

Zum Konkordatsurteil

GÜNTHER KRAUSS

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts (B VfG) hat durch Urteil vom 26. März 1957 — 2 BvG 1/55 — den Antrag der Bundesregierung zurückgewiesen, festzustellen, daß das Land Niedersachsen durch gewisse Bestimmungen seines Schulgesetzes vom 14. September 1954 gegen das Reichskonkordat vom 20. Juli 1933 verstoßen und damit das Recht des Bundes auf Beachtung der für ihn verbindlichen internationalen Verträge verletzt habe.¹

Im folgenden wird zunächst eine Übersicht über den Gedankengang des Urteils, beschränkt auf die sachliche Kernfrage, gegeben (A). Sodann wird zu diesem Gedankengang Stellung genommen, wobei noch einige in der Übersicht nicht berührte Punkte miterörtert werden (B). Bezüglich des Verfahrens sei vorweg daran erinnert, daß es sich nicht um eine sogenannte abstrakte Normenkontrolle — oder etwa: selbständige Rechtssatzprüfung — im Sinn von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes (GG) und § 13 Nr. 6 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (B VfGG), sondern um einen *öffentlich-rechtlichen Streit zwischen Bund und Land* im Sinn von Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, § 13 Nr. 7 B VfGG handelte.

* * *

A. Das Urteil hält zwar die *Bundesrepublik* Deutschland, worunter es grundsätzlich — allerdings im Gegensatz zur Bezeichnung der Beteiligten im Eingang — *sowohl den Bund als auch die Länder* versteht, zur weiteren Erfüllung des Konkordats als eines gültig zustande gekommenen und fortgeltenden Staatsvertrags des Deutschen Reiches im Sinn des Art. 123 Abs. 2 GG für verpflichtet, verneint aber ein Recht des Bundes, von den Ländern die Durchführung der ihm gegenüber dem Heiligen Stuhl obliegenden Verpflichtungen zu verlangen.

I

Art. 123 Abs. 2 GG lautet:

„Die vom Deutschen Reich abgeschlossenen Staatsverträge, die sich auf Gegenstände beziehen, für die nach diesem Grundgesetze die Landesgesetzgebung zuständig ist, bleiben, wenn sie nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen gültig sind und fortgelten, unter Vorbehalt aller Rechte und Einwendungen der Beteiligten in Kraft, bis neue Staatsverträge durch die nach diesem Grundgesetze zuständigen Stellen abgeschlossen

¹ Das B VfG selbst kürzt sich mit B VerfG ab, obwohl der Sinn der Abkürzung vor allem darin besteht, kurz zu sein. — Der Antrag der Bundesregierung ist hier vereinfacht wiedergegeben, insbesondere unter Weglassung eines nach dem Urteil überflüssigen Zusatzes.

werden oder ihre Beendigung auf Grund der in ihnen enthaltenen Bestimmungen anderweitig erfolgt.“

Diese Bestimmung hat nach dem Urteil kurz gesagt den Sinn einer bloßen *Überleitung*, nicht einer *Gewährleistung*. Trotz des Wortlautes, der von Verträgen spricht, soll sie *nicht* die Verträge, sondern das dem Vertragsinhalt entsprechende, ihn „umformende“ innerstaatliche Recht, also im Regelfall *Gesetze* im Auge haben. Dieses Gesetzesrecht ist, soweit sein Gegenstand, wie es bei dem hier in Betracht kommenden Schulwesen der Fall ist, unter die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gemäß Art. 30, 70, also nicht unter Art. 124, 125 GG fällt, *Landes-, nicht Bundesrecht*. Abs. 2 des Art. 123 ist für das Urteil nur ein besonderer Anwendungsfall des Abs. 1, der vorgrundgesetzliches, nicht grundgesetzwidriges Recht zwar bestehen läßt, aber in diesem Bestand keineswegs verfassungsgesetzeskräftig gewährleistet. Auch die Art. 124, 125 enthalten keine solche Gewährleistung, so daß Art. 123 Abs. 2 allenthalben von bloßen Überleitungsvorschriften umschlossen ist, was dagegen spricht, daß er selbst eine Bestandsgewährleistung enthielte. Er soll lediglich klarstellen, daß die grundsätzliche Aufrechterhaltung älteren Rechts in Abs. 1 auch das umgeformte Vertragsrecht umfaßt. Dieses Gesetzesrecht soll durch *actus contrarius* des Landesgesetzgebers, aber auch durch Beendigung der zugrundeliegenden Verträge außer Kraft treten.

