



1653

Bern, 17. August 1990

An den Bundesrat

Ernennung von Bischof Wolfgang Haas

Aufgrund des Aussprachepapiers des EDA vom 17. August 1990

Aufgrund der Beratung wird

beschlossen:

Vom Aussprachepapier zur Ernennung von Bischof Wolfgang Haas wird zustimmend Kenntnis genommen.

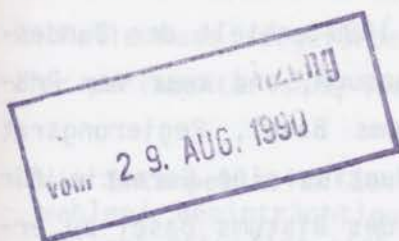
Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
Nr.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
		EDA	10	-
		EDI		
X		EJPD	5	-
		EMD		
		EFD		
		EVD		
		EVED		
X		BK	5	-
		EFK		
		Fin.Del.		



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Bern, 17. August 1990



An den Bundesrat

Aussprachepapier

Ernennung von Bischof Wolfgang Haas

Zweck des vorliegenden Aussprachepapier ist es:

- a) Die teilweise komplexen kirchen-, verfassungs- und namentlich völkerrechtlichen Aspekte der Ernennung von Wolfgang Haas zum Weihbischof und späteren Bischof von Chur darzulegen.
- b) Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen aufzuzeigen.
- c) Den Fall im Gesamtkontext unserer Beziehungen zum Heiligen Stuhl und zur Rolle der Nuntiatur darzulegen.
- d) Vom Bundesrat Leitlinien für die Behandlung der vier hängigen parlamentarischen Vorstösse zu erhalten (vgl. I/5).

I. Zusammenfassung der Ereignisse

1. Am 25. März 1988 ernannte der Papst Wolfgang Haas zum Weihbischof mit Nachfolgerecht. Dieser Entscheid löste in kirchlichen und politischen Kreisen Protest aus. Abgesehen davon, dass Wolfgang Haas aufgrund seiner traditionalistischen Auffassungen in Kirchenbelangen umstritten war, kritisierte man insbesondere im Bistum Chur, dass durch diese Ernennung die Wahl des zukünftigen Bischofs vorweggenommen worden war. Dies widerspreche den Wahlprivilegien des Bistums.
2. Aeusserungen des Nuntius, wonach die Ernennung eines Weihbischofs mit Nachfolgerecht auch in den Bistümern Basel und St. Gallen mög-

lich wäre, führten zu Interventionen der zuständigen kantonalen Behörden in diesen beiden Diözesen, welche ebenfalls über selbständige Wahlrechte verfügen. Am 23. Mai 1989 erhielt der Bundesrat erstmals ein formelles Interventionsgesuch, und zwar vom Präsidenten der Diözesankonferenz des Bistums Basel, Regierungsrat Röheli. Dieser bat den Bundesrat, vom Nuntius eine Garantie für die Respektierung der Bischofswahlrechte des Bistums Basel zu erwirken. In der Folge begab sich eine EDA-Delegation unter Leitung von Minister Blaise Godet, stellvertretender Direktor der Völkerrechtsdirektion, zu einem informellen Gespräch über die Problematik der Bistumswahlrechte in die Nuntiatur. Schon dieses erste Gespräch mit dem Nuntius ergab Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung und die Tragweite der Bischofswahlrechte als solche.

3. Am 23. Mai 1989 traf eine formelle Demarche des Regierungsrats des Kantons Schwyz beim Bundesrat zwecks Weiterleitung an den Heiligen Stuhl ein. Diese wurde am 29. Juni in Form eines Aide-Mémoire dem Geschäftsträger der apostolischen Nuntiatur übergeben. Schon vorher, nämlich am 16. Juni, hatte der Chef der Politischen Abteilung I, Botschafter Jenö Staehelin, anlässlich einer Visite beim Heiligen Stuhl Gelegenheit, den Schwyzer Standpunkt den vatikanischen Behörden darzulegen.
4. Mit Note vom 11. November widersprach die Nuntiatur dem Schwyzer Vorwurf, wonach die Ernennung von Weihbischof Haas die Mitwirkungsrechte der Schwyzer Domherren bei der Ernennung des Bischofs von Chur verletze. Sie betrachtete diese Wahl folglich als rechens. Am 12. April 1990 wurde der Nuntius ins EDA zitiert und ihm von Minister Godet eine Note überreicht, wonach die Schwyzer Regierung sich über die unnachgiebige Haltung des Heiligen Stuhls enttäuscht zeigte und an ihrer Auffassung in allen Teilen festhielt. Minister Godet bat den Nuntius bei dieser Gelegenheit dringlich, seinen Einfluss in Rom dahingehend wirken zu lassen, dass sich ein derartiger Vorfall nicht wiederhole.
5. Am 22. Mai 1990 wurde der Rücktritt von Bischof Vonderach und die Ernennung von Wolfgang Haas zum Bischof von Chur bekannt. Diese

