

Die Lateranverträge im Rahmen der neueren Konkordatsgeschichte*

Von ALEXANDER HOLLERBACH

Vor kurzem hat *Konrad Repgen* vor diesem Forum eine Probe seiner Meisterschaft gegeben¹. Nach ihm zu sprechen und dabei auf positive Resonanz zu hoffen, ist schwer, wenn nicht unmöglich. Hinzu kommt, daß der heutige Vortrag von einem Juristen gehalten wird, dem nicht das Rüstzeug des Historikers zu Gebote steht. Und doch: gerade der mit dem Stichwort „Lateranverträge“ bezeichnete Problemkomplex ist in gewisser Weise, vielleicht sogar in besonders hohem Maße, ein Kondominium, auf dem Historiker und Juristen aufs engste zusammenarbeiten müssen.

Ich bitte um Verständnis dafür, daß ich das Thema dieses Vortrags nicht frontal angehe und umfassend behandle, sondern in vier Durchgängen lediglich versuche, einzelne Aspekte zu erfassen. Dabei soll der Weg vom Besonderen zum Allgemeinen führen, und zwar in folgender Weise: Zuerst möchte ich einige Bemerkungen zum Thema „Laterankonkordat und Reichskonkordat“ machen. Sodann ist zeitlich zurückzugreifen, und es sind anhand von Reaktionen, welche die Lateranverträge in der zeitgenössischen deutschen Rechtswissenschaft (einschließlich der Kanonistik) gefunden haben, einige Grundfragen darzulegen, die das Vertragswerk aufgibt. Der dritte Teil wird vornehmlich den internationalrechtlichen Fragen gewidmet sein, die durch die „Patti lateranensi“ vom 11. Februar 1929 eine Lösung gefunden haben. Zuletzt möchte ich mir erlauben, einige allgemeine Grundsatzüberlegungen zum Konkordatswesen heute vorzutragen.

Wenn allenthalben die Perspektive des deutschen Beobachters hervortritt, so möge das recht verstanden werden: Unter dem Gebot wissenschaftlicher Redlichkeit ist es ein Zeichen bewußter Beschränkung und Zurückhaltung, zugleich der Versuch, ein vielleicht spezifisch deutsches „Erkenntnisinteresse“ als heuristisches Instrument zur Erfassung von Zügen des Ganzen einzusetzen.

* Redaktionell durchgesehene und mit Anmerkungen versehene Fassung eines Vortrags, der auf Einladung des Römischen Instituts der Görres-Gesellschaft am 31. März 1979 im Campo Santo Teutonico in Rom gehalten wurde.

¹ Vortrag zum Thema: „Lateranverträge und Reichskonkordat“, gehalten am 17. Februar 1979 im Campo Santo Teutonico in Rom auf Einladung des Römischen Instituts der Görres-Gesellschaft.

I.

Es ist unbestreitbar: „Die Lateranverträge gehören zur historischen Interpretation des Reichskonkordats hinzu“², also des zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich am 20. Juli 1933 abgeschlossenen Konkordats. Dieser Sachverhalt ist durch die derzeit vor allem zwischen *Konrad Repgen* und *Klaus Scholder* geführte wissenschaftliche Auseinandersetzung³ wieder schärfer ins Bewußtsein getreten. Doch sind die insoweit bestehenden Zusammenhänge äußerst komplex und lassen sich nicht auf eine glatte Formel bringen, was auch und gerade der Jurist betonen muß.

Das Problem ist bislang vor allem in zwei Hinsichten näher beleuchtet worden. Zum einen hat sich gezeigt, daß die Lateranverträge für die kirchenpolitische Vorstellungswelt der NSDAP eine nicht unerhebliche, damals vom deutschen Episkopat und vom Zentrum vielleicht nicht genügend beachtete Rolle gespielt haben⁴. Zum andern ist die Frage, ob und inwieweit das Laterankonkordat einen Schlüssel zum Verständnis der Haltung von *Ludwig Kaas* darstellt, der diesem Vertrag eine eindringliche wissenschaftliche Untersuchung gewidmet hat⁵.

Diese beiden Punkte seien hier indes nicht weiter verfolgt. Wichtiger erscheint mir, im Sinne eines gerade dem Juristen obliegenden Diskussionsbeitrags etwas zu tun, was bisher eigentümlicherweise vernachlässigt worden ist, nämlich die konkrete Vergleichung der Texte der beiden Vertragswerke. Man sieht dann, wie sehr bei den Verhandlungen über das Reichskonkordat die kirchliche Seite bemüht war, Klarstellungen zu erzielen und das Instrumentarium normativer Aussagen zu verfeinern, zumindest von

² So – mit Betonung – *K. Repgen*, Nachwort zu einer Kontroverse, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 27 (1979) 160.

³ *K. Repgen*, Über die Entstehung der Reichskonkordats-Offerte im Frühjahr 1933 und die Bedeutung des Reichskonkordats. Kritische Bemerkungen zu einem neuen Buch, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 26 (1978) 499–534; *Kl. Scholder*, Zur Vorgeschichte des Reichskonkordats. Eine Erwiderung, in: ebd. 535–570; *K. Repgen*, Nachwort zu einer Kontroverse, in: ebd. 27 (1979) S. 159–161. – Ausgangspunkt der Kontroverse war das Buch von *Kl. Scholder*, Die Kirchen und das Dritte Reich 1: Vorgeschichte und Zeit der Illusionen 1918–1934 (Berlin 1977) insbes. 184–211. Vgl. auch weitere einschlägige Veröffentlichungen *K. Repgens* aus jüngster Zeit: Die Außenpolitik der Päpste im Zeitalter der Weltkriege, in: *H. Jedin – K. Repgen* (Hrsg.), Die Weltkirche im 20. Jahrhundert (= Handbuch der Kirchengeschichte, 7) (Freiburg 1979) 36–96; Pius XI. und das faschistische Italien: die Lateranverträge von 1929 und ihre Folgen, in: *W. Pöls* (Hrsg.), Staat und Gesellschaft im politischen Wandel. Beiträge zur Geschichte der modernen Welt, Festschrift Walter Bußmann (Stuttgart 1979) 331–359.

⁴ Als Dokument vgl. *J. Stark*, Nationalsozialismus und Katholische Kirche (München 1931). Während der Auseinandersetzungen um das Badische Konkordat haben sich dann badische Nationalsozialisten auf die Lateranverträge bezogen; Belege bei *A. Hollerbach*, Das Badische Konkordat vom 12. Oktober 1932, in: *G. Kleinbeyer – P. Mikat* (Hrsg.), Gedächtnisschrift Hermann Conrad (Paderborn 1979) 179 mit Anm. 29.

⁵ Der Konkordatstyp des faschistischen Italien, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 3 (1933) 488–522.

dem Zeitpunkt an, als man sich auf einer „Einbahnstraße“⁶ befand. Konkret ging es darum, die abwehrend-schützenden Elemente des Konkordats zu verstärken und seinen Charakter als „concordatum defensionis“⁷, den es für die Kirche übrigens auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts von allem Anfang an hatte⁸, deutlicher hervortreten zu lassen. Nicht zuletzt läßt sich in diesem Zusammenhang belegen, daß das Reichskonkordat in der Tat nicht einfach eine unbesehen übernommene Kopie des Laterankonkordats gewesen ist. Drei wichtige Punkte sind hierfür maßgebend.

Im ersten Punkt geht es um einen Vergleich zwischen Art. 37 Abs. 1 Laterankonkordat⁹ und Art. 31 Abs. 4 Reichskonkordat¹⁰. Nach der ersteren Norm wurden die Leiter faschistischer Jugendorganisationen verpflichtet, die Pläne ihrer Veranstaltungen so zu gestalten, „daß sie an den Sonntagen und gebotenen Feiertagen die Erfüllung der religiösen Pflichten nicht behindern“. Auch bei den Reichskonkordatsverhandlungen tauchte zunächst in bezug auf die staatlichen Jugendorganisationen diese und nur diese Klausel auf. Nicht von ungefähr enthält aber eine Punktation Pacellis vom 2. 7. 1933 die wesentlich weitergehende und viel prinzipiellere Forderung, daß den Mitgliedern solcher Organisationen nichts gegen den Glauben oder die Moral auferlegt oder von ihnen gefordert wird¹¹. Im endgültigen Text heißt es dementsprechend zusätzlich zu der Sonn- und Feiertagsklausel, die Jugendlichen dürften „zu nichts veranlaßt werden, was mit ihren religiösen und sittlichen Überzeugungen und Pflichten nicht vereinbar wäre“.

Bewegt man sich schon mit diesem Punkt im Zentrum der strittigen Vertragselemente, so erst recht mit dem zweiten, dem sogenannten Entpolitiserungsartikel, wie er als Art. 32 in das Reichskonkordat Aufnahme gefunden hat¹². Es braucht nicht weiter ausgeführt zu werden, daß dieser in

⁶ L. Volk, Das Reichskonkordat vom 20. Juli 1933. Von den Ansätzen in der Weimarer Republik bis zur Ratifizierung am 10. September 1933 (Mainz 1972) 212–218 („Die Einbahnstraße zum Reichskonkordat“).

⁷ Zur Unterscheidung von Concordata pacis, amicitiae und defensionis vgl. statt aller A. Ottaviani, Institutiones iuris publici ecclesiastici²⁴ (Rom 1960) 260 ff. Ottaviani bemerkt übrigens (262): „hodie Concordata fere omnia possunt vocari Concordata defensionis“.

⁸ Urteil vom 26. März 1957, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 6, S. 309 (336).

⁹ Text bei L. Schöppe, Konkordate seit 1800. Originaltext und deutsche Übersetzung der geltenden Konkordate (Frankfurt/M. 1964) 185.

¹⁰ Text bei W. Weber, Die deutschen Konkordate und Kirchenverträge der Gegenwart 1 (Göttingen 1962) 28.

¹¹ Text bei Volk (Anm. 6) 229 und 231.

¹² Text bei Weber (Anm. 10) 28 f.: „Auf Grund der in Deutschland bestehenden besonderen Verhältnisse wie im Hinblick auf die durch die Bestimmungen des vorstehenden Konkordats geschaffenen Sicherungen einer die Rechte und Freiheiten der katholischen

Art. 43 des Laterankonkordats sein Vorbild hat¹³. Aber es ist von exemplarischer Bedeutung, wenn im Schlußprotokoll (Abs. 2) zu dem entsprechenden Artikel des Reichskonkordats gesagt wird: „Das den Geistlichen und Ordensleuten Deutschlands in Ausführung des Art. 32 zur Pflicht gemachte Verhalten bedeutet keinerlei Einengung der pflichtmäßigen Verkündigung und Erläuterung der dogmatischen und sittlichen Lehren und Grundsätze der Kirche.“ Der deutsche Text läßt allerdings die besondere Stoßrichtung dieser Aussage nicht genügend deutlich werden. Der italienische Text ist hier präziser. Er sagt nämlich, das Verbot „non significa limitazione di alcuna sorte nell'insegnare e spiegare pubblicamente, come è loro dovere, le dottrine e massime della Chiesa, non solo dommatiche, ma anche morali“¹⁴. Es wird hier also zum einen die öffentliche Verkündigungsfreiheit betont, zum anderen die Kompetenz der Kirche im Bereich der Moral besonders unterstrichen – und das heißt nichts weniger als dieses: auch politische Fragen sind und bleiben *ratione peccati* bzw. *sub specie salutis animarum* dem sittlichen Urteil der Kirche unterworfen. Diese für die prinzipielle Haltung der Kirche äußerst kennzeichnende Aussage ist erwiesenermaßen auf Drängen Pacellis eingefügt worden¹⁵, und es ist sehr bezeichnend, daß er sich nach Abschluß des Konkordats mehrfach betont gerade darauf bezogen hat¹⁶.

