

# MÜNCHENER THEOLOGISCHE ZEITSCHRIFT

6. Jahrgang

1955

Nummer 1

## Probleme des deutschen Konkordatsrechtes

*Von Klaus Mörsdorf, München*

Unter den Problemen des deutschen Konkordatsrechtes stehen die Frage nach der Fortgeltung des Reichskonkordates (= RK) und die in diesem vereinbarte Regelung der Schulfrage, insbesondere das Recht der Eltern auf die Mitbestimmung der Schulart, im Vordergrund des Interesses, wobei die politische Seite des Schulproblems die rechtliche Seite schon zu überschatten droht. Andere, durch die Wandlung der politischen und staatsrechtlichen Verhältnisse hervorgerufene Fragen betreffen die Einschränkungen des kirchlichen Vereinswesens, das Verbot parteipolitischer Betätigung für Geistliche und Ordensleute, und, was für das Verhältnis von Bund und Ländern bedeutsam ist, die Zuständigkeit zur Entgegennahme der Anfrage nach politischen Bedenken vor der Ernennung eines Bischofs, zur Abnahme des bischöflichen Treueides und zur Genehmigung der Unterstellung klösterlicher Niederlassungen unter ausländische Obere. Hinzu kommen einige Fragen, die noch nicht gerade aktuell sind, es aber bald werden können, z. B. die Wiedereinrichtung einer exemten Wehrmachtsseelsorge, die Berücksichtigung kirchlicher Anliegen bei der bevorstehenden Neuordnung des staatlichen Ehegesetzes und die Errichtung neuer Bistümer. In meinem Referat,<sup>1)</sup> das unser Gespräch über aktuelle Konkordatsfragen einleiten soll, werde ich mich darauf beschränken, die wichtigeren Probleme anzugehen.

### I. Das deutsche Konkordatssystem

Das RK und die Länderkonkordate mit Bayern, Preußen und Baden beruhen auf der Neugestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche in der Weimarer Reichsverfassung (= WeimRV), einem Kompromiß, das sich so lebenskräftig erwiesen hat, daß es in das Bonner Grundgesetz (= GG) übernommen werden konnte. Die Weimarer Regelung ging aus von dem Gedanken der Trennung von Kirche und Staat, beließ aber den Kirchen ihre öffentlich-rechtliche Stellung. Ulrich Stutz sprach von einer „hinkenden Trennung“; allein der Trennungsgedanke trat in der Folgezeit mehr und mehr zurück und wurde durch

<sup>1)</sup> Gehalten auf der Tagung der Görresgesellschaft in Aachen (5. 10. 1954).

den Abschluß der Länderkonkordate und entsprechender Verträge mit den evangelischen Landeskirchen überwunden. Diese Entwicklung wurde entscheidend gefördert durch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich (i. J. 1920) und die bald einsetzenden Verhandlungen um ein RK, dessen Abschluß zunächst gute Aussichten hatte. Wie ernst man von Seiten des Reiches ein RK anstrebte, zeigen die von staatlicher Seite aus erstellten Entwürfe: 1. der Entwurf des kirchenpolitischen Referenten im Auswärtigen Amt Prof. Richard Delbrück (= DE), der 1921 als Entwurf des Auswärtigen Amtes dem Reichskanzler Wirth überreicht und vom Kabinett genehmigt wurde, 2. der Entwurf des deutschen Botschafters beim Heiligen Stuhl von Bergen vom Januar 1922 (= BE), 3. ein aus dem Reichsinnenministerium stammender Entwurf vom 24. 11. 1924 (= IME) und 4. Richtlinien für ein RK vom 18. 6. 1926, die vom Reichsinnenministerium im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt ausgearbeitet worden sind (= RL). Von Bayern aus gewann jedoch der Gedanke von Länderkonkordaten die Oberhand, und nach langwierigen Verhandlungen gelang 1924 der Abschluß des Bayerischen Konkordates, dem 1929 das Preußische und 1932 das Badische Konkordat folgten. Die Verhandlungen um ein RK, die — wie die Entwürfe aus den Jahren 1924 und 1926 zeigen — auch nach Abschluß des Bayerischen Konkordates noch in Gang geblieben waren, ermöglichten es der im Januar 1933 zur Macht gelangten Reichsregierung, überraschend schnell am 20. 6. 1933 das RK abzuschließen. Wie der Inhalt des RK zeigt, ist man dabei in allen wesentlichen Fragen, auch in der Schulfrage, den Vorarbeiten aus den Jahren 1921 bis 1926, insbesondere dem aus dem Reichsinnenministerium stammenden Entwurf gefolgt. Das RK ist beherrscht von dem freiheitlichen Geist der WeimRV und stellt die Kirche noch stärker, als dies in den Länderkonkordaten geschehen war, in ein freundnachbarliches Verhältnis zum Staat.

In der Präambel zum RK heißt es, daß die Vertragsschließenden gewillt sind, „das Verhältnis zwischen der katholischen Kirche und dem Staat für den Gesamtbereich des Deutschen Reiches in einer beide Teile befriedigenden Weise dauernd zu regeln“, und beschlossen haben, „eine feierliche Übereinkunft zu treffen, welche die mit einzelnen deutschen Ländern abgeschlossenen Konkordate ergänzen und auch für die übrigen Länder eine in den Grundsätzen einheitliche Behandlung der einschlägigen Fragen sichern soll.“ Diesen Leitsätzen entsprechend, wird in Art. 2 bestimmt, daß die mit Bayern (1924), Preußen (1929) und Baden (1932) abgeschlossenen Konkordate bestehen und die in ihnen anerkannten Rechte und Freiheiten der Katholischen Kirche innerhalb der betreffenden Staatsgebiete unverändert gewahrt bleiben. Zugleich dehnt das RK seine Geltung für diese Länder auf jene Angelegenheiten aus, die in den Länderkonkordaten nicht geregelt wurden oder die früher getroffene Regelung ergänzen. Für die übrigen Länder legt sich das RK uneingeschränkte Geltung bei. Damit war ein das ganze Reich umspannendes Vertragssystem geschaffen, das die Länderkonkordate als Sondervereinbarungen bestehen ließ und zugleich in den Schutz des Reiches stellte. Wenngleich die Neugestaltung des Verhältnisses von Reich und Ländern damals schon im Gange war, hat das in Art. 2 RK festgelegte Konkordatssystem einen ausgeprägt föderativen Charakter. Die Länder werden als besondere Staatsgebiete be-

P. 20.5.55.

trachtet, die Länderkonkordate werden nicht zu Reichsvertragsrecht, sondern als Vereinbarungen der Länder anerkannt, mit einer reichsrechtlichen Sicherung ausgestattet und für die Zukunft wird vorgesehen, daß der Abschluß von Länderkonkordaten im Einvernehmen mit der Reichsregierung erfolgen wird.

