

ebene durch „Kommissionen“ u. ä. zu bereinigen bzw. zu lösen. Ein Beispiel, das in den Niederlanden weithin bekannt wurde, war die sogenannte Zandbelt-Kommission, die im Jahre 1990 im Auftrag des Utrechter Erzbischofs eine Lösung im Falle Zandbelt, eines Pastoralreferenten, der nach Ansicht des Erzbischofs seine Kompetenzen überschritten hatte, suchte und auch fand. Mit dem Kommissionsergebnis war der Erzbischof nicht zufrieden, doch wurde es immerhin im Amtsblatt des Erzbistums veröffentlicht, allerdings auf eine Weise, die den Widerspruch der Kommissionsmitglieder fand. Die Kommission bestand aus drei externen Fachleuten, dem ehemaligen Generalvikar eines anderen niederländischen Bistums und zwei Kirchenrechtlern; zudem war ein amtlicher Sekretär, ein Ziviljurist, der Kommission beigefügt. Sicher können auch auf diese Weise Lösungen gesucht werden, doch verdienen fest installierte Schiedsstellen den Vorzug, da die jeweilige personelle Zusammensetzung von Ad-hoc-Kommissionen bereits Anlaß für neue Streitigkeiten sein kann.

Es sei schließlich noch auf eine Bestimmung des Codex hingewiesen, die wenig genannt bzw. kommentiert und dementsprechend kaum bekannt ist: c. 1400 § 2. Danach können Streitigkeiten, die sich aus einer Maßnahme der Exekutive (Verwaltung) ergeben, nur einem Oberen (Bischof, Ordensobere) oder einem Verwaltungsgericht zur Entscheidung vorgelegt werden. Da es in der katholischen Kirche jedoch bedauerlicherweise immer noch keine Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt, können derartige Streitigkeiten kaum neutral behandelt werden. Hier bestünde nun ein Feld für die Schiedsgerichtsbarkeit, jedoch wird sie merkwürdigerweise in dieser Bestimmung des Codex nicht genannt.

## Urs Josef Cavelti

### Die Rechtsgrundlagen der Bischofswahlen in der Schweiz<sup>1</sup>

*Die Mitwirkung des Volkes Gottes bei der Bestellung neuer Bischöfe wäre eine der selbstverständlichen Konsequenzen aus der*

<sup>1</sup> Beim vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine skizzenhafte Darlegung der Rechtsgrundlagen der Bischofswahlen in der Schweiz. Die Vertiefung findet sich in der Spezialliteratur. Sie ist umfassend aufgelistet in: *Dieter Kraus – René Pahud de*

*Lehre von der Kirche als Volk Gottes. Das freie Wahlrecht von Domkapiteln ist dafür noch nicht die angemessenste Form; aber in der gegenwärtigen Praxis von Bischofsernennungen gegen die Ortskirchen, wie sie immer wieder geschehen, würde man vielen Diözesen und Ländern wünschen, daß sie ein solches abgesichertes Wahlrecht hätten, wie es hier für Basel und St. Gallen beschrieben wird.* red

Die Wahl der Bischöfe in den sechs Bistümern der Schweiz widerspiegelt ein Stück Kirchengeschichte, die schließlich in knapper Form in den Kodex 1983 einfloß: „Der Papst wählt die Bischöfe frei oder bestätigt die rechtmäßig Gewählten.“ Tatsächlich hat nicht nur jedes Bistum seine eigene Geschichte; selbst innerhalb der einzelnen Sprachgebiete sind die Entwicklungen differenziert verlaufen. Länger als anderswo vermochte sich in der Schweiz die sich im Mittelalter durchsetzende Wahl des Bischofs durch die Domkapitel zu erhalten. Der Druck auf eine Bereinigung bzw. Anfechtung der Kapitelwahl ist seit Inkrafttreten des Kodex 1917 unverkennbar.

#### *Päpstliche Ernennung in drei Bistümern*

Im Westschweizer Bistum *Lausanne, Genf und Freiburg* ernannt der Papst den jeweiligen Bischof. Dies ist der Fall, seit der Bischof in der Reformation (1536) von seinem Sitz in Lausanne vertrieben wurde. Damals wurde auch das bisher wahlberechtigte Domkapitel aufgehoben, so daß die Bischofswahlen durch den Papst zu vollziehen waren. Daran änderte sich nichts, als 1819 der Kanton Genf dem Bistum Lausanne-Genf einverleibt und 1924 das Domkapitel in Freiburg wiederhergestellt wurde.

