

# Verfassung für ein neues Land. Zu Entstehung und Entwicklung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947\*

Von Franz DORN

## I. Einleitung

Die am 18. Mai 1947 vom rheinland-pfälzischen Volk durch Volksabstimmung angenommene Verfassung war in zweierlei Hinsicht die Verfassung für ein neues Land. Zum einen hatte es bis in das Jahr zuvor ein Land Rheinland-Pfalz nicht gegeben, zum anderen sollte nach Beendigung des Kriegs und der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft ein geistiger und politischer Neuanfang gemacht werden. Das Land war acht Monate vor Inkrafttreten der Verfassung durch die Verordnung Nr. 57 vom 30. August von der französischen Militärregierung im Nordteil des französischen Besatzungsgebiets geschaffen worden.<sup>1</sup> Ursprünglich war die französische Politik darauf ausgerichtet gewesen, Deutschland zu dezentralisieren und in möglichst kleine Verwaltungseinheiten zu zergliedern. Ein weiteres Ziel war die Abtrennung des linksrheinischen Gebiets von Deutschland, wobei man offen ließ, ob das Gebiet annektiert oder ob ein eigenständiger Staat unter französischem

---

\* Festvortrag anlässlich der Veranstaltung der Wissenschaftlichen Bibliothek der Stadt Trier zum 75. Jahrestag der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 19. Mai 1947 am 31. Mai 2022. Die Vortragsform wurde beibehalten.

<sup>1</sup> Auf die Entstehung des Landes Rheinland-Pfalz kann hier nicht im Detail eingegangen werden, siehe hierzu: Winfried BAUMGART: Voraussetzungen und Wesen der rheinland-pfälzischen Verfassung. In: Helmut KLAAS (Bearb.): Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation (Veröffentlichungen der Kommission des Landtages für die Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, Bd. 1). Boppard am Rhein 1978, S. 1–32, hier S. 4–10; Helmut KLAAS: Die Verfassung für Rheinland-Pfalz. Entstehungsstufen und Beratungen. In: ebd., S. 33–70, hier S. 35–44; Rainer HUDEMANN, Entstehung des Landes und seiner Verfassung. In: 40 Jahre Rheinland-Pfalz. Eine politische Landeskunde. Hrsg. v. Peter HAUNGS. Mainz 1986, S. 65–92, hier S. 65–75; Edgar WAGNER: Packt an! Habt Zuversicht! Über die Entstehung des Landes Rheinland-Pfalz und seinen Beitrag zur Gründung des Bundesrepublik Deutschland (Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Heft 35). Mainz 2007, S. 37–80; Lukas CLEMENS / Norbert FRANZ: Geschichte von Rheinland-Pfalz, München 2010, S. 93–98; Michael KISSENER: Grundzüge der historischen Entwicklung. In: Kreuz Rad Löwe. Rheinland Pfalz. Ein Land und seine Geschichte, hrsg. v. Friedrich P. KAHLBERG u. Michael KISSENER, Bd. 2, Mainz 2012, S. 57–150, hier S. 124–131; Joachim HENNIG: Einleitung. In: Lars BROCKER / Michael DROEGE / Siegfried JUTZI (Hrsg.): Verfassung für Rheinland-Pfalz. 2. Aufl. Baden-Baden 2022, Rn. 35–48.

Einfluss geschaffen werden sollte. Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Ost-West-Konflikts und unter dem Eindruck der britischen und amerikanischen Besatzungspolitik kam es jedoch insofern zu einem Gesinnungswandel, als man von der Dezentralisierungspolitik Abstand nahm und erneut größere Verwaltungseinheiten bildete, die man schließlich mit der Verordnung Nr. 57 zu einem – wie es hieß „rheinland-pfälzischen Land“ – zusammenfügte.<sup>2</sup> An dem Ziel, das Land gegebenenfalls von Deutschland abzutrennen, hielt man demgegenüber zumindest nach außen hin noch bis zur Londoner Konferenz von 1948 fest,<sup>3</sup> d.h. auch noch zu einer Zeit, in der die neue Verfassung bereits Rheinland-Pfalz zu einem Gliedstaat des künftigen Deutschlands erklärt hatte.<sup>4</sup>

Deutsche Politiker und Verwaltungsbeamte waren bei der Landesgründung und der Namensgebung nicht involviert, sondern wurden vor vollendete Tatsachen gestellt.<sup>5</sup> Das Land Rheinland-Pfalz ist deshalb in der Öffentlichkeit lange als „Besatzungsland“, „Kunstprodukt“ oder auch als „Bindestrichland“ apostrophiert worden.

Die Regionen, aus denen das Land zusammengesetzt worden war, hatten über Jahrhunderte zu verschiedenen Territorien und Einzelstaaten gehört. Im Alten Reich hatten sie zum größten Teil zu den Kurfürstentümern Trier, Mainz und Pfalz gehört, die allerdings von anderen Herrschaftsgebieten durchsetzt waren. Zu einer Vereinheitlichung in verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Hinsicht war es in den linksrheinischen Gebieten ab 1794 infolge der französischen Besetzung und der 1801 erfolgten Annektierung der Gebiete durch Frankreich gekommen. Das bis dahin herrschende Nebeneinander zahlreicher größerer, kleiner und kleinster Territorien mit zum Teil unterschiedlichen Rechtsordnungen wurde von den Franzosen durch die Schaffung einer grundlegend neuen Verwaltungsstruktur ersetzt und die bisherige Rechtszersplitterung durch Einführung des französischen Rechts, nicht zuletzt des Code civil von 1804, beseitigt und zugleich eine neue Gesellschaftsstruktur geschaffen, die von den Ideen der Freiheit und Gleichheit geprägt war. In der anschließenden preußischen Zeit haben die Rheinländer die Errungenschaften des französischen Rechts denn auch vehement und erfolgreich verteidigt.<sup>6</sup>

---

2 Die Verordnung ist abgedruckt bei HUDEMANN (wie Anm. 1); WAGNER (wie Anm. 1), S. 73.

3 WAGNER (wie Anm. 1), S. 80–82.

4 Hierzu unten bei Anm. 68.

5 WAGNER (wie Anm. 1), S. 79 und S. 83

6 FRANZ DORN: Französisches Recht – Rheinisches Recht – Deutsches Recht. In: 200 Jahre Code civil im Rheinland. Ausstellungskatalog (Veröffentlichungen des Landesarchivverwaltung Rheinland-Pfalz, 104). Koblenz 2005, S. 32–40, hier S. 32–35.

Durch die nach den Befreiungskriegen auf dem Wiener Kongress vereinbarte territoriale Neuordnung fielen die späteren rheinland-pfälzischen Gebiete im Wesentlichen an Preußen, Hessen-Darmstadt und Bayern und blieben dort auch im Deutschen Reich und der Weimarer Republik. Von einer gemeinsamen historischen Vergangenheit der Gebiete des Landes Rheinland-Pfalz konnte also keine Rede sein. Es verwundert deshalb nicht, dass ein rheinland-pfälzisches „Wir-Gefühl“ nur allmählich entwickelt werden konnte und sich insbesondere in der Pfalz lange Vorbehalte gegen das neue Land hielten, die in – letztlich gescheiterten – Bestrebungen mündeten, sich anderen Bundesländern anzuschließen.<sup>7</sup>

In der besagten Verordnung Nr. 57 wurde neben Regelungen, mit denen vorläufige Verwaltungs- und Regierungsstrukturen geschaffen wurden, nicht zuletzt die Erarbeitung einer Verfassung in die Wege geleitet und für diese Aufgabe eine aus gewählten Vertretern der rheinland-pfälzischen Regionen bestehende „beratende Versammlung“ in Aussicht gestellt, deren Arbeit von der sogenannten „Gemischten Kommission“ vorbereitet werden sollte. Auch wenn die Ausarbeitung der Verfassung in der Folge dann zwar im Großen und Ganzen ohne französische Einmischung von statten ging,<sup>8</sup> hat die französische Besatzungsmacht also nicht nur das Land Rheinland-Pfalz in die Welt gesetzt und ihm einen Namen gegeben, sondern auch bei dessen Verfassung Pate gestanden.

Dass ein ausländischer Staat auf die Verfassungsentwicklung in einem deutschen Staat oder in Deutschland eingewirkt hat, ist allerdings keine Besonderheit der rheinland-pfälzischen Verfassung, sondern eine wiederkehrende Erscheinung in der deutschen Verfassungsgeschichte. Mehrfach sind entscheidende verfassungsrechtliche Entwicklungen in Deutschland unter Beteiligung ausländischer Staaten, nicht zuletzt Frankreichs, von statten gegangen. Verwiesen sei auf den Westfälischen Frieden von 1648, in dem unter Beteiligung Frankreichs und Schwedens grundlegende Änderungen der alten Reichsverfassung beschlossen wurden, des Weiteren auf die von Napoleon veranlasste Gründung des Rheinbunds 1806 und das darauf folgende Ende des Alten Reichs. Der Wiener Kongress 1814/15 unter Beteiligung Englands, Russlands und eben auch Frankreichs und die Neuordnung Deutschlands im Deutschen Bund wurden bereits angesprochen. Der Bogen schließt sich bei den anderen nach dem 2. Weltkrieg erlassenen Landesverfassungen, dem Grundgesetz der Bundesrepublik, das unter Kontrolle und mit Genehmigung der drei Westalliierten erlassen worden ist und letztlich beim Zwei-plus-Vier-Vertrag von 1990, der den Weg zur deutschen Wiedervereinigung öffnete.

---

<sup>7</sup> WAGNER (wie Anm. 1), S. 283–285; Walter RUDOLF, Einleitung. In: Christoph GRIMM / Peter CAESAR: Verfassung für Rheinland-Pfalz. Kommentar. Baden-Baden 2001, Rn. 28 f.

<sup>8</sup> Siehe unten bei Anm. 11.

Wenden wir uns nun der rheinland-pfälzischen Verfassung selbst zu. Ich werde im Folgenden zunächst kurz auf ihre Entstehung, dann auf Konzeption und Inhalt und hier insbesondere die naturrechtliche Grundlegung der Verfassung eingehen. Im Anschluss daran soll ein Blick auf die Entwicklung der Verfassung seit 1947 geworfen werden.

