

Regierungsratsbeschluss

vom 23. Juni 2025

Nr. 2025/1071

KR.Nr. A 0059/2025 (DBK)

Auftrag fraktionsübergreifend: Überprüfung und Suspendierung der kantonalen Finanzierung des Bistumskonkordats Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Zahlungsverpflichtungen des Bistumskonkordats von 1828 (BGS 423.31; Übereinkunft der Stände Luzern, Bern, Solothurn und Zug betreffend die Organisation des Bistums Basel) zu überprüfen und zu suspendieren.

2. Begründung (Vorstosstext)

Das Bistumskonkordat wurde im Jahr 1828 zwischen den Kantonen Luzern, Bern, Solothurn und Zug geschlossen (BGS 423.31). Im Bistumskonkordat sind Zahlungen ans Bistum Basel geregelt. Die Aufwendungen im Rahmen des Bistumskonkordats (BGS 423.31) belaufen sich auf rund 850'000 Franken im Jahr 2024. Davon zahlte der Kanton Solothurn gemäss Auskunft des Departements für Bildung und Kultur rund 540'000 Franken.

Dieses Geld wird für die Besoldung des Domherren, des Diözesanbischofs, des Domdekans und des Weihbischofs sowie für die Wohnungsentschädigung des Bischofs verwendet. Das verwendete Geld kommt nicht aus der Kirchensteuer, sondern aus dem regulären Steuervolumen.

Angesichts der sich wandelnden religiösen Landschaft und der Tatsache, dass die Mehrheit (ca. 3/4) der Bevölkerung des Kantons Solothurn nicht mehr der katholischen Kirche angehört, erscheint die fortgesetzte Finanzierung von Bischof und Domherren durch Staatsmittel als zunehmend anachronistisch. Diese Praxis belastet nicht nur den kantonalen Haushalt, sondern steht auch in Kontrast zu den Erwartungen einer modernen, säkularen Gesellschaft.

Weil die Zahlungen der Trennung von Kirche und Staat widersprechen, durch die Religionszugehörigkeit der Mehrheit nicht mehr zu rechtfertigen sind und den Finanzhaushalt des Kantons Solothurn jährlich mit rund einer halben Million Franken belasten, wird die Regierung aufgefordert, die Zahlungen im Rahmen des Bistumskonkordats (BGS 423.31) zu überprüfen und zu suspendieren.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Das Basler Konkordat vom 26. März 1828

Beim «Bistumskonkordat» handelt es sich um das Basler Konkordat, einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl (vertreten durch Papst Leo XII.) und den Kantonen Luzern, Bern, Solothurn und Zug¹⁾. Die Kantone sind hierbei nicht als untergeordnete Staatsorgane nach föderalistischem Verständnis zu sehen, sondern gemäss dem damals geltenden Bundesvertrag als souveräne Staaten. Vertragsinhalt ist die Reorganisation des Bistums Basel, das heisst die Festlegung der Bistumsgrenzen sowie die kirchliche Ämterbesetzung (Bischof, Domherren und

¹⁾ Genaue Bezeichnung: Übereinkunft zwischen dem Heiligen Stuhl und den Regierungen der Kantone Luzern, Bern, Solothurn und Zug über die Reorganisation und neue Umschreibung des Bistums Basel vom 26. März 1828 (BGS 423.31).

-kapläne). Es handelt sich damit um eine rein kirchliche Angelegenheit. Das Basler Konkordat kam deshalb zustande, weil es den Kantonsregierungen politisch ratsam erschien, die Bistumsangelegenheiten vertraglich zu lösen. Für Solothurn und Bern war der Abschluss des Konkordates ausserdem zwingend, weil sie im Rahmen des Wiener Kongresses verpflichtet worden waren, für die Aufrechterhaltung des Bistums zu sorgen. Zudem hatten die beiden Kantone im Rahmen der Säkularisierung kirchliche Güter erhalten, für die in der Folge ein finanzieller Ausgleich zu leisten war (vgl. Sebastian Wetter, Die Bistumskonkordate von Basel und St. Gallen, Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht, Schulthess 2019, S. 77 f.).

3.2 Verpflichtungen des Kantons Solothurn aus dem Basler Konkordat und dem Grundvertrag

Die Kantone gingen gemäss Artikel 9 ff. des Basler Konkordats verschiedene finanzielle Verpflichtungen ein, die teilweise gemeinschaftlich (Bischöfliche Einkünfte, Einrichtung und Unterhalt des Priesterseminars, Zulage zur Domdekanspfründe) und teilweise einzeln zu erfüllen waren (Domherrenpfründen und Wohnungen für die Domherren). Solothurn war gemäss Artikel 11 ausserdem für die Beschaffung der Bischofsresidenz und des Seminargebäudes zuständig (vgl. Wetter, a.a.O., S. 113).