Genau gleiches gilt schließlich für den dritten wichtigen Punkt. Art. 19 des Laterankonkordats hatte sich bezüglich der sogenannten politischen Klausel¹⁷ bei der Regelung über die Berufung ins Bistum noch mit der nicht weiter spezifizierten Formel „ragioni di carattere politico“ begnügt. Das Reichskonkordat hingegen läßt auf der Linie der vorange-

Kirche im Reich und seinen Ländern während der Gesetzgebung erläßt der Hl. Stuhl Bestimmungen, die für die Geistlichen und Ordensleute die Mitgliedschaft in politischen Parteien und die Tätigkeit für solche Parteien ausschließen.“

¹³ Deutsche Übersetzung, nach *Schöppe* (Anm. 9) 186: „Der Italienische Staat erkennt die der Katholischen Aktion Italiens unterstehenden Organisationen an, soweit sie, nach der Anordnung des Hl. Stuhles selbst, ihre Tätigkeit außerhalb jeder politischen Partei und in unmittelbarer Abhängigkeit von der kirchlichen Hierarchie zur Verbreitung und Verwirklichung der katholischen Grundsätze entfalten.“

Der Hl. Stuhl benutzt die Gelegenheit des Abschlusses dieses Konkordates, um für alle Geistlichen und Ordensleute in Italien das Verbot zu erneuern, sich bei irgend einer politischen Partei einzuschreiben und zu betätigen.“

¹⁴ Texte bei *Weber* (Anm. 10) 32.

¹⁵ Das ergibt sich aus einem Bericht Buttmanns vom 8./9. Juli 1933, bei *A. Kupper*, Staatliche Akten über die Reichskonkordatsverhandlungen 1933 (Mainz 1969) 174.

¹⁶ Vgl. dazu die Zeugnisse bei *L. Volk*, Kirchliche Akten über die Reichskonkordatsverhandlungen 1933 (Mainz 1969) 182, 212 und 297, ferner bei *Kupper* (Anm. 15) 359.

¹⁷ Grundlegend dazu nach wie vor *J. H. Kaiser*, Die politische Klausel der Konkordate (Berlin – München 1949).

gangenen deutschen Staatskirchenverträge¹⁸ nur „Bedenken allgemein politischer Natur“ (*obbiezioni di carattere politico generale*) gelten und schließt damit insbesondere parteipolitische Bedenken einerseits, kirchenpolitische Bedenken andererseits aus. Vor allem aber wird im Schlußprotokoll (Abs. 2) zu Art. 14 Abs. 2 Satz 2 ausdrücklich klargestellt: „Questo capovero non importa un diritto di veto da parte dello stato“ – „Ein staatliches Vetorecht soll nicht begründet werden.“ Gewiß, ein angesehener Autor des deutschen Staatsrechts konnte einige Jahre später dazu schreiben: „Solche Feinheiten der kurialen Amtssprache können nicht darüber täuschen, daß die Ernennung eines Bischofs unzulässig ist und vom Staate nicht anerkannt zu werden braucht, wenn politische Bedenken erhoben werden.“¹⁹ Aber jedermann wird sehen, daß eine solche Stellungnahme schlechterdings nicht haltbar ist. Jedenfalls hat der kirchliche Verhandlungspartner in diesem Punkt das Äußerste getan, um Mißverständnisse auszuräumen²⁰, und es ist wohl wahr, was in einer fachwissenschaftlichen Diskussion des Jahres 1939 dazu geäußert worden ist: „Die deutschen Unterhändler haben nicht gemerkt, was darin (sc. in der Klausel des Schlußprotokolls) liegt.“²¹

Interessante Beobachtungen macht man, worauf zuletzt noch ergänzend hingewiesen sei, auch bei einem Vergleich der beiden Regelungen über das Nihil obstat²². Ein deutscher Autor hat dazu einige Jahre nach Abschluß des Reichskonkordats festgestellt, es beruhe kaum auf einem Zufall, daß diese Rechtsfigur gerade in den Konkordaten mit den beiden autoritären

¹⁸ Vgl. einerseits Schlußprotokoll (Abs. 2) zu Art. 7 des Preussischen evangelischen Kirchenvertrages vom 11. Mai 1931, andererseits Art. III des Badischen Konkordats vom 12. Oktober 1932, Texte bei *Weber* (Anm. 10) 174 bzw. 103.

¹⁹ *E. R. Huber*, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches (Hamburg 1939) 505.

²⁰ Auch hier war die Hand *Pacellis* im Spiel, vgl. die Belege bei *Kupper* (Anm. 15) 169 und 302.

²¹ So Ministerialdirektor Dr. Meyer in der 7. Sitzung des Ausschusses für Religionsrecht bei der Akademie für Deutsches Recht, Bundesarchiv R 61/276 fol. 53. Zur Tätigkeit des genannten Ausschusses vgl. jetzt die materialreiche Arbeit meines Schülers *J. Winter*, Die Wissenschaft vom Staatskirchenrecht im Dritten Reich (= Europäische Hochschulschriften II, 212) (Frankfurt/M. 1979) 67–173, zur Frage der politischen Klausel speziell 145–155.

²² Art. 5 Abs. 1 Laterankonkordat (Text bei *Schöppe* [Anm. 9] 174): „Kein Geistlicher kann zu einer Anstellung oder einem Amte des Italienischen Staates oder von diesem abhängigen Körperschaften des öffentlichen Rechts angenommen werden oder darin verbleiben ohne das Nihil obstat des Diözesan-Ordinarius“. – Art. 7 Reichskonkordat (Text bei *Weber* [Anm. 10] 17): „Zur Annahme einer Anstellung oder eines Amtes im Staat oder bei einer von ihm abhängigen Körperschaft des öffentlichen Rechtes bedürfen Geistliche des Nihil obstat ihres Diözesan-Ordinarius sowie des Ordinarius des Sitzes der öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Das Nihil obstat ist jederzeit aus wichtigen Gründen kirchlichen Interesses widerrufbar.“

Staaten aufgetaucht sei und daß dahinter das Drängen der Kirche stehe²³. Diese macht damit in der Tat ein Stück Freiheit in der Ämterverleihung und der Ausübung ihrer Disziplin geltend.

Meine Randbemerkungen zu dem Problemkomplex „Laterankonkordat und Reichskonkordat“ können selbstverständlich kein abschließendes Gesamturteil tragen. Aber man wird auf der Forderung nach differenzierter Beurteilung beharren müssen, bei der auch die eben besprochenen Elemente Berücksichtigung finden sollten. Je mehr man dies tut, desto besser kommt man mit der sozusagen „genetischen Last“ zurecht, die das Reichskonkordat an sich trägt.

II.

Das durch die aktuelle wissenschaftliche Kontroverse veranlaßte besondere Interesse an dem Zusammenhang zwischen Laterankonkordat und Reichskonkordat darf nicht dazu führen, daß man sich darauf fixiert. Man sollte sich insbesondere nicht den Blick dafür verstellen lassen, daß das gesamte römische Vertragswerk in Deutschland alsbald nach seinem Zustandekommen ein außerordentlich starkes Echo gefunden und zahlreiche Stellungnahmen hervorgerufen hat²⁴. Es kann nicht meine Aufgabe sein, dies alles hier auszubreiten. Aber soweit es um juristische Sachverhalte bzw. um Äußerungen in der juristischen Fachliteratur geht, sind doch einige Bemerkungen angebracht, wiederum als kleiner Beitrag zur Diskussion.

1. Der Abschluß der Lateranverträge vor fünfzig Jahren platzte mitten in die Verhandlungen über das Preußische Konkordat hinein, das dann am 14. Juni 1929 unterzeichnet wurde²⁵. Fragen der inhaltlichen Einwirkung standen zwar nicht zur Debatte. Wohl aber waren Zweifel aufgekommen, ob der Heilige Stuhl nunmehr nach der Gründung des Staates der Vatikanstadt als „auswärtiger Staat“ im Sinne von Art. 78 Abs. 2 Weimarer Reichsverfassung zu qualifizieren sei²⁶. Wenn ja, hätte das Preußische Konkordat der Zustimmung des Reichs bedurft²⁷. Aber daß dies nicht ge-

²³ W. Weber, Das Nihil Obstat. Beiträge zum Verhältnis von Staat und katholischer Kirche, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 99 (1939) 193 u. 198 f; jetzt in: ders., Staat und Kirche in der Gegenwart. Rechtswissenschaftliche Beiträge aus vier Jahrzehnten (Tübingen 1978) 28 u. 32 f.

²⁴ Reichhaltiges bibliographisches Material bei Schöppe (Anm. 9) 553–558.

²⁵ Zum Stand der Verhandlungen im Februar 1929 vgl. D. Golombek, Die politische Vorgeschichte des Preußenkonkordats (1929) (Mainz 1970) 96.

²⁶ „In Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, können die Länder mit auswärtigen Staaten Verträge schließen; die Verträge bedürfen der Zustimmung des Reiches.“

²⁷ Diese These vertraten Schwarz, Der neue Kirchenstaat, in: Deutsche Juristen-Zeitung 34 (1929) 343–348; R. Goldschmidt, Kann Preußen mit dem Hl. Stuhl ein Konkordat schließen?, in: Juristische Wochenschrift 58 (1929) 824.

rechtfertigt sei, ist doch alsbald auf wissenschaftlicher Ebene in einer Weise klargestellt worden, daß sich Belastungen für den weiteren Verlauf der Verhandlungen daraus nicht ergeben haben. Es hat sich rasch die Auffassung durchgesetzt, daß Vertragspartner bei einem Konkordat der Heilige Stuhl als solcher ist, nicht aber der Papst als Souverän des Vatikanstaates²⁸.

