

Die Politische Klausel der Konkordate

Von
Joseph H. Kaiser



Duncker & Humblot · Berlin

Joseph H. Kaiser

Die Politische Klausel der Konkordate

Die Politische Klausel der Konkordate

von

Dr. jur. Joseph H. Kaiser



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN - MÜNCHEN

Alle Rechte vorbehalten

**Verlag von Duncker & Humblot, Berlin und München. B 234 ISB, Berlin
Gedruckt 1949 von Buch- und Kunstdruckerei Gustav Ahrens, Berlin N 65**

Meinem Bruder

Heinrich Kaiser

† 2. April 1943

aufs Grab

I N H A L T

	Seite
Vorwort	7
Einleitung: Staat und Bischofsamt	11
A. Historischer Standort und Begriff der Politischen Klausel	
I. Die persona minus grata	28
1. Rechtsquellen	28
2. Inhalt und Rechtswirkung	29
3. Verfahren	34
II. Ideelle und politische Entwicklungslinien im 19. Jahrhundert und die Ausbildung des staatlichen Erinnerungsrechts	37
1. Der Liberalismus	39
2. Staatliche Mitwirkungsrechte im Zeitalter des Parlamentarismus	43
3. Der Apostolische Stuhl — eine Großmacht — Einschränkung der Mindergenehmheit durch Gregor XVI.	48
III. Begriff der Politischen Klausel	
1. Terminologische Verschiedenheiten	56
2. Abgrenzung	58
a) Die nominatio regia	59
b) Das Veto	59
IV. Das politische Erinnerungsrecht in den Konkordaten	
1. Die ältesten Politischen Klauseln	63
2. Übersicht über die Politischen Klauseln der großen Konkordatsära	69
V. Die Rechtslage des Dritten Reiches	
1. Reichskonkordat und Länderkonkordate	75
2. Die dem Reich seit 1938 angegliederten Gebiete — Das Schicksal der Konkordate im Fall der Staatensukzession .	77
VI. Zur deutschen Konkordatslage der Gegenwart	90
B. Die Rechtsnatur der Politischen Klausel	
I. Die inhaltliche Seite des politischen Erinnerungsrechts	
1. Bedenken „politischer Art“	99
a) Grundsätzliches	100
b) Die Tatbestände des tschechoslowakischen Modus vivendi (Art. IV Abs. 2)	103
c) „Verfassung“ und „Sicherheit“	103
d) Bedeutung dieser authentischen Interpretation für die Auslegung sämtlicher Politischen Klauseln	107
e) Stellungnahme des Fachschrifttums	109
f) Das jeweils „Staatspolitische“ als Individuationsprinzip der politischen Bedenken	110

	Seite
g) Die Politische Klausel — eine Generalklausel	115
h) Die Deutung Werner Webers	117
i) Exkurs: Zur Totalität des Politischen	121
k) Zur weiteren Aufhellung: Die staatlichen Bischofseide	127
2. Bedenken „allgemeinpolitischer Natur“	135
3. Bedenken „nicht parteipolitischer Art“	138
4. Quis iudicabit?	146
5. Begründungspflicht des Staates	151
6. Die Fälle Aachen (1938) und Fulda (1936)	158
II. Die Rechtsfolgen der staatlichen Erinnerung	172
1. Verbindliche Einspruchs-(Veto-)rechte der Staaten	176
insbesondere: Die spanische Regelung 1941	181
2. Eindeutig unverbindliche Erinnerungsrechte	186
insbesondere: Das Reichskonkordat 1933	187
3. Die Tragweite der übrigen Politischen Klauseln	194
4. Keine Exequaturfunktion der staatlichen Bischofseide ..	196
5. Die Freundschaftsklausel	199
C. Zusammenfassende Würdigung der Politischen Klausel	202
Akten zu den Fällen Aachen und Fulda	207
Schrifttum	228

Vorwort

Der Kampf zwischen Papsttum und Kaisertum, der die große Tragik unserer mittelalterlichen Geschichte ausmacht, war auf weiten Strecken ein Streit um die Investitur der Bischöfe. Wenn im Laufe der Jahrhunderte auch weitere Reibungspunkte hinzutraten, die Fronten sich verschoben, die Spannungen sich verschärften und die Kampfweisen wechselten, so steht doch auch in der Neuzeit das Bischofsamt im Brennpunkt kirchenpolitischer Auseinandersetzungen. Und wenn Staat und Kirche gemeinsame Formen fruchtbringenden oder wenigstens erträglichen Zusammenlebens suchen und in beiderseitigen Übereinkünften die Streitpunkte zu vermindern trachten, ist es wiederum die Besetzung der Bischofsstühle, die sich besonders eingehender Regelung erfreut.