II

Ergibt sich mithin aus Art. 123 Abs. 2 GG nichts für eine verfassungsgesetzliche Gewährleistung des konkordatsgemäßen innerstaatlichen Rechts, so spricht nach dem Urteil die den Ländern grundgesetzlich verbürgte *Gestaltungsfreiheit auf dem Gebiet des Schulwesens* zwingend gegen eine solche Gewährleistung. Unbeschadet ihrer Bindung an das Reichskonkordat können die Länder über das zu Landesrecht gewordene Gesetzesrecht frei und ohne Einmischung oder Beteiligung des Bundes verfügen. Andernfalls wäre dieses Recht für die Länder unabänderlich, solange das Konkordat selbst besteht. Dies hinwiederum wäre ganz von der Entscheidung des Bundes abhängig, der allein das konkordatäre Band durch Vereinbarung oder auch einseitige Kündigung lösen könnte und es damit in der Hand hätte, ein der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder unterliegendes Sachgebiet tatsächlich für deren Betätigung freizumachen oder auch *nicht* freizumachen. Darin wäre eine Aushöhlung der Schulhoheit der Länder als eines Kernstücks ihrer Eigenstaatlichkeit zu erblicken. Eine solche Annahme würde auch daran scheitern, daß das vorgrundgesetzliche Recht, also auch das umgeformte Vertragsrecht, nur im Rahmen des GG im allgemeinen und damit der den Ländern im Bereich ihrer Gesetzgebungshoheit verbürgten Freiheit gilt. Das Urteil zieht in diesem Zusammenhang auch die Entstehungsgeschichte des Art. 123 Abs. 2 heran: der Parlamentarische Rat hielt sich nicht zur Beurteilung der völkerrechtlichen oder auch nur innerstaatlichen

Fortgeltung des Konkordatsrechts, sondern nur zur Klarstellung, daß die neue Verfassungs-, insbesondere Zuständigkeitsordnung nicht zur Außerkraftsetzung dieses Rechts führe, für befugt. Die viel weitergehende Frage der Fortgeltung des Konkordatsrechts sollte *gerade nicht entschieden, sondern offengelassen* werden. Eine Bindung des Landesgesetzgebers an einen nach Gültigkeit und Fortgeltung zweifelhaften Vertrag kann nicht in Betracht kommen. Nicht einmal mittelbar, durch Verweisung auf allgemeine Rechtsgrundsätze, über deren Inhalt und Bedeutung dann die Rechtsprechung zu entscheiden hätte, sollte der Landesgesetzgeber gebunden werden. Daraus wäre angesichts der Ungewißheit nicht nur des Wie, sondern auch des Ob einer endgültigen richterlichen Entscheidung eine unerträgliche „Not der Gesetzgebung“ für die Länder und eine rechtsstaatswidrige Rechtsunsicherheit erwachsen. Besonders unerträglich wäre es, daß die Länder im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit in Abhängigkeit nicht nur vom Bund im allgemeinen, sondern auch von der Bundesregierung im besonderen, mit ihrer *Ersten* Gewalt also unter die Herrschaft der *Zweiten* Gewalt des Bundes gerieten. Sie blieben möglicherweise gegen ihren ausgeprägten Willen für unbegrenzte Dauer konkordatär gebunden.

