

# ABHANDLUNGEN

---

## Über Wahlen

Rudolf Smend zum 90. Geburtstag

PETER BADURA

Eine der positivrechtlichen Folgerungen, die *Rudolf Smend* aus dem staatstheoretischen Grundgedanken der Integration als dem grundlegenden Lebensvorgang des Staats ableitet, lautet: „Ganz allgemein folgt aus dem Charakter des Organbildungsrechts als integrierenden Selbstzwecks, daß seine Normen materielles, nicht formelles Recht sind“<sup>1</sup>. Da die Wahlen zur parlamentarischen Repräsentativkörperschaft aber das Verfahren sind, in dem sich die repräsentative Demokratie formell verwirklicht, muß das Wahlrecht als „materielles Recht“ im Sinne der Integrationslehre mehr sein als nur die rechtliche Ordnung einer Technik oder „Form“ der politischen Willensbildung.

Der äußeren Erscheinung nach ist die parlamentarische Wahl die Bestimmung der Abgeordneten nach dem Mehrheitsprinzip durch die wahlberechtigten Aktivbürger. Dieses Abstraktum ist seit langem<sup>2</sup> auf den politischen Tatbestand zurückgeführt, daß sich nicht einzelne Personen, sondern politische Parteien zur Wahl stellen und daß die Aktivbürgerschaft nicht aus unverbundenen Individuen besteht, sondern aus Gruppen mit soziologisch greifbaren politischen, sozialen und ökonomischen Eigenschaften. Die Wahlen sind also nur bei sehr formeller Betrachtung schlechthin ein Vorgang der „politischen Willensbildung“, sie sind ein Ausschnitt daraus, wenn auch derjenige Ausschnitt, der im vollen Licht der staatsrechtlichen Betrachtung steht und stehen muß. Für die politische Soziologie ist die Wahl nur ein Datum unter vielen, und vielleicht ein sehr untergeordnetes Datum, wenn es um die Erhellung der Materialität des politischen Prozesses geht. Auch die Staatstheorie ordnet die Wahlen größeren,

---

<sup>1</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., 1968, S. 119 ff., 243.

<sup>2</sup> *Rudolf Smend*, Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts in der deutschen Staatstheorie des 19. Jahrhunderts, 1912.

nämlich normativ stilisierten Zusammenhängen unter. Die in der parlamentarischen Demokratie stattfindende „Repräsentation“ des „Volkes“ ist der staatsrechtliche Horizont, in dem die Wahlen ihren Platz finden müssen. Da „Repräsentation“ und „Volk“ Ausdrücke mit normativer Bedeutung sind, demnach hier bestimmte ideologische Bewertungen mitgedacht sind, können die Wahlen, die durch diese ideologischen Bewertungen ihren Sinn erhalten, nicht eine bloße Technik sein. In dem Bekenntnis zu dem Prinzip der Volkssouveränität in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG und in der Festlegung der staatsrechtlichen Folgerungen aus diesem Prinzip in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG meint „Volk“ jeweils etwas Verschiedenes. Dennoch ist der zweite Satz ohne den ersten ohne Sinn, ist das staatsrechtliche Instrument der Wahlen als Ausdruck der Volkssouveränität nur als ein Legitimitätsbegründendes Element der repräsentativ verwirklichten Demokratie verständlich.

Die (staatsrechtliche) Rationalität der Wahlen entspringt dem Prinzip der Volkssouveränität nicht nur in dem Sinne, daß die Demokratie eine gesellschaftstranszendente und nicht durch das Mehrheitsprinzip zu vermittelnde Legitimation politischer Herrschaft ausschließt. Die Basierung der politischen Organisation der Gesellschaft auf die Volkssouveränität impliziert auch eine bestimmte Rechtsidee, die soziale Gerechtigkeit. Aus dieser demokratischen Rechtsidee leitet sich als rationaler Maßstab der Wahlen ab, daß sie eine Methode der Sozialreform sein sollen, der gewaltlosen Evolution des gesellschaftlichen Fortschritts. Legitimation und Kontrolle politischer Herrschaft, die durch die Wahlen vermittelt der Berufung und Abberufung der Funktionäre des politischen Systems stattfinden sollen, werden notleidend, wenn die Wahlen zur Akklamation entarten. Die von den Sachfragen entleerte „entideologisierte“ Wahl entzieht in Wahrheit die Sachfragen dem demokratischen Legitimations- und Kontrollprozeß. Die demokratische Substanz der Wahlen hängt also von den Parteiprogrammen ab und von dem Effekt, den die Parteien ihrer Programmatik im politischen Prozeß, einschließlich der Wahlen, zu verschaffen vermögen.