Der kirchenpolitischen Bedeutung dieser Frage entspricht die Vielzahl rechtswissenschaftlicher Arbeiten, die dieses Thema zum Gegenstand geschichtlicher und systematischer Forschung gemacht haben¹. Im deutschen Sprachkreis sind es in neuerer Zeit besonders M ö r s d o r f², W e b e r³ und in größerem Zusammenhang L i n k⁴, die sich unter Berücksichtigung auch des außerdeutschen Schrifttums um eine Klärung der einschlägigen Bestimmungen der Konkordate bemüht haben. Vor allem hat Werner W e b e r das Verdienst, die allgemeine und spezielle Literatur, besonders die deutsche und italienische, in größtem Umfang herangezogen und ausgeschöpft zu haben. Auf seiner scharfsinnigen und inhaltsreichen Studie baut

¹ Schon Ulrich S t u t z traf zu Beginn (S. 3) seines Bischofswahlrechts (1909) die Feststellung, daß kaum ein anderer Gegenstand aus dem Grenzgebiet von Staat und Kirche die kirchenrechtliche und staatskirchenrechtliche Literatur des 19. Jahrhunderts in so hohem Maße beschäftigt habe wie das Recht der Bischofswahl und die staatlichen Mitwirkungsbefugnisse.

² Besetzungsrecht, 1933.

³ Die politische Klausel, 1940.

⁴ Die Besetzung der kirchlichen Ämter, 1942.

die vorliegende Arbeit auf. Die Schrift Webers zeichnet sich im übrigen dadurch aus, daß sie sich entschieden von der herrschenden, von Weber ein wenig summarisch sogenannten „vaticanischen Jurisprudenz“ abhebt und sich mit Nachdruck und sozusagen kontrapunktisch zum Wortführer der staatlichen Belange macht⁵; die nicht immer eindeutigen Konkordatsbestimmungen bieten dazu nicht selten fruchtbare Ansatzpunkte.

So ist eine spannungsreiche Diskussion entstanden, zu der die vorliegende Untersuchung einen selbständigen Beitrag zu leisten gedenkt. Dabei setzt sie sich ihrerseits von den mitunter sehr antithetisch wirkenden Darlegungen Webers ab, besonders wo sich diese zu unserer Meinung nach ungerechtfertigter Polemik gegen die Römische Kurie und die überkommene Rechtsauffassung zuspitzen⁶.

Dem Begriff des Politischen in der Politischen Klausel gehört unser besonderes Interesse. Er figuriert in sämtlichen modernen Konkordaten und hat also die Situation eines totalitären Führerstaates ebenso konkret zu meistern wie die einer liberalen Demo-

⁵ Was Weber nicht gehindert hat, in anderen Abhandlungen staatliche und kirchliche Befugnisse sehr sachlich gegeneinander abzuwägen (z. B. in der Studie „Das Nihil obstat“ in Zeitschr. ges. Staatsw. 99, 1939, S. 193 ff. und neuerdings in der Schrift „Die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften“, Stuttgart 1948, die mit großer Sicherheit und Überzeugungskraft die wohlfundierte Rechtsstellung der Kirchen herausstellt) oder sich mit bemerkenswertem Mut durch Eintreten für gewisse Rechte der Kirche gegenüber nationalsozialistischer Willkür zu exponieren.

⁶ So wenn Weber beispielsweise in seiner Politischen Klausel, S. 10, den Vatikan als einen „großen Gewinner“ des Ersten Weltkrieges den am Kriege nicht oder nur mittelbar beteiligten Mächten zurechnet, die sich „aus dem Zusammenbruch der Mittelmächte . . . ihren Anteil zu sichern wußten“, der Vatikan zwar nicht in Gestalt von territorialen Grenzverschiebungen oder Tributleistungen, sondern in der von Weber damit verglichenen („Gewinner“!) Form einer Verbesserung des kirchlichen Rechtsstandpunktes innerhalb der staatskirchenrechtlichen Beziehungen.

