



## Vom Nationalstaat zum integrativen Verfassungsstaat

### Zur Unentbehrlichkeit staatlicher Strukturen jenseits des Nationalismus

RENÉ RHINOW\*

*Der moderne Nationalstaat befindet sich in Anfechtung. Einerseits wachsen Tendenzen einer Re-Nationalisierung, welche den Nationalstaat in seiner vermeintlichen Unabhängigkeit verklärt. Andererseits wird dieser als Auslaufmodell qualifiziert, weil er seine Funktionen autonom nicht mehr erfüllen kann. Doch der Nationalstaat bleibt unentbehrlich – nicht als «National-»Staat, auch nicht als Bollwerk gegen Internationalisierung, sondern als föderaler, binnendifferenzierter Verfassungsstaat, als Hüter rechtsstaatlich-demokratischer Grundwerte und als reformbedürftiger Brückenbauer zwischen Autonomie und Offenheiten. Wahrung und Entwicklung von geschichtlich geprägter und sich fortentwickelnder (politischer) Kultur, Schutz von Minderheiten, Garantie von Heimatlichkeit und Integration von Menschen, die sich in der ihr «fremden» Welt nicht (mehr) zurechtfinden, werden zu vorrangigen Staatsfunktionen.*

*L'État-nation moderne est actuellement critiqué de toutes parts. D'une part, on assiste à des tendances croissantes de re-nationalisation, basées sur une perception de l'État-nation comme prétendument indépendant. D'autre part, celui-ci est qualifié d'obsoleète, parce qu'il n'est plus en mesure de remplir ses fonctions de façon autonome. Pourtant, l'État-nation reste incontournable, non pas comme un État « national », ni comme un rempart contre l'internationalisation, mais comme un État constitutionnel fédéral, différencié en son sein, gardien des valeurs fondamentales de l'État de droit et de la démocratie, bâtisseur de ponts entre autonomie et ouverture, qu'il est nécessaire de réformer. La préservation et le développement d'une culture (politique) marquée par l'histoire et en constante évolution, la protection des minorités, la garantie d'une patrie et l'intégration des personnes qui ne parviennent pas (plus) à se débrouiller dans un monde qui leur est « étranger » deviennent des fonctions prioritaires de l'État.*

#### Inhaltsübersicht

- I. Der Staat in Anfechtung
  - A. Re-Nationalisierung?
  - B. Defizitärer Nationalstaat
  - C. Die problematische Nation
- II. Elemente des staatlichen Strukturwandels
  - A. Verringerung der nationalen Handlungsfähigkeit
  - B. Ausgehöhlte Nation
  - C. Internationale Öffentlichkeit
  - D. Vom Rechtsetzungs- zum Gewährleistungsstaat
  - E. Doppeltes Legitimationsproblem
- III. Die Grundwerte des Verfassungsstaates bleiben auf den Nationalstaat angewiesen
  - A. Kulturell geforderter Staat
  - B. Demokratie im Wandel
  - C. Rechtsstaat in Bewährung
  - D. Unverlierbare Solidarität
- IV. Integration im föderalen Staat
  - A. Verantwortung für Minderheiten
  - B. Wider den Nationalismus
  - C. Identität als Prozess
  - D. Heimat für alle
  - E. Integration als Staatsaufgabe
- V. Das Ziel: entwicklungsfähige, binnendifferenzierte und integrative Verfassungsstaaten

\* RENÉ RHINOW, Prof. em., Dr. iur., Liestal.

Diese Studie führt Gedanken weiter, die ich in Referaten in Hamburg 2015, Bielefeld 2016 und Kreuzlingen 2017 sowie in einem NZZ-Artikel vom 11.4.2016, 10 unter dem Titel «Nation sichert Heimat» in geraffter Form ausgebreitet habe. Das Hamburger Referat ist inzwischen publiziert in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Staatsverständnisse – ein interdisziplinärer Gedankenaustausch, Zürich/St. Gallen 2017.

## I. Der Staat in Anfechtung

### A. Re-Nationalisierung?

Die Behauptung ist wohl nicht übertrieben, der moderne Staat westlicher Prägung<sup>1</sup> befinde sich in Anfechtung – angesichts des Wandels der westlichen globalen Ordnung, den Gefahren eines wachsenden Nationalismus und Rechtspopulismus, die oft mit Fremdenhass und Rassismus gepaart sind und die sich zuweilen an den Grundfesten des rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungsstaates<sup>2</sup> reiben. Dies äussert sich etwa in der

<sup>1</sup> Eine Auseinandersetzung mit dem Staat steht notgedrungen in Gefahr, in abstrakt-luftiger Höhe zu schwadronieren und die beträchtlichen Unterschiede zwischen den Staaten zu übersehen – und zwar in faktischer wie auch in normativer Hinsicht – ganz abgesehen von den unterschiedlichen Staatsbegriffen und Staatsverständnissen in den Wissenschaften vom Staat. Auch wenn sich die folgenden Überlegungen auf den Nationalstaat im Sinne des freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaates beschränken, so bleibt die Gefahr einer Blickverengung, Nivellierung und mangelnden Differenzierung virulent.

<sup>2</sup> Zur Re-Nationalisierung gehört auch ein wachsendes Misstrauen in der Schweiz gegenüber der EMRK und vor allem gegenüber dem Gerichtshof für Menschenrechte. Dieses geht zuweilen soweit, dass Urteile des Gerichts missachtet und nicht umgesetzt werden. Erstaunlicherweise ist diese Tendenz in den «alten» Mitgliedstaaten der EU stärker anzutreffen als in einigen osteuropäischen Staaten, die Urteile gewissenhafter vollziehen. Der gängige und auch plakative Vorwurf geht dahin, der Gerichtshof lege seiner Praxis ein zu hohes Schutzniveau zugrunde, er befasse sich zu sehr mit

Geringschätzung von Menschenrechten, der Gewaltenteilung und einer politischen Kultur des Ausgleichs sowie in einer Aufkündigung des Vertrauens gegenüber den demokratischen Institutionen. Die ins Stocken geratene und angefeindete Globalisierung löst Abwehr- und (teilweise verständliche) Angstreflexe aus; der Nationalstaat wird in seiner vermeintlichen Unabhängigkeit verklärt, wozu eine Ideologisierung der Geschichtsschreibung Vorstellungen einer eigenen, urtümlichen Nation nährt und alimentiert. Der Historiker OLIVER ZIMMER von der University of Oxford behauptet, die Überwindung des Nationalstaates führe zu einer Destabilisierung Europas, ja es gebe keinen stichhaltigen Grund, weshalb eine Organisation wie die EU mit globalen Herausforderungen besser fertig werden sollte als stabile, demokratisch verfasste Nationalstaaten, die miteinander kooperieren.<sup>3</sup> Ein weiterer Zeitdiagnostiker, DANI RODRIK, geht von einem Globalisierungs-Paradox aus. Er stellt die These auf, dass Freihandel, Demokratie und Nationalstaatlichkeit nicht gleichzeitig verwirklicht werden können; man müsse sich gegen eine der drei Kategorien entscheiden. Für ihn ist es der Freihandel – auch ein Bekenntnis zur Nationalstaatlichkeit!<sup>4</sup>

## B. Defizitärer Nationalstaat

In einem frappanten Widerspruch zu den Ideen einer Re-Nationalisierung wird seit einiger Zeit eine andere, gegenläufige Staatskrise diagnostiziert: das fundamentale Defizit des Nationalstaates liege in seiner Unfähigkeit, Probleme des innergesellschaftlichen und aussenpolitischen Friedens befriedigend zu lösen. Der Österreicher ROBERT MENASSE, ein unermüdlicher Mahner vor den Gefahren des Nationalismus, stellte klipp und klar fest: «Die Nationalstaaten werden sterben. Das kann dereinst als historische Rache der Habsburger interpretiert werden.»<sup>5</sup> Ins gleiche Horn stösst der Schweizer Schriftsteller LUKAS BÄRFUSS jüngst in einem Interview, indem er auf den

wachsenden Bedeutungsverlust der Nationalstaaten zur Lösung globaler Probleme wie Migration, Umwelt, Sicherheit hinweist und daraus ein langsames Sterben des Nationalstaates ableitet. Der Soziologe ZYGMUNT BAUMANN sagt sogar voraus, der Nationalstaat sei angesichts der Flüchtlingskrise zum Scheitern verurteilt.<sup>6</sup> Innerhalb der Europäischen Union wurde dem Staat ein schleichender Bedeutungsverlust prognostiziert, weil der Weg zum europäischen Bundesstaat als unausweichlich deklariert wurde. Heute aber scheint dieser Bundesstaat alles andere als in Griffnähe zu sein.<sup>7</sup>

Es ist hier nicht der Ort, über die *Unbill der Zeit* zu reflektieren und sozioökonomische Entwicklungen zu vertiefen. Aber die Wahrnehmung des Staates in der Gesellschaft, die Erwartungen, die an ihn gerichtet werden, die Enttäuschungen, die er auslöst, die Kampfzone, die ihn mit Recht und Politik verbindet – sie alle hängen eng mit der Problematik des Nationalstaates zusammen. Als Beispiel einer pessimistischen Weltsicht sei folgendes Zitat aus der jüngsten Literatur aufgeführt:

