einteilung der Bistümer einseitig festlegen könnte, denn sie richtet sich einzig nach den innerkirchlichen Bedürfnissen der Seelsorge, hat der Heilige Stuhl in ständiger Praxis Bistumsveränderungen immer einvernehmlich durch Konkordate mit dem Bund oder mit dem Bund und den Kantonen geregelt.

Was ist eigentlich ein Konkordat? Ein Konkordat ist eine Vereinbarung zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Bund oder einem Kanton. Der Heilige Stuhl oder der Apostolische Stuhl – wie er auch genannt wird - ist der Bischofssitz von Rom, also der Papst als geistliches Oberhaupt der römisch-katholischen Weltkirche. Vertragspartner ist demnach nicht der Vatikanstaat, sondern der Heilige Stuhl als oberste Kirchenleitung. Da der Heilige Stuhl aus historischen Gründen ein Völkerrechtssubjekt ist, konnte er früher mit den Herrschern, später mit den Staaten Verträge abschliessen, die Konkordate genannt werden. Gestützt auf die kantonale

Kirchenhoheit (Art. 72 Abs. 1 BV) können die Kantone Konkordate über das Verhältnis von Kirche und Staat in ihrem Kanton schliessen. Der Bund ist bei den Vertragsverhandlungen und beim Vertragsschluss immer beteiligt (Art. 56 Abs. 3 BV). In der Praxis hat der Bundesrat die Konkordate in seinem eigenen Namen, meist aber in seinem Namen und im Namen des oder der betroffenen Kantone abgeschlossen; denn die Bistumseinteilung regelt eine kantonsübergreifende Frage und betrifft auch den Bund. Die vom Bundesrat abgeschlossenen Konkordate werden von der Bundesversammlung genehmigt (Art. 184 Abs. 2, 166 Abs. 2 BV). Konkordate von untergeordneter Bedeutung könnte der Bundesrat selbständig – ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung - abschliessen (Art. 166 Abs. 2 BV, Art. 47bisb Geschäftsverkehrsgesetz). Wenn nur ein Kanton betroffen ist, könnte der Bund den Kanton ausdrücklich ermächtigen, das Konkordat in seinem eigenen Namen zu unterzeichnen. Gegen ein solches Konkordat könnte der Bundesrat oder ein anderer Kanton Einsprache erheben (Art. 186 Abs. 3 BV); in diesem Fall entscheidet die Bundesversammlung endgültig über die Genehmigung des Konkordats (Art. 173 Abs. 3 BV). Sie könnte die Genehmigung nur verweigern, wenn der religiöse Friede gestört oder die innere Sicherheit gefährdet wäre

### **Heutige Bistumseinteilung**

#### **Bistum Basel**

Umfasst die Kantone BS, BL, SO, AG, BE, JU, ZG, LU, SH, TH.  
Bischof Kurt Koch hat seinen Sitz in Solothurn.

#### **Bistum St. Gallen**

Umfasst den Kanton SG; AI und AR sind als apostolische Administraturen dem Bischof von SG unterstellt.  
Bischof Ivo Fürer hat seinen Sitz in St. Gallen.

#### **Bistum Chur**

Umfasst die Kantone GR, GL, UR, SZ, OW, NW, ZH.  
Bischof Amédée Grab hat seinen Sitz in Chur.

#### **Bistum Lugano**

Umfasst den Kanton Tessin.  
Bischof Giuseppe Torti hat seinen Sitz in Lugano.

#### **Bistum Sitten**

Umfasst das Wallis und einige Gemeinden von Waadt.  
Bischof Norbert Brunner hat seinen Sitz in Sitten.

**Bistum Lausanne-Genf-Freiburg**

Umfasst die Kantone FR, NE, VD, GE.

Bischof Bernard Genoud hat seinen Sitz in Freiburg.

