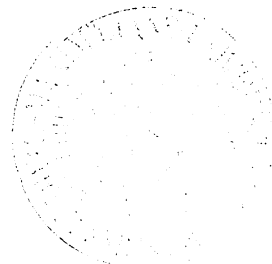


# DER STAAT

ZEITSCHRIFT FÜR STAATSLEHRE  
ÖFFENTLICHES RECHT UND VERFASSUNGSGESCHICHTE

Herausgegeben von

Ernst-Wolfgang Böckenförde, Gerhard Oestreich  
Helmut Quaritsch, Roman Schnur, Werner Weber †, Hans J. Wolff †



16. Band 1977



DUNCKER & HUMBLOT/BERLIN

**R e d a k t i o n :** Prof. Dr. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Werthmannplatz 1, 7800 Freiburg (geschäftsführend), Prof. Dr. Helmut Quaritsch, Frhr.-v.-Stein-Straße 2, 6720 Speyer, Prof. Dr. Roman Schnur, Lindenstraße 49, 7407 Rottenburg-Wurmlingen

**Alle Rechte vorbehalten**

**1977 Duncker & Humblot, Berlin 41**

**Gedruckt 1977 bei Buchdruckerei Alb. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61**

**Printed in Germany**

# Inhaltsverzeichnis

16. Band · 1977 · Heft 1/4

## Abhandlungen und Aufsätze

<i>Badura</i> , Peter, Staat, Recht und Verfassung in der Integrationslehre. Zum Tode Rudolf Smends (15. Januar 1882 - 5. Juli 1975) .....	305
<i>Breuer</i> , Rüdiger, Legislative und administrative Prognoseentscheidungen	21
<i>Bussi</i> , Emilio, Das Recht des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation als Forschungsvorhaben der modernen Geschichtswissenschaft .....	521
<i>Dichgans</i> , Hans, Macht und Funktion der Wirtschaftsverbände in der Demokratie .....	201
<i>Freund</i> , Julien, Die industrielle Konfliktgesellschaft .....	153
<i>Garlicki</i> , Leszek, Aktuelle Entwicklungstendenzen der Gerichtsordnung in den europäischen sozialistischen Ländern .....	55
<i>Johnson</i> , Nevil, Die Institutionen im Studium der Politik .....	1
<i>Podlech</i> , Adalbert, Die Herrschaftstheorie des Johannes von Paris .....	465
<i>Rumpler</i> , Helmut, Föderalismus als Problem der deutschen Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts (1815 - 1871) .....	215
<i>Sánchez Agesta</i> , Luis, Der Staat bei Bodin und in der spanischen Rechtsschule .....	359
<i>Schachtschneider</i> , Karl-Albrecht, Imperative Lohnleitlinien unter dem Grundgesetz .....	493
<i>Steinberg</i> , Rudolf, Präsident und Außenpolitik. Außenpolitische Entscheidungsfindung des Präsidenten der USA im Spannungsfeld von Kongreß, Bürokratie und öffentlicher Meinung .....	327
<i>Tiemann</i> , Burkhard, Verfassungsrechtliche und finanzwirtschaftliche Aspekte der Entstaatlichung öffentlicher Leistungen .....	171

## Berichte und Kritik

<i>Arndt</i> , Hans-Joachim, Bleiben die Staaten die Herren der Kriege? Zum Clausewitzbuch von Raymond Aron .....	229
<i>Busch</i> , Eckart und Ernst <i>Wagemann</i> , Staat und Armee. Bemerkungen zum gleichnamigen Buch von Klaus Hornung .....	239
<i>Fenske</i> , Hans, Lorenz Stein über Weltpolitik und Kolonien .....	539
<i>Kluxen</i> , Kurt, Wege in die Neuzeit. Zum Buch von J. G. A. Pocock .....	406
<i>Knöpfle</i> , Franz, Parteien und Gemeinwohl. Bemerkungen zu Wilhelm Henke: Das Recht der politischen Parteien .....	393
<i>Pieroth</i> , Bodo, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren. Eine Anmerkung zur Begriffsjurisprudenz im deutschen Staatsrecht .....	557
<i>Ritter</i> , Christian, Recht, Staat und Geschichtsfinalität. Bemerkungen zu neuen Kant-Interpretationen .....	250
<i>Rumpf</i> , Helmut, „Progressive“ Geschichtsschreibung? Bemerkungen zu neueren Publikationen zur Zeitgeschichte .....	91
<i>Schnur</i> , Roman, Vive la république! Quelle république? .....	110
<i>Schuller</i> , Wolfgang, Probleme historischer Korruptionsforschung .....	373

v. Simson, Werner, Das Common Law als Verfassungsrecht. Lord Justice Scarman's „English Law — The New Dimension“ .....	75
Specht, Rainer, Zur politischen Theorie des Thomas Campanella .....	568
Wagemann, Ernst und Eckart Busch, Staat und Armee. Bemerkungen zum gleichnamigen Buch von Klaus Hornung .....	239

### Buchbesprechungen

Albrecht, Ernst: Der Staat — Idee und Wirklichkeit. Grundzüge einer Staatsphilosophie ( <i>Wilhelm Henke</i> ) .....	417
Aron, Raymond: Penser la guerre: Clausewitz ( <i>Hans-Joachim Arndt</i> ) .....	229
Beauté, Jean: Un grand juriste anglais: Sir Edward Coke, 1552 - 1643 ( <i>Kurt Kluxen</i> ) .....	440
Beutler, Bengt: Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945 ( <i>Hubert Hermans</i> ) .....	121
Bleicken, Jochen: Lex Publica. Gesetz und Recht in der römischen Republik ( <i>Dieter Nörr</i> ) .....	263
Bock, Gisela: Thomas Campanella: Politisches Interesse und philosophische Spekulation ( <i>Rainer Specht</i> ) .....	568
Boldt, Hans, Deutsche Staatslehre im Vormärz ( <i>Günter Püttner</i> ) .....	437
Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. v. Bundesrat ( <i>Franz Bardenhewer</i> ) .....	119
Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar von Theodor Maunz, Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein und Gerhard Ulsamer ( <i>Wilhelm Karl Geck</i> ) .....	588
Burg, Peter: Kant und die französische Revolution ( <i>Christian Ritter</i> ) .....	250
Centenaire de la troisième République. Actes du Colloque de Rennes 15. - 17. Mai 1975. Hrsg. v. Jean-Pierre Delarge ( <i>Roman Schnur</i> ) .....	110
Le Conseil d'Etat — Son histoire à travers les documents d'époque 1799 - 1974. Hrsg. v. Centre National de la Recherche Scientifique ( <i>Meinhard Schröder</i> ) .....	128
Constantinesco, Vlad: Compétences et pouvoir dans les Communautés Européennes. Contribution à l'Etude de la nature juridique des Communautés ( <i>Andreas Sattler</i> ) .....	594
Doehring, Karl: Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung und des Völkerrechts ( <i>Wilhelm Henke</i> ) .....	416
England, Izhak: Religious Law in the Israel Legal System ( <i>Josef Jurina</i> ) .....	596
Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, hrsg. v. Joseph Krautscheid und Heiner Marré ( <i>Frank Hennecke</i> ) .....	288
Evangelisches Staatslexikon. Begründet von Hermann Kunst und Siegfried Grundmann ( <i>Ernst-Wolfgang Böckenförde</i> ) .....	413
Eyck, Frank: Deutschlands große Hoffnung. Die Frankfurter Nationalversammlung. Mit einem Geleitwort von Carlo Schmid ( <i>Michael Stürmer</i> ) .....	268
Franck, Claude: Les fonctions juridictionnelle du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat dans l'ordre constitutionnel ( <i>Albert Bleckmann</i> ) .....	126
Galston, William A.: Kant and the Problem of History ( <i>Christian Ritter</i> ) .....	250
Germann, Raimund E.: Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung ( <i>Walter Schick</i> ) .....	124
Giese, Bernhard: Das Würde-Konzept. Eine normfunktionale Explikation des Begriffes Würde in Art. 1 Abs. 1 GG ( <i>Lutz-Rainer Reuter</i> ) .....	285
Grundfragen der deutschen Außenpolitik seit 1871. Hrsg. v. Gilbert Zieburra ( <i>Helmut Rumpf</i> ) .....	91

Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Hrsg. Hermann Aubin (†) und Wolfgang Zorn ( <i>Hans Fenske</i> ) .....	607
Hedtkamp, Günter (unter Mitarbeit von Norbert Penkaitis): Das sowjetische Finanzsystem ( <i>Georg Brunner</i> ) .....	444
Heinemann, Manfred: Schule im Vorfeld der Verwaltung. Die Entwicklung der preußischen Unterrichtsverwaltung von 1771 - 1800 ( <i>Wolfgang Rüfner</i> ) .....	295
Henke, Wilhelm: Das Recht der politischen Parteien ( <i>Franz Knöpfle</i> ) ....	393
Histoire de l'Administration française. Le Conseil d'Etat, son histoire à travers les documents d'époque, 1799 - 1974, préface de Alexandre Parodi ( <i>Albert Bleckmann</i> ) .....	443
Hornung, Klaus: Staat und Armee. Studien zur Befehls- und Kommandogewalt und zum politisch-militärischen Verhältnis in der Bundesrepublik Deutschland ( <i>Ernst Wagemann und Eckart Busch</i> ) .....	239
Hufen, Friedhelm: Gleichheitssatz und Bildungsplanung. Zum Funktionswandel der Grundrechte im modernen Sozialstaat ( <i>Frank Hennecke</i> )....	590
Jarass, Hans D.: Politik und Bürokratie als Element der Gewaltenteilung ( <i>Meinhard Schröder</i> ) .....	278
Klein, Eckart: Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes. Ein Beitrag zur Dogmatik der weisungsfreien Verwaltungsstellen ( <i>Klaus Kröger</i> ) .....	140
Köhler, Michael: Die Lehre vom Widerstandsrecht in der deutschen konstitutionellen Staatsrechtstheorie der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts ( <i>Ernst-Wolfgang Böckenförde</i> ) .....	599
Kröger, H. und H. Wünsche: Friedliche Koexistenz und Völkerrecht ( <i>Otto Kimminich</i> ) .....	455
Der Kurfürst von Mainz und die Kreisassoziationen 1648 - 1746. Zur verfassungsmäßigen Stellung der Reichskreise nach dem Westfälischen Frieden. Hrsg. K. O. Freiherr von Aretin ( <i>Wilhelm Janssen</i> ) .....	606
Lange, Erhard H. M.: Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945 - 1956 ( <i>Gerald Kretschmer</i> ) .....	432
de Lanversin, Jacques: La propriété. Une nouvelle règle du jeu? ( <i>Otto Kimminich</i> ) .....	584
Legitimationsprobleme politischer Systeme. Politische Vierteljahresschrift, 17. Jg. Hrsg. P. Graf Kielmansegg ( <i>Volker Neumann</i> ) .....	575
Lipphardt, Hanns-Rudolf: Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt. Kritische Studie zur Wahl- und Parteienrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts ( <i>Wilhelm Henke</i> ) .....	284
Lohmar, Ulrich: Das Hohe Haus. Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit ( <i>Gerald Kretschmer</i> ) .....	135
Luza, Radomir: Austro-German Relations in the Anschluß Era ( <i>Otto Kimminich</i> ) .....	601
Misch, Axel: Das Wahlsystem zwischen Theorie und Taktik. Zur Frage von Mehrheitswahl und Verhältniswahl in der Programmatik der Sozialdemokratie bis 1933 ( <i>Hans Fenske</i> ) .....	435
Morsey, Rudolf: Zur Entstehung, Authentizität und Kritik von Brüning's „Memoiren 1918 - 1934“ ( <i>Gerhard Schulz</i> ) .....	270
Morvay, Werner: Souveränitätsübergang und Rechtskontinuität im Britischen Commonwealth. Ein Beitrag zur Lehre von der Staatensukzession ( <i>Bengt Beutler</i> ) .....	445
Mück, J. (Hrsg.): Verfassungsrecht. Mit Beiträgen von W. Abendroth, Th. Ellwein, G. Hoffmann, J. Mück und H. Ridder ( <i>Friedrich Müller</i> ) .....	421
Opfermann, Wilhelm: Die Enteignungsschädigung nach dem Grundgesetz ( <i>Eberhard Schmidt-Assmann</i> ) .....	142