Der Schweizer Schriftsteller Jonas Lüscher legt in seinem eindrücklichen Roman Kraft dem Untergangspropheten Bernard Ducavalier die Elemente einer drohenden Apokalypse wie folgt in den Mund:

*«[D]er drohende Zerfall der europäischen Union, die Rückkehr des Nationalismus, die neue Salonfähigkeit des Rassismus und der Bigotterie, die demokratisch gewählten Despoten, die ihre Länder, mit Verständnis der Bevölkerung, in Diktaturen transformieren – ein Vorgang, der einen an der Sinnhaftigkeit der Demokratie selbst zweifeln lasse –, der um sich greifende Anti-intellektualismus, den die Intellektuellen selbst zu verantworten haben, und die damit einhergehende Legitimation der Ignoranz, die offen geäußerte Sehnsucht nach starken Führern, der moralische Bankrott der Wirtschaftseliten, die sich benehmen wie die letzten Gebrauchtwagenhändler, die drohende nächste Wirtschaftskrise, der die Zentralbanken nichts entgegenzusetzen haben werden, weil sie das Geld gar nicht mehr billiger machen können und demzufolge ihren letzten Pfeil im Köcher bereits verschossen haben, die Freihandelspolitik, kombiniert mit einem protektionistischen Subventionssystem, welches die Millionen Armen des Südens in den Norden treibt, die Stagnation des Wirtschaftswachstums, trotz digitaler Revolution, die Alternativlosigkeit des Kapitalismus, obwohl dieser zwangsläufig zu einem immer steiler werdenden Wohlstandsgefälle führt, welches dem System selbst, in naher Zukunft, die Beine wegziehen wird, die Millionen überschüssiger junger Männer in China und Indien, schlecht ausgebildet, sexuell frustriert und*

«kleinen» Fällen, statt den «grossen» das nötige Gewicht beizumessen, er mische sich zu sehr in die nationale Souveränität ein und respektiere die *«marge d'appréciation»* der Vertragsländer zu wenig. Wie weit hier von einzelnen Urteilen auf eine Gerichtspraxis geschlossen werden kann, mag an dieser Stelle offenbleiben. Mir scheint, dass jedenfalls in den Nationalstaaten das Verständnis für Menschenrechte eher gelitten hat, vor allem wenn es um den Freiheitsschutz von Minderheiten geht.

<sup>3</sup> OLIVER ZIMMER, Von Orten und Räumen. Warum die Überwindung des Nationalstaats Europa destabilisiert, NZZ vom 5.3.2016, 47.

<sup>4</sup> Vgl. den Wikipedia-Eintrag über DANI RODRIK: [https://de.wikipedia.org/wiki/Dani\\_Rodrik](https://de.wikipedia.org/wiki/Dani_Rodrik) (Abruf 19.10.2016).

<sup>5</sup> ROBERT MENASSE, Heimat ist die schönste Utopie, Berlin 2014, 18.

<sup>6</sup> ZYGMUNT BAUMANN, Einwanderung und die «moralische Panik», Der Bund Online, 7.10.2016, Internet <http://www.tagesanzeiger.ch/kultur/Einwanderung-und-die-moralische-Panik/story/27957544> (19.5.2017).

<sup>7</sup> Zum «Tod» des Staates vgl. auch CHRISTOPH MÖLLERS, Der vermisste Leviathan, Staatstheorie in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M. 2008, 44 ff.

*ohne Hoffnung auf eine Zukunft, ein Problem, das man am elegantesten mit einem großen Angriffskrieg löst ...»<sup>8</sup>*

Der französische Philosoph CHRISTIAN GODIN diagnostiziert eine geschichtsblinde und pauschale Auflehnung gegen Autorität und Eliten, eine «*démoralisation*»<sup>9</sup>, und eine beängstigende Herausbildung von Gegengesellschaften, welche mit den bisherigen politischen und kulturellen Einrichtungen und Traditionen brechen.<sup>10</sup>

### C. Die problematische Nation

In dieser hochkomplexen Situation oszilliert das Bild des Staates, auf dem unterschiedliche Hoffnungen ruhen, an den widersprüchlichen Erwartungen gerichtet werden und der sich in einer eigenartigen «Sandwichposition» befindet. Worin findet der moderne Staat seine Legitimation? In den folgenden Überlegungen soll die These untermauert werden, dass staatliche Strukturen unentbehrlich bleiben, freilich weniger als unveränderlicher Zustand, sondern als «work in progress», und nicht als «National-» Staat im klassisch-historischen Sinne der Nation. Seit der französischen Revolution ist es üblich geworden, im politischen und völkerrechtlichen Sprachgebrauch «Nation» und «Staat» synonym zu verwenden, obwohl sich dieser «Rückgriff» auf eine vorgestellte Volkseinheit problematisch erweist, ja konträr zur rechtsstaatlich-demokratischen Verfassungsstaatlichkeit steht.<sup>11</sup> DIETER LANGEWIESCHE weist aber darauf hin, dass nach 1945 die Nation wieder zu dem wurde, was sie stets war: ein Freiheitsversprechen mit demokratischer Selbstbestimmung, ausgerichtet auf das Leitbild eines homogenen Staates und mit dem Ziel, den «Konfliktherd nationale Minderheiten» dauerhaft zu beseitigen.<sup>12</sup>

Die Schweiz verstand sich nie als Nation, weil sie keine sozio-kulturelle und politisch begründete Gemeinschaft *eines* Volkes darstellt und die von ERNEST RENAN entwickelte Vorstellung einer «*nation*» nie Fuss gefasst

hat.<sup>13</sup> Vor der Gründung des Bundesstaates 1848 gab es keine gemeinsame Geschichte, keine gemeinsame Kultur, keine gemeinsame Herkunft. Erst seit 1848 weist die Schweiz eine gemeinsame Geschichte auf, was aber in der Deutschschweiz oft vergessen wird, indem «vor-bundesstaatliche» Ereignisse wie nationale, identitätsstiftende Höhepunkte gefeiert werden, beginnend bei Wilhelm Tell<sup>14</sup> über die Schlachten bei Morgarten 1315 und bei Marignano 1515 bis zum Wienerkongress 1815, welcher der Schweiz den Neutralitätsstatus verliehen hatte. Der Berner Staatsrechtler CARL HILTY hielt bereits 1875 fest, dass die Schweiz erst mit der Helvetik angefangen habe und immer noch fortfahre, eine Nation zu werden – wobei HILTY meines Wissens den Nationsbegriff nicht vertieft.<sup>15</sup> Doch diese historischen und oft mythenumwobenen Ereignisse haben sich allesamt vor 1848 ereignet. Seither kennt auch die Schweiz das «*plébiscite de tous les jours*», nicht zuletzt im wörtlichen Sinn als «*plébiscite de tous les mois*», angesichts der gehäuften Volksabstimmungen, auch und gerade auf nationaler Ebene! Zusätzlich gibt es sprachregional aufgefächerte Narrative, wobei auch hier eine gewisse Dominanz der deutschen Schweiz besteht.

Die Distanz zur Nationenvorstellung widerspiegelt sich in der Terminologie des Staates wider: Im schweizerischen Sprachgebrauch sind traditionellerweise die Kantone als Gliedstaaten gemeint, wenn umgangssprachlich vom «Staat» gesprochen wird. Die Gemeinden werden nicht als Staaten wahrgenommen, und der Gesamtstaat Schweiz heisst «Bund», ähnlich wie etwa in Deutschland. Die obersten Verfassungsorgane tragen die Namen Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesgericht, die Organisationseinheiten der Bundesverwaltung sind in der Regel Bundesämter. Immerhin hat sich auch der Begriff der Nation seit 1848 eingeschlichen: so heissen z.B. die Volkskammer Nationalrat und die Zentralbank Nationalbank. Demgegenüber wird der Staatsbegriff für die Gebietskörperschaften aller Ebenen dann verwendet, wenn es um Abgrenzungsfragen zwischen Staat und Gesellschaft oder Staat und Wirtschaft geht.

<sup>8</sup> JONAS LÜSCHER, Kraft, München 2017, 226 f.

<sup>9</sup> CHRISTIAN GODIN, La Démoralisation. La morale et la crise, Ceyzérieu 2015.

<sup>10</sup> Vgl. etwa die Literaturübersicht zum gesellschaftlichen Wandel in Frankreich bei KERSTEN KNIPP, Die Rüpel der Republik, NZZ vom 28.9.2016.

<sup>11</sup> Zum Verhältnis von Staat und Nation sowie von Staatsnation und Kulturnation vgl. etwa HAGEN SCHULZE, Staat und Nation in der europäischen Geschichte, München 1994 und HERFRIED MÜNKLER, Reich, Nation, Europa. Modelle politischer Ordnung, Weinheim 1996.

<sup>12</sup> DIETER LANGEWIESCHE, Die Idee der Nation, NZZ Geschichte 7/2016, 6 ff.

<sup>13</sup> Illustrativ sind die Beiträge zum Thema «Nation» und die Verweisungen auf weitere Literatur in: Reformatio, Zeitschrift für Kultur Politik Religion 5/1995.

<sup>14</sup> JÖRG PAUL MÜLLER, Perspektiven der Demokratie. Vom Nationalmythos Wilhelm Tell zur Weltsicht Immanuel Kants, Bern 2012.

