

# Anmerkungen zur Bayerischen Kirchengemeindeordnung von 1912

von

Wilhelm Volkert

## I

Im September 1912 beschlossen die beiden Kammern des bayerischen Landtags das Gesetz über die Bayerische Kirchengemeindeordnung; wenige Tage später erteilte der Regent, Prinz Luitpold, die königliche Sanktion, so dass nach der Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt die Kirchengemeindeordnung am 1. Januar 1913 in Kraft treten konnte.<sup>1</sup> Damit war ein Gesetzgebungsvorgang abgeschlossen, der lange Jahre die bayerische Staatsregierung und das Parlament, die Parteien, die kirchlichen Oberbehörden, Erzbischöfe und Bischöfe Bayerns und das protestantische Oberkonsistorium, die päpstliche Kurie in Rom, den Klerus und die Angehörigen der drei christlichen Kirchen in Bayern und die interessierte Öffentlichkeit beschäftigt hatte. Die Breitenwirkung der Verhandlungen um das Gesetz war groß, ging es doch um die rechtliche Neuordnung sehr großer Vermögenskomplexe und deren Verwaltung durch hunderte von Kirchenverwaltungen im ganzen Königreich. Das rentierende und nichtrentierende Vermögen der katholischen Kirchenstiftungen wurde auf 316 000 000 Mark, das der protestantischen Kirchenstiftungen auf 67 000 000 Mark geschätzt.

Die Kompetenz des Staates mit der Gesetzesinitiative der Staatsregierung, mit dem „Beirat und der Zustimmung“ der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten und mit der Sanktion und Verkündung des Gesetzes durch den Monarchen ergab sich aus dem bayerischen Staatskirchenrecht,<sup>2</sup> das das Verhältnis

<sup>1</sup> Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Bayern 1912, 911–972; kommentierte Ausgabe: Josef FRANK, Die bayerische Kirchengemeindeordnung v. 24. 9. 1912, 2 Bde., Regensburg 1912/13; Handausgaben mit Erläuterungen auch v. Anton DYROFF, München 1913, Karl August GEIGER, Regensburg 1913 u. Ernst LANGHEINRICH, München 1914. Vgl. auch Dokumente zur Geschichte v. Staat u. Gesellschaft in Bayern, Abt. III/8, bearb. v. Rolf KIESSLING - Anton SCHMID - Werner K. BLESSING, München 1983, 357, 406–417 (Auszüge); Wilhelm VOLKERT, Handbuch d. bayer. Ämter, Gemeinden u. Gerichte, München 1983, 226–229; zur Sachanalyse dienlich: Eduard GIRISCH - Hans HELLMUTH - Hermann PACHELBEL, Handwörterbuch des Bayer. Staatskirchenrechts, München <sup>2</sup>1914, passim; Max v. SEYDEL - Josef v. GRASSMANN - Robert PILOTY, Bayer. Staatsrecht, Bd. 2, 1913, 535–550.

<sup>2</sup> Zur Entwicklung des bayer. Staatskirchenrechts vgl. Max SEYDEL, Bayer. Staatsrecht, <sup>2</sup>1896, Bd. 1, 83 ff.; Bd. 3, 434 ff., 456 ff.; SEYDEL - GRASSMANN - PILOTY (wie Anm. 1) Bd. 1, 11 ff., 52 ff.; Bd. 2, 444–452; ferner die einleitenden Bemerkungen in den in Anm. 1 genannten Kommentaren und Handausgaben der Kirchengemeindeordnung, insbes. bei Frank (wie Anm. 1) Bd. 1, V–X; Dokumente (wie Anm. 1) 351–362.



zwischen Staat und den christlichen Kirchen sowie den anderen Glaubensgesellschaften prägte. Dieses ging, was das Herzogtum und Kurfürstentum Bayern anlangte, auf Entwicklungslinien seit dem 15. Jahrhundert zurück; der Einfluß des Landesherrn und seiner Behörden auf die Verwaltung der örtlichen Kirchenvermögen nahm seitdem kontinuierlich zu, so dass im 18. Jahrhundert die Angelegenheiten der kirchlichen Vermögensverwaltung verwaltungsrechtlich als „res mixtae“ galten, als Sachen, für die gemeinsam die geistliche und die weltliche Seite zuständig waren, der Staat auf alle Fälle die Oberaufsicht beanspruchte.

Dieses System änderte die vom Minister Maximilian von Montgelas und seinen Mitarbeitern seit 1799 eingeleitete und durchgesetzte Umwälzung des bayerischen Staatsrechts und der Staatsverwaltung des Königreiches gründlich.<sup>3</sup> Die Verwaltung der örtlichen Kirchenstiftungen (nicht der Pfründestiftungen, deren Erträge dem Unterhalt des Inhabers des kirchlichen Amtes dienten) wurde völlig etatisiert und zentralisiert und dazu einer neu errichteten, übermäßig bürokratisierten Stiftungsverwaltungsorganisation unterstellt. Diese arbeitete so wenig sachkundig, dagegen so schwerfällig und uneffizient, dass sie nach zehnjährigem Bestehen 1817 aufgelöst werden mußte. Nach der Neuordnung des Kommunalrechts durch das Gemeindegesez und dessen fast zeitgleiche Fixierung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche in der Verfassung (samt Religionsesez und Konkordat) von 1818 kam die Verwaltung des Stiftungsvermögens den politischen Gemeinden zu. Deren Arbeit war zwar besser als die der vorangegangenen Stiftungsadministrationen, gestaltete sich aber hinsichtlich der Kirchenstiftungen in konfessionell gemischten Gemeinden mitunter recht schwierig. Bei der Revision des Gemeindegesezes von 1834 wurden deshalb konfessionell einheitliche Kirchenverwaltungen für die katholischen Pfarreien und für die evangelischen Gemeinden aus gewählten Angehörigen der jeweiligen Konfession eingerichtet. Sie arbeiteten unter Aufsicht der staatlichen und kommunalen Behörden.