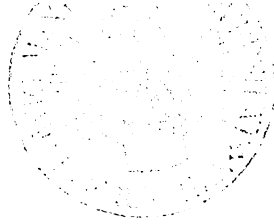
Der Parlamentarische Rat 1948 - 1949. Akten und Protokolle. Hrsg. v. K. G. Wernicke und Hans Booms ( <i>Erhard H. M. Lange</i> ) .....	272
Pocock, John Greville Agard: The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and The Atlantic Republican Tradition ( <i>Kurt Kluxen</i> ) ..	406
Pollmann, Klaus-Erich: Landesherrliches Kirchenregiment und soziale Frage. Der Evangelische Oberkirchenrat der altpreußischen Landeskirche und die sozialpolitische Bewegung der Geistlichen nach 1890 ( <i>Oskar Kühn</i> ) .....	290
Rebentisch, Dieter: Ludwig Landmann, Frankfurter Oberbürgermeister der Weimarer Republik ( <i>Wolfgang Stump</i> ) .....	604
Regicide and Revolution. Speeches at the Trial of Louis XVI. Hrsg. Michael Walzer ( <i>Wolfgang Mayer</i> ) .....	145
Reinermann, Heinrich: Programmbudgets in Regierung und Verwaltung. Möglichkeiten und Grenzen von Planungs- und Entscheidungssystemen ( <i>Christoph Böckenförde</i> ) .....	586
Remmling, Gunter W.: The Sociology of Karl Mannheim. With a bibliographical guide to the sociology of knowledge, ideological analysis, and social planning ( <i>Arnold Zingerle</i> ) .....	581
Reuter, Dieter: Privatrechtliche Schranken der Perpetuierung von Unternehmen. Ein Beitrag zum Problem der Gestaltungsfreiheit im Recht der Unternehmensformen ( <i>Ulrich Immenga</i> ) .....	453
Rubel, Maximilien: Marx critique du marxisme — Essais. ( <i>Klaus Hartmann</i> ) .....	577
Saage, Richard: Eigentum, Staat und Gesellschaft bei Kant ( <i>Christian Ritter</i> ) .....	250
Sandweg, Jürgen: Rationales Naturrecht als revolutionäre Praxis. Untersuchungen zur „Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte“ von 1789 ( <i>Rolf Grawert</i> ) .....	266
Scarman, Leslie: English Law — The New Dimension ( <i>Werner von Simson</i> ) .....	75
Schneider, Hans-Peter: Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland ( <i>Jochen Abr. Frowein</i> ) .....	426
Schröder, Meinhard: Planung auf staatlicher Ebene. Rechtsstaatliche und demokratische Aspekte, zugleich eine Stellungnahme zu den Planungskontrollgesetzentwürfen und zu den Vorschlägen der Verfassungsenquetekommissionen ( <i>Rainer Wahl</i> ) .....	281
Schubert, Glendon: The Constitutional Polity ( <i>Heinz Schäffer</i> ) .....	134
Schuppert, Folke: Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Auswärtigen Gewalt ( <i>Manfred Wolf</i> ) .....	138
Sharp, Tony: The Wartime Alliance and the Zonal Division of Germany ( <i>Otto Kimminich</i> ) .....	419
Stourzh, Gerald: Kleine Geschichte des Österreichischen Staatsvertrages. Mit Dokumententeil ( <i>Jörg-Detlef Kühne</i> ) .....	449
Török, Lajos: The Socialist System of State Control ( <i>Georg Brunner</i> ) .....	129
Weiss, Manfred: Die Theorie der richterlichen Entscheidungstätigkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika ( <i>Heinz Schäffer</i> ) .....	131
Welp, Jürgen: Die strafprozessuale Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs ( <i>Gerhard Fezer</i> ) .....	275
Wyluda, Frich: Lehnrecht und Beamtentum. Studien zur Entstehung des preußischen Beamtentums ( <i>Götz Landwehr</i> ) .....	292
Zeitler, Franz-Christoph: Verfassungsgericht und völkerrechtlicher Vertrag. Die gerichtliche Kontrolle völkerrechtlicher Akte der Regierung nach deutschem, amerikanischem und englischem Verfassungsrecht ( <i>Folke Schuppert</i> ) .....	429
<b>Buchanzeigen</b> .....	148, 298, 457, 611

## Verzeichnis der Mitarbeiter

Arndt, Hans-Joachim	229
Badura, Peter	305
Bardenhewer, Franz	119
Beutler, Bengt	445
Bleckmann, Albert	126, 443
Böckenförde, Christoph	586
Böckenförde, Ernst-Wolfgang	413, 599
Breuer, Rüdiger	21
Brunner, Georg	129, 444
Busch, Eckart	239
Bussi, Emilio	521
Dichgans, Hans	201
Fenske, Hans	435, 539, 607
Fezer, Gerhard	275
Freund, Julien	153
Frowein, Jochen Abr.	426
Garlicki, Leszek	55
Geck, Wilhelm Karl	588
Grawert, Rolf	266
Hartmann, Klaus	577
Henke, Wilhelm	416, 417
Hennecke, Franz	284, 288, 590
Hermans, Hubert	121
Immenga, Ulrich	453
Janssen, Wilhelm	606
Johnson, Nevil	1
Jurina, Josef	596
Kimminich, Otto	419, 455, 584, 601
Kluxen, Kurt	406, 440
Knöpfe, Franz	393
Kretschmer, Gerhard	135, 432
Kröger, Klaus	140
Kühn, Oskar	290
Kühne, Jörg-Detlef	449
Landwehr, Götz	292

Lange, Erhard H. M. ....	272
Mayer, Wolfgang ....	145
Müller, Friedrich ....	421
Neumann, Volker ....	575
Nörr, Dieter ....	263
Pieroth, Bodo ....	557
Podlech, Adalbert ....	465
Püttner, Günter ....	437
Reuter, Lutz-Rainer ....	285
Ritter, Christian ....	250
Rüfner, Wolfgang ....	295
Rumpf, Helmut ....	91
Rumpler, Helmut ....	215
Sánchez Agesta, Luis ....	359
Sattler, Andreas ....	594
Schachtschneider, Karl-Albrecht ....	493
Schäffer, Heinz ....	131, 134
Schick, Walter ....	124
Schmidt-Assmann, Eberhard ....	142
Schnur, Roman ....	110
Schröder, Meinhard ....	128, 278
Schuller, Wolfgang ....	373
Schulz, Gerhard ....	270
Schuppert, Folke ....	429
von Simson, Werner ....	75
Specht, Rainer ....	568
Steinberg, Rudolf ....	327
Stump, Wolfgang ....	604
Stürmer, Michael ....	268
Tiemann, Burkhard ....	171
Wagemann, Ernst ....	239
Wahl, Rainer ....	281
Wolf, Manfred ....	138
Zingerle, Arnold ....	581





STAAT, RECHT UND  
VERFASSUNG IN DER INTEGRATIONSLEHRE

Zum Tode von Rudolf Smend (15. Januar 1882 - 5. Juli 1975)

Von Peter Badura, München

1. *Rudolf Smend* schloß die letzte zusammenfassende Äußerung über seine Integrationslehre mit der vorausblickenden Einschätzung, die von den sozio-ökonomischen Problemen der Gegenwart bestimmte Auseinandersetzung von Verfassungsrechtslehre und Sozialwissenschaft werde „an den Argumenten der Integrationslehre nicht ganz vorbeigehen können, zumal nicht an ihren Thesen zum verfassungsmäßigen Kern demokratischer Immanenz“<sup>1</sup>. Kurz zuvor ist über die Integrationslehre gesagt: „Indem sie den Einzelmenschen voranstellt und in das durchaus immanent verstandene Verfassungsleben des Staates einordnet, ist sie ein Modell streng demokratischen Denkens.“

Diese Betonung und Kennzeichnung ist aufschlußreich für Fragestellung, Arbeitsweise und Gegenstand der Integrationslehre, ein halbes Jahrhundert nach ihrem sofort in Beifall und Kritik sichtbaren Eintritt in die theoretische Rüstkammer von Staatslehre, Verfassungslehre und Staatsrechtslehre<sup>2</sup>. Sie ist das ganz persönliche Werk Rudolf Smends und ist es geblieben. *Konrad Hesse*, *Horst Ehmke*, *Peter Häberle*, *Friedrich Müller* und andere haben die Integrationslehre in die Grundlagen ihres wissenschaftlichen Denkens aufgenommen, viele, *Gerhard Leibholz*, *Ulrich Scheuner*, *Herbert Krüger* und andere, haben sich dem Einfluß der Integrationslehre geöffnet, die Staatsrechtslehre insgesamt, soweit sie nicht mit *Carl Schmitt*, *Hans Kelsen* und *Erich Kaufmann* auf prinzipiell anderem Boden aufbaute, und ebenso die verfassungsgerichtliche Praxis zeigen in vielfältigem Maße die Wirkungen der Integrationslehre, bis hin zu eher verbalen Adaptionen<sup>3</sup>. *Hermann Heller* hatte sich auf seinem

<sup>1</sup> Art. Integration, EvStL, 2. Aufl., 1975, Sp. 1024/1027.

<sup>2</sup> Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, in: Festgabe für Wilhelm Kahl, 1923, Teil III; Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.

