

94.433

**Parlamentarische Initiative
Aufhebung von Art. 50 Abs. 4 BV (Genehmigungspflicht für die
Errichtung neuer Bistümer)**

Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des
Ständerates

vom 16. November 1998

1 Ausgangslage und Vorgehen

Am 13. Dezember 1994 hat der damalige Ständerat Hans Jörg Huber eine parlamentarische Initiative eingereicht mit folgendem Wortlaut: “Gestützt auf Artikel 21^{bis} GVG verlange ich mit einer parlamentarischen Initiative die ersatzlose Aufhebung von Artikel 50 Absatz 4 Bundesverfassung”. Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates hat mit Bericht vom 19. Mai 1995 ihrem Rat einstimmig beantragt, der Initiative sei Folge zu geben. Der Ständerat folgte diesem Antrag am 12. Juni 1995 mit 18:16 Stimmen (Amtl. Bull. S 1995 558-564).

Das Büro des Ständerates hat darauf diese parlamentarische Initiative zur Ausarbeitung einer Vorlage erneut der SPK zugewiesen. Die SPK hatte das weitere Vorgehen bereits in ihrem Bericht vom 19. Mai 1995 wie folgt skizziert: “Die anstehende Totalrevision der Bundesverfassung bietet nach Ansicht der Kommission wie auch des Initianten die Chance, das Anliegen der Initiative zu erfüllen. Wenn der Rat der vorliegenden Initiative Folge gibt, so könnte sie in diesem grösseren Rahmen behandelt, erfüllt und abgeschrieben werden.”

Im Hinblick auf den Ablauf der zweijährigen Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage führte die SPK in ihrem weiteren Bericht vom 12. August 1997 aus: “Zur Zeit wird in den Verfassungskommissionen beider Räte die Frage diskutiert, ob das Anliegen der Initiative Huber im Rahmen der ‚Nachführung‘ der Bundesverfassung realisiert werden kann. Sollte dies gelingen, so kann die Initiative als erfüllt abgeschrieben werden. Andernfalls müsste die Kommission die Situation neu beurteilen und gegebenenfalls eine eigenständige Vorlage zur Realisierung der Initiative ausarbeiten.” Gestützt auf diesen Bericht verlängerte der Ständerat am 29. September 1997 die Behandlungsfrist für die Initiative um weitere zwei Jahre.

Der Bundesrat hatte in seinem Verfassungsentwurf vom 20. November 1996 eine Übernahme des Artikels 50 Absatz 4 der geltenden Verfassung in Artikel 84 Absatz 3 des “Bundesbeschlusses über eine nachgeführte Bundesverfassung” beantragt. In der Botschaft führt er dazu aus: “Absatz 3 wurde in der Vernehmlassung stark kritisiert. Zahlreiche Vernehmlasser haben die Streichung der Bestimmung verlangt¹. Wir haben diesem Wunsch nicht stattgegeben, weil dies über die Nachführung des geltenden Rechts hinausführen würde” (BB1 1997 I 288). Die Verfassungskommissionen der Eidg. Räte haben dann allerdings im Laufe ihrer Beratungen einen offeneren Begriff der “Nachführung” entwickelt. Danach darf der Verfassungsentwurf auch Neuerungen enthalten, die für sich allein keine Opposition provozieren, die das ganze Projekt gefährden könnte. Die entsprechende Beurteilung des “Bistumsartikels” hat sich im Laufe der Beratungen verändert. Die Verfassungskommission des Ständerates beantragte ihrem Rat am 25. August 1997 mit 11:5 Stimmen, den Absatz 3 von Artikel 84 zu streichen; der Ständerat folgte diesem Antrag am 4. März 1998 mit 20:17 Stimmen (Amtl. Bull. S 1998 235). Der am 15. Oktober 1997 mit 15:13 Stimmen beschlossene Streichungsantrag der nationalrätlichen Verfassungskommission unterlag dann allerdings am 29. April 1998 mit 68:88 Stimmen gegenüber einem Antrag, der Fassung des Bundesrates zu folgen (Amtl. Bull. N 1998 962). In der Differenzbereinigung schloss sich der Ständerat am 21. September 1998 mit 19:19 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten dem Nationalrat an. Ratspräsident Zimmerli begründete seinen Entscheid wie folgt: “Angesichts des Umstandes, dass es zu vermeiden gilt, die Nachführung der Bundesverfassung mit