2. Was nun die Analyse des Vertragswerks in der zeitgenössischen deutschen Rechtswissenschaft angeht, so spiegelt sich, schon äußerlich betrachtet, das starke Interesse daran in einer verhältnismäßig großen Zahl von Dissertationen wider²⁹ – was später einmal unter nationalsozialistischem Vorzeichen als ganz unangemessen gerügt worden ist³⁰. Aber davon ist hier nicht weiter zu sprechen. Zu erinnern ist indes, zumindest kurz, an die zeitlich wohl früheste Darstellung des Vertragswerks aus der Feder des Kanonisten *August Knecht*³¹. Sie enthält eine signifikante Äußerung zum sogenannten Entpolitisierungsartikel, der „in weiten Landen, so auch im Deutschen Reich, zu grundsätzlichen und praktischen Erörterungen, auch zu besorgniserregenden Folgerungen Anlaß gegeben“ habe. Dazu wird dann gesagt: „Zur Beruhigung darf hier wenigstens auf die Tatsache hingewiesen werden, daß die Bestimmungen, so wie sie vor uns stehen, zunächst nur italienische Verhältnisse betreffen und einzig auf diese anzuwenden sind.“³²

Im folgenden konzentriere ich mich – aus der Fülle der Äußerungen – auf zwei größere Abhandlungen, mit denen sich zwei damals junge Gelehrte hervorgetan haben, nämlich *Hans Liermann*³³ und *August Hagen*³⁴, Protestant der eine, Katholik der andere.

²⁸ In diesem Sinne etwa *Zschucke*, Der Vertrag zwischen dem Freistaat Preußen und dem Hl. Stuhl, in: *Deutsche Juristen-Zeitung* 34 (1929) 1097–1100; *O. Fischer*, Konkordat und Staatsvertrag, in: *Juristische Wochenschrift* 58 (1929) 1105 f.; *H.-H. Lammers*, Rezension, in: ebd. 1781 f. Bemerkenswert auch die kurze Stellungnahme von *M. Hachenburg* im Rahmen einer „juristischen Rundschau“, *Deutsche Juristen-Zeitung* 34 (1929) 419 f. Zusammenfassend und mit überzeugender Klärung dann *E. R. Huber*, Verträge zwischen Staat und Kirche im Deutschen Reich (Breslau 1930) 91.

²⁹ In der Bibliographie bei *Schöppe* (Anm. 9) 553–558 zähle ich 11!

³⁰ *E. Menzel*, Die völkerrechtlichen Dissertationen 1933–1939 (= *Zeitschrift für Völkerrecht*. Beiheft zu Bd. 25) (Berlin 1941) 5.

³¹ Konkordat zwischen dem Hl. Stuhl und Italien, in: *Klerusblatt* 10 (1929) 456–458; 475–477, 489–491. Eine erste Inhaltsübersicht gab *Knecht* schon in dem Aufsatz „Die römische Frage“, in: ebd. 201–303. Zum Autor vgl. *K. Weinzierl*, in: *LThK*² 6 (1961) 356.

³³ Staat und Kirche in den Lateranverträgen zwischen dem Heiligen Stuhl und Italien vom 11. Februar 1929, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 57 (NF 18) (1930) 379 bis 410.

³⁴ Die Rechtsstellung des Hl. Stuhles nach den Lateranverträgen (= *Tübinger Abhandlungen zum öffentlichen Recht*, 24) (Stuttgart 1930).

Hans Liermann, schon früh eine Autorität des evangelischen Kirchenrechts und des deutschen Staatskirchenrechts³⁵, hat die säkulare Bedeutung der römischen Verträge gebührend und im ganzen durchaus verständnisvoll hervorgehoben. Seine These allerdings, der Staat der Vatikanstadt sei nur ein „Scheinstaat“, nur eine „exterritoriale Energiezelle“³⁶ war zwar wohlgemeint, aber juristisch so sicherlich nicht haltbar. Er blieb insoweit im Banne einer positivistisch geprägten Allgemeinen Staatslehre, für die in der Tat die spezifische Eigenart des neuen Gebildes kaum erfassbar war. Eine wohl protestantisch motivierte Verengung der Perspektive lag auch darin, daß als entscheidender Grundgedanke für den kirchlichen Universalismus derjenige der päpstlichen „Weltherrschaft über die Gewissen eines Teils der Menschheit“³⁷ herausgestellt wurde. Bei der Würdigung des Lateran-konkordats hat nicht von ungefähr auch der Art. 43 sein besonderes Interesse gefunden. Es sei, so sagt er, eine schwerwiegende politische Entmündigung des Klerus zugestanden worden, aber er meint, die Fassung von Abs. 2 sei so gewählt, „daß der Heilige Stuhl keineswegs auf die Dauer gebunden ist, das Verbot aufrechtzuerhalten“. Man habe offenbar kirchlicherseits sich vorbehalten wollen, rebus sic stantibus auch die Geistlichkeit wieder als Führer in die politische Arena steigen zu lassen³⁸. Mag diese Interpretation anfechtbar, wenn nicht unhaltbar sein, sie läßt jedenfalls das Problem deutlich hervortreten. Das gilt auch insofern, als Liermann auf das Junktim mit der Anerkennung der Katholischen Aktion abhebt, wobei er diese als „bemerkenswertes Zugeständnis“ der staatlichen Seite interpretiert, wenn man bedenke, „wie scharf der Faschismus sonst nichtfaschistische Gesellschaftsgruppen aller Art unterdrückt“³⁹. Liermann hat nicht zuletzt zur Kenntnis genommen, daß die Verträge noch Konfliktsstoff genug übriglassen, und er hatte dabei die noch vor der Ratifizierung ausgebrochenen Differenzen zwischen Staat und Kirche vor Augen. Er bringt zwar die Hoffnung zum Ausdruck, daß die Gefahr des Kulturkampfes in weiter Ferne liege, sagt aber sehr klar: „Sollte es einmal in Italien zu einem Kulturkampf kommen, so hat die Kirche in den Verträgen jedenfalls ein festes Bollwerk.“⁴⁰

Der Kanonist *August Hagen*⁴¹ hat im Jahre 1930 „Die Rechtsstellung des Heiligen Stuhles nach den Lateranverträgen“ zum Gegenstand seiner Tübinger akademischen Antrittsrede gemacht. Er sieht zwar den engen Zu-

³⁵ Vgl. dazu die Hinweise bei *A. Hollerbach*, Kirchenrecht an der Freiburger Rechts-fakultät 1918–1945, in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht 23 (1978) 32–35.

³⁶ *Liermann* (Anm. 33) 388 f.

³⁷ Ebd. 384.

³⁸ Ebd. 406.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Ebd. 409.

⁴¹ Über ihn biographische und bibliographische Angaben in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Kan. Abt. 80 (49) (1963) 629.

sammenhang zwischen Trattato und Laterankonkordat, aber sein vornehmliches Interesse gehört dem politischen Staatsvertrag. Es ist hier nicht im einzelnen zu rekapitulieren, was der Autor besonders akzentuiert. Wichtig erscheint mir ein Hinweis darauf, wie Hagen, aufs ganze gesehen, nüchtern bleibt. So wendet er sich gegen die Auffassung, daß jetzt die Geschicke des faschistischen Imperialismus und des katholischen Universalismus miteinander verknüpft seien, und betont angesichts der „teilweise unkirchlichen Ideenwelt des Faschismus“: „Die Kirche schloß einen Bund mehr mit dem italienischen Volk als mit der augenblicklichen Regierung.“⁴² Es ist für Hagen klar, daß sich Mussolini ausschließlich von staatspolitischen Motiven leiten ließ, die „Versöhnung“ also, wie es *Konrad Repgen* neuerdings formuliert hat, „wesentlich instrumentalen Charakter hatte und rein taktisch bedingt war“⁴³. „Faschismus und Katholizismus begegneten sich deshalb auf dem Wege, weil der Faschismus aus dem Katholizismus eine gewisse Verwandtschaft herausfühlte (hierarchischer Aufbau, Autorität, Disziplin) und das Bedürfnis nach einer allseitigen Integration und Konzentration der Kräfte verspürte.“⁴⁴ Es wird auch gesehen, daß sich der anti-individualistische, anti-sozialistische und anti-liberale Faschismus durch die Frontstellung gegen die gleichen Gegner mit der katholischen Kirche berührt⁴⁵. Aber da ist, so sagt Hagen, eine „dunkle Wolke“, die über dem Vertragswerk schwebt.⁴⁶ Wie schon bei Liermann, wird auch bei ihm ausdrücklich auf die schwerwiegenden Differenzen aufmerksam gemacht, die sogleich nach der Unterzeichnung der Verträge und noch vor ihrer Ratifikation aufgebrochen sind. Sie betrafen hauptsächlich das Recht der Kirche auf die Jugenderziehung gegenüber dem faschistischen Erziehungsmonopol. Dazu wird gesagt: „Die Erziehung zum Staatsbürger und die Erziehung zum Christen sollten sich bei einigermaßen gutem Willen miteinander vereinigen lassen, allein der Faschismus will Kirche und Religion keinen selbständigen Einfluß zugestehen, wie der Volfaschismus in seinem Streben nach ungehemmter Kraftentfaltung des Staates nach außen wie nach innen mit einer Aufsaugung von Persönlichkeit und Familie endet.“ Es wird auch darauf hingewiesen, daß die im Konkordat anerkannte Katholische Aktion, „dieser Rest einer Vereinigungsfreiheit“, Faschistenkreisen ein Dorn im Auge sei. So kann betont werden, daß eine Gesinnungsgemeinschaft zwischen Mussolini und dem Papst von Anfang an nicht vorhanden gewesen sei. Und am Ende steht der Satz: „Mit dem Konkordat ist der Kampf der Geister und der Ideen noch nicht abgeschlossen.“⁴⁷

⁴² Hagen (Anm. 34) 51.

⁴³ So in dem oben (Anm. 3) angeführten Aufsatz aus der Bußmann-Festschrift 346.

⁴⁴ Hagen (Anm. 34) 82.

⁴⁵ Ebd. 85.

⁴⁶ Ebd. 87; hier auch das folgende Zitat.

⁴⁷ Ebd. 88. Vgl. auch S. 57: „Zwar ist vieles beim Faschismus noch im Fluß, und der Aktivismus geht über alles, allein die Verabsolutierung des Staats- und Nationalgedankens

Liermann und *Hagen* haben wohl bewußt darauf verzichtet, aus den römischen Vorgängen Konsequenzen für die Beurteilung der konkordatsrechtlichen und konkordatspolitischen Situation in Deutschland zu ziehen. Sie bieten weder ein „Handlungsprogramm“ noch ein „Erklärungsmodell“⁴⁸, allenfalls Gesichtspunkte und Thesen, nicht mehr und nicht weniger. Insofern war und blieb die wissenschaftliche Diskussion offen; es gab, was man wohl bei der derzeitigen Diskussionslage unterstreichen muß, keine Einbahnstraße der Euphorie, auch und gerade nicht auf katholischer Seite.