Die Wahlen und das Wahlrecht staats- und verfassungstheoretisch zu begründen, war eine Fragestellung, die für die Entwicklung der Integration, des „einigenden Zusammenschlusses“, als des Sinnprinzips der Verfassung einen wesentlichen Anstoß gegeben hat<sup>3</sup>. Die Kritik an der ratio-

---

<sup>3</sup> Neben der zitierten Tübingen Antrittsrede von 1911 vgl.: Die Verschiebung der konstitutionellen Ordnung durch die Verhältniswahl, in: Festgabe der Bonner Juristischen Fakultät für Karl Bergbohm zum 70. Geburtstag, 1919, und die Behandlung der funktionellen Integration und der Staatsorgane in: Verfassung und Verfassungsrecht.

nalistischen Verkürzung und der kausalwissenschaftlichen Einseitigkeit in der Staatstheorie konnte eindrucksvoll an der Beurteilung der Wahlen exemplifiziert werden. Parlamentswahl und Parlamentsverhandlung werden als die beiden wichtigsten im Verfassungsstaat vorgesehenen und geregelten „Stadien des politischen Kampfes und der politischen Auseinandersetzung“ erkannt. „Je mehr dem Rationalismus der Sinn für das irrationale Wesen des politischen Kampfes fehlt, um so mehr Gewicht legt er auf die Technik des Verfahrens, in der er die Gewähr richtiger Entscheidung findet.“ Vor allem gegen *Max Weber* beharrt *Rudolf Smend* darauf, daß die „geistigen Lebensvorgänge“, in denen die Integration des Verfassungsstaates verläuft, nicht durch Zurückführung auf eine kausale Gesetzlichkeit zu erklären, sondern nur durch Einordnung in ihren Sinnzusammenhang „als Verwirklichung der Wertgesetzlichkeit des Geistes zu verstehen“ seien. Dementsprechend finden Wahlen, Abstimmungen und parlamentarische Verhandlungen – als integrierende Funktionen – ihre Rechtfertigung nicht in dem verfassungstechnischen Gesichtspunkt, „daß hier gute Beschlüsse gefaßt und gute Führer ausgelesen werden“; denn dabei bleibt der zugrunde liegende geistige Vorgang, der der erste Sinn dieser Verfahrensweisen ist, im Dunklen. Sie integrieren, d. h. schaffen zu ihrem Teil die jeweilige politische Individualität des Volksganzen und damit die Voraussetzung für sein rechtlich faßbares, inhaltlich gutes oder schlechtes Tätigwerden. Das Wahlrecht soll zunächst parteibildend und dann mehrheitsbildend wirken und nicht lediglich einzelne Abgeordnete liefern. Dem Verdikt, die Einsicht in die „geistige Lebenswirklichkeit“, um die es sich im Staat handelt, zu verfehlen, verfällt ebenso die normlogische Methode *Kelsens* wie auch die bloß nach dem Zweck des Staates und seiner Institutionen fragende Teleologie. Legitimitätsbegründend sind die konkreten Werte, die die Geltung einer bestimmten staatlichen Rechtsordnung einerseits fordern und andererseits tragen. Legitimität und Integration sind in schwer faßbarer Weise miteinander verbunden, diese ist eine staatstheoretische, jene eine rechtstheoretische Kategorie; beide lassen sich auf die Verfassung als Verfassungsrecht beziehen.