Eine besonders starke Gewährleistung der landesrechtlichen Gestaltungsfreiheit auf dem Gebiet des Schulwesens erblickt das Urteil in Art. 7 GG, der die den Ländern insoweit auferlegten Beschränkungen erschöpfend regelt. Der Grundgesetzgeber wäre nicht einmal in der Lage gewesen, den von den Ländern in vorgrundgesetzlicher Zeit geschaffenen, durch starke Nichtbeachtung des Konkordats gekennzeichneten Zustand nachträglich wieder rückzugestalten. Das soll ferner durch die in Art. 141 GG selbst enthaltene Freistellung gewisser Länder von der Gewährleistung des Religionsunterrichts als ordentlichen Lehrfachs in öffentlichen Schulen, entgegen einer konkordatären Verpflichtung, bestätigt sein. Die Ausdrücklichkeit dieser Bestimmung soll stärkere Kraft haben als die nur mittelbare Ableitung einer Bindung der Länder an das Konkordatsrecht im Wege der Auslegung. Ohne Aufrechterhaltung des konkordatswidrigen Status quo wäre sogar die Annahme des GG durch die Volksvertretungen der Länder fraglich gewesen.

III

Die mithin den Ländern verbürgte Gestaltungsfreiheit ist nach dem Urteil weder durch die an sich bestehende Pflicht zur *Bundestreue* noch durch die *gemeinsame Vertragspartnerschaft* mit dem Bund beschränkt.

In der erstgenannten Hinsicht enthält das Urteil den folgenden, sehr bemerkenswerten Satz: „Es muß dem Einvernehmen von Bund und Ländern auf dem Boden der Gleichordnung überlassen bleiben, im Falle einer Spannungslage zwischen Bundes- und Landesinteressen einen tragbaren Ausgleich zu schaffen“ (E III 2 der Gründe).

Aus der gemeinsamen Vertragspartnerschaft des Bundes als des Ganzen und der Länder als der Glieder folgt nach dem Urteil nicht notwendig eine

Bindung der Glieder gegenüber dem Ganzen hinsichtlich der Vertragserfüllung. Eine solche Bindung wäre möglich; sie ist aber nicht notwendig und vom GG nicht gewollt. Ob das mit völkerrechtlichen Grundsätzen vereinbar ist, läßt das Urteil ausdrücklich dahinstehen.

* * *

B. Die Ausführungen, mit denen das Urteil eine Pflicht der Länder gegenüber dem Bund zur Mitwirkung bei der Erfüllung der konkordatären Verpflichtungen verneint, bedürfen gründlicher Überprüfung.

I

Zunächst soll zu einigen *Vorfragen* Stellung genommen werden.

1. Die Feststellung, daß das Konkordat gültig zustandegekommen und noch in Geltung ist, ist von großer Bedeutung. Dennoch muß die Frage aufgeworfen werden, ob sie vom Standpunkt des Urteils aus notwendig und veranlaßt war. Kann der Bund eine Mitwirkung der Länder bei der Erfüllung seiner konkordatären Verpflichtungen nicht fordern, so bedarf die Frage der ursprünglichen Gültigkeit und Fortgeltung des Konkordats nicht der Erörterung.

In diesem Zusammenhang ist noch folgendes bemerkenswert. Das Land Niedersachsen war bemüht, die Frage der Gültigkeit und Fortgeltung des Konkordats außer Streit zu halten. Dagegen legten die dem Lande Niedersachsen beigetretenen Länder Hessen und Bremen gerade auf diese Frage besonderes Gewicht. Die Beteiligung Hessens hat überhaupt dem Verfahren ein völlig verändertes Gesicht gegeben. Dabei ist nicht einmal geklärt, ob der Beitritt der beiden Länder überhaupt zulässig war. Er war es nach dem hier „entsprechend“ anwendbaren § 65 Abs. 1 BVfGG nur, wenn die Entscheidung des BVfG für die Abgrenzung der Zuständigkeit der beigetretenen Länder von Bedeutung war (§ 69 BVfG). Wieso es sich bei dem ganzen Streit um Zuständigkeitsfragen gehandelt haben sollte, ist jedenfalls nicht auf den ersten Blick ersichtlich. Es ist nicht recht befriedigend, daß in einem so überaus bedeutsamen Verfahren Beteiligte auftreten, deren Legitimation kaum geprüft ist. Es ist klar, daß ein Verfassungsverstreit ausufern muß, wenn selbst die wenigen in der maßgebenden Verfahrensordnung enthaltenen Einhebungen unbeachtet bleiben.

