



Sitzung vom: 28. September 2021

Beschluss Nr.: 104

Interpellation betreffend „Die Bistumsfrage: Kann ein Provisorium ewig dauern?“; Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Interpellation „Die Bistumsfrage: Kann ein Provisorium ewig dauern?“ (Nr. 54.21.09), welche der Kantonsrat Dominik Rohrer, Sachseln am 27. Mai 2021 eingereicht hat, wie folgt:

1. Gegenstand der Interpellation

Der Interpellant führt aus, dass für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat in der Schweiz gemäss der Bundesverfassung die Kantone zuständig seien. In unserer Kantonsverfassung regle das zweite Kapitel dieses Verhältnis. Danach bedürfe ein Konkordat über die Zugehörigkeit zu einem Bistum der Ratifikation durch den Kantonsrat, während der Regierungsrat zur Mitwirkung beim Abschluss des Konkordates zuständig sei.

Von alters her habe der überwiegende Teil der heutigen Deutschschweiz kirchlich zum Bistum Konstanz gehört. Dies treffe auch auf die Innerschweiz zu – mit Ausnahme des Urserntals, welches traditionell dem Bistum Chur zugehörig sei. Das Gebiet der heutigen Urschweiz habe innerhalb des weitläufigen Bistums Konstanz ein hohes Mass an Selbstständigkeit genossen, welche durch die ständige Präsenz eines Nuntius in der Stadt Luzern ab 1586 noch verstärkt worden sei.

Im Nachgang zu den Umwälzungen Anfang des 19. Jahrhunderts sei die sogenannte Schweizer Quart 1815 vom Bistum Konstanz abgetrennt worden, das wenige Jahre später ganz aufgelöst worden sei. Der Wiener Kongress habe eine politische Neuordnung auf dem europäischen Kontinent gebracht, die langfristig auch dazu geführt habe, dass sich das Gebiet einer Diözese in der Regel nicht mehr über mehr als einen Nationalstaat erstreckt habe.

Das alte rätische Bistum habe dadurch alle Gebiete ausserhalb der Schweiz verloren. Im Gegenzug habe der Diözesanbischof 1819 die provisorische Administration über die genannten Gebiete erhalten, nachdem sich die Bestrebungen zur Gründung eines Zentralschweizer Bistums mit dem Tod des damaligen Propstes von Beromünster zerschlagen habe. Einzig der Stand Schwyz habe 1824 eine Übereinkunft abgeschlossen und gehöre damit definitiv zum Bistum Chur. Die Bistumsfrage habe indes alle Urkantone noch weiterhin bewegt und zu den unterschiedlichsten Vorschlägen geführt, die jedoch allesamt Planspiele geblieben seien. Der „Bistumsartikel“ in der Bundesverfassung von 1874, der erst 2001 aufgehoben worden sei, habe die Diskussionen auch nicht einfacher gemacht.

Eine gross angelegte innerkirchliche Umstrukturierung, die beispielsweise alle Innerschweizer Kantone zu einem eigenständigen Bistum mit Bischofssitz in Luzern zusammenfassen würde, scheine aufgrund der Bischofswahlrechte der Deutschschweizer Domkapitel nicht realistisch,

auch wenn dies unter Umständen als eine sinnvolle Lösung erscheine. Das Verhältnis der Obwaldner Katholiken zum Bistum Chur sei wohl schon immer etwas distanziert gewesen. Aufgrund eines folgenschweren Personalentscheidens am 25. März 1988 sei die Verbundenheit der Gläubigen in der Urschweiz mit dem bischöflichen Hof in Chur jedoch für Jahrzehnte auf eine schwere Probe gestellt worden – und mit ihr die Glaubwürdigkeit der Kirche an sich.