Nachricht löste insbesondere in der Innerschweiz eine Protestwelle aus. Der Bundesrat wurde in verschiedenen Briefen zum Eingreifen im Falle Haas aufgefordert. Ferner wurden in diesem Zusammenhang vier parlamentarische Vorstösse hinterlegt, nämlich:

- die Interpellation Seiler vom 6. Juni 1990 (90.525): Bischofswahlen/ Beeinträchtigung des religiösen Friedens. Der Interpellant erkundigt sich, was der Bundesrat zur Wahrung des religiösen Friedens zu tun gedenke und wie er die gegenwärtigen diplomatischen Beziehungen (Einseitigkeit) zum Vatikan beurteile;
- das Postulat Portmann vom 7. Juni 1990 (90.523): Diplomatische Vertretung der Schweiz beim Vatikan. Der Postulant fordert die Errichtung einer dipl. Vertretung beim Vatikan noch in dieser Legislaturperiode;
- das Postulat Zwygart vom 20. Juni 1990 (90.591): Abschaffung der Nuntiatur;
- die Interpellation Jaeger vom 22. Juni 1990 (90.650): Fall Haas. Verantwortlichkeit der Eidgenossenschaft. Der Interpellant fragt, ob der Verkehr der Kantone mit dem Vatikan unter Art. 10 BV fällt und insbesondere, ob die Rechte der Kantone bei der Wahl von Bischof Haas verletzt worden seien.

6. Der Vollständigkeit halber sei schliesslich erwähnt, dass auch der katholische Administrationsrat des Kantons St. Gallen beim Vorsteher des EDA interveniert hat, damit der Bundesrat die St. Gallischen Bischofswahlrechte dem Nuntius in Erinnerung rufe (Brief vom 4. Oktober 1989). Nachdem das Departement dem Administrationsrat geantwortet hatte, dass Vertreter des EDA beim Gespräch mit dem Nuntius die Frage der Bischofswahlrechte hinsichtlich sämtlicher betroffener Bistümer (Basel, Chur, St. Gallen) aufgeworfen hätten, verzichtete jener vorläufig auf eine förmliche Intervention.

II. Rechtliche Würdigung

1. Rolle und Funktion eines Weihbischofs (mit Nachfolgerecht)

Zum besseren Verständnis sei eine kurze Erläuterung des Begriffs "Weihbischof" vorausgeschickt. Ein Weihbischof wird als Vertreter des Bischofs eingesetzt, wenn dieser aufgrund der Grösse des

Bistums oder aus persönlichen Gründen (z.B. Krankheit oder Alter) sein Amt alleine nicht mehr vollständig versehen kann. Die Ernennung eines Weihbischofs muss mit anderen Worten einem besonderen Bedürfnis entsprechen (vgl. Codex Iuris Canonici 1983, Can. 403 ff.). Wird der Weihbischof mit dem Recht der Nachfolge ausgestattet, so bezeichnet man ihn als **Bischofskoadjutor**. In der grössten Diözese der Schweiz, dem Bistum Basel, amtieren bspw. zwei Weihbischofe (**ohne** Nachfolgerecht). Die Einsetzung von zwei Weihbischofen rechtfertigte sich wegen der Ausdehnung der Diözese.

2. Die Ernennung von Bischöfen

Nach kanonischem Recht kommt die Wahl des Bischofs grundsätzlich dem Papst zu. Früher hat er dieses Recht allerdings mittels Uebereinkünften (Konkordaten) oder durch kanonisches Gewohnheitsrecht zuweilen ganz oder teilweise andern kirchlichen oder weltlichen Behörden abgetreten. Mehrere lokale Bischofswahlrechte sind entsprechend einer am II. Vatikanischen Konzil ergangenen Aufforderung an Rom zurückgegeben worden, sodass heute weltweit nur noch in Deutschland, Oesterreich und der Schweiz autonome Bischofswahlrechte verbleiben, wobei die Rechte der drei schweizerischen Diözesen Basel und (weniger stark) Chur und St. Gallen die weitestgehenden sind.

3. Rechte des Bistums Chur

Das Churer Bischofswahlrecht beruhte ursprünglich auf einem Konkordat zwischen Papst und deutschen Kaiser und wurde anlässlich der Zusammenlegung der Bistümer St. Gallen und Chur durch eine Bulle von Papst Leo XII vom 6. Juli 1823 ausdrücklich garantiert. Es bestand bis 1948 in der freien Wahl des Bischofskandidaten durch das Churer Domkapitel. Danach wurde es durch ein päpstliches Dekret in dem Sinne eingeschränkt, dass das Domkapitel einen Kandidaten aus einer vom Papst vorgelegten Dreierliste auswählen konnte (Dekret "Etsi salva" vom 28. Juni 1948). Dieses Verfahren gilt grundsätzlich noch heute. Die Zuständigkeit zur Ernennung

eines Weihbischofs mit Nachfolgerecht (Koadjutor) ist hingegen nirgends ausdrücklich geregelt. Hervorzuheben ist, dass das Bistum Chur selbst über keinerlei völkerrechtliche Rechtsgrundlage für seine Bischofswahlrechte verfügt. Dessen einzige Basis bildet das erwähnte kirchenrechtliche Dekret "Etsi salva" von 1948.

