

## Konkordate

Literatur: BORTER WILLY, Demokratiegebot und interkantonales Vertragsrecht, Diss. Fribourg 1976; HIS EDUARD, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrecht, Bd. 3, Basel 1938, S. 399 f.; KEHRLI HANSPETER, Interkantonales Konkordatsrecht, Diss. Zürich 1969; Lampert Ulrich, Kirche und Staat in der Schweiz, Bd. 1, S. 65-83; Siegrist Ulrich, Die schweizerische Verfassungsordnung als Grundlage und Schranke des interkantonalen kooperativen Föderalismus, Band I, Diss. Zürich 1976; GUSTAV VOGT, Revision der Lehre von den eidgenössischen Konkordaten, ZBJV 1 (1865), 201 ff.

### I. K. mit dem Hl. Stuhl und Diözesanbischöfen

Text von Herrn Marco Jorio

### II. Bedeutung der interkantonalen K. in der Zeit von 1803-1848

Mit der Mediationsakte von 1803 beginnt die Zeit der eidgenössischen Konkordate. Zwar verbot das Kapitel XX der Akte, die "Bundesverfassung", jegliches Bündnis der Kantone untereinander oder mit ausländischen Mächten (Art. 10). Ferner sah die Bundesverfassung in Art. 40 vor, dass "in Allem, was die innere Einrichtung der Kantone und ihre gegenseitigen Verhältnisse betrifft, ... keine Rechte auf den ehemaligen politischen Zustand der Schweiz begründet werden" können. Die letztere Bestimmung führte zu einem Bruch mit der Vergangenheit und zu einem Regelungsvakuum. Art. 10 schien die Wiedererrichtung solcher Übereinkünfte zu verhindern.

Die Tagsatzung der Mediationszeit knüpfte an die Vergangenheit an, soweit das mit dem Geist der Mediationsakte vereinbar erschien. Bern beantragte der Tagsatzung, dass in Bezug auf die kirchlichen Verhältnisse des protestantischen Bucheggbergs die frühere Übereinkunft mit Solothurn wiederzustellen sei. Die Tagsatzung gestattete in der Folge den Kantonen am 29. Juni 1803 den Abschluss von "Verkommnissen" über kirchliche, Zivil-, Polizei- und örtliche Gegenstände, unter der Bedingung, dass dieselben der Tagsatzung jedesmal zur Kenntnis gebracht würden. Die erste solche Übereinkunft betraf nun den erwähnten Bucheggberg und wurde, da er kirchliche Gegenstände zum Inhalt hatte, mit "Konkordat" überschrieben. Es ist bemerkenswert, dass von da an derartige Verträge zwischen Kantonen nie zwischen den Vertragspartnern allein, sondern nur im Schosse der Tagsatzung ausgehandelt wurden. Diese Verträge bedurften der Zustimmung der Mehrheit der Stimmen in der Tagsatzung und waren freilich bloss für die zustimmenden Kantone verbindlich. Diese Verträge erhielten in der Mediationszeit den Namen "Konkordate" und stellten "ein ganz eigentümliches Gemisch von Vertrag und Gesetz" dar (Vogt 206); diese Konkordate gehörten zum Bundesrecht.

Der Bundesvertrag von 1815 ermöglichte die Fortführung dieser Praxis, da § 6 lediglich für den Bund oder die Kantone "nachteilige" Bündnisse verbot. Es waren gerade die Konkordate, welche in der Zeit des Bundesvertrages von 1815-1848 eine neue Qualität der Integration der Kantone in der Eidgenossenschaft herbeigeführt hatten. Die

zahlreichen Konkordate führen - von der Literatur interessanterweise fast unbemerkt - zu einer faktischen Weiterentwicklung des Bundesvertrags. Dieser wurde gewolltermassen von einem Konkordats-Geflecht überlagert, da man das Ziel im Auge hatte, "auf diesem Wege der allseitig empfundenen Unvollkommenheit des Bundesvertrages in eidgenössischem Sinn und Geist nachzuhelfen" (Vogt, S. 211). Den bundesrechtlichen Charakter der Konkordate zeigte sich auch in den Zuständigkeiten der Tagsatzung beim Konkordatswesen. Trat die absolute Mehrheit von zwölf Kantonen einem Vertrag bei, welcher im Schosse der Tagsatzung unter einer Mehrheit der eidgenössischen Stände abgeschlossen worden war, so galt dieses als „Eidgenössisches Konkordat“. Die so bezeichneten Konkordate begründeten die Zuständigkeit der Tagsatzung als einer Bundesbehörde. In diesem Sinne bestimmte § 8 Satz 1 des Bundesvertrages ganz generell, dass die Tagsatzung die ihr von den Ständen übertragenen Angelegenheiten des Bundes besorge. Ein einfacher Austritt aus einem Eidgenössischen Konkordat war nicht mehr möglich. Vielmehr musste nach einem Tagsatzungsbeschluss vom 25. Juli 1836 die Mehrheit der Konkordatskantone dem begründeten Austrittsgesuch zustimmen. Wurde der Austritt verweigert, so hatte die Tagsatzung über die Zulassung des Austritts zu befinden. Im positiven Falle konnte der konkordatkündende Kanton gegenüber seinen Vertragspartnern schadenersatzpflichtig werden. Dieser Tagsatzungsbeschluss wurde wegen des Rückzugs mehrerer Kantone vom Konkordat vom 6.6.1806/9.7.1818 über die Auslieferung der "Ausreisser" von besoldeten Kantonstruppen nötig. Die von diesem Konkordat zurücktretenden Kantone wollten der baselstädtischen Regierung nicht Schützenhilfe bei ihrer militärischen Auseinandersetzung gegen Basel-Land leisten.

