

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/3946**

**Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des
Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Werner Kalinka, MdL

im Hause

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: L 201 – 259/16
Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in:
Prof. Dr. Johannes Caspar**

**Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0431) 988-1250
johannes.caspar@landtag.ltsh.de**

9. Februar 2009

Vertrag zwischen Schleswig-Holstein und dem Heiligen Stuhl

Sehr geehrter Herr Kalinka,

auf die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit des durch das Land Schleswig-Holstein und dem Heiligen Stuhl abgeschlossenen Staatskirchenvertrags, der keine **Befristung und Kündigungsmöglichkeit** durch das Land vorsieht, nehmen wir wie folgt Stellung:

Der vom Land Schleswig-Holstein mit dem Heiligen Stuhl abgeschlossene Vertrag wurde weder auf eine besondere Laufzeit befristet noch haben die Vertragspartner Kündigungsmöglichkeiten vorgesehen, die eine einseitige Lösung vom Vertrag ermöglichen. In dem Verhandlungsprotokoll wird vielmehr festgehalten, dass die Verhandlungsdelegationen übereinstimmend davon ausgingen, dass der zu schließende Vertrag in seiner inhaltlichen Substanz grundsätzlich unbefristet gelten solle und dass aufgrund geänderter Umstände gegebenenfalls erforderliche Anpassungen einzelner Vertragsregelungen im Rahmen der nach Artikel 22 aufgenommenen **Freundschaftsklausel** vorgenommen werden könnten (LT-Drucks. 16/2245, S. 6). Danach verpflichten sich die Vertragsparteien, in Zukunft zwischen ihnen entstehende Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung und die Anwendung des Vertrags auf freundschaftliche Weise auszuräumen.

Der Abschluss von Vereinbarungen unter Verzicht auf eine Begrenzung der Vertragslaufzeit sowie auf besondere Kündigungsrechte ist in der Praxis der Staatskirchenverträge mit der Römisch-Katholischen Kirche durchaus üblich (so etwa: Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und der Freien und Hansestadt Hamburg, Bürgerschaftsdrs. 18/3300; Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und der Freien Hansestadt Bremen Bremische Bürgerschaft, Drs. 16/100; Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Brandenburg, Landtag Brandenburg, Drs. 3/6879; Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 2/3100; ferner bereits das als einfaches Bundesrecht fortgeltende Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich vom 20. Juli 1933).

Nach heute ganz herrschender Meinung handelt es sich bei Konkordaten, d.h. Staatskirchenverträgen mit der römisch-katholischen Kirche, um Verträge, die eine wechselseitige Rechtsverbindlichkeit erzeugen (Winter, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., S. 24 f.). Sie werden als echte völkerrechtliche Verträge qualifiziert oder doch zumindest als quasivölkerrechtliche Verträge angesehen, auf die die Regelungen des Völkervertragsrechts entsprechend Anwendung finden (Hollerbach, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1974, Bd. 1, Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, S. 282).

Im Rahmen des Abschlusses eines Konkordats kann es zu einem **Auseinanderfallen** von **Vertrags- und Gesetzesbindung** kommen, wenn der Staat eine vertragliche Verpflichtung auf unbeschränkte Zeit eingeht, ohne sich durch vertragliche Ausstiegsoptionen abzusichern. Dennoch begegnen derartige Verträge auch unter dem Aspekt der Unveräußerlichkeit der dem Staat vom Volk übertragenen Souveränität keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn selbst durch den Abschluss eines unbefristeten und unkündbaren Vertrags begibt sich der Staat nicht seiner **Kompetenz** zur autonomen Setzung kollektiv verbindlicher Regelungen. Zwar darf der Staat den von ihm abgeschlossenen Vertrag nicht durch eigenes völkervertragswidriges Verhalten verletzen. Für die Frage nach der rechtlichen Bindungswirkung der Staatskirchenverträge ist jedoch entscheidend, dass der Gesetzgeber weder staatsrechtlich noch faktisch gehindert ist, Gesetze zu beschließen, die gegen die eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen verstoßen. Auch der Abschluss eines Konkordats auf Ewigkeit beseitigt daher nicht die grundsätzliche Kompetenz zur einseitigen gesetzlichen Regelung (i.d.S. Winter, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 24; Hollerbach, Handbuch des Staatskirchenrechts, aaO, S. 286, mit Verweis auf

