

**Schriften zur Rechtsgeschichte**

---

**Band 212**

**Karl Zeidler (1923 – 1962)**

**Staats- und Verwaltungsrecht in der jungen Bundesrepublik**

**Von**

**Paul Hüther und André Lepej**



**Duncker & Humblot · Berlin**

PAUL HÜTHER UND ANDRÉ LEPEJ

Karl Zeidler (1923 – 1962)

Schriften zur Rechtsgeschichte

Band 212

# Karl Zeidler (1923 – 1962)

Staats- und Verwaltungsrecht in der jungen Bundesrepublik

Von

Paul Hüther und André Lepej



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf  
Druck: CPI books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 0720-7379  
ISBN 978-3-428-18858-1 (Print)  
ISBN 978-3-428-58858-9 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## **Vorbemerkung**

Die vorliegende Arbeit entstand 2021/2022 während unserer Promotionszeit an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Wir danken Herrn Professor Dr. Patrick Hilbert sehr herzlich für kritische Lektüre des Manuskripts und zahlreiche hilfreiche Anmerkungen. Ferner sei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Universitätsarchive Heidelberg und Freiburg im Breisgau sowie des Landesarchivs Speyer für die engagierte Bereitstellung des verwendeten Aktenmaterials gedankt.

Heidelberg, im Februar 2023

*Paul Hüther und André Lepej*



# Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| <b>A. Einleitung</b> .....   | 9   |
| <b>B. Methodik und Gang der Darstellung</b> .....                      | 11  |
| <b>C. Leben</b> .....  | 12  |
| I. Kindheit, Jugend, Studium .....                                     | 12  |
| II. Promotion und Habilitation in Heidelberg .....                     | 14  |
| III. Berufung nach Freiburg .....                                      | 20  |
| IV. Ordinarius .....   | 24  |
| V. Tod .....   | 26  |
| <b>D. Werk</b> .....   | 29  |
| I. Gesetzesbegriff des Grundgesetzes .....                             | 29  |
| 1. Meinungsstand vor 1952 .....  | 29  |
| 2. Zeidlers Dissertationsschrift .....                                 | 32  |
| 3. Einordnung und Rezeption .....                                      | 41  |
| II. Maßnahmegesetze .....  | 44  |
| 1. Meinungsstand vor 1958 .....  | 44  |
| 2. Zeidlers Habilitationsschrift .....                                 | 50  |
| 3. Einordnung und Rezeption .....                                      | 56  |
| III. Technisierung der Verwaltung .....                                | 57  |
| 1. Erste Ansätze der Wissenschaft vor 1959 .....                       | 58  |
| 2. Zeidlers Habilitationsvortrag und nachfolgende Präzisierungen ..... | 59  |
| 3. Einordnung und Rezeption .....                                      | 68  |
| IV. Grundrechtsbindung des Fiskus .....                                | 74  |
| 1. Meinungsstand vor 1960 .....  | 75  |
| 2. Zeidlers Referat auf der Staatsrechtslehrertagung .....             | 80  |
| 3. Einordnung und Rezeption .....                                      | 83  |
| V. Auskünfte und Zusagen .....   | 86  |
| 1. Meinungsstand vor 1962 .....  | 87  |
| 2. Zeidlers Gutachten für den Deutschen Juristentag .....              | 89  |
| 3. Einordnung und Rezeption .....                                      | 94  |
| VI. Rundfunkrecht .....  | 96  |
| 1. Rundfunkurteil 1961 und weitere Entwicklung .....                   | 97  |
| 2. Zeidlers Gutachten und Aufsätze .....                               | 100 |