Im jüngsten Bistum der Schweiz, dem *Bistum Lugano*, erfolgte die Ernennung des jeweiligen Bischofs von jeher durch den Papst. Dies wurde im Konkordat von 1968 über die Errichtung des Bistums Lugano festgeschrieben. Diese Lösung war bereits hundert Jahre zuvor eingeleitet worden. Mit den Konkordaten von 1884 und 1888 wurde im Tessin eine Administratur mit eigenem Ad-

Mortanges, Bibliographie des schweizerischen Staatskirchenrechts (Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiet von Kirche und Staat, Bd. 31), Freiburg/Schweiz 1991. Die Literaturangaben am Ende des Artikels bieten eine Auswahl.



ministrator errichtet. Eine Mitwirkung örtlicher Behörden bei der Bischofswahl wurde nicht gefordert, weil die Tessiner Regierung ausdrücklich darauf verzichtet hatte und die Bundesbehörden ihr verfassungsmäßiges Genehmigungsrecht ausschließlich auf die Zirkumskription der Diözesen eingrenzte.

Nochmals anders war die Durchsetzung der ausschließlichen Zuständigkeit des Papstes für die Ernennung des *Bischofs von Sitten*. Seit dem späten Mittelalter hatten die politischen Behörden das Wahlrecht des Domkapitels faktisch auf ein Vorschlagsrecht eingeengt. Nach Inkrafttreten des Kodex 1917 verneinte der Heilige Stuhl eine gewohnheitsrechtliche Grundlage der vom Großen Rat des Kantons Wallis ausgeübten Bischofswahlen. Das Parlament akzeptierte 1919, daß die künftigen Bischofsernennungen gemäß Kodex erfolgen würden, und es begnügte sich mit der päpstlichen Zusicherung, auf die Wünsche der Walliser Regierung Rücksicht zu nehmen.

#### *Freies Wahlrecht der Domkapitel Basel und St. Gallen*

In der deutschsprachigen Schweiz wurde der Regelungsbedarf, welcher mit der Aufhebung des Bistums Konstanz entstanden war, teilweise durch die Reorganisation des Bistums Basel und die Gründung des Bistums St. Gallen abgedeckt. Die damals abgeschlossenen Konkordate widerspiegeln die Restaurationszeit.

Grundlage des *Bistums Basel* bildet das Konkordat von 1828 mit den vier Kantonen Bern, Luzern, Zug und Solothurn. Die territoriale Umgrenzung wurde durch Anschlußkonkordate von 1828/1829 und nochmals 1978 auf das Gebiet von zehn Kantonen ausgedehnt. Die rechtlich unbestrittenen Verträge verankern das Recht des Domkapitels, den jeweiligen Bischof frei aus dem Diözesanklerus zu wählen. Die Kantone erhielten vertraglich eine Mitwirkungsbefugnis bei der Wahl der Kanoniker. Für die Bischofswahl wurden den Regierungen lediglich zugesichert, das Domkapitel erhalte die Weisung, jeweils einen den Regierungen genehmen Bischof zu wählen. Bei allen Bischofswahlen seit 1828 hat das Domkapitel die von ihm aufgestellte Liste von sechs Kandidaten vor der Wahl den Diözesanständen (Regie-