Parallel zur Entwicklung des weltlichen Gemeindegesezes, das durch die Gemeindeordnungen von 1869 einen gewissen Impuls hin zur kommunalen Selbstverwaltung erhalten hatte, stieg zwar das Ansehen der Kirchenverwaltungen, deren rechtliche Natur blieb aber umstritten, die Rechtsgrundlage ihrer Tätigkeit war unübersichtlich, wenig exakt und unvollständig festgelegt.

Es wurden bald Stimmen laut, diesen Mängeln abzuhelfen, nachdem schon bei der Beratung der Gemeindeordnung 1867/68 der Erlaß eines Gesetzes über die Verhältnisse der Kirchengemeinden angemahnt worden war. Die kirchenpolitischen Turbulenzen<sup>4</sup> in den folgenden beiden Jahrzehnten verhinderten jedoch, dass die Regierung, die Kammern des Landtags, kirchliche Kreise oder die politischen Parteien sich eingehender mit den Rechtsfragen der Kirchenvermögensverwaltung beschäftigten, geschweige denn die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs ins Auge faßten, was sowieso nur den mit Gesetzesinitiative ausgestatteten Instanzen möglich gewesen wäre.

<sup>3</sup> Walter DEMEL, *Der bayer. Staatsabsolutismus 1806/08 bis 1817* (Schriftenreihe der Histor. Kommission 76) 1983, 306–329; VOLKERT (wie Anm. 1) 101f.; Michael KÖRNER, *Staat u. Kirche in Bayern* (Veröffentlichung d. Kommission f. Zeitgeschichte, Reihe B, 20) 1977, 82 ff.; Walter BRANDMÜLLER (Hg.), *Handbuch d. bayer. Kirchengeschichte*, Bd. 3, St. Ottilien 1991, 295 ff.; Horst P. SCHAMARI, *Kirche u. Staat im bayer. Landtag zur Zeit des Prinzregenten Luitpold (1886–1912)*, (Diss. München) 1982, 664–668.

<sup>4</sup> Alois SCHMID (Hg.), *Handbuch d. bayer. Geschichte*, Bd. IV/1, <sup>2</sup>2003, 369–376.



Erst 1892 kamen die Vorarbeiten für die Gesetzgebung über die Verwaltung des Ortskirchenvermögens und über die Ortskirchenbedürfnisse in Gang; entsprechend der Anordnung im Landtagsabschied dieses Jahres sollten die Rechtsverhältnisse der katholischen und der protestantischen Ortskirchenvermögen einheitlich, zunächst im rechtsrheinischen Bayern, dann aber auch in der Pfalz gesetzlich geregelt werden. Daraufhin machte man sich im Staatsministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten unter Minister von Landmann daran, den Gesetzentwurf vorzubereiten und zu formulieren, woran der Regierungsrat von Wehner,<sup>5</sup> der spätere Kultusminister, der das Gesetz in der Schlußphase bis 1911 vor dem Landtag zu begründen und zu vertreten hatte, wesentlich als Referent beteiligt war. Der weitere Ablauf verzögerte sich, weil der Finanzminister von Riedel und der Innenminister von Feilitzsch, denen der Entwurf des Kultusministeriums zugeleitet worden war, sich ziemlich viel Zeit nahmen, die erbetenen Stellungnahmen zu erarbeiten.<sup>6</sup> Beide hatten Bedenken gegen den Gesetzentwurf des Kultusministeriums, vor allem wegen der befürchteten Ausgaben, die durch das Gesetz auf den Fiskus zukommen könnten. Auch der Vorsitzende im Ministerrat, der Minister des königlichen Hauses und des Äußern, Baron Crailsheim, signalisierte dem Kultusministerium seine Zurückhaltung gegenüber der Kirchengemeindeordnung. Insgesamt erscheint der Kultusminister hier als der Progressive, der die gesellschaftliche Entwicklung richtig einschätzend, die festgefahrene Verwaltungssituation durch neue gesetzliche Regelungen in Bewegung bringen wollte, damit aber auf den Widerspruch seiner überwiegend statisch-formalistisch-etatistisch denkenden Ministerkollegen stieß. Kultusminister von Landmann gelang es dann doch mit Hilfe seiner Mitarbeiter von Wehner und Dyroff, die anderen Ressorts dazu zu bringen, den vorliegenden Entwurf den Kreisregierungen zur Stellungnahme zuzuleiten, womit die Aufforderung verbunden war, statistische Erhebungen über die örtlichen Friedhöfe, die Filialkirchenbeziehungen und die Kirchenstiftungsvermögen vorzunehmen. Die Berichte der Regierungen brachten Argumente zur Änderung des Vorentwurfs; wichtig war, dass nun auch die Pfalz voll in das Gesetz aufgenommen wurde. Außerdem konnten Bedenken der Finanzverwaltung über das Umlagenrecht ausgeräumt werden.

Der umgearbeitete Entwurf des Gesetzes über die Kirchengemeindeordnung ging endlich 1905 mit Zustimmung des Regenten an die Bischöfe, deren Einverständnis dem Kultusminister (seit 1903 war Wehner Kultusminister) außerordentlich wichtig war. Die Staatsregierung ging davon aus, dass die gesetzliche Neuordnung der kirchlichen Vermögensverwaltung nur im Rahmen des bayerischen Verfassungsrechts möglich sei, das allein die Kompetenz des weltlichen Gesetzgebers kenne. Durch die vollständige Fixierung der bisher nur unvollständig, zumeist auch nur in leicht abänderbaren Verordnungen oder Ministerialentschließungen, geregelten Rechtsmaterien in Gesetzesform lege sich die staatliche Seite Beschränkungen auf, die die kirchliche Seite begünstige. Das Gesetz konnte nur dann durch die Kammer der Abgeordneten gebracht werden, wenn die Zustimmung der Mehrheitsfraktion des Zentrums, die den politischen Katholizismus in Bayern repräsentierte, absehbar war. Dieser wollte sich das Ministerium vor Beginn der Kammerverhandlungen versichern.