4. Rechte des Kantons Schwyz

Die Frage der Bischofswahlrechte in der Diözese Chur erhält durch den 1824 erfolgten Schwyzer Beitritt zum Bistum eine zusätzliche Komponente. Schwyz handelte seinen Anschluss zunächst mit dem Bistum aus, um sich die Beitrittsmodalitäten anschliessend formell vom Papst bestätigen zu lassen, was durch die Bulle "Imposita humilitati" vom 16. Dezember 1824 geschah. Schwyz erlangte dadurch das in der Bulle verbrieftete Recht zur Abordnung zweier Domherren an die Wahl des Bischofs. Als Gegenleistung verpflichtete es sich zu Beitragszahlungen an das Bistum.

Die Frage stellt sich, ob durch die Genehmigung des Beitritts von Schwyz zur Diözese Chur durch die päpstliche Bulle eine Uebereinkunft völkerrechtlichen Charakters zwischen dem Kanton Schwyz und dem Heiligen Stuhl zustandegekommen sei. Die Problematik ist einerseits heikel und andererseits entscheidend, weil ein völkerrechtlicher Anknüpfungspunkt für die Churer Bischofswahlrechte die ganze Angelegenheit von einer rein innerkirchlichen auf eine höhere, zwischenstaatliche Ebene verlagern würde, wo auch der Bundesrat als Vertreter der Eidgenossenschaft gegen aussen und Garant der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten der Schweiz zum Intervenieren befugt wäre. Heikel ist die Problematik, weil nicht ein klarer Vertrag zwischen Schwyz und dem Heiligen Stuhl vorliegt, sondern ein Dreiecksverhältnis Chur-Schwyz-Vatikan juristisch zu bewerten ist. Der Ursprung dieser Beziehungen liegt zudem fast 170 Jahre zurück, so dass die damaligen Absichten der beteiligten Parteien nur noch schwer zu ergründen sind. Schliesslich waren die Vertragsschlusspraktiken, insbesondere des Heiligen Stuhls, im 19. Jhd. von den heutigen verschieden. Im Lichte dieser Vorbemerkungen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Der Völkerrechtler Heribert Franz Köck kommt zum Ergebnis, dass ein Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhl und einer souveränen staatlichen Gewalt auch in Form einer Bulle in Verbindung mit einer staatlichen Willenserklärung, dokumentiert durch einen internen Gesetzgebungsakt, abgeschlossen werden konnte (Köck, Die völkerrechtliche Stellung des Heiligen Stuhls, Berlin 1975, S. 319). Er leitet dies aus einer Analyse der damals üblichen Vertragsschlusspraktiken des Heiligen Stuhls mit verschiedenen staatlichen Gewalten des 19. Jhds. ab. Alt Regierungsrat Walter Gut teilt in einem Gutachten von 1989 (unveröffentlicht) diesen Standpunkt.

Fest steht, dass der Kanton Schwyz im Jahre 1824, also noch vor der Gründung des Bundesstaates, eine souveräne staatliche Gewalt mit eigener Aussenpolitik bildete. Er war also ohne weiteres zum Abschluss völkerrechtlicher Vereinbarungen befugt. Dass der Kanton der päpstlichen Bulle mehr als nur kirchenrechtliche Bedeutung beimass und heute noch beimisst, geht ferner aus deren Publikation in der Schwyzer Gesetzsammlung hervor: Die Uebereinkunft über die Vereinigung des Kantons Schwyz mit dem Bistum Chur sowie die päpstliche Bulle von 1824 wurden nämlich in Anwendung von Paragraph 6 des Gesetzes über die amtlichen Veröffentlichungen (Schwyzer Gesetzsammlung I/60), welcher die Publikation rechtsetzender Erlasse und Konkordate vorschreibt, veröffentlicht (Band I/80, 81). Zwar trifft es zu, dass es zwischen Schwyz und dem Heiligen Stuhl nie zu einer förmlichen Uebereinkunft mit Austausch von Ratifikationsurkunden gekommen ist, doch folgt man Köck (a.a. O. S. 322), so war das eben geschilderte Verfahren im 19. Jahrhundert durchaus gebräuchlich. Da sowohl der Heilige Stuhl als auch der Kanton Schwyz als souveräne Subjekte des Völkerrechts handelten, kann die so entstandene Willensübereinstimmung kaum anders als dem Völkerrecht unterstellt werden. Es ergibt sich daher das etwas paradoxe Resultat, dass die völkerrechtliche Verankerung dieses Wahlrechts durch einen Stand erreicht wurde, der ursprünglich gar nicht zum Bistum Chur gehörte, und dass es einzig vom Kanton Schwyz völkerrechtlich gegenüber dem Heiligen Stuhl angerufen werden kann. Was schliesslich das 1948 erlassene Dekret "Etsi

salva" betrifft, dem Schwyz zugestimmt hat, so schafft es das Wahlrecht des Churer Domkapitels nicht ab, sondern schränkt es lediglich ein.