3. In den Zusammenhang unserer Beobachtungen über das deutsche wissenschaftliche Echo auf die Lateranverträge gehört, und das ist ein dritter Komplex, den ich kurz beleuchten möchte, eine vielzitierte Abhandlung von *Ulrich Stutz* über „Konkordat und Codex“⁴⁹. Ihr Inhalt ist am 11. Dezember 1930 in einer Sitzung der philosophisch-historischen Klasse der Preußischen Akademie der Wissenschaften in Berlin vorgetragen worden. Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß – abgesehen von der Befassung des Autors mit Fragen der Staatskirchenverträge in Preußen⁵⁰ – die Lateranverträge ein auslösendes Moment für diese Untersuchung gewesen sind. Ihre These ist bekanntlich: In den staatskirchenrechtlich relevanten Materien sind die Nachkriegskonkordate als Instrumente zur „Einbürgerung“ des Codex Iuris Canonici eingesetzt worden. Demgemäß steht am Ende der Untersuchung der markige Satz: „Eines ergibt wohl auch für den Fernerstehenden die Durchsicht der Konkordate und konkordatären Abmachungen des vergangenen Jahrzehnts: Auch in ihnen und durch sie marschiert der Codex.“⁵¹ Unter den dafür beigebrachten Belegen nimmt eine herausragende Rolle das Recht der Besetzung der Bischofsstühle ein. Und hier kommt auch das Laterankonkordat ins Spiel. Mit großer Betonung wird nämlich gesagt, daß selbst dem Hause Savoyen das

ist mit dem katholischen religiösen und ethischen Universalismus unvereinbar. Alles, was der Faschismus der Kirche bieten kann, hat sie angenommen und wird sie auch in Zukunft annehmen, aber einen absolutistischen stato fascista, einen faschistisch-katholischen Staat, wird sie niemals zugeben können.“ *Hagen* bezieht sich hier übrigens auf *Heller*, vgl. hierzu unten bei Anm. 64.

⁴⁸ Begriffe, die in der Interpretation *Repgens* eine wichtige Rolle spielen, vgl. Reichskonkordats-Offerte (Anm. 3) 508, 511.

⁴⁹ Sitzungsberichte der Preußischen Akademie der Wissenschaften. Phil.-hist.-Klasse 1930, Nr. 32, 688–706, auch als Sonderausgabe (Berlin 1930). Zum Autor vgl. insbesondere *K. S. Bader*, In memoriam *Ulrich Stutz*, (= *Alma Mater*. Beiträge zur Geschichte der Universität Bonn 29) (Bonn 1969).

⁵⁰ Vgl. dazu Hinweise bei *A. Hollerbach*, Streiflichter zur Entstehungsgeschichte der Badischen Staatskirchenverträge von 1932. Aus Anlaß eines Briefwechsels zwischen *Ulrich Stutz* und *Eugen Baumgartner*, in: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte*. Kan. Abt. 61 (92) (1975) 344 f., auch *Golombek* (Anm. 25) 115.

⁵¹ *Stutz* (Anm. 49) 706 (21).

Nominationsrecht vorenthalten worden sei⁵². Andererseits wird etwa die Aufrechterhaltung des domkapitularischen Wahlrechts in Preußen minimalisierend ausgelegt. Das Domkapitel sei im Grunde nur „Hilfsorgan“. In Deutschland gelte nur „ein zugunsten des Kapitels und des Staates etwas umgebogenes, gemildertes päpstliches Besetzungsrecht“⁵³. Weitere Beispiele stammen aus anderen Bereichen des Ämterrechts, besonders aber wird noch auf Art. 34 des Laterankonkordats bezüglich des Ehrechts hingewiesen. Schließlich kann Stutz schon rein formal auf zahlreiche Verweisungen der Konkordate auf das gemeine Recht aufmerksam machen. Und doch darf man die Stutzsche These nicht pressen. Es ist und bleibt wahr, daß das gemeine Recht, wie es im CIC kodifiziert worden war, zur konkordatspolitischen Richtschnur genommen worden ist. Das erscheint ja auch schon deshalb nicht weiter verwunderlich, weil, abgekürzt und formelhaft gesprochen, Codex und Konkordate in einer Person gewissermaßen zusammenfließen, nämlich in *Pietro Gasparri*⁵⁴. Aber man muß dabei zweierlei im Auge haben: (1.) Stutz selbst weist auf die zum Teil erheblichen Abweichungen in der Erzielung der konkordatspolitischen Idealvorstellungen hin. Die Kurie könne es sich leisten, so sagt er zum Beispiel, fast gleichzeitig Staaten, mit denen sie Vereinbarungen trifft, ganz verschieden entgegenzukommen und Zugeständnisse von ganz verschiedenem Umfange und von ganz verschiedener Tragweite zu machen⁵⁵. *Hans Barion* hat das später einmal auf die Formel gebracht, die CIC-Normen hätten einen mehr programmatischen als absoluten, mehr visierenden als immobilisierenden Charakter⁵⁶. – (2.) Wenn die Kurie versucht hat, ihr Programm durchzusetzen, so natürlich nicht formal wegen des neuen kirchlichen Gesetzbuchs als solchem, sondern weil im Codex Iuris Canonici das Selbstverständnis von der Freiheit der Kirche gegenüber dem Staat einerseits, von der inneren Verfassungsstruktur der Kirche andererseits in authentischer Weise Niederschlag gefunden hatte. Nicht abstrakte Systemkonsequenz oder formale Normadäquanz war das oberste Gebot, sondern, wie eh und je, die Zielvorstellung des *bonum commune ecclesiae*⁵⁷.

4. Sucht man nach dem Widerhall, den die Lateranverträge im deutschen Schrifttum, insbesondere im rechts- und staatswissenschaftlichen, ge-

⁵² Ebd. 702 (17).

⁵³ Ebd. 703 (18).

⁵⁴ Über ihn vgl. *R. Bäumer*, in: LThK² 4 (1960) 524. Wichtig in diesem Zusammenhang auch *F. Elsener*, Der Codex Iuris Canonici im Rahmen der europäischen Kodifikationsgeschichte, in: *Müller-Elsener-Huizing* (Hrsg.), Vom Kirchenrecht zur Kirchenordnung? (Einsiedeln 1968) 29–53.

⁵⁵ *Stutz* (Anm. 49) 701 (16).

⁵⁶ Art. Kirche und Staat, in: RGG³ 3 (1959) 1337 f. Sorgfältig differenzierend auch *A. Bertola*, Attività concordataria e codificazione del diritto della Chiesa, in: Archivio Giuridico „Filippo Serafini“ 111 (1934) 137–177.

⁵⁷ Vgl. dazu auch *Repgen* (Anm. 2) 159 f.

funden haben, so darf man zu guter Letzt einen wichtigen Bereich nicht außer acht lassen, und zwar jene Schriften, die sich mit dem Faschismus auseinandersetzen. Doch muß man dabei zeitlich etwas zurückgreifen. Die erste ausführlichere Darstellung findet sich nämlich bei *Erwin von Beckerath*, *Wesen und Werden des faschistischen Staates*, erschienen 1927⁵⁸, nach dem Urteil von *Ernst Nolte* „ein wegweisender deutscher Beitrag zu der jungen Wissenschaft vom Faschismus“⁵⁹. Hier werden schon entscheidende Gesichtspunkte markiert⁶⁰. Der strenge hierarchische Aufbau der katholischen Kirche werde vom Faschismus bewundert und nachgeahmt; auch trete in der Konzeption des Staates als eines organischen Wesens Übereinstimmung zwischen katholischer und faschistischer Lehre hervor. Aber im Faschismus stecke eine Verabsolutierung des Staates, welche die Kurie nie akzeptieren werde. Wenn es zu einer Aussöhnung komme, dann unter realpolitischen Erwägungen, bei voller Wahrung des Universalismus der katholischen Kirche, die sich nicht vor den Karren eines italienischen Nationalismus und Imperialismus werde spannen lassen.

Ebenfalls noch vor dem 11. Februar 1929 liegt auch die hellsichtige Schrift von *Gerhard Leibholz* über Probleme des faschistischen Verfassungsrechts⁶¹. In bezug auf das Staat-Kirche-Verhältnis registriert der Autor die wechselnde Haltung des Faschismus bzw. seine Anpassungsfähigkeit⁶². Er vertieft aber dieses Problem nicht. Hingegen wird der zentrale Gedanke herausgearbeitet: Der faschistische Staat ist eine Diktatur; unter seiner Herrschaft sind frei nur diejenigen Individuen und Gruppen, welche die Grundlagen des faschistischen Staates bejahen⁶³.

Unter den damaligen literarischen Stimmen ist indes am erregendsten die scharfsinnige Analyse von *Hermann Heller*, die er 1929 und dann, in der insoweit unveränderten 2. Auflage, 1931 in seiner Schrift „Europa und der Faschismus“ vorgetragen hat⁶⁴. Heller war in der deutschen Staatsrechtslehre der Weimarer Zeit eine Potenz ersten Ranges; aus dem revisionistischen sozialistischen Ideenkreis kommend hat er bedeutsame Beiträge zur Fundierung republikanisch-demokratischen und rechts- und sozial-

⁵⁸ Über den Autor siehe *J. Salzwedel – N. Kloten*, In memoriam Erwin von Beckerath (= *Alma Mater. Beiträge zur Geschichte der Universität Bonn* 20) (Bonn 1966).

⁵⁹ *Zeitgenössische Theorien über den Faschismus*, in: *ders.*, *Marxismus, Faschismus, Kalter Krieg* (Stuttgart 1977) 172.

⁶⁰ Zum folgenden in der Schrift *Beckeraths* (bei Anm. 58) 69–72.

⁶¹ Zu den Problemen des fascistischen Verfassungsrechts. Akademische Antrittsvorlesung (= *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht* 11) (Berlin-Leipzig 1928). Über den Autor vgl. die bedeutsame Würdigung durch *R. Smend*, *Gerhard Leibholz zum 70. Geburtstag*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 96 (1971) 568–572.

⁶² *Leibholz* (Anm. 61) 9.

⁶³ Ebd. 19.