Mit der Ernennung von Joseph Maria Bonnemain zum Bischof von Chur, die ausnahmsweise am 15. Februar 2021 direkt durch Papst Franziskus erfolgt sei, bestehe erstmals wieder Hoffnung auf eine echte Entspannung der Situation innerhalb des Bistums. Verschiedene Aussagen des neuen Bischofs in den Medien würden vermuten lassen, dass auch er an einer definitiven Klärung des provisorischen Zustands interessiert sei. Dabei akzeptiere er die Besonderheit des Schweizer Staatskirchenrechts als Teil des dualen Systems, wobei die Menschen und die eigentliche Seelsorge bei ihm gemäss eigener Aussage einen höheren Stellenwert geniessen würden als die reinen Strukturen (vgl. z.B. Interview im Pfarreiblatt Obwalden Nr. 8/2021).

Im medialen Fokus stehe hauptsächlich die Rolle Zürichs innerhalb des Bistums, da in diesem Kanton mehr als die Hälfte der Gläubigen lebe (u.a. thematisiert in einem Interview mit der „Schweiz am Wochenende“ vom 22. Mai 2021). Aus Obwaldner Sicht würden hingegen primär die Verhältnisse im Generalvikariat Urschweiz interessieren. Für eine definitive Klärung des über 200 Jahre dauernden provisorischen Status scheine die Zeit nun geeignet. Dabei sei es zentral, dass der Staat jene Kompetenzen wahrnehme, die ihm gemäss geltendem Recht zukommen würden. Dass es sich dabei um eine heikle Gratwanderung mit Elementen aus dem staatlichen, kirchlichen und staatskirchlichen Recht handle, stehe ausser Frage.

Bei einem allfälligen Abschluss eines Konkordates müsse es aus Sicht des Interpellanten allerdings ein erklärtes Ziel sein, das lokale Element zu stärken und den regionalen Eigenheiten auch innerhalb der Weltkirche dadurch Nachdruck zu verleihen. 1921 sei den Obwaldnern erstmals ein Sitz im Domkapitel zugestanden worden. Die Verankerung eines festen Anspruchs, ggf. verbunden mit der Wahl durch das Dekanat Obwalden, würde zu den minimalen Zielen möglicher Verhandlungen gehören müssen.

Nach all dem Gesagten sei es umso wichtiger, diese sensible Frage mit der notwendigen seriösen Vorbereitung und koordiniert mit den weiteren Involvierten in Ruhe anzugehen.

2. Beantwortung der Fragen

2.1 Das Gebiet des Kantons Obwalden wird seit 1819 provisorisch durch den Bischof von Chur administriert. Ist der Regierungsrat bereit, die Frage der definitiven Bistumszugehörigkeit des Kantons Obwalden zu prüfen?

2.1.1 Vorbemerkung

Die Notwendigkeit, die Beziehung zwischen Staat und Kirche zu regeln, ergibt sich nicht zuletzt aus der Tatsache, dass die gleichen Menschen zugleich Glieder der Kirche und Staatsbürger sind. Der Kanton Obwalden hat das Verhältnis zur römisch-katholischen Kirche im Rahmen seines Staatskirchenrechts geregelt. Mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der römisch-katholischen Kirche durch den Kanton ist diese ein öffentlich-rechtliches Rechtssubjekt des kantonalen Rechts. Der Kanton setzt sich dadurch in ein näheres Verhältnis nicht nur zu den Pfarreien, sondern auch zum Bistum und der Weltkirche im Allgemeinen. Den Mitgliedern der römisch-katholischen Kirche stehen demokratisch verfasste und dem öffentlichen Recht unterstehende Körperschaften zur Verfügung, so dass sie in diesen Schranken ihre inneren und äusseren Angelegenheiten autonom regeln können. Auf diese Weise sind bei den Angehörigen der römisch-katholischen Kirche im Sinne eines sogenannten dualen Systems Parallelstrukturen zu den Pfarreien entstanden, nämlich die römisch-katholische Kirchengemeinden. Die Kirchengemeinden sind durch den Kanton einseitig ermöglichte Körperschaften, um die Beziehung zwischen Kirche und Staat zu regeln. Ihre Aufgaben erschöpfen sich im Wesentlichen in der Finanzierung der Seelsorger, dem Unterhalt von Gebäuden und der Anstellung des Personals.