Nach Abschluss des Basler Konkordats vom 26. März 1828 traten die Abgeordneten der Stände Luzern, Bern, Solothurn und Zug am 28. März 1828 noch einmal zusammen und regelten in einer weiteren Übereinkunft die Organisation des Bistums Basel (Langenthal-Luzerner Vertrag oder Grundvertrag; BGS 423.32). Teil dieses Vertrags war auch die Aufteilung der Zahlungsverpflichtung auf die einzelnen Kantone¹⁾. Massgebend für die Beiträge ist nach § 34 des Grundvertrags die Anzahl der Katholikinnen und Katholiken pro Mitgliedskanton im Verhältnis zur Anzahl im gesamten Bistum. In der Rechnungsperiode 2024 belief sich der Anteil des Kantons Solothurn an den Kosten auf 8,8 %. Die Kosten setzten sich wie folgt zusammen:

Bischof von Basel (Anteil an der Besoldung inkl. Sozialleistungen):	CHF 19'783.67
Domdekan (Anteil an der Besoldung inkl. Sozialleistungen):	CHF 306.67
Weihbischof (Anteil an der Besoldung inkl. Sozialleistungen):	CHF 9'690.25
Bischof von Basel (Wohnungsentschädigung):	CHF 5'000.00
Hinzu kommt die Besoldung inkl. Sozialleistungen der residierenden Solothurner Domherren (jeder Vertragskanton besoldet die eigenen residierenden Domherren selbst):	CHF 504'746.41
Total:	CHF 539'527.00

3.3 Veränderbarkeit eines Staatsvertrages

Weil am Basler Konkordat unterschiedliche Staaten beteiligt sind (HI. Stuhl als souveräner Staat und mehrere Kantone als Teil des Schweizerischen Bundesstaates), liegt ein Staatsvertrag, das heisst ein völkerrechtlicher Vertrag, vor, für dessen Auslegung das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (WVK; SR 0.111) Anwendung findet (Art. 1). Nach den Regeln des WVK beurteilt sich unter anderem, ob und inwiefern sich ein Kanton von den Pflichten aus dem Basler Konkordat entbinden kann.

¹⁾ Der Kanton Solothurn als Sitzkanton des Bischofs und als Vorort der Diözesankonferenz übernahm 1828 zusätzliche Kosten (Unterhalt der Bischofswohnung gemäss § 6 sowie Unterhalt der Kathedrale gemäss § 31 des Grundvertrags).

3.3.1 Kündigung des Basler Konkordats

Das Basler Konkordat enthält keine vertragliche Kündigungsklausel. Nach der allgemeinen Regel von Artikel 54 WVK kann es jederzeit durch Einvernehmen aller Parteien gekündigt werden. Diese Möglichkeit entfällt allerdings, weil sich der Kanton Luzern mit Kantonsratsbeschluss vom 28. Oktober 2024 ausdrücklich gegen eine Kündigung ausgesprochen hat¹⁾.

Nach Artikel 56 Absatz 1 WVK kann eine einzelne Vertragspartei einen Staatsvertrag, der keine vertragliche Kündigungsklausel enthält, kündigen, wenn feststeht, dass die Parteien diese Möglichkeit beim Vertragsabschluss zulassen wollten oder wenn sie sich aus der Natur des Vertrags herleiten lässt. Beides ist vorliegend zu verneinen. Gerade für katholische Kantone, zu denen Zug, Luzern und Solothurn 1828 gehörten, war es im 19. Jahrhundert von zentraler Bedeutung, die Stellung der römisch-katholischen Religion und Kirche dauerhaft abzusichern. Zudem ging es den Kantonen (auch dem Kanton Bern) um die Festlegung der Bistumsgrenzen und um die dauerhafte Mitsprache in kirchlichen Angelegenheiten sowie um die Aufsicht über die katholische Kirche (vgl. Wetter, a.a.O., S. 120). Mit diesen Zielen ist eine Kündigungsmöglichkeit nicht vereinbar.

Auch aus der Natur des Vertrags ergibt sich nichts Gegenteiliges. Kündigungsklauseln sind in Verträgen mit dem Heiligen Stuhl betreffend die Stellung der römisch-katholischen Kirche nicht üblich. Von den Parteien war ebenfalls keine bloss temporäre Geltung beabsichtigt. Zudem gehört die Übereinkunft mit dem Heiligen Stuhl nicht zu einer der Kategorien von Verträgen, für die in der Lehre eine Kündigungsmöglichkeit trotz fehlender Kündigungsklausel angenommen wird (vgl. Walter Kälin/Astrid Epiney/Martina Caroni/Jörg Künzli/Benedikt Pirker, Völkerrecht, 5. Auflage, Bern 2022, S. 40 f.).