## II. Entstehung der Verfassung

### I. Äußerer Ablauf des Entstehungsprozesses

Die in der Verordnung Nr. 57 angekündigte „Gemischte Kommission“ wurde am 3. September 1946 eingerichtet.<sup>9</sup> Sie bestand aus 12 Mitgliedern, deren Auswahl sich am Parteien- und Regionalproporz orientierte.<sup>10</sup> Die Kommission bildete zwei Ausschüsse; der eine war zuständig für Aufbau und Organisation der Verwaltung, der andere für die Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs, der dann der Beratenden Landesversammlung vorgelegt werden sollte. Von Seiten der französischen Militärregierung war den Verfassungspolitikern freies Arbeiten – allerdings im Kontakt mit den französischen Behörden – zugesagt worden. Die Militärregierung hat sich in der Folge hieran auch weitgehend gehalten.<sup>11</sup>

Der Verfassungsausschuss der „Gemischten Kommission“ trat am 21. September 1946 zum ersten Mal zusammen. Vorsitzender war Adolf Süsterhenn, der von

---

9 WAGNER (wie Anm. 1), S. 134 f. Die Entstehung der Verfassung kann hier nur in den wichtigsten Schritten nachgezeichnet werden. Siehe hierzu HUDEMANN (wie Anm. 1), S. 75–86, gleichlautend: DERS. Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz. In: Lebendiges Rheinland-Pfalz Jahrgang 24, Heft 3 1987, S. 53–58; Arno MOHR: Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Verfassungspolitik. Heidelberger Studien zur Entstehung von Verfassungen nach 1945, Band 3). Frankfurt am Main [u. a.] 1987, S. 26–44; Christoph VON HEHL: Adolf Süsterhenn (1905–1974). Verfassungsvater, Weltanschauungspolitiker, Föderalist (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 62). Düsseldorf 2012, S. 177–257. WAGNER (wie Anm. 1), S. 133–147, S. 157–172; HENNIG (wie Anm. 1), Rn. 58–71. Die Materialien zur Entstehung zu den Beratungen der Verfassung finden sich in: KLAAS (Bearb.): Entstehung der Verfassung (wie Anm. 1).

10 HUDEMANN (wie Anm. 1), S. 75; HENNIG, (wie Anm. 1), Rn. 41; WAGNER (wie Anm. 1), S. 133 f.

11 HENNIG, (wie Anm. 1), Rn. 58; WAGNER (wie Anm. 1), S. 160. Siehe aber auch HUDEMANN (wie Anm. 1), S. 76–78, der davon spricht, die Entstehung der Verfassung sei insofern durch französisch-deutsche Kontroversen geprägt gewesen, als die französische Kontrolle die Parlamentarier grundsätzlich und formal in ihrer Entscheidungsfreiheit eingengt habe. Die Gegensätze seien aber geringer gewesen, als es nach außen hin den Anschein gehabt habe. Zu Vorbehalten auf französischer Seite gegen die geplanten Regelungen zur Schul- und zur Kirchenfrage siehe im Folgenden bei Anm. 27 und 28.

Anfang an maßgebenden Einfluss auf die Ausarbeitung der Verfassung hatte und zu Recht als deren Vater bezeichnet wird.<sup>12</sup>

Süsterhenn wurde 1905 in Köln geboren und wuchs in einem katholisch geprägten Elternhaus auf. Nach dem Abitur studierte er Rechts- und Staatswissenschaften in Freiburg und Köln, wo er 1928 zum Dr. iur. promovierte. Nach dem zweiten Staatsexamen 1931 war er für kurze Zeit Richter in Trier und Köln, ließ sich dann aber 1932 als Rechtsanwalt in Köln nieder. Er war Mitglied der Zentrumsparterie und wurde im März 1933 bei den letzten Wahlen in den Kölner Stadtrat gewählt. Nach wenigen Wochen trat er aber bereits wieder zurück, um nicht bei der Fraktion der NSDAP hospitieren zu müssen. 1945 gehörte er zu den Gründern der CDP, der späteren CDU.<sup>13</sup>

Zusammen mit Ernst Biesten hatte Süsterhenn in den Wochen vor dem Zusammentritt des Verfassungsausschusses einen privaten Verfassungsentwurf erarbeitet.<sup>14</sup> Biesten, 1884 in Niederlahnstein geboren, war ebenfalls Jurist und von 1930–1933 Polizeipräsident in Koblenz, wurde aber 1933 in den vorläufigen Ruhestand versetzt und 1934 endgültig entlassen. Im Juni 1945 wurde er erneut Polizeipräsidenten in Koblenz und am 1. August 1946 dann zum Präsidenten des neu geschaffenen Landesverwaltungsgerichts, dem Vorläufer des heutigen Oberverwaltungsgerichts, ernannt.<sup>15</sup>

Wie von Süsterhenn beabsichtigt,<sup>16</sup> wurde der Entwurf zur maßgebenden Grundlage für die Arbeiten des Verfassungsausschusses der „Gemischten Kommission“.<sup>17</sup>

---

12 HENNIG, (wie Anm. 1), Rn. 41; WAGNER (wie Anm. 1), S. 135 f.

13 Theo SCHWARZMÜLLER: Art. Adolf Süsterhenn. In: Neue Deutsche Biographie 25 (2013), S. 687–688 [Online-Version]. <https://www.deutsche-biographie.de/pnd121181758.html> (aufgesucht: 28.7.2022). Zu Süsterhenn ferner Winfried BAUMGART: Adolf Süsterhenn (1905–1974). In: Zeitgeschichte in Lebensbildern, hrsg. Jürgen ARETZ [u. a.], Bd. 5, Mainz 1984, S. 189–199, S. 276 f.; Helmut MATHY: Das Portrait–Adolf Süsterhenn (1905–1974). In: Geschichte im Westen 3 (1988), S. 203–217; DERS.: „Die Freiheit und Würde des Menschen zu sichern ...“ Adolf Süsterhenn (1905–1974), der „Vater“ der rheinland-pfälzischen Verfassung. In: Mainzer Zeitschrift. Mittelrheinisches Jahrbuch für Archäologie, Kunst und Geschichte 83 (1988), S. 193–232; VON HEHL (wie Anm. 9).

14 Der Originalentwurf und auch das Manuskript Süsterhenns sind nicht erhalten, überliefert ist nur ein Durchschlag in den Privatpapieren Peter Altmeiers, abgedruckt bei Franz-Josef HEYEN: Der Vorentwurf einer Verfassung und dessen Beratung in der Gemischten Kommission sowie in deren Unterausschuß für Verfassungsfragen. In: KLAAS (Bearb.): Entstehung der Verfassung (wie Anm. 1), S. 71–128, hier S. 82–103 (synoptische Gegenüberstellung des Entwurfs Süsterhenns und des Entwurfs der Gemischten Kommission).

15 Art. Biesten, Anton Ernst, 1884–1953. In: Rheinland-pfälzische Personendatenbank. <http://www.rppd-rlp.de/pkao094> (aufgesucht: 28.7.2022).

16 Siehe dazu HENNIG (wie Anm. 1), Rn. 60.

17 Adolf SÜSTERHENN, / Hans SCHÄFER: Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz. Koblenz 1950, S. 24. Zu den Beratungen der Gemischten Kommission WAGNER (wie Anm. 1), S. 134–139; zum Entwurf HEYEN (wie Anm. 14), S. 82–103 (Synopsis mit dem Entwurf Süsterhenns).

Bereits am 3. Dezember konnte deren Entwurf der „beratenden Landesversammlung“ zugeleitet werden.<sup>18</sup> Die 127 Mitglieder dieser Versammlung waren am 17. November 1946 von den Kreistags- und den Ratsmitgliedern der Gemeinden mit mehr als 7000 Einwohnern gewählt worden. Die Wahlen der Gemeinderäte und Kreistage hatten im September und Oktober 1946 stattgefunden.<sup>19</sup>

Die konstituierende Sitzung der Beratenden Landesversammlung fand am 27. November 1946 im Koblenzer Stadttheater statt. Auch die Landesversammlung bildete einen Verfassungsausschuss. Er bestand aus fünfzehn Mitgliedern: Acht kamen von der CDP bzw. CDU, fünf von der SPD, drei von den Liberalen und ein Mitglied stellte die KPD. Auch Süsterhenn war wieder dabei. Da er aber inzwischen zum Justizminister in der vorläufigen Landesregierung ernannt worden war, wurde nicht er Ausschussvorsitzender, sondern sein Parteikollege Ludwig Ritterspacher. Ludwig Biesten gehörte dem Ausschuss lediglich als beratendes Mitglied an.<sup>20</sup>

Am 18. Dezember 1946 nahm der Verfassungsausschuss seine Beratungen auf und leitete nach zwanzig Sitzungen seinen Entwurf der Beratenden Landesversammlung zu, die ihn vom 23. bis zum 25. April 1947 im Plenum beriet.<sup>21</sup> An der Schlussabstimmung nahmen von den 127 Mitgliedern allerdings nur 101 Mitglieder teil.<sup>22</sup> Von den 101 abgegebenen Stimmen sprachen sich 70 für und 31 gegen die Annahme des Verfassungsentwurfs aus.<sup>23</sup> Die ablehnenden Stimmen kamen von der SPD (25) und der KPD (6). Die Gründe der SPD waren vor allem die Regelungen des Schulwesens und die der Wirtschafts- und Sozialordnung. Zudem hatte man Vorbehalte gegen das neugeschaffene Land Rheinland-Pfalz überhaupt.<sup>24</sup> Die KPD hatte sich schon zu Beginn der Beratung dafür ausgesprochen, keine Vollverfassung, sondern nur ein Organisationsstatut zu erlassen.<sup>25</sup>

---

18 WAGNER (wie Anm. 1), S. 153; HENNIG, (wie Anm. 1), Rn. 44.

19 HUDEMANN (wie Anm. 1), S. 76; WAGNER (wie Anm. 1), S. 139 f.; HENNIG, (wie Anm. 1), Rn. 42.

20 Zum Ganzen WAGNER (wie Anm. 1), S. 157 f.; HENNIG, (wie Anm. 1), Rn. 44.

21 WAGNER (wie Anm. 1), S. 157–160; HENNIG, (wie Anm. 1), Rn. 67–71.

22 Nur ein Abgeordneter (Ritterspacher) fehlte entschuldigt. Von der CDP/CDU blieben acht, von der SPD 14 und von der KPD drei Abgeordnete der Abstimmung fern. Die 14 SPD-Abgeordneten (rund ein Drittel der SPD-Fraktion) hatten den Versammlungsraum vermutlich verlassen, um kein Votum gegen die Parteimehrheit abgeben zu müssen; zum Ganzen WAGNER (wie Anm. 1), S. 167; MOHR (wie Anm. 9), S. 168.

23 MOHR (wie Anm. 9), S. 167; WAGNER (wie Anm. 1), S. 167 f.;

24 HUDEMANN (wie Anm. 1), 85 f.; HENNIG, (wie Anm. 1), Rn. 71; WAGNER (wie Anm. 1), S. 166.

25 Erklärung des Abgeordneten Dr. Hofer (KPD) in der 3. Sitzung des Verfassungsausschusses vom 11. Oktober 1946, abgedruckt bei HEYEN (wie Anm. 11), S. 112 f.