5. Völkerrechtswidrige Ernennung von Bischof Haas?

Aus den Erwägungen in Ziff. 4 muss der Schluss gezogen werden, dass zwischen Schwyz und dem Heiligen Stuhl eine völkerrechtliche Uebereinkunft besteht. Die Frage, ob durch die Ernennung von Wolfgang Haas Schwyzer Wahlpartizipationsrechte verletzt worden seien, ist somit nach Massgabe der Kriterien des Völkerrechts - und nicht des Kirchenrechts - zu beurteilen.

Da in der Uebereinkunft von 1824 eine ausdrückliche Regelung der Ernennung von Weihbischöfen mit Nachfolgerecht fehlt, kann die Zulässigkeit eines derartigen Aktes nur mittels Vertragsauslegung ermittelt werden. Zentraler Ausgangspunkt der Vertragsinterpretation bildet dabei der völkergewohnheitsrechtliche Grundsatz von Treu und Glauben, der in Art. 31 des Wiener Uebereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (VRK) kodifiziert ist. Sowohl die Schweiz als auch der Heilige Stuhl sind Vertragspartei dieser Konvention (AS 1990 1112, SR.0.111).

Gemäss dieser Bestimmung ist ein Vertrag "nach Treu und Glauben, entsprechend der üblichen Bedeutung des Vertragsbegriffes und unter Berücksichtigung seines Zieles und Zweckes auszulegen" (BBJ 1989 II 762). Als "Vertrag" im Sinne von Art. 31 VRK gelten im vorliegenden Fall sowohl die Uebereinkunft Schwyz-Bistum Chur als auch die päpstliche Bulle "Imposita humilitati". In dieser Uebereinkunft wird nun genauso wie in der Bulle das Recht der Schwyzer, sich an der Wahl der Bischöfe von Chur zu beteiligen, ausdrücklich und an prominenter Stelle - in der Uebereinkunft schon im dritten von 13 Paragraphen - garantiert. Gemäss Bulle werden die beiden Schwyzer Domherren "besonders zur Wahl des Bischofs mit gleichem Sitz und Stimmrecht" wie die übrigen Vertreter des Churer Domkapitels einberufen (Uebersetzung gemäss Schwyzer Gesetzsammlung, Band I/81).

Durch die Ernennung eines Weihbischofs mit Nachfolgerecht fiel der Wahlakt für den Bischof von Chur dahin, da der künftige Amtsinhaber schon zum vornherein feststand. Nichts deutet darauf hin, dass Schwyz zugunsten von Herrn Haas ausdrücklich oder stillschweigend auf sein Partizipationsrecht verzichtet hätte. Die unzweideutige Garantie des Wahlpartizipationsrechts an Schwyz lässt darauf schliessen, dass dieses Element einen zentralen Vertragsbestandteil bildete, ohne den der Kanton nicht förmlich in den Anschluss an das Bistum Chur eingewilligt hätte. Deshalb drängt sich das Ergebnis auf, dass durch die Ernennung eines Koadjutors die ordentliche Wahl eines Bischofs von Chur umgangen wurde. Dieses Vorgehen des Heiligen Stuhls ist mit einer gutgläubigen Interpretation des Vertrages nicht zu vereinbaren. Das Institut des Bischofskoadjutors wurde im vorliegenden Fall vielmehr zweckfremd dazu verwendet, die lokalen Bischofswahlrechte auszuhöhlen.

In Berücksichtigung analoger Vorgänge in Salzburg und Köln aus den letzten beiden Jahren drängt sich die Vermutung auf, dass der Heilige Stuhl in einer vermehrt zentralistischen Politik bewusst das Mittel der Koadjutoren einzusetzen versucht, um diejenigen verbleibenden autonomen Bischofswahlrechte de facto zu beseitigen, welche im Zuge des II. Vatikanischen Konzils nicht freiwillig an Rom zurückgegeben wurden.

