

**Nomok@non**

**WEB-JOURNAL**

**FÜR RECHT**

**UND RELIGION**

**FACHARTIKEL**

**ZUR BEDEUTUNG DER FREUNDSCHAFTSKLAUSEL IM  
NIEDERSACHSENKONKORDAT**

VON FELIX BERNARD

ISSN 2749-2826, DOI [10.5282/nomokanon/278](https://doi.org/10.5282/nomokanon/278)

veröffentlicht am 18.12.2024

# Zur Bedeutung der Freundschaftsklausel im Niedersachsenkonkordat

FELIX BERNARD

**Zusammenfassung:** Die Freundschaftsklausel des Niedersachsenkonkordats kann als sein Herz und Zentrum angesehen werden. Sie umfasst sowohl das regelmäßige institutionalisierte Gespräch der Vertragspartner als auch eine Anpassungsklausel, nach der die Vertragspartner das Recht haben, auf freundschaftliche Weise eine Aktualisierung des Vertrages zu erwirken.

**Summary:** The clause of friendship in the Concordat of Lower Saxony can be regarded as its heart and centre. It includes not only the regular talk institutionalized by the partners, but also a clause of adjustment, according to which the partners have the right to obtain an actualization of the treaty in a friendly way.

## 1 Die Bedeutung der Freundschaftsklausel im Allgemeinen

Alle Konkordate bzw. Staatskirchenverträge, die der Heilige Stuhl in den letzten 100 Jahren mit einem deutschen Staat geschlossen hat, enthalten eine Freundschaftsklausel, angefangen beim Konkordat zwischen Seiner Heiligkeit Papst Pius XI und dem Staate Bayern vom 29. März 1924 bis hin zum Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und dem Heiligen Stuhl vom 12. Januar 2009.

Die Freundschaftsklausel unterstreicht zum einen die Bedeutung, die einem guten Verhältnis zwischen Staat und Kirche von beiden Vertragsschließenden beigemessen wird und möchte zum anderen „auf Dauer ein loyales und freundschaftliches Verhältnis und Zusammenwirken“<sup>1</sup> von Staat und Kirche sicherstellen. Sie ist „neben den Leitmotiven der Präambel der augenfälligste positiviert 'Ausfluss der Partnerschaft von Staat und Kirche' bzw. 'Ausdruck des Bemühens um partnerschaftliches Zusammenwirken'.“<sup>2</sup> Zugleich kommt hiermit auch „das Bewusstsein der Partner, dass die Verträge ihre Gewähr in sich selbst tragen und dass ihre Lebenskraft von der immer wieder zu erneuernden Bereitschaft zur Verständigung abhängig ist, besonders sinnfällig zum Ausdruck.“<sup>3</sup>

Da es in den Konkordaten keine Kündigungsklausel gibt, übernimmt die Freundschaftsklausel quasi als ein gewisses Äquivalent die Funktion einer Revisions- bzw. Anwendungsklausel. Die Vertragspartner müssen sich jederzeit zu Gesprächen und Verhandlungen bereitfinden, falls sich die Änderung, Anpassung oder sogar Aufhebung eines Staatskirchenvertrages als notwendig erweist.<sup>4</sup> Die Aufhebung eines Konkordates „kommt, wenn überhaupt, nur unter der

---

<sup>1</sup> Listl, Joseph, Die Konkordate und Kirchenverträge in der Bundesrepublik Deutschland I, Berlin 1987, 13.

<sup>2</sup> Anke, Hans Ulrich, Die Neubestimmung des Staat-Kirche-Verhältnisses in den neuen Ländern durch Staatskirchenverträge (=JusEccl 62), Tübingen 2000, 226. Stefan Mückl weist darauf hin, dass sich die Freundschaftsklausel der Staatskirchenverträge in der Rechtspraxis bewährt hat (vgl. Mückl, Stefan, Verträge zwischen Staat und Kirchen, in: HSKR<sup>3</sup>, 433-481, 464).

<sup>3</sup> Hollerbach, Alexander, Verträge zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M. 1965, 250.

<sup>4</sup> Vgl. ebd., 253.

Voraussetzung in Betracht, dass angesichts einer eingetretenen grundlegenden Veränderung der bei Vertragsschluss bestehenden Umstände einer Seite die Fortsetzung der Vertragsbeziehungen zu den ursprünglich vereinbarten Konditionen schlechterdings nicht mehr zumutbar erscheint und eine primär anzustrebende freundschaftliche Einigung über eine Vertragsrevision nicht erzielt werden kann.“<sup>5</sup>

## 2 Das Besondere der Freundschaftsklausel im Niedersachsenkonkordat

Eine grundlegende Formulierung der Freundschaftsklausel findet sich in dem Vertrag des Freistaates Preußen mit dem Heiligen Stuhl vom 14. Juni 1929, die für viele spätere Konkordate zum Vorbild wurde.<sup>6</sup> Sie ist dort in Artikel 13 formuliert und lautet: „Die Hohen Vertragsschließenden werden eine etwa in Zukunft zwischen ihnen entstehende Meinungsverschiedenheit über die Auslegung einer Bestimmung dieses Vertrages auf freundschaftliche Weise beseitigen.“<sup>7</sup>

