

Albert Gnägi

Kirchenverfassung und Staatsmodell

Eine Gratwanderung zwischen Grundsatztreue und Opportunismus

Wer sich über das grundsätzliche Verhältnis der katholischen Kirche zu den verschiedenen Staatsmodellen zu unterrichten gedenkt und die einschlägigen lehramtlichen Texte zu diesem Thema nachliest, gerät in zunehmende Unsicherheit: Einerseits weil zu viele widersprüchliche Linien sich kreuzen und den Ratsuchenden letztlich ratlos lassen, es sei denn, er lasse alles außer Betracht, was die Päpste in den letzten hundert Jahren und die Theologen noch früher zu dieser Frage zu sagen wußten, und er begnüge sich mit den Texten des letzten Konzils, insbesondere mit der Erklärung über die Religionsfreiheit und mit der berühmten Nummer 76 der Pastoralkonstitution über die Kirche in der Welt von heute, *Gaudium et Spes*; andererseits wegen des offensichtlichen Widerspruchs zwischen Theorie und Praxis, zwischen dem theoretischen Bekenntnis zur Neutralität gegenüber den verschiedenen Staatsmodellen und der praktischen Vorliebe für bestimmte Regime, mit denen sich die Hierarchie offenbar leichter tat und tut als mit anderen – wenn auch sofort beizufügen ist, daß sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten hier vieles gewandelt hat und die heutige differenzierte Wirklichkeit sich jedenfalls nicht mit einer platten Kurzformel erfassen läßt.

Der österreichische Staatsrechtslehrer Hans Kelsen hat einmal geschrieben, einer bestimmten politischen Auffassung sei eine ihr entsprechende Weltanschauung zugeordnet. In Umkehrung dieses Axioms ließe sich eigentlich vermuten, daß die katholische Kirche nicht nur faktisch, sondern auch grundsätzlich einem bestimmten politischen System huldige. Und offensichtlich war in den Augen vieler Zeitgenossen bis in die Gegenwart hinein das Verhalten der katholischen Kirche eine Bestätigung dieser Vermutung – wobei die der katholischen Weltanschauung zuzuordnende politische Auffassung jedenfalls

nicht die Demokratie war. «Sind nicht viele der lautesten Verkünder des totalen Staates – vom Habsburger Joseph II. und dem Korsen Napoleon bis hin zum Romagnolen Mussolini und dem Oberösterreichler Hitler – aus einer rein katholischen Umgebung hervorgegangen?» – so fragte einst Arnold Toynbee (Studie zur Weltgeschichte [Zürich 1949] 302 – A Study of History, 1934–54), um nur eine prominente Stimme aus dem Chor derjenigen zu zitieren, die der katholischen Kirche grundsätzliche Demokratieuntauglichkeit und eine besondere Affinität, ja Wesensverwandtschaft zu autoritären Regimes attestierten.

Der Vorwurf ist eigentlich merkwürdig, lassen sich doch praktisch seit dem Aufkommen des modernen Verfassungs- und Rechtsstaates der Neuzeit, der Demokratie, eine ganze Reihe von erstrangigen kirchlichen und päpstlichen Verlautbarungen finden, in welchen immer wieder die grundsätzliche Neutralität gegenüber den verschiedenen Staatsformen beteuert wird. So schreibt etwa Leo XIII. in seinem Rundschreiben «Au milieu des sollicitudes» (1892): «Soweit es sich um diese rein theoretische Erörterung der Dinge handelt, haben die Katholiken wie jeder Bürger volle Freiheit, der einen Regierungsform vor der andern den Vorzug zu geben, und zwar eben darum, weil keine dieser gesellschaftlichen Formen, rein in sich betrachtet, in Widerspruch steht mit den Aussprüchen der gesunden Vernunft noch mit den Grundsätzen der christlichen Lehre.» Und nach einer ganzen Reihe von Repetitionen dieser Neutralitätsbeteuerung durch die Nachfolger Leos XIII. bekräftigte das Zweite Vatikanische Konzil am 7. Dezember 1965 in *Gaudium et Spes*, daß die Kirche an kein politisches System gebunden sei (Nr. 76). Dieses Neutralitätsbekenntnis ist indessen so lange irrelevant, als in andern kirchlichen Aussagen wesentliche Grundlagen einer Staatsform in Frage gestellt werden. Die Neutralität beispielsweise gegenüber der demokratischen Staatsform ist so lange ein leeres Wort, als die Kirche das Grunddogma der Demokratie, die Volkssouveränität, ablehnte, oder solange sie dem Staat bezüglich der Wahrheit (was in ihren Augen gleichbedeutend sein muß mit ihrer eigenen Lehre) eine Aufgabe aufbürdete, die sich mit dem demokratischen Ethos, der Glaubens- und Gewissensfreiheit und dem institutionalisierten Kompromiß nicht verträgt. Wenn deshalb die Haltung der Kirche gegenüber den einzelnen Staatsformen