Am 18. Mai 1947 wurde der Verfassungsentwurf zur Volksabstimmung gestellt und gleichzeitig der erste rheinland-pfälzische Landtag gewählt.<sup>26</sup> Über den Schulartikel, der eine Anerkennung konfessioneller Bekenntnisschulen enthielt,<sup>27</sup> wurde gesondert abgestimmt. Die französische Militärregierung hatte zunächst der laizistischen französischen Staatsauffassung entsprechend Bedenken gegen die Regelung erhoben, sich dann aber mit einer gesonderten Abstimmung zufrieden gegeben, nachdem die CDU deutlich gemacht hatte, ohne den Schulartikel der Verfassung in toto nicht zustimmen zu wollen.<sup>28</sup>

Bei der Volksabstimmung wurde die Verfassung mit der relativ knappen Mehrheit von insgesamt 53 % der Stimmen angenommen, die ungültigen Stimmen beliefen sich auf immerhin 14,4 %. Die Wahlbeteiligung lag bei 77,7 %, so dass letztendlich nur etwa ein Drittel der rheinland-pfälzischen Wahlberechtigten für die Verfassung gestimmt hat. Die regionalen Unterschiede waren beachtlich: Die höchste Zustimmung mit 76,5 % Ja-Stimmen hatte die Verfassung im Regierungsbezirk Trier erhalten, gefolgt vom Regierungsbezirk Koblenz mit 61,3% Ja-Stimmen. Im Regierungsbezirk Montabaur hatten nur 52,4 % für die Verfassung gestimmt. In Rheinhessen und in der Pfalz wurde ihr dagegen von der Mehrheit eine Absage erteilt: in Rheinhessen mit 53,2 % und in der Pfalz sogar mit 59,7 % Neinstimmen.<sup>29</sup>

In der Schulfrage sah das Ergebnis ähnlich aus: Nur 52,4% der Stimmen insgesamt sprachen sich für die Schulartikel aus. Die Wahlbeteiligung lag hier bei 77,4% der Wahlberechtigten. Auch hier machten sich eklatante regionale und nicht zuletzt konfessionelle Unterschiede geltend. Die höchste Zustimmung erhielt der Schulartikel wiederum im Regierungsbezirk Trier mit 82,8%, gefolgt von Koblenz mit 65% der Stimmen. Abgelehnt wurde er demgegenüber in der Pfalz mit 63,2% und noch deutlicher in Rheinhessen mit 67 % der Stimmen. Bezeichnend ist auch, dass zur Schulfrage insgesamt 18,2 % ungültige Stimmen abgegeben wurden.<sup>30</sup>

---

26 WAGNER (wie Anm. 1), S. 168, S. 172. Am 18. Mai 1848 war die Deutsche Nationalversammlung zur konstituierenden Sitzung zusammengetreten, am 18. Mai. 1933 fand die letzte Sitzung des preußischen Landtags vor dessen Auflösung durch die Nationalsozialisten statt, WAGNER a.a.O., S. 168f.

27 Siehe dazu unten bei Anm.66.

28 HUDEMANN (wie Anm. 1), S. 85

29 Zum Ganzen MOHR (wie Anm. 9), S. 169. Die Ergebnisse der Volksabstimmung in den einzelnen Wahlbezirken sind abgedruckt bei KLAAS: Verfassung für Rheinland-Pfalz. Entstehungsstufen und Beratungen (wie Anm. 1), S. 47–51.

30 Wie vorige Anm.

## 2. Konzeption und Inhalt der Verfassung

Auch wenn sich Süsterhenns Verfassungsentwurf in den der Volksabstimmung vorangegangenen Beratungen keineswegs in allen Punkten durchzusetzen vermochte, zum Teil sogar entscheidende Modifikationen erfuhr, sind Konzeption und Inhalt der am 18. Mai vom Volk angenommenen Verfassung in weitem Umfang von den Ideen dieses Entwurfs und d.h. insbesondere von den verfassungspolitischen Vorstellungen Süsterhenns geprägt.<sup>31</sup>

### a. Naturrechtliche Grundlegung der Landesverfassung

Die Landesverfassung versteht sich als Gegenentwurf zum nationalsozialistischen Gewalt- und Unrechtsstaat und setzt diesem Regime eine auf die christliche Naturrechtslehre gestützte Verfassungsordnung entgegen. Unter dem Eindruck der vom und im nationalsozialistischen Staat begangenen Verbrechen erlebte das Naturrecht in den Nachkriegsjahren allgemein eine Renaissance.<sup>32</sup> Man machte den Rechtspositivismus dafür verantwortlich, dass es zu den Unrechtstaten und Verbrechen durch den Staat und seine Organe gekommen war,<sup>33</sup> weil aus der Sicht des Rechtspositivismus sich das, was als Recht zu gelten hatte, allein nach den vom Staat formell ordnungsgemäß erlassenen Gesetzen bestimmte und nicht nach einer über den Gesetzen stehenden Werteordnung.<sup>34</sup> Dem wollte man mit einer Rückbesinnung auf die überpositive Rechtsordnung des Naturrechts entgegentreten und so einen Rückfall in die nationalsozialistische Barbarei verhindern. Man

---

31 So auch HUDEMANN (wie Anm. 1), S. 76. Zu Süsterhenns verfassungspolitischen Vorstellungen siehe HENNIG, (wie Anm. 1), Rn. 49–57; eingehend ferner MATHY, Freiheit und Würde (wie Anm. 13), S. 198–202 sowie VON HEHL (wie Anm. 9), S. 123–156.

32 Hierzu Lena FOLJANTY: Art. Naturrechtsrenaissance. In: Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte (HRG), hrsg. v. Albrecht CORDES [u. a.], 2. Auflage, Bd. 3, Berlin 2016, Sp. 1868–1871; eingehend DIES.: Recht oder Gesetz. Juristische Identität und Autorität in den Naturrechtsdebatten der Nachkriegszeit (Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts, Bd. 73). Tübingen 2013; siehe ferner Arndt KÜNNECKE: Die Naturrechtsrenaissance in Deutschland nach 1945 in ihrem Historischen Kontext – Mehr als nur eine Rechtsphilosophische Randnotiz? In: RphZ. Rechtsphilosophie. Zeitschrift für Grundlagen des Rechts 2015, S. 84–105, online: [https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/2364-1355-2015-1-84.pdf?download\\_full\\_pdf=1](https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/2364-1355-2015-1-84.pdf?download_full_pdf=1) (aufgesucht: 28.7.2022); Thomas WÜRTEMBERGER: Wege zum Naturrecht in Deutschland. 1946–1949. In: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 38 (1949), 98–138.

33 Wegweisend Gustav RADBRUCH: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht. In: Süddeutsche Juristen Zeitung (SJZ) 1946, S. 105–108, Neuabdruck in: DERS. Gesamtausgabe. Rechtsphilosophie, Bd. III, 8. Aufl., hrsg. v. Arthur KAUFMANN. Heidelberg 1990, S. 83–93; ferner Hermann WEINKAUFF, Die deutsche Justiz und der Nationalsozialismus. Stuttgart 1968 (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, Bd. 16/I).

34 Zum Rechtspositivismus E. KAUFMANN: Art. Rechtspositivismus. In: Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte, 1. Aufl., Bd. 4, Berlin 1990, Sp. 321–335.

weiß heute, dass sich die These, der Rechtspositivismus sei für das nationalsozialistische Unrecht verantwortlich, nicht halten lässt.<sup>35</sup> Viele Zeitgenossen und nicht zuletzt auch Adolf Susterhenn<sup>36</sup> sahen dies aber anders und im Rückgriff auf das Naturrecht den notwendigen Neuanfang<sup>37</sup>.

Auch wenn der Rückgriff auf das Naturrecht also durchaus im Zug der Zeit lag, stellt die rheinland-pfälzische Verfassung im Reigen der Nachkriegsverfassungen eine Besonderheit dar; denn in keiner der anderen Verfassungen, einschließlich des Grundgesetzes, hat das Naturrecht einen so deutlichen Niederschlag gefunden, wie in der rheinland-pfälzischen.<sup>38</sup> Dabei knüpft sie nicht an die frühneuzeitliche säkulare Naturrechtsvorstellung an, sondern greift vielmehr auf die christliche, auf Thomas von Aquin (1225–1274) zurückgehende mittelalterliche Naturrechtslehre zurück, die im 19. Jahrhundert in der katholischen Theologie und Soziallehre durch die Neuscholastik wieder aufgegriffen worden war.<sup>39</sup> Die frühneuzeitliche säkularisierte Naturrechtslehre lehnte Susterhenn dagegen ebenso wie den Rationalismus und die Aufklärungsphilosophie vehement ab, da sie nach seiner (streng-katholischen konservativen) Ansicht letztendlich zu einem übersteigerten Indivi-

---

35 Manfred WALTHER: Hat der juristische Positivismus die deutschen Juristen wehrlos gemacht? In: *Kritische Justiz*, 21 (1988), S. 263–280; Dieter DEISEROTH: War der Positivismus schuld? Anmerkungen zum Thema Juristen und NS-Regime achtzig Jahre nach dem 30. Januar 1933. In: *Betrifft Justiz*, Nr. 113, März 2013, S. 5–10; Taner AYDIN: Gustav Radbruch, Hans Kelsen und der Nationalsozialismus (Studien zu Rechtsphilosophie und Rechtstheorie, Bd. 77). Baden-Baden 2020, S. 228–260, hier insbes. S. 259 f.; E. KAUFMANN (wie Anm. 34), Sp. 329 f.

36 Adolf SÜSTERHENN: Zur Verfassung von Rheinland-Pfalz [April 1947]. Nachdruck in: *DERS.: Schriften zum Natur-, Staats- und Verfassungsrecht*, hrsg. v. Peter BUCHER. Mainz 1991, S. 28–145, hier S. 119; *DERS.: Naturrecht und Verfassungsgesetzgebung*. In: *Kölnische Rundschau* Nr. 93 vom 28. November 1947. Nachdruck in: *DERS. Schriften*, S. 174–177; *DERS. Die naturrechtlichen Grundlagen der internationalen Zusammenarbeit* (Schriftenreihe der Europäischen Akademie, Heft 3). Wiesbaden 1949. Nachdruck in: *DERS.: Schriften*, S. 315–334, hier S. 315 f. Siehe auch SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 11–26, hier S. 19 f.

37 Wie Anm. 32.

38 So schon Hellmut Georg ISELE: Naturrechtsgedanken in der Verfassung für Rheinland-Pfalz. In: *Kultur im rheinischen Raum. Festschrift für Christian Eckert*. Mainz 1949, S. 181–184, hier S. 181. Zur naturrechtlichen Grundlegung der Verfassung siehe auch BAUMGART: Voraussetzungen und Wesen (wie Anm. 1), S. 1–32, hier S. 24–27; Mohr (wie Anm. 9), S. 52–56.