2. Ferner ist auch die Meinung des Urteils, daß dem Heiligen Stuhl auf staatlicher Seite sowohl der Bund als auch die Länder als Vertragspartner gegenüberstehen, nur schwach begründet. Die Erwägung, daß mit dem Deutschen Reich nicht der Bund — als das Ganze — allein, sondern die „Bundesrepublik“ als Zusammenfassung von Bund und Ländern, also als Zusammenfassung des Ganzen mit den Gliedern zu einer Art Über-Ganzen, wesensgleich sei, stellt, jedenfalls in der im Urteil erscheinenden Form, keine

wirkliche Begründung dar. Der grundgesetzliche Sprachgebrauch erlaubt zwar eine Unterscheidung von Bund und Bundesrepublik, während der Name des Deutschen Reichs einer ähnlichen Unterscheidung keine Grundlage geboten hatte. Daß aber der terminologischen Verschiedenheit ein echter sachlicher Unterschied entspräche, ist im Urteil nicht dargetan. Das Reich ist wohl stets als wirkliches staatliches Gebilde, als eine das Ganze der politischen Einheit des deutschen Volkes darstellende Gebietskörperschaft angesehen worden. Die Bundesrepublik dagegen ist, *wenn sie vom Bund unterschieden wird*, keine wirkliche, sondern eine rein gedankliche Einheit, nämlich die Zusammenzählung von Bund und Ländern mit ihren jeweiligen Behörden, Ämtern, Versammlungen usw. Das Reich war ein Staat und konnte Partner eines Vertrags mit dem Heiligen Stuhl sein. Der Bund ist ein Staat und die Länder sind Staaten; die Bundesrepublik im Sinn des Urteils ist es nicht. Ein Nichtstaat kann nicht mit einem Staat wesensgleich sein.

Der Heilige Stuhl erscheint zunächst nicht beschwert, wenn ihm nach dem Urteil nicht nur der Bund *oder* die Länder, sondern beide nebeneinander verpflichtet sind. Doch wäre es wohl schwieriger gewesen, dem Bund ein Recht auf Mitwirkung der Länder bei der Vertragserfüllung zu versagen, wenn er für sich allein als mit dem Reich wesensgleich und damit auch allein als Vertragspartner des Heiligen Stuhls angesehen worden wäre. Das Reichskonkordat war mit dem Reich als Ganzem abgeschlossen. Auch das Urteil setzt gelegentlich den Bund mit dem Ganzen gleich und vermag die Unterscheidung von Bund und Bundesrepublik schon im Eingang nicht aufrechtzuerhalten, wo als Antragsteller „für die *Bundesrepublik* Deutschland die Bundesregierung“ erscheint. Man darf die Frage stellen, wie der von der Bundesregierung vertretene Antragsteller vom Standpunkt des Urteils aus richtigerweise hätte bezeichnet werden müssen. Daß die grundgesetzliche Vollübertragung der Schulhoheit auf die Länder nicht zur Auswechselung des Vertragspartners des Heiligen Stuhls führen konnte, dürfte ohne weiteres einleuchten.

II

Der eigentlich tragende Grund des Urteils ist der Gedanke einer *völligen Beziehungslosigkeit zwischen Bund und Ländern* auf dem hier fraglichen Gebiet.

1. Der Auslegung des Art. 123 Abs. 2 GG durch das Urteil ist nicht zu folgen.

Wenn diese Bestimmung ausdrücklich von „Staatsverträgen“ spricht, muß es überraschen, daß sich das Urteil für die Ansicht, unter Verträgen seien *nicht* Verträge, sondern innerstaatliche Gesetze zu verstehen, ausgerechnet auf den Wortlaut beruft. Natürlich kann sich die Auslegung vom Wortlaut entfernen, wenn innere Gründe es gebieten; nur darf sie sich dann nicht gerade auf den Wortlaut berufen. Im übrigen fehlt es an inneren Gründen für die Auslegung, die das Urteil versucht.