Die Mehrheit der auf der Freisinger Bischofskonferenz<sup>7</sup> versammelten Erzbischöfe und Bischöfe stimmte dem Regierungsentwurf der Kirchengemeindeord-

<sup>5</sup> Über Robert v. Landmann u. Anton v. Wehner vgl. ebd. 404 ff.

<sup>6</sup> SCHAMARI (wie Anm. 3) 681–719.

<sup>7</sup> Ebd. 720–724; KÖRNER (wie Anm. 3) 89f.; BRANDMÜLLER (wie Anm. 3) 296.



nung, wenn auch unter gewissen Vorbehalten und mit Änderungswünschen, grundsätzlich zu. Flammender Protest wurde dagegen aus dem Regensburger Ordinariat laut. Der Domkapitular Dr. Franz Joseph Ludwigs veröffentlichte (schon das war ein offenbar gewollter Affront gegen die Staatsregierung, die den Gesetzentwurf den Ordinariaten vertraulich zugeleitet hatte) mit Zustimmung des Regensburger Generalvikars Dr. Franz Xaver Leitner und offensichtlich mit Billigung von Bischof Ignaz von Senestrey eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Kirchengemeindeordnung. Sachlich stellte der Kanonist Ludwigs fest, dass der Entwurf von einer für die katholische Kirche unannehmbaren Voraussetzung ausgehe, dass nämlich dem königlichen Religionsedikt und seinem Inhalt der Vorrang gebühre vor dem zwischen dem Heiligen Stuhl und Bayern abgeschlossenen Konkordat, dass deren widersprüchliche Aussagen über das Verhältnis von Staat und Kirche niemals die Grundlage für das bayerische Staatskirchenrecht in einer für die Kirche hinnehmbaren Weise bieten könnten. Dieses baue zudem auf überlieferten, von der katholischen Kirche aber nie tolerierten Grundsätzen auf. Außerdem attackierte Ludwigs in sehr scharfer Form alle die kirchlichen Kreise, die sich in dieser Angelegenheit verhandlungs- oder kompromißbereit zeigten.<sup>8</sup> Die Meinungsäußerungen aus dem Regensburger Ordinariat bewirkten jedoch keinen Wandel der grundsätzlichen Zustimmung des Episkopats. Die Bischöfe gaben ihre Zustimmung zu verstehen, wenn gewisse Monita in der endgültigen Fassung berücksichtigt würden; diese betrafen vor allem die Festlegung des Begriffs der Kirchengemeinde in einer der kirchlichen Obrigkeit entsprechenden Form und die genauere Definition der Eingriffsmöglichkeiten kirchlicher Instanzen in die Verwaltungstätigkeit der Kirchengemeinden. Minister von Wehner ließ den Entwurf nochmals im Sinn der bischöflichen Wünsche überarbeiten und legte ihn im September 1907 der zweiten Kammer des Landtags vor, um das Gesetzgebungsverfahren in Gang zu bringen.<sup>9</sup> Zur Vorbereitung überwies die Kammer den Gesetzentwurf an den dafür eingesetzten besonderen Ausschuß der aus 28 Mitgliedern bestand; Ausschußvorsitzender war zunächst der Abgeordnete Johann Baptist Hierl, dann nach dessen Ausscheiden (1909) der Abgeordnete Jakob Reeb; beide gehörten zum Zentrum, beide waren Geistliche, Hierl in Regensburg, Reeb in Zweibrücken. Zu Referenten bestellte der Ausschuß die Abgeordneten Joseph Frank aus Dillingen und Friedrich Gerichten aus

<sup>8</sup> SCHAMARI (wie Anm. 3) 741–757. Über Ignaz v. Senestrey s. Karl HAUSBERGER, Geschichte des Bistums Regensburg, Bd. 2, Regensburg 1989, 191f.; LThK, Bd. 9, <sup>3</sup>2000, 461. – Die Hintergründe u. Zusammenhänge dieser Angelegenheit müßten genauer anhand der Akten des Bischöflichen Zentralarchivs Regensburg untersucht werden, was im Rahmen dieser Studie nicht geschehen konnte.

<sup>9</sup> Die wichtigsten Quellen zum Folgenden sind die Landtagsdrucksachen: Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayer. Landtags in den Jahren 1907–1911, Beilagen, Bd. 1, Nr. 5, 363–569 (Gesetzentwurf mit Begründung), Bd. 10, Nr. 930, 1–152, Nr. 967, 232–295, Nr. 968, 296–352 (Beratungen im Ausschuß); Stenographische Berichte, Bd. 11, 354–387, 390–433, 437–500 (Verhandlungen im Plenum); ebenso 1912–1914, Beilagen, Bd. 2, Nr. 305, 452–553 (Beratungen im Ausschuß); Stenographische Berichte, Bd. 5, 5–115 (Verhandlungen im Plenum); vgl. auch das Alphabetische Repertorium über die Verhandlungen der beiden Kammern des Landtags des Königreiches Bayern im Jahre 1911, München 1912, 22–65, 105 f. (Redebeiträge v. Joseph Frank); ebenso für 1912, München 1913, 194–236, 630 f. (Redebeiträge von Joseph Frank). SCHAMARI (wie Anm. 3) 770–950 (Auszüge aus den Ausschuß- u. Plenardebatten).



Pirmasens; dieser gehörte zur Liberalen Vereinigung, jener zum Zentrum, beide waren Juristen.

Die Ausschußreferenten hatten zunächst die Vorlagen gründlich durchzuarbeiten, die neben dem Gesetzestext eine umfangreiche historische Einleitung und eingehende Begründung umfaßten. Von Januar bis Mai 1910 beriet der Ausschuß nach den Vorträgen der Referenten über den Entwurf, einigte sich auf verschiedene Änderungen, denen auch der Minister zustimmte. Vom 30. Mai bis zum 2. Juni 1910 debatierte das Plenum über die Kirchengemeindeordnung. In der Endabstimmung folgte die zweite Kammer im wesentlichen den Ausschußvorschlägen. Die Vorlage ging nun an die Kammer der Reichsräte, deren Ausschußreferenten die Reichsräte Freiherr von Hertling und Bezzel (Oberkonsistorialpräsident) waren. Ehe die Erste Kammer jedoch den Bericht Hertlings vom 28. September 1911 beraten und darüber beschließen konnte, wurde im November 1911 der Landtag wegen der Affäre um den Etat des liberal eingestellten Verkehrsministers von Frauendorfer aufgelöst.<sup>10</sup> Politisch hatte dies mit dem Gesetz über die Kirchengemeindeordnung nichts zu tun; verfassungsrechtlich wurden jedoch alle Beratungen und Beschlüsse über das Gesetz bedeutungslos, wie dies bei allen vom Landtag bei dessen Ende nicht erledigten Vorlagen der Fall war.