⁶⁴ Der Text der 2. Auflage jetzt in: *H. Heller*, *Gesammelte Schriften* 2 (Leiden 1971) 463–609.

staatlichen Denkens geleistet⁶⁵. „Wie brüchig und zweideutig alle politischen Gehalte des Faschismus sind, zeigt am deutlichsten sein Verhältnis zum Katholizismus“⁶⁶, so leitet er eine längere Passage ein, welche die ideologische Unvereinbarkeit von Faschismus und Katholizismus mit voller Klarheit herausstellt und die sich unter anderem mokierte über jenen „Als-Ob-Katholizismus“ Mussolinis und seiner Anhänger oder über jene „höchst unorganische Aufzucht des Katholizismus auf den antik-heidnischen Staat des Faschismus“⁶⁷. Hermann Heller kommt von hier aus zu der Auffassung, der Lateranpakt sei als Ausdruck ideeller und politischer Schwäche Mussolinis anzusehen, und schließlich heißt es: „Deshalb kann nur gänzliche Ahnungslosigkeit gutgläubig die Meinung vertreten, der Lateranpakt bedeute die ernstliche Aussöhnung des Vatikans mit dem antik-heidnischen Staatsgedanken des Faschismus. Nur eine faschistische Bewegung, die restlos alles, was sie bisher war, aufgibt, und Selbstmord begeht, kann auf mehr rechnen als einen augenblicklichen Waffenstillstand des Vatikans.“⁶⁸ Das aber bedeutet zugleich: Die Kirche hat die Zeichen der Zeit erkannt, hat sich eine Verteidigungsbasis geschaffen gegen die „atemberaubend stürmische Umarmung Mussolinis“⁶⁹. Es ist in hohem Maße bemerkenswert, wie in dieser Stimme eines kirchlichen Dingen eher fern Stehenden die Akzente gesetzt werden und wie der Defensivcharakter in der Lösung der römischen Frage hervortritt, auch wenn in anderen Hinsichten die neuere Faschismus-Forschung Vorbehalte gegen Heller anmelden mag⁷⁰. Zugleich darf mit diesem Beispiel belegt werden, daß es in der zeitgenössischen deutschen Rechts- und Staatswissenschaft mitnichten, wie es einer Blickverengung bisweilen erscheinen könnte, eine, um noch einmal diesen Ausdruck zu gebrauchen, Einbahnstraße in Richtung auf den autoritären Staat faschistischer oder nationalsozialistischer Prägung gegeben hat.

III.

Wenn im folgenden nunmehr von Problemen aus dem historischen Umfeld abgesehen werden darf, so treten bei einer Durchmusterung des Ertrags, den die Lateranverträge für die Gesamtkirche erbracht haben, vor allem zwei Faktoren hervor: die Anerkennung der Völkerrechtssubjektivität

⁶⁵ Über den Autor vgl. *P. Graf v. Kielmansegg*, in: NDB 8 (1969) 477–479, sodann die wichtige Monographie von *W. Schluchter*, Entscheidung für den sozialen Rechtsstaat. Hermann Heller und die staatsrechtliche Diskussion in der Weimarer Republik (o. O. 1968) und dazu *M. Friedrich*, Der Methoden- und Richtungsstreit. Zur Grundlagendiskussion der Weimarer Staatsrechtslehre, in: Archiv des öffentlichen Rechts 102 (1977) 161–209.

⁶⁶ *Heller* (Anm. 64) 58 (515).

⁶⁷ Ebd. 62 (519).

⁶⁸ Ebd. 64 (521).

⁶⁹ Ebd. 64 (520).

⁷⁰ Vgl. dazu *Nolte* (Anm. 59) 157 f.

des Heiligen Stuhles und die Schaffung des neuen Völkerrechtssubjekts „Staat der Vatikanstadt“. Es ist hier nicht der Ort, alle damit zusammenhängenden Fragen auszubreiten, zumal dafür jetzt auf ein monumentales, alle Ecken ausleuchtendes wissenschaftliches Werk verwiesen werden kann, nämlich dasjenige von *Heribert Franz Köck*⁷¹. Aber man darf und braucht nicht unter den Scheffel zu stellen, daß das Vertragswerk vom 11. Februar 1929 insoweit unzweifelhaft eine Erfolgsbilanz aufweist. Dazu sind einige Bemerkungen angebracht.

1. Mag die Völkerrechtssubjektivität des Heiligen Stuhles unterschiedlich interpretiert und systematisch eingeordnet werden; mag man nicht einig sein hinsichtlich der Konsequenzen, die daraus für die Qualifikation der von ihm geschlossenen Verträge zu ziehen sind: Der Trattato hat die Frage der Völkerrechtssubjektivität als solche außer Streit gestellt, außer Streit gestellt damit das Prinzip der Unabhängigkeit dieser Stellung von jeder territorialen Grundlage. Allerdings, die entscheidende Leistung ist insoweit schon zwischen 1870 und 1929 erbracht worden, wo sich dieses Prinzip in besonderer Weise zu bewähren hatte⁷². Deshalb handelt es sich in Art. 2 des Trattato⁷³ in der Tat um die bloße Anerkennung eines juristischen Sachverhalts, der davon unabhängig aufgrund gewohnheitsrechtlicher Bildung schon existent war, der sich als gewissermaßen vertragstranszendent dieser Vertragsnorm nicht verdankt, sondern durch sie nur bekräftigt wurde. Man würde heute wohl darüber Erwägungen anzustellen haben, ob der Begriff der „Souveränität“ in diesem Zusammenhang sinnvoll verwendet wird, weil er aus der Theoriegeschichte belastet ist und man vielfach „Absolutheit“, „Impermeabilität“ oder „Allumfassendheit“ damit assoziiert, von den territorialistischen und nationalistischen Momenten, die diesem Begriff bisweilen beigelegt werden, zu schweigen⁷⁴. Versteht man den Begriff indes recht, so trifft er nach wie vor auch auf die Kirche zu. Gemeint ist in der Sache die von Fremdbestimmung unabhängige Eigenrechtsmacht, die aber sowohl inneren wie, im Rahmen der Völkerrechtsordnung, äußeren Grenzen unterliegt⁷⁵.

⁷¹ Die völkerrechtliche Stellung des Heiligen Stuhls. Dargestellt an seinen Beziehungen zu Staaten und internationalen Organisationen (Berlin 1975). Aus dem neueren Schrifttum vgl. ferner *H. Oechslin*, Die Völkerrechtssubjektivität des Apostolischen Stuhls und der Katholischen Kirche (= Freiburger Veröff. aus dem Gebiete von Kirche und Staat 16) (Freiburg/Schw. 1974).

⁷² Eindringlich dazu *Köck* (Anm. 71) 50–136, 207–250.

⁷³ „Italien erkennt die Souveränität des Hl. Stuhles auf internationalem Gebiet als eine gemäß seiner Überlieferung und den Erfordernissen seiner Aufgabe in der Welt zu seinem Wesen gehörende Eigenschaft an“ (Text bei *Schöppe* [Anm. 9] 162).

⁷⁴ Wichtig dazu *P. Häberle*, Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der Souveränität, in: Archiv des öffentlichen Rechts 92 (1967) 259–287, jetzt mit Nachtrag in: ders., Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft (Berlin 1979) 364–395.

⁷⁵ Vgl. dazu auch *Köck* (Anm. 71) 32, 34; ferner *Oechslin* (Anm. 71) 57, 60.

Diese Eigenschaft kommt der katholischen Kirche als solcher zu. Es ist deshalb richtig, wenn gesagt wird, der Sache nach sei nicht der Heilige Stuhl, sondern die Kirche selbst Völkerrechtssubjekt, der Heilige Stuhl handle als ihr Organ, oder, anders ausgedrückt, die Kirche handle im Heiligen Stuhl, dieser verkörpere sie⁷⁶. Das zu betonen trägt vielleicht in Anbetracht der bestehenden Völkerrechtspraxis juristisch-technisch nichts aus; aber es ist nicht ohne Bedeutung, die Sache selbst zutreffend zu benennen.

In diesem Zusammenhang darf im übrigen betont werden, daß das Maß der Anomalie, die in dieser Anerkennung der Kirche bzw. des Heiligen Stuhls im Verhältnis zum Kreis der sonstigen Völkerrechtssubjekte liegt, heute nicht mehr so groß ist wie ehemals. Ich darf eine deutsche Autorität dazu zitieren, nämlich *Ulrich Scheuner*: „Heute, wo die Völkerrechtsordnung auch internationale Organisationen und in begrenztem Umfang sogar Individuen als Träger von Rechten kennt und die internationale Ordnung überhaupt nicht mehr nur als zwischenstaatliches System, sondern als universale Grundordnung der Völker und Menschen erscheint, fügt sich auch die Stellung des Heiligen Stuhles als einer moralische Autorität verkörpernden Einheit leichter in die Gesamtordnung ein.“⁷⁷ Damit ist aber zugleich auch klar, daß diese Völkerrechtssubjektivität kein exklusives Privileg der katholischen Kirche mehr ist. So wäre, jedenfalls aus juristischer Sicht, prinzipiell nichts dagegen einzuwenden, wenn etwa auch der Ökumenische Weltrat der Kirchen in diesen Status hineinwüchse⁷⁸.

2. Die Schaffung des Staates der Vatikanstadt war nicht nur einfachhin eine praktikable Lösung der römischen Frage, sondern eine wirklich konstruktive Lösung, und zwar eine solche, die einen angemessenen Weg fand zwischen den Positionen bloßer Exterritorialität einerseits, der Aufrichtung eines neuen politischen Kirchenstaats andererseits. Der „Mini-Staat“ der Vatikanstadt ist im Hinblick auf das Völkerrecht ein durch den Heiligen Stuhl handlungsfähiger Staat mit einem territorialen und personalen Substrat⁷⁹; er ist freilich insofern ein Staatsgebilde *sui generis*, als er ein funktionell limitiertes und von der Kirche vollständig abhängiges, ihr dienendes Gemeinwesen darstellt, ein „staatliches Akzessorium“⁸⁰. Seine Eigenart kommt wohl am besten zum Ausdruck, wenn man dieses Gebilde

⁷⁶ Dazu *Köck* (Anm. 71) 396, 402; *Oechslein* (Anm. 71) 120–123 (Zusammenfassung). Vgl. auch *A. Hollerbach*, Verträge zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland (Frankfurt/M. 1965) 102.

⁷⁷ Die Stellung des Ökumenischen Rates im internationalen Leben (1966), jetzt in: *ders.*, Schriften zum Staatskirchenrecht, hrsg. v. *J. Listl* (Berlin 1973) 559.

⁷⁸ Vgl. dazu *U. Scheuner*, Die internationalen Beziehungen der Kirchen und das Recht auf freien Verkehr, in: *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland* 2 (1975) 336–343; *ders.*, Christliche Kirche und internationale Ordnung, in: *O. H. Pesch* (Hrsg.), *Einheit der Kirche – Einheit der Menschheit* (Freiburg 1978) 102–132.

⁷⁹ Vgl. dazu im einzelnen *Köck* (Anm. 71) 147–165.

⁸⁰ So treffend *J. H. Kaiser*, Art. Vatikanstadt, in: *Wörterbuch des Völkerrechts*² 3 (1962) 484.

