

Die Frage der Revision des Jesuitenartikels und des  
Klosterartikels der Bundesverfassung

von Professor Dr. Werner Kägi, Zürich

1. Das Begehren auf Vorbereitung der Revision der konfessionellen  
Ausnahmeartikel:

Die Legitimität und Rechtmässigkeit des Jesuitenartikels und des Klosterartikels waren von allem Anfang an, d.h. schon 1848 bzw. 1874, umstritten. Ihre Rechtmässigkeit und die Zweckmässigkeit wurden nicht nur von katholischer Seite, sondern auch von bedeutenden Gelehrten und Politikern aus dem nicht-katholischen bzw. protestantischen Lager verneint. Eine Volksinitiative auf Revision ist bisher noch nie ergriffen worden und die wenigen parlamentarischen Vorstösse (nach dem 1. Weltkrieg insbes. die Motion Musy, 1919 erheblich erklärt, 1947 bei der "grossen Säuberung" der pendenten Motionen abgeschrieben), wurden nicht weitergetrieben, da man offensichtlich die Zeit für einen Volksentscheid noch nicht als reif erachtete.

Die Motion von Moos vom 24. Juni 1954 - von sämtlichen Mitgliedern der "katholisch-konservativen Gruppe" des Ständerates mitunterzeichnet -, wurde vom Bundesrat ein Jahr später, am 24. Juni 1955, als Postulat angenommen.

2. Der Auftrag an den Gutachter:

Der Auftrag des Bundesrates vom 12. Mai 1959 ging dahin, die Frage der Aufhebung der Artikel 51 und 52 zu prüfen und zwar "in einem eingehenden Bericht, der sich mit den geschichtlichen, staatsrechtlichen, kirchenrechtlichen und staatspolitischen Gesichtspunkten auseinandersetzen hat". Ist also sachlich eine sehr umfassende Ueberprüfung gefordert, so wurde der Auftrag - in Uebereinstimmung mit der Motion von Moos - auf die Artikel 51 und 52 (Jesuitenartikel und Klosterartikel) begrenzt.

Nicht behandelt werden demgemäss in diesem Gutachten der Schächtartikel (BV Art. 25bis), der ebenfalls zu den konfessionellen Ausnahmeartikeln zu zählen ist, weiter die Frage der Errichtung von Bistümern (BV Art. 50 Abs. 4) und der Ausschluss der Geistlichen von der Wählbarkeit in den Nationalrat (BV Art. 75), deren Revision in den letzten Jahren ebenfalls diskutiert worden ist. Und vollends fiel nicht unter den Auftrag die Ueberprüfung der Verhältnisordnung von Kirche und Staat insgesamt.

Die Begrenzung auf die Artikel 51 und 52, die allerdings die weitaus grössten Problemkomplexe darstellen, war nicht nur sachlich gerechtfertigt, sondern auch klug.

3. Der geschichtliche Ursprung der beiden Ausnahmeartikel:

Der Jesuitenartikel (BV Art. 58 der Verfassung von 1848) ist ein Niederschlag der Sonderbundswirren; seine Verschärfung (BV Art. 51 der Verfassung von 1874) und der Klosterartikel (BV Art. 52) gehen zurück auf den sog. "Kulturkampf".

Man wird den Schöpfern des Bundesstaates - den man als die "glücklichste Tat der neueren Schweizergeschichte" bezeichnet hat - auch im Rückblick zubilligen, dass sie von der Sorge um die Erhaltung der neuen Gründung umgetrieben waren. Auch grosse katholische Führer, u.a. Anton Philipp von Segesser, haben das Verbot von 1848 als politisches Faktum, als "Recht des Siegers" hingenommen. Dagegen hat sich auf Grund der neueren historischen Forschung der Zweifel verstärkt, ob es rechtlich notwendig und legitim war. Diese Frage stellt sich vor allem auch hinsichtlich der Perpetuierung, Verschärfung und Ausweitung durch die Art. 51 und 52 der BV von 1874. Die verfassungspolitische Frage aber haben wir auf Grund der heutigen Tatsachen und Wertungen zu entscheiden.