<sup>3</sup> Dies gilt für verschiedene Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts zur Charakterisierung der Parteien, der Wahlen und der politischen Willensbildung. Die Parteien seien „zu integrierenden Bestandteilen des Verfassungsaufbaus und des verfassungsrechtlich geordneten politischen Lebens geworden“ (BVerfGE 1, 208/225; 13, 54/81), seien „in die Reihe der ‚Integrationsfaktoren‘ im Staate eingerückt“ (BVerfGE 5, 85/388), „verfassungsrechtlich relevante Integrationsfaktoren“ (BVerfGE 12, 296/306). Die Wahl sei „ein Integra-

dann ganz anderen Wege das integrationstheoretische Denken anverwandelt. Für die Staatsrechtslehre dieses Jahrhunderts ist die Integrationslehre in Für und Wider, in oft vermittelter, gebrochener und unmerklicher Wirksamkeit, eine Wasserscheide geworden, in der Destruktion aller normativistischer Unbefangenheit und in der Neubegründung der juristischen Theorie einer verfassungsrechtlichen Normativität des demokratischen Verfassungsstaates. Dennoch aber ist die Integrationslehre allein die Leistung Rudolf Smends geblieben. Einzelne ihrer Elemente wurden, häufig in vereinseitigender Isolierung, zu Kristallisationspunkten weiterführender Vorstellungen und Doktrinen, so in den Lehren über Verfassungsauslegung und Verfassungswandlung, in den von Hesse zu weiter Anerkennung gebrachten Gedanken der „normativen Kraft der Verfassung“ und der „Verwirklichung“ der Verfassung“ und besonders in Theorie und Praxis der Grundrechte und in der Lehre von der Regierung. Hier und sonst handelt es sich um das Herauslösen einzelner für sich fruchtbarer Teile aus dem komplexen Gebäude der Integrationslehre, die als solche und im ganzen ihrer voraussetzungsvollen Komposition keine Nachfolge und keine Weiterbildung gefunden hat. Oft beiläufig, manchmal auch recht deutlich hat Smend selbst Interpretationen seiner Integrationslehre negiert oder zurückgewiesen.

Die Schrift „Verfassung und Verfassungsrecht“ ist die wesentliche Quelle der Integrationslehre. Spätere Äußerungen lassen Vereinfachungen und Akzentverschiebungen in Reaktion auf die veränderten Verhältnisse und auf Einwände erkennen, räumen „gewisse Einseitigkeiten und Mängel“ ein, derentwegen die Integrationslehre „nachdrücklicher Richtigstellung . . . schon im Ansatz“ bedürfe, und kündigen eine „Fortbildung der Integrationslehre“ an<sup>4</sup>. Sie beziehen sich jedoch stets auf jenes Hauptwerk zurück, dessen Grundannahmen, gelegentlich auch mit neuen Formulierungen und Begriffen, wiedergegeben und kommentiert werden; eine faßbare Revozierung oder Revision der Integrationslehre oder ihrer Hauptpunkte wird man ihnen nicht entnehmen dürfen. Daß Smend die Integrationslehre als ein von seiner eigenen Entwicklung abgelöstes Gebilde betrachtete, steht im Einklang mit seiner Überzeugung von der Wirklichkeit des Geistes in geschichtlicher Konkretheit.

tionsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes“ (BVerfGE 6, 84/93), „der entscheidende Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes“ (BVerfGE 14, 121/136), sei „ein auf die Bildung funktionsfähiger Verfassungsorgane gerichteter Integrationsvorgang“ (BVerfGE 14, 121/135). An einer Stelle wird von dem „Integrationsprozeß“ gesprochen, „der zur öffentlichen Meinung und politischen Willensbildung des Volkes führt“ (BVerfGE 8, 104/113).

<sup>4</sup> Bes. Art. Integrationslehre, HWSW 5, 1956, S. 299; Das Problem der Institutionen und der Staat — Staat als Beruf, ZevEthik 6, 1962, S. 65; Art. Staat, EvKirchenLex III, 1959, Sp. 1105; Art. Integration, EvStL, 1966, Sp. 803, 2. Aufl., 1975, Sp. 1024; Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer und der Richtungsstreit, in: Festschrift für Ulrich Scheuner, 1973, S. 575.

Smends Anschauungen von Staat, Recht und Verfassung, von der Bedeutung der Normativität im politischen Prozeß, treten in der Integrationslehre wie in einem Kreuzungspunkt vieler Bewegungen, Erscheinungen und Gedanken zutage. Die Verwendung des einen Ausdrucks „Integration“ für viele und verschiedenartige Fragen und Antworten, die hier in einen Punkt zusammengezwungen werden, der nicht auch als ein einziger und eindeutiger Begriff definierbar ist, mußte nicht nur bei flüchtigen Betrachtern, sondern auch bei sorgfältigen Fachleuten Mißverständnisse begünstigen. Die schwebende, sicher oft gesuchte Bezugsvielfalt der Ausdrucksweise, häufig ungesagte Voraussetzungen mitführend und scheinbare Widersprüche stehen lassend, sträubt sich gegen eine glatte „Verwendbarkeit“ der Integrationslehre und hat ihr nicht selten den Vorwurf der Ungenauigkeit eingebracht. Normlogik, Systemtheorie und Sprachanalyse, als gedanklicher Raster für Übersetzungsversuche herangezogen, stießen auf einen nach ihren jeweiligen Kategorien unerklärbaren Rest<sup>5</sup>. Also muß der Integrationslehre zuerst und zumindest eine eigene Methode konzidiert werden, ein eigener Stil und gedanklicher Weg für eine juristische Erfassung von Staat, Recht und Verfassung. Darauf ist im folgenden einzugehen. Wenn Smends in dieser Weise gedacht wird, bleibt unvergessen, daß damit nur ein charakteristischer Teil von Leistung und Lebenswerk für Staatsrechtslehre, Kirchenrecht und Verfassungsgeschichte zur Geltung kommt<sup>6</sup>.

2. Die Hervorkehrung der „Thesen zum verfassungsmäßigen Kern demokratischer Immanenz“ entspricht der Zielsetzung und Grundlage der Integrationslehre. Sie deutet die ihr eigentümliche Vorstellung an, daß sich staatliche Existenz und rechtliche Ordnung in der Verfassung überschneiden und gibt einen Hinweis darauf, daß „Integration“ ein Sinnprinzip des verfassungsrechtlich geordneten politischen Prozesses ist. Nach Smends Zeugnis versuchte die Integrationslehre, „durch radikale und ausschließliche Zurückführung aller staatlichen Wirksamkeit und Rechtsordnung auf einen immanenten Lebensvorgang alle heteronomen Reste monarchischer Ordnung aus dem nunmehr geforderten Verfassungsdenken auszuschließen“<sup>7</sup>.

Die geschichtliche Lage der Weimarer Republik und ihrer Verfassung, Anspruch und Bedrohtheit der neuen Staatsgestaltung sind der Stoff der Integrationslehre, bestimmen ihre Zielsetzung und Thematik; theoretisch

<sup>5</sup> H. Kelsen, *Der Staat als Integration*, 1930; M. Mols, *Integrationslehre und politische Theorie*, AöR 94, 1969, S. 513; H.-J. Koch, *Seminar: Die juristische Methode im Staatsrecht*, 1977, S. 95 ff.

<sup>6</sup> U. Scheuner, *Rudolf Smend. Leben und Werk*, in: *Festschrift für Rudolf Smend*, 1952, S. 433; *Gerhard Leibholz*, in *Memoriam Rudolf Smend*, Göttinger Universitätsreden, 1976; K. Hesse, in *Memoriam Rudolf Smend*, ZevKR 20, 1975, S. 337; A. Frhr. v. Campenhausen, *Zum Tode von Rudolf Smend*, JZ 1975, 621; P. Hüberle, *Zum Tode von Rudolf Smend*, NJW 1975, 1874.

<sup>7</sup> Die Vereinigung der Dt. Staatsrechtslehrer, S. 585.

sches Rüstzeug, Maßstäbe und Methode sind größeren Zusammenhängen verpflichtet. Der Angriff der Integrationslehre gegen staatsrechtlichen Positivismus, Neukantianismus und Normlogik verband die theoretische Kritik mit der Einsicht, daß die Staatsumwälzung durch die Novemberrevolution und die Neuordnung der Verfassung zugleich den Bruch mit wesentlichen Annahmen der kaiserzeitlichen Staatsrechtslehre bedingten. In seiner Einleitung zu einer Textausgabe der Weimarer Reichsverfassung<sup>8</sup> nennt Smend dieses Verfassungsgesetz einen „Aufruf zur Einigung in äußerer Not und innerer Zwietracht“. Der „Sinn des Verfassungslebens“ sei, „in der Ausführung der Verfassung die aufgegebenen politische Einswerdung des Volksganzen immer von neuem zu verwirklichen“. Durch alle Einzelregelungen und Abgrenzungen der Verfassung gehe „der Gesamtsinn hindurch, das deutsche Volk in den politischen Lebensformen des ersten Teils, in der Verwirklichung des sachlichen Programms des zweiten Teils immer von neuem zu einer politischen Einheit werden zu lassen“. Dies sind Postulate für die Normallage, die staatsbedrohende Krise der neuen Verfassungsordnung mußte ihnen notwendig eine besondere Anschaulichkeit und Dringlichkeit geben. „Die Krise der Weimarer Verfassung war die Lage, für die die Integrationslehre eine juristische Lösung suchte<sup>9</sup>.“ Ihre Antwort auf die Verfassungskrise war, daß die in Frage gestellte Integration Verfassungsgebot sei, besonders für Parteien und Fraktionen. Ein Kernpunkt dieser Lösung ist, daß die Staatsrechtslehre die außerhalb des Rechts notwendigen und aufgegebenen Garantien des Rechts aufsuchen und so die Sinn- und Inhaltsdeutung der Verfassung finden müsse.

Das sofort sichtbare Feldzeichen der Integrationslehre im Methoden- und Richtungsstreit der zwanziger Jahre<sup>10</sup> ist die entschiedene Wendung gegen den staatsrechtlichen Positivismus und gegen dessen politische und theoretische Prämissen und Ableitungen<sup>11</sup>. Diese Frontstellung schließt folgerichtig eine Kritik an der Bismarckzeit und an der — die Bürger nicht hinreichend „im Sinne der Willenserziehung und Willensbildung politischer Völker“ aktivierenden — alten Reichsverfassung ein. Die wesentlich passive politische Haltung, das politische Erleben „in einem im letzten Grunde ästhetisch apolitischen Sinne“, das Fehlen „aktiver politischer Lebendigkeit“ werden auch für das Staatsdenken je-

<sup>8</sup> Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 1929, S. V ff., VI, XXV f.

<sup>9</sup> Art. Integration, Sp. 1025 f.

<sup>10</sup> Zu diesem U. Scheuner, Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in der Zeit der Weimarer Republik, AöR 97 (1972), S. 349/367 ff.

<sup>11</sup> Die Absage an den Neukantianismus bedeutet eine Kritik auch an dem Kriterium der Werturteilsfreiheit und damit eine „Politisierung“ der Staatslehre (W. Schluchter, Entscheidung für den sozialen Rechtsstaat, 1968, S. 56), allerdings in einer spezifisch bemessenen „geisteswissenschaftlichen“ Be-  
grenztheit.

ner Zeit verantwortlich gemacht. Die Staatsrechtslehre sei „zu einem positivistischen Formalismus“ geworden, „der im Grunde nur als Denktechnik für Bürokraten brauchbar ist“<sup>12</sup>. Diese Einschätzung ist erst in Weimar und danach klar und auf systematischer Grundlage formuliert, hat aber ihre Maßstäbe schon in der Kaiserzeit angedeutet<sup>13</sup>.