## ii. Die Fortgeltung der deutschen Konkordate.

### 1. Die Fortgeltung des Reichskonkordats.

In der rechtlichen Beurteilung der Konkordatslage herrscht nahezu einmütig die Überzeugung, daß das RK rechtmäßig zustande gekommen ist und fortbesteht. Die im Parlamentarischen Rat gegen das rechtmäßige Zustandekommen des RK geäußerten Bedenken sind nicht rechtlicher, sondern politischer Natur. Die Mehrheit des Parlamentarischen Rates konnte sich nicht zu einer ausdrücklichen Anerkennung des RK entschließen; es wurde jedoch gerade im Hinblick auf das RK in Art. 123, II GG bestimmt, daß die vom Deutschen Reich abgeschlossenen Staatsverträge unter Vorbehalt aller Rechte und Einwendungen der Beteiligten in Kraft bleiben, wenn sie nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen gültig sind und fortgelten. Damit ist die Weitergeltung des RK, wie es das Prinzip der Vertragstreue verlangt, eine rein rechtliche Frage. Man mag über die damalige Reichsregierung und über das Ermächtigungsgesetz urteilen, wie man will, rechtlich unterliegt es keinem Zweifel, daß das RK nach damaligem Staatsrecht rechts gültig als völkerrechtlicher Vertrag zustande gekommen und gemäß Durchführungsgesetz vom 12. 9. 1933 innerstaatliches Recht geworden ist. Ein etwaiger doloser Vorbehalt, die Vertragspflichten nicht zu erfüllen, konnte das rechts gültige Zustandekommen des RK nicht hindern, und die mehr oder weniger offenen Vertragsbrüche des ns Regimes konnten das RK nicht zum Erlöschen bringen. Das RK ist nach dem Zusammenbruch nicht erloschen. Nach den Regeln des Völkerrechtes hebt die militärische Besetzung eines besiegten Staates, selbst bei völliger Beseitigung der Staatsregierung, die Staatspersönlichkeit nicht auf und hindert grundsätzlich nicht die Weitergeltung der mit neutralen Mächten abgeschlossenen Verträge. Dies gilt erst recht für Verträge von der Art eines Konkordates, das keine rechtmäßigen Interessen einer Siegermacht berühren kann. Der Fortbestand der Staatspersönlichkeit des Deutschen Reiches ist heute so allgemein anerkannt, daß ein Erlöschen des RK wegen Untergang des staatlichen Vertragspartners nicht in Frage steht. Die Änderung der staatsrechtlichen Verhältnisse rechtfertigt auch keine Berufung auf die *Clausula rebus sic stantibus*. Abgesehen davon, daß eine solche Berufung allein den Vertragspartnern zusteht und von keiner Seite erfolgt ist, kommt die Klausel nur dann in Betracht, wenn eine beim Vertragsabschluß zumutbare Pflicht durch Änderung der Verhältnisse unzumutbar geworden ist. Das RK ist aber so sehr von dem freiheitlichen Geist der Weimarer RV beherrscht, daß für die Deutsche Bundesrepublik kein Anlaß zu einer Berufung auf eine Veränderung der Verhältnisse besteht. Die Fortgeltung des RK wird auch nicht dadurch beeinträchtigt, daß es Gegenstände betrifft, die nach der im GG vorgenommenen Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern zur Hoheit der Länder gehören. Es ist allgemein anerkannter Grundsatz des Völkerrechtes, daß eine Neuverteilung der Kompetenzen

zwischen Bund und Gliedstaaten die völkerrechtliche Verbindlichkeit der unter einem davon abweichenden System der Kompetenzverteilung abgeschlossenen Verträge nicht berührt. Zudem hat das GG gerade im Hinblick auf das RK in Art. 123 Abs. 2 ausdrücklich festgestellt, daß vom Deutschen Reich abgeschlossene Verträge, die sich auf Gegenstände beziehen, für die nach dem GG die Landesgesetzgebung zuständig ist, in Kraft bleiben. Das RK ist demnach, ungeachtet der Kultushoheit der Länder, für diese in vollem Umfange verbindlich.

## 2. Die Einwendungen gegen die Schulbestimmungen des RK.

W. Jellinek und E. Kern treten zwar für eine Fortgeltung des RK ein, nehmen aber die Regelung der Schulfrage, insbesondere Art. 23 und 24, aus. Jellinek beruft sich auf die Clausula rebus sic stantibus und meint, daß eine diktatorisch, unter Verletzung der konfessionellen Parität vorgenommene Regelung mit dem Zusammenbruch des Hitlerreiches weggefallen sei. Die Regelung der Schulfrage übersteige das Erträgliche und könne keinen Anspruch auf Schutzwürdigkeit erheben, weil die Römische Kurie mit einem „durchaus dotos“ handeinden Partner erreichte, was sie in früheren Konkordaten oder Konkordatsverhandlungen nicht erreichen konnte. Zudem sei kein Protestant an dem Abschluß des Konkordates maßgeblich beteiligt gewesen, obwohl die Schulbestimmungen die Protestanten unmittelbar angingen. Dagegen sei kurz festgestellt, daß von einer Verletzung der konfessionellen Parität keine Rede sein kann. Was die Reichsregierung im RK zugestanden hat, ist nichts anderes als das in Art. 146 Abs. 2 WeimRV gewährleistete Elternrecht auf die Mitbestimmung der Schulart und hätte der Evangelischen Kirche ebenso vertraglich zugesichert werden können, ohne die Rechte der Katholischen Kirche zu verletzen. Ohnedies hat die Einhaltung des RK bei dem oldenburgischen Schulgesetz vom 1. 8. 1936 gezeigt, daß die der Katholischen Kirche zugestandenen Rechte kraft des Grundsatzes der Parität in gleicher Weise der Evangelischen Kirche zugute kommen. Im übrigen muß darauf hingewiesen werden, daß das Bayerische Konkordat eine dem RK entsprechende, nur noch einläßlichere Regelung der Schulfrage enthält und daß alle von staatlicher Seite erstellten Entwürfe aus den Jahren 1921 bis 1926 für das elterliche Mitbestimmungsrecht eine mit Art. 23 übereinstimmende Regelung vorgesehen hatten.

E. Kern bestreitet die vertragliche Geltung des RK, läßt aber den Vertragsinhalt ohne die Schulartikel „mindestens als Gewohnheitsrecht“ fortgelten.