**Die Benediktinerabtei Einsiedeln** und das **Chorherrenstift St. Maurice** sind kirchenrechtlich selbständig

**Konkordate mit dem Heiligen Stuhl über Änderungen in den Bistumsverhältnissen**

- Übereinkunft vom 26. März 1828 zwischen dem Heiligen Stuhl und den Regierungen der Kantone Luzern, Bern, Solothurn und Zug betreffend die Reorganisation und neue Umschreibung des Bistums Basel
- Übereinkunft vom 7. November 1845 des katholischen Grossratskollegiums des Kantons St. Gallen mit dem Heiligen Stuhle über die Reorganisation des Bistums St. Gallen (Rechtsverbindlichkeit umstritten)
- Übereinkunft vom 11. Juni 1864 betreffend die Einverleibung des alten Kantonsteiles Bern in das Bistum Basel (SR 0.183)
- Übereinkunft vom 23. Oktober 1869 zwischen dem Schweizerischen Bundesrate und dem Heiligen Stuhle betreffend die Einverleibung der bündnerischen Gemeinden Poschiavo und Brusio in das Bistum Chur (SR 0.181.1)
- Übereinkunft vom 1. September 1884 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Heiligen Stuhl betreffend die kirchlichen Verhältnisse im Bistum Basel
- Übereinkunft vom 16. März 1888 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Heiligen Stuhl betreffend die endgültige Regelung der kirchlichen Verhältnisse des Kantons Tessin
- Abkommen vom 24. Juli 1968 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Heiligen Stuhl über die Abtrennung der Apostolischen Administration des Tessins vom Bistum Basel und ihre Umwandlung in ein Bistum (SR 0.181.2)
- Zusatzvereinbarung vom 2. Mai 1978 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Heiligen Stuhl über die Organisation des Bistums Basel
- Zusatzvereinbarung vom 13. Mai 1981 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Heiligen Stuhl über den Beitritt des Kantons Jura zum Bistum Basel

# Rechtsstellung des Staates der Vatikanstadt, des Heiligen Stuhls und der apostolischen Nuntien

## 1. Staat der Vatikanstadt

- Die vom Papst und von Mussolini unterzeichneten Lateranverträge vom 11. Februar 1929, welche am 7. Juni 1929 ratifiziert wurden, übergeben dem Heiligen Stuhl nicht nur das Eigentum an der Vatikanstadt sondern auch an einer Reihe von Liegenschaften, an patriarchalischen Basiliken und am Palais Castel-Gandolfo. So wurde der Staat der Vatikanstadt ("Stato della Città del Vaticano") geschaffen. Zweck dieses Staates ist die Gewährleistung der Freiheit und Unabhängigkeit des Heiligen Stuhles gegenüber dem italienischen Staat.
- Die Frage, ob der Staat der Vatikanstadt alle Eigenschaften eines Staates im Sinne des Völkerrechts besitzt, wurde nicht endgültig beantwortet. Die herrschende Doktrin betrachtet ihn jedenfalls als völkerrechtliches Staatswesen. Die Praxis folgt dieser Doktrin. Zum Beispiel ist der Staat der Vatikanstadt offiziell vollwertiges Mitglied des Weltpostvereins und der internationalen Fernmeldeunion.
- Der Staat der Vatikanstadt besitzt ein Grundgesetz aus dem Jahre 1929, welches 2001 revidiert wurde. Die Staatsleitung obliegt dem Papst, der über absolute Macht verfügt. Die Kardinalskommission und das aus sieben Direktionen bestehende Generalsekretariat unterstützen den Papst in seinen Funktionen. Amtierender Präsident ist Kardinal Edmund Szoka, amtierender Generalsekretär Bischof Gianni Danzi.

## 2. Der Heilige Stuhl

- Der Heilige Stuhl ist selber auch ein Subjekt des Völkerrechts, das es vom Staat der Vatikanstadt zu unterscheiden gilt. Es handelt sich hierbei um das Oberhaupt der katholischen Kirche, einer transnationalen konfessionellen Organisation. Der Heilige Stuhl ist also kein Staat, sondern wird als Völkerrechtssubjekt *sui generis* qualifiziert.
- Seine internationale Persönlichkeit gründet hauptsächlich auf der Tatsache, dass die (christliche) Staatengemeinschaft anerkennt, dass der Papst seine moralische und geistige Autorität auch in den internationalen Beziehungen ausübt. Eine grosse Anzahl Staaten hat den Heiligen Stuhl anerkannt und unterhält diplomatische Beziehungen mit ihm.
- Die Präambel der Lateranverträge vom 11. Februar 1929 garantiert "*die auch im internationalen Bereich unbestreitbare Souveränität*" des Heiligen Stuhls. Als Völkerrechtssubjekt hat er den Status eines Beobachters bei zahlreichen internationalen Organisationen, so zum Beispiel bei der UNO, UNESCO, ILO, WHO, FAO, beim Europarat und bei den Europäischen Gemeinschaften. Er ist auch Partei der vier Genfer Konventionen von 1949.
- Auch wenn der Heilige Stuhl als im Staat der Vatikanstadt "domiziliert" bezeichnet werden kann, hängt seine Persönlichkeit *sui generis* im Völkerrecht nicht von derjenigen dieses Staates ab. Dies zeigt sich daran, dass er bereits lange vor der Gründung des genannten Staates durch die Lateranverträge anerkannt war.