BVerfGE 6, 309, 363, wo festgestellt wird, dass der Gesetzgeber trotz bestehender kirchenvertraglicher Bindung seine Verfügungsmacht über den Rechtsbestand weiter behält; so auch VGH Baden-Württemberg, ESVGH 17, 172, 175). Dieser Vorrang staatlicher Gesetze gilt jedenfalls, soweit es sich – wie bei den Bestimmungen des Konkordats - um **besondere** vertragliche Abreden **unterhalb** der **allgemeinen Regeln des Völkerrechts** nach Art. 25 GG handelt.

In diesem Zusammenhang muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Möglichkeit des Vertragsbruchs im demokratischen Rechtsstaat keine praktisch zu ergreifende Handlungsalternative, sondern nur eine theoretische Möglichkeit im Sinne einer Ultima Ratio zum Schutz überragender Gemeinwohlbelange darstellen kann (kritisch daher Winter, Staatskirchenrecht in der Bundesrepublik Deutschland, S. 24). Als rechtkonforme Option, die eine **einseitige Loslösung** von unkündbar und unbefristeten völkervertraglichen Bindungen unterhalb des Vertragsbruchs rechtfertigt, kommt eine unvorhersehbare **tiefgreifende Veränderung** der dem Vertragsschluss zugrunde liegenden **Umstände** im Sinne eines Wegfalls der Geschäftsgrundlage in Betracht (clausula rebus sic stantibus), durch die einem Vertragspartner ein einseitiges Festhalten am Vertrag nicht mehr **zugemutet** werden kann (vgl. Art. 62 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge [Wiener Vertragsrechtskonvention/WVRK]).

Dieser Weg der Vertragsauflösung kann wohl in der Praxis nur in besonders gelagerten Fällen in Betracht kommen. Dennoch darf nicht verkannt werden, dass von der Möglichkeit in der Vergangenheit Gebrauch gemacht wurde: Bereits vor Inkrafttreten der Wiener Vertragsrechtskonvention hatte Österreich 1870 die Verkündung des Universalepiskopats und der Unfehlbarkeit des Papstes zum Anlass genommen, ein 1855 mit der Kurie geschlossenes Konkordat unter Berufung auf die clausula rebus sic stantibus aufzukündigen (vgl. Harmat, Ehe auf Widerruf?, Der Konflikt um das Ehe-recht in Österreich 1918-1938, 1999, S. 9f.).

Nach alledem ist davon auszugehen, dass der Abschluss von Staatskirchenverträgen ohne Kündigungsmöglichkeit bzw. Befristung eine zulässige Option des Staats darstellt, den von der Verfassung abgesteckten Rahmen **kooperativ** im Vertragswege für die Glaubensgemeinschaften auszufüllen und von der eigenen Kompetenz zur einseitigen Rechtsetzung keinen Gebrauch zu machen (i.d.S. von Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 4. Aufl., S. 142).

Die Zulässigkeit von Staatskirchenverträgen mit Ewigkeitscharakter wurde letztlich auch durch das Bundesverfassungsgericht in seinem **Reichskonkordatsurteil** von 1957 bestätigt, in dem es die völkerrechtliche Weitergeltung des Reichskonkordats trotz seines Charakters als eine **Dauerregelung mit unbefristeter Geltung und ohne Kündigungsmöglichkeit** in der Bundesrepublik festgestellt hat (BVerfGE 6, 309, 338, 353).

Abschließend lässt sich zusammenfassen, dass gegen die Wirksamkeit des Vertrags zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Schleswig-Holstein keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Ob und in welcher Weise eine andere Gestaltung der Verträge mit der römisch-katholischen Kirche – insbesondere auf Grundlage einer Gleichbehandlung mit der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche – in Betracht kommt, ist im Wesentlichen eine rechtspolitische Frage und steht vorliegend nicht zu entscheiden.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez.
Prof. Dr. Johannes Caspar