4. Die verfassungspolitische Frage: Sind diese beiden Artikel heute rechtlich noch begründbar?

Es sind die grundlegenden Fragen: Sind sie noch gerecht? Sind sie im Rahmen unserer freiheitlich-rechtsstaatlichen Grundordnung rechtlich noch haltbar (das Problem der Ausnahmeartikel)? Sind sie

noch praktikables Recht? Sind sie allenfalls politisch (als Gebot der Staatsraison) auch heute noch notwendig?

Die Zahl der Vorwürfe gegen die Orden und Klöster, vor allem gegen den Jesuitenorden, ist Legion. Wir haben sie im Gutachten in einem umfassenden Inventar zusammengestellt.

Wir haben versucht, diese Vorwürfe, die auch in der Gegenwart - vor allem in der Pamphletliteratur - z.T. hartnäckig festgehalten werden, zu überprüfen. Dieser Aufgabe werden mehrere hundert Seiten des I. Teils des Gutachtens gewidmet sein, das zudem bestrebt ist, die historischen und aktuellen Unterlagen, die für die selbständige Beurteilung und Nachprüfung unserer Urteile nötig sind, darzustellen bzw. nachzuweisen.

Die Würdigung der Vorwürfe, die gegenüber dem Jesuitenorden und den ihm "affilierten Gesellschaften" wie gegenüber den übrigen Orden und Klöstern erhoben worden sind, hat ergeben, dass ein Grossteil dieser Vorwürfe (vielfach gegen alle Evidenz, gegen eindeutige Beweise behauptet) sachlich überhaupt nicht haltbar sind; dass viele Vorwürfe eigentlich nicht die Jesuiten und Klöster, sondern die römisch-katholische Kirche betreffen; dass andere Vorwürfe rechtlich nicht relevant sind (und im Ergebnis zu rechtsstaatlich unhaltbaren Gesinnungsdelikten führen); dass weitere Vorwürfe nur historisch (z.T. in einer fernen Vergangenheit) begründet waren.

Was ist nun das Fazit der Würdigung dieser Vorwürfe? Wir haben es im III. Teil unseres Gutachtens - der Ihnen heute übergeben worden ist - zu ziehen versucht.

5. Verfassungspolitische Folgerungen auf Grund der Würdigung der Vorwürfe:

a) Die Art. 51 und 52 widersprechen der Gerechtigkeit:

Da nicht nachgewiesen werden kann, dass die Klöster und Orden und insbes. die Jesuiten, heute unsere staatliche Ordnung gefährden oder den konfessionellen Frieden stören, sind die bestehenden Verbote bzw. Beschränkungen ungerecht, fehlt ihnen die Legitimität.

- b) Die Art. 51 und 52 widersprechen den Grundnormen der Bundesverfassung:

Weil die Ausnahme von jenen Grundnormen sachlich nicht gerechtfertigt ist, stehen sie im Widerspruch zu grundlegenden Verfassungsnormen (Religionsfreiheit, Niederlassungsfreiheit, Rechtsgleichheit usw.) und sind deshalb nicht nur ungerecht, sondern auch rechtswidrig. Da eine Gruppe von Menschen, ohne die Möglichkeit des Gegenbeweises und ohne Prüfung der Schuldvorwürfe, ein für alle Mal als Feinde des Staates und des konfessionellen Friedens stigmatisiert werden, handelt es sich um rechtsstaatswidrige Ausnahmenormen.

- c) Die Art. 51 und 52 widersprechen heute auch dem Völkerrecht:

Sie widersprechen der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (insbes. den Art. 9 und 14); sie werden auch der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1966 angenommenen Universalen Konvention betr. die zivilen und politischen Rechte widersprechen, wenn sie in Kraft treten wird.