¹ 2 Kantone (VS, TI), 5 im Parlament vertretene Parteien (SVP, CVP, SP, Grüne, FPS), 9 weitere Parteien (...), 17 Organisationen (...) und 130 Private. Gegen die Aufhebung haben sich geäußert: 2 Kantone (GE, BS), 12 Organisationen (...) und 2 Private.

einer solch brisanten Frage zu belasten, gebe ich meine Stimme der Minderheit" (Amtl. Bull. S 1998 855).

Ähnlich wie Ratspräsident Zimmerli hatten sich in den vorangehenden Debatten die meisten Befürworter einer vorläufigen Beibehaltung des "Bistumsartikels" und auch Bundesrat Arnold Koller geäußert: Diese Bestimmung sollte zwar nicht im Rahmen der "Nachführung" der Bundesverfassung, aber dennoch so bald wie möglich gestrichen werden. Ein analoges Vorgehen wurde auch bei einem anderen Thema gewählt, der Streichung der "Kantonsklausel" für die Bundesratswahlen (Art. 96 BV bzw. Art. 163 des Entwurfes einer neuen Bundesverfassung). Auch diese Bestimmung wurde vorläufig im Entwurf der totalrevidierten Bundesverfassung belassen, parallel dazu wurde aber eine hängig gebliebene parlamentarische Initiative für eine Partialrevision der Bundesverfassung reaktiviert und der entsprechende Bundesbeschluss am 9. Oktober 1998 von den Räten verabschiedet. Im Rahmen der Vorberatung dieses Geschäftes beschloss die SPK des Ständerates an ihrer Sitzung vom 24. September 1998, auch die hängig gebliebene parlamentarische Initiative Huber zu reaktivieren und ihrem Rat baldmöglichst den Entwurf eines Bundesbeschlusses für eine Streichung des "Bistumsartikels" zu unterbreiten.

Die durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung direkt betroffenen Kantone und kirchlichen Organisationen haben sich im Rahmen der im Jahre 1995/1996 durchgeführten Vernehmlassung zur Verfassungsreform nur zum kleineren Teil zu der Frage des "Bistumsartikels" geäußert (siehe oben Fussnote 1). Die Ausgangslage für die vorliegende Partialrevision ist zweifellos eine andere. Die SPK des Ständerates hat daher gestützt auf Artikel 21^{quater} Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bundesrat beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Nach einer Auswertung der Vernehmlassung möchte die SPK die Vorlage ihrem Rat im zweiten Quartal des Jahres 1999 definitiv unterbreiten. Wenn der Ständerat in der Sommersession 1999 dem Antrag der Kommission folgt, so kann diese Vorlage in der Herbstsession 1999 in die Schlussabstimmungen beider Räte gelangen. Falls Volk und Stände in der Zwischenzeit die totalrevidierte Bundesverfassung angenommen haben werden, kann die Vorlage noch formell an die neue Bundesverfassung angepasst werden. Volk und Stände werden sich voraussichtlich im Jahre 2000 über diese Verfassungsänderung aussprechen können.

2 Historische Einordnung

Artikel 50 Absatz 4 BV, der "Bistumsartikel", entstammt der Zeit des Kulturkampfes in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts. Er ist direkt auf die Ereignisse rund um den Genfer Pfarrer Mermillod zurückzuführen, der vom Heiligen Stuhl ohne das Einverständnis der staatlichen Behörden zum Apostolischen Vikar in Genf ernannt worden war. Auf diesem Weg sollte ein Bistum Genf errichtet werden. Weil Mermillod nicht auf sein Amt verzichten wollte, wurde er des Landes verwiesen, und der Bundesrat erklärte die Errichtung des Bistums Genf für nichtig. Mit der Genehmigungspflicht für die Errichtung von Bistümern in der Verfassung von 1874 wollte der junge Bundesstaat derartige Vorkommnisse künftig verhindern. Der Bistumsartikel trat damit zu den anderen, gegen die katholische Kirche gerichteten konfessionellen Sonderartikeln: Verbot des Jesuitenordens, Verbot, neue Klöster zu errichten, und Ausschluss der Geistlichen aus dem Nationalrat.