Über die allgemeine Berechtigung solcher Vorwürfe gegen die Kurie, mit denen „der Kern der Sache und der innerste Grund ihrer Haltung“, die in „positiver Neutralität“ gegenüber allen Staaten besteht, nicht getroffen wird, vgl. die grundsätzlichen Ausführungen des Protestantens Ulrich Stutz, Päpstliche Diplomatie, S. 71 Anm. 9.

Über die nicht selten aggressive Ausdrucksweise Webers beklagt sich u. a. Petroncelli: „... per lo meno stupore mi reca il tono in cui il giudizio mio è stato non criticato, chè argomenti giuridici non sono portati, ma vorrei dire beffato, se la parola non fosse troppo forte, da un collega straniero Werner Weber . . . con uno stile pungente . . .“ (Polemica, aaO. S. 6).

Nichtsdestoweniger verdient es nachdrücklich festgestellt zu werden, daß die wissenschaftlichen Intentionen dieses angesehenen Rechtslehrers über jeden Zweifel erhaben sind.

kratie. Das gibt ihm eine ungeheure Komplexibilität, und es ist kaum verwunderlich, daß, wo immer es sich um das politische Bedenkenrecht eines totalitären Regimes handelt, er zu einer entsprechenden Deutung tendiert. Sie gilt es auf ihre historische und systematische Berechtigung zu überprüfen. Auch dürften wir heute, da zu der uralten Geschichte des Begriffs des Politischen ein neues Kapitel geschrieben wird, imstande sein, in der Erkenntnis dieses erregenden Gegenstandes und seiner ruhelosen Dialektik fortzuschreiten.

Profanes Öffentliches Recht und Kirchenrecht, auf deren Arbeitsbereich gleicherweise der Schatten des Politischen fällt, sind auf eine fruchtbare gegenseitige Fühlungnahme angelegt. In den Begriffen des *ius utrumque* und des Staatskirchenrechts hat das einen mehr als symbolischen Ausdruck gefunden. Die Politische Klausel ist eine typische konkordatäre Rechtsfigur aus dem Grenzgebiet von Staat und Kirche und auf dem eingangs gekennzeichneten Spannungsverhältnis aufgebaut. Die Voraussetzungen ihrer wissenschaftlichen Erkenntnis sind deshalb aus beiden Gebieten, Kirchenrecht und Staatsrecht, zu entnehmen, zu denen noch das Völkerrecht tritt, aus dessen Normen die jeweilige Geltung oder Nichtgeltung konkordatären Rechts abzuleiten ist⁷.

Solange nicht staatliche oder kirchliche Archive in größerem Umfang erschlossen werden und dadurch die Besetzungspraxis der letzten zweieinhalb Jahrzehnte in deutlicherem Licht erscheint, kann es nicht die Aufgabe sein, Neuigkeiten zusammenzutragen. Trotzdem hoffen wir, durch die mühsam ermittelten Details des „Falles Fulda“ (1936) und des „Falles Aachen“ (1937/38), der ersten veröffentlichten Präzedenzfälle zur Politischen Klausel, auch von seiten der positiven Rechtserfahrung wesentliche Beiträge zur Erkenntnis des staatlichen Bedenkenrechts erbracht zu haben.

Die Ausarbeitung wurde erschwert durch die zeitbedingte Unmöglichkeit, Fachschrifttum, besonders des Auslandes, in größerem Umfang heranzuziehen. Soweit die bedeutendsten Lehrmeinungen mir nicht im Original, sondern nur mittelbar (referiert) in Veröffentlichungen jüngeren Datums (bis 1942) zugänglich waren, war eine breitere Auseinandersetzung aus naheliegenden Gründen nicht möglich. Dieser schmerzliche Verzicht zwang zu einer mehr linearen

⁷ mit der unten S. 12 Anm. 4 aE. und S. 82 ff. besprochenen Einschränkung.