Gegen die vertragliche Geltung wendet er ein, Hindenburg habe die Tragweite seines Tuns nicht mehr übersehen können und die für die Gesetzgebung zuständigen Körperschaften seien durch das Ermächtigungsgesetz ausgeschaltet gewesen. Wenn man auch allenfalls die auf Grund des Ermächtigungsgesetzes erlassenen Gesetze, soweit sie einseitig aufhebbar seien, als fortgeltend anerkennen könne, so doch nicht Verträge, die ohne Möglichkeit einer Kündigung für alle Zeiten bindend sein sollen. Wäre das deutsche Volk gehört worden und freier Herr seiner Entschlüsse gewesen, so hätte es die Schulartikel des RK und, wenn die Kurie auf ihnen bestanden hätte, das ganze Konkordat abgelehnt. Kern arbeitet hier mit einem Irrealis, auf den sich eine rechtliche

Erwiderung verbietet. Zur Begründung seiner Vermutung weist er hin auf die erfolglosen Bemühungen um ein RK in den Jahren 1920—1933, auf das Scheitern des Reichsschulgesetzes, auf die Konkordatsverhandlungen mit Preußen und Baden, auf die Haltung der meisten Länder nach 1945 und auf die durch den Zuzug der Heimatvertriebenen eingetretene stärkere konfessionelle Mischung der westdeutschen Bevölkerung. Der Appell an die Vertragstreue sei daher nicht berechtigt. Kern hat es wohlweislich unterlassen, die Schulregelung des RK auf ihre Vereinbarkeit mit der WeimRV zu prüfen. Diese Untersuchung hätte ihm deutlich gezeigt, was eine in freier Entschließung gewählte Volksvertretung wirklich getan hat. Neuestens wendet Kern ein, jede dauernde Bindung verstoße gegen allgemeine Rechtsgrundsätze, und begründet dies aus den Regeln über den Dienstvertrag (§ 625 BGB). Hierzu ist jeder Kommentar überflüssig. Dem Einwand, ein Konkordat gelte entweder ganz oder gar nicht, begegnet Kern mit der Behauptung, das sei falsch und beruhe auf einer *petitio principii*. Er argumentiert hierzu aus § 139 BGB: „Ist ein Teil eines Rechtsgeschäftes nichtig, so ist das ganze Rechtsgeschäft nichtig, wenn nicht anzunehmen ist, daß es auch ohne den nichtigen Teil vorgenommen sein würde“. Dieser Satz gelte ganz allgemein im Recht und in Anwendung auf das RK bedeute er, daß es auch ohne die Schulartikel gültig sein könne; dies beweise das PrK, das keine Schulartikel enthalte. Es wird jedoch kein Versuch gemacht, die allgemeine Geltung des Satzes zu begründen. Das Völkerrecht kennt den Satz nicht, er wäre auch ein zu bequemes Mittel zur Legalisierung willkürlicher Vertragsbrüche. Wollte man den Satz aber dennoch auf das RK anwenden, so wäre nachzuweisen, daß die Schulbestimmungen nichtig seien und daß der Hl. Stuhl das RK auch ohne diese Bestimmungen geschlossen hätte. Beides ist einfach unmöglich.

### 3. Fortgeltung der Länderkonkordate.

Mit der Fortgeltung des RK ist auch der Weiterbestand der Länderkonkordate gesichert, weil diese durch Art. 2 RK mit einer reichsrechtlichen Sicherung ausgestattet worden sind. Neben dieser nunmehr bundesrechtlichen Sicherung der drei Länderkonkordate blieb die ursprüngliche landesrechtliche Grundlage bestehen, weil das RK in Art. 2 Abs. 2 die Länder als Vertragspartner voraussetzt. Als die Länder durch das sog. Neuaufbaugesetz vom 30. 1. 1934 ihrer staatlichen Hoheitsrechte entledigt und das Deutsche Reich damit zum Einheitsstaat wurde, trat dieses in die Partnerstellung der Länder ein. Nach dem Sturz des nationalsozialistischen Regimes gewann Bayern seine Staatspersönlichkeit zurück, allerdings mit verkleinertem Staatsgebiet, und hat in seiner Verfassung vom 24. 1. 1946 erklärt, daß die Verträge mit den christlichen Kirchen vom 24. 1. 1925 in Kraft bleiben. Damit erhielt das Bayerische Konkordat eine verfassungsrechtliche Sicherung, die es bislang nicht besaß. Für das Preußische Konkordat fehlt der frühere staatliche Partner; indessen haben mehrere Nachfolgestaaten Preußens, insbesondere Nordrhein-Westfalen, ihren Willen, an dem Konkordat festzuhalten, klar zum Ausdruck gebracht. Im übrigen ist das Preußische Konkordat als innerstaatliches Recht im alten Geltungsgebiet wie alles andere (nicht ausdrücklich aufgehobene) preußische Recht in Geltung. An Stelle des früheren Baden, das zufolge der Zonengrenzen in Süd- und Nordbaden geteilt war, ist das heutige Baden-Württemberg als Vertragspartner anzusehen, weil es bereit ist, das Badische Konkordat in sei-

nem alten Geltungsbereich fortzusetzen. Ganz abgesehen von der umstrittenen Frage, ob Konkordate bei Eintreten eines Sukzessionsfalles weiter gelten oder nicht, ist damit die Fortgeltung der drei Länderkonkordate gesichert.

### III. Die Schulfrage.

Das RK bringt in Art. 21 bis 25 eine einläßliche Regelung der Schulfrage. Es erklärt den katholischen Religionsunterricht in den Volksschulen, Berufsschulen, Mittelschulen und höheren Lehranstalten zum ordentlichen Lehrfach (Art. 21), es ordnet die Anstellung und Abberufung katholischer Religionslehrer (Art. 22), es gewährleistet die Beibehaltung und Neueinrichtung katholischer Bekenntnisschulen (Art. 23), es regelt die Ausbildung und die Anstellung der Lehrkräfte an katholischen Volksschulen (Art. 24) und handelt schließlich von der Berechtigung der klösterlichen Verbände zur Gründung und Führung von Privatschulen (Art. 25).

Abgesehen von der sogen. Bremer Klausel (Art. 141 GG), auf die ich hier nicht näher eingehen will, stehen vor allem zwei Fragenkreise zur Erörterung: Das Elternrecht auf Mitbestimmung der Schulart (Art. 23) und die Lehrerbildung (Art. 24).

#### 1. Das Elternrecht auf Mitbestimmung der Schulart.

Das RK gewährleistet die Beibehaltung und Neueinrichtung katholischer Bekenntnisschulen (Satz 1) und sichert zu, daß auf Antrag der Eltern unter bestimmten Voraussetzungen in allen Gemeinden katholische Volksschulen errichtet werden (Satz 2). Der innere Zusammenhang zwischen Satz 1 und 2 ist offenkundig, weil in beiden Sätzen von der Errichtung katholischer Schulen gesprochen wird.