39 Adolf SÜSTERHENN: Naturrecht und Politik. In: *Rheinischer Merkur* Nr. 15 vom 3. Mai 1947. Nachdruck in: *DERS.: Schriften* (wie Anm. 36), S. 113–116; *DERS. Zur Verfassung von Rheinland-Pfalz* (wie Anm. 36), S. 119–122; *DERS.: Naturrecht und Verfassungsgesetzgebung* (wie Anm. 36); *DERS.: Die naturrechtlichen Grundlagen* (wie Anm. 36), 316–320; *DERS.: Einführung*. In: *DERS. / VINZENZ RÜFNER: Wir Christen und die Erneuerung des staatlichen Lebens [...]*, Bamberg 1948, S. 9–38, hier S. 21–27. Siehe ferner *DERS.*, Gibt es eine christliche Politik? In: *Rheinischer Merkur* Nr. 2 vom 6. Januar 1951. Nachdruck in: *DERS.: Schriften* (wie Anm. 36), S. 377–381; SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 20–24; ISELE (wie Anm. 38). Zur neuscholastischen Naturrechtslehre Friedo RICKEN: Art. Naturrecht I. In: *Theologische Realenzyklopädie*, hrsg. v. Gerhard KRAUSE [u. a.], Bd. 24. Berlin [u. a.] 1994, S. 132–153, hier S. 147–149;

dualismus und Liberalismus und zur Überbetonung der Macht des Parlaments und der Staatsautorität geführt hatten, worin er den Grund für den Rechtspositivismus sah. Liberalismus, Bolschewismus, Faschismus und Nationalsozialismus waren aus seiner Sicht die Gründe des Staatstotalitarismus im 20. Jahrhundert.<sup>40</sup> Seine Einstellung hinderte ihn allerdings nicht, die Freiheitsrechte, die ihre Wurzel im säkularen Natur- und Vernunftrecht haben und seit der französischen Revolution vom liberalen Bürgertum eingefordert wurden, selbstverständlich in den Grundrechtskatalog der Landesverfassung aufzunehmen. Aus seiner – mit deutlichen Fragezeichen zu versehenen – Sicht waren sie nämlich letztlich ebenfalls der christlichen Naturrechtslehre zu verdanken und bereits in dieser angelegt.<sup>41</sup>

Die Anknüpfung an die christliche Naturrechtslehre wird gleich im Vorspruch der Verfassung deutlich. Während nach dem säkularisierten Naturrecht der Staat durch einen oder mehrere Vertragsschlüsse zustande kommt, zu denen die Menschen von der Vernunft veranlasst werden, beruft sich der Vorspruch der Landesverfassung auf „Gott als den Ursprung des Rechts und den Schöpfer aller menschlichen Gemeinschaft“. Im Anschluss werden als grundlegende Ziele der Verfassung formuliert, „die Freiheit und Würde des Menschen zu sichern, das Gemeinschaftsleben nach dem Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit zu ordnen, den wirtschaftlichen Fortschritt aller zu fördern und ein neues demokratisches Deutschland als lebendiges Glied der Völkergemeinschaft zu formen [...]“.

Weder das Recht noch der Staat sind danach also Menschenwerk, sondern – da aus der von Gott geschaffenen Natur des Menschen folgend – Teil des göttlichen Schöpfungsplans. Recht und Staat sind also sowohl dem Menschen als auch der staatlichen Gemeinschaft vorgegeben und damit menschlicher wie staatlicher Willkür entzogen.<sup>42</sup> Der Mensch als ein mit Vernunft begabtes Geschöpf Gottes ist seiner Natur nach zwar eine eigenständige Person, zugleich aber eben von Natur aus auch Mitglied verschiedener Gemeinschaften. Deren Zusammenleben wird durch das der Natur des Menschen und der einzelnen Gemeinschaften entsprechende Naturrecht bestimmt. Aufgabe der Verfassung ist es deshalb eine die-

---

40 Süsterhenn: Einführung (wie Anm. 39), S. 16–21; DERS.: Naturrecht und Steuerstreik [7. Februar 1950]. In: DERS.: Schriften (wie Anm. 36), S. 334–337, hier S. 335; SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 21–23. Siehe ferner die oben in Anm. 36 angegebenen Aufsätze Süsterhenns.

41 SÜSTERHENN: Einführung (wie Anm. 39), S. 29 f.; DERS. Die Grundrechte [3. September 1946]. In: DERS.: Schriften (wie Anm. 36), S. 52–55, hier S. 52 f.; SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 66 f.

42 SÜSTERHENN: Zur Verfassung von Rheinland-Pfalz (wie Anm. 36), S. 120 f.; DERS.: Naturrecht und Verfassungsgesetzgebung (wie Anm. 36), S. 175; DERS. Die naturrechtlichen Grundlagen (wie Anm. 36), S. 317–322; DERS. Einführung (wie Anm. 36), S. 12–14, S. 16–18; SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 62 f.

sem Menschenbild entsprechende Ordnung des Staatswesens zu schaffen.<sup>43</sup> Der Vorspruch gibt dementsprechend der Verfassung Werte und Ziele vor, an denen sich der Staat und das politische Leben auszurichten haben. An erster Stelle steht die Sicherung der Freiheit und Würde des Menschen. Sie ist oberste Aufgabe des Staats, der Staat ist also für den Menschen und nicht der Mensch für den Staat da.<sup>44</sup> Da der Mensch aber eben nicht nur Individuum, sondern auch ein Gemeinschaftswesen ist, hat der Staat auch für ein sozial gerechtes Gemeinschaftsleben zu sorgen und deshalb den wirtschaftlichen Fortschritt aller zu fördern.<sup>45</sup> Die dem Menschen von der Natur vorgegebene Bildung von Gemeinschaften endet nicht mit der staatlichen Gemeinschaft, auch Staaten können vielmehr Gemeinschaften bilden – etwa als Staatenbund oder Bundesstaat – und zusammen bilden sie die Völkergemeinschaft, die naturrechtlich gleichfalls auf ein vernunftbestimmtes, am Naturrecht orientiertes, grundsätzlich friedliches Zusammenleben ausgerichtet ist.<sup>46</sup> Im Vorspruch wird dem Land Rheinland-Pfalz dementsprechend sowohl aufgegeben, auf ein neues demokratisches Deutschland hinzuwirken, als dessen Teil das Land also gleich am Beginn der Verfassung gesehen wird, als auch daran mitzuwirken, dieses demokratische Deutschland zu einem lebendigen Glied der Völkergemeinschaft zu machen. Das Land wird damit zugleich auf die Demokratie als die Staatsform verpflichtet, die dem Menschen als einem von Natur freien, zugleich aber auf ein Leben in Gemeinschaften ausgerichteten Wesen am besten entspricht.

Die naturrechtliche Grundlegung der Verfassung hat sich des Weiteren in ihrem Aufbau niedergeschlagen. Wie schon der Entwurf Süsterhenns und Biesens<sup>47</sup> besteht sie aus zwei „Hauptteilen“. Der erste widmet sich den Grundrechten, im zweiten folgt die Regelung der Staatsorganisation. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass die Landesverfassung damit bewusst vom Aufbau der Weimarer Reichsverfassung abweicht,<sup>48</sup> die die Grundrechte erst an ihrem Ende regelte, und dass sie damit unter dem Eindruck des nationalsozialistischen Unrechts die richtunggebende Bedeutung der Grundrechte als Maßstab jeglichen staatlichen Handelns zum Ausdruck bringt. Der mit den Grundrechten beginnende Aufbau der Verfassung ist aber eben auch dem naturrechtlichen Denken geschuldet: Wie

---

43 SÜSTERHENN: Zur Verfassung von Rheinland-Pfalz (wie Anm. 36), S. 120 f.; DERS.: Naturrecht und Verfassungsgesetzgebung (wie Anm. 36), S. 175; DERS. Die naturrechtlichen Grundlagen (wie Anm. 36), S. 319 f.; DERS. Einführung (wie Anm. 36), S. 15 f.; SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 68 f.

44 SÜSTERHENN: Einführung (wie Anm. 36), S. 24

45 SÜSTERHENN: Zur Verfassung von Rheinland-Pfalz (wie Anm. 36), S. 120 f.; DERS. Die naturrechtlichen Grundlagen (wie Anm. 36), S. 319–323; DERS. Einführung (wie Anm. 36), S. 15 f., 24 f.; SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 67–69.

46 SÜSTERHENN: Die naturrechtlichen Grundlagen (wie Anm. 36), S. 323–334.

47 Siehe oben Anm. 14.

48 HENNIG (wie Anm. 1), Rn. 55.

im Vorspruch ist der Mensch als Individuum der Ausgangspunkt, sodass seine individuellen Rechte auch an den Anfang der Verfassungsordnung gehören. Da der Mensch aber zugleich ein Gemeinschaftswesen ist, werden in der Folge einzelne menschliche Gemeinschaften behandelt, im Grundrechtsteil beginnend mit Ehe und Familie, über Kirchen und Religionsgemeinschaften, Kommunen und kommunalen Verbände, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände bis hin zum Staat und dessen Organisation im zweiten Teil der Verfassung.<sup>49</sup> Für Süsterhenn bringt der Aufbau zugleich das Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck: Für den Naturrechtler – so Süsterhenn – darf der Staat stets erst tätig werden, wenn und soweit die Einzelperson oder die kleineren Gemeinschaften nicht in der Lage sind, eine im Interesse des Gemeinwohls liegende Aufgabe zu erfüllen, ein Gedanke, der auch von der christlichen Soziallehre vertreten wurde.<sup>50</sup>

Das Naturrechtsdenken tritt des Weiteren in einer Reihe von Artikeln des Grundrechtsteils zutage. Dabei geht es jeweils darum, bestimmte Individualrechte und Institutionen als von der Natur dem Staat vorgegeben auszuweisen, die als solche von ihm zu respektieren und zu schützen sind. Ausgangspunkt der Grundrechtsbestimmungen ist die Freiheit des Menschen („Der Mensch ist frei.“), d.h. sein „natürliches Recht“ auf freie Entwicklung seiner Persönlichkeit im Rahmen des Sittengesetzes. Sie wird in Art. 1 zur Richtschnur allen staatlichen Handelns erklärt. Der Staat hat diese Freiheit zu schützen und zugleich das Wohlergehen jedes einzelnen, aber auch das der innerstaatlichen Gemeinschaften durch die Verwirklichung des Gemeinwohls zu fördern (Art. 1 Abs. 2). Die staatlichen Rechte und Pflichten haben denn auch ihren Grund und ihre Grenze in den naturrechtlich bestimmten Erfordernissen des Gemeinwohls (Art. 2 Abs. 3). Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung sind zur Wahrung dieser Grundsätze verpflichtet (Art. 1 Abs. 4). Damit ist von vornherein klargestellt, dass es sich bei den in Art. 1 formulierten Grundsätzen und den aus ihnen resultierenden weiteren Grundrech-

---

49 Einen ähnlichen Aufbau kennt übrigens bezeichnenderweise das preußische Allgemeine Landrecht von 1794, eine der Naturrechtskodifikationen am Ende der Naturrechtsepoche. Es ist zwar keine Verfassung und kennt keine Grundrechte, regelt aber zunächst die Rechtbeziehungen des Bürgers als Einzelwesen, um dann seine Rechte und Pflichten in den unterschiedlichen Gemeinschaften bis hinauf zum Staat zu behandeln. Siehe Adolf LAUFS: Rechtsentwicklungen in Deutschland. 5. Aufl. Berlin/New York 1996, S. 173 f. Jörn ECKERT: Art. Allgemeines Landrecht (Preußen). In: Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte (HRG), 2. Aufl., Bd. 1, Berlin 2008, Sp.155–162.