Die tiefere Begründung, die die Integrationslehre für diese Abgrenzung gibt, hebt sie von den anderen Lehren ab, die mit ihr gegen den staatsrechtlichen Positivismus auftraten. Die Integrationslehre verwirft den Individualismus und Rationalismus des politischen Liberalismus und überhaupt die Vernunft der bürgerlichen Aufklärung und fordert die Staatstheorie auf, die verobjektivierende Entzweiung von Mensch und Gemeinschaft zu überwinden<sup>14</sup>. Der deutsche Idealismus und mit einer gewissen Betonung Hegel, nicht hingegen die Staatsvorstellung der Romantik<sup>15</sup>, werden aufgenommen, um über die Absage an den aufklärerischen Rationalismus hinaus den Boden für ein neues Grundgerüst der Staatstheorie zu gewinnen. Das Staatsbild ist für die Integrationslehre konstituierend.

Der Aufklärung, der französischen Revolution und allen sich davon herleitenden Bewegungen ist der Staat ein herstellbares, so oder anders konstruierbares Gebilde, dem die ihn im Vereinbarungswege bildenden Einzelnen bestimmte, ihnen dienende Staatszwecke einstiften. Die Verfassung ist die Charta der Einigung und damit Grund und Grenze staatlichen Handelns. Staat, Gesetz und Gehorsam werden so als Werk der Vernunft gerechtfertigt. Staat, Gesetz und Freiheit sind konstituiert, die Konstitution gibt Staat, Gesetz und Freiheit im Wege der ideologischen Zurechnung in die Hand der Einzelnen. In diesen Trennungen, Gegenüberstellungen und Instrumentalisierungen, in dieser teleologischen, den Staat zu einem Zweck heteronomer Ziele herabsetzenden Betrachtung sieht die Integrationslehre eine „Sackgasse“<sup>16</sup>. Für sie ist der Staat eine aus sich selbst bestehende — oder eben nicht bestehende — und deswegen nur nach seinem eigenen „Lebensgesetz“ erklärbare Existenzweise des Menschen und der geistigen Welt. Der Staat ist für sie eine elementare, wesensmäßig notwendige Lebensform des menschlichen Geistes. Er ist nicht durch teleologische Beziehung auf außer ihm lie-

<sup>12</sup> Politisches Erlebnis und Staatsdenken seit dem 18. Jahrhundert, ARSP 36, 1943, S. 259, hier zit. nach: Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., 1968, S. 346/355 f.

<sup>13</sup> P. Badura, Über Wahlen, AöR 97 (1972), S. 1.

<sup>14</sup> Das Problem der Institutionen und der Staat, hier zit. nach: Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 500/501 f.

<sup>15</sup> Des Novalis (bes. Glauben und Liebe oder Der König und die Königin, 1798) wird mit Wärme gedacht, Hegels Kritik an der romantischen Philosophie aber Recht gegeben (Politisches Erlebnis, S. 349 f., 353).

<sup>16</sup> Hierzu und zum folgenden: Verfassung und Verfassungsrecht, zit. nach: Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 119/160 ff.; Das Problem der Institutionen, S. 503 ff.

gende Zwecke zu erklären oder zu rechtfertigen, sondern in seiner Substanz als Wertverwirklichung zu verstehen. Deswegen liegt er nicht „in jenem Bereich des Habens, Verfügungens, Veranhaltens, in den ihn das mechanistische und auch das formaljuristische Denken verlegt, sondern in dem einer uns umgreifenden Vorgegebenheit“. Deswegen ist der Staat „nicht ein Instrument, das zu Zwecken verwendet würde . . . , sondern er ist in seinem Wesen identisch mit seiner Sinnverwirklichung — er gestaltet und realisiert in seinem Tun zugleich sich selbst und alle zu ihm Gehörenden, nicht nur in seiner ausdrücklichen Selbstgestaltung, etwa in seiner Verfassungs- oder seiner Machtpolitik, sondern in seiner Tätigkeit, in seinem Leben überhaupt“. Eine wesentliche Voraussetzung, um dem Sinn des staatlichen Lebens überhaupt gerecht zu werden, ist die Einsicht in das Wesen der staatlichen „Zwecke“ und „Aufgaben“ als sachliches Moment des „staatlichen Integrationsprozesses“, im Gegensatz zu ihrer Auffassung als „Zwecke“, denen der Staat als Mittel zu dienen habe, deren Teleologie, teleologischer Nutzeffekt ihn rechtfertige. Die technischen, auf einen bestimmten Effekt oder Nutzen zielenden „Zwecke“ staatlicher Einrichtungen oder Vorgänge werden durch die Integrationslehre also überdeterminiert durch die spezifische im Staat sich verkörpernde Wertgesetzlichkeit des Geistes. In der Rede zum Reichsgründungstag 1933 und dann nach dem zweiten Weltkriege legt Smend ein eigenes Gewicht auf den aus der protestantischen Ethik stammenden Begriff des „Berufes“ und nennt den Staat einen unverfügbaren Beruf; das Staats-Leben sei aufgegeben, sei „Beruf“<sup>17</sup>.

3. Die Integrationslehre ist eine vom juristischen Standpunkt aus unternommene staatsrechtliche Grundlegung der Verfassungslehre und der Staatsrechtslehre. Sie ist eine bestimmte Theorie der Staatslehre, mit soziologischen Mitteln vorgehend, um Bedeutung und Inhalt der Verfassung für die Rechtswissenschaft zu erschließen. Dieser höchst komplexe methodische und methodologische Anspruch der Integrationslehre<sup>18</sup> versetzt die sonst geläufigen Begriffe von „juristisch“, „soziologisch“, „staatsrechtlich“ in einen uneindeutigen Zustand gegenseitiger Beziehung, der einer Auflösung zu eindeutigen Zuordnungen widerstrebt. In dem Sinne zeigt die Integrationslehre eine Unentschiedenheit, die sich besonders in dem Hauptbegriff der „Integration“ fortsetzt. Es muß vorausgesetzt werden, daß für Smend die subtile Balance aller dieser Festlegungen durch bestimmte sachliche Grundüberzeugungen gesichert erschien, darunter auch der Annahme, daß alle einseitigen Auflösungen eben die Fülle jener „Wirklichkeit“ und jenes „Lebens“ ver-

<sup>17</sup> Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht, 1933; Das Problem der Institutionen und der Staat, 1956.

<sup>18</sup> Hierzu bes. G. Leibholz, In Memoriam Rudolf Smend, S. 27 ff. — Vgl. auch P. Badura, Die Methoden der neueren Allgemeinen Staatslehre, 1959, S. 17 ff., 184 ff., 199 f.

fehlen müßten, die sich in Staat, Recht und Verfassung verkörpert. Nicht der genauen Beobachtung der methodischen Postulate der Integrationslehre, sondern den sachlichen Grundüberzeugungen Smends verdankt die Integrationslehre ihre fortwirkende Fruchtbarkeit.

Nicht der Staat schlechthin, sondern der Staat unter normativem Gesichtspunkt, in seiner Verfassungsordnung, ist Gegenstand der Integrationslehre<sup>19</sup>. Die methodischen und methodologischen Prämissen sind in der Vorbemerkung zu „Verfassung und Verfassungsrecht“ festgelegt, die charakteristisch mit dem Satz beginnt: „Inhalt und Absicht der vorliegenden Abhandlung ließen sich durch ihren Titel nur unvollkommen bezeichnen.“ Als eigentliche These der Schrift wird die des notwendigen inneren Zusammenhanges zwischen den verschiedenen Arbeitsgebieten und Arbeitsweisen der Staatslehre, der Verfassungstheorie und der Staatsrechtslehre hervorgehoben: „daß es keine befriedigende und wahrhaft fruchtbare Staatsrechtslehre geben kann ohne bewußte und methodisch klare Begründung in einer allgemeinen Staats- und Verfassungslehre, und keine befriedigende und fruchtbare Staats- und Verfassungslehre ohne eine eigene, nicht juristische, sondern geisteswissenschaftliche Methode . . .“ In dem Ersten Teil „Staatstheoretische Grundlegung“ wird — auf Basis der Littschen Geisteswissenschaft — die „Integration als grundlegender Lebensvorgang des Staates“ vorgestellt, werden die verschiedenen Integrationsfaktoren erläutert und wird die „Einheit des Integrationssystems“ entwickelt. Zu dieser staatstheoretischen Darlegung, in der die Integrationslehre auftritt, wird die Einschränkung gemacht: „Die bisherigen Erörterungen beanspruchen nicht, eine Staatstheorie zu sein, nicht einmal der Grundriß einer solchen. Abgesehen von der Vorläufigkeit dieses ersten Entwurfs suchen sie nur ein bisher vernachlässigtes Hauptproblem der Staatstheorie ins Licht zu rücken, und auch das nur unter dem Gesichtspunkt der Grundlegung der Verfassungs- und Verfassungsrechtstheorie<sup>20</sup>.“ Mit dem letzten Teil dieser Vorbehalte korrespondiert der Satz in der Vorbemerkung: „Das hier entwickelte Sinnprinzip der Integration, des einigenden Zusammenschlusses, ist nicht das des Staates überhaupt, sondern das seiner Verfassung.“ Die Integrationstheorie behandelt also ein Hauptproblem der Staatstheorie, indem sie die „Integration“ als ein Sinnprinzip der Verfassung des Staates entwickelt. „Sinnprinzip der Verfassung“ ist nicht gleichzusetzen mit „Sinnprinzip des Verfassungsrechts“; denn hierzu bedarf es der Heranziehung auch der Gesetzlichkeit des Rechts, als eines ebenso wie der Staat in irreduzibler Selbständigkeit bestehenden Bereichs. Zu diesem weiteren, für die Integrationslehre ebenfalls konstitutiven Punkt sagt die Vorbemerkung unter dem methodischen Blickwin-

<sup>19</sup> Art. Integration, EvStL, Sp. 1025.

<sup>20</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 180.

kel, daß die „Skizze einer allgemeinen Verfassungstheorie“, die im Zweiten Teil der Schrift dargelegt ist, „auf geisteswissenschaftlich-staatstheoretischer, nicht auf rechtstheoretischer Grundlage entworfen“ ist.