Der Kanton Obwalden befindet sich bereits über 200 Jahre unter Apostolischer Administratur, wobei der Papst die seelsorgliche Betreuung dem Bischof von Chur als Apostolischer Administrator übertragen hat. Während dieser Zeit lebte der Kanton Obwalden mit dem Bistum Chur und seinen Administratoren in Symbiose. Grundlage dafür waren die gegenseitige Respektierung der gewohnten Praxen und die unilateralen Regelungen des Zusammenlebens durch den Kanton im Staatskirchenrecht und durch die römisch-katholische Kirche im kanonischen Recht (zu denken ist beispielsweise an das Präsentationsrecht der Kirchgemeinden im kanonischen Recht, wenn es um die Einsetzung eines neuen Pfarrers durch den Bischof geht). Zutreffend ist auch, dass das Verhältnis der Obwaldner Katholiken zum Bistum Chur wohl schon immer mehr oder weniger distanziert gewesen ist.

2.1.2 *Beantwortung der Frage*

Der Regierungsrat wäre grundsätzlich offen für den Vorschlag, die Frage der definitiven Bistumszugehörigkeit zu prüfen. Er tendiert aber dahin, den Status quo beizubehalten. Denn für den Beitritt zum Bistum Chur fehlt ein wirklicher Handlungsbedarf, jedenfalls aus staatlicher Sicht. Ein Beitritt würde voraussichtlich kaum etwas ändern und hätte aus staatlicher Sicht vermutlich unbedeutende Wirkung. Aus kirchlicher Sicht wäre der Kanton Obwalden ein Teil der Diözese Chur und somit „ein Teil des Gottesvolkes, der dem Bischof in Zusammenarbeit mit dem Presbyterium zu weiden anvertraut wird“ (und den er nicht nur im Namen des Papstes als Administrator seelsorgerisch zu leiten hat). Insoweit erachtet der Regierungsrat den Aufwand, einen definitiven Bistumsbeitritt zu prüfen, als unverhältnismässig und nicht zielführend. Dies selbst dann, wenn mit dem Beitritt eine Vertretung im Domkapitel zugestanden würde (vgl. dazu später).

2.2 Wenn sich Obwalden definitiv dem Bistum Chur anschliessen sollte, wäre dazu wohl der Abschluss eines Konkordats (völkerrechtlicher Vertrag) zwischen dem Kanton und dem Heiligen Stuhl notwendig. Welche Vor- und Nachteile sieht der Regierungsrat im Abschluss eines solchen Konkordates?

2.2.1 *Vorbemerkung*

Das Staat-Kirchenverhältnis beinhaltet zwei Hauptbereiche: Einerseits die Religionsfreiheit der Menschen und der Religionsgemeinschaften. Andererseits die institutionelle Beziehung zwischen Staat und Kirche bzw. Religionsgemeinschaften.

Zur Regelung des Verhältnisses Staat – Religionsgemeinschaft gibt es zwei Grundformen: Der Staat und die Religionsgemeinschaften können die gemeinsamen Angelegenheiten in einem Vertrag regeln (Konkordat). Oder der Staat kann von seiner Seite her unilateral Recht setzen, mit dem er die gemeinsamen Angelegenheiten festschreibt (Staatskirchenrecht). Inhaltlich kann es sich bei beiden Formen um dieselben Themen handeln. Formal macht es allerdings einen Unterschied, ob die römisch-katholische Kirche dem Kanton Obwalden als Vertragspartner entgegensteht oder bloss Objekt seiner Rechtsetzung darstellt. Konkret wird dieser formale Unterschied dann, wenn es um Änderungen geht: Beim Konkordat muss der Kanton mit dem Bistum verhandeln. Dagegen kann der Kanton sein Staatskirchenrecht ohne die Zustimmung des Bistums ändern. Nach der Lehre kann nur der zweite Hauptbereich, die institutionelle Beziehung zwischen Kanton und Bistum, Gegenstand des Konkordats sein. Der erste Hauptbereich, die Religionsfreiheit, kann ohnehin nur durch den Staat einseitig im Staatskirchenrecht geregelt werden, da es sich um ein Menschenrecht handelt, das nicht der vertraglichen Disposition untersteht.