50 SÜSTERHENN: Naturrecht und Politik (wie Anm. 36), S. 115 f.; DERS.: Vom Geist der Verfassung. In: Rheinischer Merkur Nr. 5 vom 1. Februar 1947. Nachdruck in: DERS.: Schriften (wie Anm. 36), S. 90–95, hier S. 92. Siehe auch PIUS XI.: Enzyklika Quadragesimo anno, 1931. Teilweise abgedruckt in: SÜSTERHENN/RÜFNER (wie Anm. 39), S. 87–89. Zum Subsidiaritätsprinzip ferner Alois BAUMGARTNER: Art. Subsidiarität in: Lexikon für Theologie und Kirche, hrsg. v. Walter KASPER [u. a.], Freiburg [u. a.] Sonderausgabe 2009, Bd. 9, Sp 1076 f. Zur Katholischen Soziallehre, Walter KERBER: Art. Katholische Soziallehre. Ebd., Bd. 5, Sp. 1362–1365.

ten nicht nur um Programmsätze, sondern um geltendes, die Staatsgewalt bindendes Recht handelt.<sup>51</sup>

Die nächste Regelung, die explizit auf das Naturrecht Bezug nahm, war ursprünglich der inzwischen geänderte Art. 23 Abs. 1. In der Fassung von 1947 griff Art. 23 Abs. 1 einen traditionellen Topos der Naturrechtslehre<sup>52</sup> auf, indem er „Ehe und Familie“ als „die naturgegebene Grundlage der menschlichen Gesellschaft“ bezeichnete und sie als Gemeinschaften natürlichen Rechts dem besonderen Schutz des Staates unterstellte.<sup>53</sup> In Art. 25 Abs. 1 Satz 1 hieß und heißt es dann – ebenfalls im Sinne der klassischen Naturrechtslehre – weiter: „Die Eltern haben das natürliche Recht und die oberste Pflicht, ihre Kinder zur leiblichen, sittlichen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit zu erziehen.“ Staat und Gemeinden haben sie dabei zu überwachen und zu unterstützen (Art. 23 Abs. 1 Satz 2). Das „natürliche Recht der Eltern, über die Erziehung ihrer Kinder zu bestimmen“ wird dann in Art. 27 noch einmal aufgegriffen und zur „Grundlage für die Gestaltung des Schulwesens“ erklärt.

Nicht durchgesetzt hat sich letztendlich der Vorschlag Süsterhenns, auch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde in der Verfassung als natürliches, nicht vom Staat abgeleitetes und deshalb ihnen auch nicht entziehbares Recht zu bezeichnen. Der Verfassungsausschuss der gemischten Kommission hatte eine entsprechende Bestimmung noch akzeptiert.<sup>54</sup> Der Verfassungsausschuss der Beratenden Landesversammlung folgte dem jedoch nicht und sprach in der Vorläufernorm des Art. 49 Abs. 1 den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht zu, ohne es als natürliches Recht zu bezeichnen. Dies hinderte Süsterhenn aber nicht, in seinem Kommentar zur Verfassung daran festzuhalten, dass es sich bei dem Selbstverwaltungsrecht um ein natürliches vom Staat nicht abgeleitetes Recht und eine Konsequenz des Subsidiaritätsprinzips handele. Dieses natürliche Recht ergebe sich

---

51 Siehe hierzu auch unten bei Anm. 86

52 Die durch Ehe begründete Familie gilt seit jeher in der Naturrechtslehre als Keimzelle der bürgerlichen Gesellschaft und des Staates.

53 Der ursprüngliche Verfassungstext in: SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 32 sowie online unter <http://www.verfassungen.de/rlp/verf47-i.htm> (aufgesucht: 28.07.2022). Art. 23 Abs. 1 lautet in der ursprünglichen Fassung: „Ehe und Familie sind die naturgebundene Grundlage der menschlichen Gesellschaft. Als Gemeinschaften eigenen natürlichen Rechts stehen sie unter dem besonderen Schutz des Staates.“ Die geltende Fassung des Art. 23 Abs. 1 lautet: „Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung.“

54 SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), 218; Synoptische Zusammenstellung der Verfassungsentwürfe<sup>17</sup> bei KLAAS (Bearb.): Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (wie Anm. 1), S. 355–509, hier S. 392 f. Der Text des Art. 53 Abs. 1 und 2 des Vorentwurfs lautete: „[I] Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben ein natürliches Recht auf Selbstverwaltung. [II] Das Selbstverwaltungsrecht ist nicht vom Staat abgeleitet und kann daher auch nicht vom Staat entzogen werden.“

schon aus dem dem staatlichen Aufbau zugrunde gelegten Subsidiaritätsprinzip und nur diese Auffassung entspreche der natürlichen Ordnung aller menschlichen Gemeinschaft.<sup>55</sup> In der Tat heißt es im Art. 49 Abs. 1 in deutlichem Anklang an das Subsidiaritätsprinzip noch heute: „Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen werden.“

Als ein natürliches und damit nicht vom Staat abgeleitetes Recht ist in der Verfassung nicht zuletzt das Eigentum ausgewiesen. Nach Art. 60 Abs. 1 ist das Eigentum „ein Naturrecht“ und wird „vom Staat gewährleistet“. Die Regelung findet sich zwar nicht im Kreis der eigentlichen Freiheitsrechte, sondern bei den Bestimmungen zur Wirtschafts- und Sozialordnung. Das ändert aber nichts daran, dass das Eigentum auch nach der der rheinland-pfälzischen Verfassung zugrundeliegenden Auffassung als wesentliche Garantie der Freiheit des Individuums und der Familie anzusehen und deshalb vom Staat sowohl als subjektives Recht als auch als Rechtsinstitut zu gewährleisten ist.<sup>56</sup> Der Standort im Kreis der Regelungen zur Wirtschafts- und Sozialordnung soll auf der anderen Seite die soziale Gebundenheit des Eigentums unterstreichen, die auch in Art. 60 Abs. 2 zum Ausdruck gebracht ist: „Eigentum verpflichtet gegenüber dem Volk. Sein Gebrauch darf nicht dem Gemeinwohl zuwiderlaufen.“ Aus Gründen des Gemeinwohls, aber nur auf gesetzlicher Grundlage und gegen Entschädigung, kann es beschränkt oder entzogen werden (Art. 60 Abs. 3 und 4). Verstaatlichungen von Unternehmen sind möglich, wenn Unternehmen der Schlüsselindustrie ohne Gefährdung des Gemeinwohls nicht in privater Hand bleiben können oder die Nutzung monopolartiger Unternehmungen dem Gemeinwohl widerspricht (Art. 61 Abs. 1 und 2). Die Betonung der Bedeutung des Eigentums als Garant der individuellen Freiheit einerseits und seiner sozialen Gebundenheit andererseits entspricht der katholischen Soziallehre, wie sie Leo XIII. 1891 in seiner Enzyklika „Rerum Novarum“ entwickelt hatte.<sup>57</sup> Die Verortung des Eigentums in das Naturrecht entspricht demgegenüber keineswegs der Auffassung aller Naturrechtler. Viele, darunter bezeichnenderweise Thomas von Aquin, rechneten das Eigentum eben nicht dem Naturrecht, sondern dem gesetzten Recht zu, hielten es aber für eine vernunftbegründete Einrichtung und

---

55 SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 219; siehe ferner SÜSTERHENN: Zur Verfassung von Rheinland-Pfalz (wie Anm. 36), S. 132 f.

56 SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 252 f.; Nadja BRAUN BINDER: Art. 60. In: BROCKER/DROEGE/JUTZI (wie Anm. 1), Rn. 1.

57 Johannes SCHASCHING: Art. Rerum Novarum. In: Lexikon für Theologie und Kirche (wie Anm. 50), Bd. 8, Sp. 1118 f.; Joachim WIEMEYER: Art. Eigentum. III. Theologisch-ethisch. In: ebd., Bd. 3, Sp. 532–534, hier Sp. 533 f.

deshalb für mit dem Naturrecht vereinbar.<sup>58</sup> Die Auffassung, dass das Eigentum ein natürliches Recht ist, geht auf John Locke (1632–1704) zurück<sup>59</sup> und liegt nach dem Vorbild der Virginia Bill of Rights von 1776 (Art. 1) und der französischen Erklärung der Menschenrechte von 1789 (Art. 17) zahlreichen Verfassungen zugrunde.

Eine weitere deutliche Reminiszenz an das Naturrecht ist darin zu sehen, dass die Landesverfassung nicht nur von den Rechten, sondern auch von den Pflichten des Einzelnen spricht. Schon die großen Naturrechtssysteme des 17. und 18. Jahrhunderts legten den Bürgern in erster Linie Pflichten auf, die sich aus der Eigenschaft des Menschen ergaben, sich zu Gemeinschaften zusammenschließen.<sup>60</sup> Auch die in der Landesverfassung in den Artt. 20, 21 und 22 angesprochenen öffentlichen Pflichten haben ihren Grund letztlich darin, dass sich aus dem der menschlichen Natur entsprechenden Leben in Gemeinschaft die Pflicht jedes Einzelnen ergibt, für ein gedeihliches, friedvolles Gemeinschaftsleben zu sorgen und dem Gemeinwohl zu dienen. Sie markieren damit zugleich bestimmte Grenzen der durch die Grundrechte gewährten Freiheiten und sind nicht zuletzt deshalb in die Verfassung aufgenommen worden<sup>61</sup> Art. 20 verpflichtet jeden Bürger deshalb zur Staats-, Verfassungs- und Gesetzestreue und dazu, seine körperlichen und geistigen Kräfte so einzusetzen, wie es dem Gemeinwohl entspricht. Art. 21 legt ihm die Pflicht auf, Ehrenämter und nach Maßgabe der Gesetze persönliche Dienste für Staat und Gemeinde zu übernehmen und Art. 22 verpflichtet jedermann, bei Unglücksfällen und besonderen Notständen nach Maßgabe der Gesetze Nothilfe zu leisten.

Je nach Standpunkt ließ sich aufgrund des Naturrechts letztendlich auch die Todesstrafe verteidigen. Sie stieß zwar vereinzelt bei Naturrechtlern auf Ablehnung,<sup>62</sup>

---

58 WIEMEYER (wie Anm. 57), Sp. 532 f.; Friedrich BEUTTER: Zur naturrechtlichen Argumentation in der Eigentumslehre. In: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften (JCSW) 11 (1970), S. 91–107, hier bes. S. 96 f., online verfügbar unter: <file:///D:/Users/Administrator/Downloads/876-Artikeltext-1773-1-10-20130808-3.pdf> (aufgesucht: 28.07.2022).

59 WIEMEYER (wie Anm. 57), Sp. 533; BEUTTER (wie Anm. 58), S. 99 f.

60 Wolfgang KERSTING: Art. Pflichtenlehre. In: Historisches Wörterbuch der Philosophie. Hrsg v. Joachim RITTER / Karlfried GRÜNDER [u. a.], Sonderausgabe 2019, Bd. 7, Sp. 456–458, hier S. 456 f.