3.3.2 Suspendierung des Basler Konkordats

Das Basler Konkordat enthält auch keine Suspendierungsklausel. Ein Staatsvertrag kann ohne vertragliche Suspendierungsklausel entweder durch Einvernehmen aller Vertragsparteien oder durch Einvernehmen einzelner Vertragsparteien suspendiert werden (Art. 57 und 58 WVK). Die Suspendierung durch Einvernehmen aller Vertragsparteien (Art. 57 WVK) entfällt, wie bereits im Kontext mit der Kündigungsmöglichkeit erwähnt, weil sich der Kanton Luzern gegen Veränderungen am Basler Konkordat ausgesprochen hat.

Die Suspendierung durch Einvernehmen einzelner Parteien, z.B. zwischen dem Hl. Stuhl und dem Kanton Solothurn, ist nach Artikel 58 Absatz 1 WVK nur möglich, wenn die übrigen Parteien dadurch in ihren Rechten und Pflichten nicht beeinträchtigt werden. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, weil durch den Wegfall des Kantons Solothurn die anderen Kantone mehr an die gemeinsamen Kosten bezahlen müssten. Abgesehen davon würde sich der Heilige Stuhl vermutlich nicht auf diese Lösung einlassen, um den Religionsfrieden im Bistum Basel nicht zu gefährden. Zusätzlich verlöre der Kanton Solothurn seine Stellung als Vorort der Diözesankonferenz.

3.3.3 Sondertatbestand der grundlegenden Änderung der Umstände

Zu prüfen bleibt die Möglichkeit einer Suspendierung oder Kündigung aufgrund einer grundlegenden Änderung der Umstände. Eine solche könnte nach Artikel 62 Absatz 1 und 3 WVK eine einzelne Vertragspartei vornehmen, wenn die fraglichen Umstände eine wesentliche Grundlage für den Vertragsschluss waren und ihre Änderung die Vertragsverpflichtungen tiefgreifend umgestalten. Eine solche Änderung könnte allenfalls im zurückgegangenen Anteil römisch-katholischer Kantoneinwohnerinnen und -einwohner gesehen werden. Allerdings liegt deren absolute

¹⁾ Im Kanton Zug war die Motion von Luzian Franzini, Ronahi Yener und Fabienne Michel betreffend die Überprüfung und Suspendierung der kantonalen Finanzierung von Diözesanbischof und Domherren für die Session vom 10.4.2025 traktandiert, sie wurde aber aus Zeitgründen nicht behandelt. Mit Beschluss vom 18.3.2025 hatte der Zuger Regierungsrat Nichterheblicherklärung beantragt.

Zahl im Kanton Solothurn heute deutlich über derjenigen zum Zeitpunkt des Abschlusses des Konkordats mit dem Heiligen Stuhl¹⁾). Ihr Anteil an der Kantonsbevölkerung ist im Kanton Solothurn zwar auf 24,5 % zurückgegangen (2024), aber immer noch nicht unbedeutend. Auch die Gesamtzahl der Katholikinnen und Katholiken in der Diözese Basel, dem grössten Bistum der Schweiz, rechtfertigt weiterhin den Bestand eines eigenen Bistums. Im Weiteren hat der Kanton Solothurn die rechtliche Stellung der römisch-katholischen Kirche nicht grundlegend geändert (z.B. durch Aberkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts). Selbst eine solche Änderung als einseitiger Akt einer Vertragspartei dürfte für sich allein wohl kein entscheidendes Gewicht haben. Damit sind die Voraussetzungen von Artikel 62 Absatz 1 und 3 WVK gegenwärtig nicht erfüllt.

3.4 Fazit

Die einseitige Einstellung der finanziellen Leistungen durch den Kanton Solothurn stünde im Widerspruch zu seinen Verpflichtungen aus dem völkerrechtlichen Vertrag mit dem Heiligen Stuhl. Gründe, welche es nach dem Völkerrecht gestatten würden, das Basler Konkordat zu kündigen oder zu suspendieren, liegen nicht vor. Insbesondere fehlt es gegenwärtig an einer ausreichend grundlegenden Änderung der Umstände.

Die drei residierenden Domherren des Standes Solothurn unterstehen weder dem Staatspersonalgesetz noch dem Gesamtarbeitsvertrag. Im Jahr 2012 gab es, anlässlich der Besoldungsrevision Solothurn (BERESO) 1996, letztmals Bestrebungen, die Besoldungen der Domherren zu überprüfen und in den staatlichen Einreichungsplan aufzunehmen. Es wurde damals auf einen Einbezug der Domherren in die BERESO 1996 verzichtet. Bei der nächsten Wahl der Domherren sollten deren Löhne, unter Berücksichtigung der Lohnsituation in anderen Kantonen, einer Überprüfung unterzogen werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

¹⁾ Im Jahre 1828 waren es 45'000 Personen (vgl. § 34 Abs. 1 Grundvertrag), im Jahre 2024 waren es 71'000 Personen (Publikation des Kantons Solothurn «Solothurn zählt!: Trends zur Bevölkerung» 2025, S. 4 u. 21).

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur
Aktuariat Bildungs- und Kulturkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat