

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 221

Das Staatsbild in den
Länderverfassungen nach 1945

Von

Dr. Bengt Beutler



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

BENGT BEUTLER

Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 221

Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945

Von

Dr. Bengt Beutler



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 02993 3**

Für Inge, Bettina und Philip

Vorwort

Die Untersuchung des Staatsbildes der Länderverfassungen nach 1945 berührt einen Abschnitt deutscher Geschichte, dessen Verständnis auf Grund der besonderen Quellenlage erst mit Hilfe von Persönlichkeiten vertieft werden konnte, die diese Zeit aus unmittelbarer Anschauung erlebten und an der Gestaltung des politischen Neubeginns nach 1945 unmittelbar beteiligt waren. Ihnen allen sei an dieser Stelle dafür gedankt.

Zu ganz besonderem Dank bin ich Herrn Professor Dr. Dr. Ernst-Wolfgang Böckenförde verpflichtet. Er regte das Thema der vorliegenden Arbeit an. Ihre Fertigstellung wurde durch seine Betreuung und Unterstützung maßgeblich gefördert. Herrn Professor Dr. Jochen Abr. Frowein habe ich für mehrere Gespräche über die Arbeit zu danken. Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann danke ich sehr für die Aufnahme der Arbeit in seine Schriftenreihe.

Bengt Beutler

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
Erster Teil	
A. Die Ausgangssituation	19
I. Besatzungsmächte und Demokratieverständnis	19
II. Vorherrschende Tendenzen in der Staatsdiskussion nach 1945 ..	20
B. Kirchen und Gewerkschaften	21
I. Die beiden Kirchen	21
II. Die katholische Kirche	22
1. Die katholische Soziallehre	23
2. „natürliche Rechte“ und „christliches Staatsbild“	24
3. Staat und Gemeinwohl	26
4. Zusammenfassung	27
III. Die evangelische Kirche	28
1. Mehrere Stimmen	28
2. Unterschiedliches Staatsverständnis	30
3. Zusammenfassung	32
IV. Gewerkschaften und soziale Frage	33
C. Die Parteien	35
I. Die Parteien nach 1945	35
II. Die Christlichen Demokraten	36
1. Unterschiedliche Einflüsse — ein „Staat auf christlichen Grundlagen“	37
2. Einzelne Folgerungen und Forderungen	39
3. „Christlicher Sozialismus“	41
4. Zusammenfassung	43
III. Die Sozialdemokraten	43
1. „Demokratie und Sozialismus“ — Staatsbild und Parteitradition	44
2. Sozialistische Wirtschaftsordnung	46
3. Staat und Kulturordnung	48
4. Zusammenfassung	51
IV. Die Freien Demokraten	51
V. Die Kommunistische Partei	53

Zweiter Teil**Die Länderverfassungen**

A. Württemberg-Baden	55
I. Der Verfassungstext	55
II. Die Entstehung der Verfassung und Materialien	57
III. Grundkonzeptionen	57
1. Der Vorentwurf Carlo Schmids	57
2. Die Christlichen Demokraten	59
3. Die Sozialdemokraten und Kommunisten	60
4. Die Freien Demokraten	61
5. Kirchen und Gewerkschaften	62
IV. Die Verfassungsberatungen	63
1. Präambel und Art. 1	63
2. Schule und Erziehung	66
3. Staat und Kirche	70
4. Staat und Wirtschaftsordnung	73
V. Zusammenfassung	77
B. Württemberg-Hohenzollern	78
I. Der Verfassungstext	78
II. Entstehung der Verfassung und Materialien	80
III. Grundkonzeptionen	81
1. Die CDU	81
2. Die anderen Parteien	83
IV. Die Verfassungsberatungen	84
1. Präambel und Art. 4 und 5	84
2. Staat und Kirche — Schule und Erziehung	87
3. Staat und Wirtschaftsordnung	89
4. Änderungen des ursprünglichen Verfassungsentwurfs	91
V. Zusammenfassung	92
C. Baden	93
I. Der Verfassungstext	93
II. Entstehung der Verfassung und Materialien	94
III. Grundkonzeptionen	95
1. Der Entwurf der BCSV	95
2. Der Regierungsentwurf	97
IV. Die Verfassungsberatungen	99
1. Präambel	99
2. Die „Simultanschule mit christlichem Charakter im überlieferten badischen Sinn“	100
3. Staat und Kirche	102
4. Staat und Wirtschaftsordnung	103
V. Zusammenfassung	105