<sup>15</sup> Diesen Nachweis verdanke GEORG KREIS, Keine postnationale Zukunft, Reformatio 5/1995.

## II. Elemente des staatlichen Strukturwandels

### A. Verringerung der nationalen Handlungsfähigkeit

Im Folgenden soll versucht werden, einige ausgewählte Phänomene oder besser «Phänomenfamilien» zu beleuchten, welche den Strukturwandel des Staates kennzeichnen.<sup>16</sup> Praktisch alle hängen mit der Internationalisierung zusammen und überlappen sich teilweise. Und alle stellen den Staat vor grosse Herausforderungen. Die (immer schon problematische) Einheit von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatstätigkeit ist aufgebrochen worden, was sich vor allem in einer Reduktion der nationalen Handlungsfähigkeit, einer ausgehöhlten «Nation» infolge der Migration, in der Entwicklung einer internationalen Öffentlichkeit und im Wandel zum Gewährleistungsstaat, aber auch in Legitimationsproblemen des Staates manifestiert.<sup>17</sup>

Die Internationalisierung von wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen mit der Entgrenzung der Ökonomie beeinträchtigt auch die nationale Handlungs- und Steuerungsfähigkeit. Kein europäischer Nationalstaat kann aus eigener Kraft «Volk und Land» schützen, weder militärisch noch umweltpolitisch. Ebenso wenig ist er in der Lage, angesichts der internationalen Wirtschaftsverflechtungen und der Macht der grossen Konzerne eine autonome Wirtschaftspolitik zu betreiben.<sup>18</sup> Das Prinzip der Nichteinmischung in das Gebiet fremder Staaten wird im Interesse der Friedenssicherung, des Schutzes von

Menschenrechten und der Kriminalitätsbekämpfung ausgehöhlt. Die natürlichen Lebensgrundlagen können angesichts der weltweiten Auswirkungen auf das Ökosystem nicht mehr autonom gesichert werden. «Nationalstaatlich angelegte Politik ist über weite Strecken unmöglich geworden; sie wird [...] supranational übergangen und ethnisch-regionalistisch unterlaufen.»<sup>19</sup> Die funktionalen Grenzen der *Staatstätigkeit* sind nicht mehr eindeutig durch das *Staatsgebiet* definiert.<sup>20</sup>

Trotz der Eindämmung der realen Bedeutung von Grenzen führen Identitäts- und Existenzängste als Gegenreaktion zu re-nationalistischen Bestrebungen, diese wieder zu autonomiewahrenden Befestigungen auszubauen. Die Globalisierung in all ihren Schattierungen, mit ihren unzweifelhaften Erfolgen (wie etwa der Reduktion der weltweiten Armut), aber auch mit der weltweiten Zunahme der Ungleichheit von Vermögen und Einkommen, löst vor allem bei unteren und mittleren Einkommenschichten und Arbeitnehmern mit tiefem Ausbildungsstand Unruhen und Ängste aus. «Mitschuldig» an diesen Ängsten sind technologische und digitale Entwicklungen, die oft – und zu Unrecht – allein als Folge der Globalisierung wahrgenommen werden. Im Gegenzug erhalten lokale und regionale Standortbedingungen im globalen Wettbewerb ein grösseres Gewicht («Glokalisierung»). Denn globale und aufgesplittete Wertschöpfungsketten haben den früheren Handel mit Gütern und Dienstleistungen teilweise verdrängt, sodass jedes Land in einem globalen Werkplatz auf seine Stärken fokussiert.

Die seit jeher vieldeutige Kategorie der Souveränität wird somit einerseits «verflüssigt» und andererseits aufgeladen zum verschleiernenden Kampfbegriff von rechtsnationalen Bewegungen. Ähnliches gilt auch im Binnenbereich von Staaten: Gliedstaaten pochen ebenso auf vermehrte Autonomie wie regionale Unabhängigkeits- oder Dezentralisierungsbestrebungen. Interessant erscheint die These HERFRIED MÜNKLERS, dass sich die Wiederbelebung des «Nationalen» mehr an den symbolischen Faktoren des Nationalstaates, der Nationalität, orientiert und weniger an der verfassungsfundierte Staatlichkeit. Der beklagte Funktionsverlust des Nationalstaates betreffe somit eher die Staatlichkeit als die Nationalität, also mehr die Steuerungsfunktion und weniger die symbolisch-rituelle Integration, was auch die wieder gewachsene Bedeutung

<sup>16</sup> Vgl. aus der zahlreichen Literatur etwa ARTHUR BENZ, *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*, 2. A., München 2008; SPYRIDON FLOGAITIS, *The Evolution of Law and the State in Europe. Seven Lessons*, Oxford and Portland, Oregon, 2014; PETER HÄBERLE, *Die europäische Verfassungsstaatlichkeit*, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 3/1995, 298 ff.; DERS., *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 2. A., Berlin 1998; DERS., *Europäische Verfassungslehre*, 8. A., Baden-Baden 2016; DERS., *der kooperative Verfassungsstaat – aus Kultur und als Kultur*, Vorstudien zu einer universalen Verfassungslehre, Berlin 2013; JAN-WERNER MÜLLER, *Das demokratische Zeitalter. Eine politische Ideengeschichte Europas im 20. Jahrhundert*, Berlin 2013; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER/PETER UEBERSAX, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3. A., Basel 2016; PETER SALADIN, *Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt*, Bern 1995; DANIEL THÜRER, *Kosmopolitisches Staatsrecht. Grundidee Gerechtigkeit*, Bd. 1, Zürich/Basel/Genf 2005; STEPHAN LEIBFRIED/MICHAEL ZÜRN (Hrsg.), *Transformation des Staates?*, Frankfurt a.M. 2006.

<sup>17</sup> Die binnenstaatlichen Auseinandersetzungen zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft bilden nicht Gegenstand dieser Studie.

<sup>18</sup> Vgl. etwa MÜNKLER (FN 11), 61 ff.

<sup>19</sup> So das prägnante Diktum des deutschen Politikwissenschaftlers CLAUS LEGGEWIE, zit. in MÜNKLER (FN 11), 70 f.

<sup>20</sup> Aus juristischer Sicht vgl. etwa die Referate von KIRSTEN SCHMALLENBACH und JÜRGEN BAST anlässlich der Jahrestagung 2016 der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer unter dem Obertitel «Grenzüberschreitungen», VVDStRL 76, Berlin/Boston 2017.

der «Swissness», der traditionellen Narrative der eigenen Geschichte und die Berufung auf eigene Werte (oft ohne expliziten Rekurs auf die Grundwerte der Verfassung!) zu erklären vermöchte.<sup>21</sup>

*Transnationale Organisationen* existieren unabhängig vom Nationalstaat und sind international ausgerichtet. Auch sie erfüllen Staatsfunktionen, z.B. in der Gesundheitspolitik, der Friedenssicherung oder der Verbesserung der natürlichen Lebensbedingungen. Ihre Entscheidungen wirken in den Zuständigkeitsbereich des Nationalstaates hinein, wie etwa bei internationalen Gerichten. Zum Teil sind sie auch an nationalen Entscheidungsprozessen beteiligt.

## B. Ausgehöhlte Nation

Ebenso klaffen *Staatsgebiet und Staatsvolk* angesichts der wachsenden Zahl fremder Staatsangehöriger auseinander. Für die Neuzeit ungewöhnlich grosse und unablässig anhaltende, ja zunehmende Migrationsströme stellen schwierig zu bewältigende Probleme für Nationalstaaten wie für internationale Organisationen dar. Das alles führt sowohl zu Angleichungen als auch zu Differenzierungen von Kulturen mit der Folge einer neuen kulturellen Pluralität, die den Staat vor enorme integrative Herausforderungen stellt. Migration ist zum Alltag und zum Normalfall, Europa zum Einwanderungsgebiet und Migrationspolitik zum Schlüssel zu unserer Zukunft geworden, worauf WALTER LEIMGRUBER<sup>22</sup> zu Recht und eindrücklich aufmerksam macht: Der soziale Raum emanzipiere sich angesichts der grenzüberschreitenden Prozesse zunehmend vom geografischen Gehäuse. Das Bild der Nation als einer homogenen Gruppe, die aufgrund einer gemeinsamen Herkunft Bürgerrechte besitzt, verblassende zunehmend. So sind auch immer mehr Menschen einer Staatsgewalt unterworfen, über die sie nicht mitbestimmen können, obwohl ihnen die fundamentalen Gleichheitsgebote der Verfassungen, die sich auf alle Menschen

beziehen, Anderes verheissen – eine grosse Herausforderung auch für die demokratische Idee.<sup>23</sup> So macht das Schweizervolk nur noch 76 Prozent der Bevölkerung aus! In Genf besitzen 49 Prozent der Bevölkerung keinen Schweizer Pass. LEIMGRUBER stellt zu Recht die Frage, wie gross der Bevölkerungsanteil sein darf, der von den demokratischen Mitwirkungsrechten ausgeschlossen ist, bis die Demokratie ihre Legitimation verliert.<sup>24</sup> Demgegenüber sind potentiell fast 600'000 Auslandschweizer stimm- und wahlberechtigt, ohne dass sie zum grossen Teil noch einen Bezug zur oft fernen Schweiz aufweisen. Interessanterweise wird dies in der politischen Schweiz kaum thematisiert. Dazu kommt ein wichtiger, oft übersehener Punkt: Die «inklusive» Staatsbürgerschaft fördert eine kulturelle Prägung des Nationalstaates, erschwert sowohl die Konkordanz- und Kompromisskultur als auch die Integrationsaufgabe und kann in der Tendenz zu einem gefährlichen Nationalismus entarten.