- d) Die Artikel 51 und 52 widersprechen weiter dem Gebot der politischen Zweckmässigkeit:

Wurden sie 1848 bzw. 1874 mehrheitlich als politisch notwendig oder doch wenigstens als politisch zweckmässig anerkannt, so wurden sie in der Folge als diskriminierende "Ausnahmeartikel" mehr und mehr zu einer Quelle des Malaise, ja der Verbitterung.

- e) Die Artikel 51 und 52 widersprechen auch der Anforderung der Praktikabilität:

Der "jesuitische Geist", der "Ultramontanismus" und "militante Konfessionalismus", die mit den Normen gegen die Jesuiten und Klöster getroffen werden sollten, lassen sich durch rechtliche Verbote nicht oder nur in einem sehr begrenzten Umfange bannen. Verfassungssätze, die in dieser Weise ungerecht, verfassungs- und völkerrechtswidrig, politisch unzweckmässig und nicht mehr

praktikabel geworden sind, müssen aus der Rechtsordnung ausgemerzt werden.

6. Auswege zur Aenderung bzw. Beseitigung von Art. 51 und 52?

Da der normale Weg der Revision lange Jahrzehnte hindurch aussichtslos war, hat man für die Ausmerzung der Ausnahmenormen, deren Ungerechtigkeit und Rechtswidrigkeit mit der Entwicklung des Rechtsstaates und des Völkerrechtes immer deutlicher und bedrängender geworden ist, nach allerlei Auswegen gesucht. Im Laufe der Jahre sind insbesondere die folgenden "Lösungen" vorgeschlagen und diskutiert worden:

- a) Abschwächung oder Nichtanwendung durch eine "weitherzige Praxis"?
- b) Stillschweigende Aufhebung infolge des Entfallens der Gerechtigkeit, der Rechtmässigkeit und Praktikabilität?
- c) Hinfälligkeit infolge Widerspruchs zum Naturrecht?
- d) Ungültigkeit infolge Widerspruchs zum Völkerrecht?
- e) Suspendierung der unhaltbar gewordenen Artikel?

So krass der Ausnahmecharakter der Art. 51 und 52 im Blick auf unseren Rechtsstaat und das Völkerrecht heute geworden ist, so verständlich auch die vorgeschlagenen Lösungen erscheinen mögen, so sind sie doch unter dem Regime der geschriebenen Verfassung unzulässig. Es handelt sich um unmögliche Möglichkeiten.

7. Der einzige legitime und legale Weg zur Aenderung bzw. Beseitigung von Art. 51 und 52: die förmliche Verfassungsrevision:

Der legale und legitime Verfassungsgesetzgeber (Volk und Stände) muss darüber entscheiden. Dabei sind vor allem folgende Möglichkeiten zu prüfen: Die Aufhebung bzw. Aenderung kann erfolgen

- im Rahmen einer Totalrevision;
- im Rahmen einer umfassenden Partialrevision, welche eine Gesamtbereinigung der Verhältnisordnung von Kirche und Staat versucht;
- im Rahmen einer Partialrevision, welche die volle Religions-

- freiheit anstrebt, d.h. neben den Art. 51 und 52 auch den Art. 25bis, den Schächtartikel, miteinbeziehen würde;
- im Rahmen einer Partialrevision, welche sich auf die Art. 51 und 52 beschränkt.

Eine eingehende Prüfung der verschiedenen Möglichkeiten (vgl. 3. Kapitel des vorliegenden III. Teiles des Gutachtens) führt uns eindeutig zur Bevorzugung einer auf die Art. 51 und 52 begrenzten Partialrevision. So verlockend die oft postulierte "totale Flurbereinigung" erscheinen mag, die nüchterne Ueberlegung angesichts dieser heiklen Materie rät entschieden zu solcher Begrenzung, die nicht nur eine klare Fragestellung in der Volksabstimmung, sondern auch eine intensivere Aufklärung ermöglicht.