	Inhaltsverzeichnis	11
D. Rheinland-Pfalz	106	
I. Der Verfassungstext	106	
II. Entstehung der Verfassung und Materialien	108	
III. Grundkonzeptionen	108	
1. Der Vorentwurf Prof. Süsterhenns	108	
2. Die CDP (CDU)	111	
3. Die anderen Parteien	111	
IV. Die Verfassungsberatungen	112	
1. Präambel und Art. 1	112	
2. Staat und Kirche	113	
3. Die Schulordnung	115	
4. Staat und Wirtschaftsordnung	117	
V. Zusammenfassung	119	
E. Bayern	121	
I. Der Verfassungstext	121	
II. Entstehung der Verfassung und Materialien	122	
III. Grundkonzeptionen	123	
1. Die CSU	123	
2. Andere Parteien	125	
3. Der Vorentwurf Dr. Hoegners	126	
IV. Die Verfassungsberatungen	127	
1. Präambel, Art. 2 und 3	128	
2. Staat und Kirche	130	
3. Die Schulordnung	132	
4. Staat und Wirtschaftsordnung	135	
V. Zusammenfassung	138	
F. Hessen	139	
I. Der Verfassungstext	139	
II. Entstehung der Verfassung und Materialien	141	
III. Grundkonzeptionen	142	
1. Zinn-Entwurf und Hochwaldhäuser Beschlüsse	142	
2. „Königsteiner Entwurf“ und „Frankfurter Leitsätze“	144	
3. Andere Parteien und Kirchen	146	
4. Der Vorentwurf Walter Jellineks	147	
IV. Die Verfassungsberatungen	148	
1. Präambel und Art. 65	148	
2. Staat und Wirtschaftsordnung	150	
3. Staat und Kulturordnung	154	
V. Zusammenfassung	157	

G. Bremen	158
I. Der Verfassungstext	158
II. Entstehung der Verfassung und Materialien	159
III. Grundkonzeptionen	160
1. Der Referentenentwurf Theodor Spittas	160
2. Der Entwurf der SPD	162
3. Der Entwurf der CDU	164
IV. Die Verfassungsberatungen	164
1. Präambel und Art. 1	165
2. Staat und Wirtschaftsordnung	165
3. „Gemeinschaftsschulen mit bekenntnismäßig nicht gebundene- rem Unterricht in Biblischer Geschichte auf allgemeiner christlicher Grundlage“ — Staat und Kirche	167
V. Zusammenfassung	172
H. Nordrhein-Westfalen	172
I. Der Verfassungstext	172
II. Entstehung der Verfassung und Materialien	173
III. Grundkonzeptionen	174
1. Der Menzel-Entwurf und Alternativentwürfe	174
2. Der Regierungsentwurf	175
3. CDU und „Düsseldorfer Leitsätze“	176
4. Sozialdemokraten	177
5. Zentrum und Kirchen	178
IV. Die Verfassungsberatungen	178
1. Die Präambel	179
2. Die Schulordnung	181
3. Die Kirchenartikel	184
4. Die Wirtschaftsordnung	187
V. Zusammenfassung	188
I. Baden-Württemberg	189
I. Der Verfassungstext	189
II. Entstehung der Verfassung und Materialien	190
III. Die Verfassungsberatungen	191
1. Artikel 1	192
2. Kirchenartikel	193
3. Schularikel	194
4. Die Wirtschaftsordnung	195
IV. Zusammenfassung	195
Schlußbemerkung	197
Quellen- und Literaturverzeichnis	213

Einleitung

I. Das Grundgesetz und — über dessen Artikel 28 — die Länderverfassungen bekennen sich zum demokratischen und sozialen Rechtsstaat. Die Frage nach dem gegenwärtig und zukünftig für die Bundesrepublik normativ verbindlichen Staatsbild scheint damit beantwortet. Doch zeigt die Diskussion in Theorie und Praxis, daß die Grundlagen dieses Staatsverständnisses nicht eindeutig aus dem Wortlaut der Verfassungen zu interpretieren sind.