genauer abgeklärt werden soll, darf sich die Untersuchung nicht mit der verbalen Bekräftigung der grundsätzlichen Neutralität begnügen, sondern muß das Verhältnis der Kirche zu den Grundaussagen der einzelnen Staatsformen zu ihrem Objekt machen. Dies würde indessen den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen. Beschränken wir uns hier auf die Frage: Wodurch unterscheidet sich eine rechtsstaatliche Demokratie bzw. ein moderner Rechts- und Verfassungsstaat von einem autoritär-totalitären Regime, und wo ist bei diesen Unterschieden der Ort der kirchlichen Lehre und der Kirchenverfassung?

Volksouveränität

In der rechtsstaatlichen Demokratie entfaltet sich der Machtprozeß von unten nach oben. Das Volk ist der Träger der Staatsgewalt und bezeichnet in der Regel in periodischen Abständen neu diejenigen Personen, welche diese Macht ausüben sollen. Im autoritär-totalitären Regime besteht diese Möglichkeit nicht oder nur dem Namen nach. Der Inhaber der Staatsgewalt, vielfach irregulär an die Macht gekommen, ist entweder auf Lebenszeit «gewählt», oder er deklariert das Volk als noch nicht reif für Wahlen, oder er führt «Wahlen» durch, die in Vorbereitung, Durchführung und Wahlangebot nichts mit dem gemein haben, was man üblicherweise als freie Wahlen bezeichnet. Der Machtprozeß geht von oben nach unten.

Machtkontrolle und Legalitätsprinzip

Die rechtsstaatliche Demokratie hat eine ganze Reihe von Kontrollen (*checks and balances*) eingebaut, welche verhindern sollen, daß sich die Staatsgewalt übermächtig und schrankenlos in einer Hand konzentriert und absolut setzt. Die Hauptsicherung ist die Gewaltenteilung. Das autoritär-totalitäre Regime kennt demgegenüber in der Regel keine wirksame Gewaltenteilung; entweder wird das Parlament nach Hause geschickt oder in einen Akklamationsapparat verwandelt; die Gerichte sind nicht unabhängig, sondern entweder weisungsunterworfen oder mit entsprechend willfährigen Handlangern besetzt.

In der rechtsstaatlichen Demokratie sind Regierung, Verwaltung und Gerichte an die Rechtsordnung gebunden, und auch die Legislative hat

sich bei ihrer Tätigkeit an die formellen Regeln des Gesetzgebungsprozesses zu halten (Legalitätsprinzip). Willkürliche, d. h. nicht auf einer genügenden Rechtsgrundlage beruhende Staatsingriffe und Staatsakte können vom Betroffenen in der Regel in einem Rechtsschutzverfahren einer Überprüfung zugeführt werden und sind gegebenenfalls nichtig. Im autoritär-totalitären Regime wird demgegenüber häufig oder meist auf dem Dekretsweg, via Notrecht und Kriegsrecht und Ausnahmezustand und wie immer die Suspendierung der Rechtsordnung bezeichnet wird, regiert. Die Beschreitung des Rechtsweges ist für den Betroffenen meist illusorisch.

