

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 221

# Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945

Von

Dr. Bengt Beutler



DUNCKER & HUMBLLOT / 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

<b>Einleitung</b> .....	<b>13</b>
<b>Erster Teil</b>	
<b>A. Die Ausgangssituation</b> .....	<b>19</b>
I. Besatzungsmächte und Demokratieverständnis .....	19
II. Vorherrschende Tendenzen in der Staatsdiskussion nach 1945 ..	20
<b>B. Kirchen und Gewerkschaften</b> .....	<b>21</b>
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
<b>C. Die Parteien</b> .....	<b>35</b>
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 Partei-tradition .....	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**

<b>A. Württemberg-Baden</b> .....	<b>55</b>
I. Der Verfassungstext .....	55
II. Die Entstehung der Verfassung und Materialien .....	57
III. Grundkonzeptionen .....	57
1. Der Vorentwurf Carlo Schmidts .....	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>B. Württemberg-Hohenzollern</b> .....	<b>78</b>
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
<b>C. Baden</b> .....	<b>93</b>
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 über- lieferten badischen Sinn“ .....	100
3. Staat und Kirche .....	102
4. Staat und Wirtschaftsordnung .....	103
V. Zusammenfassung .....	105

<i>D. Rheinland-Pfalz</i> .....	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
<i>E. Bayern</i> .....	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
<i>F. Hessen</i> .....	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

<b>G. Bremen</b> .....	<b>158</b>
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 gebundenem Unterricht in Biblischer Geschichte auf allgemeiner christlicher Grundlage“ — Staat und Kirche .....	167
V. Zusammenfassung .....	172
<b>H. Nordrhein-Westfalen</b> .....	<b>172</b>
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
<b>I. Baden-Württemberg</b> .....	<b>189</b>
I. Der Verfassungstext .....	189
II. Entstehung der Verfassung und Materialien .....	190
III. Die Verfassungsberatungen .....	191
1. Artikel 1 .....	192
2. Kirchenartikel .....	193
3. Schulartikel .....	194
4. Die Wirtschaftsordnung .....	195
IV. Zusammenfassung .....	195
<b>Schlußbemerkung</b> .....	<b>197</b>
<b>Quellen- und Literaturverzeichnis</b> .....	<b>213</b>

## 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 leisten<sup>1</sup>. 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 Länderverfassungen<sup>2</sup> 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 Demokratie<sup>3</sup>. Ihre übereinstimmende Aus-

---

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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 aufweisen<sup>4</sup>. 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 Sozialstaats<sup>5</sup> 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 vorweggenommenen 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-

---

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

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

gen — allgemein das Problem des Kulturstaates<sup>6</sup>, 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 christlichem<sup>7</sup> und laizistischem<sup>8</sup> 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 Grundrechte<sup>9</sup>. 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

---

<sup>6</sup> Zum Begriff des Kulturstaates s. *Huber*, Zur Problematik des Kulturstaats.

<sup>7</sup> 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 differenziertes Verständnis handelt, wird im Verlauf der Untersuchung noch zur Sprache kommen.

<sup>8</sup> 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.

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