8. Ersatz für die Ausmerzung der Art. 51 und 52: Toleranzartikel und verstärkter Staatsschutz?

Gegenüber den Vorschlägen, die aus Vorsicht oder aus abstimmungstaktischen Gründen Lösungen postulieren, die über die allgemeinen Schranken unserer Verfassungsordnung hinaus noch gewisse Begrenzungen aus den Art. 51 und 52 beibehalten wollen, möchten wir eine ganze Lösung vorschlagen: die Ausmerzung der Ausnahmeartikel. Sie ist rechtlich gerechtfertigt. Jede halbe Lösung dagegen wird das Malaise weitermotten lassen.

Für den Fall einer solchen ganzen Lösung stehen drei Möglichkeiten zur Diskussion:

a) ein umfassender Toleranzartikel?

Dieses Postulat meint irgendwie eine Grundsatzerklärung bzw. Grundnorm über das Zusammenleben verschiedener Religionen und Konfessionen in einer freien Gemeinschaft. Ein solcher Toleranzartikel scheint sich - als Schlussstein einer langen Entwicklung und als Programm für den künftigen Weg - geradezu aufzudrängen. Die Toleranz ist eine Lebensbedingung unseres vielgestaltigen, gegensatzreichen Gemeinwesens.

Kritisch ist zu einem solchen Toleranzartikel folgendes zu bemerken: Politisch handelt es sich zwar bei der Ausmerzung

der konfessionellen Ausnahmeartikel um einen Akt der Toleranz; rechtlich aber geht es nicht nur um einen Anspruch auf Toleranz, sondern um den Rechtsanspruch auf allgemeine und gleiche Freiheit, um die volle Religionsfreiheit. Toleranz kann man nicht durch Rechtsnormen bewirken. Ein solcher Toleranzartikel ist rechtlich nicht nötig und dem nüchternen Stil unserer Verfassung auch nicht gemäss.

b) eine Verstärkung des Staatsschutzes?

Eine sachliche Prüfung führt zum Ergebnis, dass bei der Ausmerzung der konfessionellen Artikel weder ein neues "wirksames Staatsschutzgesetz" noch sonst eine Verstärkung der staatlichen Kompetenzen zum Schutz der öffentlichen Ordnung und des konfessionellen Friedens, wie sie vielfach ängstlich postuliert wird, nötig ist.

c) eine klarere Ordnung der bestehenden Kompetenzen:

Vgl. dazu den nachfolgenden konkreten Vorschlag!

9. Der konkrete Revisionsvorschlag:

Das grosse Ziel der Revision ist negativ: die Ausmerzung der heute als ungerecht, rechtsstaatswidrig und unzweckmässig zu qualifizierenden Ausnahmebestimmungen der Art. 51 und 52, und positiv: die Herstellung der vollen Religionsfreiheit auch für die Gesellschaft Jesu und ihre Glieder wie für die anderen betroffenen Orden und Klöster.

Der konkrete Revisionsvorschlag, der im 5. Kapitel des III. Teiles (vgl. S. 47) formuliert und begründet wird, basiert auf folgenden grundlegenden Ueberlegungen:

- a) Er beschränkt sich -- gemäss dem Postulat von Moos und dem Auftrag des Bundesrates an den Gutachter -- auf den Jesuitenartikel und den Klosterartikel.

- b) Er erstrebt eine völlige Ausmerzung dieser beiden Ausnahmeartikel, d.h. eine Beseitigung der rechtsstaatswidrigen Diskriminierung der Jesuiten, der "affiliierten Gesellschaften" und der übrigen betroffenen Orden und Klöster.
- c) Er geht davon aus, dass auch inskünftig die öffentliche Ordnung und der konfessionelle Friede wirksam geschützt werden müssen, aber nicht mehr nur gegen bestimmte Gruppen (Jesuiten und andere Orden) oder bestimmte Institutionen (Klöster), sondern gegen jeden Störer (in abstrakter Umschreibung).
- d) Er hält dafür, dass die bestehenden Kompetenzen zum Schutze der öffentlichen Ordnung und des konfessionellen Friedens grundsätzlich ausreichend sind. Der neue Art. 51 (vgl. S. 49) bringt eine leichte Ausweitung der Kompetenzen, im Wesentlichen aber lediglich eine Klärung bestehenden Rechtes.