Smend fordert für die Staats- und Verfassungslehre eine „eigene, nicht juristische, sondern geisteswissenschaftliche Methode“. Auf der anderen Seite wird in späteren Äußerungen Nachdruck darauf gelegt, daß die Integrationslehre eine juristische Theorie sei, daß es sich bei ihr um die juristische Behandlung juristischer Fragestellungen handle<sup>21</sup>. Dies ist kein Widerspruch, wenn damit — in Verteidigung gegen den Vorwurf, Rechtsfragen in politische, soziologische oder psychologische Fragen zu transponieren — die notwendige Wechselbezüglichkeit von Staatsrechtslehre und Staatstheorie unterstrichen wird. In der Tat muß die von Smend beabsichtigte Neubegründung der Staatsrechtslehre in der Staats- und Verfassungstheorie als Sache der juristischen Kompetenz angesehen werden. Verfassung und Verfassungsrecht sollen im Hinblick auf das Lebensgesetz des Staates, d. h. „staatsrechtlich“ betrachtet, der Staat andererseits unter normativem Gesichtspunkt, in seiner Verfassungsordnung, untersucht werden. Eine derart einschränkende Absteckung des Geltungsbereichs der Integrationslehre muß von seiten der Juristen den Vorwurf der „Politisierung“ etc. und von seiten der Staatstheoretiker den Vorwurf der Juridifizierung o. ä. provozieren. „Smend kann eben nicht aus seiner juristischen Haut heraus, wenn er auch eifrig bemüht ist, sie mit allen Kriegsfarben ‚soziologischer Geisteswissenschaft‘ zu bemalen<sup>22</sup>.“ Richtigerweise müßte der Einwand gegen die in jener Wechselbezüglichkeit liegende Beschränkung des Blickwinkels der Staatstheorie und deren so nur begrenzter Fundamentierungswirkung für die Staatsrechtslehre erhoben werden. Jedenfalls aber kann der Integrationslehre und dem Begriff der Integration nicht ein Geltungsbereich zugestanden oder aufgeholt werden, der diese Eingrenzung verläßt.

Die mit dem Methoden- und Richtungsstreit insgesamt und dann vor allem mit der Integrationslehre verbundene „geisteswissenschaftliche“ Methode ist für Smend eine Arbeitsweise der Staats- und Verfassungslehre, nicht unmittelbar der Staatsrechtslehre als der juristischen Doktrin der Verfassung und des Verfassungsrechts. Denn für die Behandlung des positiven Rechts, also auch des Verfassungsrechts, muß — wie sich zeigen wird — neben der staatstheoretischen Wertgesetzlichkeit

<sup>21</sup> Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, S. 585; Art. Integration, EvStL, Sp. 1025.

<sup>22</sup> H. Kelsen, Der Staat als Integration, 1930, S. 41. — „Die Integrationslehre ist keine soziologische, sondern eine juristische Theorie richtiger und vollständiger Auslegung der Verfassung“ (Art. Integration, EvStL, Sp. 1026).



auch die rechtstheoretische Wertgesetzlichkeit berücksichtigt werden. Die zweite ist nicht Gegenstand der Integrationslehre.

Der an sich vieldeutige Ausdruck „geisteswissenschaftlich“ als Prädikat einer Methode<sup>23</sup> war von *Günther Holstein*, anknüpfend an die Jahrestagung 1926 der Staatsrechtslehrervereinigung in Münster, in den Rang eines Programmes erhoben worden<sup>24</sup>. So eindeutig die Stoßrichtung des Programms gegen Positivismus, Formalismus, Begriffsjurisprudenz, Liberalismus, Rationalismus erscheinen mochte<sup>25</sup>, so unterschiedlich konnten die Vorstellungen und Methoden sein, die sich auf diese Kennzeichnung beriefen. Holstein erneuerte — wider die rein instrumentale Auffassung des Rechts als Konsequenz des Rechtspositivismus — die Frage nach der Rechtsidee, die nicht auf „Weltanschauungen“, sondern auf die praktisch geltenden „Wertsysteme“ zu gründen sei. Er forderte eine „Wendung von der begrifflichen Formalistik zur geisteswissenschaftlichen Methode, die die ideengeschichtlichen Zusammenhänge unserer Rechtskultur bewußt als Erkenntnisquelle für die Erfassung des positiven Rechts und die Herausarbeitung seiner tragenden Rechtsgedanken fruchtbar zu machen versucht“. Eine „institutionelle Auffassung der Rechtsordnung“ sei nötig. Auf der Grundlage des „Prinzips der Individualität, der schöpferischen Persönlichkeit und der objektiven Werthaftigkeit des Institutionellen“ müsse ein „Rechtsidealismus“ als neue Bewegung sich gegen den Rechtspositivismus abgrenzen und die Rechts- und Weltanschauungskrise entschlossen angehen.

Smend setzt die geisteswissenschaftliche Methode des Staatsdenkens kausalgesetzlichen und psychologischen Betrachtungsweisen, damit auch dem „Subjektivismus im Erleben“<sup>26</sup>, wie überhaupt allen „heteronomen“ Erklärungswegen entgegen, die alle die spezifische Substanz des Staates als „Wertverwirklichung“, seine aufgegebenen Wertgesetzlichkeit verfehlen<sup>27</sup>. Der Staat ist nicht mit dem auf ihn bezogenen „Erlebniszusammenhang“ identisch, er ist eine „individuelle Totalität“, bestimmt durch die Konkretisierung objektiver Wertgesetzlichkeit in je

<sup>23</sup> Vgl. *P. Badura*, Die Methoden, S. 66 ff.

<sup>24</sup> *G. Holstein*, Von Aufgaben und Zielen heutiger Staatsrechtswissenschaft, AöR 50 (1926), S. 1, zum folgenden bes. S. 8 f., 29 ff.

<sup>25</sup> Zur Charakterisierung des Richtungsgegensatzes bezieht sich Smend auf diesen „Bericht“ Holsteins (Verfassung und Verfassungsrecht, S. 121).

<sup>26</sup> Politisches Erlebnis, S. 359.

<sup>27</sup> Hierzu und zum folgenden: Verfassung und Verfassungsrecht, S. 123 ff., 160 ff.; Art. Integrationslehre, HWSW 5, 1956, S. 299. — Nach *Richard Thomas* Urteil war Smend der Nachweis der Fruchtbarkeit einer im besonderen Sinne „geisteswissenschaftlichen“ Auslegung von Verfassungssätzen nicht gelungen (Die jurist. Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der dt. Reichsverfassung im allgemeinen, in: *Nipperdey*, Hrsg., Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, 1929, I, S. 1/11; *ders.*, HDStR I, 1930, S. 5). Eine „geisteswissenschaftliche“ Auslegung von Rechtssätzen ist allerdings nicht das Ziel der Integrationslehre.

konkreten geschichtlichen Verhältnissen. Der staatskonstituierende „Lebensvorgang“, die „Integration“, gelangt zur Wirklichkeit, wenn er als reales Geschehen und Handeln der aufgegebenen objektiven Wertgesetzlichkeit folgt. Der Staat ist nur „verstehbar“, d. h. geisteswissenschaftlich erfassbar, „als das Wesen der Einzelnen wie des Ganzen fließend realisierende und wandelnde Dialektik“. Die „Wirklichkeit“ des Staates ist somit nur in der Synthese von einzelner und politischer Vergemeinschaftung, von realem Handeln und Erleben und Handlungs- und Erlebenszielen gegeben; das Verstehen dieser Wirklichkeit kann nicht, wie Kelsen Smend vorhält<sup>28</sup>, nur entweder „Wesenserkenntnis“ oder „Werturteil“ sein, es kann ebensowenig, wie Erich Kaufmann moniert<sup>29</sup>, entweder aus psychischen Akten und Prozessen bestehen oder ein geistiges Gebilde mit transsubjektiver Gegenständlichkeit sein. Nur die „Faktoren“ der Verwirklichung des „überempirisch aufgegebenen Wesens“ des Staates sind Objekt empirischer Beobachtung<sup>30</sup>.

Was in Smends Anschauung den Einwand des Synkretismus leerlaufen läßt und die an sich heterogenen Erscheinungen im Staat und in der Integration staatlicher Existenz zu einer selbständigen Qualität erhebt, ist die geschichtliche Konkretheit<sup>31</sup>. „Der Sinngehalt des staatlichen Lebens ist geschichtliche Wirklichkeit<sup>32</sup>.“ Der „Geist“, dessen Wertgesetzlichkeit im Staat eine autochthone Wirklichkeit gewinnt, ist somit nicht — abstrakter oder individueller — ideeller Sinngehalt. „Der Staat ist der Staat eines bestimmten Volkes, das in dieser staatlichen Form seinen geschichtlichen Beruf, die ihm aufgegebenen Lebensbewältigung zu erfüllen sucht<sup>33</sup>.“

4. Die Integrationslehre strebt eine Neubegründung der juristischen Betrachtung und Behandlung von Verfassung und Verfassungsrecht auf der Basis der Staatstheorie an. Die Integration als Sinnprinzip der Verfassung ist eine Erscheinung des Staatslebens, einer geistigen Wirklichkeit von unableitbarer Selbständigkeit und Eigenart. Wesen und Werthaftigkeit des Staates sind in geschichtlicher Konkretheit faßbar, sie lassen sich deshalb nicht abstrakt konstruieren oder rekonstruieren,

<sup>28</sup> H. Kelsen, *Der Staat als Integration*, 1930, S. 51.

<sup>29</sup> E. Kaufmann, Vorwort zum Bd. III der Gesammelten Schriften, zit. nach dem Sonderdruck der Vorworte, 1960, S. 41/54 ff. — Zu Unrecht setzt Kaufmann voraus, daß die Integrationslehre das Phänomen des Staates auf Erlebnisakte von Individuen reduziere und daß Smend psychische Akte und Prozesse als Objekte der Geisteswissenschaften betrachte.

<sup>30</sup> *Verfassung und Verfassungsrecht*, S. 139.

<sup>31</sup> Die Integrationslehre ist nicht eine Theorie des Staates an sich oder des Staates als gesollter Idee, sondern, wie M. Mols, *Integrationslehre und politische Theorie*, AöR 94 (1969), S. 513/547, betont, eine Theorie des modernen Verfassungs- und Nationalstaates.

<sup>32</sup> *Verfassung und Verfassungsrecht*, S. 167.

<sup>33</sup> Art. Staat, *EvKirchLex* III, 1959, Sp. 1105, zit. nach: *Staatsrechtliche Abhandlungen*, S. 517/524.

sondern nur im Diltheyschen Sinn „verstehen“. Die im Staat wirksame Herrschafts-, Ordnungs- und Entscheidungsfunktion ist „kraft primärer Geistesgesetzlichkeit notwendig“<sup>34</sup>, einer rationalistischen Rechtfertigung nicht fähig und nicht bedürftig. Die Aufgegebenheit des Staates und der Integrationsaufgabe der Staatsverfassung ist unverfügbar und unverzichtbar. Dadurch ist der Staat von allen anderen, für die menschliche Existenz letztlich fakultativen Verbänden geschieden. Die zweite, von der Integrationslehre besonders ausgezeichnete kategoriale Eigenschaft des Staates ist, daß sein Bestand nicht durch eine außer ihm liegende Macht, heteronom, gewährleistet ist; dies erklärt die kategorische Notwendigkeit der Integration als des Sinnprinzips der Staatsverfassung<sup>35</sup>.

