
Brauns entwickelt die Auffassung, dass zu den Staatsleistungen auch die Einkünfte der Kirchen aus dem Staatsetat gehören, die – sofern eine rechtliche Verpflichtung dafür bestand – als Fond betrachtet wurden. Staatsleistungen sind seiner Ansicht nach alle „Leistungen aus Staatsmitteln“.

[....]

[Seite 50]

Die zwingend vorgeschriebene Ablösung der Staatsleistungen hat jedoch auch die — wenn auch beschränkte — Trennung³¹ oder wenigstens Entflechtung und Distanzierung³² von Staat und Kirchen zum Ziel. Sie liegt also nicht einseitig im Interesse der Kirchen, sondern auch des Staates: Durch die Ablösung würde er von den bisherigen finanziellen Lasten befreit werden³³ und gleichzeitig seine weltanschauliche Neutralität bekunden, auf die ihn die Verfassung festlegt.

Aus dieser Sicht besteht zwischen positiven Staatsleistungen, die der Staat aus seiner Kasse zu leisten hat und die ihn belasten, und Abgabenbefreiungen, die zwar erhebliche finanzielle Vorteile für die Begünstigten darstellen können, aber die Staatsausgaben nicht erhöhen, ein wesentlicher Unterschied, dem die herrschende Lehre keine Rechnung trägt. Außerdem können an die Gewährung von Leistungen aus Staatsmitteln Auflagen und Bedingungen geknüpft werden; bei Abgabenbefreiungen ist dies regelmäßig nicht üblich und auch nur unter Schwierigkeiten möglich.

II.. Der Begriff der Staatsleistung in Art. 138 I WRV

Diese Unterschiede zwischen Staatsbeihilfe und Abgabenbefreiung, die vorherrschende Interpretation des Art. 138 I WRV von der Garantiefunktion her und die in sich widersprüchlichen Aussagen von Reichsgericht und herrschender Lehre rechtfertigen die Untersuchung, ob Art. 138 I WRV auch Abgabenbefreiungen der Ablösung unterwirft. Da gerade im Reichskirchenrecht der Wortgebrauch der Verfassung vielfach vorgeprägt ist, einige Vorschriften sogar im wesentlichen mit früheren Verfassungstexten übereinstimmen³⁴, überdies die Fassung der Art. 137 ff. WRV in besonderem Maße von den mit den kirchenpolitischen Problemen vertrauten Kirchenjuristen in der National-

[Seite 51]

versammlung geprägt ist³⁵, liegt es nahe, daß der Verfassungsgeber mit dem Begriff Staatsleistung auf einen im juristischen Sprachgebrauch vorhandenen und mit eindeutigem Inhalt versehenen Begriff zurückgegriffen und diesen sich zu eigen gemacht hat.

³¹ Im Sinne einer umfassenden Trennung von Staat und Kirchen: *Israel*, Reich-Staat-Kirche, S. 20 ff.; *Hilling*, ArchkathKR Bd. 107,1927, S. 401; *Schoen*, Verfassungsrecht, S. 27; *Fischer*, Trennung, S. 209. Eine nur beschränkte finanzielle Lösung sehen durch Art. 138 I WRV verwirklicht E. R. Huber, Garantie, S. 97; *Bredt*, Kirchenrecht II, S. 119; *Giese*, Kommentar, Art. 138 WRV Anm. 2; Glade, Diss., S. 2; *Mikat*, Kirchen und Religionsgemeinschaften, S. 224, 227; Friedrich, Kirchenrecht, S. 490.

³² So insbes. *W. Weber*, Ablösung, S. 42, im Anschluß an *Berner*, RPrVerw-BI 51, 1930, S. 88.

³³ Darauf wies der Abg. *Kahl* (DVP) im Verfassungsausschuß hin (Prot. Bd. 336, S. 190 f.).

³⁴ Art. 137 I WRV entspricht § 147 II S. 2 Frankfurter Grundrechte, Art. 137 III dem § 147 I Frankfurter Grundrechte und Art. 15 PrVerfUrK, dem auch Art. 138 II WRV entspricht.

³⁵ Das gilt auch für Art. 138 I WRV, der begrifflich, wenn auch nicht in Wortlaut und Bedeutung, mit dem Antrag Nr. 91 der Abg. Gröber (Z) und *Kahl* (DVP) übereinstimmt (ProtVerfA Bd. 336, S. 175). Mitglieder des Verfassungsausschusses waren auch die Abgeordneten Beyerle, Mausbach und Kaas, die Kirchenjuristen des Zentrums.