Im Laufe der Entspannung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat wurden verschiedene Anläufe gemacht, die als überholt betrachteten religiösen Ausnahmebestimmungen zu streichen, im Fall des Jesuiten- und des Klosterartikels (Art. 51 und 52 BV) mit Erfolg: 1973

stimmten Volk und Stände deren Aufhebung zu. Der Bistumsartikel und die Nichtwählbarkeit Geistlicher in den Nationalrat (Art. 75 BV) sind allerdings bis heute geltendes Recht. Letztere Bestimmung wird von National- und Ständerat als überholt betrachtet und soll im Rahmen der neuen Bundesverfassung gestrichen werden.

3 Auslegung des Bistumsartikels

Erste Adressatin des Bistumsartikels ist die *römisch-katholische* Kirche; ohne sie gäbe es den Bistumsartikel nicht. Wie die staatsrechtliche Literatur² zwar immer wieder betont, ist der Bistumsartikel nicht nur auf die katholische Kirche anwendbar, sondern auf alle Kirchen mit Episkopalverfassung (in Teilkirchen gegliederte Kirchen). Die Praxis zeigt indes, dass die römisch-katholische Kirche nicht nur die erste, sondern auch die einzige Adressatin der Bestimmung ist. Denn auf die Errichtung der orthodoxen, anglikanischen und methodistischen Bistümer in der Schweiz fand Artikel 50 Absatz 4 BV keine Anwendung³.

Artikel 50 Absatz 4 BV unterstellt die *Errichtung* von Bistümern der Genehmigung des Bundes. Nach Lehre und Rechtsprechung gilt die Genehmigungspflicht darüber hinaus auch für jede Neuumschreibung der Bistumsgrenzen (so für die Zusammenlegung mehrerer Bistümer, die Teilung des Gebietes mit Gründung neuer Diözesen, die Ablösung eines Teilgebietes unter Anschluss an ein bestehendes Bistum). Sollte die römisch-katholische Kirche mit ihren seit Beginn der achtziger Jahre laufenden Bemühungen um eine Neuverteilung der Bistümer in der Schweiz Erfolg haben, wäre dies theoretisch ein Anwendungsfall von Artikel 50 Absatz 4 BV.

Beim *Genehmigungsbeschluss* nach Artikel 50 Absatz 4 BV handelt es sich um einen Verwaltungsakt. Zuständig für die Erteilung der Genehmigung ist der Bundesrat. In der Rechtswirklichkeit sind Bistümer in der Schweiz aber nicht einseitig hoheitlich, sondern auf Grund von Staatsverträgen mit dem Heiligen Stuhl errichtet oder gebietsmässig verändert worden. Damit gelangte nicht das Genehmigungsprozedere des Artikel 50 Absatz 4 BV zur Anwendung, sondern es galten die Regeln über den Abschluss von Staatsverträgen. Danach kann der Bund auch in jenen Bereichen, die innerstaatlich in die Zuständigkeit der Kantone fallen – wie die Kirchenhoheit –, Staatsverträge abschliessen; die Kantone können allein im Bereich von Artikel 9 BV eigenständig handeln. Diese Regeln wurden indes in der Praxis oft nicht befolgt⁴. So gab es Fälle, wo ein Kanton und der Heilige Stuhl alleinige Vertragspartner des Konkordates waren, andere, wo der Bundesrat das Konkordat im eigenen Namen oder gleichzeitig im eigenen Namen und in jenem der Kantone unterzeichnete (vgl. Anhang).

4 Drei Hauptargumente für die Streichung des Bistumsartikels

41 Der Bistumsartikel verletzt die Religionsfreiheit

Die in den Artikel 49 und 50 BV garantierte Religionsfreiheit steht natürlichen Personen zu sowie juristischen Personen, die religiöse oder kirchliche Zwecke verfolgen. Nach heute

² So Häfelin in Kommentar BV, Art. 50, Rz. 46; Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz II, 1995, S. 921.

³ Vgl. die Zusammenstellung bei Walter Gut, Der Staat und die Errichtung von Bistümern, Freiburg 1997, S. 29 ff.