Menschenrechte als Sicherung eines staatsfreien Raums

In der rechtsstaatlichen Demokratie verfügt der Bürger über einen Freiraum, in welchen der Staat nicht eingreifen darf und in welchem er nichts zu suchen hat. Der Sicherung dieses staatsfreien Raumes dienen die Menschenrechte, die in ihrer Entstehung verstanden wurden als Rechte gegen den Staat. Zu diesen grundlegenden Menschenrechten, die Freiheit vom Staat gewährleisten sollen, gehören die Religionsfreiheit, Meinungsäußerungsfreiheit, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit, das Recht auf ein ordentliches Gerichtsverfahren (*due process of law*). Der Katalog dieser Rechte hat sich seit der *Virginia Bill of Rights* (1776) und der *Erklärung der Menschenrechte* der Französischen Revolution (1789) erweitert und differenziert. Wesentlich ist der Gleichheitssatz, das Willkürverbot, der Anspruch auf rechtliches Gehör usw. Im autoritär-totalitären Regime sind häufig wesentliche Teile dieses Katalogs außer Kraft gesetzt, erheblich eingeschränkt oder in der Praxis zu einer Farce degradiert.

Wenn wir im folgenden einerseits die kirchliche Lehre zu ihrer Haltung gegenüber diesen Merkmalen befragen und andererseits die gegenwärtige Kirchenverfassung auf ihre Nähe entweder zum rechtsstaatlichen Demokratiemodell oder zum autoritär-totalitären Staatsmodell überprüfen, dann ist dies noch nicht gleichzusetzen mit einem Postulat nach Einführung etwa der Volksouveränität in der Kirche. Immerhin läßt sich die Frage stellen, ob die konkrete Ausformung des innerkirchlichen Zentralismus oder etwa gewisse Merkmale der kirchlichen Ge-

richtbarkeit unverrückbares *ius divinum* seien oder ob nicht im Gegenteil in diesen und andern wunden Punkten in Wirklichkeit sehr viel historische Bedingtheit und Zufälligkeit zu erkennen ist.

Kirche und Volkssouveränität

Daß die Volkssouveränität ein der römischen Kirchenverfassung diametral entgegengesetztes Prinzip ist, braucht nicht eigens hervorgehoben zu werden. Der kirchliche Machtprozeß geht von oben nach unten, Amtsträger werden von oben nach unten eingesetzt, und selbst dort, wo wie etwa in der Schweiz an gewissen Orten die Volkswahl der Pfarrer möglich ist oder aufgrund von alten Patronatsrechten Laien bei der Besetzung von Kirchenämtern gewisse Rechte eingeräumt sind, stellt dies lediglich die *Bezeichnung* des Amtsträgers dar, der indessen seine Amtsgewalt aufgrund des geltenden Kirchenrechts von oben übertragen erhält.

Die Kirche hat aber auch gegenüber der Volkssouveränität als *staatlichem* Machtprinzip ein sehr zwiespältiges Verhältnis, das historisch gesehen häufig von Opportunitätsdenken diktiert war. So lagen z. B. die kirchlichen Interessen im Hochmittelalter sehr viel anders als im 19. Jahrhundert. In der Periode der Auseinandersetzung zwischen Kaiser und Papst ging es der Kirche darum, die Einzelsouveränitäten der Könige und Fürsten gegen den Anspruch des Kaisers zu stärken. So kann es nicht verwundern, daß die Volksrechte und Unabhängigkeitsbestrebungen und damit die Volkssouveränität im Mittelalter auch von kirchlicher Seite freundlich und wohlwollend gewürdigt wurden, war doch diese Verdichtung der regionalen Gewalten damals eine kirchliche Waffe gegen den Gegenspieler des Papstes, den Kaiser.