## C. Internationale Öffentlichkeit

Es entwickelt sich auch, in unterschiedlichen Kadenzen, eine internationale und eine transnationale Öffentlichkeit. Das Internet hat zu einer Deterritorialisierung der Gesellschaft beigetragen und mischt die grenzüberschreitende Öffentlichkeit vor allem mit den Social Media auf. Es wächst das Interesse an der Politik anderer Staaten. Die Wahlen in den USA, in den Niederlanden, in Frankreich und in Deutschland beschäftigen andere Länder und Völker, auch weil sie auf mögliche Folgen für ihre eigene Politik und Wirtschaft hinterfragt werden. Gravierende Ereignisse wie etwa die Flüchtlingskrise, der Brexit oder die Situation in Griechenland sind Beispiele einer Internationalisierung oder zumindest Europäisierung der Politik, weil sie das Ungenügen einer rein autonomen Aufgabenbewältigung offenkundig erscheinen lassen. Neuerdings findet nationale Politik auch in anderen Staaten statt,

<sup>21</sup> MÜNKLER (FN 11), 80 f.

<sup>22</sup> WALTER LEIMGRUBER, *Der Staat in Zeiten der grossen Wanderung. Ein historischer Blick auf die Migrationsdebatte*, NZZ Geschichte 4/2016, 6 ff.; UNI-NOVA 128, Basel 2016. LEIMGRUBER ist Professor für Kulturwissenschaften und Europäische Ethnologie an der Universität Basel und seit 2012 Präsident der Eidg. Kommission für Migrationsfragen. Er ruft in Erinnerung, dass 1914 beispielsweise in Basel fast 38 und in Genf fast 41 Prozent der Bevölkerung Ausländer waren. LEIMGRUBER sieht die Zukunft des Nationalstaates als «Netzwerk», das nicht mehr an ein Territorium gebunden ist, und Staatsbürgerschaft als Netzwerkbegriff, weil Staatsbürger über die ganze Welt verteilt sein werden. Allerdings bleibt bei dieser Perspektive offen, wie die staatlichen Grundwerte und Grundfunktionen weiterhin erfüllt werden können.

<sup>23</sup> Zur Thematik des resultierenden Demokratiedefizites vgl. etwa die Beiträge in: ANDREAS GLASER (Hrsg.), *Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?*, Zürich/Basel/Genf 2017, insb. VANESSA RÜEGGER, *Demokratie – Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer*, 75 ff. RÜEGGER kommt zum überzeugenden Schluss, dass zwar demokratische wie rechtsstaatliche Anforderungen an die Ausgestaltung der politischen Rechte deren Ausweitung auf dauerhaft in der Schweiz wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer indizieren. Dass aber deren Realisierung «angesichts der gegenwärtigen Rechtslage vorerst auf dem politischen Weg zu erfolgen» habe. Immerhin: «Sollten sich die Verfassungsgeber im Bundesstaat langfristig ihrer Verantwortung als Hüter der Menschenrechte nicht stellen, gälte es die subsidiären Handlungsspielräume eines Rechtsstaates genauer zu bedenken» (100 f.).

<sup>24</sup> LEIMGRUBER (FN 22), 8.

wie das jüngste Beispiel der türkischen Verfassungsabstimmung anschaulich zeigt. Der Migrationshintergrund vermag seine Schatten bis in die konkrete Politik im Aufenthaltsland zu werfen, was dort zu gesellschaftlichen Spannungen führen kann. Muss die diagnostizierte «postnationale Konstellation» von JÜRGEN HABERMAS durch eine transnationale Konstellation ergänzt werden?<sup>25</sup>

#### D. Vom Rechtsetzungs- zum Gewährleistungsstaat

Die Komplexität der Aufgabenbewältigung und die Einengung des nationalen rechtlichen Gestaltungsspielraums führen auch dazu, dass sich Staaten zunehmend anderen Instrumenten als der klassischen Rechtsetzung zuwenden, wie etwa Vereinbarungen, Rahmensetzung durch Recht, Motivierung, Koordination und Moderation gesellschaftlicher Selbststeuerung, Entscheidungen unabhängiger Regulierungsinstanzen und finanzpolitischen Einrichtungen. Der leistende und umverteilende Wohlfahrtsstaat mutiert zum *enabling state*, zum «aktivierenden Staat» oder zum Gewährleistungsstaat. Das Wie der Aufgabenerfüllung hat sich somit verändert, was auch schon mit einem Wandel von *Government* zu *Governance* – im Sinne von Verhandlungen, Netzwerken und wechselseitiger Anpassung an nicht-hierarchischen Strukturen – bezeichnet worden ist.

#### E. Doppeltes Legitimationsproblem

Aus dem eingangs geschilderten Anti-Etatismus resultiert ein doppeltes Legitimationsproblem: Die internationale Ebene gilt als autonomiebedrohend und wegen fehlender oder rudimentärer Partizipationsmöglichkeiten auch als undemokratisch, jedenfalls in der Optik von Rechtspopulisten. Gleichzeitig wird aber die nationale Politik als unwirksam eingeschätzt, weil sie die gesellschaftlichen Probleme nicht zufriedenstellend zu lösen vermag. Der deutsche Politikwissenschaftler HERFRIED MÜNKLER sieht denn auch in der von ihm so genannten «Erwartungsüberfrachtung» den Grund für die geschürten Vertrauensverluste. Kontrafaktisch wird unterstellt, dass die nationale Problemlösung gesteigert wird, wenn die internationale Einbindung gelockert oder gar beseitigt würde. Die nationalen Regierungen fördern gewollt oder ungewollt diesen Prozess, indem sie oft die obere Ebene, in der EU das «bürokratische und zentralistische» Brüssel, für Fehl-

leistungen verantwortlich machen. Dabei wird übersehen, dass die Performance einer internationalen oder supranationalen Organisation massgeblich vom Partizipations- und Kooperationswillen der Mitgliedeinheiten abhängt. Oft räumen diese nationalstaatlichen Interessen Priorität ein, bis hin zum Machterhalt der eigenen Regierung. Die Mühe der EU mit der Bewältigung der aktuellen Migrationsströme mag diese These bekräftigen.

Dabei geht – einerseits – oft vergessen, dass die infolge internationaler Kooperation beklagte Einbusse an rechtlicher Souveränität oft gerade im Interesse derjenigen Staaten selbst liegt, die diese lauthals beklagen, weil sie der besseren Erfüllung ihrer eigenen Staatsaufgaben dient. Andererseits hat das Völkerrecht auch zur nachhaltigen Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in den Nationalstaaten geführt. Der europäische Menschenrechtsraum legt dafür ein beispielhaftes Zeugnis ab.

### III. Die Grundwerte des Verfassungsstaates bleiben auf den Nationalstaat angewiesen

#### A. Kulturell geforderter Staat

Dieser «gebeutelte» Staat in Anfechtung bleibt trotz aller Unkenrufe auf absehbare Zeit unentbehrlich. Diese apodiktische Aussage bedarf freilich einiger Präzisierungen. Sie ordnet sich nicht in die Versuche einer Re-Nationalisierung oder in ein nationalistisches Fahrwasser ein, denn sie weiss um die Unausweichlichkeit der internationalen Vernetzung zum Schutz von Freiheit, Wohlstand und Frieden. Doch das Ausmass der Internationalisierung steht der demokratischen Ausmarchung offen, und das Grundbedürfnis nach autonomer Lebensgestaltung im überschaubaren Raum muss ernst genommen werden. Angesprochen ist auch kein «verfestigter», eingefrorener Staat, der sich am Status quo orientiert. Im Gegenteil: Wie zu zeigen sein wird, ist der Staat mehr denn je kulturell gefordert, indem er seine Werte zu pflegen, Heimat zu schützen und Integration zu fördern hat. Die aktuelle Diskussion in der Schweiz über die eigenen Werte, die angeblich «fremden» Gefahren ausgesetzt sein sollen, nimmt zuweilen einen seltsamen Verlauf. Sie blendet oft aus, dass die allgemeinverbindlichen Grundwerte in der Verfassung stehen. Dazu zählen in erster Linie der Menschenrechtsschutz, die rechtsstaatliche Fundierung mit der unabdingbaren Unabhängigkeit der Justiz, die demokratische Staatsform mit Gewaltenteilung, Parlamentarismus und ausgebauten Volksrechten, der föderale Staatsaufbau und der Solidargedanke, wie er insbesondere (aber nicht nur) im Sozialstaat seinen Ausdruck gefunden hat.

<sup>25</sup> JÜRGEN HABERMAS, Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt a.M. 1998; DERS., Zur Verfassung Europas. Ein Essay, Berlin 2011.