Was *Rudolf Smend* in der Integrationslehre kausalwissenschaftlicher, normlogischer und teleologischer Methodik entgegensetzt, ist nicht eine vorgegebene, überpositive oder vorstaatliche Wertordnung eines objektiven oder absoluten Geistes. Volk, Volkswille und Gemeinwohl sind nicht gegebene, sondern aufgegebene und prozeßhaft verwirklichte (oder verfehlte) Elemente eines umgreifenden Vorgangs. In der Tübinger Antrittsrede wird bei der Schilderung der Wahlrechtstheorie vom geschichtlichen Standpunkt der romantische Begriff des Volkes mit einer gewissen Wärme, aber mit kritischer Distanziertheit behandelt. Das „organische“ Wahlrecht

der geschichtlichen Bewegung basiert die Repräsentation auf die Gliederung nach den geschichtlich entwickelten lebendigen Komponenten des Volksganzen. Der Wille des Volkes, „dieses überindividuellen, aber deshalb nicht minder realen Wesens“, kommt nur zustande „durch das lebendige Zusammenwirken derjenigen Elemente des Volkes, die die Organe der Gesamtheit sind und in deren Leben und organischem Zusammenwirken die Gesamtheit ihr Leben führt“. Später, 1928, wird verdeutlicht, daß „das Volk“ nicht schon an sich politisch vorhanden ist und dann noch einmal besonders, von Wahl zu Wahl und Kabinettsbildung zu Kabinettsbildung, politisch besonders qualifiziert wird. Es hat sein Dasein als politisches Volk, als souveräner Willensverband „in erster Linie vermöge der jeweiligen politischen Synthese, in der es immer von neuem überhaupt als staatliche Wirklichkeit existent wird“. Das Volk der Demokratie ist nicht, und es ist nicht „Träger“ der Staatsgewalt, es wird Wirklichkeit im politischen Prozeß – wenn dessen Empirie die Lebenslinie der aufgegebenen „Wertgesetzlichkeit des Geistes“ aufnimmt –, und die Wahlen sind ein Integrationsfaktor dieser Verwirklichung. Die demokratische Staatsvorstellung stimmt mit diesem Gedanken der Integrationslehre überein. Da der demokratische Verfassungsstaat die gesellschaftlichen Verhältnisse, die die Grundlage des in ihm geordneten politischen Systems bilden, als ein von ihm unterschiedenes Ensemble von Bedürfnissen, Interessen und Meinungen auffaßt, stellt er geordnete Verfahren zur Verfügung, um die gesellschaftliche Vielfalt in politisch-staatliche Entscheidungen transformieren zu können. In dieser Betrachtungsweise ist der Vorgang der politischen Willensbildung nicht so konstruiert, wie wenn in ihm lediglich ein gewissermaßen präexistenter „Volkswille“ oder ein präexistentes „Gemeinwohl“ konstatiert oder daraus für den Einzelfall eine Entscheidung abgeleitet würde. Doch kommt es nicht nur auf diese eher technische Frage an. Die einzelnen Prozesse und Verfahren der politischen Willensbildung, also auch die Wahlen, müssen auch, neben ihrer von Fall zu Fall verfassungstechnischen Funktion, die Wirklichkeit der politischen Einheit integrierend und legitimierend begründen, um den vollen Sinn als Verfassungselement zu erfüllen.

Wie *Hegels* „Wirklichkeit“ ist *Rudolf Smends* „Integration“ nicht eine nur moralisch oder philosophisch zugängliche Objektivität normativer, geschichts- und gesellschaftsenthobener Werte. Sie ist auch nicht eine soziologische oder sozialpsychologische Kategorie. Die Tübinger Antrittsrede findet in *Lorenz von Stein* einen Lehrmeister moderner Staatstheorie, doch sie weiß auch Prinzipielles an ihm auszusetzen. Von ihm ist zu lernen, daß das Wesentliche und Ausschlaggebende im Leben des Staates das „Leben der Gesellschaft, insbesondere der Kampf der gesellschaftlichen Klassen“