„Dienststaat“ nennt, wie das auch jüngst in einem Artikel des *Osservatore Romano* geschehen ist⁸¹. Es kann kein Zweifel sein, daß es eines solchen Dienststaates an sich nicht bedürfte. Er kann keine Legitimation aus dem *ius divinum sive positivum sive naturale* für sich beanspruchen, er gehört – noch weniger übrigens als die Völkerrechtssubjektivität des Heiligen Stuhles – zum „*esse ecclesiae*“, wohl aber, so darf man nach den Erfahrungen der letzten fünfzig Jahre sagen, zum „*bene esse ecclesiae*“. Es gibt eigentlich nur eine theoretisch denkbare Alternative. Sie bestünde, als Mittel zur Sicherung der Unabhängigkeit des Heiligen Stuhles, in einer internationalen Garantie im Zusammenhang mit einer Konvention etwa folgenden Inhalts: Jener Staat, in welchem der Heilige Stuhl seinen Sitz hat, verpflichtet sich diesem gegenüber in einem den Amtssitzabkommen der internationalen Organisationen entsprechenden Vertrag, die Ausübung seines geistlichen Amtes völlig ungestört zu ermöglichen und die dafür notwendigen Privilegien und Immunitäten zu gewähren. Andere Staaten könnten an dieser Konvention als Garantiemächte teilnehmen, und zwar so, daß ihnen das Recht eingeräumt wäre, bei Beeinträchtigung der Freiheiten des Heiligen Stuhles eine Verletzung des Völkerrechts geltend zu machen, Abstellung und Entschädigung zu verlangen und unter Umständen Sanktionen zu ergreifen⁸². Es ginge also um die Schaffung einer durch internationale Garantien gesicherten exterritorialen Zone.

Es ist gut, sich einmal diese Alternative bewußt zu machen, eine Alternative, die übrigens unter ökumenischen Aspekten von *Lukas Vischer* zur Erwägung gestellt worden ist⁸³. Aber es besteht wohl kein Anlaß, am jetzigen Zustand im Grundsätzlichen etwas zu ändern, sofern man in sachgerechter, d. h. in einer der geistlichen Mission der Kirche angemessenen Weise davon Gebrauch macht. Der Status der Exterritorialität ist im Streitfall labiler als der durch den *Trattato* geschaffene. Was man im übrigen 1929 vielleicht als Manko ansehen mochte, nämlich die fehlende förmliche Internationalisierung bei Begründung des neuen Rechtsstatus, ist materiell durch die Staatenpraxis längst nachgeholt. Man mag geradezu von einem Plebiszit der Völkerrechtsgemeinschaft sprechen, und es ist bemerkenswert, daß sich, soweit ersichtlich, auch Praxis und Völkerrechtsdoktrin der Ostblockstaaten hiervon nicht ausgeschlossen haben⁸⁴.

⁸¹ *L. M. Maasburg*, 50 Jahre Staat der Vatikanstadt – 50 Jahre im Dienst der Kirche, in: *L'Osservatore Romano* (Wochenausgabe in deutscher Sprache) 9. Jg. Nr. 5 v. 2. Februar 1979.

⁸² So *Köck* (Anm. 71) 83 Anm. 143.

⁸³ Der Heilige Stuhl, der Vatikanstaat und das gemeinsame Zeugnis der Kirchen, in: *L. Vischer* (Hrsg.), *Ökumenische Skizzen* (Frankfurt 1972) 166–193. Vgl. auch *G. Denzler*, *Kirchenstaat – Lateranverträge – Konkordatsrevision – Heiliger Stuhl*, in: *ders.* (Hrsg.), *Kirche und Staat auf Distanz. Historische und aktuelle Perspektiven* (München 1977) 147–163.

⁸⁴ Vgl. dazu auch *Köck* (Anm. 71) 272–282. Als Beleg aus der Literatur der DDR

3. Die sich vor allem im Gesandtschafts- und Vertragsschließungsrecht ausprägende Völkerrechtssubjektivität des Heiligen Stuhles und die Existenz des Dienststaates „Vatikan“ sind Elemente einer Hilfe, die das Recht der universalen Mission der Kirche gewährt. Von daher, von diesem Gedanken der Hilfe oder des Dienstes aus ist auch die Frage ihrer ekklesiologischen und ökumenischen Rechtfertigung zu beantworten. Ohne diese „Rechtshilfe“ – diesen Begriff natürlich in einem weiten Sinne genommen – ist die Entwicklung des letzten Halbjahrhunderts schwerlich vorstellbar. Sie prägt nicht nur die Konkordatsgeschichte⁸⁵, sondern ist auch ein Stück Völkerrechtsgeschichte⁸⁶. Man kann dafür etwa auf den Zweiten Weltkrieg verweisen⁸⁷, ferner auf die Erweiterung der Aktivitäten des Heiligen Stuhls im Bereiche der Kriegsverhütung einerseits, des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte andererseits⁸⁸. Und wer hätte geglaubt, daß, wie jüngst geschehen, in Anwendung von Art. 24 Abs. 1 des Trattato die schiedsrichterliche Funktion des Heiligen Stuhles wieder einmal aufleben könnte?⁸⁹ Aber auch in der Konkordatsgeschichte im engeren Sinne läßt sich die positive Funktion solcher Rechtshilfe durch das Völkerrecht beobachten. Ohne sie wäre etwa der Vertrag mit Tunesien aus dem Jahre 1964 schwerlich denkbar, also ein Vertrag mit einem Staat, in dem der Islam Staatsreligion ist⁹⁰.

sei angeführt das von einem Autorenkollektiv unter der Gesamtreaktion von *H. Kröger* verfaßte Lehrbuch „Völkerrecht“, Teil 1 (Berlin 1973) 221 f.

⁸⁵ Unter juristischer Perspektive vgl. dazu die Berichte von *Y. de la Brière*, *Le droit concordataire dans la Nouvelle Europe*, in: *Recueil des Cours* 63 (1938) 367–468, und von *A. Hollerbach*, *Die neuere Entwicklung des Konkordatsrechts*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* NF 17 (1968) 117–163. Eine Fortschreibung dieses letzteren Berichts ist in Vorbereitung.

⁸⁶ Vgl. dazu statt aller *U. Scheuner*, *50 Jahre Völkerrecht*, in: *Jahrbuch für internationales Recht* 12 (1965) 11–41. Ein ausgezeichnete Spiegel der neueren Entwicklung des Völkerrechts bei *A. Verdross* – *B. Simma*, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis* (Berlin 1976), speziell zur Position des Hl. Stuhles 214–216.

⁸⁷ Vgl. dazu etwa *J. Becker*, *Der Vatikan und der II. Weltkrieg*, in: *E. Heinen* – *H. J. Schoeps* (Hrsg.), *Geschichte in der Gegenwart*. Festschrift Kurt Kluxen (Paderborn 1972) 301–317, jetzt auch in: *D. Albrecht* (Hrsg.), *Katholische Kirche im Dritten Reich* (Mainz 1976) 171–193.

⁸⁸ Vgl. dazu eingehend *Köck* (Anm. 71) 438–448 und 615–739.

⁸⁹ Art. 24 Abs. 1 lautet: „Hinsichtlich der ihm auch auf internationalem Gebiete zustehenden Souveränität erklärt der Hl. Stuhl, daß er den weltlichen Streitigkeiten zwischen den anderen Staaten und den ihretwegen einberufenen internationalen Kongressen fernbleiben will und wird, sofern die streitenden Parteien nicht gemeinsam an seine Friedensmission appellieren. In jedem Falle behält er sich jedoch vor, seine moralische und geistige Macht geltend zu machen“ (Text bei *Schöppe* [Anm. 9] 169). – Zur vatikanischen Vermittlung im argentinisch-chilenischen Grenzstreit vgl. die Kurzinformation in: *Herder-Korrespondenz* 33 (1979) 110.

⁹⁰ Näher dazu *Hollerbach*, *Entwicklung des Konkordatsrechts* (Anm. 85) 154.

IV.

Die Lateranverträge sind herausragende historische Dokumente. Sie haben, wenn ich mir diesen verbalen Anklang an *Karl Marx* erlauben darf, die Welt um ein kleines Stück verändert, vor allem aber haben sie sie vernünftig interpretiert. Damit haben sie, soweit ihre Regelungen hier in Rede stehen, einen wertvollen Beitrag zur Sicherung der Sendung der katholischen Kirche geleistet. Im Rahmen der nach dem Ersten Weltkrieg einsetzenden neuen Konkordatsära mögen sie wie ein natürlicher Höhepunkt erscheinen. Aber es wäre unredlich, wollte man diesen erinnernden Rückblick auf ein unbestreitbar säkulares Ereignis nicht zum Anlaß nehmen, die Faktizität dessen, was da ist, auf seine Rechtfertigung hin zu befragen, zumal dann, wenn man, wie in Italien, im Begriff ist, das Vertragssystem fortzuentwickeln⁹¹. Demgemäß dürfen nunmehr im letzten Teil meiner Ausführungen einige grundsätzliche Überlegungen zu Gegenwart und Zukunft vertraglicher Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Kirche stehen⁹². Dabei ist die Grundfrage die nach der Legitimation von Staatskirchenverträgen überhaupt. Diese Frage richtet sich an die Kirche ebenso wie an den Staat und an die Völkergemeinschaft.

1. Was zuerst die Kirche selbst anlangt, so hat das Zweite Vatikanische Konzil mit der Erklärung über die Religionsfreiheit vom 7. Dezember 1965 gegenüber der überkommenen Doktrin neue Akzente gesetzt, ja es hat die Lehre vom Verhältnis Staat – Kirche auf eine in dieser Form in der katholischen Kirche neue Basis gestellt, auf die Basis nämlich des Prinzips der Religionsfreiheit⁹³. In der katholischen Lehre erscheinen individuelle Religionsfreiheit und korporativ institutionelle Kirchenfreiheit im Rahmen des „*iustus ordo publicus*“ eines bestimmten Gemeinwesens als die naturrechtlichen, offenbarungs-theologisch mitbegründeten *Fundamental*ia einer rechten staatskirchenrechtlichen Ordnung. Die Kirche anerkennt und fordert paritätische und aktive Freiheit, mit deren Hilfe sie als Kirche mit einem universalen Verkündigungs- und Missionsauftrag in die Öffentlichkeit hinein wirken kann.

⁹¹ Vgl. dazu die Berichte in: Herder-Korrespondenz 31 (1977) 334 f. und 32 (1978) 114 f. – Text des Konkordatsentwurfs der Kommission Gonella – Casaroli in: *Il Diritto Ecclesiastico* 88 (1977) 472–478. Vgl. auch die Hinweise in der gehaltvollen Würdigung von *L. Carlen*, 50 Jahre Lateranverträge (Civitas 1979) 273–280.

⁹² Ich greife damit schon früher entwickelte Stellungnahmen auf und führe sie fort; vgl. insbesondere: *A. Hollerbach*, Die Kirchen unter dem Grundgesetz, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 26 (1968) 57–70; *ders.*, Entwicklung des Konkordatsrechts (Anm. 85) 122–127; *ders.*, Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland 1 (Berlin 1974) 267–296. Dort auch jeweils weitere Nachweise, die hier – aus Raumgründen – nicht wiederholt werden können.

⁹³ Von grundlegender Bedeutung für die Interpretation dieses Sachverhalts *E.-W. Böckenförde*, Die Konzilerklärung über die Religionsfreiheit (1967), jetzt in: *ders.*, Kirchlicher Auftrag und politische Entscheidung (Freiburg 1972) 191–205.