## B. Demokratie im Wandel

Demokratie und Rechtsstaat haben sich seit der französischen Revolution und den Unabhängigkeitskriegen in Amerika im nationalen Raum entwickelt. Vieles spricht für die These, dass in der europäischen Geschichte erst mit der Schaffung nationaler Einheiten durch Verfassungsgebung die Forderung nach politischer Partizipation und rechtsstaatlicher Sicherung entstanden ist.<sup>26</sup> Die gegründeten Staaten waren und sind Verfassungsstaaten, für die eine demokratische Staatsform und rechtsstaatliche Errungenschaften wegleitend und konstituierend waren. Die *Virginia bill of rights* und die *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* strahlen bis heute in die modernen Verfassungen hinein. Demokratien mussten in einem langen Prozess mit Rückschlägen und kriegsbedingten Unterbrüchen erkämpft werden.

Gewiss: Die nationale Demokratie befindet sich in einem Mutationsprozess. Die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf eine höhere Stufe bringt die erwähnte Eingrenzung nationaler Gestaltungsmöglichkeiten und entsprechende Frustrationen mit sich. Nationale und internationale Kooperationen führen zu einer Stärkung der Exekutive zulasten der repräsentativen (und der identitären) Demokratie, die einem gewissen Erosionsprozess ausgesetzt ist. Doch scheint es mir verfehlt, von einer «postparlamentarischen Demokratie» zu sprechen. Es stellen sich aber bedrängende Fragen, wie die demokratische *Repräsentation* angesichts dieses Wandels weiterzuentwickeln ist. In verschiedenen Ländern Europas wird das Heil – oft etwas wolkig – in mehr Basisdemokratie und in der Massgeblichkeit eines Volkswillens gesucht, dessen Ermittlung in der «Stimmungsdemokratie» (HEINRICH OBERREUTER)<sup>27</sup> grossen Herausforderungen unterliegt und eine entsprechende historisch-kulturelle Einbettung voraussetzt. In verschiedenen Staaten wurden die aussenpolitischen Kompetenzen des Parlamentes erweitert, mit dem Ziel, an Entscheidungen der Regierungen in internationalen Organisationen mitzuwirken und diesen eine bessere demokratische Legitimation zu verschaffen. Dabei schwingt aber die gefährliche Illusion mit, die nationalen, hausgemachten Formen der Demokratie seien beliebig auf den Aussenbereich ausdehnbar und übertragbar.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> MÜNKLER (FN 11), 64 ff.

<sup>27</sup> HEINRICH OBERREUTER, *Stimmungsdemokratie. Strömungen im politischen Bewusstsein*, Zürich 1987.

<sup>28</sup> Vgl. etwa RENÉ RHINOW, *Volksrechte und Aussenpolitik in der Schweiz*, in: *Direkte Demokratie und Europäische Union*, Freiburg i.Ue. 1997, nun in: RENÉ RHINOW, *Recht im politischen Prozess, Beiträge zu Institutionen und Reformen im demokratischen Verfassungsstaat*, Basel 2017, 529 ff.

Demokratieentwicklung ist eine permanente Herausforderung, *affaire à suivre* und den Verfassungsstaaten weiterhin aufgegeben. Diese sind Werkstätten für demokratische Strukturen auf einer höheren, internationalen Ebene.

## C. Rechtsstaat in Bewährung

Auch die Rechtsstaatlichkeit unterliegt einem Wandel. Einmal wird sie durch die erwähnte internationale Absicherung in Menschenrechtsverträgen und entsprechenden Institutionen gestärkt. Andererseits weisen andere Elemente wie das Gesetzmässigkeitsprinzip einen Bedeutungsschwund auf. Die Funktionen des Rechts als Steuerungsinstrument ändern sich. Aber: Für die Achtung der immer wieder neu bedrohten Menschenwürde, zur Gewährleistung des Grundrechtsschutzes und zur Durchsetzung des Rechts bleibt der Nationalstaat unverzichtbar, ebenso zur Sicherung des Friedens und zur Eindämmung und Bewältigung vielfältiger moderner Macht- und Gefahrenpotentiale. Dass der Freiheitsschutz immer noch oder immer wieder lückenhaft ist und nicht ausreichend erscheint, stellt kein Argument gegen den Rechtsstaat dar, sondern spricht für dessen Implementierung und Weiterentwicklung. Dies gilt gerade auf internationaler Ebene, wo unterschiedliche Staats- und Freiheitsverständnisse oder Machtkonstellationen aufeinanderprallen. Schliesslich darf nicht vergessen werden, dass die reale Geltung der Rechtsstaatlichkeit auch vom Rechtsbewusstsein der Gesellschaft und der politischen Kultur in den Nationalstaaten abhängt und nicht nur normativ «verordnet» werden kann.

## D. Unverlierbare Solidarität

Die Idee der Solidarität durchzieht den helvetischen Wertheimel in verschiedenen Ausprägungen. Grundsätzlich kann die Bedeutung des Staates als Solidargemeinschaft nicht hoch genug eingeschätzt werden. Nach KASPAR VILLIGER<sup>29</sup> werden gute Sozialmodelle von Menschen getragen, die in einem überschaubaren Territorium leben und eine Solidargemeinschaft bilden. Das könne nur der Nationalstaat sein. Der Solidargedanke erstreckt sich nicht nur auf den sozialen Bereich, in dem die *Sozialstaatlichkeit* mit ihren vielfältigen sozialen Absicherungen ihr Fundament im Nationalstaat findet. Er betrifft auch andere Aspekte der Sicherheitsvorsorge bis hin zur polizeilichen und militärischen Sicherheit. Auch die Solidargemein-

<sup>29</sup> KASPAR VILLIGER, *Die Durcheinanderwelt. Irrwege und Lösungsansätze*, Zürich 2017, 91.

schaft ist stets in einem politisch umstrittenen Wandel begriffen, der sich primär im nationalstaatlichen Raum abwickelt. Es mag unüblich sein, Sozialstaatlichkeit und Schutz vor Gewalt in einem Atemzug zu erwähnen. Doch liegt letztlich nicht allen Ausprägungen ein verbindender Solidargedanke zugrunde, die *fraternité*?

Gerade die Schweiz verstand sich immer als Gefahren- und Schicksalsgemeinschaft, als «Eidgenossenschaft». Die genossenschaftliche Staatsidee hat massgeblich zur kollektiven Identität beigetragen. Im Bundeshaus prangt in der Eingangshalle der bezeichnende Leitsatz «*Unus pro omnibus, omnes pro uno*» – ein inoffizieller Wahlspruch der Schweiz, der den eidgenössischen Staatsgedanken plastisch zum Ausdruck bringt. (Dass dieser Spruch aus den drei Musketieren von ALEXANDRE DUMAS stammt und auch in der Verfassung von Nordkorea steht, ist aber wohl kaum jemandem bewusst. UNO-Befürworter haben ihn anlässlich der Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zur UNO 1986 etwas kühn so umgedeutet, dass bei uns alle für die UNO seien ...)

#### IV. Integration im föderalen Staat

##### A. Verantwortung für Minderheiten

Nach den schweizerischen Staatsideen befragt wurden früher der Föderalismus und die Bundestaatlichkeit an erster Stelle genannt. Auch wenn der Föderalismus heute – mehr als früher – in der breiten Öffentlichkeit an Ansehen verloren hat<sup>30</sup> und zwischen gelebter Realität und sonntäglicher Deklamation hin- und herschwankt, scheint mir hier ein vorrangiger Schlüssel zur friedlichen Zukunftsbewältigung zu liegen. Erfahrungsgemäss bilden föderale Staatsstrukturen eine wichtige Voraussetzung für einen wirkungsvollen Minderheitenschutz. Alte und neue Minderheitsgruppen können im Staat auf Dauer nicht integriert werden, wenn es keine autonomiewahrenden Binnenstrukturen gibt. Wie das institutionelle Kind getauft wird, erscheint mir zweitrangig. Die kategoriale oder digitale Unterscheidung zwischen Einheitsstaat und föderalem Staat ist ebenso überholt wie diejenige zwischen Staatenbund und Bundesstaat. Weisen die Abstufungen über Dekonzentrationen und Dezentralisationen, von *local government* zu *devolution* bis hin zu anderen födera-

len Gliederungen nicht einen fließenden Charakter auf? Ist hier nicht auch Kreativität gefordert, Mut zu neuen, auch neu zu entwickelnden, massgeschneiderten Föderalformen jenseits der alten Kategorien, die manchmal wie ein Prokrustesbett daherkommen? Erweist sich der Wandel in Spanien vom Zentralismus zu einem asymmetrischen Föderalismus eigener Prägung nicht als historische Wegmarke? In diesem Bekenntnis zum Föderalismus hat auch eine Entwicklung oder Weiterentwicklung länderübergreifender regionaler Strukturen Platz, wie sie beispielsweise in der Regio Basiliensis oder der Regio Bodensee anzutreffen sind, in der neben der Schweiz mehrere Nachbarstaaten integriert sind.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die «seelische Macht der Grenzen» hinzuweisen, auf die PETER VON MATT<sup>31</sup> eindrücklich hingewiesen hat. Die Trennung der Eigenen von den Anderen durch Grenzen liegt aller Staatsbildung als «*Factum brutum*» zugrunde. Sie bilden als vorpolitische Grösse die Voraussetzung einer politischen Identität und schaffen gefühlsmässige Bindungen, die lange anhalten können. Deshalb habe ich immer wieder die These vertreten, Grenzen seien nicht aufzuheben, sondern in ihrer Bedeutung zu minimieren, indem grenzüberschreitende Kooperationen ausgebaut, Verflechtungen gefördert und inter- und supranationale Einbindungen situativ angestrebt werden. Binnenorientierte Föderalisierung stellt keinen Widerspruch zur seelischen Kraft von Grenzen dar – im Gegenteil. Sie schafft durch Anerkennung von Differenzen innerhalb eines Staatsvolkes neue friedenswahrende, aber niederschwellige Abgrenzungen, indem sie vorbestehende Gefühlsbindungen wahrt oder erst richtig ernst nimmt und so gewaltsame Autonomiebestrebungen zu verhindern mag.