2.2.2 *Beantwortung der Frage*

Das institutionelle Verhältnis kann sowohl durch Staatskirchenverträge als auch durch Staatskirchenrecht festgelegt werden. Insoweit kann also das Staat-Kirchenverhältnis ganz oder teilweise durch unilaterales Staatskirchenrecht statuiert werden. Daher spielt das Konkordatsrecht heute in der Schweiz eine beschränkte Rolle. Konkordate wurden früher lediglich zur Errichtung einzelner Bistümer abgeschlossen. Wie fast alle Kantone, regelt auch der Kanton Obwalden

das Staat-Kirchenverhältnis einseitig durch sein Staatskirchenrecht. Deshalb fehlt es – wie erwähnt –, an einem rechtlichen Handlungsbedarf für ein Konkordat und damit für einen Bistumsbeitritt. Der Regierungsrat sieht deshalb im Abschluss eines Konkordats keine Vorteile gegenüber seiner Möglichkeit, das Verhältnis Kirche-Staat unilateral durch Staatskirchenrecht zu ändern und zu regeln.

- 2.3 Als der Kanton Schwyz 1824 die Übereinkunft über die Vereinigung mit dem Bistum Chur abschloss, sind ihm im Gegenzug zwei Vertreter im Domkapitel gewährt worden (Standesdomherren). Ist der Regierungsrat bereit, dies in den Verhandlungen auch für den Kanton Obwalden zu fordern? Welche weiteren Elemente wären im Rahmen der Verhandlung zu klären?

Falls ein Handlungsbedarf bezüglich eines Bistumsbeitritts bejaht würde, wäre wohl die Vertretung im Domkapitel Gegenstand der Verhandlungen. Das Schwyzer Konkordat lässt erahnen, welche weiteren Elemente Gegenstand der Verhandlungen sein könnten, nämlich einerseits die finanziellen Abgeltungen des Kantons an die Diözese („für die bischöfliche Tafel“) und andere Organisationen des kanonischen Rechts, andererseits die Entschädigungen des Kantons an die Domherren. Darüber hinaus sind zurzeit keine weiteren realistischen Verhandlungsgegenstände erkennbar. Die Frage müsste im konkreten Fall allerdings noch genauer geprüft werden.

Die Vertretung im Domkapitel alleine rechtfertigt allerdings noch nicht einen Beitritt zum Bistum Chur. Zu Recht kann man sich fragen, welchen Vorteil dies für den Kanton Obwalden aus staatlicher Sicht bringen würde. Das Domkapitel von Chur besteht – soweit ersichtlich – aus 24 Domherren, sechs residierende und 18 nichtresidierende Domherren. Dem Kanton Schwyz sind, als einziger Kanton aufgrund des Konkordats, zwei Sitze zugesichert. Die Domherren werden grundsätzlich vom Bischof eingesetzt, jene des Kantons Schwyz von der Regierung gewählt und dem Bischof präsentiert. Dieser überträgt den kantonalen Kandidaten das Amt und setzt diese in dasselbe ein. Unklar ist, ob der Bischof die Einsetzung verweigern kann, wenn ihm die präsentierten Kandidaten nicht genehm sind (analog dem Präsentationsrecht bei Pfarreinsetzungen).

Das Domkapitel von Chur hat das Wahlprivileg, aus einer von Rom vorgelegten Dreierliste einen Kandidaten zu wählen, der dann vom Papst zum Bischof von Chur ernannt wird. Soweit das Domkapitel sich weigert, dem Papst einen Kandidaten aus der Liste zu präsentieren (was auch schon geschehen ist), kann der Papst von sich aus einen beliebigen Kandidaten einsetzen.