Notwendigkeit und Aufgegebenheit des Staates sind durch die menschlichen Lebensbedürfnisse, die Geschichtlichkeit und den Kulturzustand des Menschen und seiner politischen Vergemeinschaftung bestimmt und von daher — nicht durch Staats- oder Gesellschaftsideale oder durch abstrakte Naturrechtsnormen — mit Maßstäben versehen. Sie sind außerdem untrennbar mit dem Recht verbunden, das in Verfassung und Verfassungsrecht zur Geltung kommt. Die von der Integrationslehre behauptete Irreduzibilität des Staates hat deshalb nichts mit einer „Machtstaatstheorie“<sup>36</sup> zu tun. Die entschiedene Absage an den staatsrechtlichen Positivismus kann folgerichtig nicht mit einer Auffassung einhergehen, die das Recht von staatlicher Setzung abhängig macht. In der Art, wie die Integrationslehre Unterschiedenheit und Zusammenhang von Staat und Recht sieht, wie sie den Begriff der Gesetzgebung faßt und wie sie Rechtsetzung und Justiz in eine neue „materiale“ Gewaltenteilungslehre einfügt, zeigt sie allerdings am deutlichsten ihren selbständigen Anspruch und ihre Grenzen.

In seinem Vortrag, den Smend kurz nach Kriegsende in Göttingen hielt<sup>37</sup>, nahm er *Jacob Burckhardts* Wort vom „Staat als Kunstwerk“ zum Ausgangspunkt, um zu zeigen, daß der Staat, entsprechend der alten Bedeutung von *stato* und *status* als „Rechtzustand“, eine Ordnung, nicht nur eine Machttatsache sei. In jenem grundfalschen Wort trete der Staat als „Machtkomplex“, als Vorgang von Macht, Machtgewinn, Machtbeherrschung, als bloßes Machtmittel auf. „Der Staat ist nicht ein Kunst-

<sup>34</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 196.

<sup>35</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 195 f.

<sup>36</sup> *W. Schluchter*, Entscheidung für den sozialen Rechtsstaat, 1968, S. 65, 79, 83, wirft Smend vor, daß der Machtcharakter des Staates in der Integrationslehre zu sehr vergeistigt werde, findet aber andererseits, daß das Integrationskonzept in eine „geisteswissenschaftlich nur mühsam verharmloste Machtstaatstheorie“ umschlage, eine „gleichsam geisteswissenschaftliche Verschleierung des Begriffs der Macht“ in sich berge.

<sup>37</sup> Staat und Politik, 1945, hier zit. nach: Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 363.

werk und eine Sache nur der berechneten, bewußten Machtpolitik, sondern zunächst eine aufgegebenen Ordnung, in sich durch das Recht geordnet und gestaltet, und über sich beherrscht von den Ordnungen, die für das Zusammenleben der Menschheit im ganzen gelten.“ Das Gesetz des Staatslebens sei ein „ihm übergeordneter Sinn“, dem es zu dienen habe, nicht nur Macht und Faktizität, Nutzen und Staatsräson. Ein derart falscher Begriff von Politik liege auch *Max Webers* Trennung von Gesinnungsethik und Verantwortungsethik zugrunde.

Wenn danach das Recht für den Staat notwendig ist, wird auf die These der Integrationslehre Bezug genommen, daß Staat und Recht zwei zwar untrennbar verbundene, aber doch je in sich geschlossene, der Verwirklichung je einer besonderen Wertidee dienende Provinzen des geistigen Lebens seien<sup>38</sup>. Ob Staat oder Recht den Vorrang hätten, sei eine müßige Frage. Der moderne Staat sei Gesetzgeber, deshalb aber nicht die letzte Quelle des Rechts. Das Recht bleibe ihm gegenüber eine eigenständige Macht. Das Rechtsleben sei mit dem eigentlichen Staatsleben keineswegs konzentrisch gelagert.

„Recht“ ist in der Integrationslehre nicht mit dem staatsgeschaffenen, positiven Recht identisch. Die eigengesetzliche Wirklichkeit des Staates und die eigengesetzliche Wirklichkeit des Rechts wirken aber im positiven Recht in jeweils verschiedener Mischung zusammen. Jene verkörpert den „Integrationswert“, diese den „Rechtswert“. Angesichts des positiven Rechts führt jene zu „staatsrechtlichen“ Fragen, jene zu Fragen des „Rechtssystemes“<sup>39</sup>. Die Wirklichkeit des Staates besteht in seinem Leben als Integration und ordnende und gestaltende Machtaufaltung, die Wirklichkeit des Rechts besteht in seiner Positivierung, Sicherung und Anwendung durch Gesetzgebung, Gericht und Leben. In diesem Sinne bilden die Integrationsfaktoren des staatlichen Lebens und die Faktoren des Rechtslebens untereinander je ein selbständiges geistiges System, beide Systeme sind vom geschriebenen Recht teils vorgeschrieben, teils angeregt, teils zugelassen<sup>40</sup>.

Diese Anschauung der Integrationslehre von Staat und Recht fordert „die gedankliche Ausscheidung der spezifischen Funktionen des Rechtslebens aus dem eigentlichen politischen System der Verfassung“ und eine „materielle Gruppierung“ der verfassungsrechtlich bestehenden Staatsfunktionen, eine „materiale Funktionenlehre“ entsprechend dem „materialen Sinn“ der Staatsfunktionen<sup>41</sup>. Dies bedeutet eine Neueinschätzung von Gesetzgebung und Justiz und die Verselbständigung der

<sup>38</sup> Hierzu und zum folgenden: Verfassung und Verfassungsrecht, S. 207, 253; Art. Staat, S. 523.

<sup>39</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 193 f., 255 f.

<sup>40</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 207.

<sup>41</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 256, 259.

Regierung gegenüber der Verwaltung. Gesetzgebung und Justiz sind danach zuerst Faktoren des Rechtslebens, sie bilden innerhalb der geschriebenen Verfassung das in sich geschlossene System der Rechtsfunktionen. Da sie aber in staatlicher Hand geordnet sind und so unvermeidlich zum Gewaltenteilungssystem gehören, sind sie auch staatliche Lebensformen; dennoch, weil sie zuerst zur Wirklichkeit des Rechtslebens zu rechnen sind, liegt ihr Schwerpunkt nicht in dieser ihrer staatlichen Eigenschaft<sup>42</sup>.

In äußerlicher Anknüpfung an die Einteilung der alten Staatszwecklehre, die dem Staat einen Machtzweck, einen Rechtszweck und einen Wohlfahrtszweck zuschreibt, unterscheidet Smend den (politischen) Integrationswert, den Rechtswert und den (technischen) Verwaltungswert<sup>43</sup>. Der Integrationswert bestimmt das Leben der Verfassung und die „eigentlichen“ Staatsfunktionen, damit auch das politische Zusammenspiel von Legislative und Exekutive; Regierung und Diktatur sind unmittelbar politische, integrierende Funktionen. Der Integrationswert ist leitend für die „staatsrechtliche“ Behandlung der Verfassung. Der Rechtswert bestimmt das Leben der Rechtsgemeinschaft und Gesetzgebung und Rechtsprechung als Faktoren des Rechtslebens. Der Verwaltungswert bestimmt die Verwaltung als die technische Wohlfahrtsförderung durch den Staat im einzelnen. Alle drei „Werte“ und Wertssysteme sind nur in ihrem in den Einzelercheinungen und Einzeleinrichtungen des Staats- und Rechtslebens jeweils wirksamen Zusammenhang zu verstehen.

Das Ineinander von Staats- und Rechtssystem wird für die Integrationslehre vor allem in der Gesetzgebung sichtbar, die in beiden Systemen die „höchste Funktion“ wahrnimmt<sup>44</sup>. Smend gibt hierfür der konstitutionellen Scheidung von Gesetzgebung im materiellen und im formellen Sinn einen neuen Inhalt. Im materiellen Sinn betrachtet ist die Gesetzgebung die allgemeine normierende Funktion des Rechtslebens. In dieser Eigenschaft wird sie durch die Rechtsidee bestimmt und tritt sie in Beziehung zur Justiz. Diese dient nicht dem Integrations-, sondern dem Rechtswert; dies kommt in ihrer Unabhängigkeit von der Staatsleitung zum Ausdruck<sup>45</sup>. Im formellen Sinn betrachtet ist die Gesetzgebung die Zentralfunktion des staatlichen Systems und tritt sie in Beziehung zur Exekutive. In dieser materialen Funktionenlehre rücken somit auf der einen Seite Gesetzgebung im materiellen Sinn und Justiz zusammen; diese sind auch abgesehen vom Staat denkbar und „durch die Verfassung in den Staat gewissermaßen nur einbezogen“<sup>46</sup>. Auf der an-

<sup>42</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 207 f.

<sup>43</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 193 f., 213, 256.

<sup>44</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 209, 211.

<sup>45</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 208. — Siehe auch: Das Bundesverfassungsgericht, 1962, zit. nach: Staatsrechtl. Abhandlungen, S. 581/582.

deren Seite treten Gesetzgebung im formellen Sinn („Legislative“) und Exekutive als nur im Staate denkbare und durch die Verfassung konstituierte Elemente des staatlichen Funktionen- und Integrationsystems zusammen<sup>47</sup>. Die zunächst vom Verwaltungswert bestimmte Exekutive gelangt durch ihre Unterstellung unter die Regierung auch unter die Herrschaft des Integrationswertes.

Das eigentliche Ziel dieser Abgrenzungen und Festlegungen ist der davon erwartete Beitrag zur Verfassungslehre als Integrationslehre. Die neue Systematik erfaßt von den behandelten Erscheinungen und Einrichtungen nur den integrationstheoretisch für erheblich gehaltenen Ausschnitt. In dieser methodischen Prämisse ist es begründet, daß vor allem die Frage ausgespart bleibt, wie es zu dem Zusammenwirken der beiden Wertsysteme der Integration und des Rechts in dem politischen und verfassungsrechtlichen Vorgang der Rechtsbildung kommen kann. Dies erklärt auch die in vielem künstliche Konstruktion der Staatsfunktionen, bei der die Integrationslehre stehen bleibt, während sie andererseits mit ihren axiomatischen Annahmen über die im letzten gegeneinander selbstständigen „Systeme“ von Staat und Recht über ihre selbstgesetzten Beschränkungen hinausgeht. In der Integration als dem Sinnprinzip der Verfassung, in einer materialen Verfassungslehre also, soll jedenfalls der Brückenkopf auf der staatstheoretischen Seite befestigt werden.