Eine Untersuchung der Länderverfassungen kann einen Beitrag zur Vertiefung dieser Diskussion leisten¹. Das gilt nicht nur in dem Sinn, daß diejenigen Verfassungen, die vor dem Grundgesetz entstanden sind, bei dessen Beratungen als Materialien oder mittelbar als Beratungsgrundlagen gedient haben.

Darüber hinaus dokumentieren die Länderverfassungen² zusammen mit dem Grundgesetz einen Abschnitt staatlichen Denkens in der Bundesrepublik, den man auf die Zeit nach 1945 im Sinne des Beginns und der Entwicklung nach der Zäsur des zweiten Weltkrieges beschränken, aber auch in den übrigen übergreifenden Zusammenhang der Geschichte des modernen Staates stellen kann.

In dieser Perspektive haben die Länderverfassungen für die Interpretation des Grundgesetzes trotz dessen Homogenitätsklausel eine eigene Bedeutung.

II. Die Untersuchung der Länderverfassungen konzentriert sich im folgenden auf deren materiellen Teil, d. h. diejenigen Bestimmungen, die Aussagen über Ziel und Aufgaben des Staates treffen, und verzichtet auf eine Interpretation im Spiegel der Staatsformenlehre.

Das hat zwei Gründe: die Verfassungen in Deutschland nach 1945 bekennen sich durchgehend zur Demokratie³. Ihre übereinstimmende Aus-

¹ Ansätze dazu finden sich bereits in der Arbeit von *Zeidler*, Auswirkungen der westdeutschen Länderverfassungen auf das Bonner Grundgesetz. Siehe auch *Fromme*, S. VI und 22 ff. *Fromme* vertritt die Auffassung, daß die „Erfahrungen der Jahre 1919 bis 1945 für den Parlamentarischen Rat gleichsam durch den Filter der Länderverfassungen gegangen sind“ S. 22. Siehe auch *Dennewitz*, DÖV 1949 S. 341—344.

² Zu den Länderverfassungen nach 1945 s. a. *Schulte*, Die süddeutschen Länderverfassungen; *Wegener*, Die neuen deutschen Verfassungen; *Willms*, Frankfurter Hefte. August 1946. Heft 5 S. 122 ff.

³ Siehe dazu insbesondere *Abendroth*, Grundgesetz, S. 19—32.

sage ist insoweit im Schema der Staatsformenlehre eindeutig. Soweit aber Begriffe der Staatsformenlehre in ihrer Bedeutung über die traditionelle Einteilung in Herrschaftsformen hinausgehen sollen, können sie auf die Auffüllung durch Aussagen aus dem Bereich inhaltlicher Zielsetzungen des Staates nicht verzichten. In diesem Bereich liegt überdies, wie ein erster Blick auf die Länderverfassungen zeigt, der Schwerpunkt ihrer Aussagen.

Allerdings erweist sich auch, daß die Verfassungen dort nicht eine dem Demokratiebekenntnis vergleichbare Gleichförmigkeit aufweisen⁴. Über den für den liberalen Rechtsstaat charakteristischen Grundrechtskatalog hinaus enthalten sie nämlich noch Aussagen über das Verhältnis von Staat und Kirche und oberste Erziehungsziele ebenso wie über die normative Struktur der Wirtschaft und die Funktion des Staates in dieser. Die mögliche Bedeutung der damit getroffenen Aussagen über Aufgaben und Ziele des Staates stellt sich in Ermangelung einer gefestigten begrifflichen Tradition nicht mit derselben Selbstverständlichkeit ein wie die Subsumtion der Grundrechte unter den Begriff des Rechtsstaats. Doch bietet die Fragestellung nach der möglichen Bedeutung der Länderverfassungen für das Grundgesetz zumindest im Bereich der Wirtschafts- und Sozialordnung einen Anhaltspunkt durch die Einordnung dieser Bestimmungen in die Perspektive des Bekenntnisses des Grundgesetzes zum Sozialstaat. Welchen Inhalt dieses Bekenntnis in den einzelnen Länderverfassungen hat, soll daher eine der leitenden Fragen bei ihrer Analyse sein. Dabei soll der — an sich offene Begriff des Sozialstaats⁵ so verstanden werden, daß darunter die ausdrückliche normative Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialordnung in die Verfassung fällt.