Um die Sache wieder in Gang zu setzen, legte die Staatsregierung dem neuen Landtag im Mai 1912 den Gesetzentwurf erneut vor. Er war in einigen Bestimmungen, besonders im Abschnitt über die Kirchenumlagen, umgearbeitet worden, um die Ergebnisse der Steuerreform von 1910 zu berücksichtigen. Die beiden Kammern bildeten ihre Ausschüsse zur Beratung der Kirchengemeindeordnung neu, berieten und beschlossen zügig, zuerst die Reichsräte, dann die Abgeordneten, so dass am 21. September 1912 die Übereinstimmung der beiden Gremien erzielt war. Damit war die Voraussetzung für die Gesetzessanktion der Krone, für die Veröffentlichung und das Inkrafttreten der Kirchengemeinde gegeben.

Zwischen der Fertigstellung des Gesetzentwurfs (1905) und den abschließenden Beratungen (1912) hatte die Staatsregierung mehrfach befürchtet, die römische Kurie, die wahrscheinlich von Regensburg aus über die Verhandlungen informiert war, werde ihren Einfluß geltend machen, um den nach bayerischem Staatskirchenrecht angelegten Gesetzentwurf in kirchlichem Sinn zu modifizieren oder vielleicht ganz zu Fall zu bringen.<sup>11</sup> Die Regierung lehnte diplomatische Kontakte mit der Kurie in dieser Sache ab, weil sie der Meinung war, dass es sich um eine ausschließlich bayern-interne Angelegenheit handele. Der römische Einfluß, über die Bischöfe nach Bayern vermittelt, bewirkte in einigen Fragen eine stärkere Berücksichtigung kirchlicher Belange, führte aber nicht zu einer grundsätzlichen, die Basis des bayerischen Staatskirchenrechts in Frage stellenden Kritik.

1908 war für die Protestantische Kirche in Bayern rechts des Rheins und die Vereinigte protestantische Kirche der Pfalz, auf Betreiben der protestantischen Generalsynoden und des protestantischen Pfarrervereins das Gesetz über die Kirchensteuer für die protestantischen Kirchen im Königreich ergangen.<sup>12</sup> Damit sollten

<sup>10</sup> SCHMID (Hg.), Handbuch (wie Anm. 4) 406–412; Dieter ALBRECHT (Hg.), Die Protokolle der Landtagsfraktion der bayer. Zentrumsparlei 1893–1914, Bd. 4: 1907–1911 (Schriftenreihe zur bayer. Landesgeschichte 94) 1992, 344–370 (= Prot. IV).

<sup>11</sup> BRANDMÜLLER (wie Anm. 3) 297; Körner (wie Anm. 3) 93 ff.; SCHAMARI (wie Anm. 3) 757–762.

<sup>12</sup> Zur protestantischen Kirchensteuer siehe Prot. IV, 148 f., 375; GIRISCH - HELLMUTH -



die Mittel aufgebracht werden, die aus den herkömmlichen Finanzierungsquellen (Stiftungsmittel, Staatszuschüsse, Rechnisse und Leistungen der Konfessionsangehörigen) nicht gedeckt werden konnten; insbesondere fehlten die Gelder für neue Kirchengebäude, die in den schnell wachsenden Städten und Industriegebieten errichtet werden sollten, und für die Bezahlung der Ruhestands- und Hinterbliebenenbezüge. Die Kirchensteuer, als Prozentsatz der allgemeinen Staatssteuer von den Rentämtern (staatlichen Finanzbehörden) eingehoben, traf alle Konfessionsangehörigen. Die nach bisherigem Recht, das auch die Kirchengemeindeordnung beibehielt, möglichen Umlagen waren ebenfalls Zuschläge zu den Staatssteuern, die von den steuerpflichtigen Pfarrangehörigen zu zahlen waren. Sie wurden von den Kirchenverwaltungen der Pfarreien beschlossen, während die protestantischen Kirchensteuern Beschlüsse der sogenannten Steuersynoden (in gewissem Sinn waren dies Finanzausschüsse der Generalsynoden) voraussetzten. Das protestantische Kirchensteuergesetz war deshalb verhältnismäßig leicht durchzubringen, weil die protestantischen Kirchen Staatskirchen unter dem landesherrlichen Summepiskopat mit dessen Konsistorialverwaltung waren. Diese Art der Finanzierung förderte die Entwicklung zur Selbständigkeit der protestantischen Kirchen vom Staat. Für die katholische Kirche kam die allgemeine Kirchensteuer erst mit dem Religionsgesellschaftlichen Steuergesetz von 1921, mit dem die finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Kirchen nach der Revolution von 1918 neu geordnet wurden. 1908 hatten weder die katholische Kirche noch die Zentrumsparlei oder die Regierung eine über das Umlagenrecht hinausgehende Regelung des kirchlichen Finanzwesens für notwendig gehalten oder gefordert, was gelegentlich auch schon gewünscht worden war. Im Rechenschaftsbericht der Zentrumsfraktion über die Landtagssession 1907/1911 erwähnt die Fraktionsführung ihre „Genehmigung“ der Einführung einer allgemeinen Kirchensteuer für die protestantische Konfession treu ihren Grundsätzen der Toleranz gegen Andersgläubige; auch bei der Beratung der Kirchengemeindeordnung habe die Fraktion den Verhältnissen der protestantischen Kirchengemeinde in jeder Weise durch Sonderbestimmungen Rechnung getragen.