Das Urteil hält Art. 123 Abs. 2 für sinnlos, wenn er Verträge, für sinnvoll dagegen, wenn er innerstaatliche Gesetze meine. Richtig ist, daß sich die Bundesrepublik nach völkerrechtlichen Grundsätzen nicht einseitig von gültig abgeschlossenen und fortgeltenden Verträgen lösen konnte, auch nicht durch eine Verfassungsbestimmung. Richtig ist aber auch, daß die Geschichte Fälle der einseitigen Aufkündigung von Verträgen, insbesondere solchen eines gestürzten Regimes, kennt. Für den Grundgesetzgeber bestanden gute politische Gründe zur ausdrücklichen Bekräftigung solcher überkommener Verpflichtungen. Art. 123 Abs. 2 ist also, wenn man den besonderen politischen Sinn von Verfassungen im Auge behält, keineswegs sinnlos, wenn er nach seinem eindeutigen Wortlaut auf Verträge bezogen wird.

Die bundesverfassungsgerichtliche Auslegung gibt dem Art. 123 Abs. 2 nicht mehr Sinn als die abgelehnte Auslegung. Denn jene läuft ausgesprochen darauf hinaus, daß Art. 123 Abs. 2 die Frage der ursprünglichen und gegenwärtigen Geltung des Konkordats — als des weitaus wichtigsten der behandelten Verträge — nicht entscheiden, sondern offenlassen wollte. Um diese Frage offenzulassen, hätte es des Art. 123 Abs. 2 nicht bedurft. Den Sinn einer Klarstellung hat Art. 123 Abs. 2 bei der bundesverfassungsgerichtlichen Auslegung keinesfalls: er stellt dann überhaupt nichts klar, nicht einmal die Absicht, die Frage der Gültigkeit und Fortgeltung des Konkordats offenzulassen, was vielleicht noch als eine Art Klarstellung angesehen werden könnte.

Der Wortlaut der Bestimmung deutet im übrigen darauf hin, daß sie nicht nur eine Überleitung, sondern auch eine zeitlich begrenzte Gewährleistung des Bestands der Verträge meint. Diese werden ausdrücklich bis zum Eintritt gewisser Ereignisse — dem Abschluß neuer Vereinbarungen oder der Beendigung der alten Verträge aus innervertraglichen Gründen — in Kraft erhalten. Gegenüber diesem doch völlig eindeutigen Wortlaut besagt der Hinweis auf Abs. 1 des Art. 123 und auf die Art. 124, 125 nichts; diese Bestimmungen enthalten keine ähnliche Klausel.

Mit diesen einfachen, aus dem Wortlaut geschöpften Erwägungen, deren Ergebnis durchaus sinnvoll ist, dürfte der bundesverfassungsgerichtlichen Auslegung des Art. 123 Abs. 2 der Boden entzogen sein. Wenn diese Bestimmung eine verfassungsgesetzliche Gewährleistung der behandelten Verträge enthält, kommt ein Recht des Bundes in Betracht, die Beachtung der Verträge von den Ländern zu fordern. Daß die Voraussetzungen der Gültigkeit und Fortgeltung für das Konkordat erfüllt sind, hat das Urteil zutreffend dargelegt.

Bezüge sich übrigens Art. 123 Abs. 2 nicht auf Verträge, sondern auf Gesetze, dann wäre dem Urteil kaum zu folgen, wenn es diese Gesetze nicht nur durch *actus contrarius* des Gesetzgebers, sondern auch durch Beendigung der Verträge außer Kraft treten lassen will. Auch im letzten Fall wäre aus Gründen der Rechtssicherheit und letztlich aus allgemeinen Erwägungen bezüg-

lich des Verhältnisses von Völkerrecht und staatlichem Recht ein *actus contrarius* des Gesetzgebers vonnöten.