III. Haltung der Nuntiatur in Bern

1. Argumentation bezüglich der Verletzung der Bischofswahlrechte von Chur

Die Nuntiatur und die Kurie in Rom widersprechen dem Vorwurf einer Verletzung der Churer Wahlprivilegien und der Mitwirkungsrechte des Kantons Schwyz entschieden und begründen dies wie folgt:

- Der Heilige Stuhl und der Kanton Schwyz sind durch keinerlei Uebereinkunft gebunden;
- Massgebend für die rechtliche Beurteilung einer Verletzung der Bischofswahlrechte ist einzig das Dekret "Etsi salva";

- Dieses Dekret sieht lediglich eine Bischofswahl bei freierwerden dem Bischofssitz "sede vacante" vor;
- Diese Bedingung war jedoch nicht erfüllt, da der Bischofssitz wegen der Ernennung eines Koadjutors gar nie frei werden konnte; ein Wahlrecht des Koadjutors besteht weder im Bistum Chur, noch sonst in einem Bistum.

Diese Argumente des Staatssekretariates des Vatikans hat die apostolische Nuntiatur in Bern als Antwort auf den Schwyzer Protest mit Note vom 11. November 1989 dem EDA übermittelt. Mittels eines kürzlich überreichten vertraulichen Dokuments versuchte die Nuntiatur schliesslich zu beweisen, dass im Jahre 1942 sämtliche Domherren des Bistums Chur auf ihre Wahlrechte verzichtet hätten. Dieser Einwand erscheint jedoch unbehelflich: Es ist nämlich schwierig einzusehen, weswegen der Papst 1948 im Dekret "Etsi salva" die Churer Bischofswahlrechte nochmals ausdrücklich hätte zu bestätigen brauchen, wenn tatsächlich sämtliche Domherren sieben Jahre vorher auf ihre Rechte verzichtet hätten.

Sollte sich der Bundesrat die Auffassung des EDA von der Völkerrechtswidrigkeit der Ernennung von Bischof Haas zu eigen machen und der Heilige Stuhl, was anzunehmen ist, nicht von seiner Haltung abrücken, so würde es wohl bei der Feststellung eines völkerrechtlichen Dissenses bleiben. Weitere Konsequenzen, beispielsweise eine schiedsrichterliche Regelung der Angelegenheit scheinen unangemessen, insbesondere da die Schweiz und der Heilige Stuhl weder bi- noch multilateral durch einen Schiedsvertrag gebunden sind und deshalb eigens ein ad hoc-Schiedsgericht für diese Frage ins Leben gerufen werden müsste.

2. Das Verhalten der Nuntiatur allgemein

Dass die Nuntiatur den rechtlichen Standpunkt des Heiligen Stuhls im Falle Haas vertritt, ist selbstverständlich und gehört zu ihrer Pflicht, als Vertreterin des Heiligen Stuhls dessen Interessen in der Schweiz wahrzunehmen. Da jedoch der diplomatische Verkehr zwischen der Schweiz und dem Heiligen Stuhl mangels einer schweizeri-

schen Vertretung beim Heiligen Stuhl in beiden Richtungen über die Nuntiatur in Bern läuft, kommt dieser auch die Aufgabe zu, schweizerische Anliegen nach Rom weiterzuleiten. In diesem Zusammenhang kann nicht verhehlt werden, dass der jetzige Nuntius, zumindest was den Fall Haas und die grundsätzliche Frage der Wahlrechte der Schweizer Bistümer anbelangt, sehr wenig Verständnis für schweizerische Standpunkte gezeigt hat und deshalb angenommen werden muss, dass diese nicht mit der nötigen Objektivität an die Kurie weitergeleitet wurden. Der Nuntius hat ferner durch ungeschickte Äusserungen über die Möglichkeit der Ernennung von Weihbischöfen mit Nachfolgerecht in den Bistümern Basel und St. Gallen die Unruhe und den Protest der betroffenen Behörden ausgelöst. Aus Gesprächen, welche Vertreter des EDA mit dem päpstlichen Gesandten in Bern geführt haben, geht schliesslich auch hervor, dass ihm das Verständnis für die in der Schweiz tief verwurzelten direkt-demokratischen Traditionen und deren Auswirkungen auch für den kirchlichen Bereich abzugehen scheint.

Zusammenfassend hätten die Interessen der betroffenen Kantone und letztlich auch des Bundes viel direkter und deshalb besser wahrgenommen werden können, wenn wir unsere Anliegen direkt beim Heiligen Stuhl in Rom durch einen dort akkreditierten schweizerischen Vertreter hätten anbringen können.