Ganz anders im neunzehnten Jahrhundert: Hier gingen die Unabhängigkeitsbestrebungen un Umsturbewegungen oftmals Hand in Hand mit Antiklerikalismus, Kirchenfeindlichkeit und Kirchenverfolgung. Dementsprechend tat sich das Lehramt schwer mit der Volkssouveränität. Wenn auch die Zweischwerter-Theorie eines Bonifaz VIII. und damit die Suprematie der Kirche über den Staat nicht mehr mit sonderlich viel Nachdruck verteidigt wurde, so blieb doch die ständige Berufung auf Römer 13. Das Pauluswort von Gott als dem Ursprung aller Gewalt und das damit einhergehende Gehorsamsgebot

wurde konsequent dahingehend interpretiert, daß Fürsten und Könige ihre Macht direkt von Gott hätten und daß Revolutionen eine Auflehnung gegen Gott seien. Selbst Leo XIII. tat sich noch schwer mit der Volkssouveränität: Nach ihm können die Volkswahlen lediglich den Amtsträger bezeichnen (Designations-Theorie), aber keine Macht verleihen, analog zu den kirchlichen Patronatsrechten.

Erst als die Frage obsolet wurde, weil es in Europa praktisch keine regierenden Fürsten mehr gab, akzeptierte das Lehramt das Prinzip der Volkssouveränität. In einer Ansprache an die Sacra Romana Rota von 1945 formulierte dies Pius XII. wie folgt: «Wenn man sich andererseits die Hauptthese der Demokratie vor Augen hält, daß der ursprüngliche Träger der von Gott kommenden staatlichen Gewalt das Volk (und nicht etwa die «Masse») ist – eine These, die hervorragende christliche Denker zu allen Zeiten verfochten haben –, dann stellt sich der Unterschied zwischen der Kirche und dem Staat, auch dem demokratischen, immer klarer heraus» (Acta Apostolicae Sedis 37 [1945] 259).

Machtkontrolle – ein dem kirchlichen Denken fremdes Prinzip

Aufgrund des geltenden Kirchenrechts vereinigt der Papst in seiner Person die Fülle der gesetzgeberischen, rechtsprechenden und herrschenden Gewalt in der Kirche. Der Gegensatz zum rechtsstaatlichen Ethos der Machtkontrolle könnte nicht größer sein. So vermag es nicht zu verwundern, daß dies Auswirkungen hatte auf die Staatslehre: Thomas von Aquin, der sich in diesem Punkt eng an Aristoteles anlehnt, geht davon aus, daß die menschliche Gesellschaft wie jeder Organismus ein einigendes Prinzip brauche, um lebens- und funktionsfähig zu sein. Je größer die Einheit, um so besser sei das Funktionieren und damit die Realisierung des Staatszweckes, das Gemeinwohl gewährleistet. Die größte Einheit aber liege in der Einzelherrschaft, der Monarchie, und somit wäre die theoretisch beste Staatsform gefunden. Noch 1945 formulierte es Kardinal Journet in seinem Buch «Exigences chrétiennes en politique» (Paris 1945) genau gleich. Die hier gemeinte Monarchie ist natürlich nicht identisch mit einem autoritär-totalitären Regime. Das genannte Werturteil zeigt jedoch deutlich, daß die Qualität einer

Staatsform vorwiegend in Abhängigkeit gesehen wurde von ihrer theoretischen Möglichkeit, effizient, d. h. schnell und wenn möglich diskussionslos das Gemeinwohl zu verwirklichen. Das ein solchermaßen «effizientes» Regime ebenso wirksam das Gemeinwohl gefährden kann, wurde zwar nicht übersehen, war aber vor allem Anlaß, um die Regenten an das göttliche Gericht zu erinnern – so immer wieder bei Leo XIII. Fremd scheint diesem Denken zu sein, daß zum Gemeinwohl auch die subjektive Mitwirkung und Zustimmung der betroffenen Bürger zum konkreten Gemeinwohlprogramm gehören könnte.

Am wenigsten Schwierigkeiten scheinen sich beim *Legalitätsprinzip* zu ergeben. Rechtliche Strukturen sind der Kirche alles andere als fremd, und das umfangreiche Kirchenrecht ist jedenfalls für die kirchlichen Amtsträger nicht unverbindlich, mag es auch in weiteren Bereichen heute toter Buchstabe geworden sein, und mag auch der kirchliche Rechtsschutz im argen liegen.