⁴ Vgl. Häfelin in Kommentar BV, Art. 50, Rz. 48 f.

überwiegender Lehre verfügen die Kirchen auf Grund der Religionsfreiheit über ein Selbstbestimmungsrecht, das es ihnen erlaubt, ihre interne Organisation nach ihren eigenen Vorstellungen zu regeln⁵. Dass es sich bei der Errichtung von Bistümern und deren Gebietsveränderungen um rein innerkirchliche Vorgänge handelt, die nicht in das gemeinsame Aufgabengebiet von Kirche und Staat ("res mixtae"), sondern in den Bereich der kirchlichen Selbstbestimmung fallen, dürfte unbestritten sein. Der Genehmigungsvorbehalt in Artikel 50 Absatz 4 BV stellt folglich einen "Eingriff in die Freiheit der Selbstorganisation und Selbstbestimmung der Kirche"⁶ dar und bedeutet eine klare Einschränkung der Religionsfreiheit.

Eine vernünftige und haltbare Begründung für eine solche Einschränkung – etwa um eine Gefahr für Ruhe und Ordnung oder eine Bedrohung des Religionsfriedens abzuwenden – lässt sich nicht finden. Konnte die Einführung des Bistumsartikels im Jahr 1874 allenfalls noch mit der Sicherung des konfessionellen Friedens begründet werden, lässt sich diese Argumentation bereits seit Jahrzehnten nicht mehr aufrecht erhalten. Dem Bistumsartikel fehlt damit die innere Rechtfertigung.

42 Der Bistumsartikel ist diskriminierend

Wie bereits dargelegt, richtet sich die Einschränkung des durch die Religionsfreiheit garantierten Selbstbestimmungsrechts der Glaubensgemeinschaften nach geltender Praxis einzig gegen die römisch-katholische Kirche. Nur sie wird ins Visier genommen, während alle anderen Religionsgemeinschaften – zu Recht – ihre interne Organisation selber regeln können. Der Bistumsartikel stellt damit eine die römisch-katholische Kirche diskriminierende Ausnahmebestimmung dar, die sich durch keine sachlichen Gründe rechtfertigen lässt. Er verletzt die Rechtsgleichheit.

43 Der Bistumsartikel ist völkerrechtswidrig

Der Bistumsartikel steht im Widerspruch zu den internationalen Verpflichtungen, welche die Schweiz mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) und dem internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II, SR 0.103.2) eingegangen ist.

Artikel 9 EMRK garantiert die Religionsfreiheit. Absatz 2 der Bestimmung verbietet Einschränkungen der Religionsfreiheit, wenn sie nicht im Interesse der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Moral oder für den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind. Eine solche Notwendigkeit ist beim Genehmigungsvorbehalt von Artikel 50 Absatz 4 BV nicht gegeben. Die Bestimmung sieht somit eine Einschränkung der Religionsfreiheit vor, für die kein öffentliches Sicherheitsinteresse besteht⁷. Darüber hinaus verlangt Artikel 14 EMRK, dass "Rechte und Freiheiten", also auch die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (eingeschlossen die korporative Religionsfreiheit), in rechtsgleicher Weise zu gewährleisten sind. Die bis anhin verfolgte Praxis zum Bistumsartikel, die einzig für die römisch-katholische Kirche eine Einschränkung bedeutet, verletzt diesen Grundsatz klar.

⁵ Vgl. Christoph Winzeler, AJP 11/95, S. 1456.

⁶ Gut, a.a.O., S. 13.

⁷ Vgl. auch Nicolas Michel, La Constitution fédérale et les évêchés: une discrimination contraire à la liberté religieuse, in: Rapports église - état en mutation, Freiburg 1997, S. 46.

Derselben Grundlinie wie die EMRK folgt auch der UNO-Pakt II. Artikel 18 des Paktes hat das Grundrecht der Religionsfreiheit zum Inhalt, und Artikel 26 verbietet jegliche Diskriminierung auf Grund einer bestimmten Religionszugehörigkeit.