IV. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen

1. Art. 49 und 50 BV

Kirchliche Angelegenheiten fallen, abgesehen von der Bundesgarantie der Glaubens-, Gewissens- und Kultusfreiheit (Art. 49 und 50 BV), in die kantonalen Kompetenzen. Es obliegt deshalb primär den betroffenen Kantonen, beim Heiligen Stuhl auf die Einhaltung ihrer Kirchenrechte zu dringen (zum Verfahren siehe nachfolgend Pt. 2). Gemäss Art. 50 Abs. 2 BV bleibt freilich den Kantonen und dem Bunde vorbehalten, "zur Handhabung der Ordnung und des öffentlichen

Friedens unter den Angehörigen der verschiedenen Religionsgenossenschaften sowie gegen Eingriffe kirchlicher Behörden in die Rechte der Bürger und des Staates die geeigneten Massnahmen zu treffen". Diese Bestimmung hat ihre Wurzeln im Kulturkampf (1870 ff). Eine historische Interpretation lässt auch Massnahmen bei innerkonfessionellen Streitigkeiten zu, obwohl der Wortlaut von Art. 50 Abs. 2 von "verschiedenen Religionsgemeinschaften" spricht. Aus dem Verfassungstext lassen sich keine Richtlinien dafür ableiten, welches Ausmass die Störung des kirchlichen Friedens annehmen müsse und welche Massnahmen allenfalls dagegen zu ergreifen seien. Aus der spärlichen Praxis, die vor allem aus dem Ende des letzten Jahrhunderts stammt, ergibt sich immerhin, dass auch präventive Massnahmen zum Schutze des religiösen Friedens zulässig sind. Ferner findet, wie überall, der Verhältnismässigkeitsgrundsatz Anwendung.

Von einer Verletzung der "Rechte der Bürger" durch die Ernennung von Bischof Haas könnte höchstens dann gesprochen werden, wenn die Berechtigung der beiden Schwyzer Domherren, an der Wahl des Bischofs von Chur teilzunehmen, als subjektive Rechte dieser Bürger zu verstehen wären. Eine derartige Interpretation des Verfassungstextes wäre rechtlich eher problematisch. Den kirchlichen Eingriffen in die "Rechte des Staates" hat primär jenes Gemeinwesen zu begegnen, welches direkt davon betroffen ist.

Entsprechend der Kompetenzverteilung in Kirchenangelegenheiten haben primär die Kantone, subsidiär der Bund, die geeigneten Massnahmen gemäss Art. 50 Abs. 2 BV zu ergreifen.

2. Art. 10 BV

Jeder Verkehr kantonaler Behörden mit ausländischen Staatsregierungen (inkl. Heiliger Stuhl) fällt unter Art. 10 BV und muss deshalb unter Vermittlung des Bundesrates erfolgen. Selbständig können kantonale Regierungen nur mit regionalen und lokalen Behörden verkehren. Kantonale kirchliche Instanzen, welche nicht zur

Kantonsverwaltung gehören, fallen hingegen nicht unter den Anwendungsbereich von Art. 10 BV.

In Anwendung dieser Bestimmung hat das EDA im Auftrag des Bundesrates Interventionen der Diözesankonferenz des Bistums Basel und des Regierungsrates des Kantons Schwyz an die Nuntiatur weitergeleitet.

3. Allgemeine Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten: Art. 8 BV, Art. 102 Ziff. 8 BV

Ueber die Vermittlungsfunktion für den amtlichen Verkehr der Kantone mit dem Ausland gemäss Art. 10 BV hinaus, wirkt der Bund als Garant der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten seiner Gliedstaaten. Obwohl die Kantone als Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten eine beschränkte eigene Völkerrechtssubjektivität entfalten können, hat letzten Endes der Bund, konkret der Bundesrat (Art. 102 Ziff. 8 BV), deren Ansprüche gegenüber ausländischen Gewalten (inkl. Heiliger Stuhl) geltend zu machen. Der Bundesrat verfügt deshalb in dieser Funktion über einen eigenen Rechtstitel, um zur völkerrechtlichen Komponente des Falles Haas (im Verhältnis zu Schwyz) Stellung zu nehmen. In diesem Sinne könnte der Bundesrat das EDA beauftragen, der Nuntiatur in Bern mitzuteilen, dass der Bundesrat die Ernennung von Bischof Haas als Umgehung des völkerrechtlichen garantierten Bischofswahlrechts des Kantons Schwyz erachtet.

V. Schlussfolgerungen

1. Bezüglich der Rechtmässigkeit der Ernennung von Bischof Haas

Die Frage der Zulässigkeit der Ernennung von Bischof Haas wird bewusst nur insoweit beantwortet, als diese völkerrechtlich relevant ist. Die gesamte kirchenrechtliche Problematik wird somit ausgeklammert, da es für die Bundesbehörden kontraproduktiv und proble-

matisch wäre, sich auf eine kirchenrechtliche Argumentation mit den Vertretern des Heiligen Stuhls einzulassen. In diesem Sinne lassen sich die rechtlichen Erwägungen wie folgt zusammenfassen:

Eine Analyse der Vorgänge anlässlich des Beitritts des Standes Schwyz zur Diözese Chur lässt den Schluss zu, dass zwischen Schwyz und dem Heiligen Stuhl 1823 eine informelle Uebereinkunft zustande gekommen ist, welche dem Kanton die Beteiligung bei der Wahl des Churer Bischofs garantiert. Obwohl diese Uebereinkunft nicht durch den Austausch von Dokumenten oder durch Ratifikation formell besiegelt worden war, sprechen verschiedene Elemente für die Annahme, dass zwischen Schwyz und dem Heiligen Stuhl ein völkerrechtlicher Vertrag zustande gekommen ist. Zu erwähnen wären namentlich: die Vertragsschlusspraktiken des 19. Jahrhunderts, die Völkerrechtssubjektivität des Heiligen Stuhls und des Kantons Schwyz, das nachfolgende konkludente Verhalten beider Vertragspartner.