### III. Interkantonale K. im Bundesstaat

Es ist unübersehbar, dass sich die neue Bundesorganisation von 1848 derselben Themen annahm und direkt auf dem Bundesvertrag und den Konkordaten aufbauen konnte. Die Konkordate haben mit dem Erlass der Bundesverfassung 1848 zwar an Bedeutung eingebüsst; sie blieben aber erlaubt (Art. 7 Abs. 2 BV 1848 und BV 1874, Art. 48 nBV 1998) und in Gebrauch. Ihre Rechtsgrundlage war indessen eine andere geworden. Sie haben nicht mehr den Bundesvertrag "ergänzt" und damit Bundesrecht geschaffen, sondern sie blieben kantonal vereinheitlichtes Recht. Damit verlor indes die Definition der Konkordate, wie im Tagsatzungsbeschluss von 1836 erfolgt, ihren Sinn. Es kam nicht mehr auf die Mehrheit von 12 vertragschliessenden Kantonen an. Der Begriff "Konkordat" ist dadurch offener geworden. Die Bundesverfassung von 1848 und ihre beiden Nachfolgerinnen hatte die bisher geltenden Konkordate in Kraft belassen, soweit sie nicht im Widerspruch mit dem neuen Bundesrecht standen. In der ersten Zeit nach 1848 nahmen sich die Konkordate etwa folgender Materien an: Form der Heimatscheine (1854), gegenseitige Mitteilung von Zivilstandsakten (1855-1875), Schutz des literarischen und künstlerischen Eigentums (1856-1883), Zulassung reformierter Geistlicher (1862), Verpflegungs- und Begräbniskosten armer Angehöriger (1865-1875), Freizügigkeit der Medizinalpersonen (1867-1877), Gewährleistung von Viehhauptmängeln (1852), Fahrrad- und Automobilverkehr (1904/1914), Rechtshilfe zur Eintreibung öffentlichrechtlicher Ansprüche (1911) und viele weitere Materien. Gegenwärtig nehmen sich die Konkordate zum Teil ähnlicher Materien an, so der

Zulassung protestantischer Pfarrer, der Lotterien, dem Viehhandel, der nicht eidgenössisch konzessionierten Luftseilbahnen, steuerrechtlicher Fragen, des Gesundheits- und Submissionswesens, oder des Schul- und Universitätswesens, der Heilmittelkontrolle, des Strafvollzugs und des Waffenhandels. Gerade die beiden letzteren Beispiele zeigen eine starke Tendenz; sie werden demnächst durch eine eidgenössische Gesetzgebung abgelöst. Die Bedeutung der Konkordate verringert sich, bedingt durch die Zentralisierung im Bundesstaat stetig.

#### IV. Referendum über K.

Die ab 1860 wirksame *demokratische Bewegung* in den Kantonen hat auch vor den Konkordaten nicht Halt gemacht. Vorher war bereits zur Zeit des Vetos (ab 1831, zuerst in St. Gallen) ein Einspracherecht gegen Staatsverträge möglich. Im Gegensatz zum Gesetzesreferendum und zur Gesetzesinitiative hat sich das Referendum über Konkordate nicht vollumfänglich durchgesetzt. In etlichen Kantonen besteht das Konkordatsreferendum nur beschränkt oder überhaupt nicht. Es ist charakteristisch, dass gerade die *direktdemokratisch ausgerichteten Kantone mit obligatorischem Gesetzesreferendum auch ein Konkordatsreferendum* geschaffen haben. Das Konkordatsreferendum ist wegen der an sich schon geringen und abnehmenden Bedeutung der Konkordate nur selten in Gebrauch.

Andreas Kley