|  |     |
|--|-----|
| 3. Einordnung und Rezeption .....  | 105 |
| VII. Verwaltungsrecht unter dem Grundgesetz: Zeidlers Freiburger Antrittsvorlesung ..... | 106 |
| 1. Diskussion um die Eigenständigkeit der Verwaltung vor 1961 .....                      | 107 |
| 2. Zeidlers Antrittsvorlesung .....  | 111 |
| 3. Diskussion um die Eigenständigkeit der Verwaltung heute .....                         | 116 |
| <b>E. Fazit</b> .....  | 119 |
| I. Konturen des Wissenschaftlers Zeidler .....   | 119 |
| 1. Verfassungsorientierung .....   | 119 |
| 2. Praxisbezug .....   | 119 |
| 3. Eigenständigkeit .....  | 121 |
| II. Handwerkliche Aspekte .....  | 122 |
| III. Karl Zeidler – ein „Klassiker“ der Verwaltungsrechtswissenschaft? .....             | 123 |
| <b>Anhang: Schriften Karl Zeidlers</b> .....   | 126 |
| <b>Quellen- und Literaturverzeichnis</b> .....   | 129 |
| I. Ungedruckte Quellen .....   | 129 |
| II. Gedruckte Quellen und Literatur .....  | 129 |
| <b>Personenverzeichnis</b> .....   | 156 |
| <b>Stichwortverzeichnis</b> .....  | 158 |

## A. Einleitung

Als der Staats- und Verwaltungsrechtler Karl Zeidler, seit 1960 Ordinarius an der Freiburger Albert-Ludwigs-Universität, im September 1962 im Alter von nur 39 Jahren verstirbt, sind mit der Konstitutionalisierung der Rechtsordnung nach dem „Urknall“<sup>1</sup> der Lüth-Entscheidung<sup>2</sup> und der Subjektivierung des Staat-Bürger-Verhältnisses durch Fürsorge- und Bandsäge-Entscheidung<sup>3</sup> die wesentlichen Entwicklungspfade,<sup>4</sup> die das bundesrepublikanische Öffentliche Recht in seiner ersten Phase<sup>5</sup> prägen sollen, von Literatur und insbesondere Rechtsprechung zwar bereits eingeschlagen, haben aber noch nicht ihre volle Breitenwirkung und umfassende dogmatische Ausarbeitung erfahren.<sup>6</sup> Zeidler, der in seiner kurzen akademischen Karriere eine beachtliche Produktivität entfaltet und neben mehreren Monographien und Gutachten<sup>7</sup> einen Bericht für die Staatsrechtslehrertagung<sup>8</sup> und ein Gutachten für den Deutschen Juristentag<sup>9</sup> verfasst, kann die wesentlichen Weichenstellungen in ihren grundlegenden Ansätzen folglich noch beobachten und kommentieren, erlebt die Zeit, in der erste Tendenzen in der Rechtsentwicklung durch verwaltungsrechtliche Wissenschaft und Praxis ihre prägenden Konturen erhalten,<sup>10</sup> aber nur

<sup>1</sup> So Alexy, VVDStRL 61 (2002), S. 7 (9).

<sup>2</sup> BVerfGE 7, 198; hierzu *Henne/Riedlinger* (Hrsg.), Lüth-Urteil; *Wahl*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. I, § 19 Rn. 2 ff.; *Ramadori*, in: Grimm (Hrsg.), Vorbereiter, S. 39 ff.; *Kulick*, ebd., S. 73 ff.; *Djeffal*, ebd., S. 99 ff.; zur Konstitutionalisierung der Rechtsordnung *Wahl*, Herausforderungen, S. 31 ff.; *Stolleis*, Geschichte, Bd. IV, S. 226 ff.; *Vofßkuhle*, in: Willoweit (Hrsg.), Rechtswissenschaft, S. 935 (937 ff.).

<sup>3</sup> BVerwGE 1, 159 (hierzu instruktiv *Hauer*, „Fürsorge-Entscheidung“); BVerwGE 11, 95 (hierzu aus der zeitgenössischen Literatur insbes. *Bachof*, DVBl. 1961, S. 128 ff.); zur Subjektivierung des Staat-Bürger-Verhältnisses *Stolleis*, in: Simon (Hrsg.), Rechtswissenschaft, S. 227 (241 ff.); *Schönberger*, in: Stolleis (Hrsg.), Grundgesetz, S. 53 (71 ff.); *Ossenbühl*, in: Jeserich/v. Pohl/Unruh (Hrsg.), Verwaltungsgeschichte, Bd. IV, S. 1143 (1146 f.); *Schröder*, Verwaltungsrechtsdogmatik, S. 67 ff.; *Stelkens*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Bd. I, § 5 Rn. 15.