2. Während nach Ansicht des Urteils Art. 123 Abs. 2 GG den Antrag der Bundesregierung nicht zu stützen vermag, liegt der eigentliche Grund für seine Zurückweisung in der grundsätzlichen Ausgestaltung des Verhältnisses von Bund und Ländern. Entgegen dem Urteil wird aber die Gewährleistung der *Schulhoheit der Länder nicht ausgehöhlt*, wenn deren Betätigung im Hinblick auf fortgeltende Verträge gewissen Einwirkungen des Bundes unterstellt wird. Eine Aushöhlung läge nur vor, wenn der Gegenstand der Schulhoheit sich mit dem Gegenstand der Einwirkung des Bundes im wesentlichen deckte. Nun soll die Bedeutung des durch bekenntnismäßige Bindung oder Bindungslosigkeit bestimmten Schulgepräges hier gewiß nicht verkannt werden. Diese Prägung erschöpft indessen die Schulhoheit bei weitem nicht. Ferner fehlt eine Begründung dafür, daß der Bestand der den Landesgesetzgeber bindenden Verträge ausschließlich von Bund und Bundesregierung abhinge. Nach dem Urteil sind Bund und Länder gemeinsam Vertragspartner. In welchem Verhältnis sie als solche zueinander stehen, hat das Urteil nur mit verneinenden Feststellungen erörtert. Entweder können Bund und Länder völlig unabhängig voneinander vorgehen. Dann hängt die Gestaltung des Vertragsverhältnisses der Länder nicht vom Bund ab. Oder sie können nur gemeinsam vorgehen. Dann hängt diese Gestaltung nicht *allein* vom Bund ab. Auch bedürfte es wohl der Untersuchung, wie sich die angebliche alleinige Verfügungsbefugnis der Bundesregierung zur Vertragsschließungsbefugnis des Bundespräsidenten verhält. Einer weiteren Vertiefung der Frage bedarf es indessen nur vom Standpunkt des Urteils, nicht vom Standpunkt dieser Betrachtung. Keinesfalls kann man dem Urteil darin folgen, daß widerstrebenden Ländern die Lösung vom Konkordat ermöglicht werden müßte.

Die Ausführungen des Urteils über das Verhältnis des durch Art. 123 Abs. 2 aufrechterhaltenen Rechts zum GG im allgemeinen lassen sich auf den kurzen Satz zurückführen: Verträge nur im Rahmen der sonstigen grundgesetzlichen Ordnung. In dieser Zusammenfassung wirken sie befremdend. Nach Art. 25 GG besteht ein Vorrang des allgemeinen Völkerrechts vor dem Gesetzesrecht des Bundes und der Länder. Es wird die Ansicht vertreten, dieser Vorrang gelte nur gegenüber einfachem Gesetzesrecht, nicht gegenüber dem GG selbst. Man muß aber bezweifeln, daß sich selbst der Verfassungsgesetzgeber über allgemeines Völkerrecht hinwegsetzen könne. Richtiger wäre wohl, und zwar vom Standpunkt sowohl des GG als auch des Völkerrechts: Verfassungsrecht nur im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts. Auch der Grundgesetzgeber konnte, was das Urteil auch nicht verkennt, über gültige und fortgeltende völkerrechtliche Verträge nicht hinweggehen. Er stand diesen Verträgen nicht so frei gegenüber wie dem vorgrundgesetzlichen Gesetzesrecht des Art. 123 Abs. 1. Dann aber ist nicht einzusehen, wieso das Konkordatsrecht vor der Schulhoheit der Länder zurückweichen müßte.

Das Urteil meint, unklare Bestimmungen nach Art des Art. 123 Abs. 2 könnten den Landesgesetzgeber nicht binden. Wenn aber alle in ähnlicher Weise unklaren Bestimmungen für den Landesgesetzgeber unverbindlich wären, wäre es schwierig, den Ländern überhaupt noch grundgesetzliche oder gemäß Art. 31 GG bundesgesetzliche Bindungen aufzuerlegen. Auch wäre nicht einzusehen, warum die Unverbindlichkeit unklarer Verfassungsbestimmungen nur dem Landesgesetzgeber zunutze sein sollte. Man müßte dann eine ähnliche Freiheit auch für den einfachen Bundesgesetzgeber etwa gegenüber Art. 3 oder 12 GG in Anspruch nehmen. Noch niemals bisher ist so betont von einer „Not der Gesetzgebung“ gesprochen worden. Diese „Not“ besteht infolge des Art. 1 Abs. 3 GG schon seit geraumer Zeit, ohne daß sich das BVfG ihrer in ähnlicher Weise angenommen hätte. Mit der Verweisung auf allgemeine Rechtsgrundsätze in Art. 123 Abs. 2 wird der Rechtsprechung keine unlösbare Aufgabe gestellt. Daß diese Grundsätze gerichtlich erkennbar und justitiabel sind, ergibt das Urteil selbst, indem es sie zutreffend auf das Konkordat anwendet. Die „Not der Gesetzgebung“ wird hinsichtlich des Konkordats auch noch dadurch wesentlich gemildert, daß Folge eines konkordatswidrigen Gesetzes nicht etwa dessen Nichtigkeit, sondern nur eine dem Bund gegenüber bestehende Beseitigungspflicht wäre. Die besondere Rechtsunsicherheit, die an die Nichtigkeit eines Gesetzes anknüpft, ist hier nicht gegeben. Um so mehr überrascht es, daß das Urteil gerade hier die „Not der Gesetzgebung“ so stark betont.