61 SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 135. Danach hat sich der Verfassungsgeber zur Betonung der in Art. 20 genannten Pflichten veranlasst gesehen, „weil die Verfassung in der Positivierung der Grundrechte in den Artt. 1–19 so weit gegangen ist, dass die gemeinschafts- und sozialgebundene Stellung des Einzelnen sinnfällig durch eine grundsätzliche Bestimmung über die Grundpflichten zum Ausdruck zu bringen sei.“

62 So etwa Cesare Beccaria (1713–1794) in seinem berühmten Werk „Dei delitti e delle pene“ (Vom Verbrechen und dessen Bestrafung) von 1764 mit der Begründung, der Mensch habe im Naturzustand nicht das Recht, sich selbst zu töten und könne deshalb dem Staat ein solches Recht in dem zur Staatsgründung erforderlichen Vertrag nicht übertragen, vgl. Günter JEROUSCHECK:

wurde aber von der Mehrheit der Naturrechtler, darunter auch Vertreter der christlichen Naturrechtslehre, akzeptiert und gerechtfertigt.<sup>63</sup> Auch Süsterhenn und mit ihm die Mehrheit in den die Verfassung erarbeitenden Gremien befürworteten die Beibehaltung der Todesstrafe, während sich die SPD dagegen aussprach.<sup>64</sup> In der endgültigen Fassung erklärte Art. 3 Abs. 1 der Verfassung das Leben des Menschen für unantastbar und bestimmte dann, dass es nur auf Grund des Gesetzes als Strafe für schwerste Verbrechen gegen Leib und Leben durch richterliches Urteil für verwirkt erklärt werden könne. Man glaubte damit einer überbordenden Anwendung der Todesstrafe wie im Nationalsozialismus hinreichende Schranken gesetzt zu haben. Die Bestimmung ist zwei Jahre später mit Inkrafttreten des Grundgesetzes obsolet geworden, das die Todesstrafe in Art. 102 für abgeschafft erklärt.

## b. Weitere Grundzüge der Verfassung

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Regelungen zur Schulfrage besonders umstritten waren<sup>65</sup> und deshalb darüber in der Volksabstimmung gesondert abgestimmt wurde. Nach den umstrittenen Regelungen konnten die El-

---

Art. Beccaria, Cesare (1713–1738). In: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte (HRG). 2. Aufl. Bd. 1. Berlin 2008, Sp. 492–494. Moritz HEEPE: Todesstrafe und natürliche Individualrechte in der Rechtsphilosophie der europäischen Aufklärung vor Kant. In: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 94 (2008), S. 169–187, hier 182–185; Im Gegensatz zu Beccaria spricht Josef von Sonnenfels (1733–1817) dem Staat ein Recht zur Todesstrafe zu, will sie aber auf Ausnahmefälle beschränken, da die Bestrafung zu lange dauernder öffentlicher Arbeit abschreckender sei; Hagen HOF: Art. Josef von Sonnenfels. In: Gerd KLEINHEYER / Jan SCHRÖDER: Deutsche und Europäische Juristen aus neun Jahrhunderten. 6. Aufl. Tübingen 2017, S. 406–419.

63 Zur neuzeitlichen Naturrechtslehre HEEPE (wie Anm. 62), S. 169–184. Zu Thomas von Aquin Paul ALTHAUS: Die Todesstrafe als Problem der christlichen Ethik (Sitzungsberichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften. Philosophisch-Historische Klasse, 1955 Heft 2), München 1955, S. 4 f.

64 Im Entwurf Süsterhenns und Biestens lautete Art. 3 Abs. 1: „Das Leben des Menschen ist unantastbar. Es kann nur auf Grund des Gesetzes als Strafe für schwerste schuldhaftige Verletzungen der Gemeinschaftsordnung durch richterliches Urteil für verwirkt erklärt werden.“ Im Vorentwurf der Gemischten Kommission lautet der Satz 2 dann: „Es kann nur auf Grund des Gesetzes als Strafe für schwerste Verbrechen gegen Leib und Leben durch richterliches Urteil verwirkt werden.“ Dies bedeutete eine Einschränkung gegenüber dem Vorschlag Süsterhenns. Siehe KLAAS (Bearb.): Entstehung der Verfassung (wie Anm. 1), S. 83. Bei der 1. Lesung im Verfassungsausschuss der Beratenden Landesversammlung wurde von der SPD vorgeschlagen, den zweiten Satz des Art. 3 Abs. 1 zu streichen. Bei den weiteren Beratungen setzte sich aber die o. a. Fassung durch. Die SPD schlug dann in der Schlussabstimmung der beratenden Landesversammlung erneut vor, den Satz 2 zu streichen. Auch dieser Vorschlag wurde mehrheitlich abgelehnt. KLAAS, ebd., S. 159, 169, 224, 238, 299, S. 343 und die synoptische Zusammenstellung der Verfassungsentwürfe zu Art. 3, ebd., S. 360 f.

65 KLAAS (Bearb.): Entstehung der Verfassung (wie Anm. 1), S. 181–184 (Gegenentwurf SPD), 185–186 (Gegenentwurf KPD); Beratungen S. 225, 238 f., 257 f., 263, 269 f., 277–294, Synopse der Verfassungsentwürfe, ebd., S. 376–387.

tern wählen, ob sie ihr Kind auf eine Bekenntnis- oder auf eine Simultanschule schickten. Die Bekenntnisschulen wurden jeweils von Kindern derselben Konfession besucht. Die Lehrer gehörten gleichfalls demselben Bekenntnis an. Auf Simultanschulen wurden dagegen die Kinder unabhängig von ihrer Konfession oder Religionszugehörigkeit unterrichtet. Süsterhenn und die CDU gaben der Bekenntnisschule den Vorzug. Durch sie sollte die Einheit von Religion und Erziehung gewährleistet werden, weil gerade die religiösen Kräfte die wertvollsten Erziehungsfaktoren für junge Menschen seien.<sup>66</sup>

Das Verhältnis zwischen Staat, Kirchen und Religionsgemeinschaften (Artt. 41–48) ist nach dem Konkordatsprinzip geregelt: Sie stehen einander in ihren Bereichen selbständig, aber loyal gegenüber. Die Kirchen und Religionsgemeinschaften sollen als religiöse, sittliche Ordnungsmacht in den Staat hineinwirken und ihn bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützen, der Staat sie im Gegenzug schützen und sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkennen. Das der Eigenständigkeit der Institutionen entsprechende Verständigungsmittel ist das Konkordat, die vertraglich getroffene Vereinbarung.<sup>67</sup>

Die Bestimmungen über die Staatsorganisation beginnen in Fortführung des Vorspruchs mit der Einordnung des Landes Rheinland-Pfalz in den (künftigen) deutschen Gesamtstaat und der Festlegung auf das Demokratie- und Sozialstaatsprinzip, indem Rheinland-Pfalz in Art. 74 Abs. 1 zu einem demokratischen und sozialen Gliedstaat Deutschlands erklärt wird. Der Entwurf Süsterhenns und Biestens hatte eine derartige Aussage des Landes noch nicht getroffen und auch in den späteren Verhandlungen hatte sich Süsterhenn wegen des „außenpolitischen Charakters“ der Frage zunächst dagegen ausgesprochen.<sup>68</sup> Auf Forderungen, die in kirchlichen Kreisen und dann auch zunehmend in der Öffentlichkeit laut wurden, nahm dann aber

---

66 SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 151–158, hier bes. S. 154; Adolf SÜSTERHENN: Demokratie und Schulrecht. In: Rheinischer Merkur Nr. 74 vom 26. November 1946. Nachdruck in: DERS.: Schriften (wie Anm. 36), S. 78–81, DERS.: Elternrecht oder Staatszwang. In: Neuer Mainzer Anzeiger Nr. 35 vom 18. April 1947. Nachdruck in: DERS.: Schriften (wie Anm. 36), S. 102–105, DERS.: Zur Verfassung von Rheinland-Pfalz (wie Anm. 34), S. 125–130. Zu den Debattenbeiträgen von Seiten der CDU siehe KLAAS (Bearb.): Entstehung der Verfassung (wie Anm. 1), S. 225, 238 f., 269 f., 277–281, 291–294.

67 Zum Ganzen SÜSTERHENN, Zur Verfassung von Rheinland-Pfalz (wie Anm. 34), S. 130–132; SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 186–194. Vorbild waren vor allem die Artt. 137–141 der Weimarer Reichsverfassung. Siehe ferner Adolf SÜSTERHENN: Kirche und Staat in: Rheinischer Merkur Nr. 71 vom 15. November 1946. Nachdruck in: DERS. Schriften (wie Anm. 36), S. 71–74. Hinsichtlich des Grundgesetzes DERS. Kirche und Staat im neuen Deutschland [9. Februar 1949]. Nachdruck in: ebd., S. 253–257; DERS., Schwere Entscheidung. In: Rheinischer Merkur Nr. 7 vom 12. Februar 1949, Nachdruck in: ebd., 257–262; DERS. Kirche und Staat [20. August 1949]. In: ebd., S. 276–279.

68 HEYEN (wie Anm. 1), S. 88, 107 f.

der Verfassungsausschuss der Beratenden Landesversammlung eine entsprechende Änderung des Verfassungsentwurfs vor.<sup>69</sup> Das Grundgesetz greift später die Formulierung auf und erklärt korrespondierend zu Art. 74 Abs. 1 der Landesverfassung in Art. 20 Abs. 1 GG die Bundesrepublik Deutschland zu einem demokratischen und sozialen Bundesstaat. Es wurde bereits darauf verwiesen, dass die französische Politik die Frage der Zugehörigkeit des Landes zu Deutschland bis 1948 offen ließ. Die Regelung der rheinland-pfälzischen Verfassung, die die Frage bereits 1947 beantwortete, wurde von französischer Seite allerdings nicht moniert.

Das Bekenntnis zum Demokratieprinzip in Art. 74 Abs. 1 wird in Abs. 2 fortgesetzt. Danach ist das Volk „Träger der Staatsgewalt“. Im Grundgesetz heißt es demgegenüber im entsprechenden Art. 20 Abs. 2: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Die abweichende Formulierung der Landesverfassung ist bewusst gewählt.<sup>70</sup> Sie greift den Gedanken des Vorspruchs auf, wonach der Staat nicht menschengemacht ist, sondern wie alle menschlichen Gemeinschaften ihren Ursprung in Gott hat, sodass auch die Staatsgewalt von Gott und eben nicht vom Volk ausgeht, das Volk also nur der Träger der auf Gott zurückgehenden Staatsgewalt sein kann.<sup>71</sup> Im Ergebnis ändern die in der Landesverfassung gewählte Formulierung und die ihr zugrundeliegende staatstheoretische Auffassung freilich nichts. Hier wie dort handelt das Volk durch die von ihm bestellten Organe und hier wie dort gilt das Prinzip der Gewaltenteilung. Es wird in Art. 77 Abs. 1 für unantastbar erklärt. Zugleich wird noch einmal unterstrichen, dass die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und Rechtsprechung und vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden sind (Art. 77 Abs. 2).

An der Spitze der Staatsorgane steht der Landtag, dessen Abgeordnete im Sinne der repräsentativen Demokratie das Volk vertreten (Art. 79). Der Landtag ist zum einen Gesetzgebungsorgan (Art. 107), zum andern kontrolliert er die Landesregierung, die von ihm ihre Regierungsgewalt ableitet. Der Landtag wählt den Ministerpräsidenten bzw. die Ministerpräsidentin, die bzw. der die Minister ernennt. Entziehen zwei Drittel der Abgeordneten dem Ministerpräsidenten oder der Ministerpräsidentin das Vertrauen, muss er bzw. sie zurücktreten (Art. 99).