a) Nach Satz 1 bleibt die Beibehaltung und Neueinrichtung katholischer Bekenntnisschulen gewährleistet. Der Ausdruck „bleibt“ weist hin auf bisher Bestehendes und sichert zu, daß es weiter sein wird. In der Aussage, daß die Beibehaltung und Neueinrichtung katholischer Bekenntnisschulen gewährleistet bleibt, hat „katholische Bekenntnisschule“ jeweils einen anderen Sinn. In der Verbindung „Beibehaltung katholischer Bekenntnisschulen“ bezieht sich die Gewährleistung, weil der Artikel fehlt, an sich nicht auf alle einzelnen im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses tatsächlich bestehenden katholischen Bekenntnisschulen, sondern auf das Rechtsinstitut der katholischen Bekenntnisschule. In der Verbindung „Neueinrichtung katholischer Bekenntnisschulen“ geht es nicht um die Bekenntnisschule als Rechtsinstitut, sondern ganz konkret um die Neueinrichtung katholischer Bekenntnisschulen. Aus der Gewährleistung der Neueinrichtung katholischer Bekenntnisschulen folgt zugleich, daß die gewährleistete Beibehaltung katholischer Bekenntnisschulen mehr als eine bloße Institutsgarantie ist; denn eine bestimmte katholische Bekenntnisschule, die etwa nicht beibehalten würde, müßte kraft der in ein und demselben Satz ausgesprochenen Gewährleistung neu eingerichtet werden. Mittelbar wird damit auch die Beibehaltung aller beim Abschluß des RK tatsächlich bestehenden katholischen Bekenntnis-

s ch u l e n g e w ä h r l e i s t e t , und zwar wenigstens solange, als die Voraussetzungen für die Errichtung einer katholischen Bekenntnisschule gegeben sind.

Die bisherige Rechtslage, auf die mit der Aussage „bleibt gewährleistet“ Bezug genommen wird, ist die schulrechtliche Lage nach der WeimRV, die durch die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung des Reiches (Art. 10 Z. 2), die für die Reichsschulgesetzgebung aufgestellten Grundsätze (Art. 146, Abs. 1 und 2), die vorläufige Aufrechterhaltung des Landesschulrechtes und die Sperrvorschrift für die Landesschulgesetzgebung (Art. 174) gekennzeichnet ist. Die Gewährleistung der katholischen Bekenntnisschule durch das RK hält sich in diesem verfassungsrechtlichen Rahmen, aber sie beruft sich nicht auf die Verfassung und gibt damit zu verstehen, daß die Gewährleistung der katholischen Bekenntnisschule durch das RK keine bloße Wiederholung verfassungsrechtlicher Grundsätze, sondern deren Anwendung und Durchführung im besonderen Blick auf die katholische Bekenntnisschule ist.

Daß die Worte „bleibt gewährleistet“ keine andere Erklärung zulassen, folgt, wie noch näher zu zeigen sein wird, eindeutig aus dem inneren Zusammenhang mit Satz 2, der das in WeimRV Art. 146, Abs. 2 festgelegte Mitbestimmungsrecht der Erziehungsberechtigten hinsichtlich der Errichtung katholischer Bekenntnisschulen aktualisiert und damit der in Satz 1 allgemein ausgesprochenen Gewährleistung der Neueinrichtung katholischer Bekenntnisschulen den von der WeimRV grundsätzlich proklamierten Rechtsschutz aktuell gibt. Allein schon die allgemeine Aussage in Satz 1 läßt keinen Zweifel daran, daß die Gewährleistung der Neueinrichtung katholischer Bekenntnisschulen für das ganze Reich gilt, auch für jene Gebiete, die beim Abschluß des RK das System der Simultanschule hatten. Wollte man nämlich das „bleibt gewährleistet“ so eng fassen, daß damit der durch die salvatorische Klausel des Art. 174 WeimRV erhalten gebliebene landesrechtliche Zustand, nach dem die Bekenntnisschule in fast allen Ländern die allein rechtmäßige Schule war, sanktioniert werden sollte, so bedeutete das zugleich eine Sanktionierung der für die landesrechtliche Schulgesetzgebung bestehenden Sperrvorschrift. Mit der Eingehung einer solchen Bindung hätte das Reich nicht nur die Neueinrichtung katholischer Bekenntnisschulen in den Simultanschulgebieten verhindert, sondern es zugleich unmöglich gemacht, in den Bekenntnisschulgebieten neben der Bekenntnisschule andere Schularten, etwa die Simultanschule, einzuführen. Daß die Vertragsschließenden diese für Kirche und Staat in gleicher Weise untragbaren Rechtsfolgen gewollt hätten, kann weder dem Heiligen Stuhl noch der Reichsregierung unterstellt werden. Den Vertragsschließenden ging es vielmehr, wie es in der Präambel des RK heißt, um eine für alle Länder i n d e n G r u n d s ä t z e n e i n h e i t l i c h e B e h a n d l u n g der einschlägigen Fragen. Es kann daher kein Zweifel obwalten, daß die Gewährleistung der katholischen Bekenntnisschule in Art. 23 Satz 1 einheitlich für alle Länder gilt.

b) S a t z 2 geht sachlich und sprachlich auf Art. 146, Abs. 2 WeimRV zurück. Die Zusicherung, daß katholische Bekenntnisschulen auf Antrag der Eltern errichtet werden, gilt „in allen Gemeinden“; es wird dabei nicht unterschieden, ob es sich um Gebiete handelt, in denen die Bekenntnisschule, oder um Gebiete, in denen die Simultanschule die nach Landesrecht rechtmäßige Schulart ist. Da es sich um die Errichtung katholischer Bekenntnis-

schulen handelt, ist die Zusicherung, daß dies auf Antrag in allen Gemeinden geschehen wird, sowohl für die Bekenntnis- wie für die Simultanschulgebiete sinnvoll. Für letztere versteht sich dies von selbst; in den Bekenntnisschulgebieten kann die Errichtung katholischer Bekenntnisschulen ähnlichen Schwierigkeiten begegnen, so daß die Einräumung eines Antragsrechtes auch hier bedeutsam ist. Es sei hier darauf hingewiesen, daß man es trotz der konkordatären Anerkennung der Bekenntnisschule in Bayern nicht für überflüssig hielt, die Errichtung katholischer Volksschulen auf Antrag „in allen Gemeinden“ zu sichern (BayK. Art. 6). Die Wendung „in allen Gemeinden“ stimmt sachlich überein mit den Worten „innerhalb der Gemeinden“ in Art. 146, Abs. 2 WeimRV. Hier wie im RK sind alle Gemeinden des Reichsgebietes gemeint. Für die bisherigen Simultanschulgebiete (z. B. Baden) bedeutet dies, daß die nach Landesrecht bislang allein rechtmäßige Simultanschule nicht mehr die einzige zulässige Schulform darstellt, daß vielmehr auf Antrag hin katholische Bekenntnisschulen errichtet werden müssen.