1. Der historische Staatsleistungsbegriff

Während Art. 138 II sich in Wortlaut und Bedeutung weitgehend mit seinen verfassungsrechtlichen Vorläufern deckt³⁶, ist Art. 138 I WRV eine verfassungsrechtliches Novum im Staatskirchenrecht. Die Ablösung von Staatsleistungen hatte bisher noch keine Verfassung dem Staat zur Pflicht gemacht³⁷.

War auch die Ablösungsforderung neu im Staatskirchenrecht und der Begriff Staatsleistung bisher von keiner Verfassung verwendet, die Unterstützung der Kirchen aus Staatsmitteln war den konstitutionellen Verfassungen nicht unbekannt und wurde von ihnen garantiert: Art. 15 PrVerfUrk gewährleistete den Kirchen Besitz und Genuß der für ihre Zwecke gewidmeten Fonds. Fonds waren nicht nur das für kirchliche Zwecke bestimmte Kapital, sondern nach damaliger Anschauung auch die Einkünfte der Kirchen aus dem Staatsetat, sofern die Etatpositionen für kirchliche Zwecke dauernd angesetzt waren³⁸. Wenn Art. 15 PrVerfUrk den Kirchen ihre Fonds garantierte, waren in diese Garantie auch die dauernden Einkünfte der Kirchen aus dem Staatsetat einbezogen³⁹. Da der Staat sich zu diesen Leistungen rechtlich verpflichtet hielt⁴⁰, garantierte Art. 15 PrVerfUrk die Verpflichtungen des Staates zu Geldleistungen.

[Seite 52]

Nicht garantiert durch diesen Verfassungsartikel waren dagegen andere Leistungen aus Staatsmitteln: Die Bereitstellung von Dienstgebäuden, Naturalleistungen in Getreide und Holz und die Erledigung der Kirchenverwaltung durch Staatsbeamte — falls man die vom Staat bezahlten und auf ihn vereidigten⁴¹ Kirchenregimentsbeamten als Staatsbeamte ansah⁴². Diese Leistungen wurden als Leistungen aus Staatsmitteln oder einfach auch als Staatsleistungen bezeichnet⁴³.

³⁶ Art. 15 2. Halbs. PrVerfUrk lautete: „Die evangelische und die römisch-katholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft bleibt im Besitz und Genuß der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds.“

³⁷ Es war unklar, ob § 147II S. 1 der Frankfurter Grundrechte (Keine Religionsgesellschaft genießt vor anderen Vorrechte durch den Staat) die Aufhebung der Staatsleistungen notwendig machte. Vgl. *Niedner*, Ausgaben, S. 240 ff.; *Israel*, Reich-Staat-Kirchen, S. 35 f. Vgl. allerdings vorn S. 25 Anm. 65.

³⁸ Zur Entwicklung und zum Inhalt des Begriffs „Fonds“ vgl. *v. Heckel*, Budget, S. 197 ff.; *Niedner*, Ausgaben, S. 235 f.

³⁹ Vgl. *Niedner*, Ausgaben, S. 228 ff., 236; *Anschütz*, Verfassungs-Urkunde, S. 336 ff.

⁴⁰ So die bei *Niedner*, a.a.O., S. 231, zitierten Motive vom 15.12.1848: „Weiter aber verbürgt die Verfassung den Religionsgemeinschaften auch die Fortdauer derjenigen Leistungen, welche bisher zu ihren Gunsten von dem Staat erfolgt sind. In diesem Bezüge erfüllt sie nur eine Forderung der Gerechtigkeit, weil jene Leistungen theils auf einer speziellen, theils auf einer allgemeinen Verpflichtung beruhen, welcher der Staat sich nicht entziehen kann ...“ Übereinstimmend der bei *Niedner*, a.a.O., S. 233 f., zitierte Kommissionsbericht. Zu den Gründen, die zur Anerkennung einer Rechtspflicht des Staates führten vgl. *Niedner*, a.a.O., S. 238 ff.; *Anschütz*, Verfassungs-Urkunde, S. 336 f. Vgl. auch vorn S. 26 ff., 29 f.

⁴¹ Vgl. die bei *Niedner*, a.a.O., S. 246, zitierte Äußerung der Regierung aus dem Jahre 1877.