Von FRIEDRICH DÜRRENMATT stammt ein gefährliches, weil missverständliches Diktum. Er behauptete kühn, die Welt werde «entweder untergehen oder verschweizern»<sup>32</sup>. Damit sprach er das Mit- und Nebeneinander verschiedener Volksgruppen, Sprachgemeinschaften und Kulturen an. Dieses Plädoyer für eine «Verschweizerung»<sup>33</sup> hat nichts Missionarisches oder gar Sendungsbewusstes an sich. Sondern es signalisiert eine Forderung an den modernen Staat, seine Binnendifferenzierung zu pflegen

<sup>30</sup> Nach einer Umfrage des Instituts MIS Trends vom Mai 2017 fühlen sich nur 45 Prozent der Befragten aus einer «breiten Öffentlichkeit» mit dem Föderalismus verbunden, während es bei den Meinungsführern 81 Prozent sein sollen. Die höchste «Verbundenheitsrate» weist das Tessin auf, die niedrigste die Jugend. Dementsprechend wird eine Föderalismusreform als nicht notwendig erachtet.

<sup>31</sup> PETER VON MATT, Das Kalb von der Gotthardpost, München 2012, 115 ff.

<sup>32</sup> FRIEDRICH DÜRRENMATT, Gesammelte Werke, Bd. 4, Zürich 1993, 611.

<sup>33</sup> Es ist umstritten, wer den Begriff der Verschweizerung geprägt resp. erstmals verwendet hat: NIETZSCHE 1881, nach ihm MAX WEBER 1916, CARL SCHMITT? Vgl. Belege und weitere Hinweise im Internet: <https://de.wikipedia.org/wiki/Verschweizerung> (Abruf 11.11.2016).



und voranzutreiben, also zum Mehrebenenstaat nicht nur nach aussen (nicht «oben»), sondern auch nach innen (nicht «unten»!) zu mutieren, von der Mehrheit abweichende Gruppen zu anerkennen, den Sprachnationalismus zu überwinden sowie alte und neue ethnische, religiöse und sprachliche Minderheiten im «superdiversen» Staat, gerade auch in ihren Sprachen, zu schützen. Minderheitenschutz ist allerdings keine Einbahnstrasse; sie besteht aus einer Hol- und einer Bringschuld. Minderheiten haben einen ihnen zumutbaren Teil dazu beizutragen, dass Integration auf dem Boden gemeinsamer Werte gelingt.<sup>34</sup> Verantwortung tragen Mehrheiten und Minderheiten.

Der Historiker ERIC HOBSBAWM schrieb bereits vor 25 Jahren, ethnische Gemeinschaften und Gruppen in modernen Gesellschaften seien vom Schicksal zur Koexistenz verurteilt, auch wenn viele immer noch von einer Rückkehr zu einer unvermischten Nation träumen.<sup>35</sup> Könnte nicht ein Grund der EU-Krise darin liegen, dass es zentralistischen Nationalstaaten eher schwerfällt, föderalistische Gefühle und Grundhaltungen auf der höheren, europäischen Ebene zu entwickeln? Ist es nicht erstaunlich und bedauerlich, dass es der EU nicht gelungen ist, eine europäische Minderheitenpolitik zu entwickeln, welche die «alten» Minderheiten und Volksgruppen ernst nimmt und ihnen kollektive Schutzrechte zugesteht?

## B. Wider den Nationalismus

Diese Binnendifferenzierung widerspricht diametral der Idee des Nationalismus, der eine loyale Identifizierung und Solidarisierung aller Angehörigen des Staates anstrebt und dies oft in Abgrenzung zu anderen Völkern und Nationen zu realisieren versucht. Es ist die ideologisch geformte fiktive Vorstellung eines einheitlichen Volkes, dessen nationaler Charakter durch Gemeinsamkeiten wie Geschichte, Sprache, Tradition, Sitten, Bräuche oder Abstammung und Kultur geprägt wurde.<sup>36</sup> Doch bei der Na-

tion im historischen Sinn handelt es sich nicht um eine reale Gegebenheit, sondern um ein Konstrukt, eine imaginäre oder vorgestellte Gemeinschaft.<sup>37</sup> Nationen sind durch ein Amalgam aus Gewalt und Vernunft als Menschenwerk geschaffen worden; sie sind nicht natürlich gewachsen. Im Nachhinein fanden sie durch einen Gründermythos und literarische Narrative ihre Legitimation. Nach PETER VON MATT ist jeder Nationalstaat auch ein «*produit poétique. On l'entend dans les hymnes nationaux.*»<sup>38</sup>

## C. Identität als Prozess

Mit der Nationalismusthematik verwandt ist die schwierige Frage nach der Identität (in ihrer kollektiven Dimension) und ihrer Gefährdung.<sup>39</sup> Was macht ein Land aus? Was ist ein «richtiger» Schweizer? Gerade in Deutschland und Frankreich, aber auch in England scheint eine Identitätsdiskussion vom Zaun gerissen oder wiederbelebt worden zu sein. Der frühere französische Staatspräsident NICOLAS SARKOZY bemühte unlängst einen Gründungsmythos und versuchte, die Identität Frankreichs auf die Gallier zurückzuführen, was historisch einem faktenwidrigen Unsinn gleichkommt.

Von KURT TUCHOLSKY stammt der Satz: «*Nie geraten die Deutschen so ausser sich, wie wenn sie zu sich kommen wollen.*» Dieses Zitat<sup>40</sup> dürfte auch auf andere Völker zutreffen und kein deutsches Unikat sein. Was hätte wohl TUCHOLSKY gedacht, wenn er die Worte von Innenminister THOMAS DE MAIZIÈRE gehört hätte: «*Wir wissen nicht mehr genau, wer wir sind, ... was uns als Deutsche ausmacht.*»<sup>41</sup>

Dem Begriff «Identität» wohnt eine eigentümliche Dynamik, eine Sprengkraft inne, die dazu dienen soll, Kollektive auf ein imaginäres «Ursprüngliches», Wahres, Eigenes, Typisches, Unverwechselbares, ja Einheitliches zurückzuführen, das es gegen Fremdes und Anderes ab-

<sup>34</sup> Vgl. RENÉ RHINOW, Vielfalt und Wandel von Minderheiten – eine Herausforderung auch für die Schweiz, in: Giovanni Biaggini/Oliver Diggelmann/Christine Kaufmann (Hrsg.), Polis und Kosmopolis, FS für Daniel Thürer, Zürich 2015, 639 ff., nun auch in: RENÉ RHINOW, Recht im politischen Prozess, Beiträge zu Institutionen und Reformen im demokratischen Verfassungsstaat, Basel 2017, 590 ff.

<sup>35</sup> ERIC HOBSBAWM, Nation und Nationalismus, Mythos und Realität seit 1780, übersetzt von Udo Rennert, Frankfurt/New York 1991; DERS., Das Gesicht des 21. Jahrhunderts, Wien 2000.

<sup>36</sup> Vgl. zur Kategorie des Volkes neuerdings MICHAEL WILDT, Volk, Volksgemeinschaft, AfD, Hamburg 2017. Verwandt mit dem Nationalismus scheint mir der vor allem in Frankreich, Österreich und Deutschland von der Identitären Bewegung propagierte Ethnoplur-

alismus zu sein, weil ihm die Fiktion eines homogenen und kulturell geprägten Volkskörpers zugrunde liegt.

<sup>37</sup> Siehe die Literaturhinweise zum «Nationalismus» unter <https://de.wikipedia.org/wiki/Nationalismus> (Abruf 30.5.2017).

<sup>38</sup> PETER VON MATT, Don Quichotte chevauche par-delà les frontières. L'Europe comme espace d'inspiration, Carouge-Genève 2017. Französische Übersetzung eines Vortrages des Autors vom 27. April 2016 an der Universität Fribourg.

<sup>39</sup> Vgl. etwa MICHAEL METZELTIN, Nationalstaatlichkeit und Identität. Ein Essay über die Erfindung von Nationalstaaten, Wien 2000.

<sup>40</sup> KURT TUCHOLSKY, Werke 1907–1935. So verschieden ist es im menschlichen Leben! [2], Die Weltbühne, 26.5.1931, Nr. 21.