rungsvertretern) zur Feststellung der Genehmigung unterbreitet. Das Exhortationsbreve an das Domkapitel von 1828 ist offen formuliert; so hat dessen „authentische Interpretation“ von 1863 das Unterbreiten der Liste nicht verboten, erachtet jedoch das Ergebnis als rechtlich unverbindlich. Dies letztere ist von den Regierungen stets bestritten worden. Seit 1888 haben die Diözesanstände jeweils wenigstens drei Namen von Kandidaten auf der Liste stehen gelassen. Das Domkapitel hat seinerseits seit 1828 stets einen von den Regierungen als genehm bezeichneten Kandidaten zum Bischof gewählt. Dieser außervertragliche und seit 1888 ohne Anfechtung ununterbrochen ausgeübte Modus der Feststellung der Genehmigung des künftigen Bischofs hat die berechtigte Erwartung der Kantone auf eine gleiche Fortführung des Wahlablaufs entstehen lassen. Jedenfalls können sich die Stände heute auf das völkerrechtlich geschützte Vertrauen berufen, welches die Praxis in ein künftig gleiches Verhalten jeder Partei bewirkt hat. Der Name des vom Domkapitel gewählten Bischofs ist jeweils unmittelbar nach der Wahl und vor der Bestätigung durch den Apostolischen Stuhl feierlich verkündet worden. Die vom Heiligen Stuhl nach Inkrafttreten des Kodex 1917 verlangte Vorverlegung des Informativverfahrens vor den Wahlakt führte 1967 zu einer Kontroverse. Neu wird das Ergebnis der Wahl von den Domherren geheimgehalten, bis das Informativverfahren durchgeführt und der Gewählte vom Heiligen Stuhl bestätigt ist.

Die Verhältnisse im *Bistum St. Gallen* zeigen Parallelen zum Bistum Basel. Nach Unterzeichnung des Konkordats von 1845 über die Reorganisation des (1823 gegründeten und zunächst als Doppelbistum mit Chur vereinigten) Bistums St. Gallen erfolgte die Herausgabe der Errichtungsbulle erst 1847 nach neuen Verhandlungen. Der Heilige Stuhl hatte die Ratifikation verweigert, bis der Kanton St. Gallen seine konkordatswidrigen Einführungsbestimmungen zurückgenommen hatte. Erstmals 1941 hat dann der Heilige Stuhl geltend gemacht, das Konkordat sei mangels förmlicher Ratifikation nie gültig zustande gekommen. Dieser Rechtsstandpunkt ist nachweislich falsch. Einerseits hatte der Heilige Stuhl bei der Herausgabe



der Bulle zur strikten Einhaltung des Konkordats aufgefordert und die Herausgabe der Bulle als gleichbedeutend mit der Ratifikation betrachtet. Das Konkordat gewährt dem Domkapitel das Recht, den jeweiligen Bischof frei zu wählen. Das Domkapitel unterbreitet die von ihm aufgestellte Liste von sechs Kandidaten dem Katholischen Kollegium zur Feststellung der Genehmigung der Kandidaten. Dies erfolgt in Nachachtung des Genehmigungsgrundsatzes, der für den zu wählenden Bischof – in Abweichung zum Bistum Basel – im Konkordat selbst festgelegt ist. Bereits bei dessen Unterzeichnung war bekannt, daß die St. Galler Behörden darunter ein rechtlich verpflichtendes Streichungsrecht verstanden. Schon vor Herausgabe der Bulle war das St. Galler Regulativ von 1846 erlassen, wonach das Katholische Kollegium bis zu drei Kandidaten streichen könne. Seit Abschluß des Konkordats haben sich sämtliche Bischofswahlen unangefochten gemäß diesem Regulativ abgewickelt. Das Schweigen des Heiligen Stuhls – insbesondere bei der ersten Wahl von 1863 wäre ein Handeln völkerrechtlich erforderlich gewesen – hat die St. Galler Durchführung des Konkordatsgrundsatzes zum rechtsgültigen Wahlmodus erhoben. Das Katholische Kollegium, welches ein Streichungsrecht besitzt, bestand 1845 aus den Volksvertretern katholischer Konfession im kantonalen Parlament. Seit 1861 werden die Mitglieder unmittelbar in den katholischen Kirchgemeinden gewählt, und das Katholische Kollegium setzt sich aus Laien und Geistlichen zusammen. Dies ist einzigartig: Im Bistum St. Gallen besitzen Geistliche und Laienvertreter der Katholiken – nicht eine politische Behörde – ein völkerrechtlich abgesichertes Mitwirkungsrecht bei der Wahl ihres Bischofs. Bezüglich der unmittelbaren Bekanntgabe des Gewählten hat das Domkapitel 1957 zugestanden, daß das Informativverfahren vor den Wahlakt verlegt und auf die ganze Kandidatenliste ausgedehnt werde. Die heutigen Kapitelstatuten halten ausdrücklich fest, daß die Vorverlegung einzig dem Zweck diene, die Wahlverkündigung unmittelbar an den Wahlakt anschließend vornehmen zu können.