⁴² Die Staatsbeamtenqualität der Kirchenregimentsbeamten war allerdings umstritten. Vgl. dazu *Schoen*, Kirchenrecht I, S. 232 ff.; *Niedner*, Ausgaben, S. 263 ff.; *Anschütz*, a.a.O., S. 320 ff. Vgl. dazu vorn S. 33 Anm. 110. Sah man in den Kirchenregimentsbeamten keine Staatsbeamten, so lag eine Geldleistung an die Beamten und damit mittelbar an die Kirchen vor.

⁴³ So z.B. *Niedner*, a.a.O., passim, S. 311, 313 ff.; *Hinschius*, Staat und Kirche, S. 253 ff.; *ders.*, in: Koch, ALR (5. Aufl.) Bd. IV, S.518; *RichterDovel Kahl*, Kirchenrecht, S. 1333; *Anschütz*, Verfassungs-Urkunde, S. 336; *Sägmüller*, Rechtsanspruch, S. 1 ff.; *Kohl*, Lehrsystem I, S. 384 f.; *Schoen*, Kirchenrecht I, S. 173; *v. Hippel*, PrVerw B121, 1899/1900, S. 414 ff., 425 ff.

Staatsleistung wird im allgemeinen als Kurzformel für Leistungen aus Staatsmitteln gebraucht. Daß man mit dem Begriff Staatsleistungen in keinem Fall Steuerprivilegien meinte, ergibt sich aus der in den betreffenden Abhandlungen vorgenommenen Trennung zwischen Leistungen aus Staatsmitteln und Steuerprivilegien. Während Steuerprivilegien auf der früheren kirchlichen Immunität beruhten, gewährte der Staat den Kirchen

Auch in der Gesetzgebung wurden Leistungen aus Staatsmitteln und Steuerbefreiungen nicht gleich behandelt: Das sog. Brotkorbgesetz vom 22. April 1875⁴⁴ verhängte vorübergehend die Einstellung nur aller Leistungen aus Staatsmitteln für die katholische Kirche. Bewußt war hier statt Fonds Leistungen aus Staatsmitteln gebraucht, da nicht nur Geld-, sondern auch Natural- und Arbeitsleistungen eingestellt werden sollten⁴⁵.

Gesetzgebung und Literatur verwandten den Begriff Staatsleistungen gleichbedeutend. Im juristischen Sprachgebrauch waren Staatsleistungen

[Seite 53]

nicht Leistungen des Staates, sondern lediglich Leistungen aus Staatsmitteln. Leistungen aus Staatsmitteln konnten nur positive Leistungen, nicht Abgabenbefreiungen sein.

2. Die Übernahme des historischen Staatsleistungsbegriffes in die Weimarer Reichsverfassung

a) Entstehungsgeschichte

So hatte der Begriff „Staatsleistung“ einen festumrissenen Inhalt, und auch in der Nationalversammlung war allen dieser Begriff so eindeutig, daß man darüber kein Wort verlor⁴⁶.

Er wurde von den Abgeordneten Gröber (Z) und Kahl (DVP) durch den Antrag Nr. 91 in den Verfassungsausschuß eingeführt⁴⁷.

Wenn diese neben der Gewährleistung kirchlicher Fonds auch die der Staatsleistungen forderten, so beruht die Forderung nach einer besonderen Garantie der Staatsleistungen auf den Erfahrungen des Zentrums im Kulturkampf. Mit den Staatsleistungen sollten eben nicht wie durch die Fonds nur die Geldleistungen des Staates gewährleistet werden, sondern die Temporalienperre in dem Umfang, wie sie durch das Brotkorbgesetz gebraucht worden war, ausgeschlossen werden.

Unterstützungen, weil er durch sie Staatsaufgaben erfüllt sah (so wenigstens im 18. und frühen 19. Jahrhundert) oder weil er Interesse an der Erfüllung christlich-religiöser Ziele hatte. Besonders deutlich werden diese Grundverschiedenheiten bei *Richter/Dove/Kahl*, a.a.O., S. 322 einerseits, S. 549 f., 1293 ff. andererseits; *Kahl*, a.a.O., S. 385; *Schoen*, a.a.O., S. 169 Anm. 1, 173.

⁴⁴ Gesetz, betreffend die Einstellung der Leistungen aus Staatsmitteln für die römisch-katholischen Bistümer und Geistlichen (GS S. 194).