5 Folgen einer Streichung des Bistumsartikels

51 Rechtliche Folgen

Eine Streichung des Bistumsartikels hätte primär zur Folge, dass die Bundeskompetenz für die Bistumseinteilung wegfiel. Der Heilige Stuhl wäre damit nicht mehr an eine Genehmigung gebunden für die Errichtung von Bistümern oder für eine Änderung der Bistumsgrenzen. Die Streichung von Artikel 50 Absatz 4 BV würde keine Erweiterung der kantonalen Kirchenkompetenzen mit sich bringen. Die Kantone könnten also nicht ihrerseits eine Genehmigungspflicht für die Errichtung oder gebietsmässige Veränderung von Bistümern einführen. Denn wie der Bund, so sind auch die Kantone an die von der Verfassung gewährleistete Religionsfreiheit und Rechtsgleichheit gebunden. Würde ein Kanton statt des Bundes eine ähnliche Genehmigungspflicht für die Errichtung eines Bistums statuieren, könnte die Kirche mit staatsrechtlicher Beschwerde die Verletzung ihres aus Artikel 49 und 50 BV herleitbaren Selbstbestimmungsrechts beim Bundesgericht und sodann beim Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg anfechten⁸.

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass die Streichung des Bistumsartikels Bund und Kantone nicht daran hindert, Massnahmen zu ergreifen, sollte im konkreten Fall die Errichtung oder gebietsmässige Veränderung eines bestimmten Bistums zu einer Gefährdung der inneren Sicherheit führen. Im Ausnahmefall könnte ein derartiges Projekt sogar verhindert werden. Doch dürften weniger einschneidende Massnahmen – insbesondere Gespräche – regelmässig ausreichen, um den religiösen Frieden im Land zu sichern.

Eine Streichung des Bistumsartikels hätte im übrigen Auswirkungen auf Gesetzebene. Der Bundesbeschluss vom 22. Juli 1859 betreffend die Lostrennung schweizerischer Landesteile von auswärtigen Bistumsverbänden (SR 181) enthält das Verbot, schweizerisches Staatsgebiet unter die Jurisdiktion eines im Ausland residierenden Botschafters zu stellen. Schon beim Erlass des Bundesbeschlusses, als der Bistumsartikel noch nicht in Kraft stand, war seine Verfassungsmässigkeit fragwürdig; nach einer Streichung des Bistumsartikels wäre sie nicht mehr gegeben. Im übrigen blieben die heutigen Zustände unverändert, denn die Abstimmung der Bistumsgrenzen auf die Landesgrenzen entspricht einem konstanten kirchlichen Grundsatz⁹.

52 Praktische Folgen

Die rein rechtlichen Folgen, die sich aus einer Aufhebung von Artikel 50 Absatz 4 BV ergeben, vermitteln nur ein unvollständiges Bild. Vielmehr müssen auch die tatsächlichen Auswirkungen, die eine Streichung des Bistumsartikels in der Praxis zur Folge hätte, betrachtet werden. Ein Blick von der Rechtslage auf die Rechtswirklichkeit zeigt nämlich, dass der Bistumsartikel in den 124 Jahren seines Bestehens toter Buchstabe geblieben ist. Abgesehen vom historischen Sonderfall der Errichtung des christkatholischen National-

⁸ Vgl. Gut, a.a.O., S. 19 f.

⁹ Urs Cavelti, Die Praxis zum Bistumsartikel der Bundesverfassung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 81/1980, S. 65.

bistums 1876 wurde die staatliche Genehmigungspflicht nie verifiziert. In der bisherigen Praxis erfolgten die Veränderungen im Bistumsbereich, wie bereits dargelegt, stets auf Grund von Staatsverträgen mit dem Heiligen Stuhl. Dieses Vorgehen ist ständige Praxis des Heiligen Stuhls, was sich aktuell auch bei den neuen deutschen Bundesländern zeigt, wo der Heilige Stuhl mittels Konkordaten und Kirchenverträgen nach Lösungen sucht¹⁰. Nach einem Wegfall des Bistumsartikels werden also auch in Zukunft die Regeln über den Abschluss von Staatsverträgen gelten, sofern die Errichtung oder gebietsmässige Veränderung von Bistümern durch ein Konkordat zwischen den Kantonen und dem Heiligen Stuhl vereinbart wird.