Auch das Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Lande Niedersachsen vom 26. Februar 1965 hat sich an der Freundschaftsklausel des Preußenkonkordates orientiert, aber auch noch weitere Elemente mit aufgenommen. Die beiden Absätze des Artikels 19 des Niedersachsenkonkordates lauten:

„(1) Die Vertragsschließenden werden über alle Fragen ihres Verhältnisses, insbesondere soweit sie sich aus den Bestimmungen dieses Vertrages und der in der Präambel genannten Vereinbarungen ergeben, einen ständigen Kontakt herstellen. Sie werden eine etwa in Zukunft zwischen ihnen entstehende Meinungsverschiedenheit über die Auslegung einer Bestimmung dieses Vertrags auf freundschaftliche Weise beseitigen.

(2) Die Vertragsschließenden behalten sich das Recht vor, bei wesentlicher Änderung der derzeitigen Struktur der Lehrerbildung oder des öffentlichen Schulwesens Verhandlungen über eine dem Geist dieses Vertrages entsprechende Anpassung seiner Bestimmungen zu begehren.“

Die Freundschaftsklausel des Niedersachsenkonkordates erfährt wegen seiner „besonderen Ausführlichkeit“<sup>8</sup> hohe Anerkennung. Und in der Tat enthält diese Klausel zwei neuartige Elemente. Da ist zum einen die bindende Verpflichtung der Vertragspartner, „über alle Fragen ihres Verhältnisses [...] einen ständigen Kontakt herzustellen“ und zum anderen das Recht, bei Änderungen der Lehrerbildung oder des öffentlichen Schulwesens „Verhandlungen über eine dem Geist dieses Vertrages entsprechende Anpassung seiner Bestimmungen zu begehren.“

---

<sup>5</sup> *Vulpus, Axel / Hillgruber, Christian*, Kommentar zu den Staatskirchenverträgen der neuen Länder, Berlin 2023, 776f.

<sup>6</sup> *Hollerbach*, Verträge (Anm. 3), 251, Anm.1. - Die Vorbildfunktion lässt sich bis zu dem Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und dem Heiligen Stuhl aus dem Jahr 2009 gut erkennen, wo es in Artikel 22 heißt: „Die Vertragsparteien werden zwischen ihnen in Zukunft etwa entstehende Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung oder Anwendung dieses Vertrages auf freundschaftliche Weise ausräumen.“

<sup>7</sup> Die fünf Jahre ältere Formulierung im Bayernkonkordat war demgegenüber noch etwas defensiver gefasst, wenn es darin in Artikel 15 § 1 heißt: „Sollte sich in Zukunft bei der Auslegung vorstehender Bestimmungen irgendeine Schwierigkeit ergeben, so werden der Heilige Stuhl und der Bayerische Staat gemeinsam eine freundschaftliche Lösung herbeiführen.“

<sup>8</sup> *Listl*, Konkordate (Anm. 1), 13.

## 2.1 Ständiger Kontakt der Vertragspartner

Es ist eine Erfahrung, nicht nur der Diplomatie, dass das beste Konfliktmanagement darin besteht, Konflikten vorzubeugen. Und das kann in Bezug auf die Vertragspartner dadurch geschehen, stets miteinander über beiderseits bedeutsame Fragen im Austausch zu bleiben. Das Land Niedersachsen, der Heilige Stuhl sowie die niedersächsischen Bistümer haben die Bedeutung des ständigen Kontaktes frühzeitig erkannt und bereits ein Jahr vor Inkrafttreten des Konkordates in der Landeshauptstadt Hannover im Jahre 1964 das Katholische Büro Niedersachsen als Kommissariat der katholischen Bischöfe Niedersachsens errichtet. Damit haben auch die Diözesen in Niedersachsen die Möglichkeit, in eine „eigene und unmittelbare Beziehung zur Landesregierung“<sup>9</sup> zu treten. „Die Kontakte seines Leiters mit den Politikern und den Behörden des Landes erleichtern das gegenseitige Verständnis und kommen den Beziehungen der Partner zugute.“<sup>10</sup> Zur Erfolgsbilanz des Katholischen Büros zählen die potenziellen Konflikte zwischen staatlichen und kirchlichen Stellen, die nicht entstanden sind, weil sie im Vorfeld ausgeräumt werden konnten.<sup>11</sup> Unabhängig von der Tätigkeit des Katholischen Büros wird der „ständige Kontakt“ zwischen Kirche und Staat in Niedersachsen in Form eines „institutionalisierten Partnergesprächs“<sup>12</sup> gepflegt, und zwar in den alle zwei Jahre stattfindenden Gesprächen zwischen den Bischöfen und der Landesregierung.