## 3. Die apostolischen Nuntien

- Der apostolische Nuntius ist der diplomatische Vertreter des Heiligen Stuhls, ein Titular(erbis)chof, der bei einer ausländischen Regierung oder bei einer internationalen Organisation akkreditiert ist. In der Praxis handelt es sich lediglich um eine spezifische Bezeichnung, durch welche sich der Vertreter des Heiligen Stuhls von den Vertretern der Staaten, d.h. den Botschaftern, unterscheidet.

- Gemäss Artikel 14 der Wiener Konvention vom 18. April 1961 über die diplomatischen Beziehungen ist die Rechtsstellung des apostolischen Nuntius mit derjenigen eines Botschafters oder eines anderen Missionschefs identisch. Ihm werden dieselben, von der Wiener Konvention garantierten Privilegien und Immunitäten gewährt.
- Ohne dazu verpflichtet zu sein, gewähren gewisse Staaten dem apostolischen Nuntius eine spezielle Stellung in Bezug auf die Rangordnung (*préséance*) im diplomatischen Korps. Er wird oft als *Doyen* der diplomatischen Gemeinschaft anerkannt.
- Auf kircheninterner Ebene hat der Nuntius zusätzlich die Funktion des Vertreters des Papstes gegenüber der lokalen Kirche.

#### 4. Praxis der Schweiz

- Die Eidgenossenschaft unterhält diplomatische Beziehungen mit dem Heiligen Stuhl, nicht aber mit dem Staat der Vatikanstadt.
- Die apostolische Nuntiatur in der Schweiz ist die älteste ständige Vertretung des Heiligen Stuhls nördlich der Alpen. Sie wurde 1597 in Luzern eingerichtet. Zu dieser Zeit war der Nuntius bei den katholischen Kantonen akkreditiert; seit 1803 ist er es bei der Eidgenossenschaft. Der Bundesrat hat die diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Heiligen Stuhl in der Folge der Ereignisse des Kulturkampfes 1873 unterbrochen. Sie wurden 1920 wiederhergestellt. Seit dem 28. Mai 1999 ist Seine Exzellenz Monsignore Pier Giacomo de Nicolo mit dieser Funktion betraut.
- In der Schweiz wird dem apostolischen Nuntius Vorrang vor den anderen Missionschefs gewährt, und dies unabhängig vom Datum, an welchem er sein Beglaubigungsschreiben überreicht hat. Er wird als *Doyen* des diplomatischen Korps betrachtet.
- Die Schweiz hat lange davon Abstand genommen, einen Botschafter zum Heiligen Stuhl zu entsenden. So wurde eine gewisse Anomalie der diplomatischen Beziehungen geschaffen. Erst 1991, im Nachgang an die "Affäre Haas", erschien eine Änderung dieser Situation nötig, um die Interessen der Eidgenossenschaft und der Kantone beim Heiligen Stuhl besser wahrnehmen zu können: der Bundesrat ernannte einen Botschafter in Spezialmission beim Heiligen Stuhl. Die Funktion eines Botschafters in Spezialmission ist vom Völkerrecht – im Gegensatz zum ausserordentlichen und bevollmächtigten Botschafter – für spezifische und zeitlich begrenzte Aufgaben vorgesehen. Zum heutigen Zeitpunkt ist es Herr Claudio Caratsch, der die Schweiz in dieser Funktion mit Sitz in Wien vertritt. Der Bundesrat hatte 1994 erklärt, dass er zur gegebenen Zeit festlegen will, ob die Anomalie in unseren diplomatischen Beziehungen mit dem Heiligen Stuhl vollständig beseitigt werden sollte.
- Der Bundesrat hat verschiedene internationale Verträge mit dem Heiligen Stuhl abgeschlossen, welche insbesondere die Organisation einzelner Bistümer betreffen. Es gibt hingegen keine solchen Verträge zwischen der Schweiz und dem Staat der Vatikanstadt.