⁴⁵ Vgl. *Hinschius*, in: Koch, ALR (5. Aufl.), S. 519 Anm. 95: „Durch die Worte ‚Leistungen aus Staatsmitteln‘ hatte jeder Zweifel darüber abgeschnitten werden sollen, daß dieser Einstellung nicht nur baare Besoldungen und Zuschüsse, sondern auch alle sonstigen materiellen Beihilfen unterliegen ...“

⁴⁶ Aus den Äußerungen der Abgeordneten, denen eine nicht vorhandene Zweideutigkeit unterschoben wird, und deren Beispielen ergibt sich, daß man nur an die Ablösung positiver Staatsleistungen dachte und nur sie wollte: „Die im preußischen Staatshaushalt in Betracht kommenden Titel...“ (*Kahl*, DVP, Prot. VerfA Bd. 336, S. 190); „... keine Mittel mehr für die Kirchen aufzuwenden hat.“ (*Naumann*, DDP, ebenda Bd. 336, S. 191); „... Leistungen, die er (der Staat) als Rente hingibt ...“ (*Bayr. Gesandter v. Preger*, ebenda Bd. 336, S. 205); „Staatsleistungen belaufen sich ... auf bedeutende Beträge“ (*Spahn*, Z, ebenda Bd. 336, S. 205); „für die Kirche keine öffentlichen Mittel mehr aufgewendet werden ...“ (*Meerfeld*, SPD, ebenda Bd. 336, S. 18); „... Zahlungen an die Kirchen, die im Staatshaushaltsplan enthalten waren“ (*Naumann*, DDP, StenBer NatVers Bd. 328, S. 1655 D); „... Abschaffung aller Aufwendungen aus öffentlichen Mitteln ...“ (*Kunert*, USPD, ebenda Bd. 328, S. 1660 B). Vgl. auch *Breitfeld*, Auseinandersetzung, S. 38 ff.

⁴⁷ Prot. Bd. 337, S. 175: „Die Religionsgesellschaften bleiben im Besitz und Genuß der ... Fonds. Dasselbe gilt für die ... Staatsleistungen, sofern nicht eine ... Ablösung erfolgt.“

„Staatsleistung“ wird hier wie im Brotkorbgesetz gebraucht: Es sind Leistungen aus Staatsmitteln und keine Abgabenbefreiungen.

Auch der Abgeordnete Naumann (DDP), der kirchliche Steuerbefreiungen durch die Reichsverfassung beseitigt sah und ihre Wiedereinführung für verboten hielt, ordnete diese Frage nicht dem späteren Art. 138 I WRV und dem Begriff „Staatsleistung“ zu, sondern folgte der Aufhebung daraus, daß jetzt auch auf die Kirchen das für alle geltende Gesetz Anwendung finde und ihr Eigentum, das durch Art. 138 II WRV geschützt wird, keine Vorzugsbehandlung gegenüber privatem

[Seite 54]

Eigentum mehr erfahren dürfe⁴⁸. Er sah also diese Frage nicht im Zusammenhang mit dem Ablösungsgebot des Art. 138 I WRV⁴⁹.

Zudem war Art. 138 I WRV in der gegenwärtigen Form auf Betreiben der Sozialisten und Demokraten angenommen worden, die die Beseitigung der Staatsleistungen verlangten⁵⁰. In seiner Programmrede hatte der Abgeordnete Meerfeld (SPD) sogar gefordert, daß künftighin keine öffentlichen Mittel mehr für die Kirchen aufgewendet werden dürften⁵¹.

Voll entsprochen hätten dieser Forderung allein die sofortige und entschädigungslose Aufhebung der Staatsleistungen. Es wäre erstaunlich, wenn die Maximalforderung der Linken, der zunächst nur die sofortige und entschädigungslose Aufhebung der positiven Staatsleistungen entsprochen hätte, die aber später lediglich durch die Entschädigungspflicht (Art. 138 I) und die aufgeschobene Ablösung (Art. 173) eingeschränkt wurde, von den kirchenfreundlichen Parteien in ihrem Umfange noch auf die negativen Staatsleistungen erweitert worden wäre. Daß die Ablösungsvorschrift in der Praxis zu einer dauernden und endgültigen Garantie der Staatsleistungen führen würde, war 1919 nicht voraussehbar. Die Linke wollte mindestens die positiven Staatsleistungen aufheben, aber auch nur sie und keinesfalls aber die Abgabenprivilegien⁵² der Entschädigungspflicht unterwerfen. Dagegen wollten die kirchenfreundlichen Parteien mindestens für die positiven Staatsleistungen entschädigt werden, aber auch nur diese der Ablösungspflicht unterwerfen; über die Forderung der Linken hinausgehen wollten sie kaum⁵³.