## II

Die Kirchengemeindeordnung gehört zu den wichtigen Beratungs- und Gesetzgebungsgegenständen des von 1907 bis 1911 tagenden bayerischen Landtags sowie der ersten Session der Landtagsperiode seit der Neuwahl von 1912. In beiden Landtagen war die Fraktion des bayerischen Zentrums die größte; sie verfügte über die Mehrheit der Abgeordneten. Das Gesetz war ohne Zustimmung dieser Partei nicht durchzubringen. Minister von Wehner zeigte sich bei den entscheidenden Verhandlungen<sup>13</sup> im Landtagsausschuß im Frühjahr 1910 in Einzelfragen konzilient und bereit, auf Forderungen des Zentrums einzugehen, wenn nur die Grundlage des Verfahrens, das im bayerischen Staatskirchenrecht verankert war, nicht in Frage gestellt

PACHELBEL (wie Anm. 1) 243–247; SEYDEL - GRASSMANN - PILOTY (wie Anm. 1) Bd. 2, 505 f.; Theodor KARG, Die Einführung der Landeskirchensteuer in Bayern (Zeitschrift f. bayer. Kirchengeschichte 29) 1960, 237–244; Gerhard MÜLLER - Horst WEIGELT - Wolfgang ZORN, Handbuch der Geschichte d. Evangelischen Kirche in Bayern, Bd. 2, St. Ottilien 2000, 27 ff., 90 f.

<sup>13</sup> Vgl. Anm. 9; KÖRNER (wie Anm. 3) 93 ff.; BRANDMÜLLER (wie Anm. 3) 297 f.; SCHAMARI (wie Anm. 3) 790–834.



wurde. Eine Diskussion darüber gab es von Regierungsseite her nicht, und die Partei hat darauf auch nicht bestanden. Es fanden darüber offensichtlich auch in den internen Fraktionssitzungen keine Diskussionen statt. Jedenfalls erwähnt Theobald Fuchs<sup>14</sup> in seinen stenographischen Aufzeichnungen über die Beratungen in der Zentrumsfraktion während der Monate Januar bis Juni 1910 nur zweimal die Kirchengemeindeordnung. Das erste Mal notierte er am 14. Januar: „Kirchengemeindeordnung. Die historische Notwendigkeit des in Bayern geltenden Kirchenstaatsrecht wird von Referent Abg. Frank (Dillingen) dargelegt. Er nimmt Bezug auf sein umfassendes Referat.“ Am 25. Januar 1910 notierte Fuchs: „Kirchengemeindeordnung. Über den Fortgang der Verhandlungen im Ausschuß berichtet Abg. Frank (Dillingen) in sehr eingehender Weise. Besonders Interessantes war nicht dabei, nur erregte Heiterkeit die Äußerung Dallers <des Fraktionsvorsitzenden>, dass die Ausführungen des Abg. Frank dargetan hätten, dass das Zentrum keine konfessionelle Partei sei (Schädler und Orterer rufen: Na, na! Heiterkeit).“

Sowohl in dem ausführlichen Referat zum Gesetzentwurf, wie auch in den Debatten während der Ausschußverhandlungen und schließlich auch in seinen Beiträgen zur Diskussion im Landtagsplenum läßt Frank erkennen, dass er die von der Staatsregierung festgehaltenen Grundsätze des bayerischen Staatskirchenrechts nicht in Frage stellt, dass der bestehende Rechtszustand lückenhaft, unüberblickbar und unsicher sei, so dass eine gesetzliche Fixierung in der neuen Kirchengemeindeordnung das Eigentum der Kirchenstiftungen sichere und die Verwaltung in vertretbarer Form die kirchlichen Interessen berücksichtige. Das Zentrum stimme dem Gesetz aus Opportunitäts- und Utilitätsgründen zu, verwahre sich aber dagegen, dass damit eine grundsätzliche Anerkennung des Widerspruchs zwischen dem Konkordat (1817) und dem Religionsedikt (1818), beide in der II. Verfassungsbeilage (1818) enthalten, verbunden wäre. Minister von Wehner konnte mit der Schlußabstimmung über die Kirchengemeindeordnung, der das Zentrum geschlossen zustimmte, zufrieden sein; er lobte schon in der Ausschußarbeit die praktische Zusammenarbeit mit dem Zentrum und besonders dem Abgeordneten Frank als Ausschußreferenten.<sup>15</sup>

Wie schon erwähnt, konnte der Landtag 1911 das Gesetz nicht mehr über die parlamentarischen Hürden bringen. Nachdem die Regierung den umgearbeiteten Entwurf wieder vorgelegt hatte, bildeten die beiden Kammern die Ausschüsse, welche die Regierungsvorlage zu behandeln hatten, neu; Referent in der Abgeordnetenkammer wurde wieder Joseph Frank.<sup>16</sup>

In der Vorbesprechung der Fraktion kamen 1912 nochmals zwei spezielle, aber grundsätzlich wichtige Fragen zur Sprache.<sup>17</sup> Es handelte sich dabei um die Festlegung der Vergütungen für die weltlichen Kirchendiener (vor allem Mesner, Organisten und Kantoren), die von den örtlichen Kirchenstiftungen zu besolden waren.

<sup>14</sup> Prot. IV, 269 f. – Fuchs erwähnt seit Oktober 1907 die Vorlage des Gesetzentwurfs über die Kirchengemeindeordnung u. die Bildung des besonderen Ausschusses zu deren Beratung; Sachfragen werden dabei jedoch nicht erörtert (Prot. IV, 33\*, 18, 24 f., 215, 245).

<sup>15</sup> Verhandlungen (wie Anm. 9), Beilagen, Bd. 9, Nr. 930, 5.

<sup>16</sup> LANGHEINRICH (wie Anm. 1) 8 f.; FRANK (wie Anm. 1) Bd. 1, XXIII f. Nachweis der Verhandlungen siehe Anm. 9; Schamari (wie Anm. 3) 950–955.