Das Antragsrecht wird den Eltern und sonstigen Erziehungsberechtigten eingeräumt. Naturgemäß kommt dieses Recht nur den Eltern und Erziehungsberechtigten zu, die in der betreffenden Gemeinde oder, wenn mehrere Gemeinden zu einem Schulbezirk zusammengeschlossen sind, in diesem ihren Wohnsitz haben und für volksschulpflichtige Kinder sorgeberechtigt sind. Dem Antrag ist stattzugeben, „wenn die Zahl der Schüler unter gebührender Berücksichtigung der örtlichen schulorganisatorischen Verhältnisse einen nach Maßgabe der staatlichen Vorschriften geordneten Schulbetrieb durchführbar erscheinen läßt“. Die Formel „geordneter Schulbetrieb“ findet sich schon in Art. 146 Abs. 2 WeimRV, aber mit dem einschränkenden Zusatz: „auch im Sinne des Abs. 1“, dessen Sinn in der Weimarer Zeit ungeklärt geblieben ist. Der Streit bezog sich darauf, ob die Gemeinschaftsschule die Regelschule sei oder ob Gemeinschafts-, Bekenntnis- und weltliche Schule einander gleichgestellt seien. In Übereinstimmung mit allen Entwürfen hat das RK diesen einschränkenden Zusatz nicht aufgenommen und sich dadurch sachlich für die Gleichberechtigung der Bekenntnisschule entschieden. Darüber zu befinden, wann ein geordneter Schulbetrieb als durchführbar erscheint, ist den staatlichen Vorschriften überlassen. Dabei spielen naturgemäß eine ausreichende Schülerzahl und die gebührende Berücksichtigung der örtlichen schulorganisatorischen Verhältnisse die entscheidende Rolle. Im Unterschied zum BayK. Art. 6 hat sich das RK nicht dahin festgelegt, daß die ungeteilte Schule schlechthin als geordneter Schulbetrieb anerkannt ist. Wenn man jedoch berücksichtigt, daß beinahe die Hälfte aller deutschen Volksschulen ungeteilt, also einklassige Schulen sind, wird man nicht umhinkönnen, die ungeteilte Schule grundsätzlich als geordneten Schulbetrieb anzusprechen. Andernfalls müßte der Staat den Vorwurf hinnehmen, daß fast die Hälfte seiner Volksschulen keinen geordneten Schulbetrieb habe. Auch das Bekenntnis führender Pädagogen, die in der ungeteilten Schule in gewissem Sinne geradezu das Schulideal sehen, darf nicht außer acht gelassen werden. Aus diesen Überlegungen ergibt sich jedenfalls, daß die Landesschulgesetzgebung bei der Bestimmung des geordneten Schulbetriebes nicht nach Willkür vorgehen darf, sondern im Geiste der Vereinbarung von dem Grundsatz getragen sein muß, daß der Wille der Erziehungsberechtigten möglichst zu berücksichtigen ist (WeimRV Art. 146, Abs. 2). Was die erforderliche Zahl der

Schüler betrifft, wird man die Landesnormzahl für eine Volksschulklasse als ausreichend ansehen müssen. Es darf hier darauf hingewiesen werden, daß das nach dem RK erlassene Schulgesetz für das Land Oldenburg vom 1. 8. 1936, das nur konfessionelle Schulen vorsieht (§ 18), zum Schutze der Minderheitskonfession in § 19 bestimmt: „Für die Konfession der Minderheit der Einwohner der Gemeinde ist eine eigene Volksschule zu errichten, wenn dauernd mehr als 25 Kinder vorhanden sind, die gleichzeitig die Schule besuchen werden, und die Mehrheit der Erziehungsberechtigten dieser Kinder es beim Bürgermeister beantragt“. Im Hinblick auf die in Oldenburg schon Ende 1932 einsetzenden Bestrebungen zur Entkonfessionalisierung des Schulwesens ist es sehr bemerkenswert, daß dieses Gesetz auf Verhandlungen mit der Reichsregierung beruht, die sich dem oldenburgischen Vorhaben einer Entkonfessionalisierung der Volksschulen mit Rücksicht auf Art. 23 RK widersetzte. Das oldenburgische Gesetz zeigt zugleich, daß die Gewährleistung der katholischen Bekenntnisschule durch das RK nach dem Grundsatz der Parität in gleicher Weise der evangelischen Bekenntnisschule zustatten kommt.

Zusammenfassend ist festzustellen: Das RK gewährleistet in Art. 23 für alle Gebiete des Reiches die katholische Bekenntnisschule als allgemein anerkannte Form der staatlichen Volksschule und sichert im besonderen zu, daß in allen Gemeinden katholische Volksschulen auf Antrag der Eltern oder sonstigen Erziehungsberechtigten errichtet werden müssen, wenn die in Betracht kommende Schülerzahl unter gebührender Berücksichtigung der örtlichen schulorganisatorischen Verhältnisse einen nach Maßgabe der staatlichen Vorschrift geordneten Schulbetrieb durchführbar erscheinen läßt.

## 2. Die Lehrerbildung.

In den katholischen Volksschulen dürfen nur solche Lehrer angestellt werden, die der Katholischen Kirche angehören und die Gewähr bieten, den besonderen Erfordernissen der katholischen Bekenntnisschule zu entsprechen (Art. 24, Abs. 1 RK). Zur Sicherung eines geeigneten Lehrernachwuchses wurde vereinbart, daß im Rahmen der allgemeinen Berufsausbildung der Lehrer Einrichtungen geschaffen werden, die eine Ausbildung katholischer Lehrer entsprechend den besonderen Erfordernissen der katholischen Bekenntnisschule gewährleisten (Art. 24, Abs. 2), und es heißt hierzu im Schlußprotokoll zu Art. 24: „Soweit nach Neuordnung des Lehrerbildungswesens Privatanstalten in der Lage sind, den allgemein geltenden staatlichen Anforderungen für Ausbildung von Lehrern oder Lehrerinnen zu entsprechen, werden bei ihrer Zulassung die bestehenden Anstalten der Orden und Kongregationen entsprechend berücksichtigt“. Mit Rücksicht auf die geplante Neuordnung des Lehrerbildungswesens ist Art. 24 Abs. 2 allgemein gehalten worden. Dies gilt namentlich für das im deutschen Text stehende Wort „Einrichtungen“; der italienische Text spricht deutlicher von „istituti“ und die Römische Kurie hat hierzu erklärt, daß katholische Lehrerbildungsanstalten gemeint sind. Diese Erklärung erfährt eine gewisse Stütze im Schlußprotokoll, weil dieses von bestehenden Anstalten mit konfessionellem Charakter spricht; es steht damit wenigstens so viel fest, daß auch der staatliche Vertragspartner bei dem Ausdruck „Einrichtungen“ auch an konfessionelle Lehrerbildungsanstalten gedacht ha-

ben muß. Dies wird auch dadurch nahegelegt, daß die Lehrerbildungsstätten zur Zeit des Vertragsabschlusses überwiegend konfessionellen Charakter hatten.