Den zweiten Ansatz für das Selbstverständnis der Kirche bilden die bekannten, auf die leoninischen Grundgedanken zurückgreifenden Aussagen in Art. 76 der Pastoralkonstitution über die Kirche in der Welt von heute. Danach sind die politische Gemeinschaft und die Kirche auf je ihrem Gebiet voneinander unabhängig und selbständig, haben aber eine gemeinsame Aufgabe im Dienst am Menschen. Um dieser gerecht zu werden, wird nicht mehr, wie es noch bei Leo XIII. hieß, „ordinata colligatio“ gefordert – das deckte auch den engen Bund von Staat und Kirche –, sondern schlicht „sana cooperatio“, was ich deutsch am ehesten mit „faire Zusammenarbeit“ übersetzen möchte. Damit tritt neben die Freiheit als zweites Leitprinzip für die Staat – Kirche – Beziehung die Zusammenarbeit im Dienste der Menschen: freiheitliche Kooperation – kooperative Freiheit, das könnten die Kurzformeln für diesen Sachverhalt sein.

Nun erwähnt freilich die Erklärung über die Religionsfreiheit das Instrument der Konkordate ebensowenig wie andere Konzilstexte das tun. Andererseits ergeben sich aus den Konzilserklärungen auch einige konkrete Direktiven, welche die Elemente eines staatskirchen- bzw. konkordatspolitischen Programms sichtbar machen können. So ist man zu der grundsätzlichen Aussage berechtigt: das Mittel der Konkordate ist nicht verworfen; es behält seine Legitimität und Funktion, wenn und soweit es in den Dienst der Freiheit und der Zusammenarbeit gestellt wird. Mit anderen Worten, diese beiden Prinzipien bilden das maßgebende Koordinatensystem, wenn das Instrument des Vertrages eingesetzt wird. Konkordate können demgemäß nicht mehr *pacta unionis* sein, sondern „nur“ noch, wenn diese lateinische Formel erlaubt ist, *pacta libertatis et cooperationis*. Das macht, um einen Begriff von *Giovanni Lajolo* zu gebrauchen, die „*spiritualità dei concordati*“ aus⁹⁴.

Von großer Bedeutung ist gerade in diesem Zusammenhang die im Text des Art. 76 *Gaudium et Spes* alsbald folgende Erklärung, daß sich die Kirche zwar der irdischen Dinge bediene, soweit es ihre eigene Sendung erfordert, daß sie aber ihre Hoffnung nicht auf Privilegien setze, die ihr von der staatlichen Autorität angeboten werden; zugleich erklärt sie ihre Bereitschaft zum Verzicht, wenn die Lauterkeit ihres Zeugnisses in Frage gestellt wäre oder wenn die veränderten Umstände eine andere Regelung erfordern. Man wird dieser Erklärung sehr wohl einen allgemeineren, nicht nur auf konkrete Privilegien bezogenen Sinn geben dürfen. Sie ist ein Beispiel unter anderen für die Bereitschaft zur Abkehr von einem legalistischen Juridismus und zur evolutions- und reformwilligen Offenheit gegenüber den Bedingungen der modernen Welt. Demgemäß kann und wird die Kirche auch nicht auf Konkordate ihre Hoffnung setzen. Und doch: auf die Basis der neuen Lehre gestellt behalten diese ihre grundsätzliche Legitimi-

⁹⁴ I *Concordati moderni. La natura giuridica internazionale dei concordati alla luce di recente prassi diplomatica* (Brescia 1968) 497–501.

tät. Die Kirche braucht ein Konkordatssystem nicht in dem Sinne zu fordern, daß alle anderen Formen als eine koordinative Rechtsgestaltung a priori illegitim wären, und insofern mag man sagen, daß sachliche Konkordanz wichtiger ist als ein förmliches Konkordat⁹⁵. Aber sie wird vertragliche Verständigung als besonders adäquates Mittel zur Regelung der gegenseitigen Beziehungen jederzeit anbieten und sich dafür bereithalten. Freilich wird sie eine wichtige Voraussetzung machen müssen: daß nämlich der staatliche Partner das Prinzip der Vertragstreue anerkennt und überhaupt Recht nicht als eine von politischer Macht völlig abhängige und beliebig instrumentalisierbare, sondern als eine diese begrenzende und legitimierende Größe versteht. Nur so wäre ein gemeinsamer, tragfähiger Rechtsboden vorhanden.

Es wäre Stoff für einen neuen Vortrag, unter der Perspektive der Lehren und Forderungen des Zweiten Vatikanischen Konzils die jüngste Konkordatsentwicklung im einzelnen zu durchmustern. Aber schon jetzt läßt sich etwa im Blick auf die Verträge mit Venezuela und Argentinien⁹⁶, mit Kolumbien⁹⁷, nicht zuletzt mit Spanien⁹⁸, generell sagen, daß sie sich wirklich auf die konziliaren Prinzipien gründen. Fast ist man versucht, die alte Stutzsche Formel abzuwandeln: In ihnen und durch sie marschiert das Zweite Vatikanische Konzil⁹⁹.

2. Wie aber ist die Frage der Legitimation von Staatskirchenverträgen aus der Sicht des Staatsrechts und der Verfassungstheorie zu beantworten? Sind diese nicht unter rechtsstaatlichem und demokratischem Gesichtspunkt von vornherein zumindest suspekt? Was soll überhaupt der Vertrag neben Verfassung und Gesetz? Muß man sich nicht, äußerstenfalls, mit dem paktierten Gesetz begnügen, also jenem Gesetz, daß zwar inhaltlich auf einer Absprache der Partner beruht, aber eben doch formell einseitig erlassen ist?

Es ist schwierig, darauf eine gültige Antwort zu geben. Denn es gibt keine normativ verbindliche Theorie des Verhältnisses von Staat und Kirche im modernen Verfassungsstaat. Aber vielleicht darf aus der Perspektive und der Erfahrung der deutschen Rechtsordnung, genauer: der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, eine These dazu vorgetragen werden¹⁰⁰.

Durch Verträge schaffen Staat und Kirche eine konkrete, auf die jeweilige Staats- und Kirchenverfassung bezogene Koordinationsrechtsordnung,

⁹⁵ Der jetzige Kardinalstaatssekretär *Agostino Casaroli* soll einmal in einem Interview erklärt haben: „Konkordanz ist für mich wichtiger als ein Konkordat“, so *E. B. Kusch*, in: *Rheinischer Merkur* Nr. 8 v. 23. Februar 1979, S. 30.

⁹⁶ Vgl. dazu *Hollerbach*, Entwicklung des Konkordatsrechts (Anm. 85) 135 f.

⁹⁷ Konkordat vom 12. Juli 1973, in: AAS 67 (1975) 421.

⁹⁸ Vertrag vom 28. Juli 1976, AAS 68 (1976) 509, ferner die Verträge vom 3. Januar 1979 (noch nicht ratifiziert); vgl. *Herder-Korrespondenz* 33 (1979) 108 f.

⁹⁹ Vgl. oben bei Anm. 51.

¹⁰⁰ Zum Folgenden vgl. *Hollerbach*, Grundlagen des Staatskirchenrechts (Anm. 92).

durch welche die Regelungen der Verfassung und der Gesetze bekräftigt, konkretisiert oder ergänzt werden. Diese Form der vertraglichen Verständigung wird, und das ist schon ein wichtiges rechtsstaatliches Moment, gerade der säkulare, konfessionell und weltanschaulich neutrale Staat bevorzugen, da er gegenüber der mit einem weitgehenden Selbstbestimmungsrecht ausgestatteten Kirche einem strengen Einmischungsverbot unterliegt. Auf diese Weise kann bei der Regelung einzelner Materien auch am ehesten das kirchliche Selbstverständnis zur Geltung gebracht und gewahrt werden, auf dessen Berücksichtigung der Staat verfassungsrechtlich verpflichtet ist. Außerdem ist der Vertrag ein besonders adäquates und praktisch wirksames Mittel zur Ausgestaltung der Kooperation zwischen Staat und Kirche.

Diese Koordinationsrechtsordnung hat aber nicht zur Basis eine abstrakte Koordination von Staat und Kirche im Sinne strikter Gleichrangigkeit zweier dyarchischer, prinzipiell gleichartiger „souveräner“ Mächte, so etwa, daß eine einseitige Regelung im Bereich des Staat – Kirche – Verhältnisses überhaupt nicht möglich, sondern der Abschluß von Verträgen für alle Fragen zwingend geboten wäre. Jedenfalls nach dem in Deutschland vorherrschenden Verständnis gehört es im modernen Verfassungsstaat zur Gemeinwohlverantwortung und zur Höchstzuständigkeit der öffentlichen Gewalt im *ordo civilis*, daß die Grundprinzipien des Verhältnisses von Staat und Kirche durch die Verfassung selbst und damit einseitig festgelegt werden. Freilich gehört es zugleich zum Wesen des modernen demokratischen Verfassungsstaates, sich auf seine weltliche Aufgabe zu beschränken und demgemäß in Anerkennung des verfassungstranszendenten Wesens von Religion und Kirche Religions- und Kirchenfreiheit zu gewährleisten sowie der Zusammenarbeit mit kirchlichen Institutionen Raum zu lassen. Unter dieser Prämisse ist es nicht nur möglich, sondern auch sinnvoll, daß Staat und Kirche im Rahmen und unter dem Schutz der staatlichen Verfassung einerseits, nach Maßgabe der Kirchenverfassung andererseits, ihre Rechtsbeziehungen koordinativ ausgestalten. Dabei kann deutsche Erfahrung mit einem paritätischen Vertragssystem lehren, daß diese Gestaltungsform einen bedeutsamen Legitimitätsfaktor für die gesamte Rechtsordnung darstellt. Es ist vor dem Hintergrund von Kultur- und Kirchenkampf geradezu zu einem Indikator für die Freiheitlichkeit des Gemeinwesens geworden.

Unter rechtsstaatlichem Aspekt spricht für koordinative Rechtsgestaltung nicht zuletzt ein Plus, das dem Vertrag gegenüber der paktierten Rechtsetzung zukommt. Er entspricht besser dem zentralen Gebot der Verantwortungs- und Formenklarheit. Solange die Kirchen wichtige Faktoren in der Wirklichkeit des politischen Gemeinwesens sind und deshalb die Notwendigkeit umfassender Regelungen besteht, müssen für die öffentliche Gesamtordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche beide Partner zu ihrem Teil Verantwortung tragen, im Verhältnis zueinander wie zum Staatsbürger. Das muß sich auch nach außen manifestieren. Dafür ist der Vertrag

ein vorzügliches Mittel. Der öffentliche Vertragsschluß zwingt beide Partner dazu, auf der Grundlage ihres Selbstverständnisses ihre Sachkonzeption klar zu entfalten; zudem eignet ihm wegen der besonderen Förmlichkeit eine gesunde Warnfunktion. Er dient dazu, das reale Verhältnis der Kräfte und Tendenzen bewußt und sichtbar zu machen. Das ist gerade dann gefordert, wenn der Staat seine Beziehungen zu einem Verband normiert, der innerhalb der staatlich-territorialen Ordnung seine Wirksamkeit entfaltet, aber grundsätzlich nach eigenem, unabgeleiteten Recht lebt.