5. Das Verfassungsgesetz wird nach den Kriterien der Integrationslehre nur dann im Vollsinn als Verfassung des Staates verstanden, wenn es in seiner Eigenschaft als Bestandteil des staatlichen Integrationsystems betrachtet wird. Die Verrechtlichung der Verfassung im Verfassungsgesetz ist staatstheoretisch nicht „notwendig“<sup>48</sup>. Wo jedoch ein Verfassungsgesetz besteht, kann nicht die „wahre“ Verfassung gegen das Verfassungsgesetz ausgespielt werden, sondern gehört es zur Aufgegebenheit des Verfassungsgesetzes, fortdauernd als Verfassung des staatlichen Lebens wirksam zu sein. Weil die „besondere Wesensgesetzlichkeit“ des Integrationsvorganges sich in der Verfassung rechtlich positiviert, muß „verstehende Verfassungslehre“ zunächst Integrationslehre sein<sup>49</sup>. So wie dem Staat eine selbstzweckhafte Eigengesetzlichkeit gegenüber allen anderen Verbänden zukommt, so besitzt die Verfassung als Bestandteil der Rechtsordnung — staatstheoretisch zu erfassende — Selbständigkeit gegenüber dem sonstigen positiven Recht. Das Kernproblem der Verfassungstheorie „ist die Frage der spezifischen Substanz des Staates, als Gegenstand rechtlicher Regelung durch seine Ver-

<sup>46</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 211. — Siehe auch: Das Bundesverfassungsgericht, S. 592: „... Recht und Gerichtsbarkeit sind nicht Geschöpfe der Verfassung, sondern haben ihr Wesen weithin unabhängig von ihr.“

<sup>47</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 209, 211.

<sup>48</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 187.

<sup>49</sup> Art. Integrationslehre, S. 476.

fassung“<sup>50</sup>. Kraft ihres Anspruchs, dieses Kernproblem einer Lösung näher gebracht zu haben, bezeichnet sich die Integrationslehre als eine „juristische Theorie richtiger und vollständiger Auslegung der Verfassung“<sup>51</sup>.

Der konkreten Geschichtlichkeit des Staates entsprechend ist seine Verfassung das individuelle Gesetz einer konkreten Lebenswirklichkeit, der Intention nach zuerst nicht auf Einzelheiten und einzelne technische Vollzüge, sondern auf die Totalität des Staates und die Totalität seines Integrationsprozesses gerichtet<sup>52</sup>. Durch diesen selbständigen und eigengearteten Sinn, konstituiert durch das betroffene Staatsleben als Gegenstand und Aufgabe der Verfassung, trennt die Integrationslehre das Verfassungsrecht von den anderen Normen der Rechtsordnung. Die für das normative Gebilde der Verfassung geforderte „staatsrechtliche“ Betrachtung gibt die Richtschnur für die Besonderheit der Verfassungsauslegung und für die Einsicht in die fließende Geltungsbildung des gesetzten Verfassungsrechts, soweit nicht einzelne Verfassungsrechtsätze auf eine strikte „heteronome“ Festlegung des politischen Prozesses abzielen<sup>53</sup>. Für den „in sich gravitierenden“ Integrationsprozeß, den sie nur unvollständig, punktuell, andeutend regelt, ist die Verfassung Anregung und Schranke, nicht etwa ein jeweils abgeschlossenes Programm<sup>54</sup>. Andererseits ist das Integrationssystem, soweit es zur Wirklichkeit der ihm aufgegebenen Wertgesetzlichkeit gelangt, die notwendige und allein mögliche Garantie der Verfassung.

Smend hat versucht, den Hauptgedanken der Verfassungslehre in einer Formulierung zusammenzufassen, die seither als *locus classicus* häufig zitiert worden ist: „Die Verfassung ist die Rechtsordnung des Staates, genauer des Lebens, in dem der Staat seine Lebenswirklichkeit hat, nämlich seines Integrationsprozesses. Der Sinn dieses Prozesses ist die immer neue Herstellung der Lebenstotalität des Staates, und die Verfassung ist die gesetzliche Normierung einzelner Seiten dieses Prozesses“<sup>55</sup>. Eine spätere Formulierung kann ergänzend hinzugenommen werden: „Die Verfassung ist nicht lediglich ein Organisationsstatut, das den Staat als eine feste Gegebenheit voraussetzt und ihn organisiert, sein Handeln regelt, anordnet und begrenzt, sondern zugleich eine Lebensordnung, die auch den grundlegenden politischen Lebensvorgang des Staates ergreift, in dem er durch die ständige fließende Einbeziehung der Einzelnen überhaupt wirklich wird“<sup>56</sup>.

<sup>50</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 188.

<sup>51</sup> Art. Integration, EvStL, Sp. 1026.

<sup>52</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 239, 262; Art. Integrationslehre, S. 479.

<sup>53</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 190 f., 242.

<sup>54</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 189 f., 195.

<sup>55</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 189.

6. Das Verfassungsgesetz ist für Smend rechtliche Regelung des grundlegenden Prozesses staatlichen Lebens, der „Integration“. Der „proteusartige Begriff“<sup>57</sup> der Integration erfaßt bestimmte Vorgänge und Einrichtungen, insofern als sie für den im Staat verkörperten „einigenden Zusammenschluß“ notwendig oder dienlich sind und insofern als sie auf Inhalt und Geltungskraft der Verfassung bezogen sind. Integration ist ein Begriff, der das Sinnprinzip der Verfassung angeben will, also ein fortdauernd den am Verfassungsleben Beteiligten zur Verwirklichung Aufgegebenes postuliert, und zugleich eine bestimmte Deutung von Gegebenheiten, einschließlich des positiven Rechts, festlegt. Die Mehrdeutigkeit des Ausdrucks „Integration“ schreibt Smend dem „dialektischen Sinn“ des gemeinten Begriffs zu. Integration werde deshalb „unvermeidlich bald mehr intransitiv als Erlebniszusammenhang, bald mehr transitiv als Tätigkeit oder Wirkung der diese Realisierung des Staates tragenden Faktoren verwendet“<sup>58</sup>.

Der aufgegebenene einigende Zusammenschluß wird als ein „Lebensvorgang“, als ein „Prozeß beständiger Erneuerung, dauernden Neuerlebtwerdens“ verstanden<sup>59</sup>. Auf diesen Prozeß kommt es an, weil er die alleinige Garantie des Staates und seiner Verfassung ist. Unter diesem spezifischen Blickwinkel der Frage nach den außernormativen Bedingungen der Verfassung hebt die Integrationslehre ein Lebensmoment des Verfassungsstaates hervor; sie ist nicht eine umfassende Theorie der Realität, Normativität oder Idealität von Staat und Verfassung. Die abgekürzte Formel von der Verfassung als „Lebensordnung“, die den Integrationsprozeß anregt und zugleich erst durch diesen Prozeß Wirklichkeit erlangt, erklärt und begründet, warum die Verfassung nicht eine „Geschäftsordnung für einen wirtschaftlichen und verwaltungstechnischen Zweckverband“ ist, sondern eine „gute und gerechte Lebensordnung“ für das Staatsvolk<sup>60</sup>. Sie ist dies aber nicht allein durch die Ingeltungsetzung des Verfassungsgesetzes und dessen „Vollzug“ im Wege legaler Ableitung und verfassungsmäßigen Verhaltens, sondern nur durch fortdauernde Aufnahme und Erneuerung durch die im Staatsvolk verbundenen einzelnen. Durch diesen Aufruf ist die integrationstheoretisch gefaßte Verfassungslehre zugleich eine praktische Tugendlehre des Bürgers im Verfassungsstaat, was Smend zu einem denkwürdigen Zeitpunkt in der Rede „Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht“ vor Au-

<sup>56</sup> Art. Integration, EvStL, 1966, Sp. 803/804. — Unter den verschiedentlichen Bezugnahmen Smends auf Hegel (z. B. Verfassung und Verfassungsrecht, S. 183, 192, 206) müssen die Hinweise auf die §§ 271, 272, 273, 286 der Grundlinien der Philosophie des Rechts als besonders aufschlußreich gelten.

<sup>57</sup> H. Kelsen, Der Staat als Integration, 1930, S. 62.

<sup>58</sup> Art. Integrationslehre, S. 476.

<sup>59</sup> Art. Integrationslehre, S. 475.

<sup>60</sup> Das Bundesverfassungsgericht, S. 593.



gen führte. Eine derart einende und erneuernde Wirkung kann der Integration nur zukommen, wenn sie aus der freien Entscheidung und Aktivität der einzelnen entsteht, die allein den Grund jener von Smend betonten demokratischen Immanenz des Verfassungslebens darstellen kann. Ein doch recht erhebliches Mißverständnis ist es daher, wenn gesagt wird: „Nicht der kritische selbstbewußte Bürger, der dem Anspruch des Staates Schranken setzt, verwirklicht sich im Integrationsprozeß, sondern der irrational sich identifizierende Einzelne, der in der ‚Totalität‘ staatlichen Seins voll aufgeht“<sup>61</sup>.

Die von der Integrationslehre herausgehobene Fragestellung und die darin liegende Beschränkung teilen sich auch dem Begriff der Integration mit. Die Selbständigkeit der verfassungsrechtlichen Normativität und das Eigengewicht der institutionalisierten Staatlichkeit treten hinter der Betonung des Prozeßhaften und des Dynamischen der Integration zurück<sup>62</sup>. Smend sah sich zunächst darin in Übereinstimmung mit *Hermann Heller*, daß die Staats- und Verfassungslehre das Problem der „Vergemeinschaftung der individuellen Willen zur Wirkungseinheit eines Gemeinwillens“ zu lösen habe<sup>63</sup>, mußte aber wohl spüren, daß die Erklärung jener „Wirkungseinheit“ in der Integrationslehre zu kurz komme, ohne jedoch entschieden an Stelle des nach eigenem Urteil überschätzten „staatlichen Einheitsgefüges“ dieses Einheitsgefüge „nur als Wirkungseinheit“ zu begreifen<sup>64</sup>. Tatsächlich weist ja das Hellersche Konzept vom Staat als organisierter Entscheidungs- und Wirkungseinheit in eine andere Richtung, indem hier die von der Integrationslehre verworfene Zweckrationalität staatlichen Seins und Wirkens einseitig in den Vordergrund gerückt wird<sup>65</sup>. Sicher kommt dieses Konzept den heute vorrangigen Realitäten und Programmen leistungsstaatlicher, sozialgestaltender und wirtschaftssteuernder Aufgaben mehr entgegen. Wenn andererseits, wie einleuchtend gesagt worden ist, nicht „die Herrschaft“, sondern der einigende Zusammenschluß der einzelnen und Gruppen eines politischen Gemeinwesens für die Integrationslehre Grundkategorie des staatlichen Lebens ist<sup>66</sup>, ist der Frage schwer zu entgehen, in welcher Weise sich die aufgegebene Integration verwirklicht und zu verwirklichen hat, insbesondere welchen Ort die Gruppen und Organisationen in dem Integrationsprozeß haben und haben sollen. In dieser Hinsicht mag der demokratische Mythos Rous-

<sup>61</sup> *W. Schluchter*, S. 80 f.

<sup>62</sup> Siehe die Kritik von *H. Heller*, *Staatslehre*, 1934, S. 49, und von *H. Ehmke*, *Grenzen der Verfassungsänderung*, 1953, S. 58 f.

<sup>63</sup> *Verfassung und Verfassungsrecht*, S. 186.

<sup>64</sup> *Art. Integrationslehre*, S. 480.

<sup>65</sup> Vgl. *K. Hesses Versuch einer Synthese (Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 9. Aufl., 1976, S. 4).