---

69 KLAAS (Bearb.): Entstehung der Verfassung (wie Anm. 1) S. 133. Beratung der Landesversammlung, ebd., S. 227; zu den Verfassungsentwürfen, ebd., S. 426 f. Siehe ferner WÄGNER (wie Anm. 1), S. 160f.; KLAAS: Verfassung für Rheinland-Pfalz (wie Anm. 1), S. 58 f.; SÜSTERHENN: Zur Verfassung von Rheinland-Pfalz (wie Anm. 36), S. 140 f.

70 Sie findet sich bereits im Entwurf Süsterhenns und Biestens sowie im Vorentwurf der Gemischten Kommission, HEYEN (wie Anm. 1), S. 88. Bei der Beratung des Verfassungsausschusses der beratenden Landesversammlung wurde die Formulierung vorgeschlagen: „Alle Gewalt geht vom Volke aus.“ Dies hat sich aber nicht durchsetzen können, Synopse der Verfassungsentwürfe KLAAS (Bearb.): Entstehung der Verfassung (wie Anm. 1), S. 426 f.

71 SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 301 f.

In seinem Verfassungsentwurf hatte Süsterhenn neben dem Landtag zum einen eine zweite Kammer, den Staatsrat, und zum anderen einen Staatspräsidenten als rheinland-pfälzisches Staatsoberhaupt vorgesehen.<sup>72</sup> Der Staatsrat sollte aus Mitgliedern gesellschaftlich relevanter Gruppen und Institutionen wie Kirchen, Hochschulen und Verbänden besetzt werden. Durch das Amt des Staatspräsidenten sollte einerseits die Eigenstaatlichkeit des Landes zum Ausdruck gebracht werden, vor allem aber sollte der Präsident ein Garant politischer Stabilität und parteipolitischer Neutralität sein und als solcher die Einheit des Volkes fördern. Beide Einrichtungen sollten letztendlich die Macht der Parteien im politischen Leben einschränken und übermächtige Parteien verhindern. Bezeichnenderweise erwähnt die rheinland-pfälzische Landesverfassung die Parteien nur am Rande; eine dem Art. 21 GG entsprechende Bestimmung, wonach den Parteien ein wesentlicher Einfluss bei der politischen Willensbildung zukommt, kennt die Verfassung nicht. Die Bestimmungen über den Staatsrat und den Staatspräsidenten wurden im Verfassungsausschuss der „Gemischten Kommission“ zunächst noch akzeptiert, im Lauf der Beratungen des Verfassungsausschusses der Landesversammlung dann aber gestrichen.<sup>73</sup>

Eine Konsequenz, die die rheinland-pfälzische Verfassung wie andere Nachkriegsverfassungen und insbesondere auch das Grundgesetz aus den Erfahrungen der Weimarer Republik und des Dritten Reichs gezogen hat, ist die Einrichtung eines Verfassungsgerichtshofs.<sup>74</sup> Der Gerichtshof soll als „Hüter der Verfassung“ fungieren<sup>75</sup> und entscheidet auf entsprechende Klagen hin unabhängig mit Gesetzeskraft insbesondere über die Verfassungsmäßigkeit von Landesgesetzen, Handlungen der Staatsorgane, ferner über die Anklage gegen Mitglieder der Landesregierung und über den Ausschluss von Parteien und Vereinigungen von Wahlen und Abstimmungen. Eine Individualverfassungsbeschwerde war zunächst nicht vorgesehen und ist erst 1992 eingeführt worden.<sup>76</sup>

Der Schutz der Verfassung durch den Verfassungsgerichtshof richtet sich ggf. auch gegen den verfassungsändernden Gesetzgeber. Verfassungsänderungen setzen

---

72 SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 312 f.; Adolf SÜSTERHENN: Ein- oder Zweikammersystem? In: Rheinischer Merkur Nr. 61 vom 15. Oktober 1946. Nachdruck in: Ders.: Schriften (wie Anm. 36), S. 58–61; Ders.: Der Staatspräsident. In: Rheinischer Merkur Nr. 64 vom 22. Oktober 1946, Nachdruck in: ebd., S. 61–65. Siehe ferner BAUMGART: Voraussetzungen und Wesen (wie Anm. 1), S. 28 f.

73 Synopse der Verfassungsentwürfe in KLAAS (Bearb.): Entstehung der Verfassung (wie Anm. 1) S. 442–462.

74 Art. 134–136 mit Art. 130–132.

75 Adolf SÜSTERHENN: Der Staatsgerichtshof. In: Rheinischer Merkur Nr. 67 vom 1. November 1946, Nachdruck unter dem Titel „Der Hüter des Rechtsstaates“ in: Ders. Schriften (wie Anm. 36), S. 65–68; Ders. Zur Verfassung von Rheinland-Pfalz (wie Anm. 36), S. 141 f.

76 Siehe im Folgenden bei Anm. 86.

nach Art. 129 Abs. 1 eine Mehrheit von mindesten zwei Dritteln der Landtagsabgeordneten voraus. Von vornherein unzulässig sind allerdings nach Art. 129 Abs. 2 Änderungsanträge bzw. verfassungsändernde Gesetze, die den im Vorspruch, in Art. 1 und in Art. 74 niedergelegten Grundsätze widersprechen. Ob Verfassungsänderungen gegen diese Grundsätze verstoßen, hat der Verfassungsgerichtshof zu entscheiden und ein solches Gesetz gegebenenfalls für nicht zu erklären (Art. 135 Abs. 1 b).

c. Verbindlichkeit der christlichen  
naturrechtlichen Grundlegung der Verfassung

Durch Art. 129 Abs. 2 werden wir wieder an den Anfang der Verfassung geführt und gewissermaßen vor die verfassungsrechtliche „Gretchenfrage“ gestellt, wie wir es mit Gott und dem Naturrecht halten. Sind wir durch den Vorspruch und Art. 130 Abs. 2 verfassungsrechtlich gehalten, an Gott zu glauben und der Naturrechtslehre zu folgen? Die erste Frage beantwortet die Verfassung selbst, indem sie in Art. 8 Glaubens-, Gewissens- und Überzeugungsfreiheit gewährt. Ob es Gott gibt und welche Konfession oder Religion die richtige Gottesvorstellung hat, ist und bleibt eine Glaubensfrage und als solche jedem selbst überlassen. Glaube lässt sich nicht erzwingen, auch verfassungsrechtlich nicht. Die Berufung auf die Verantwortung vor Gott im Vorspruch gibt uns zwar Aufschluss über die Motivation und die Glaubensüberzeugung des historischen Verfassungsgebers, sie kann aber – auch wenn Süsterhenn dies anders gesehen hat – weder der Verfassung noch dem durch sie verfassten Staat den säkularen Charakter nehmen, würde sie sich doch damit selbst in Widerspruch zum Postulat der Freiheit des Menschen setzen.<sup>77</sup>

Was heißt dies nun für das Naturrecht? Hier ist zunächst darauf hinzuweisen, dass dem Naturrecht noch keineswegs die Grundlage entzogen ist, wenn die Existenz Gottes als eine jedem einzelnen überlassene Glaubensfrage angesehen wird. Das frühneuzeitliche Naturrecht hat sich – dies klang bereits an – von Gott gelöst und sich enttheologisiert, ohne dessen Existenz zu leugnen, und ist davon ausgegangen, dass die Regeln des Naturrechts auch dann Geltung beanspruchen könnten, wenn es Gott nicht gäbe, weil sie auf der Vernunft beruhen, an die auch Gott

---

<sup>77</sup> Siehe hierzu auch Lars BROCKER: Vorspruch. In: BROCKER/DROEGE/JUTZI (wie Anm. 1), Rn. 12–16 mit weiteren Nachweisen auch zu anderen Ansichten; Christoph GRIMM / Peter CAESAR: Vorspruch. In: DIES.: Verfassung für Rheinland-Pfalz (wie Anm. 7), Rn. 7. Siehe dagegen SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17), S. 62, die der Ansicht sind, der Vorspruch bringe zum Ausdruck, dass der Verfassungsgeber „die Pflicht zur Unterwerfung unter Gottes Gebot auch für den staatlichen Bereich bejaht“ habe.

gebunden ist.<sup>78</sup> Des Glaubens an Gott bedarf es danach für die Geltung des Naturrechts also nicht. Es bleibt aber die Frage, ob es Naturrecht überhaupt gibt.<sup>79</sup> Sie stellt sich umso mehr als es nicht eine, sondern eine Reihe unterschiedlicher Naturrechtskonzeptionen gibt.<sup>80</sup> Welche Rückschlüsse vernunftgeleitet aus der Natur des Menschen gezogen werden, hängt nämlich davon ab, welches Menschenbild der Naturrechtslehre jeweils zugrunde gelegt wird und welche Schlussfolgerungen aus diesem Menschenbild als durch die Vernunft vorgegeben betrachtet werden. Auch die Frage nach der Existenz des Naturrechts und seiner Verbindlichkeit für die positive Rechtsordnung, wird von der Verfassung selbst beantwortet. Beides kann nämlich letztendlich dahin gestellt bleiben, weil die Verfassung die naturrechtlich begründete Werteordnung in seinen Regelungen zu positivem Gesetzesrecht gemacht und ihre Verbindlichkeit für die Staatsorgane in Art. 1 Abs. 4 unmissverständlich zum Ausdruck gebracht hat.<sup>81</sup> Die Kernsätze dieser Werteordnung sind zudem durch Art. 130 Abs. 2 auch für den verfassungsändernden Gesetzgeber unabänderlich.

---

78 Die Säkularisierung des frühneuzeitlichen Naturrechts geht auf Hugo Grotius (1583–1645) zurück, der dabei auf Gregor von Rimini (um 1300–1358) zurückgreift; siehe dazu Falk WAGNER: Naturrecht II. In: Theologische Realenzyklopädie (wie Anm. 39), S. 153–185, hier S. 163.

79 Zur Diskussion und Kritik siehe WAGNER: Naturrecht II (wie Anm. 78), S. 172–176; K. KÜHL: Art. Naturrecht. V. Neuere Diskussion. In: Historisches Wörterbuch der Philosophie. V. Joachim RITTER / Karlfried GRÜNDER [u. a.], Sonderausgabe Darmstadt 2019, Bd. 6, Sp. 609–623, hier bes. Sp. 614–622. Ablehnende Kritik am neuscholastischen Naturrecht August M. KNOLL: Katholisches Kirche und scholastisches Naturrecht. Neuwied u. Berlin 1968.

80 Während der Beratungen der Verfassung haben SPD und KPD gegen die wiederholte Berufung auf das Naturrecht Stellung genommen, „weil Naturrecht und Sittengesetz keine für alle Zeiten unveränderlich feststehenden, sondern wandelbare Begriffe seien.“ Siehe KLAAS (Bearb.): Entstehung der Verfassung (wie Anm. 1), S.224.