Obwohl die Frage der Ernennung eines Weihbischofs mit Nachfolgerecht in der erwähnten Uebereinkunft nicht explizit geregelt ist, muss in Anwendung des für die Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen zentralen Grundsatzes von Treu und Glauben gefolgert werden, dass die Ernennung von Wolfgang Haas zum Weihbischof und späteren Bischof Sinn und Geist dieser völkerrechtlichen Abmachung unterläuft, da sie durch Vorwegnahme des Wahlaktes das Wahlpartizipationsrecht des Kantons Schwyz aushöhlt. Daraus ergibt sich das etwas paradoxe Resultat, dass Schwyz das **völkerrechtliche** Recht auf Teilnahme seiner beiden Domherren an einem Wahlakt besitzt, der gegenüber dem Bistum Chur, also dem eigentlichen Begünstigten, lediglich **kirchenrechtlich** garantiert ist. Das akzessorische Recht beruht m.a.W. auf einer höheren Rechtsgrundlage als das zugrundeliegende Rechtsverhältnis.

Es kann nicht verschwiegen werden, dass diese völkerrechtliche Verankerung des Bischofswahlrechts aus der Sicht der juristischen Logik nicht ohne weiteres verständlich ist; sie scheint aber dem damaligen Willen der Vertragsparteien entsprochen zu haben. Ferner

kann die **völkerrechtliche** Verankerung der Schwyzer Rechte **nicht** als mit **absoluter Garantie** gesichert gelten, da die Vorgänge zur Zeit des Vertragsabschlusses nur noch beschränkt rekonstruierbar sind; sie hält aber einer kritischen Ueberprüfung stand.

2. Ueberlegungen zum Verhalten des Bundesrates im Falle Haas

a) Der Bundesrat könnte zwar erwägen, in Anwendung von Artikel 50 Absatz 2 der Bundesverfassung festzustellen, dass der religiöse Frieden in der Schweiz durch die Angelegenheit Haas gefährdet sei. Dies wäre ein innenpolitischer Entscheid von erheblicher Tragweite, da sich ein derartiger Fall seit den Anfängen dieses Jahrhunderts nicht mehr ereignet hat. Aufgrund der bestehenden Kompetenzverteilung in Kirchenangelegenheiten wäre eine solche bundesrätliche Feststellung verfrüht: Sie könnte allenfalls dann erfolgen, wenn die Tragweite des Falles den kantonalen oder innerschweizerischen Rahmen sprengt und sich zu einem gesamtschweizerischen Problem auszuweiten droht. Ferner würde eine derartige Feststellung zweifellos die schwierig zu beantwortende Frage nach sich ziehen, welche Massnahmen der Bundesrat zur Wiederherstellung dieses Friedens zu ergreifen gedenkt. Von einer Erklärung des Bundesrates ist somit jedenfalls zur Zeit abzuraten.

b) Hingegen könnte der Bundesrat als Garant der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten der Schweiz feststellen, dass durch die Ernennung von Bischof Haas die völkerrechtlichen Wahlbeteiligungsrechte des Kantons Schwyz verletzt worden seien. Auch dieser Erklärung käme ein erhebliches politisches Gewicht zu. Gestützt auf seine Feststellung könnte er:

- Die Abberufung von Bischof Haas verlangen, wobei eine derartige Forderung unweigerlich in einen Machtkampf zwischen den Bundesbehörden und dem Heiligen Stuhl mit entsprechendem Gesichtsverlust der einen oder der anderen Seite münden würde; oder

- festhalten, dass es für ihn mit dieser Feststellung ein Bewenden habe, dass er aber den Heiligen Stuhl auffordere, inskünftig die Bischofswahlrechte in allen drei Bistümern vollumfänglich zu respektieren.

c) Es entspräche der innen- wie aussenpolitischen Führungsrolle des Bundesrates, wenn er die Streitparteien zur Konzilianz anhalten könnte. In diesem Sinne könnte eine Erklärung des Bundesrates, wonach er den Schwyzer Standpunkt zwar schützt und vor Wiederholungen eines solchen Vorfalles warnt, aber im vorliegenden Fall für eine Beilegung des Konflikts im Sinne einer Akzeptierung von Bischof Haas eintritt, als geeignetes Mittel erscheinen.