<sup>66</sup> *H. Ehmke*, S. 61. — Siehe schon *H. Heller*, S. 166.

seaus, dessen Wort vom täglichen Plebiszit von Smend mehrfach herangezogen wird, verdrängend fortgewirkt haben.

Entsprechend der kategorialen Trennung der gleichwohl in der Lebenswirklichkeit notwendig verbundenen Gesetzlichkeiten des Staates und des Rechtes unterscheidet Smend die staatstheoretische Integration von der rechtstheoretischen Legitimität. Der Überschneidungsbereich der beiden Begriffe wird in die „sachliche“ Integration verlegt<sup>67</sup>. Der innere Zusammenhang kommt dadurch zustande, daß die je legitimitätsbegründenden Werte durch die der Integration aufgegebenen Wertgesetzlichkeit des Geistes auch die Wirklichkeit des Integrationsprozesses bestimmen und bestimmen sollen. Wie schon in der integrationstheoretischen Grundfrage der notwendigen außernormativen Garantie des Rechts kommt hier wiederum zu Tage, daß leitendes Ziel der Integrationslehre das Verständnis und die Stärkung der Verfassung als Verfassungsrecht ist. Nur weil Gegenstand des Verfassungsrechts das Staatsleben ist, bedarf die Verfassungsrechtslehre der ihr eigentümlichen „staatsrechtlichen“ Behandlung und ist das staatstheoretische Prinzip der Integration der aufgegebenen Sinn des Verfassungsrechts. Aber: „Ohne Legitimität, d. h. ohne Geltungsbegründung in geschichtlich geltenden, dem Staat und seinem Recht transzendenten Werten, gibt es keine Geltung der positiven Verfassungs- und Rechtsordnung selbst<sup>68</sup>.“ Das große Gewicht, das den Grundrechten in der Integrationslehre zukommt, erklärt sich daraus, daß in ihnen die Legitimitätsbegründung des Verfassungsrechts und der Integrationssinn des Verfassungsrechts zusammentreffen und daß in der demokratischen Verfassung der Integrationsfaktor Grundrechte zur prägenden Erscheinung des Verfassungslebens werden mußte. In den Grundrechten verkörpert sich in auszeichnender Weise das Recht als eine „materiale Macht des Rechten und Guten“<sup>69</sup>.

7. Die Integration als Sinnprinzip der Verfassung und der Integrationsprozeß als das Verfassungsrecht sichernder und verwirklichender Lebensvorgang werden, abgesehen von den geschichtlich geltenden Werten, durch zwei Besonderheiten staatstheoretischer Art definiert. Die Wirklichkeit von Staat und Verfassung ist konkret und individuell im Sinne geschichtlicher und national-kultureller Einmaligkeit und im Sinne einer nur gedanklich in einzelne Bereiche und Ebenen zerlegbaren „Totalität“. Die Wirklichkeit von Staat und Recht ist eine je eigengesetzliche, selbstzweckhafte, nicht oder jedenfalls nicht allein und abschließend „heteronom“ für bestimmte Zwecke, Rationalitäten oder isolierte Ergebnisse eines „Betriebs“ oder Apparats in Dienst gestellte Wirklichkeit.

<sup>67</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 166 f., 215 ff.

<sup>68</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 215.

<sup>69</sup> Das Bundesverfassungsgericht, S. 592.

Die Verfassung ist demnach prinzipiell eine Einheit und die einzelnen Verfassungsnormen sind grundsätzlich nur als Elemente dieser Einheit voll verstehbar. Die Einheit und Totalität der Verfassung reicht aber über den ausdrücklich geregelten Bestand des Verfassungsgesetzes hinaus. „Es ist also der Sinn der Verfassung selbst, ihre Intention nicht auf Einzelheiten, sondern auf die Totalität des Staates und die Totalität seines Integrationsprozesses, die jene elastische, ergänzende, von aller sonstigen Rechtsauslegung weit abweichende Verfassungsauslegung nicht nur erlaubt, sondern sogar fordert<sup>70</sup>.“ Die heute zum verfassungsrechtlichen Gemeingut gehörende Auslegungsmaxime von der „Einheit der Verfassung“ ebenso wie der gleichfalls allgemein anerkannte Grundsatz der Bundestreue und des bundesfreundlichen Verhaltens finden in der Integrationslehre eine folgerichtige Begründung. Die Vorstellung der Verfassung als geschichtlicher Individualität liegt dem so erfolgreichen staatskirchenrechtlichen Hauptaxiom Smends zugrunde<sup>71</sup>, die Vorstellung von der Verfassung als übergreifender Totalität konnte einer staatsrechtlichen Frage nach dem „Öffentlichen“ die Richtung weisen<sup>72</sup>. Die Heraushebung der Regierung als der „politischen Gewalt“<sup>73</sup> und die Einsicht in die den Wahlen aufgegebene Bekundung und Bewährung des einigenden Zusammenschlusses, jenseits des nach irgendeinem Maßstab „erfolgreichen“ Auswählens von Personen und Parteien<sup>74</sup> sind nur zwei Beispiele für die Arbeitsweise der Integrationslehre, für die die Staatsrechtslehre mehr ist als eine „Denktechnik für Bürokraten“. Exemplarisch für die integrationstheoretische Behandlung von Einzelfragen ist Smends Interpretationshinweis zu Art. 48 WeimRVerf<sup>75</sup>. Die Grenzen der Diktaturgewalt des Reichspräsidenten seien aus den sachlichen Kerngedanken des Instituts zu ermitteln, das eine Projektion des Integrationswertes auf die äußere Wirklichkeit erkennen lasse. „Öffentliche Sicherheit und Ordnung im Deutschen Reiche“ sei dementsprechend nicht als polizeirechtlicher, sondern als staatsrechtlicher Begriff zu fassen. Hierin zeigt sich die durch die Integrationslehre gezogene kategoriale Trennungslinie zwischen Staatsrecht und Verwaltungsrecht.

So unbestreitbar die schon früh erkannte und anerkannte Bedeutung der Integrationslehre für die Grundrechtsdogmatik ist<sup>76</sup>, so umstritten muß ihre vereinseitigende Adaption in der heutigen Grundrechtspraxis

<sup>70</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 190.

<sup>71</sup> Staat und Kirche nach dem Bonner Grundgesetz, ZevKR 1, 1951, S. 4.

<sup>72</sup> Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 11.

<sup>73</sup> Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, Festgabe für Wilhelm Kahl, 1923, Teil III.

<sup>74</sup> P. Badura (N. 13), S. 1.

<sup>75</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 213 (gegen C. Schmitt), 258 f.

<sup>76</sup> R. Thoma (N. 27), S. 9; U. Scheuner (N. 10), S. 374.

bleiben<sup>77</sup>. Der Durchgriff auf in den Grundrechten fixierte „Werte“, deren „Verwirklichung“ allen Zweigen der öffentlichen Gewalt aufgetragen ist und auch in der Gestaltung und Ausübung privater Rechte wirksam wird, birgt die Gefahr in sich, die Konturen der spezifischen Schutz- und Ordnungsziele der Grundrechte ins Unberechenbare zerfließen zu lassen und die Kompetenz des Richters gegenüber dem Gesetzgeber zu strapazieren. Dieser Durchgriff leistet auch dem — den Intentionen der Integrationslehre zuwiderlaufenden — Mißverständnis Vorschub, daß die sachlichen Gehalte der Verfassungsurkunde als Grundkodifikation allen Rechts und allen Rechtsverkehrs zu gelten hätten. Die Autorität und die Verantwortung des gesetzgebenden Parlaments nicht weniger als die Autorität und Verantwortung der in schwer einsehbarer Abschätzung neuerdings so genannten „Fach“gerichte werden durch eine allgemein — und nicht nur in besonderen Fällen — derart orientierte Verfassungspraxis über das hinaus geschwächt, was aus anderen Gründen ihnen abträglich ist. Dies ist hier nicht zu vertiefen. Smend selbst hatte in jüngerer Zeit vorsichtig bemerkt, der „Gedanke eines Systems der Grundrechte“ dürfe heute, wo die Bindung des Gesetzgebers anerkannt sei, nicht zu stark betont werden<sup>78</sup>. Eine wertorientierte Verfassungsauslegung muß allerdings dazu neigen, sachliche und programmatische Äußerungen des Verfassungsgesetzgebers bevorzugt aufzugreifen und über die engeren Normziele hinaus in einem Gesamtbild zu verbinden.

Die Integrationslehre gibt den Grundrechten im Rahmen der Faktoren sachlicher Integration einen hervorgehobenen Platz und schlägt mit ihrer Hilfe eine Brücke zwischen Integration und Legitimierung. Die dem Liberalismus wesentliche abwehrende und staatsbeschränkende Funktion der Grundrechte erscheint ihr „sekundär“ und, sofern allein diese Funktion berücksichtigt wird, als ein „Mißverständnis“<sup>79</sup>. „In Wirklichkeit sind die Grundrechte, bei aller notgedrungenen Sicherung gegen vergangene Polizeiwilkkür, gerade als die positive Berufsausstattung des freien Mannes für sein öffentliches Wirken gemeint, des stolzen Bürgers, nicht des kümmerlichen Bourgeois<sup>80</sup>.“ Als persönliches „Berufsrecht“ des zum status politicus emanzipierten Bürgers können die Grundrechte integrationstheoretisch zur Grundlage politischer Einung und rechtstheoretisch als legitimierende Gehalte des Verfassungsrechts

<sup>77</sup> Siehe nur aus neuerer Zeit: *E.-W. Böckenförde*, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, 1529; *E. Friesenhahn*, Der Wandel des Grundrechtsverständnisses, 50. DJT, 1974, Sitzungsbericht G; *F. Ossenbühl*, Die Interpretation der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1976, 2100; *H. H. Rupp*, Vom Wandel der Grundrechte, AöR 101 (1976), S. 161.

<sup>78</sup> Die Vereinigung der Dt. Staatsrechtslehrer, S. 581.

<sup>79</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 216.

<sup>80</sup> Das Problem der Institutionen, S. 510.

wirksam werden<sup>81</sup>. So gewinnen sie den Doppelsinn von Kultursystem und Volksintegration<sup>82</sup>. Quelle der technischen Bedeutung und Wirkung der Grundrechte ist, daß sie „ein bestimmtes Kultur-, ein Wertsystem“ proklamieren, „das der Sinn des von dieser Verfassung konstituierten Staatslebens sein soll“<sup>83</sup>. Hier, in diesem Punkt der positiv und aktiv gefaßten Freiheit wird die Staatsrechtslehre den Anspruch der Integrationslehre aufzunehmen haben, ein „Modell streng demokratischen Denkens“ zu sein.

---

<sup>81</sup> Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht, 1933, zit. nach: Staatsrechtl. Abhandlungen, S. 309/316, 318, und zuvor: Verfassung und Verfassungsrecht, S. 217. — G. Holstein, Von Aufgaben und Zielen, S. 10: In den Grundrechten haben „die Legitimitätsanschauungen des Zeitalters und der deutschen Volksgemeinschaft ihre Kundgebung gefunden“.

<sup>82</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 264.

<sup>83</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 265.