Für die notwendigen Massnahmen zur Handhabung der öffentlichen Ordnung und des konfessionellen Friedens sollen auch in Zukunft primär die Kantone, subsidiär der Bund zuständig sein.

Ein künftiges Verbot einer Vereinigung oder Institution, die dauernd die öffentliche Ordnung oder den konfessionellen Frieden stört, müsste durch Bundesbeschluss erfolgen.

Unsere Ordnung würde durch die vorgeschlagene Revision nicht nur nicht angetastet und geschwächt, sondern im Gegenteil gefestigt.

10. Möglichkeit und Voraussetzungen einer Revision der Ausnahmeartikel:

Die Notwendigkeit einer Revision der Ausnahmeartikel wird im vorliegenden Gutachten eindeutig bejaht und ausführlich begründet. Wie steht es aber mit der Möglichkeit einer solchen Revision?

Einerseits weisen eine Reihe von Wandlungen und Entwicklungstendenzen auf eine bedeutsame Entspannung der konfessionellen Situation in der Schweiz. Der Wille zur Toleranz, zur Verstän-



digung und zur Zusammenarbeit ist gewachsen. Andererseits erinnerten uns verschiedene Ereignisse und Reaktionen in den letzten Jahren aber auch stets wieder neu daran, wie labil diese Situation noch ist, wie leicht die tief eingewurzelten Vorurteile immer wieder geweckt werden können und wie rasch sich das Misstrauen gegen die Jesuiten und z.T. auch gegen die Klöster immer wieder mobilisieren lässt.

Die Vorbereitung einer kommenden Volksabstimmung erfordert jedenfalls eine lange, gründliche Aufklärung und ein offenes Gespräch. Ein wichtiger Dienst, zu dem auch dieses Gutachten beitragen möchte, beruht darin, in dieser verfassungspolitischen Entscheidung der sachlich richtigen Fragestellung gegenüber vielerlei Verfälschungen den Weg zu bereiten:

- Es geht um die Frage der Berechtigung von Verbotsnormen gegen die Jesuiten und die Klöster, nicht um eine Demonstration gegen den römischen Katholizismus oder den "politischen Katholizismus";
- es geht um eine Frage des Rechtes, nicht der politischen Sympathie oder Antipathie;
- es geht um eine Entscheidung auf Grund der heutigen Situation, nicht über (alte) historische Vorwürfe.

Die entscheidende Aufgabe aber wird sein: die Weckung und Festigung des Vertrauens in weiten Volkskreisen.

Gestatten Sie mir zum Schluss noch zwei Bemerkungen:

11. - Die eine im Blick auf die lange Verzögerung in der Erstattung des Gutachtens:

Sie geht einzig und allein auf Gründe zurück, die in der Sache bzw. in meiner Person liegen und für die ich die Verantwortung tragen muss. Ich habe mich über den Umfang der Arbeit lange getäuscht. Klar war mir von Anfang an das Eine: Wenn man jetzt

das nachholen wollte, was 1848 und 1874 und auch in der Folgezeit versäumt worden war, nämlich die Frage der "konfessionellen Ausnahmeartikel" aus Polemik, Mythos und Vorurteil herauszulösen und möglichst objektiv zu überprüfen, dann musste man auf die riesige Literatur und auf die Quellen zurückgreifen. Die Literatur nicht nur über jeden Orden, sondern auch über einzelne Fragen - das Leben des Ignatius von Loyola, die Exerzitien, die Gelübde, die Ordensverfassung, den Gehorsam, die Autorität usw. - füllt ganze Bibliotheken. Mein Fehler war es, dass ich diesen grossen Auftrag, dem man sich hätte hauptamtlich zuwenden müssen, im Nebenamt zu bewältigen versuchte. Krankheit und starke Arbeitsüberlastung haben das Ihre zur Verzögerung beigetragen. Darüber habe ich dem Bundesrat ausführlichen Aufschluss gegeben.