<sup>4</sup> Zum Begriff des Entwicklungspfad *Wahl*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. I, § 19 Rn. 12 ff., 27; *ders.*, Herausforderungen, S. 14; *ders.*, JZ 2013, S. 369 ff. (371 ff. auch zu weiteren Entwicklungspfaden); *Kahl*, Der Staat 42 (2009), S. 463 (465).

<sup>5</sup> Zu den zwei Phasen des Öffentlichen Rechts in Deutschland *Wahl*, in: *ders.*, Verfassungsstaat, S. 411 ff.; *ders.*, Der Staat 38 (1999), S. 495 ff.; *ders.*, Herausforderungen, S. 14 f.

<sup>6</sup> Hierzu stellv. *Stolleis*, Geschichte, Bd. IV, S. 231 ff., 247 ff.

<sup>7</sup> Hierzu s. u. sub D.I.2., II.2., III.2., VI.2.

<sup>8</sup> Hierzu s. u. sub D.IV.2.

<sup>9</sup> Hierzu s. u. sub D.V.2.

<sup>10</sup> Zur begrifflichen Unterscheidung zwischen Tendenz und Entwicklungspfad *Kahl*, Der Staat 42 (2009), S. 463 (465).

noch in Bruchteilen mit. Umso schwerer die inhaltliche Verortung Zeidlers aufgrund seines früh abgebrochenen wissenschaftlichen Werks fällt, desto reizvoller ist der Blick auf Leben und Werk des heute weithin vergessenen,<sup>11</sup> vor hundert Jahren geborenen und vor gut sechzig Jahren verstorbenen Rechtsprofessors, der in Heidelberg bei Walter Jellinek promoviert wurde und sich ebendort bei Ernst Forsthoff habilitierte: Welche Grundlinien prägen sein Denken? Welchen Überzeugungen folgen seine juristischen Ausarbeitungen? Welcher juristischen Denkschule<sup>12</sup> der frühen bundesrepublikanischen Jahre ist er zuzuordnen?

Eine Beschäftigung mit Zeidler lohnt ferner deshalb, da sich in seinen Schriften zahlreiche Themen behandelt finden, die die tonangebenden Staats- und Verwaltungsrechtler in den 1950er und frühen 1960er Jahren umtrieben. Die Beschäftigung mit Zeidlers Texten zur Grundrechtsbindung des Fiskus, zur Kategorie der Maßnahmegesetze oder zu rundfunkrechtlichen Fragestellungen eröffnet ein breites Panorama zu einem gewichtigen Teil der zeitgenössischen Diskussionen und vermittelt – über Zeidler hinausgehend – einen lebhaften Eindruck von der Formierungsphase des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts nach dem Zweiten Weltkrieg. Vor diesem Panorama erscheint Zeidler bei einigen Themen als bedeutender, aber weithin vergessener Innovator.