Die Crux der Menschenrechte, insbesondere der Religionsfreiheit

Die Würdigung der Menschenrechte und besonders der Religionsfreiheit ist eines der eindrücklichsten Beispiele eines kirchlichen Positionswechsel. Von Gregor XVI. anfangs des 19. Jahrhunderts, wurden sie noch als Wahnsinnsidee gebrandmarkt, im Syllabus von 1864 verurteilt, von Pius XII. noch lediglich in bestimmten Situationen als *minus malum* tolerierbar erklärt und erst 1965 vom Konzil als in der Natur des Menschen wurzelnd feierlich als Grundrecht verkündet – selten ist ein Umdenken so deutlich sichtbar gemacht worden. Die kirchliche Lehre begriff bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts hinein nicht, daß in einem Staat nicht Ideen, sondern nur Personen Träger von Rechten sein können. Was möglicherweise als theologisches oder philosophisches Axiom richtig sein mag, daß nämlich der Irrtum kein Recht auf Dasein habe, daraus wurde ein staatliches Verhaltensprinzip abgeleitet und dem Staat entsprechend die Pflicht aufgebürdet, die einzig wahre Religion zu fördern. Konsequenterweise wurde von den nichtkatholischen Staaten Religionsfreiheit zugunsten der Katholiken verlangt, während ebenso konsequenterweise von katholischen Staaten verlangt wurde, den Nichtkatholi-

ken diese Religionsfreiheit nicht oder jedenfalls nur in einem sehr eingeschränkten Maße (Toleranz zur Vermeidung eines größeren Übels) zu gewähren.

Dieselbe Haltung findet sich gegenüber den meisten übrigen Menschenrechten: So verurteilt etwa Leo XIII. in seiner Enzyklika «*Libertas praestantissimum*» (1888) nicht die Rede- und Pressefreiheit an sich, sondern deren Zerrbild: «Es ist recht, daß die Autorität der Gesetze die Irrtümer eines ausschweifenden Geistes, die wahrhaftig eine Gewalttat sind gegen das unerfahrene Volk, ebenso unterdrückt wie ein durch offene Gewalt an Schwächeren verübtes Unrecht.» Ganz selbstverständlich wird hier vorausgesetzt, daß der Staat wisse, was Recht und Unrecht, was richtig und falsch, was Wahrheit und Irrtum sei.

Die Parallele zu autoritär-totalitären Regimes springt ins Auge, insbesondere zu solchen kommunistischer Observanz, die das Lippenbekenntnis zu den Menschenrechten und die Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki nicht daran hindert, für die Verbreitung von «Irrtümern» und Abweichungen von der «wahren Lehre Lenins» ebenso wie für kirchliche Publikationen die Pressefreiheit an Papiermangel scheitern zu lassen, um von dratischeren Sanktionen zu schweigen.

Unter Johannes XXIII. hat die katholische Kirche die Kehrtwendung vollzogen und Abschied genommen vom Konstantinischen Zeitalter, das dem Staat eine Aufgabe aufbürdete, die ihm nach heutigem Verständnis nicht zukommt. Die kirchliche Lehre hat sich wenigstens in den offiziellen Texten zur Einsicht durchgerungen, daß der moderne Staat der Neuzeit weltanschaulich neutral ist, daß es seine Aufgabe nicht sein kann, die katholische Kirche zu privilegieren, und daß die durch Konkordate oder sonstwie eingeräumten Sonderrechte ein Ärgernis sein können, so daß es gegebenenfalls gelte, darauf zu verzichten (*Gaudium et Spes*, Nr. 76). Gleichzeitig wandelte sich das Bild vom Staatsbürger, der diesen modernen Staat bevölkert, vom Schutzobjekt zum Rechtssubjekt, vom anleitungsbedürftigen Untertan zum Träger von Menschenrechten. Diese *kopernikanische Wende in der katholischen Auffassung vom Staat und vom Staatsbürger* ist erst wenige Jahrzehnte alt; nur wer die Last der Geschichte nicht erkennt und die Bürde der Tradition nicht begreift, wird sich wundern, daß der Angewöhnungsprozeß

der kirchlichen Praxis Zeit erfordert und daß die Distanznahme zum autoritär geführten Obrigkeitsstaat nicht immer überall leicht fällt. Die Parallele zu der innerkirchlichen Menschenrechtspraxis (*due process of law* – rechtliches Gehör!) dürfte unübersehbar sein.