<sup>41</sup> Zitat übernommen aus einem Artikel von JOACHIM GÜNTNER, Deutsch sein und bleiben, NZZ vom 17.9.2016, 47.

zugrenzen gilt.<sup>42</sup> Gerade in Deutschland und Frankreich, aber auch in England scheint eine Identitätsdiskussion vom Zaun gerissen oder wiederbelebt worden zu sein. Die amerikanische Rechtsphilosophin MARTHA NUSSBAUM und andere haben überzeugend nachgewiesen, dass die vermeintliche Homogenität der Nationalstaaten immer auch eine von der Romantik beeinflusste Fiktion war und dass die Behauptungen einer nationalen Identität fragile und oberflächliche Konstrukte bilden, welche die internen Unterschiede bewusst verdunkeln. Zur Identitätsthematik hat der bedeutende Staatsrechtler und Staatstheoretiker PETER HÄBERLE betont, dass es nicht eine, sondern nur multiple Identitäten gibt. Er vertritt die Auffassung, dass das vergleichende Verfassungsrecht aber einzelne Identitätselemente eines nationalen Verfassungsrechts benennen kann. Er unterscheidet allgemeine Identitätselemente wie die Sprache(n), Hymnen, Feiertage, Flaggen, Hauptstädte und Mentalitäten einerseits und die je spezifischen Elemente der einzelnen Staaten andererseits.

Doch Identität, so wichtig sie ist, ist ein ständiger Prozess. Sie bildet sich in Auseinandersetzungen und Erfahrungen mit Anderen, individuell und im Kollektiv, basierend auf Herkunft, Erfahrung von Wirklichkeiten und eigenen Lebensentwürfen. Migration fordert heraus, weil sie zum Nachdenken über die eigene Identität als Realität und als Wunschvorstellung anregt. Identität gibt es nur im Plural: ILMA RAKUSA<sup>43</sup> spricht von «hybriden Identitäten», wenn Menschen sich nirgendwo ganz zu Hause fühlen; Auswanderer und ehemalige Flüchtlinge sprechen von ihrer zweiten Heimat, die sie gefunden haben. In der Schweiz schwindet die emotionale Bindung zum Heimatort immer mehr.<sup>44</sup> Wer seine individuelle oder kollektive Identität durch eine kulturelle «Überfremdung» oder durch die Islamisierung bedroht sieht, muss sich vergegenwärtigen, was wirklich bedroht sein soll, welches die

gefährdeten kulturellen oder religiösen Errungenschaften oder Werte sind. Dieser Erkenntnis- und Bewusstseinsprozess birgt die Chance in sich, zur Stärkung dieser Werte beizutragen und diese in den wechselseitigen Integrationsprozess einzubringen. Erscheint der Rückgriff auf eine kulturelle Identität als Reaktion auf globale Entwicklungen nicht in dem Sinne «überschiessend», als damit in erster Linie ein Verlangen nach Heimat, Sicherheit und Geborgenheit zum Ausdruck gebracht werden soll, weniger eine polarisierende Abgrenzung gegenüber dem «Anderen»?

#### D. Heimat für alle

In der Tat: Menschen brauchen Geborgenheit in ihren Lebenswelten, sie brauchen *Heimat*. Was immer unter Heimat verstanden werden kann: es handelt sich in unserem Zusammenhang um eine räumlich-soziale Einheit, allerdings mit fließenden Grenzen, in welcher der Mensch Sicherheit und Verlässlichkeit seines Daseins erfahren kann, ein Ort des Vertrauens und des Vertraut-Seins, ein Ort, der Halt vermittelt.<sup>45</sup> Heimat ist Gefühl, Sehnsucht und Bedürfnis. Der Wortteil «Heim» spiegelt sich ja in den Vokabeln «daheim», «heimelig» oder «Heimweh» wieder. Heimat bildet so einen Gegensatz zu Fremdheit und Entfremdung. Vom früheren volksnahen Bundesrat WILLY RITSCHARD stammt der von PETER BICHSEL aufgenommene schlichte Satz: «Heimat ist dort, wo ich keine Angst haben muss.» Heimat ist jedoch nicht nur konservierend-defensiv zu verstehen, wie es im Begriff «Heimatschutz» anklingt. Heimat ist nichts Unantastbares, Sakrosanktes. MAX FRISCH hat dies anlässlich der Verleihung des Grossen Schillerpreises 1974 in seiner Rede über «Die Schweiz als Heimat» so zum Ausdruck gebracht: Heimat sei nicht durch «Behaglichkeit» definiert; man könne mit seiner Heimat auch «in Zorn und Scham» verbunden sein.<sup>46</sup> Und um nochmals ROBERT MENASSE zu zitieren: «Solange es Menschen gibt, die glauben, man dürfe die Heimat nicht in Frage stellen, solange muss man die Heimat in Frage stellen.»<sup>47</sup> Heimat ist im Empfinden Vieler multikausal bedroht, von Landschaftsveränderungen und der Zerstörung der Natur über die Konfrontation mit «fremden» Menschen und anderen Kulturen bis hin

<sup>42</sup> Die Thematik «Wir und die Anderen» genießt in jüngster Zeit wieder eine grosse Beachtung, was wohl als Folge des aufstrebenden Nationalismus zu deuten ist. Verwiesen werden kann, je mit weiteren Hinweisen, auf ZYGMUNT BAUMANN, *Die Angst vor den anderen. Ein Essay über Migration und Panikmache*, Berlin 2016; JOHANN ROCHEL, *Die Schweiz und der Andere. Plädoyer für eine liberale Schweiz*, Zürich 2016; CAROLIN EMCKE, *Gegen den Hass*, Frankfurt a. Main 2016; MICHAEL HERMANN, *Grenzen*, Schriftenreihe der Vontobel-Stiftung, Zürich 2016; VERENA KAST, *Wi(e) der Angst und Hass. Das Fremde als Herausforderung zur Entwicklung*, Ostfildern 2017; *terra cognita*, Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration 30/2017, Frühlingausgabe zum Thema «Zugehörigkeiten».

<sup>43</sup> ILMA RAKUSA, *Wir machen Heimat. Warum ich an vielen Orten zu Hause bin und dies als Bereicherung empfinde*, NZZ vom 13.12.2016, 36.

<sup>44</sup> ERICH ASCHWANDEN, *Warum Zürcher Basler werden wollen*, NZZ vom 8.4.2017, 17.

<sup>45</sup> Illustrativ erscheinen die Texte und Kommentare zur «Heimat» von ERNST KOHLER, *Scheitert die Schweiz? Eine szenische Befragung von Georg Kohler*, Zürich 1998, 95 ff.; vgl. auch ERNST KOHLER, *Bürgertugend und Willensnation. Über den Gemeinsinn und die Schweiz*, Zürich 2010, 33 ff., 53 ff.

<sup>46</sup> MAX FRISCH, *Die Schweiz als Heimat*, in: *Schweiz als Heimat?* Frankfurt am Main 1970, 365 ff., 373.

<sup>47</sup> MENASSE (FN 5), 86.

zu sozioökonomischen Basisprozessen. Der Populismus bewirtschaftet die durch den Wandel bedingten Ängste und Vertrauensverluste, indem er eine nie dagewesene heile Welt beschwört. Heimat ist und war aber stets im Wandel begriffen; deshalb muss sie immer auch und immer wieder als Aufgabe der verantwortungstragenden Gestaltung verstanden werden. Sie wird geschaffen, nicht bloss konserviert.

PETER VON MATT skizziert das Doppelgesicht der Schweiz als Heimat: «Die Schweiz ist unsere Heimat, aber die Heimat der Schweiz ist Europa, dieses Europa, dessen Grossmächte seit mehr als einem halben Jahrhundert keinen Krieg gegeneinander geführt haben. Das gab es überhaupt noch nie in der Geschichte [...] Wer nicht begreift, dass dieser Frieden auch der unsrige ist, hat einen armen Kopf und eine dürre Seele [...] Wenn wir vom Frieden im heutigen Europa profitieren, haben wir an ihm auch mitzuarbeiten, in Freiheit. Denn Freiheit ist kein Zustand, sondern eine Tätigkeit».<sup>48</sup>

Ist es nicht zu einem vorrangigen Desideratum geworden, den Menschen in der globalisierten Welt Zugehörigkeits- und Gemeinschaftsgefühle zu vermitteln, ihnen also eine zu bewahrende und immer wieder zu schaffende Heimat zu sichern? Ist dies nicht eine alte und neue Aufgabe der Staaten und vor allem auch ihrer Gebietskörperschaften, Regionen und Minderheitsgruppen?<sup>49</sup> Liegt in unserer Zeit nicht in diesem Spagat oder wohl besser Brückenschlag *die grosse Herausforderung* für die Verfassungsstaaten – Internationalisierung *und* Bekenntnis zur Heimat im kleinen Kreis, Globalisierung *und* Lokalisierung, Verflüssigung *und* Stabilisierung – beides im Interesse der Menschenwürde jedes Einzelnen, der individuellen wie kollektiven Freiheit, des Zusammenhaltes innerhalb der Lebenswelten und vor allem des Friedens, national, regional und global? In diesem Rahmen muss auch ein «Nationalstolz» Platz haben, der auf der Basis eines Verfassungspatriotismus eine positive emotionale Verbundenheit mit dem eigenen Land, oder vielmehr den eigenen Gebietskörperschaften wie Bund, Länder oder Kantone sowie Kommunen zum Ausdruck bringt und sich nicht durch Abgrenzung vom Anderen definiert. Die Gefahr, dass kollektive Identifikationen in Xenophobie umschlagen kann, und die Suche nach einer wertebezoge-