Dem Urteil kann man auch darin nicht folgen, daß Art. 7 GG eine erschöpfende Begrenzung der Gestaltungsfreiheit der Länder bezüglich des Schulwesens enthielte. Art. 7 betrifft, wie seine Stellung im Grundrechtsabschnitt erkennen läßt, überhaupt nicht das Verhältnis von Bund und Ländern. Mit hin können sich sehr wohl aus anderen Bestimmungen Beschränkungen der Gestaltungsfreiheit der Länder ergeben. Die gültigen und fortgeltenden Verträge enthalten ohnehin Beschränkungen. Ob der Bund zu ihrer Geltendmachung berufen ist, kann nicht aus Art. 7, der keine Zuständigkeitsvorschrift ist, entnommen werden.

Wenn vorgrundgesetzliches Landesrecht vielfache Verletzungen des Konkordats enthält, so ist das in jedem Fall zu beklagen, gleichviel ob heute noch Möglichkeiten der Rückgestaltung bestehen. Wenn sich für jene Verletzungen eine Art rechtsgestaltender Kraft des Unrechts in Anspruch nehmen ließe, wäre das kein Grund, diese Kraft auch noch weiter, insbesondere für die nachgrundgesetzliche Regelung des niedersächsischen Gesetzes vom 14. Sept. 1954, in Anspruch zu nehmen. Was aber den Art. 141 GG betrifft, so konnte er die Länder nur von grundgesetzlichen, nicht von vertraglichen Bindungen befreien, was übrigens auch seinem Wortlaut zu entnehmen ist. Und selbst wenn noch im Jahr 1949 die Verhältnisse stärker waren als das Recht, selbst des ein Höchstmaß an Rechtsstaatlichkeit verheißenden GG, so ist das kein Grund, auch jetzt noch das GG in seinem nicht durch Art. 141 berührten Anwendungsbereich an Verhältnissen scheitern zu lassen, die es

beherrschen, nicht hinnehmen soll. Wohl selten ist mit so schwachen Gründen wie hier eine Art normativer Kraft des Faktischen bemüht worden. Ob das GG bei klarerer Anerkennung konkordatärer Verpflichtungen in den Volksvertretungen der Länder gescheitert wäre, ist eine ebenso unlösbare wie müßige Frage.

3. Im dritten und letzten Gedankengang der tragenden Gründe des Urteils wird die Gestaltungsfreiheit der Länder auch der Pflicht zur Bundestreue und der durch gemeinsame Bindungen begründeten besonderen Gemeinschaft der Vertragspartner übergeordnet.

a) Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder kann in Wahrheit keine Freistellung von der Pflicht zur Bundestreue bewirken. Wenn zwischen beidem ein wirklicher Widerspruch besteht, muß die Bundestreue als das ranghöhere Prinzip angesehen werden. Sie, und nicht das eigensüchtige Bestehen auf Ausschließlichkeitsrechten, ist es, was den Bundesstaat, der letztlich auch ein Staat und eine Einheit sein soll, zusammenhält. Im Hinblick auf seine Verpflichtung und völkerrechtliche Haftung muß dem Bund, unabhängig von der Frage der selbständigen Verpflichtung der Länder, ein Recht auf deren Mitwirkung eingeräumt werden. Das Urteil begnügt sich statt dessen mit einem Appell an das bisher offensichtlich gestörte Einvernehmen der Beteiligten. Gewiß: die große moralische Bedeutung eines solchen Appells darf nicht verkleinert werden. Auch die nach Ansicht des Urteils nur moralische Verpflichtung gegenüber dem Bund werden die Länder mit Ernst zu erwägen haben. Sie tritt zu der auch nach dem Urteil echten rechtlichen Verpflichtung gegenüber dem Heiligen Stuhl verstärkend hinzu.