<sup>17</sup> Dieter ALBRECHT (Hg.), Die Protokolle der Landtagsfraktion der bayer. Zentrumspartei 1893–1914, Bd. 5: 1912–1914 (Schriftenreihe zur bayer. Landesgeschichte 102) 1993, 51 f., 59 f., 102–105 (= Prot. V); vgl. FRANK (wie Anm. 1) Bd. 2, 83, 263.



Wenn die Entscheidung von Streitigkeiten über deren „angemessene Entlohnung“ der weltlichen Aufsichtsbehörde, in erster Linie den Bezirksamtännern, zustehen sollte, fürchtete man in der Fraktion, dass Lehrer, die im Nebenamt die Kirchenmusik betreuten, sich möglicherweise hinter den Bezirksamtannmann steckten, um ihre Vorstellung von der Angemessenheit der Bezüge durchzusetzen. Der Referent Frank wurde beauftragt, mit dem Referenten der Reichsratskammer im Sinne der Zentrumsvorstellungen zu verhandeln. Dies gelang auch; es wurde durch die Formulierung der Art. 12 (Abs. I, Ziffer 3) und 74 (Absatz VI) erreicht, dass bei Erhöhungen von Vergütungen weltlicher Kirchendiener der kirchlichen Oberbehörde eine entscheidende Mitwirkung gesichert wurde. In der ebenfalls in der Fraktion diskutierten Frage über die Kirchenumlagen trat Frank für die Zustimmung zum Regierungsentwurf ein und belehrte seine Parteifreunde über den Unterschied zwischen einer Kirchensteuer, die für die Protestanten 1908 eingeführt worden war, und der auch für die katholische Kirche möglichen Erhebung von örtlichen Kirchenumlagen. Diese wurden von den Kirchenverwaltungen und -gemeinden beschlossen und bedurften der Genehmigung durch die Staatsaufsicht. Weil durch die Steuerreform von 1910 die Berufseinkommen stärker zur Steuerleistung herangezogen wurden, fürchtete man in der Fraktion, die dadurch bedingte Erhöhung der Kirchenumlagen könne zu Kirchaustritten führen. „Es besteht die Gefahr, dass die Laien <deshalb> ihren Austritt aus der Kirche erklären, wie wir in großen Städten jetzt schon erlebt haben“, erklärte der Würzburger Benefiziat und Redakteur Liborius Gerstenberger in der Fraktionssitzung vom 14. Mai 1912. Der junge, erst 1911 in den Landtag durch eine Nachwahl eingetretene Abgeordnete Karl Scharnagl, Bäckermeister in München, war der Meinung, „man stößt sich an der ungleichen Heranziehung der Berufseinkommen und der Gewerbetreibenden <durch die Gewerbesteuer>. Anreiz zum Austritt aus der Kirche ist gegeben, wenn eine ungleiche Heranziehung herbeigeführt wird.“<sup>18</sup>

Nachdem dann am 11. September 1912 in der Schlußabstimmung die Kirchengemeindeordnung die Zustimmung der Mehrheit in der Abgeordnetenversammlung gefunden hatte, bedankte sich am folgenden Tag die Fraktion des Zentrums beim Abgeordneten Frank aus Dillingen für die „ausgezeichnete Vertretung des Referats für die Kirchengemeindeordnung“.<sup>19</sup>

Die Fuchsschen Aufzeichnungen über die Verhandlungen in den Fraktionssitzungen der bayerischen Zentrumsparlei erwähnen die Kirchengemeindeordnung nicht gerade häufig; und wenn das der Fall ist, dann sind die Mitteilungen eher kurz und lakonisch. Nur in der Endphase 1912 wurde über die Kirchendienerbezüge und Kirchenumlagen etwas länger sachlich diskutiert. Andere Gesetzesvorhaben in den Landtagssessionen zwischen 1907 und 1912 haben ungleich breiteren Niederschlag in den Fraktionsprotokollen gefunden,<sup>20</sup> etwa die Debatten über die Steuergesetze und die Reform der Gemeindesteuern und -umlagen (1910), das neue Beamtengesetz (1908), die Einführung des Verhältniswahlrechts in den größeren Gemeinden (1908), das Fischereigesetz (1908) oder die Gesetze über die Güterzertrümmerung und den Malzaufschlag (beide 1910) oder über die Grundentlastung (1908). In der Landtagssession 1912/14 wurden in der Fraktion ausführlich besprochen die Fragen um die Regentschaft (1912/13), die Erhöhung der Zivilliste (1913), der Lotteriestaatsvertrag

<sup>18</sup> Prot. V, 60.

<sup>19</sup> Prot. V, 124.

<sup>20</sup> Prot. IV, 34\*; V, 35\*.



(1912) oder der Ausbau der Elektrizitätswirtschaft (1914). Es erstaunt, dass die Abgeordneten in den entscheidenden Verhandlungsphasen der Kirchengemeindeordnung um 1910 keine besondere Notwendigkeit sahen, über die vielfältigen Probleme bei diesem Gesetz, die sich aus der Einflußnahme des Episkopates und der römischen Kurie, aus den divergierenden Meinungen der anderen Parteien und aus dem Interessenabgleich mit der Reichsratskammer ergaben, eingehender zu diskutieren. Die grundlegende Frage, ob das Gesetz auf der Basis des bayerischen Staatskirchenrechts als rein weltliche Angelegenheit gelten könne, hat dem Zentrumsabgeordneten in der Fraktionssitzung kein besonderes Kopfzerbrechen bereitet, auch nicht dem Protokollanten Theobald Fuchs (selbst Jurist mit der großen juristischen Staatsprüfung, Geheimer Hofrat, rechtskundiger Bürgermeister von Bad Kissingen und seit 1903 Vizepräsident der Abgeordnetenversammlung).<sup>21</sup> Seine Aufzeichnung vom 14. Januar 1910 „Die historische Notwendigkeit des in Bayern geltenden Kirchenstaatsrechts wird von Referent Abg. Frank (Dillingen) dargelegt“ zeigt, dass auch er, wie wohl auch die anderen Juristen der Fraktion, diese Meinung teilten. Franks Sachkenntnis, sein Rede- und Debattiertalent zeigen seine großen Referate und Diskussionsbeiträge im Landtagsausschuß und bei den Plenarverhandlungen, wie sie die Landtagsdrucksachen ausführlich dokumentieren. Die Einstimmung der Fraktion auf diese Ansicht und damit schließlich die Zustimmung zu dem Gesetzeswerk kann dem Abgeordneten Frank als Verdienst zugerechnet werden. Diese aus den Protokollen und Beilagen der Abgeordnetenversammlung und aus den Aufzeichnungen über die Fraktionssitzungen des Zentrums gewonnene Feststellung wird durch eine Mitteilung des Kultusministers von Knilling an seinen Kollegen im Innenministerium, Graf von Soden-Fraunhofen, vom 14. September 1912 bestätigt (am 11. September hatte die Abgeordnetenversammlung der Kirchengemeindeordnung zugestimmt): „Er <Frank> hat das große politische Verdienst, durch unermüdete Aufklärungsarbeit die katholische Geistlichkeit und seine Parteifreunde davon überzeugt zu haben, dass der auf der II. Verfassungsbeilage aufgebaute Entwurf <der Kirchengemeindeordnung> auch mit der katholisch-kirchlichen Auffassung nicht unvereinbar ist“. Frank beherrsche den komplizierten Rechtsstoff völlig, denke folgerichtig, verfüge über klares, gemeinverständliches Darstellungsvermögen und zeige Gewandtheit in den Debatten.<sup>22</sup>