81 Mit Blick darauf, dass die aus dem Naturrecht abgeleiteten Regeln durch die Verfassung in positives Gesetzesrecht umgesetzt seien, verwies der SPD-Abgeordnete Kuhn darauf, dass seine Fraktion der Überzeugung sei, „dass jedes Naturrecht, sobald es in einer Satzung steht, nicht mehr als Naturrecht gehandhabt werden kann. Um überhaupt diese Naturrechtsforderungen justiziabel zu machen, neigen wir dazu, diese Begriffe, wie ‚natürlich‘, ‚natürliches Recht‘, streichen zu lassen, damit die Rechtsauslegung späterhin nicht auf irgendeine Weise Dinge beeinträchtigt, die wir alle hier nicht gewollt haben. Wenn sie die Literatur betrachten über Naturrecht, über Föderalismus, dann kommen wir schon heute dazu, den Begriff des Naturrechts ungemein auszudehnen [...]“. Siehe KLAAS a.a.O., 274 f. Zur Bedeutung des Naturrechts aufgrund der Bezugnahmen der Landesverfassung Michael DROEGE: Art. 1. In: BROCKER/DROEGE/JUTZI (wie Anm. 1), Rn. 3 f., der auf die gravierenden Einwände gegen die Naturrechtslehre und darauf verweist, dass mit Blick auf die Glaubensfreiheit (Art. 8) auch keine christliche Naturrechtslehre der Verfassung inkorporiert werden könne.

### 3. Entwicklung der Verfassung nach 1947

Die rheinland- pfälzische Verfassung hat seit ihrem Inkrafttreten 39 Änderungen erfahren,<sup>82</sup> die letzte am 8. April dieses Jahres.

Einige Änderungen erklären sich daraus, dass die Landesverfassung vor dem Grundgesetz erlassen worden ist und deshalb Bestimmungen enthielt, die sich mit denen des Grundgesetzes deckten oder von ihnen abwichen. Für letzteren Fall hat die Verfassung vorgesorgt und in Art. 141 festgelegt, dass Verfassungsartikel, die den Bestimmungen der künftigen Deutschen Verfassung widersprechen, mit deren Inkrafttreten außer Kraft träten. Dies galt insbesondere für die Anerkennung der Todesstrafe in Art. 3 Abs. 1. Die nicht mehr geltenden Regelungen sind allerdings erst 1991 aus dem Verfassungstext gestrichen worden. Die zum Grundgesetz parallelen Bestimmungen ließ man dagegen unberührt.<sup>83</sup>

Die bei Erlass der Verfassung heftig umstrittene Schulfrage blieb auch nach 1947 virulent und kontrovers. Sie wurde erst 23 Jahre später durch die Einführung der christlichen Gemeinschaftsschule als öffentliche Schulform im Jahr 1970 gelöst.<sup>84</sup>

Der größte Teil der Änderungen diente der Modernisierung der Verfassung und ihre Anpassung an Änderung in Gesellschaft und Wirtschaft. Die umfangreichste Reform der Landesverfassung mit der Änderung von 33 Artikeln wurde im Jahr 2000 vorgenommen.<sup>85</sup>

Im Bereich der Grundrechte wurden Erweiterungen vorgenommen, indem man das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 4a) in den Katalog aufnahm, den Schutz des ungeborenen Lebens durch Aufklärung, Beratung und soziale Hilfe (Art. 3 Abs. 2) ergänzte und es dem Staat auferlegte, die tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau zu fördern (Art. 17 Abs. 3).

Erweitert wurden ferner die Staatsziele. Neu aufgenommen wurden die Achtung ethnischer und sprachlicher Minderheiten (Art. 17 Abs. 4), die Pflege von Kul-

---

82 Siehe hierzu Frank J. HENNECKE: Die verfassungsrechtliche Entwicklung in Rheinland-Pfalz von 1971–1985. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge (JöR N. F.) 35 (1986), S. 181–228; Meinhard SCHRÖDER: Fünfzig Jahre Verfassungsentwicklung in Rheinland-Pfalz. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 1997, 309–316; Siegfried JUTZI: Verfassungsreform in Rheinland-Pfalz. In: Neue juristische Wochenschrift (NJW) 2000, S. 1295–1297; HENNIG (wie Anm. 1), Rn. 72–76.

83 HENNIG (wie Anm. 1), Rn. 73

84 HENNIG (wie Anm. 1), Rn. 74.

85 Zu Folgendem siehe JUTZI: Verfassungsreform (wie Anm. 82); HENNIG (wie Anm. 1), Rn. 76.

tur und Sport (Art. 40 Abs. 1 und 4), die Schaffung und Erhaltung angemessenen Wohnraums (Art. 63), der Schutz behinderter Menschen (Art. 64), der Tierschutz (Art. 70) und die Pflicht zur Förderung der europäischen Vereinigung (Art. 74a).

Die inzwischen obsolet gewordenen Regeln über die Wirtschafts- und Sozialordnung wurden der Entwicklung in der Bundesrepublik angepasst. Art. 51 Art. 1 erklärt nun die Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft zur Grundlage der Wirtschaftsordnung. Zudem wurde das Recht auf Arbeit anerkannt und der Staat verpflichtet, Sorge dafür zu tragen, dass jeder seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte Arbeit verdienen kann.

Im Rahmen der Staatsorganisation wurden die Rechte der Landtagsabgeordneten durch Einführung eines Auskunftsrechts (Art. 89a) gegenüber der Landesregierung und die Pflicht der Landesregierung gestärkt, die Abgeordneten über bestimmte Vorgaben und politische Entwicklungen zu informieren (Art. 89b). Des Weiteren wurde die Bürgerbeteiligung ausgeweitet: Zum einen wurde die Volksinitiative eingeführt (Art. 108a) und damit den Bürgern das Recht zuerkannt, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen (Art. 108a Abs. 1), zum anderen wurden die Voraussetzungen von Volksbegehren und Volksentscheiden erleichtert (Art. 109). Nicht zuletzt wurde die Bedeutung des Verfassungsgerichtshofs dadurch unterstrichen, dass man die bislang in der Verfassung nicht erwähnte Verfassungsbeschwerde in Art. 130a und 135, Abs. 1 Ziff. 4 aufnahm, mit der der Bürger Grundrechtsverletzungen rügen kann. Sie war zwar bereits 1992 eingeführt worden, aber nur einfachgesetzlich durch Änderung des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof.<sup>86</sup> Schon in den neunziger Jahren hatte man zudem Reformen durchgeführt, die mehr Bürgernähe schaffen und die Verwaltung demokratisieren sollten, z. B. durch Einführung der Urwahl bei Bürgermeistern und Landräten (Art. 50 Abs. 1) und durch Schaffung des Bürgerbeauftragten.<sup>87</sup>

### III. Schlussbemerkung

Die zahlreichen Änderungen haben die rheinland-pfälzische Landesverfassung unzweifelhaft den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Zeit nach ihrem Inkrafttreten angepasst. Ihre Kernaussagen sind aber nach wie vor

---

<sup>86</sup> Jürgen HELD, Art. 130a. In: GRIMM/CAESAR: Verfassung für Rheinland-Pfalz (wie Anm. 77), Rn. 1.

<sup>87</sup> HENNIG (wie Anm. 1), Rn. 76.

dieselben. Dies liegt selbstverständlich auch daran, dass der Verfassungsgeber dem verfassungsändernden Gesetzgeber Schranken auferlegt und ihm die Disposition über diese Kernaussagen entzogen hat. Auf der anderen Seite lässt sich in den letzten drei Jahrzehnten aber ein stärker werdendes „rheinland-pfälzisches“ Verfassungsbewusstsein und Bekenntnis zu dieser Verfassung feststellen. Bezeichnenderweise hat es mehr als 50 Jahre lang lediglich einen Kommentar zur Landesverfassung gegeben: den 1950 von Adolf Süsterhenn und Adolf Schäfer herausgegebenen und danach nicht noch einmal überarbeiteten „Kommentar der Landesverfassung für Rheinland-Pfalz“. <sup>88</sup> Erst 2001 ist ein neuer Kommentar erschienen <sup>89</sup> und zum Verfassungstag 2014 ein hieran anschließendes neukonzipiertes Nachfolgewerk vorgelegt worden, das in diesem Jahr die zweite Auflage erlebt. <sup>90</sup> Einen nicht zu unterschätzenden Anteil an dem hier zum Ausdruck kommenden gestiegenen Interesse an der Verfassung hat der Verfassungsgerichtshof, dessen Bedeutung durch die Einführung der Verfassungsbeschwerde 1992 in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht gestiegen ist. Das mit der Einführung der Landesverfassungsbeschwerde verfolgte Ziel, „die Bürgerrechte zu stärken, das Landesverfassungsrecht deutlicher ins Bewusstsein der Bevölkerung zu rücken und dadurch die Verfassungsautonomie des Landes zu betonen“, <sup>91</sup> ist also augenscheinlich erreicht worden.

Unsere Landesverfassung wird also in diesem Jahr zwar 75 Jahre alt, ist aber noch keineswegs in die Jahre gekommen. Sie ist einerseits Zeitdokument für das durch die Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus geprägte Denken, andererseits gerade deshalb stets hochaktuell. Angesichts der Verbrechen eines entfesselten, demokratisch nicht kontrollierten, die Menschenwürde missachtenden Staats wollte und will die rheinland-pfälzische Verfassung jeglichem Staatstotalitarismus und -absolutismus entgegentreten und Riegel vorschieben. Der Verfassungsgeber hat deshalb sich selbst und dem von ihm verfassten Staat Schranken gesetzt und sich und den Staat einer ethischen Wertordnung unterworfen, die in der abendländisch-christlichen Philosophie wurzelt. Die im Vorspruch genannten und in der Verfassung umgesetzten Kernaussagen haben – dies zeigen gerade die Ereignisse in diesen Tagen – nichts an Aktualität verloren. Im Gegenteil, sie mahnen uns – den Staat, seine Organe und seine Bürger – jeden Tag aufs Neue, die Freiheit und Würde eines jeden Menschen zu respektieren und für ein sozial gerechtes Gemeinschaftsleben und ein demokratisches Staatswesen im Kreis der Völkergemeinschaft einzutreten.

---

88 SÜSTERHENN/SCHÄFER (wie Anm. 17).

89 GRIMM/CAESAR (wie Anm. 77).

90 BROCKER/DROEGE/JUTZI (wie Anm. 1), 1. Aufl. Baden-Baden 2014.

91 Jürgen HELD: Die Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof von Rheinland-Pfalz, [https://verfgh.justiz.rlp.de/fileadmin/justiz/Gerichte/Verfassungsgerichtshof/Dokumente/VGH\\_Rheinland-Pfalz\\_-\\_Vortrag\\_Dr.\\_Held\\_-\\_Die\\_Verfassungsbeschwerde\\_zum\\_Verfassungsgerichtshof.pdf](https://verfgh.justiz.rlp.de/fileadmin/justiz/Gerichte/Verfassungsgerichtshof/Dokumente/VGH_Rheinland-Pfalz_-_Vortrag_Dr._Held_-_Die_Verfassungsbeschwerde_zum_Verfassungsgerichtshof.pdf) (aufgesucht: 28.07.2022).