

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

A. Einleitung	9
B. Methodik und Gang der Darstellung	11
C. Leben	12
I. Kindheit, Jugend, Studium	12
II. Promotion und Habilitation in Heidelberg	14
III. Berufung nach Freiburg	20
IV. Ordinarius	24
V. Tod	26
D. Werk	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
E. Fazit	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
Anhang: Schriften Karl Zeidlers	126
Quellen- und Literaturverzeichnis	129
I. Ungedruckte Quellen	129
II. Gedruckte Quellen und Literatur	129
Personenverzeichnis	156
Stichwortverzeichnis	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“¹ der Lüth-Entscheidung² und der Subjektivierung des Staat-Bürger-Verhältnisses durch Fürsorge- und Bandsäge-Entscheidung³ die wesentlichen Entwicklungspfade,⁴ die das bundesrepublikanische Öffentliche Recht in seiner ersten Phase⁵ prägen sollen, von Literatur und insbesondere Rechtsprechung zwar bereits eingeschlagen, haben aber noch nicht ihre volle Breitenwirkung und umfassende dogmatische Ausarbeitung erfahren.⁶ Zeidler, der in seiner kurzen akademischen Karriere eine beachtliche Produktivität entfaltet und neben mehreren Monographien und Gutachten⁷ einen Bericht für die Staatsrechtslehrertagung⁸ und ein Gutachten für den Deutschen Juristentag⁹ 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,¹⁰ aber nur

¹ So Alexy, VVDStRL 61 (2002), S. 7 (9).

² 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.).

³ 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.

⁴ 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).

⁵ 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.

⁶ Hierzu stellv. *Stolleis*, Geschichte, Bd. IV, S. 231 ff., 247 ff.

⁷ Hierzu s. u. sub D.I.2., II.2., III.2., VI.2.

⁸ Hierzu s. u. sub D.IV.2.

⁹ Hierzu s. u. sub D.V.2.

¹⁰ 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,¹¹ 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 Denkschule¹² 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.

¹¹ 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]).

¹² Aus wissenschaftssoziologischer Sicht *Günther*, *Staat*.

B. Methodik und Gang der Darstellung

Vorliegende Darstellung will auf Grundlage des verfügbaren, bisher ungesichteten Aktenmaterials¹³ 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.“¹⁴

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.

¹³ 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.).

¹⁴ 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 Klopfer, S. 233 (234 ff.).