nen republikanischen Patriotismusvorstellung begleiten den Patriotismus seit jeher und bildete auch Gegenstand philosophischer und poetischer Auseinandersetzungen. Prägende Beispiele für die Schweiz sind beispielsweise GOTTFRIED KELLER (etwa mit seinem «Fähnlein der sieben Aufrechten») und MAX FRISCH (unter anderem mit seinem «Wilhelm Tell für die Schule»)<sup>50</sup>. Der vom deutschen Politologen DOLF STERNBERGER entwickelte Begriff des Verfassungspatriotismus, der später auch von JÜRGEN HABERMAS übernommen wurde, signalisiert die Identifikation mit den Grundwerten, Institutionen und Prozessen der jeweiligen demokratischen Verfassung, nicht mit dem Staat an sich.<sup>51</sup> Dieser wird durch eine Willensgemeinschaft und eine gemeinsame «erinnerte» Geschichte konstituiert, die sich auch in der politischen Kultur manifestiert. Damit werden ergänzende emotionale Bindungen nicht ausgeschlossen, wie sie in Mythen, Bildern, Symbolen, Künsten wie Literatur und Musik (Volkslieder), Bräuchen oder Erinnerungsanlässen zum Ausdruck kommen können. Mythen als vorwissenschaftliche Form der Welterklärung tragen zur Ausgestaltung des kollektiven Gedächtnisses bei. Sie sind zwar für die vorgestellte Identität politischer Gemeinschaften von grosser Bedeutung, indem sie ein «Wir» herstellen. Doch werden Mythen oft in einer Abgrenzung zum «Anderen» «durch narrative Variation, ikonische Verdichtung und rituelle Inszenierung» (HERFRIED MÜNKLER)<sup>52</sup> gebildet. Es ist auch falsch, die «natürliche» Freude und den Stolz am eigenen «kleinen Kreis», an Leistungen eigener Volksgruppen oder Repräsentanten in Kultur und Sport in ein schiefes Licht zu stellen. Der Fussball- oder Tennis-Patriotismus könnte als positives Beispiel dienen. «Republikanischer Patriotismus» gefällt mir besser als Nationalstolz oder als der zuweilen verwendete Begriff des «gesunden Nationalismus», weil er davon absieht, die problematischen Schichten des Nationalismusbegriffs mitzuschleppen und weil er sich nicht nur auf die nationale Ebene bezieht.

## E. Integration als Staatsaufgabe

Schliesslich kommt dem Staat die immer bedeutsamere Aufgabe der *Integration* zu: die Eingliederung primär

<sup>48</sup> PETER VON MATT (FN 31), 100.

<sup>49</sup> HERMANN LÜBBE hat 1996 darauf hingewiesen, dass mit der Komplexität und Grossräumigkeit moderner zivilisatorischer Lebensverhältnisse zugleich «auch der Bedarf an sektoraler, aber [...] auch regionaler und lokaler Selbstorganisation beliebiger Kommunen einschliesslich gebietskörperschaftlicher Kommunitäten» wachse: HERMANN LÜBBE, *Der «Superstaat» findet nicht statt: Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben*, Ermatingen 1996.

<sup>50</sup> Vgl. die Beiträge und Kommentare in KOHLER (FN 45), 13–40.

<sup>51</sup> DOLF STERNBERGER, *Verfassungspatriotismus*, Frankfurt a.M. 1990; JAN-WERNER MÜLLER, *Verfassungspatriotismus*, Berlin 2010; JÜRGEN HABERMAS, *Staatsbürgerschaft und nationale Identität*, in: ders., *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M. 1992. Vgl. neuerdings die Übersicht und Grundlegung von JAN-WERNER MÜLLER, *Verfassungspatriotismus*, Berlin 2010.

<sup>52</sup> HERFRIED MÜNKLER, *Die Deutschen und ihre Mythen*, Berlin 2009.

ausländischer Bevölkerungsgruppen in einem partizipativen und iterativen Prozess zunehmender sozialer Teilhabe, der Lernbereitschaften auf beiden Seiten bedingt und längerfristig angelegt sein muss. Föderale Strukturen erleichtern diese Aufgabe. Auf der «staatsbürgerlichen Ebene» verlangt Integration auch eine wachsende Kongruenz von politischen Rechten mit den Freiheitsrechten und mit Sozialrechten, die nicht an die Staatsbürgerschaft gebunden sind. Partizipation und Loyalität sollten begleitend sein: Einbezug und Mitwirkung von Betroffenen, von denen aber ein uneingeschränktes Bekenntnis zu den Verfassungswerten abverlangt wird. Die erwähnte Transnationalisierung sozialer Welten und die Kluft zwischen Staatsvolk und Staatsgebiet, von internationalisiertem sozialem Raum und politischem Raum verlangen nach neuen Lösungen. Integration anerkennt auch Grenzen und ernst zu nehmende Differenzierungen, die oft auch erst im Verlauf des Integrationsprozesses ins Bewusstsein rücken. In einer weiteren Bedeutungsschicht kann sich Integration auch auf alle einheimischen Menschen beziehen, die angesichts ihrer sich rasant verändernden Lebenswelt Mühe haben, sich zurechtzufinden. Oder die sich von der Gesellschaft abkapseln und sich in Gegengesellschaften zusammenschließen. So wird Integration zur Daueraufgabe eines Einbezugs von Menschen und Gruppen, die aus gewissen sozialen Aspekten ausgeschlossen sind oder sich ausgeschlossen fühlen, unabhängig von ihrem rechtlichen Status. Diese Aufgabe ist hochkomplex und politisch anspruchsvoll – aber ein Desideratum des modernen Staates.

## V. Das Ziel: entwicklungsfähige, binnendifferenzierte und integrative Verfassungsstaaten

Alte Befürchtungen eines Untergangs des Staates gingen von einem ideologisch geprägten Idealbild des Staates aus, bei dem eine Einheitsvorstellung sowie eine bestimmte Philosophie von Staatszwecken voranstanden. Die Frage liegt nahe, ob die Niedergangs-Prophezeiungen nicht – oder zumindest nicht auch – als Folge eines diagnostizierten Abrückens von einem bestimmten Staatsverständnis zu deuten sind. Anders formuliert: Falls etwas untergeht, dann ein vor allem im deutschen Kulturkreis gepflegtes Staatsbild, nicht der Staat an sich. Die Wissenschaften vom Staat sind aufgefordert, sich diesem modernen Staat zuzuwenden, der mehrfach «verflüssigt» erscheint und seine Einheitlichkeit verloren hat. Doch Alternativen sind, jedenfalls auf absehbare Zeit, nicht in Sicht.

Dieser moderne Verfassungsstaat bedarf der *Pflege*, einer Pflege, die sich im Spannungsfeld zwischen Autonomie und Offenheit bewähren muss. Es geht mit anderen Worten nicht um ein Entweder-oder, sondern um ein Sowohl-als-auch, wie so oft im Leben. Fundamentalisten hüben und drüben leisten keinen Dienst an dieser Pflege, ebenso wenig Protagonisten einer Anti-Haltung, oft rechts- (aber auch links-)populistischer Provenienz, die Stimmungen schüren gegen Europa, gegen die Eliten, gegen die Globalisierung. Stimmungen und verzerrte Wahrnehmungen führen nicht weiter, sondern erschweren die sachgeprägte Auseinandersetzung. Wiederbelebte Bilder einer unreal glorifizierten nationalstaatlichen Souveränität schaden dieser Staatspflege, aber letztlich auch vorschnelle Verheissungen eines europäischen Bundesstaates oder gar eines Weltstaates. Gefragt sind nüchterne Brückenbauer, die bereit und fähig sind, den Staat auf der Basis seiner verfassungsmässigen Grundwerte zu reformieren und ihn auf die internationalen Herausforderungen und ihre nationalen Folgeerscheinungen auszurichten. Es führt kein Weg am Staat vorbei, aber als pluralistischer Staat in den Staat hinein und über den Staat auf das internationale Feld hinaus. Die Antwort auf die von PETER SALADIN bereits vor 22 Jahren aufgeworfene Frage «*Wozu noch Staaten?*»<sup>53</sup> lautet also: Der Staat bleibt unverzichtbar als föderaler und integrativer Verfassungsstaat, nicht als «Nationalstaat» im Sinne der Nation, als Träger einer rechtsstaatlich-demokratisch eingebundenen residualen Rechts- und Staatsgewalt, als nachhaltiger Akteur zugunsten nationaler, regionaler und globaler Grundwerte auf internationaler Ebene, als Promotor einer politischen Kultur des Ausgleichs, der Integration und des Minderheitenschutzes; zusammenfassend als Hort von Freiheit, Kultur, Heimat und Frieden.

Von JEREMIAS GOTTHELF stammt das berühmte Zitat aus dem Jahr 1842: «*Im Hause muss beginnen, was leuchten soll im Vaterland.*»<sup>54</sup> Heute drängt es sich auf, das Diktum auf einer höheren Ebene wie folgt umzuformulieren: «Im Verfassungsstaat muss beginnen, sich festigen und weiterentwickeln, was leuchten soll in Europa und der Welt.»

<sup>53</sup> PETER SALADIN, *Wozu noch Staaten*, Bern 1995.

<sup>54</sup> JEREMIAS GOTTHELF, *Eines Schweizers Wort an den Schweizerischen Schützenverein*, Bern 1842, 15.