Entschieden klarer spricht sich das BayK. in der Lehrerbildungsfrage aus, und weil dieses Problem seit einiger Zeit in Bayern lebhaft erörtert wird, ist es angebracht, kurz auf die bayerische Rechtslage einzugehen. Im Verhältnis zum RK ist zunächst festzustellen, daß das BayK in dieser Frage zwar das Vorbild für das RK abgegeben hat, aber von diesem nicht ergänzt wird, weil die bayerische Regelung umfassender ist als die des RK. Nach Art. 5 § 3 BayK wird der Staat bei der Neuordnung der Lehrerbildung für Einrichtungen sorgen, die eine den obigen Grundsätzen entsprechende Ausbildung der für katholische Volksschulen bestimmten Lehrkräfte sichern. Auch hier findet sich der mehrdeutige Ausdruck „Einrichtungen“, wofür es im italienischen Text „istituti“ heißt. Durch die ausdrückliche Bezugnahme auf die oben, d. h. auf die in §§ 1 und 2 desselben Artikels festgelegten Grundsätze wird jedoch schon aus dem Text deutlich, daß konfessionelle Lehrerbildungsstätten gemeint sind. Die Lehrkräfte an katholischen Volksschulen müssen nach § 1 geeignet sein, in verlässiger Weise in der katholischen Religionslehre zu unterrichten und im Geiste des katholischen Glaubens zu erziehen und müssen nach § 2 den Nachweis ihrer Eignung dadurch erbringen, daß sie eine dem Charakter dieser Schulen entsprechende Ausbildung erhalten haben. Diese Ausbildung aber muß sich beziehen sowohl auf den Religionsunterricht wie auch auf jene Fächer, die für den Glauben und die Sitte bedeutungsvoll sind. Zu diesen Fachgruppen gehören fast alle Fächer (z. B. Philosophie, Ethik, Pädagogik und ihre Geschichte, Psychologie, Deutsch und Geschichte), die das Wesentliche der Lehrerbildung ausmachen, so daß für die Heranbildung der Lehrkräfte katholischer Volksschulen nur konfessionelle Lehrerbildungsstätten in Betracht kommen. Dies wird durch den anschließenden § 4 erhärtet, wonach den kirchlichen Oberbehörden in den Prüfungskommissionen, die für die Erteilung der Lehrbefähigung an katholischen Volksschulen zuständig sind, mindestens für die Prüfung aus der Religionslehre eine angemessene Vertretung zugesichert wird. Es ist nämlich von Prüfungskommissionen die Rede, die für die Erteilung der Lehrbefähigung an katholischen Volksschulen überhaupt zuständig sind, nicht aber von einer zusätzlichen Prüfung für Lehrer an Bekenntnisschulen. Überdies haben die an den Konkordatsverhandlungen beteiligten Landtagsabgeordneten und auch die Bayerische Staatsregierung selbst die Auffassung vertreten, daß die konfessionelle Lehrerbildung im Konkordat vereinbart sei. Dies war auch die Meinung von Anschütz und Rothenbücher, die aus der im Konkordat vereinbarten konfessionellen Lehrerbildung einen Widerspruch mit Art. 143 Abs. 2 WeimRV herleiten wollten.

#### IV. Zuständigkeitsfragen.

Für den Bereich der Deutschen Bundesrepublik ist durch die Neugestaltung des Verhältnisses von Bund und Ländern eine bedeutsame Kompetenzverschiebung eingetreten, die bei der Durchführung des RK verschiedene Zuständigkeitsfragen aufwirft. Es ist dabei von dem im Völkerrecht anerkannten Grundsatz auszugehen, daß sich die Zuständigkeitsverteilung nach dem jeweiligen Verfassungsrecht der Vertragspartner richtet, sofern dadurch nicht der

Vertragsinhalt oder berechnigte Interessen des Mitkontrahenten berührt werden. Die innerstaatliche Zuständigkeitsregelung gibt Art. 129 GG. Danach geht die Rechtsvorschriften aus der Zeit vor 1945, die als Bundesrecht fortgelten, die Ermächtigung zur Vornahme von Verwaltungsakten auf die nunmehr zuständige Stelle über. Das GG. gibt den Ländern, von einigen Ausnahmen abgesehen, die Hoheit im kulturellen Bereich. Überhaupt wird bei der Ausübung staatlicher Befugnisse und bei der Erfüllung staatlicher Pflichten die Zuständigkeit der Länder vermutet (Art. 30 GG). Die Zuständigkeit des Bundes in kirchenpolitischen Fragen ist jedoch gegenüber der des Reiches nach der WeimRV nicht dermaßen zusammengeschrumpft, daß die Ausführung des RK ganz zur Ländersache geworden sei; es liegen vielmehr bestimmte Zuständigkeiten ausschließlich bei dem Bund, z. B. die Beglaubigung des Apostolischen Nuntius in der Hauptstadt des Bundes (Art. 2), die Aufstellung von Grundsätzen für die Ablösung von Staatsleistungen an die Kirche (Art. 18), die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten hinsichtlich der exemten Wehrmachtsseelsorge, deren Wiedereinrichtung nicht mehr allzu fern sein dürfte (Art. 27), der Schutz völkischer Minderheiten (Art. 29), der Anspruch auf das Gebet für das Wohlergehen des Deutschen Reiches und Volkes (Art. 30), die Wahrnehmung der Rechte aus Art. 33 Abs. 2, wenn sich wegen der Auslegung oder Anwendung des RK Meinungsverschiedenheiten ergeben. Andere Fragen gehen Bund und Länder gemeinsam an, z. B. die Gewährleistung der Freiheit des Bekenntnisses und der öffentlichen Ausübung der katholischen Religion (Art. 1), der Schutz des freien Verkehrs zwischen dem Heiligen Stuhl und deutschen kirchlichen Stellen (Art. 4), der Schutz der Geistlichen und ihrer geistlichen Tätigkeit (Art. 5), die Freistellung der Geistlichen von der Verpflichtung zur Übernahme öffentlicher Ämter (Art. 6), der Schutz bei einer Zwangsvollstreckung (Art. 8), das Zeugnisverweigerungsrecht (Art. 9), der Schutz des geistlichen Gewandes (Art. 10), die Anerkennung der kirchlichen Verbände als Körperschaften des öffentlichen Rechtes (Art. 13), die Freiheit zur Gründung klösterlicher Verbände (Art. 15), der Schutz des kirchlichen Eigentums (Art. 17). Die Gemeinsamkeit der Interessen von Bund und Ländern spiegelt sich in der Eidesformel des bischöflichen Treueides, nach der dem Reich und dem Lande Treue zu schwören ist. Wir kommen damit zu der Frage, vor wem der Treueid abzuleisten ist.