ist und daß dementsprechend die gänzlich neuen Maßstäbe für die Beurteilung und Ausgestaltung des Wahlrechts jedenfalls nur noch „gesellschaftlicher Art“ sein können. Das Stück der Staatsverfassung, an dem die von *Lorenz von Stein* erfaßte Abhängigkeit des Staates von der Gesellschaft nach der frühen Einsicht *Rudolf Smends* am auffälligsten ist, ist das parlamentarische Wahlrecht. Weil der Staat von der Anerkennung und Zustimmung der Gesellschaft getragen sein muß, schafft er im Parlament ein Organ dieser Anerkennung und Zustimmung. Das Wahlrecht bestimmt, auf welche Schichten der Gesellschaft der Staat sich stützen will. „Die Aufgabe des einzelnen Wählers ist es also, einen Vertreter seiner Gesellschaftsschicht, seiner gesellschaftlichen Interessen zu wählen, und da diese Interessen sich zum Zweck der parlamentarischen Vertretung zu den politischen Parteien zusammenschließen, so beruft das Wahlrecht den Wähler einfach zur Wahl des Kandidaten seiner Partei, nicht etwa zur Auswahl einer möglichst intelligenten und charaktvollen Persönlichkeit ohne jede andere Rücksicht.“ Der Wähler wird nicht als Individuum nach seinen individuellen Eigenschaften, sondern als Komponente der Gesellschaft nach seinen sozialen Beziehungen gewertet. Kann somit *Lorenz von Stein* der Staatstheorie und den staatstheoretisch zu rechtfertigenden Maßstäben des parlamentarischen Wahlrechts eine neue Grundlage geben, so sind doch bei seiner Rezeption deutliche Abstriche zu machen. Die Repräsentation ist an den gesellschaftlichen Strömungen und nicht nur an den wirtschaftlichen Klassen zu orientieren. Und die staatliche Verfassung muß sich nicht mit Notwendigkeit den gesellschaftlichen Machtverhältnissen entsprechend gestalten – „der Staat bestimmt seinerseits, in welcher Weise er der Gesellschaft durch das Parlament Einfluß auf sein eigenes Leben gewähren will“. Diese vor der Einrichtung der demokratischen Republik noch allenfalls durch die Realität der konstitutionellen Monarchie gedeckte Vorstellung einer eigenständigen verfassungsgestaltenden Kraft des Staates kehrt in der Hauptschrift von 1928 nur noch in sehr abgeschwächter Form wieder. „Herrschaft“ erscheint dort als Faktor der funktionellen Integration. Sie ist dort eine Form der funktionellen Integration, und zwar die „allgemeinste Form funktioneller Integration“ insofern, als alles Verfassungsleben in allen Staatsformen schließlich die Bildung und Äußerung von herrschendem Willen zum Ziel hat.

„Da es an einer modernen Philosophie des öffentlichen Rechts fehlt, so hat auch die heutige Staatsrechtswissenschaft keinen Anlaß gefunden, sich mit Sinn und Maßstäben des parlamentarischen Wahlrechts zu beschäftigen. Sie beschränkt sich auf die korrekte juristische Bearbeitung des positiven Rechts...“ Diese im Zusammenhang der Wahlrechtsfrage in einer Anmerkung der Tübinger Antrittsrede ausgesprochene Kampfansage an

die vorherrschende Methode des juristischen Positivismus wird nach dem Kriege in dem Beitrag zu der Bonner Festgabe für Karl Bergbohm wieder aufgenommen. Dort wird der „statischen“ Betrachtungsweise der staatsrechtlichen „Anatomie“ die „dynamische“ Betrachtungsweise der staatsrechtlichen „Physiologie“ entgegengesetzt, um den geläufigen Beifall für das System der Verhältniswahl zu kritisieren. Die Physiologie des Verfassungsstaates enthüllt sich bei einer „funktionellen“, einer „dialektischen“ Beurteilung seiner Elemente. Es muß der „von der Verfassung gewollte Ablauf des politischen Lebensprozesses“ zum Ausgangspunkt genommen werden. „Nicht Paragraphenauslegung und rechtsbegriffliche Systembauten, sondern soziologisch begründete Verfassungstheorie ist die notwendige Grundlage einer neuen Staatsrechtslehre im neuen Deutschland.“ Erneut wird, und wieder bei der Erörterung des Wahlrechts, die Methodenfrage, die grundsätzliche Frage einer die staatsrechtliche Arbeit notwendig fundierenden Verfassungstheorie in den Vordergrund gerückt. Die Integrationslehre kündigt sich an, deren Fruchtbarkeit wenig später an einer staatsrechtlichen Hauptfrage in bis heute gültiger Einsicht gezeigt wird<sup>4</sup>, bevor die ausführliche theoretische Rechtfertigung mit Hilfe der geisteswissenschaftlichen Soziologie *Theodor Litts* erfolgt. Die Analyse von 1919 legt dar, warum die Einführung der Verhältniswahl eine Einbuße an durch Wahlen und Wahlrecht zu erreichender funktioneller Integration gebracht hat. Die parteienstaatliche Deformation des Parlamentarismus findet in *Rudolf Smend* einen Kritiker, weil sie den Sinn der parlamentarischen Demokratie schwächt, politische Entscheidungen als Ergebnisse des in Wahlen und Parlamentsverhandlungen öffentlich zu führenden „dialektischen Kampfes der verschiedenen politischen Willensrichtungen“ zu gewinnen. Die neue Methode will den Blick auf den „Lebensprozeß“ des Verfassungsstaates lenken und damit auf den aufgegebenen Sinn seiner Einrichtungen für die permanente Konstituierung von Volk, Staat und Verfassung.