Es kann also keine Rede davon sein, daß der Abschluß von förmlichen Verträgen mit dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit nicht vereinbar sei oder zumindest in Spannung dazu stehe. Eher könnte man Bedenken gegen das Mittel des paktierten Gesetzes haben, zumal hier die Gefahr groß ist, sich im Falle einer Änderung des Gesetzes der internen, nicht auch förmlich manifestierten Bindung an den Partner zu entziehen.

Bisweilen wird nun freilich auch das Demokratieprinzip gegen die Zulässigkeit von Staatskirchenverträgen ins Feld geführt. Demgegenüber muß man zunächst einmal klar festhalten, daß Verträge wegen der Notwendigkeit parlamentarischer Zustimmung in Gesetzesform prinzipiell die gleiche demokratische Legitimation wie Gesetze besitzen. Allerdings kommt Regierung und Exekutive wegen ihrer Prärogative in der Vertragsabschlußkompetenz eine im Verhältnis zum normalen Gesetzgebungsverfahren noch stärkere Stellung zu. Man darf auch nicht minimalisieren, daß das Vertragsrecht in der Tat eine erhöhte Bindung mit sich bringt und daß damit auch die Fähigkeit, auf neue Lagen rasch zu reagieren, in gewisser Weise gehemmt wird. In beiden Hinsichten gibt es aber Möglichkeiten der Verbesserung. Zum einen kann die Prozedur verbessert werden, etwa durch Beteiligung parlamentarischer Kräfte an den Vertragsverhandlungen. Zum andern ist denkbar eine Verbesserung des Instrumentariums, etwa durch Revisionsklauseln oder durch eine konsequentere Aktivierung der traditionellen Freundschaftsklausel.

Die These, das Vertragsrecht sei demokratisch suspekt, reicht freilich noch in eine tiefere Schicht der Begründung hinein. Sie erscheint als Ausdruck einer vorwiegend an „Souveränität“ und „Dezision“ orientierten, prinzipiell antipluralen Demokratiekonzeption rousseauistisch-radikaldemokratischer Prägung. Demokratie ist aber richtigerweise zu verstehen als Ordnung eines freien und offenen politischen Lebensprozesses, in dem auch Eigenrechtsbereiche ihre Anerkennung finden und in dem Religion und Kirche als wesentliche Faktoren des menschlichen und gesellschaftlichen Lebens eine positive Würdigung erfahren. Wenn dem so ist, dann ist gerade der Vertrag ein besonders geeignetes und sachgerechtes Mittel, weil es hier in erster Linie nicht auf die Wahrung formaler Souveränität, sondern auf die Sachangemessenheit der inhaltlichen Regelung und auf den Konsens der Beteiligten ankommt. Gewiß widerstreitet der Grundsinn der modernen

Demokratie einer quasi-ständestaatlichen „Kontraktualisierung“ oder „Vermarktung“ bei der Wahrnehmung von Gemeinwohlverantwortung. Wenn aber der demokratische Staat nach Maßgabe seiner Verfassung den Kirchen und Religionsgemeinschaften gegenüber das Instrument des Vertrages einsetzt, so zieht er damit eine der Sache dienliche Konsequenz aus seiner inneren Selbstbegrenzung auf Säkularität und Neutralität und aus der damit gebotenen strikten Verpflichtung auf Wahrung der Religionsfreiheit und des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts. Daraus folgt auch die Beantwortung der Frage, ob der Staat nicht den Kirchen und Religionsgemeinschaften im Verhältnis etwa zu Parteien, Gewerkschaften oder anderen Verbänden des weltlich-säkularen Bereichs ein unangemessenes Privileg einräumt, wenn er nur mit religiösen Institutionen förmliche Verträge schließt. Diese Frage ist indes zu verneinen, da sich der Staat im Bereiche des Staatskirchenrechts immer an der Grenze seiner eigenen originären Zuständigkeit bewegt und da es um Angelegenheiten geht, die nicht von vornherein von seiner Gemeinwohlverantwortung umfaßt sind, von der er sich sonst durch Verträge nicht freizeichnen kann oder bei denen er sich nicht vertraglich binden darf. Bei alledem muß man freilich juristisch wie politisch die besondere sachliche Eigenart der Kirchen und Religionsgemeinschaften akzentuieren. Deren Erfassung ist mit der Qualifizierung als Körperschaft des öffentlichen Rechts, als Verband oder etwa – im Falle der katholischen Kirche – als Völkerrechtssubjekt noch nicht geleistet. Das sind zunächst nur formale Qualifikationen mit einer freilich nicht zu unterschätzenden juristischen Hilfsfunktion. Entscheidend ist vielmehr die Tatsache, daß die Kirchen Institutionen eigenen, nicht vom Staat abgeleiteten Rechtes sind und öffentliche Potenzen darstellen, die ihren spezifisch religiösen Beitrag zum staatlichen und gesellschaftlichen Leben leisten. Und dies ist auch der entscheidende Sachgrund dafür, daß der Staat mit ihnen vertragliche Beziehungen pflegt, pflegen kann und pflegen darf.

3. Was schließlich die Frage nach der Legitimation juristisch-vertraglicher Beziehungen aus der Perspektive der Völkergemeinschaft anlangt, so hat sich die katholische Kirche – und darauf muß ich mich hier beschränken – in dem bedeutsamen Text von Art. 89 der Pastoralconstitution über die Kirche in der Welt von heute dazu erklärt¹⁰¹ und ihr Selbstverständnis artikuliert: „Kraft ihrer göttlichen Sendung verkündet die Kirche allen Menschen das Evangelium . . . Dadurch leistet sie überall einen wichtigen Beitrag zur Festigung des Friedens und zur Schaffung einer soliden Grundlage der brüderlichen Gemeinschaft unter den Menschen und Völkern . . . Darum muß die Kirche in der Völkergemeinschaft präsent sein, um die Zusammenarbeit unter den Menschen zu fördern und anzuregen. Das geschieht sowohl durch ihre öffentlichen Institutionen wie durch die umfas-

¹⁰¹ Vgl. dazu *H. de Riedmatten*, Die Völkergemeinschaft (= Kommentar zur Pastoralconstitution 10) (Köln 1969).

sende und aufrichtige Zusammenarbeit aller Christen, deren einziger Beweggrund der Wunsch ist, allen zu dienen.“

Es könnte sein, daß diese Grundposition auch in einer *Lex Ecclesiae Fundamentalis* Niederschlag finden wird; wenn, dann wohl in einer Weise, die eine deutliche Bezugnahme auf Art. 2 und Art. 24 des *Trattato* erkennen läßt. Ein Entwurfstext lautet: „*Ecclesia, uti personam habens in societate gentium universali, in eadem cum societatibus civilibus vires coniungit ad iustitiam, cooperationem, concordiam et pacem inter omnes gentes fovendas. Huius quidem societatis gentium operas et actiones Ecclesia participat tantum in causis quae ad missionem suam spiritualem pertinent, praesertim ad pacem in spiritu evangelii in mundo fovendam.*“¹⁰²

Die Kirche begibt sich damit nicht in eine ihrer Sendung und ihrem Dienstcharakter unangemessene Anspruchshaltung. Wenn sie eine öffentliche Potenz im staatlich-politischen Gemeinwesen ist und deshalb ihre Beziehungen dort auf Freiheit und Zusammenarbeit aufbaut, so gilt das auch für die übergreifende Gemeinschaft der Völker und Menschen. Das gilt umso mehr, je weniger der einzelne Staat aus sich und für sich allein existieren kann, und es gilt umso mehr, je größer die Notwendigkeit geistig-sittlicher Orientierung auf der Suche nach dem Welt-Gemeinwohl ist. Daß die Völkergemeinschaft sich diesen Dienst gefallen läßt, wurde in sichtbarer Weise unterstrichen durch den Besuch und die Aufnahme Papst Pauls VI. am Sitz der Vereinten Nationen¹⁰³.

Wie der moderne Verfassungsstaat¹⁰⁴ so hat sich auch die Völkerrechtsgemeinschaft von Religion und Kirche emanzipiert. Aber Religion und Kirche gehören nach wie vor zu den Kräften, aus denen auch für den politischen Bereich sittliche Substanz erwächst, im Staat wie in übergreifenden supranationalen oder internationalen Gemeinschaften.

V.

Es sei gestattet, daß ich am Ende noch einmal auf den Anfang zurückkomme. Dort war von dem Zusammenhang zwischen Laterankonkordat und Reichskonkordat die Rede, und es hat uns der Widerhall beschäftigt, den die Lateranverträge in Deutschland gefunden haben. Wenn nicht alles trägt, so wird die Wissenschaft in hoffentlich nicht zu ferner Zukunft Ver-

¹⁰² Zur Problematik vgl. *A. Hollerbach*, Kirche – Staat – Gesellschaft – Völkergemeinschaft: Erwägungen zum 3. Kapitel des Entwurfs einer *Lex Ecclesiae Fundamentalis*, in: *Diaconia et Jus*. Festgabe Heinrich Flatten (München 1973) 315–333.

¹⁰³ Eingehend dazu *Köck* (Anm. 71) 714–719.

¹⁰⁴ Zu dieser Perspektive vgl. *E.-W. Böckenförde*, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation (1967), jetzt in: *ders.*, Staat – Gesellschaft – Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht (Frankfurt/M. 1976) 42–64; ferner jetzt *ders.*, Zum Verhältnis von Kirche und moderner Welt, in: *R. Koselleck* (Hrsg.), Studien zum Beginn der modernen Welt (= Industrielle Welt 20) (Stuttgart 1977) 154–177.

anlassung haben, erneut auf Rom zu blicken und das Ergebnis der anstehenden Konkordatsrevision zur Kenntnis zu nehmen, so wie sie jetzt übrigens auch die neue Rechtslage in Spanien ganz besonders aufmerksam zu studieren hat. So sehr die jeweiligen staatskirchenrechtlichen Ordnungen und auch die entsprechenden Verträge gewissermaßen Individualitäten sind, geprägt von Geschichte und aktueller politischer Situation: sie bleiben doch in einem inneren Zusammenhang, ja in einer gewissen Interdependenz. So könnte es sein, daß nach fünfzig Jahren Lateranverträgen die weitere Entwicklung *hier* auch für Deutschland neue Akzente setzt. Jedenfalls ist die gespannte Aufmerksamkeit des Wissenschaftlers, des Historikers sowohl als auch des Juristen, gefordert.