### 1. Abnahme des Treueides.

Nach Art. 16 Abs. 1 ist der Treueid in die Hand des Reichsstatthalters in dem zuständigen Lande bzw. des Reichspräsidenten zu leisten. Bei dieser Formulierung fällt auf, daß der Reichspräsident erst nach dem Reichsstatthalter genannt wird. Man wird daraus schließen dürfen, daß in erster Linie an den Reichsstatthalter und nur subsidiär an den Reichspräsidenten gedacht war. Zugleich spricht sich darin die Überzeugung aus, daß die Entgegennahme des bischöflichen Treueides grundsätzlich Ländersache ist; denn das Amt des Reichsstatthalters befand sich beim Abschluß des RK in einem Übergangsstadium, in dem der Reichsstatthalter im Auftrag des Reiches Landesgewalt ausübte. An Stelle des Reichsstatthalters ist nunmehr das höchste Landesorgan zuständig, d. h. je nach dem Landesverfassungsrecht entweder der Ministerpräsident oder die Landesregierung, die hierbei durch den Ministerpräsidenten oder den Kultusminister tätig werden kann. Diese Zuständigkeit unterliegt keinem Zweifel,

wenn die fragliche Diözese ganz in einem Lande liegt. Viele Diözesangrenzen decken sich jedoch nicht mit den Grenzen eines Landes, so daß man beim Festhalten an der Landeszuständigkeit zu der Verlegenheitslösung greifen müßte, den Eid entweder nur im Lande des Bischofssitzes oder in allen beteiligten Ländern leisten zu lassen. Das Verlangen, den Eid mehrfach zu leisten, verstößt gegen Art. 16 RK, und eine Eidesleistung, die allein im Lande des Bischofssitzes erfolgt, kann die anderen beteiligten Länder nicht befriedigen. Da es sich hier mithin um eine Aufgabe handelt, die von den beteiligten Ländern für sich nicht wahrgenommen werden kann, ist es geboten, für diese Fälle die Zuständigkeit des Bundespräsidenten zu bejahen.

## 2. Anfrage nach politischen Bedenken.

Mit diesem Problem ist die Frage verknüpft, an wen die Anfrage nach dem Bestehen politischer Bedenken vor der Ernennung eines Bischofs zu richten ist. Das RK spricht hier von dem Reichsstatthalter (Art. 14 Abs. 2 Z. 2) und die Länderkonkordate sprechen von der Bayerischen Regierung (BayK Art. 14 § 1), von der Preußischen Staatsregierung (PrK Art. 6 Z. 1) und vom Badischen Staatsministerium (BadK Art. III Z. 2). Wenn die verwaiste Diözese ganz in ein und demselben Lande liegt, besteht kein Zweifel daran, daß ausschließlich die Landesregierung zuständig ist. Erstreckt sich die verwaiste Diözese aber auf mehrere Länder, so ist es notwendig, die Anfrage an alle beteiligten Regierungen ergehen zu lassen, weil jedes Land ein gleiches Interesse daran hat, zur Frage der politischen Genehmigung des auserwählten Bischofs Stellung zu nehmen. Im Unterschied zu dem feierlichen Akt der Eidesleistung ist bei der Anfrage nach politischen Bedenken die Beteiligung aller in Betracht kommenden Länder durchaus sinnvoll. Es können jedoch Schwierigkeiten auftreten, wenn der ausersehene Bischof dem einen Lande politisch genehm, dem anderen aber nicht genehm ist. Obgleich der Hl. Stuhl im Falle der Geltendmachung politischer Bedenken rechtlich nicht daran gehindert ist, die Ernennung vorzunehmen, wird er nach dem vergeblichen Bemühen, etwaige Bedenken einer Landesregierung auszuräumen, die Bundesregierung angehen können, um eine einheitliche Stellungnahme zu erhalten.

## 3. Änderungen der kirchlichen Organisation.

Daß in einer Sache, an der mehrere Länder beteiligt sind, die Bundesregierung eingeschaltet werden kann, wird nahe gelegt durch Art. 11 RK, der sich mit der staatlichen Mitwirkung bei Änderungen der kirchlichen Organisation befaßt. Es wird hier unterschieden zwischen Neuerrichtung und Neuumschreibung von Bistümern und Kirchenprovinzen, die sich innerhalb der Grenzen eines deutschen Landes bewegen oder über die Grenzen eines deutschen Landes hinausgreifen. Im ersten Falle ist nur eine Vereinbarung mit der Landesregierung erforderlich und im zweiten Falle ist eine Verständigung mit der Reichsregierung vorgesehen, der es überlassen bleibt, die Zustimmung der in Frage kommenden Länder herbeizuführen. Sodann wurde für den Fall einer Neugliederung innerhalb des Reiches vereinbart, daß sich die Reichsregierung zwecks Neuordnung der Diözesanorganisation und -zirkumskription mit dem Hl. Stuhl in Verbindung setzen wird (Art. 11 Abs. 2). Was hier der Reichsregierung zugedacht ist, liegt nunmehr in der Hand der Bundesregierung. Dies

erscheint auch von der innerstaatlichen Kompetenzverteilung her gerechtfertigt, weil dem Bund bei der Neugliederung des Bundesgebietes in Art. 29 GG eine zentrale Stellung eingeräumt ist.

#### 4. Unterstellung klösterlicher Niederlassungen unter ausländische Obere.

Der Hl. Stuhl hat sich in Art. 15 Abs. 3 RK verpflichtet, Sorge dafür zu tragen, daß für die innerhalb des Deutschen Reiches bestehenden Ordensniederlassungen die Provinzorganisation so eingerichtet wird, daß die Unterstellung deutscher Niederlassungen unter ausländische Obere tunlichst entfällt. Ausnahmen hiervon können im Einvernehmen mit der Reichsregierung zugelassen werden. Die Frage, ob eine derartige Ausnahmegenehmigung erteilt werden soll, hat einen doppelten Aspekt. Sie ist einerseits eine kirchenpolitische Angelegenheit, die als solche primär in die Zuständigkeit der Länder fällt; sie berührt aber andererseits die auswärtigen Beziehungen, vor allem im Falle einer Ablehnung, die als unfreundlicher Akt gegen das Land des fremden Provinzialoberen aufgefaßt werden könnte. In dieser Hinsicht ist die Zuständigkeit der Bundesregierung gegeben. Bei Annahme der Landeszuständigkeit kann zudem, wenn mehrere Länder zu befragen sind, die Einheitlichkeit der Stellungnahme gefährdet sein, so daß es auch unter diesem Gesichtspunkt angebracht erscheint, die Zuständigkeit der Bundesregierung zu bejahen, die jedoch gehalten sein dürfte, die Stellungnahme der beteiligten Länder einzuholen.

#### 5. Sicherung einer einheitlichen Praxis.

Die staatliche Mitwirkung bei der Bildung und Veränderung von Kirchengemeinden soll nach Art. 12 RK aufgrund von Richtlinien erfolgen, die mit den Diözesanbischöfen vereinbart werden und für deren möglichst einheitliche Gestaltung die Reichsregierung bei den Länderregierungen wirken wird, und nach Art. 19 RK wird es sich die Reichsregierung angelegen sein lassen, für die kath.-theol. Fakultäten Deutschlands eine der Gesamtheit der einschlägigen Bestimmungen entsprechende einheitliche Praxis zu sichern. In beiden Fällen handelt es sich um Angelegenheiten, die eindeutig zum Bereich der Kultusverwaltung gehören und somit innerstaatlich reine Ländersachen sind. Man wird indessen nicht bestreiten können, daß der kirchliche Vertragspartner ein hohes Interesse daran hat, in diesen Fragen eine in allen Bundesländern einheitliche Praxis gesichert zu sehen. Falls dies nicht auf dem Wege einer Verständigung mit den Ländern erreicht wird, ist der Hl. Stuhl berechtigt, die Bundesregierung zu bemühen.