### *Begrenztes Wahlrecht im Bistum Chur<sup>2</sup>*

Das Bistum Chur beruht seit seiner Gründung in spätrömischer Zeit auf kirchlicher Errichtung. Seit 1819 sind dem jeweiligen Bischof das Gebiet der Innerschweiz und der Kanton Zürich provisorisch unterstellt. Einzig der Kanton Schwyz fand 1824 einen definitiven Anschluß an das Bistum Chur. Die entsprechende Errichtungsbulle war inhaltlich mit der Kantonsregierung vereinbart und stellt eine „*bulla concordata*“ dar. Das Recht der Bischofswahl lag auch nach der Aufhebung des Wiener Konkordats 1806 beim Churer Domkapitel und wurde während des 19. Jahrhunderts unangefochten ausgeübt. Dieses innerkirchliche Recht ist 1824 vertraglich auf die neuen Domherren aus dem Kanton Schwyz ausgedehnt wie auch das Wahlrecht selbst gegenüber dem Kanton Schwyz zugesichert worden. Nach Inkrafttreten des Kodex 1917 hat das Domkapitel mit dem Heiligen Stuhl über das Wahlrecht verhandelt. Trotz klarem Widerstand des Domkapitels hat der Heilige Stuhl 1942 autoritativ sowohl eine vertraglich vereinbarte wie gewohnheitsrechtliche Wahlberechtigung verneint. Unter erheblichem Druck hat das Domkapitel auf das freie Wahlrecht verzichtet und der Reduktion auf den zugestandenen Dreivorschlag des Papstes zugestimmt. Dieses neue Wahlrecht aus einer Terna erhielt im Dekret „*Etsi salva*“ von 1948 als Privileg eine neue Rechtsgrundlage. Der Wortlaut des Dekrets ist nie publiziert und erst 1988 bekannt geworden. Noch vor 1948 verwahrte sich der Kanton Schwyz gegen eine einseitige Änderung des ihm gegenüber garantierten Wahlrechts des Domkapitels. Auf die Zusicherung des Heiligen Stuhls, das Wahlrecht werde lediglich auf einen Dreivorschlag reduziert, hat die Regierung der Änderung zugestimmt. Die Neuordnung hatte jedoch auch ihre Bedeutung bezüglich einer Koadjutorwahl. Unter dem Dekretalenrecht war unbestritten, daß ein Weihbischof mit Nachfolgerecht nicht

<sup>2</sup> Das Bischofswahlrecht im Bistum Chur ist wegen der Verknüpfung mit verschiedenen Rechtsvorgängen das komplexeste in der Schweiz. Die Aufarbeitung ist erschwert, weil das Ordinariat Chur bis heute jegliche Einsicht in die Akten der Verhandlungen, welche zur Neuordnung im Jahre 1948 (Dekret „*Etsi salva*“ vom 18. Juni 1948) führte, verweigert. Das Ordinariat selbst verwendet allerdings die Akten in seinen Stellungnahmen.



ohne Mitwirkung des wahlberechtigten Domkapitels ernannt werden könne. Mit dem Dekret von 1948 wurde die Koadjutorwahl verändert und der Regelung des Kodex 1917 bzw. der päpstlichen Ernennung unterstellt. Dem Domkapitel in Chur war allerdings zugesichert worden, es werde bei einer Koadjutorwahl jeweils neue Weisungen (nicht genau bestimmten Inhalts) erhalten. Gegenüber dem Kanton Schwyz hat der Heilige Stuhl nie zu erkennen gegeben, es werde eine neue Rechtsgrundlage geschaffen, und diese beinhalte auch eine Neuregelung der Koadjutorwahl. Die Zustimmung der Regierung konnte sich damit nicht auf die Änderung in der Zuständigkeit der Koadjutorwahl beziehen. Ein Übergehen des Domkapitels bei der Ernennung eines Koadjutors ist deshalb mit dem bestehenden Vertragsverhältnis mit dem Kanton Schwyz rechtlich nicht in Einklang zu bringen.