Für die Errichtung neuer bzw. die Gebietsänderung bestehender Bistümer sind nämlich grundsätzlich zwei Fälle zu unterscheiden. Theoretisch möglich, aber praktisch nicht zu erwarten, ist die Errichtung eines Bistums durch einen einseitigen Beschluss des Papstes. In diesem Fall entfielen die bisher gegebene rechtliche Einflussmöglichkeit des Bundes, da ein solcher Akt der internen Organisation der katholischen Kirche in den Schutzbereich der korporativen Religionsfreiheit fielen. Lediglich eine Grundrechtseinschränkung käme in Frage. Sie müsste allerdings die in der neuen BV in Art. 32 festgeschriebenen Bedingungen erfüllen und die völkerrechtlichen Verpflichtungen (vgl. Ziff. 43 hiervor) einhalten; konkret also ein Einschreiten im Interesse der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung bei einer Störung des religiösen Friedens.

Der praktisch allein vorkommende zweite Fall ist die Errichtung bzw. Veränderung von Bistümern durch völkerrechtlichen Vertrag zwischen dem Hl. Stuhl und den betroffenen Kantonen oder auch der Schweiz. Nach den Regeln über den Abschluss von Staatsverträgen ist es, wie bereits erwähnt, der Bund, der gestützt auf Artikel 8 BV auch in solchen Bereichen Staatsverträge abschliesst, für die innerstaatlich die Kantone zuständig sind – in casu die Kirchenhoheit. Nach herrschender Auffassung – auch derjenigen der Bundesbehörden – können die Kantone indes über alle Gegenstände in ihrem Zuständigkeitsbereich völkerrechtliche Verträge schliessen. Diese Praxis ist unproblematisch, da der Bundesrat die Verträge für die Kantone abschliesst und genehmigen muss¹¹. Erhebt der Bundesrat Einsprache, trifft die Bundesversammlung den endgültigen Entscheid (Art. 85 Ziff. 5 BV). Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung kodifiziert die gängige Praxis in Artikel 51 Absatz 1 ("Die Kantone können in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen"). Im Unterschied zur geltenden Regelung soll aber die obligatorische Genehmigungspflicht durch den Bundesrat entfallen; die an die Bundesversammlung gerichtete Einsprachemöglichkeit bleibt bestehen (Art. 174 Abs. 3 Entwurf: "Er [Der Bundesrat] kann gegen Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland Einsprache erheben."). Als Bedingung dafür nennt die Verfassung, dass der Vertrag dem Recht oder den Interessen des Bundes bzw. den Rechten anderer Kantone zuwiderläuft (Art. 9 BV bzw. Art. 51 Abs. 2 der neuen BV). In Frage kommt in erster Linie eine Störung des religiösen Friedens und – im Extremfall – eine davon ausgehende Gefährdung der inneren Sicherheit. Nur unter diesen Voraussetzungen wäre es dem Bund gestattet, ein Konkordat über die Errichtung von Bistümern nicht zu genehmigen.

Die Kantone können also gestützt auf ihre kantonale Kirchenhoheit mit dem Heiligen Stuhl Verträge über die Errichtung oder gebietsmässige Veränderung eines Bistums schliessen. Der Bund ist dabei mitbeteiligt (bei den Vertragsverhandlungen und beim Vertragsabschluss) und kann die Genehmigung eines Vertrages nur unter den in der Verfassung definierten Voraussetzungen verweigern.

¹⁰ Gut, a.a.O., S. 18.

¹¹ Art. 102 Ziff. 7 BV; zur Thematik vgl. auch Schindler in Kommentar BV, Art. 9 BV.

6 Schlussfolgerungen

Mit der Aufhebung von Artikel 50 Absatz 4 BV würde die Genehmigungspflicht des Bundes betreffend Errichtung und Neuumschreibung von Bistümern wegfallen; in der Praxis hat die Bestimmung indes wenig bis keine Auswirkungen gezeitigt. Auf der Gewinnseite hingegen fiel eine Streichung von Artikel 50 Absatz 4 BV deutlich ins Gewicht, da die Bundesverfassung von einer grundrechtsverletzenden, diskriminierenden und völkerrechtswidrigen Bestimmung entlastet würde.