Überdies hat dieselbe Nationalversammlung, die Staatsleistungen dem Ablösungszwang unterwarf, kurz nach Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung eine stattliche Zahl bedeutsamer Steuerbefreiungen für Religionsgesellschaften begründet⁵⁴, ohne daß auch nur ein Vertreter

[Seite 55]

der radikalen Linken Bedenken gegen die Zulässigkeit neuer Steuerprivilegien für die Religionsgesellschaften wegen der zu erwartenden Ablösung oder wegen der Unvereinbarkeit mit Art. 138 I WRV

⁴⁸ StenBer NatVers Bd. 328, S. 1652 D, 1654 D, 1655 A.

⁴⁹ Das lassen außer acht Zündorf (Diss., S. 47 Anm. 3) und Glade (Diss., S. 45 f.). Sie können infolgedessen nicht auf das Schweigen der Nationalversammlung sich berufen, daß die Ansicht Naumanns abgelehnt wurde und daher auch Steuerbefreiungen nach Art. 138 I WRV garantiert werden sollten. Damit greift ihre Polemik gegen Breitfeld (a.a.O.) nicht durch.

⁵⁰ Art. 138 I WRV beruht auf dem Antrag der Abg. Meerfeld (SPD) und Naumann. (DDP).

⁵¹ Prot. Verf A Bd. 336, S. 188.

⁵² Das bedeutet nicht, daß man sie aufrechterhalten wollte. Nur unterlagen sie weder Art. 138 I noch Art. 138 II oder 153 I WRV (so aber Huber, AöR N.F. Bd. 18, 1930, S. 150).

⁵³ Selbst der Abg. Kuriert (USPD) forderte nur die Beseitigung der positiven Staatsleistungen. Vgl. StenBer NatVers Bd. 328, S. 1660 A, B.

⁵⁴ Vgl. z. B. das Körperschaftsteuergesetz vom 30.3.1920 (RGB1 S. 393), das in § 6 Ziff. 2 bestimmte Einkünfte der Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts von der Steuerpflicht befreite. Weitere Steuerbefreiungen enthalten § 21 III Ziff. 2 Grunderwerbsteuergesetz vom 12. 9.1919 (RGB1 S. 1617) und § 5 I Ziff. 3 Reichsnotopfergesetz vom 31. Dezember 1919 (RGB1 S.2189).

erhob⁵⁵. Derselbe Reichsrat, der die Einrichtung eines Reichskultusfonds zugunsten der Religionsgesellschaften unter anderem deswegen abgelehnt hatte, weil eine Neubegründung von Staatsleistungen unvereinbar mit Art. 138 I WRV sei⁵⁶, erhob keine Bedenken, als er neuen Abgabenbefreiungen für dieselben Gruppen zustimmen sollte.

[...]

⁵⁵ Angegriffen wurde die Privilegierung der Kirchen durch §6 Ziff. 2 KörpStG allein deswegen, weil es das Einkommen der Toten Hand nicht genügend besteuere (Abg. *Grüner*, USPD, StenBer NatVers Bd. 332, S. 4857 D, 4858 A).

⁵⁶ Vgl. dazu *J. Hechel*, AÖR N.F. Bd. 12, 1927, S. 420 ff. Der Reichsrat begründete seine Ablehnung mit der fehlenden staatskirchenrechtlichen Kompetenz des Reiches (Art. 10 Ziff. 1 beschränke das Reich auf Grundsätze) und mit dem Grundgedanken des Art. 138 I WRV, dem die finanzielle Trennung von Staat und Kirche zugrunde liege und der deshalb die Verwendung neuer Staatsmittel für kirchliche Zwecke ausschließe. RT-Drucks. Bd. 407, Nr. 2092. Gegen Steuerprivilegien, wie z. B. in § 21 III Ziff. 2 Grunderwerbsteuergesetz in der Fassung vom 11.3.1927 (RGB1 I, S. 72) oder §§ 2 Ziff. 3 d, 9 Ziff. 7, § 15 KörpStG vom 10.8.1925 (RGB1 I, S. 208), hat der Reichsrat keinen Einspruch erhoben.