#### *Der Grundsatz von Treu und Glauben*

Die rechtlichen Auseinandersetzungen, welche verschiedentlich bei Bischofswahlen in der deutschsprachigen Schweiz aufgebrochen und bis heute nicht ausgeräumt sind, liegen insbesondere in unterschiedlicher Beurteilung von Tatsachen, welche völkerrechtlich erheblich sind. Es geht einerseits um die Auslegung von Verträgen, welche nicht einseitig erfolgen kann; maßgeblich sind neben dem Wortlaut auch die Erklärungen der Parteien während der Vertragsverhandlungen und bei Vertragsabschluß. Sodann kommt dem Verhalten nach Abschluß völkerrechtlicher Vereinbarungen bzw. der Praxis rechtsrelevante Bedeutung zu. Der Grundsatz von Treu und Glauben erhält damit eine fundamentale Bedeutung.

#### Literaturhinweise

*Ulrich Lampert*, Kirche und Staat in der Schweiz, Bd. 2 und 3, Freiburg/Schweiz, 1938/39; *Bernhard Ehrenzeller*, Die Diözesankonferenz des Bistums Basel (Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiet von Kirche und Staat, Bd. 22), Freiburg/Schweiz 1985; *Urs Josef Cavelti*, Die Ernennung eines Koadjutors für das Bistum Basel. Studie zur Rechtslage, Gosau 1989; *ders.*, Die Staatsvertragliche Grundlage des Bistums St. Gallen, St. Gallen 1988; *Joseph Bonnemain*, Ausschließliche Kompetenz des Heiligen Stuhls bei der Ernennung eines Bischofskoadjutors für die Diözese Chur, Maschinenschrift 1989; *Walter Gut*, Zur Ernennung eines Koadjutors des Bischofs von Chur, in: *ders.*, Politische Kultur in der Schweiz, Freiburg i. Ü. 1990, 41–55; *Werner Kundert*, Die Koadjutoren der Bischöfe

von Chur (Beiheft 13 zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht), Basel 1991; *Heinz Maritz*, Das Bischofswahlrecht in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung im Bistum Basel nach der Reorganisation (Bd. 36 der Münchener Theologischen Studien), St. Ottilien 1977; *ders.*, Erwägungen zum Churer „Bischofswahlrecht“ (Festschrift Georg May „Fides et Ius“), Regensburg 1991, 491–505; *Alois Riklin* (Hrsg.), Bischofswahlen in der Schweiz. Expertenbericht, Zürich 1992; *Franz Xaver von Weber*, Rechtliche Erwägungen zur päpstlichen Koadjutorennennung im Bistum Chur, in: Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden, Chur 1988, 48–62.

## Leonard Swidler

### Aufruf zu einer Katholischen Verfassunggebenden Versammlung

*Einer kritischen Analyse nachkonziliarer Fehlentwicklungen, die vor allem zu einem immer stärkeren römischen Zentralismus und zur Einschränkung von Grundrechten der Gläubigen führten, folgt der Vorschlag, auf internationaler Ebene eine Verfassunggebende Versammlung vorzubereiten. Die Ergebnisse solcher Zusammenarbeit von Laien, Priestern und Bischöfen könnten dann vielleicht einmal einem Ökumenischen Konzil vorgelegt und von ihm beschlossen werden. Als Trägerorganisation steht die in den Vereinigten Staaten von Amerika entstandene „Gesellschaft für das Recht der Katholiken“ zur Verfügung, die sich in besonderer Weise um ein kollegiales Selbstverständnis in der Kirche bemüht.* red

#### 1. Der Auftrag des II. Vatikanums zur Erneuerung der Kirche

„Christus ruft die auf ihrem Pilgerweg befindliche Kirche zur notwendigen andauernden Reform auf“ – dies ist kein Ausspruch Luthers, Calvins oder eines anderen Reformators aus dem 16. Jahrhundert, sondern das Wort der Gesamtheit der katholischen Bischöfe beim II. Vatikanischen Konzil. Noch eindringlicher formulierten Papst und Bischöfe das Anliegen mit folgenden Worten: „Alle sind aufgerufen, wo immer es notwendig erscheint, sich mit Eifer für die Aufgabe der Erneuerung und Reform einzusetzen.“ Man beachte, daß Papst und Bischöfe nicht etwa die Formulierung gebrauchen: „... alle Bischöfe, alle Priester, alle Ordensleute“; sie