b) Auch die Würdigung der besonderen Verbundenheit von Bund und Ländern durch die gemeinsame Vertragspartnerschaft hätte dazu führen müssen, dem Antrag der Bundesregierung stattzugeben. Bund und Länder können auch insoweit nicht beziehungslos nebeneinander gestellt werden. Es wäre seltsam, wenn nur zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Bund einerseits, dem Heiligen Stuhl und den Ländern anderseits, nicht aber zwischen Bund und Ländern Erfüllungspflichten begründet wären.

Auch in diesem Zusammenhang muß die ausgesprochene Gleichgültigkeit des Urteils gegenüber völkerrechtlichen Grundsätzen beunruhigen. Wie immer man die grundgesetzliche Bezugnahme auf völkerrechtliche Regeln beurteilen mag: sicherlich entspricht es dem Geist dieses Verfassungswerks, alle Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts so auszulegen, daß sie mit dem Völkerrecht im Einklang stehen. Daß jede völkerrechtsgemäße Auslegung hier von vornherein ausgeschlossen wäre, kann man unmöglich sagen.

III

In mehrfacher Hinsicht zerschneidet das Urteil ohne stichhaltige Gründe sowohl bundesrechtliche als auch völkerrechtliche Bindungen. Es verstärkt in bedrohlicher Weise die in der Verfassungsentwicklung unter dem Grund-

gesetz hervorgetretenen auflösenden Strömungen, die sich leider betont auf die föderalistische Grundentscheidung der Verfassung berufen. Um so wichtiger bleiben die Bindungen, die das Urteil unberührt läßt und sogar seinerseits stark unterstreicht. Das Reichskonkordat bindet die Länder auf dem Gebiet des Schulrechts weiterhin gegenüber dem Heiligen Stuhl. Diesem kann auch der konkordatswidrige Status quo als rechtliches Argument nicht entgegengehalten werden.

Durch Serbien und Mazedonien

JEAN DÉCARREAU

Mazedonien und Serbien, das im Süden an das Autonome Gebiet von Kosovo-Metohija mit vorwiegend albanischer Bevölkerung angrenzt, zählen zu den ärmsten Volksrepubliken Jugoslawiens. Von den Ebenen des rechten Donau-Ufers bis zur griechischen Grenze, soweit das Auge reicht, nichts als Mais- und Tabakfelder, Obstgärten und auf den Bergen Buschwälder. Nur wenige Täler und Straßen dringen in das Bergland ein. Und was sind das für elende Straßen, selbst die große Verkehrsader von Belgrad nach Saloniki der Morava und dem Wardar entlang, mögen die Reiseführer noch so dreist das Gegenteil behaupten! Staub und Schlaglöcher hemmen die Fahrt im Auto derart, daß man zufrieden sein kann, wenn man am Tag 200 Kilometer schafft.

Noch haben wir wenig Sehenswertes zu Gesicht bekommen: ein paar kleine Städtchen mit bescheidenen Gasthäusern, ein paar Moscheen oder Kirchen; Serben in Schnürhosen und krummen Stiefeln, die graue Militärmütze auf dem Kopf; Albaner mit weißen Filzkappen, Muselmanen mit Turban, Mazedonier in ihren weißen Kitteln, vor allem aber die bunt gekleideten Frauen in den lebhaftesten Farben, ob sie nun in der langen, bauschigen Hose daherkommen oder in ihrem Sonntagsstaat: alle tragen sie kurze gestickte Mieder, einen breiten Flanellgürtel und weite, farbige Beinkleider. Ein malerisches Bild, gewiß; doch allzuoft ist es die malerische Wirkung von Lumpen und Elend.

* * *

Will man das Land erleben, so empfiehlt es sich nicht, auf den großen Strecken dahinzufahren, sondern die Reise geruhsam zu machen: mit Autobussen, die vor Sonnenaufgang aufbrechen und ankommen, wann sie wollen;