Weniger deutlich im Sinne einer durch das Grundgesetz vorwegengenommenen begrifflichen Fixierung ist die Fragestellung im Bereich des Verhältnisses von Staat und Kirche bzw. der gesamten in die Verfassung aufgenommenen Kulturordnung. Das Grundgesetz übernimmt lediglich die Weimarer Kirchenartikel und enthält einige Rahmenbestimmungen. Von dieser Regelung weichen die Länderverfassungen in mehrfacher Hinsicht ab: wie erwähnt, enthalten sie Aussagen über die Inhalte der Erziehung und über die Schulform und überwiegend auch ausdrücklich präzisere Bestimmungen über das Verhältnis von Staat und Kirche. Ein Blick auf die Geschichte des modernen Staates zeigt indes, daß damit — auch ohne ausdrückliche Benennung in den Verfassun-

⁴ A. A. Loewenstein, AÖR 77. Bd. S. 387 ff. (388/389). Dazu weiter unten unter III.

⁵Siehe dazu zugleich mit einer Zusammenfassung der bisherigen Diskussion Suhr, Der Staat, S. 67—93 (93).

gen — allgemein das Problem des Kulturstaates⁶, d. h. des Verhältnisses vom Staat zu einer normativen Kulturordnung angesprochen ist, bei dem die für die westeuropäische Geschichte charakteristische Verschränkung mit der Bedeutung der Kirche, und damit die Alternative von christlichem⁷ und laizistischem⁸ Staat im Hintergrund steht.

III. Die Behauptung, daß die Verfassungen neben rechtsstaatlichen Elementen auch noch die genannten anderen Staatszielbestimmungen des sozialen oder christlichen Staates enthalten können, bzw. die Frage nach der Berechtigung dieser Feststellung, führt nun allerdings mitten hinein in die Diskussion um den Begriff des Rechtsstaats und damit auch die Fragestellung dieser Arbeit. Diese soll daher im folgenden noch näher präzisiert werden.

Die Begriffspaare Rechts- und Sozialstaat bzw. christlicher und laizistischer Staat verdeutlichen in ihrer antinomischen Verwendung zunächst, daß der mit der Entstehung des modernen souveränen Staates verbundene soziologische Differenzierungsprozeß zugleich immer die Frage nach dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft und von weltlicher und geistlicher Gewalt, d. h. zunächst Staat und Kirche, stellte. Mit der Veränderung der organisch gewachsenen Voraussetzungen dieser Fragestellung und infolge des damit verbundenen Machtzuwachses des Staates wurde dieser Aspekt zunehmend von der Frage nach dem Inhalt und den Bedingungen der Freiheit im Staat als dessen Legitimationsgrundlage überlagert. Das führt nicht zur Eliminierung der bisher verwendeten Begriffe, aber zu einer Bedeutungserweiterung und damit über ihre Funktion als systematisierendes Einteilungsschema hinaus zur Betonung ihres normativen Charakters. Deutlich sichtbar wird das an ihrer ausdrücklichen Erwähnung bzw. der ihrer Elemente, z. B. des Rechtsstaats und der Grundrechte⁹. Denn konnte der liberale Rechtsstaat die faktische Trennung von Staat und Gesellschaft zunächst voraussetzen — und bedurfte er daher auch nicht ihrer ausdrücklichen Normierung — so trat nunmehr mit dem Schwinden dieser Voraussetzungen neben die Forderungen nach der Freiheit vom Staat auch die nach der Freiheit im Staat. Versuche einer positiven Zielbestimmung des Staates

⁶ Zum Begriff des Kulturstaates s. Huber, Zur Problematik des Kulturstaats.

⁷ Daß es sich dabei, wie z.B. Tischleder, Die Staatslehre Leos XIII., auf der einen Seite und von Stahls, Christlicher Staat, auf der anderen Seite dokumentieren, um ein differenzierteres Verständnis handelt, wird im Verlauf der Untersuchung noch zur Sprache kommen.

⁸ Daß diese Alternative differenzierter ist, als der deutsche Begriff „laizistisch“ erkennen läßt, beweist die auf den begrifflichen Ursprung zurückgehende Unterscheidung von Laizismus und Laizität. Dazu: von Campenhausen, S. 158.

⁹ Siehe Loewenstein, AÖR 77. Bd. S. 387 ff. (388/389).