Die ständige Gesprächsbereitschaft – auch über Fragen, die über die Inhalte des Konkordats hinausreichen –, ist zu einem umfassenden Prinzip der Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Kirche geworden. „Es besteht also kraft Vertragsrecht eine Rechtspflicht der Vertragspartner zu friedlich-schiedlicher Verständigung.“<sup>13</sup>

## 2.2 Anpassungsklausel

Auch die den Konkordaten zugrunde liegenden tatsächlichen und politischen Verhältnisse unterliegen Veränderungen, denen die Vertragspartner nicht ausweichen können, denen sie sich vielmehr „auf freundschaftliche Weise“ gemeinsam stellen wollen. Deshalb gibt es in Artikel 19 Absatz 2 diese Anpassungs- bzw. Revisionsklausel. In der Regierungsbegründung zum Niedersachsenkonkordat wird betont, dass es sich hier um die erste Revisionsklausel in einem deutschen Konkordat handelt und dass die Anregung dazu von staatlicher Seite ausgegangen sei.<sup>14</sup> Die Revisionsklausel soll ermöglichen, die im Konkordat geregelten Schulfragen wieder aufzunehmen, wenn im öffentlichen Schulwesen Entwicklungen eintreten, die beim Vertragsabschluss noch nicht abzusehen waren. Bei der Konkordatsänderung im Jahre 1973 wurde aufgrund der Entwicklung in der Lehrerbildung auch diese in den Absatz 2 der Freundschaftsklausel aufgenommen.

---

<sup>9</sup> Ebd. Bd. 2, 37-65, 54.

<sup>10</sup> Ebd.

<sup>11</sup> Vgl. *Niemeyer, Johannes*, Die Freundschaftsklausel: Das „Herz“ des Niedersachsenkonkordats, in: Staat und Kirche in Niedersachsen. 50 Jahre Niedersachsenkonkordat. Hg. v. Katholisches Büro Niedersachsen, Hildesheim 2015, 81-84, 83.

<sup>12</sup> *Hollerbach*, Verträge (Anm. 3), 251.

<sup>13</sup> Ebd., 252.

<sup>14</sup> *Listl*, Konkordate (Anm.1), Bd. 2, 54. Johannes Niemeyer, der als Vertreter der katholischen Kirche an den Konkordatsverhandlungen mitgewirkt hat, erklärt die staatliche Reklamation des „Urheberrechts“ für die Revisionsklausel wie folgt: „Der Grund für diese etwas erstaunliche Reklamation des 'Urheberrechts' ist schnell gefunden, wenn man die politische Lage vor dem Abschluss des Konkordats vor Augen hält: Vor allem die Lehrgewerkschaft lief Sturm gegen die Schulregelung, weil sie eine 'Zementierung der Schulsituation' und eine Rom-Abhängigkeit bei jeder Änderung des Schulwesens befürchtete. Solchen Angriffen wollte die Landesregierung dem Landtag gegenüber offenbar vorbeugen“ (*Niemeyer*, Freundschaftsklausel [Anm. 11], 84).

Die Anpassungsklausel ist in Niedersachsen nach 1973 wiederholt zur Anwendung gekommen. In „freundschaftlichem Geist“ ist das Konkordat vor allem in den Bereichen des Schul- und Hochschulwesens angepasst worden, und zwar in den Jahren 1989, 1993, 2002, 2004, 2006 und 2010. Bei der Konkordatsänderung im Jahre 1993 wurde das Instrument der Durchführungsvereinbarung geschaffen<sup>15</sup>, das konkordatäre Anpassungen in einigen Bereichen des Schul- und Hochschulwesens erleichtert. Die Bestimmungen der Durchführungsvereinbarung können durch eine Übereinkunft zwischen den Diözesen des Landes und der Landesregierung an geänderte Umstände angepasst werden.<sup>16</sup> Der Landesregierung ist dabei bekannt, dass die Diözesen mit Zustimmung des Heiligen Stuhls handeln werden.<sup>17</sup>

Abschließend lässt sich sagen, dass die Freundschaftsklausel auch als Herz und Zentrum des Niedersachsenkonkordats angesehen werden kann.<sup>18</sup>

---

**15** Durchführungsvereinbarung zu Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 6 des am 26. Februar 1965 unterzeichneten Konkordats zwischen dem Heiligen Stuhle und dem Lande Niedersachsen vom 29. Oktober 1993, at: [https://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/archivio/documents/rc\\_seg-st\\_19931029\\_s-sede-sassonia\\_ge.html](https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19931029_s-sede-sassonia_ge.html).

**16** Vgl. ebd., III. Abschnitt, Absatz 2.

**17** Vgl. ebd., Abschließendes Sitzungsprotokoll, Nr. 12.

**18** Vgl. *Niemeyer*, Freundschaftsklausel (Anm. 11), 84.