Joseph Frank war 1864 in Waldmünchen geboren; seine Eltern besaßen dort eine Glasfabrik. Nach Abschluß der juristischen Ausbildung war er Regierungskassenschatz bei der Regierung in Regensburg. 1894 wurde er zum Bezirksamtsassessor in Hersbruck in Mittelfranken, 1905 zum Bezirksamtmann in Wertingen in Schwaben ernannt. Vor der Landtagswahl von 1907 forderten ihn konservativ-katholische Kreise auf, sich für das bayerische Zentrum im Wahlkreis Dillingen als Kandidat aufstellen zu lassen. Er war dazu bereit, nachdem auf seine Anfrage die vorgesezte

<sup>21</sup> Über Theobald Fuchs (1852–1943) vgl. Dieter ALBRECHT (Hg.), Die Protokolle der Landtagsfraktion der bayer. Zentrumsparlei 1893–1914, Bd. 1: 1893–1899 (Schriftenreihe zur bayer. Landesgeschichte 91) 1989, 40\*–45\*; zur Edition: Wilhelm VOLKERT, Die Landtagsfraktion des bayer. Zentrums u. die bayer. Staatsverwaltung, in: Festschrift zum 65. Geburtstag v. Dieter Albrecht, hg. v. Winfried Becker u. Werner Chrobak, Kallmünz 1992, 301–311; DERS., Die Zentrumsparlei u. die Reform des Wahlrechts zum bayer. Landtag zwischen 1893 u. 1907 (Schriftenreihe zur bayer. Landesgeschichte 140/II) 2002, 475–490.

<sup>22</sup> BHStA, MInn 64257 (Personalakt v. Joseph Frank, 1864–1925), auch zum Folgenden. – Frank (wie Anm. 1) Bd. 1, XII–XVIII (über sein Verfassungsverständnis).



Regierung von Schwaben und Neuburg gegen die Kandidatur und die Übernahme des Mandats nichts einzuwenden hatte. Der Regierungspräsident und der Regierungsdirektor<sup>23</sup> wiesen ihn ausdrücklich darauf hin, dass er sich jeder politischen Agitation in seinem Amtsbezirk enthalten müsse, eine solche sei mit der Stellung eines Amtsvorstands im eigenen Amtsbezirk unvereinbar. Schwierigkeiten in dieser Hinsicht ergaben sich bald, die zu einer Privatklage Franks gegen den Redakteur der sozialdemokratischen Volkszeitung in Augsburg führten (1910/11), weil er sich von der Zeitung in lügenhafter Weise beleidigt fühlte. Frank war der Meinung, nicht dulden zu dürfen, dass die Sozialdemokratie in seinem Amtsbezirk die Bevölkerung verhetze. In der Verhandlung machte Frank unter anderem geltend, dass seine Tätigkeit im Landtag für die Kirchengemeindeordnung von allen Parteien, auch von Dr. Süßheim für die Sozialdemokraten, gelobt worden sei. Das Verfahren endete schließlich mit einem Vergleich, wobei die Zeitung die beleidigenden Behauptungen zurücknahm. Im Juli 1912 beschwerte sich Frank beim Innenministerium über seine Qualifikation durch die Augsburger Regierung, die ihm die Befähigung zum Kollegialdienst – eine höherwertige Position als der Bezirksamtsdienst – absprach. Das Innenministerium gab der Beschwerde statt, wobei offensichtlich die genannte Stellungnahme des Kultusministers von Knilling eine wichtige Rolle spielte. Am 1. Oktober 1912 erhielt er Titel und Rang eines Regierungsrats, blieb aber Vorstand des Bezirksamts Wertingen bis zu seinem Tod 1925. In der dienstlichen Beurteilung des Bezirksamtmannes Joseph Frank ist unverkennbar, dass er im Innenministerium und im Kultusministerium wesentlich größere Sympathien genoß als bei der unmittelbar vorgesetzten Regierung von Schwaben und Neuburg in Augsburg.