3. Für die Beziehungen zum Heiligen Stuhl

Der Fall Haas hat die Notwendigkeit einer direkten schweizerischen Vertretung beim Vatikan deutlich vor Augen geführt. Es hat sich gezeigt, dass die Abwicklung des diplomatischen Verkehrs ausschliesslich über die Nuntiatur in ausserordentlichen Situationen nicht befriedigt. Die fehlenden direkten Einflussmöglichkeiten in Rom machen sich nachteilig spürbar und können durch Besuche hoher Beamter des EDA höchstens teilweise aufgewogen werden. Der Bundesrat könnte die Angelegenheit Haas zum Anlass nehmen um darzulegen, dass die Errichtung einer schweizerischen Vertretung beim Heiligen Stuhl von ihm nicht als Geste an die Adresse der katholischen Kirche, sondern allein als Akt der Interessenwahrnehmung verstanden wird.

Für die Errichtung einer derartigen Vertretung gäbe es drei Möglichkeiten: Die Schaffung einer Botschaft beim Heiligen Stuhl, die Doppelakkreditierung eines Schweizer Botschafters im Ausland oder die Ernennung eines Chefbeamten in Bern zum Botschafter bei der Kurie. Während die erste Variante als "Errichtung einer bleibenden Beamtung" im Sinne von Art. 89 Ziff. 3 BV mittels eines Bundesgesetzes verabschiedet werden müsste, könnte der Bundesrat die beiden anderen Lösungen in eigener Kompetenz (Art. 102 Ziff. 8 BV) realisieren.

4. Bezüglich der Beantwortung der vier parlamentarischen Vorstösse:

Die vier Vorstösse (vgl. vorne I/5.) befassen sich mit der Gefährdung des religiösen Friedens durch den Fall Haas und/oder den Beziehungen der Schweiz zum Heiligen Stuhl. Der Bundesrat könnte im Sinne der obigen Schlussfolgerungen darauf wie folgt antworten:

- die völkerrechtlichen Mitwirkungsrechte des Kantons Schwyz seien durch die Ernennung von Bischof Haas nach seinem Dafürhalten unterlaufen worden;
- das EDA sei deshalb beauftragt worden, der Nuntiatur die Haltung des Bundesrates in dieser Sache und seinen Wunsch nach einer inskünftigen Respektierung der Bischofswahlrechte förmlich mitzuteilen; von weiteren aussenpolitischen Demarchen im Falle Haas wolle der Bundesrat absehen;
- von einer Gefährdung des religiösen Friedens könne in der gegenwärtigen Lage hingegen nicht gesprochen werden; der Bundesrat mahnt jedoch alle Beteiligten zur Mässigung und zum Dialog;
- für Kirchenangelegenheiten sind in erster Linie die Kantone zuständig, so dass innerschweizerische Massnahmen zunächst von den betroffenen Kantonen zu treffen wären; der Bund könne nur subsidiär eingreifen; ein Eingreifen des Bundes wäre verfrüht und unverhältnismässig;
- eine Abschaffung der Nuntiatur in Bern stehe nicht zur Debatte, vielmehr müsse im Interesse einer verbesserten Interessenwahrung der Schweiz beim Heiligen Stuhl die Errichtung einer dort akkreditierten Vertretung in die Wege geleitet werden.

In diesem Sinne wäre das Postulat **Portmann**, welches die Errichtung einer schweizerischen Vertretung beim Heiligen Stuhl noch in dieser Legislaturperiode verlangt, anzunehmen, ohne dass sich der Bundesrat an die Zeitlimite gebunden erklärt, während das Postulat **Zwygart** (Abschaffung der Nuntiatur) als zu weitgehend abzulehnen wäre.

Das Aussprachepapier wurde, insbesondere mit Hinblick auf die rechtliche Würdigung, dem Bundesamt für Justiz und dem Rechtsdienst der Bundeskanzlei unterbreitet; beide teilen die darin geäußerten Auffassungen.

Das EDA **beantragt** deshalb dem Bundesrat, vom Aussprachepapier und seinen Schlussfolgerungen (Kap. V) zustimmend Kenntnis zu nehmen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'René Felber', with a long horizontal stroke extending to the left.

René Felber

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Ernennung von Bischof Wolfgang Haas. Aussprachepapier.

Aufgrund des Antrags des EDA vom 17. August 1990

wird beschlossen:

Vom Aussprachepapier zur Ernennung von Bischof Wolfgang Haas wird zustimmend Kenntnis genommen.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Pour extrait conforme,
le Secrétaire
[Signature]

Rechtsauszug an:			
Nr.	Dep.	Anz.	Art.
	EDA	10	-
	EDI	5	-
	EDF		
	EDG		
	EDH	2	-
	EDI		
	EDJ		
	EDK	1	-
	EDL	1	-
	EDM	2	-