Die Hauptschrift von 1928 formuliert den verfassungstheoretischen Grundgedanken der neuen staatsrechtlichen Methode durch die Beschreibung der von der „Wertgesetzlichkeit des Geistes“ abhängigen „Wirklichkeit“ des Staates. Die Integration ist das Sinnprinzip der Verfassung, aber orientiert die Verfassung als Verfassungsrecht an dem den Staat hervorbringenden politischen Prozeß und ist also das Sinnprinzip des Verfassungsstaates. Die „Wirklichkeit“ des Staates ist nicht sozialempririsch, sondern überempirisch-normativ; sie besteht, soweit das Gegebene das Aufgegebene von Staat und Politik erfüllt. Sie ist eine Kulturerrungenschaft,

<sup>4</sup> Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, in: Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl, 1923, Teil III.

die wie alle Realitäten des geistigen Lebens selbst fließendes Leben, also steter Erneuerung und Weiterführung bedürftig, eben deshalb aber auch stets in Frage gestellt ist. Wie in jeder Gruppe, postuliert *Rudolf Smend*, so besteht ganz besonders im Staat ein erheblicher, ja der grundlegende Teil seiner Lebensvorgänge in dieser „stetigen Selbsterneuerung, dem fortwährenden Neuerfassen und Zusammenfassen seiner Angehörigen“. „Der Staat ist nur, weil und sofern er sich dauernd integriert, in und aus den Einzelnen aufbaut – dieser dauernde Vorgang ist sein Wesen als geistig-soziale Wirklichkeit.“ Es gibt ein bestimmtes Kultur- und Wertesystem, das der Sinn des von einer bestimmten Verfassung konstituierten Staatslebens sein soll. Von ihm lebt der Staat (oder er bleibt uneigentliches technisches Funktionieren), und das theoretische Verständnis dieser Relation ist die Grundbedingung der Staatsrechtslehre. „Geistigkeit eines Staats heißt die Inanspruchnahme der Kräfte und Werte für ihn, die fähig sind, ihn zu legitimieren . . .“ Die Integrationslehre ist nicht quietistisch und erlaubt keinen Rückzug aus der stetigen Bewegung des sich in Einsatz und Kampf verwirklichenden Verfassungsstaates.

Der Blickwinkel, der *Rudolf Smend* in der Integration den das Sinnprinzip des Verfassungsstaates verwirklichenden Lebensprozeß erfassen läßt, ist die Einsicht in das Ungenügen der bloßen Positivität des Rechts für die politische Organisation der Gesellschaft. Die Verfassung kann rechtlich nicht garantiert werden. Die als das Verfassungsrecht gewährleistende Wirklichkeit tätige Integration ähnelt dem Element der „manifestation de communion“ in *Maurice Hauriou's* Theorie der Institution. Wie diese „Gemeinsamkeitsbekundung“, die innerhalb der sozialen Gruppe, mit Bezug auf die leitende Idee und ihre Verwirklichung erfolgt, ist die „Integration“ die Hervorhebung eines Lebensmoments des Verfassungsstaates, nicht ein Schema für die Analyse seiner gesamten Realität, Normativität und Idealität. Integration ist ein in verschiedenen sachlichen, personalen und funktionellen Faktoren sich ausdrückender Prozeß, dessen Sinn die „immer neue Herstellung der Lebenstotalität des Staates“ ist. Die Integrationslehre<sup>5</sup> will ein Deutungsschema „dialektischen Verstehens“ für die sozialen Erscheinungen geben, die in einem zugleich stattfindenden und aufgegebenen Prozeß die politische Einheit des Staates permanent hervorbringen und hervorbringen sollen, zugleich aber auch eine praktische Tugendlehre des Bürgers im Verfassungsstaat. Eine hervorstehende Absicht der Integrationslehre, in der sich Beschreibung sozialer Phänomene, Theorie des Verfassungsrechts und (verfassungs-)ethi-