1944 geboren. Studierte Rechtswissenschaft in Zürich und an der Gregoriana in Rom. Promovierte 1969 in Zürich mit einer Arbeit über «Katholische Kirche und Demokratie». Publiizierte anfangs der siebziger Jahre verschiedene Aufsätze im Konkordats- und allgemeinen Staatskirchenrecht. Seit 1972 als Rechtsanwalt in Zürich tätig. Anschrift: Waldschulweg 19, CH-8032 Zürich.

Jean-Marie Mayeur

Katholische Parteien,
christlich-demokratische
Parteien und katholische
Kirche

An der Seite der traditionalistischen oder konservativen Rechtsparteien sowie der liberalen, demokratischen, radikalen, sozialistischen und kommunistischen Parteien beherrschen die katholischen und christlich-demokratischen Parteien das politische Feld im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts. Ihr Einfluß hat sich in unserem Jahrhundert auf Lateinamerika ausgebreitet. Sie sind oder waren sehr lange Zeit «religiöse» Parteien; in unterschiedlichen Formen beriefen sich alle auf ein religiöses Bekenntnis oder auf christliche Grundsätze. Als Historiker möchte ich hier einige Gedanken über die Beziehungen dieser Parteien zur katholischen Kirche vortragen; sie sind verwickelter als man es sich zuweilen vorstellt.

Definitionen

Vielleicht wird es gut sein, zur Aufhellung der Sache von Definitionen auszugehen. Der Begriff «christlich-demokratische Partei» bereitet zwar keine besonderen Schwierigkeiten; dagegen kann die Bezeichnung «katholische Partei» als ungenau, ja sogar als polemisch zurückgewiesen werden. Man könnte mit gutem Recht bemerken, daß die deutsche Zentrumspartei tatsächlich jeg-

liche konfessionelle Benennung abgelehnt und Windthorst unermüdlich auf diesem Punkt bestanden hatte. Dennoch lassen sich mehrere Gründe dafür ins Feld führen – und es sind nicht nur Bequemlichkeitsgründe –, auf den Ausdruck «katholische Partei» zurückzugreifen. Denn dieser Begriff hat den großen Vorteil, eine viel weitere und komplexere Wirklichkeit in sich zusammenzufassen, als es der Begriff «christlich-demokratische Partei» vermag, der sich übrigens nur allmählich durchsetzt und beispielsweise weder auf die belgische noch auf die holländische katholische Partei paßt. Eine vergleichende Untersuchung darf sich also nicht einzig und allein auf die Christdemokratie beschränken, die in der Tat nur Teil einer umfassenderen Wirklichkeit ist.

Der Begriff «katholische Partei» wurde zu seiner Zeit nicht nur von den Gegnern dieser Parteien verwendet, sondern sehr oft auch von den eigenen Parteiführern selbst. Zwar führte die Deutsche Zentrumspartei keine konfessionelle Benennung; die im Großherzogtum Baden Ende der sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts entstandene Katholische Volkspartei dagegen zeigte ihre konfessionelle Zugehörigkeit ganz offen. Schließlich muß gesagt werden: Wenn auch der Begriff «katholische Partei» tatsächlich nicht immer angewandt und manchmal durch diese politischen Formationen selbst zurückgewiesen wird, so gibt er doch die Wirklichkeit mit größerer Treue wieder, so wie sie von den Zeitgenossen erfahren und erfüllt wurde und sich dem Historiker aufdrängt. Darum mag es gerechtfertigt erscheinen, auf die Bezeichnung «katholische Partei» zurückzukommen als auf eine Wirklichkeit, die übrigens vor allem auf das 19. Jahrhundert zutrifft, während der Aufschwung der christlich-demokratischen Parteien in das 20. Jahrhundert gehört.