---

<sup>11</sup> Eine Ausnahme bildet der Aufsatz von *Frenzel*, in: Kremer (Hrsg.), *Verwaltungsrechtswissenschaft*, S. 269 ff.; s. ferner die Kurzüberblicke zu Zeidlers Leben und Werk bei *Hollerbach*, *Öffentliches Recht*, S. 27 ff.; *Stolleis*, *Geschichte*, Bd. IV, S. 51 f. m. Fn. 197, 427 f.; s. außerdem *Hüther/Lepej*, *VBIBW* 2023, i. V.; *Ellerbrok/Hüther*, *ZRG (GA)* 141 (2024), i. V. Ansonsten ist nur ein Rückgriff auf die zeitgenössischen Nachrufe möglich; s. insbes. *Schneider*, *AöR* 88 (1963), S. 96 ff.; ferner *Hesse*, *JZ* 1962, S. 779 f.; *Schunck*, *DÖV* 1962, S. 862; *Bülck*, in: *Probleme*, S. 216; *Doehring*, in: *FG für Ernst Forsthoff*, S. 5 ff. Paradigmatisch für die geringe Bedeutung Zeidlers im verwaltungsrechtswissenschaftlichen Diskurs mag die Beobachtung stehen, dass er – sofern er überhaupt erwähnt wird – gelegentlich falsch geschrieben oder mit Wolfgang Zeidler (1924–1987) verwechselt wird (s. *Kümper*, *ZRG GA* 137 [2020], S. 692 [694] bzw. *Frowein*, *DÖV* 1998, S. 806 [807]).

<sup>12</sup> Aus wissenschaftssoziologischer Sicht *Günther*, *Staat*.

## B. Methodik und Gang der Darstellung

Vorliegende Darstellung will auf Grundlage des verfügbaren, bisher ungesichteten Aktenmaterials<sup>13</sup> über Zeidlers Leben informieren und durch eine umfassende Auswertung seiner Schriften ein Bild des Rechtswissenschaftlers Zeidler zeichnen. Hierbei folgt der Aufsatz der insbesondere von Rainer Wahl beschriebenen entwicklungsgeschichtlichen ex-ante-Perspektive, die Zeidlers Publikationen

„in den Ablauf und Verlauf der wissenschaftlichen Disziplin in den Mittelpunkt rückt und insbesondere die Lage und das wissenschaftliche Verständnis vor und nach der Publikation untersucht und z.B. einen Entwicklungsschritt oder -sprung oder eine Weichenstellung entdeckt.“<sup>14</sup>

Konsequenz der ex-ante-Perspektive ist, dass vor der Beschäftigung mit Zeidlers eigenen Gedanken zu den von ihm bearbeiteten Themengebieten eine umfassende Darstellung des im jeweiligen Gebiet maßgeblichen zeitgenössischen Meinungsstandes erfolgt. Erst dieses Vorgehen ermöglicht eine belastbare Einordnung von Zeidlers Gedanken in die wissenschaftlichen Diskussionen der 1950er und 1960er Jahre und die Beurteilung des Innovationsgehalts seiner Schriften.

Im Folgenden sollen nach einer Darstellung von Zeidlers Leben (C.) seine Gedanken zum Gesetzesbegriff des Grundgesetzes (D.I.), zu Maßnahmegesetzen (D.II.), zur Technisierung der Verwaltung (D.III.), zur Grundrechtsbindung des Fiskus (D.IV.), zum System von Auskünften und Zusagen (D.V.), zum Rundfunkrecht (D.VI.) und schließlich zur Entwicklung des Verwaltungsrechts unter dem Grundgesetz (D.VII.) behandelt werden. Ein bilanzierendes Fazit zum Wissenschaftler Zeidler (E.) rundet die Darstellung ab. Hier werden die Parameter *Verfassungsorientierung*, *Praxisbezug* und *Eigenständigkeit* als konstituierend für Zeidlers wissenschaftliches Werk beschrieben.

---

<sup>13</sup> Instruktiv zu juristischer Archivforschung – allerdings schwerpunktmäßig auf gerichtliche Archivmaterialien bezogen – *Weber*, in: Huggins u. a. (Hrsg.), *Zugang*, S. 51 ff. (auch in: *DÖV* 2021, S. 1008 ff.).

<sup>14</sup> So *Wahl*, *Der Staat* 58 (2019), S. 195 (196 f.) (auch in: Krüper/Payandeh/Sauer [Hrsg.], *Verfassung*, S. 19 [20 f.]); s. ferner *dens.*, *JZ* 2013, S. 369 ff.; *dens.*, in: FS für Michael Kloepper, S. 233 (234 ff.).