---

<sup>5</sup> Neben *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928, sind der Art. „Integrationslehre“, in: HdSW Bd. V, 1956, S. 299, und der Art. „Integration“, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 1966, Sp. 803, zu berücksichtigen.

scher Aufruf vermischen, war und ist die Zerstörung des juristischen Vorurteils, daß Wirklichkeit und Erfolg des Verfassungsstaates primär auf rechtlichen Normierungen und Institutionen beruhen. Die „ganze Lebenswirklichkeit des Staates“ besteht nicht nur „in seinen von der Verfassung ausdrücklich vorgesehenen Lebensvorgängen, zumal seinem Handeln, sondern zunächst darin, daß er immerfort von den Einzelnen bejaht und getragen wird, im Sinne des Worts von *Renan*, daß die Wirklichkeit der Nation in einem sich täglich erneuernden Plebiszit bestehe. So wird der Staat nicht als ein in sich beruhendes kollektives Ich verstanden, sondern als ein Einheitsgefüge des individuellen Lebens der Einzelnen, die sich hier in dauernder dialektischer Auseinandersetzung miteinander zusammenfinden.“ Das politische Dasein des Volkes als souveräner Willensverband überhaupt, die Voraussetzungen für die staatlichen Lebensäußerungen und Leistungen also – nicht nur die formelle Investitur der Funktionäre des politischen Systems – werden in den als Prozeß der funktionellen Integration wirksamen Wahlen geschaffen. Die Wahlen gehören zu den „Produktions-, Aktualisierungs-, Erneuerungs-, Weiterbildungsprozessen“ des Sinnegehalts, der den sachlichen Inhalt der Gemeinschaft als „Wertgemeinschaft“ ausmacht. In dem Maße, in dem die Wahlen diese Aufgegebenheit der Integration verwirklichen, legitimieren sie, oder, im Sinne der Integrationslehre gesprochen: schaffen, erhalten und erneuern sie den Verfassungsstaat.

Die Abhandlung über die Verhältniswahl von 1919 bricht, die spätere Integrationslehre vorbereitend, einer „funktionellen“ Betrachtung der Verfassung und der verfassungsrechtlichen Einrichtungen Bahn. Die nächste Aufgabe der Verfassungstheorie gegenüber dem neuen Wahlrecht – und damit ist vor allem Art. 22 WRV gemeint – liege in einer „grundsätzlichen Einordnung in das funktionelle System der Verfassung“. Die Bedeutung der Verfassung als „rechtliche Regelung des Spiels der politischen Kräfte“, als Regelung für „den Lebensprozeß des politischen Körpers“ wird unterstrichen, es wird hervorgehoben, daß die Verfassung „ihres Funktionierens“ und nicht „ihres ruhenden Bestandes“ wegen da sei, und es wird gefordert, „soziologisch begründete Verfassungstheorie“ zur notwendigen Grundlage einer neuen Staatsrechtslehre im neuen Deutschland zu machen.

Diese methodischen Ankündigungen werden 1928 eingelöst. Die Integration, der einigende Zusammenschluß, wird als Sinnprinzip der Verfassung begründet. Im Integrationsprozeß hat der Staat seine „Lebenswirklichkeit“, und die Verfassung ist die Rechtsordnung dieses Prozesses, der von den Verfassungsartikeln nur angedeutet und, was seine integrierende Kraft angeht, angeregt werden kann. Als positives Recht ist die Ver-