Frank war 1907 und 1912 mit jeweils sehr hohem Stimmenanteil (92 % bzw. 88 %) im Wahlkreis Dillingen als Kandidat des bayerischen Zentrums gewählt worden. Er schloß sich der Zentrumsfraktion an, besuchte regelmäßig die Fraktionssitzungen und beteiligte sich lebhaft an den Diskussionen; er gehörte zu dem Dutzend Abgeordneten, die am häufigsten das Wort ergriffen und dadurch wichtig waren für die Meinungsbildung in der großen Fraktion von über bzw. nahezu hundert Mitgliedern. Bei vielen seiner Debattenbeiträgen ist seine Herkunft aus dem Kreis der höheren Verwaltungsbeamten zu erkennen.<sup>24</sup> Er sprach sachkundig in der Fraktion, als es um den Kulturtechnischen Dienst, das Versorgungswesen und die Sozialversicherung, die Neuordnung der Beamtenbezüge, über die Rentbeamten, die Notare und die staatliche Rechnungsprüfung ging.<sup>25</sup> Seine Erfahrungen und Rechtskenntnisse über Fragen der Landwirtschaft und des Gewerbes brachte er in den Diskussionen über das Bodenzinsrecht, über die Maul- und Klauenseuche und die Güterzertrümmerung, über die Gewerbesteuer und den Malzaufschlag zur Geltung.<sup>26</sup> Zu der beim Kultusetat 1908 diskutierten Frage der Gehaltsaufbesserung für Volksschullehrer äußerte er sich aus der Sicht des Bezirksamtmannes, der – wie er meinte – den aufmüpfigen Pädagogen energisch zur Wahrung der Staatsautorität ent-

<sup>23</sup> Regierungspräsident in Augsburg war Paul Ritter von Praun, Regierungsdirektor der Kammer des Innern Karl Frhr. von Müller (Hof- und Staatshandbuch für das Königreich Bayern für das Jahr 1913, 365 u. frdl. Mitt. v. Peter Fleischmann, Augsburg).

<sup>24</sup> Siegfried BREWKA, Zentrum u. Sozialdemokratie in d. bayer. Kammer d. Abgeordneten 1893–1914 (Europäische Hochschulschriften III/742) Frankfurt a. Main 1996 (Diss. Regensburg), 90, 388, 395, 488, 509, 534, 568, 588.

<sup>25</sup> Prot. IV, 50, 57, 66, 74, 226.

<sup>26</sup> Prot. IV, 58, 108 f., 208, 266; V, 12, 246.



gegentreten müsse. Beim Umlagengesetz, mit dem die kommunalen Verbände und die Gemeinden finanziell besser gestellt werden sollten, unterrichtete Frank in sehr lebhafter Weise die Fraktionskollegen über komplizierte Rechtsfragen.<sup>27</sup> Der vielseitig erfahrene Jurist diente dem Zentrum als Korreferent für das Lotteriegesetz, wo er zur Vorsicht gegenüber der Regierungsvorlage riet, weil diese allein nur Preußen begünstige; bei der staatsrechtlich bedeutenden und für das Fürsorgerecht wichtigen Reform des Unterstützungswesens nach dem Wohnsitzprinzip diskutierte er eifrig, weil es sich bei dieser Gesetzesvorlage um den Verzicht auf ein 1870 Bayern eingeräumtes Reservatrecht handelte.<sup>28</sup>

Joseph Frank fehlte auch nicht in der Diskussion über die „Königsfrage“ in den Jahren 1912 und 1913, als nach dem Tod des Regenten Prinz Luitpold (12. Dezember 1912) die Staatsregierung unter Freiherrn von Hertling die Beendigung der Regentschaft und die Thronbesteigung Ludwigs III. durch eine Verfassungsänderung in die Wege leiten wollte. Dieses auch vom Haus Bayern gewünschte Vorhaben scheiterte zunächst an der Haltung der Zentrumsfraktion in der Abgeordnetenkammer. Die überwiegende Zahl ihrer Mitglieder lehnte die Verfassungsänderung ab, so dass Prinz Ludwig seinem Vater als Regent für seinen regierungsunfähigen Vetter, König Otto, nachfolgte. Frank gehörte zu den die Verfassungsänderung ablehnenden Abgeordneten. Erst ein knappes Jahr später, im Oktober 1913, stellte er seine Bedenken dagegen zurück und stimmte wie die große Mehrheit der Fraktion dafür, die Verfassung zu ändern und dadurch das Königtum Ludwigs III. zu ermöglichen.<sup>29</sup>

Im Oktober 1913 entsandte das Zentrum Frank in den besonderen Ausschuß für die Beratung des Gemeindebeamtengesetzes; dort wurde ihm das Ausschußreferat übertragen. In dieser rechtlich und sachlich komplizierten Angelegenheit, mit der das kommunale Dienstrecht dem 1908 neugeordneten staatlichen Beamtenrecht angeglichen werden sollte, ist es Frank nicht gelungen, die in der Fraktion stark divergierenden Meinungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen und seine Sicht der Dinge durchzusetzen. Der Ausschuß tagte bis zum 30. Juli 1914, wurde dann wegen des Kriegsausbruchs vertagt und konnte seine Arbeit erst 1916 abschließen.<sup>30</sup>

Mit dem Gesetz über die Kirchengemeindeordnung von 1912 hat Bayerns Gesetzgeber im Zusammenwirken von Staatsregierung, Landtag und Krone das letzte bedeutende Werk des bayerischen Staatskirchenrechts geschaffen. Es war ein Werk weltlicher Gesetzgebung, das die inneren Verhältnisse der katholischen, der lutherischen und der pfälzisch-unierten Kirchen auf vermögensrechtlichem Gebiet prägte und gleichzeitig eine wichtige Voraussetzung für die Trennung von Kirche und Staat wurde, die von der Revolution von 1918 veranlaßt im Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Freistaat Bayern und in den Staatsverträgen mit den protestantischen Kirchen erreicht wurde. Die kirchlich-konservative, dabei staatsloyale Haltung des bayerischen Zentrums hat unter maßgeblichem Einfluß des Juristen Joseph Frank dieses Gesetz ermöglicht, indem die führende Kraft des politischen Katholizismus in Bayern vornehmlich politisch motiviert handelte.

<sup>27</sup> Prot. IV, 144, 239 f.

<sup>28</sup> Prot. V, 14, 19, 68 f., 110, 125 f., 141.

<sup>29</sup> Prot. V, 158–173, 195–221; vgl. dazu auch Bernhard LÖFFLER, Die bayer. Kammer d. Reichsräte 1848 bis 1918 (Schriftenreihe zur bayer. Landesgeschichte 108) 1996, 539–549.

<sup>30</sup> Prot. V, 182, 189, 249.