Gegenüber verschiedenen Verdächtigungen und Spekulationen über "andere Gründe" und "Hintergründe" der Verzögerung kann ich nur einfach und schlicht feststellen: Es gab und gibt keinerlei solche Gründe, insbesondere auch keine Weisungen, Interventionen, Behinderungen oder gar Pressionen und Drohungen, weder von Seiten von Behörden und Parteien, noch von Seiten der Klöster und Orden, der Gesellschaft Jesu und der Kirche.

Der Bundesrat liess dem Gutachter in der Sache eine vollkommene Freiheit. Der Auftrag ging einzig und allein dahin, die beiden grossen Fragenkomplexe umfassend abzuklären.

Im übrigen darf ich darauf hinweisen, dass man wohl auch dann, wenn das Gutachten einige Jahre früher erstattet worden wäre, mit der Behandlung der Frage hätte zuwarten müssen, um einige für die ganze Beurteilung äusserst wichtige Stadien der Entwicklung abzuwarten: das Zweite Vatikanische Konzil (insbesondere etwa das Dekret "Perfectae caritatis" über die zeitgemässe Erneuerung des Ordenslebens), die 31. Generalkongregation der Gesellschaft Jesu von 1965/66 und die bedeutsamen Auseinandersetzungen in der katholischen Kirche und im Jesuitenorden der

letzten Jahre. Ich erwähne dies nicht zu meiner Entschuldigung, und doch war es mir eine gewisse Entlastung.

12. - Die andere Bemerkung gilt dem Ausblick auf die grosse Aufgabe, die uns bevorsteht:

Es handelt sich ohne Zweifel um eine der schwierigsten Partialrevisionen seit 1874. Zwar liegt die Schwierigkeit hier nicht in der Komplexität der Fragestellung und der rechtlichen Neuordnung, wie etwa bei der Revision der Wirtschaftsartikel oder der Bundesfinanzreform. Die rechtliche Lösung ist grundsätzlich sehr einfach. Die Schwierigkeit liegt hier in einer Reihe von tief eingewurzelten Vorurteilen, die den Weg der Revision bis heute blockierten.

Man kann auch heute noch viele Stimmen hören, die glauben, dass man vergeblich gegen diese Vorurteile ankämpfe und dass eine Abstimmungskampagne höchstens eine Verschärfung der konfessionellen und politischen Gegensätze bewirken werde. Ich halte solche pessimistische Resignation für ebenso deplaziert wie einen leichten Optimismus.

Lassen Sie mich zum Schluss das Fazit eingehender Untersuchungen und langen Nachdenkens in einige schlichte Sätze zusammenfassen: Der Jesuitenartikel und der Klosterartikel der Bundesverfassung sind ungerechte und rechtsstaatlich unhaltbare Ausnahmebestimmungen. Ihre Beseitigung erfordert - täuschen wir uns nicht - einen langen Kampf ums Recht. Dieser Kampf ums Recht könnte - unrichtig geführt - allerdings eine Verschärfung der Gegensätze bewirken. Er kann aber - richtig geführt - auch den Weg zu grösserer Freiheit, Gerechtigkeit und Toleranz bereiten. Und wäre ein solches grundsätzliches Ringen nicht auch ein wertvolles Korrektiv in einer Zeit, wo sich der Kampf so oft nur um wirtschaftliche Fragen dreht?

Das vorliegende Gutachten verfolgt nur eine Absicht: die rechtliche Lösung zu zeigen und den Weg zu einer sachlichen Auseinandersetzung anzubahnen.

17.11.1969

EIDG. DEPARTEMENT DES INNERN  
Informationsdienst