fassung nicht nur Norm, sondern auch Wirklichkeit; als Verfassung ist sie integrierende Wirklichkeit. Das Verfassungsgesetz ist mehr nur Anregung und Schranke des in sich gravitierenden, nicht heteronom zu gewährleistenden Verfassungslebens. Immer wieder zeigt *Rudolf Smend* die Schwäche der bloßen Positivität des Verfassungsrechts, das Ungenügen der nur normlogischen Rückbeziehung auf eine Grundnorm oder Ursprungshypothese. Die beiden Handbuchartikel von 1956 halten diesen Grundgedanken unverändert fest. „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.“ „Das sozusagen freischwebende System der Integrationsfaktoren hat immerfort die Grundlage des staatlichen Lebens zu gewährleisten.“ Staat und Verfassung existieren nicht aus sich selbst, haben aber auch nicht einfache kausale Bedingungen in sozialen und ökonomischen Tatsachen und Zuständen. Sie sind nur wirklich als stets erneuerter Teil einer kulturellen Lebenswelt, die entsprechend der „Wertgesetzlichkeit des Geistes“ das politische Zusammenleben nach Prinzipien gestaltet.

Der ältere Positivismus *Labands* und die neuere Normlogik *Kelsens* haben, wie die Integrationslehre zeigen kann, auch darin unrecht, daß sie die Normen der Verfassung und die Normen der Rechtsordnung als gleichartig behandeln. Bei der Regelung nichtverfassungsrechtlicher Rechtsverhältnisse handelt es sich um die abstrakte Normierung unendlich vieler Fälle mit dem Ziel höchstens durchschnittlicher Angemessenheit, bei der Verfassung dagegen um das individuelle Gesetz einer einzigen konkreten Lebenswirklichkeit, um das Lebensgesetz einer Konkretheit, „und zwar, da diese Konkretheit nicht eine Statue, sondern ein einheitlicher, diese Wirklichkeit immer von neuem herstellender Lebensprozeß ist, um das Gesetz ihrer Integration“. Mit diesem Gedanken erzwingt die Integrationslehre nicht nur die Selbständigkeit der Verfassungenauslegung gegenüber der Rechtsauslegung im allgemeinen, sondern gibt sie auch dem geschichtlichen Standpunkt einen starken Anspruch. Vielleicht berührt sie sich hier mit den sonst auf ganz anderen Voraussetzungen beruhenden Verfassungslehren, die die Einmaligkeit der Verfassungsgebung auf den Spuren des *pouvoir constituant* des *Abbé Sieyès* dezisionistisch verschärfen und damit die Positivität und Normativität des Verfassungsrechts auf ein nur noch formales Moment reduzieren.

Wahlen und Parlamentsverhandlungen sind in der Verfassungstheorie *Rudolf Smends* Faktoren der funktionellen Integration. Ihr Sinn ist nicht

nur die Erzielung bestimmter Einzelergebnisse an Entscheidungen, Beschlüssen, Wahlergebnissen, sondern „zugleich die Anregung des politischen Lebensvorgangs, der Meinungs- und Partei- und Mehrheitsbildung, des politischen Gesamtbewußtseins, öffentlicher Meinung, aktiver politischer Gemeinschaftswirklichkeit überhaupt“. Die Tübinger Antrittsrede sieht im System der Verhältniswahl das modernste Wahlsystem, weil in ihm die Organisation, welche die Gesellschaft sich selbst zum Zweck der parlamentarischen Einwirkung auf den Staat spontan geschaffen hat, nämlich die Organisation in Parteien, in den Vordergrund tritt. Die richtigen Maßstäbe für die Beurteilung und Ausgestaltung des Wahlrechts, die nur noch gesellschaftlicher Art sein können, orientieren sich an den gesellschaftlichen Gruppen und den freien parteibildenden Kräften in der Gesellschaft. Also muß das Wahlrecht zu einer verhältnismäßigen Vertretung der verschiedenen Gruppen der Gesellschaft im Parlament führen, wengleich betont wird, daß sich diese Verhältnismäßigkeit nicht nach gesellschaftlichen, sondern nach staatlichen Rücksichten bemesse.