#### V. Parteipolitische Beschränkungen.

Aus innenpolitischen Erwägungen war der Reichsregierung des Jahres 1933 sehr daran gelegen, die katholischen Verbände sowie die Geistlichen und Ordensleute parteipolitisch zu neutralisieren. Darauf beziehen sich die Bestimmungen über das kirchliche Vereinswesen (Art. 32) und das Verbot parteipolitischer Betätigung für Geistliche und Ordensleute (Art. 33). Wenngleich hier staatlichen Forderungen Rechnung getragen worden ist, lassen sich diese

Bestimmungen nicht als nationalsozialistisches Gedankengut kennzeichnen; denn die Kirche fordert von sich aus, daß die Seelsorge nicht mit Parteipolitik verquickt wird, und macht die Annahme eines Abgeordnetenmandates abhängig von der Erlaubnis des zuständigen Oberhirten und in den Ländern, für die ein päpstliches Verbot ergangen ist, von der Erlaubnis des Heiligen Stuhles (c. 139 § 4 CIC).

### 1. Beschränkungen des kirchlichen Vereinswesens.

In Art. 32 RK wird unterschieden zwischen Vereinen, die ausschließlich religiösen, rein kulturellen und karitativen Zwecken dienen, und solchen Vereinen, die auch andere, darunter auch soziale oder berufsständische Aufgaben haben. Erstere werden ohne Vorbehalt staatlich geschützt, und letztere nur dann, wenn sie die Gewähr dafür bieten, ihre Tätigkeit außerhalb jeder politischen Partei zu entfalten. Für die Kirche besteht kein Grund, von dieser Abmachung abzugehen. Anders liegt die Sache aber im staatlichen Bereich. Gegenüber den weitgreifenden Vereinsverboten in nationalsozialistischer Zeit verbürgt das GG eine fast schrankenlose Vereinsfreiheit (Art. 9), die es dem Staat nicht mehr erlaubt, den kirchlichen Vereinen besondere Beschränkungen aufzuerlegen. Man darf daher einen stillschweigenden staatlichen Verzicht auf die im RK festgelegten Beschränkungen des kirchlichen Vereinswesens annehmen.

### 2. Das Verbot parteipolitischer Betätigung.

In Art. 33 RK hat sich der Hl. Stuhl verpflichtet, Bestimmungen zu erlassen, die für die Geistlichen und die Ordensleute die Mitgliedschaft in politischen Parteien und die Tätigkeit für solche Parteien ausschließen. Wegen des bald nach Abschluß des RK ergangenen Parteiverbotes verlor diese Bestimmung ihren Sinn, so daß es nicht zum Erlaß der kirchlichen Anordnungen kam. Nach der Wiederherstellung des Mehrparteiensystems stellte sich eine verschiedene Praxis ein, z. B. wurde Art. 32 bei den Wahlen zum Bundestag eingehalten, nicht dagegen bei den Wahlen zum Bayerischen Landtag. Was die vom Hl. Stuhl vertraglich eingegangene Pflicht angeht, ist zu beachten, daß diese in doppelter Hinsicht vinkuliert ist. Sie wurde eingegangen einerseits unter dem ausdrücklichen Hinweis auf die damaligen besonderen Verhältnisse und die im RK für die Rechte und Freiheiten der Kirche erlangten Sicherungen, und andererseits wurde das Reich im Schlußprotokoll verpflichtet, eine gleiche Regelung für die nichtkatholischen Konfessionen zu veranlassen. Mit Rücksicht auf die Veränderung der politischen Verhältnisse und das Fehlen einer paritätischen Regelung ist der Heilige Stuhl zur Zeit nicht verpflichtet, die in Aussicht genommenen Bestimmungen zu erlassen. Es bleibt also festzustellen, daß Art. 32 bisher noch nicht aktualisiert worden ist. Die Bereitschaft des Hl. Stuhles, das gegebene Versprechen einzulösen, ist meines Wissens nach wie vor gegeben und für die Geistlichen in Mitteldeutschland sogar von einiger Bedeutung.

## VI. Durchsetzbarkeit des RK gegenüber den Ländern.

Die vertragliche Fortgeltung des RK macht jede einseitige Änderung des Vertragsinhaltes rechtlich unmöglich. Das RK hat selbst den Vorrang vor sog. Verfassungsrecht. Als innerstaatliches Bundesrecht geht das RK dem Landesrecht vor. Ein Landesgesetz, das dem RK widerspricht, kann daher, solange das RK fortgilt, nicht rechtswirksam zustande kommen. Wenn zu befürchten ist, daß ein Land dem RK zuwiderhandelt, ist die Bundesregierung verpflichtet, auf der Einhaltung des Bundesrechtes zu bestehen. Dies ist bei den Verfassungsberatungen in Baden-Württemberg geschehen; die strittige Frage kam jedoch nicht zum Austrag. Die damals vielfach vertretene Meinung, das Bundesverfassungsgericht sei dazu berufen, über die Frage der Geltung der im RK vereinbarten Schulartikel zu befinden, ist nicht haltbar. So wenig wie ein kirchliches Gericht über die Verbindlichkeit einer konkordatären Vereinbarung entscheiden kann, ist dies einem staatlichen Gericht möglich. Theoretisch käme allein ein unparteiisches und von beiden Vertragspartnern anerkanntes Gericht in Frage; der Hl. Stuhl wird jedoch weder ein Gericht anrufen noch sich einem Gericht unterwerfen. *Prima Sedes a nemine iudicatur!* Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern wird sich aber, wenn die Bundesregierung mit ihren Vorstellungen bei einer Landesregierung nicht durchgedrungen ist, die Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes als praktisch notwendig erweisen. Der Entscheid des Gerichtes hätte zwar im Verhältnis zum Heiligen Stuhl keine rechtliche Bedeutung, könnte aber ernste politische Schwierigkeiten zur Folge haben.

Nachdem der Hl. Stuhl trotz der vielfachen staatlichen Verletzungen des RK unentwegt an dem Vertrag festgehalten hat, müßte die Deutsche Bundesrepublik ein hohes Interesse daran haben, ihre Vertragstreue zu zeigen, dies umso mehr, als das RK wohl der einzige völkerrechtliche Vertrag ist, der mit der Anerkennung der deutschen kirchlichen Organisationen nach wie vor eine Anerkennung der politischen Einheit Deutschlands ist. Wenn man bedenkt, daß die im RK gewährleisteten Grenzen der deutschen Bistümer und Kirchenprovinzen vom Hl. Stuhl weiter anerkannt werden und daß die Sehnsucht vieler gläubiger Herzen in dem Weiterbestehen der kirchlichen Organisation ein Pfand für die Rückkehr in die verlorene Heimat sieht, wird man nicht fehlgehen, in dem RK einen bedeutsamen Faktor für die Wiedererringung der deutschen Einheit zu sehen.

---