Insoweit ist eine Vertretung des Kantons Obwalden im Domkapitel aus staatlicher Sicht wenig interessant. Der Einfluss des Kantons Obwalden in der Diözese Chur wäre sehr gering und die Bischofswahlen wären von der inneren Politik der römisch-katholischen Kirche stark geprägt. Es kann diesbezüglich auf die Medienberichte der Bischofswahlen in der Vergangenheit verwiesen werden.

Der Interpellant schlägt vor, die feste Verankerung eines Sitzanspruchs gegebenenfalls mit der Wahl durch das Dekanat Obwalden zu verbinden. Das Dekanat Obwalden, welches aus dem früheren Priesterkapitel hervorgegangen ist, stellte eine Verwaltungseinheit nach kanonischem Recht dar, welche heute elf Pfarreien umfasst. Die Schwyzer Domherren vertreten den Stand und nicht kirchliche Organisationen im Kanton. Wahlbehörde der beiden Domherren ist die Regierung. Dass die Domherren im Kanton Obwalden nicht durch die Regierung, sondern durch Vertreter der römisch-katholischen Kirche selber gewählt werden sollen – hier durch das Dekanat –, bestätigt den Eindruck, dass aus Sicht des Staats zurzeit kein Bedarf für einen Beitritt zum Bistum Chur besteht. Wie es sich aus Sicht der Pfarreien und des Dekanats verhält, braucht hier nicht geklärt zu werden.

2.4 Welche Schritte wären notwendig, bis ein Konkordat dem Kantonsrat zur Ratifikation vorgelegt werden kann? Wie würden bei der Erarbeitung kirchliche Institutionen kanonischen Rechts sowie staatskirchliche Körperschaften auf kantonaler Ebene einbezogen?

Die Ausarbeitung eines Konkordats wäre im Rahmen eines Projekts umzusetzen. Dabei könnten Initialisierung, Konzept, Realisierung und Einführung grundlegende Phasen des Projekts darstellen. Es versteht sich von selbst, dass in der Konzept- und Realisierungsphase auch mehrere Verhandlungsphasen enthalten wären. Inwieweit bei der Erarbeitung kirchliche Institutionen kanonischen Rechts sowie staatskirchliche Körperschaften auf kantonaler Ebene einbezogen würden, kann vor Beginn eines solchen Projekts nicht konkret gesagt werden. Üblicherweise werden Organisationen und Körperschaften über Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren oder aber über die Teilnahme ihrer Vertreter in Arbeitsgruppen einbezogen.

Zu klären wäre allenfalls noch die Mitwirkung des Bundes. Völkerrechtliche Verträge mit dem Apostolischen Stuhl können – soweit ersichtlich – auch vom Bund für die Kantone abgeschlossen werden, da der Bund konkurrierend für den Abschluss von Staatsverträgen zuständig ist. Daran hat auch die Streichung des Bistumsartikels nichts geändert. Soweit der Bund nicht tätig wird, können die Kantone ihr Verhältnis zur römisch-katholischen Kirche durch Konkordate mit dem Apostolischen Stuhl direkt ergänzen.

2.5 Da auch die Kantone Nidwalden, Glarus, Zürich und ein Teil des Kantons Uri lediglich provisorisch durch den Bischof von Chur administriert werden, bietet sich ein gemeinsames Vorgehen an. Welchen Weg sieht der Regierungsrat, die Bistumsfrage in Absprache mit den Regierungen der genannten Kantone anzugehen?

Es wäre vorab zu prüfen, inwiefern die anderen Kantone Handlungsbedarf sehen und willens sind, in dieser Sache Energie in Verhandlungen mit der Diözese zu stecken. Wenn überhaupt, wäre ein gemeinsames Vorgehen sicher wirkungsvoller.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Interpellationstext)
- Amt für Justiz
- Bildungs- und Kulturdepartement
- Staatskanzlei
- Ratssekretariat Kantonsrat

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 29. September 2021