Die spätere Abhandlung von 1919 analysiert und kritisiert die „Verschiebung der konstitutionellen Ordnung durch die Verhältniswahl“. Zu Unrecht, nämlich nur statisch und nicht dynamisch denkend, berufe sich die Forderung, daß, wie die Mehrheit die Grundlage der Entscheidung, so die Verhältnismäßigkeit die Grundlage der Vertretung sein müsse, auf die Notwendigkeit einer bestimmten Zusammensetzung des Parlaments. Daß die Verhältniswahl „in jeder Beziehung die großen Parteien zu Subjekten der Wahlhandlung gemacht“ hat, erscheint nun als eine Schwächung des von der Verfassung gewollten Ablaufs des politischen Lebensprozesses, als eine „Einbuße an gesundem politischem Leben des einzelnen Staatsbürgers und der örtlichen Parteigruppen“. „Das Wählen hat seine dialektische Bedeutung verloren . . .“ Die negative Beurteilung der parteienstaatlichen „Verschiebung“ des politischen Prozesses, mögen die ihr zugrundeliegenden tatsächlichen Annahmen einleuchten oder nicht, ist Ausdruck einer anspruchsvolleren Fassung der staatsrechtlichen Methode. In der Hauptschrift von 1928 kehrt die Kritik der Verhältniswahl, nun in der Sprache der Integrationslehre, wieder. Die Integrationswirkung der Verfassungsorgane kann von ihrem Bildungsvorgang nur dann ausgehen, wird dort gesagt, wenn er zum Integrationsmittel entwickelt, d. h. wenn er integrierender Kampf ist. Die Integrationsrolle der politischen Wahl, die das wichtigste Beispiel dafür ist, würde vergessen, wenn über der Steigerung der individualistischen Sinnkomponente des allgemeinen gleichen Wahlrechts durch die Verhältniswahl die gleichzeitige Minderung seiner Integrationskraft übersehen wird, die mit der Aufgabe der Mehrheitswahl und deren schöpferischer Dialektik, deren stärkerem Erleben von Sieg und

Niederlage und deren vielfacher Anregung zu örtlicher politischer Aktivität bei Kandidatenauswahl und Wahlbündnissen, unvermeidlich verbunden ist.

An einer Stelle ordnet die Integrationslehre das Wahlrecht nicht der funktionellen Integration, der „gruppenbildenden Bewegung“, sondern dem integrierenden Sachgehalt der Verfassung zu, nämlich hinsichtlich der als Grundrechte ausgestalteten demokratischen Wahlrechtsgrundsätze. Damit treten die Fragen des Wahlrechts in einen Zusammenhang mit einem der wirkungsmächtigsten Stücke der Integrationslehre, der Auffassung der Grundrechte als „ein bestimmtes Kultur-, ein Wertsystem, das der Sinn des von (der) Verfassung konstituierten Staatslebens sein soll“. Die Wahlen sind also nicht nur gemeinschaftsbildend durch politischen Kampf im Sinne des formalen Elements der funktionellen Integration. Sie tragen auch zur „Gemeinschaftsbegründung durch sachliche Wertgemeinschaft“ im Sinne der sachlichen Integration, der Sinn- und Zweckverwirklichung, bei. „Art. 22 (WRV) bindet den Wahlrechtsgesetzgeber; aber er wird unzulänglich interpretiert, wenn seine Bedeutung als durch das Wahlgesetz erledigt behandelt wird; er gewinnt für die Verfassung im Gegensatz zu jenen Artikeln (sc. die Art. 152, 153, 119, 154, die der Ausdruck des Kultursystems sind, das die für das bürgerliche Zeitalter bezeichnendste und wichtigste Legitimitätsquelle enthält) und zum bisherigen allgemeinen und gleichen Wahlrecht des dritten Standes die demokratische Legitimität eines (hier insbesondere in Wahlalter und Geschlechtergleichheit charakteristischen) <sup>6</sup> Wahlrechts der proletarischen Revolution.“ <sup>7</sup> Die Integrationslehre verwehrt der verfassungsrechtlichen Betrachtung die Vereinfachung durch Isolierung der einzelnen Bestandteile der Verfassung. Sie zwingt zur Überschreitung des juristisch-technischen Horizontes, nicht aber, um das Recht zugunsten der Anpassung an soziale Macht oder politische Rationalität abzudanken, sondern um Verfassung und Verfassungsrecht in Staatstheorie und politischer Praxis zur Fülle ihrer Wirkung zu bringen.

---

<sup>6</sup> Diese Klammer steht auch im Original.

<sup>7</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, S. 266.