Eine unvoreingenommene Analyse von Sinn und Zweck der Bestimmung führt zum selben Schluss. Beim Bistumsartikel handelt es sich um ein Relikt aus dem letzten Jahrhundert. Sachliche Gründe für die Beibehaltung der religiösen Sonderbestimmung lassen sich keine finden. Für die Beibehaltung der Genehmigungspflicht wird zum Teil vorgebracht, sie garantiere, dass der Heilige Stuhl in der Schweiz nur Bistümer errichten und verändern könne, wenn bei der Bestellung der Bischöfe den Lokalkirchen ein Mitspracherecht eingeräumt werde. Doch es ist ein Trugschluss zu glauben, der Bistumsartikel könne eine rechtliche Handhabe sein gegen Entscheide der römisch-katholischen Kirche in Fragen der Bischofswahl. Artikel 50 Absatz 4 BV befasst sich mit der Errichtung von Bistümern, nicht mit der Wahl der Bischöfe. Im übrigen kann es auch nicht Aufgabe der Bundesverfassung sein, Probleme innerhalb der römisch-katholischen Kirche zu lösen.

Anhang: Konkordate mit dem Heiligen Stuhl über Änderungen in den Bistumsverhältnissen¹²

1848er Bundesverfassung:

- Übereinkunft vom 11. Juni 1864 über die Einverleibung des alten Kantonsteils Bern in das Bistum Basel. Vertragspartner waren der Kanton Bern und der Heilige Stuhl. Der Bund beschränkte sich auf die Verhandlungsleitung.
- Vertrag vom 23. Oktober 1869 über die Einverleibung der Gemeinden Poschiavo und Brusio in die Diözese Chur. Der Vertrag wurde vom Bundesrat allein in seinem Namen unterzeichnet.

1874er Verfassung:

- Verträge vom 1. September 1884 über die kirchlichen Verhältnisse im Kanton Tessin und im Bistum Basel. Diesen Vertrag (sowie die zwei folgenden vom 16. März 1888 und vom 24. Juli 1968) schloss der Bundesrat gleichzeitig in seinem Namen und in jenem des Kantons ab.
- Vertrag vom 16. März 1888 über die endgültige Regelung der kirchlichen Verhältnisse im Kanton Tessin.
- Zustimmung des Bundesrates vom 24. Juli 1968 zur Trennung der apostolischen Administratur des Tessins von der Diözese Basel und Wandlung in eine eigene Diözese des Tessins.
- Vereinbarung vom 2. Mai 1978 (Zusatz-Vereinbarung zum Basler Bistumskonkordat vom 26. März 1828, ratifiziert am 19. Juli 1978), womit die katholische Bevölkerung der Kantone Basel-Stadt, Basel-Land sowie Schaffhausen definitiv dem Bistum Basel zugeordnet wurde. Auch diesen Vertrag schloss der Bundesrat gleichzeitig in seinem Namen und in jenem der Kantone ab.
- Zusatzvereinbarung vom 13. Mai 1981 über den Beitritt des Kantons Jura zum Bistum Basel (in der Form eines Notenaustausches zwischen dem EDA und der Apostolischen Nuntiatur in der Schweiz).

¹² Aufstellung bei Gut, a.a.O., S. 16 f.; vgl. auch Häfelin in Kommentar BV, Art. 50, Rz. 49.

A.

**Bundesbeschluss
über die Aufhebung der Genehmigungspflicht für die Errichtung
von Bistümern**

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom ...¹⁾
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom²⁾

beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 50 Abs.4

Aufgehoben

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

¹ BBl 1998 ...

² BBl 1998 ...

B.

**Bundesbeschluss
über die Aufhebung des Bundesbeschlusses betreffend
Lostrennung schweizerischer Landesteile von auswärtigen
Bistumsverbänden**

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom ...¹⁾
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...²⁾

beschliesst:

I

Der Bundesbeschluss vom 22. Juli 1859³⁾ betreffend die Lostrennung schweizerischer Landesteile von auswärtigen Bistumsverbänden wird aufgehoben.

II

Dieser Beschluss tritt gleichzeitig mit der Annahme des Bundesbeschlusses über die Aufhebung der Genehmigungspflicht für die Errichtung von Bistümern in Kraft.

¹ BB1 1998 ...

² BB1 1998 ...

³ SR 181