

Warum der Nationalstaat als Verfassungsstaat nicht überholt ist

Der moderne Staat steht grossen Herausforderungen gegenüber. In klassischer und theoretischer Sicht wird er durch eine Einheit von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatstätigkeit resp. Staatsgewalt gebildet. Doch diese Einheit ist längst aufgebrochen worden. 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. Internationale Wirtschaftsverflechtungen und die Macht grosse Konzerne verunmöglichen eine autonome Wirtschaftspolitik. 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. Die funktionalen Grenzen der *Staatstätigkeit* sind nicht mehr eindeutig durch das *Staatsgebiet* definiert.

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. Migration ist zum Alltag und zum Normalfall, Europa zum Einwanderungsgebiet und Migrationspolitik zum

Schlüssel unserer Zukunft geworden. Immer mehr Menschen sind 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.

Der moderne Staat sieht sich vor diesem Hintergrund einem *doppelten Legitimationsproblem* gegenüber: Einerseits wachsen Tendenzen einer Re-Nationalisierung, welche den Nationalstaat trotz einer Verflüssigung der Souveränität in seiner vermeintlichen Unabhängigkeit verklärt, oft begleitet von nationalistischen Strömungen und rechtspopulistischen Bewegungen. Die immer bedeutsamere internationale Ebene gilt zunehmend als autonomiebedrohend und wegen fehlender oder rudimentärer Partizipationsmöglichkeiten auch als undemokratisch. Gleichzeitig wird aber die nationale Politik als unwirksam eingeschätzt, weil sie die gesellschaftlichen Probleme autonom nicht zufriedenstellend zu lösen vermag. Der deutsche Politikwissenschaftler *Herfried Münkler* sieht denn auch in der von ihm sogenannten «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. Nationale Regierungen fördern gewollt oder ungewollt diesen Prozess, wenn sie die obere Ebene, in der EU das «bürokratische und zentralistische» Brüssel, für Fehlleistungen 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. Die Mühe der EU mit der Bewältigung der aktuellen Migrationsströme mag diese These bekräftigen.

Dieser «gebeutelte» Staat bleibt aber trotz aller Unkenrufe auf absehbare Zeit unentbehrlich. Seine «klassische» Aufgabe der Wahrung *rechtsstaatlich-demokratischer Grundwerte*, wie sie in den nationalen Verfassungen verankert sind, erhält angesichts neuer Gefährdungen eine gesteigerte Bedeutung. Hinzu kommen Staatsfunktionen, die für das friedliche Zusammenleben von Menschen und Gebietskörperschaften elementar sind: die Verantwortung für den Schutz von *Minderheiten*, die *Integration* von fremden oder entfremdeten Menschen und die Vermittlung von *Heimat*.

Nach den schweizerischen Staatsideen befragt, wurden früher der Föderalismus und die Bundesstaatlichkeit an erster Stelle genannt («Die Schweiz als Land von Minderheitern»). Auch wenn der Föderalismus heute in einer breiten Öffentlichkeit an Ansehen verloren hat und zwischen gelebter Realität und sonntäglicher Deklamation hin und her schwankt, scheint mir hier ein vorrangiger Schlüssel zur friedlichen Zukunftsbewältigung zu liegen. Erfahrungsgemäss bilden *föderale Staatsstrukturen* eine wichtige (allerdings nicht die einzige) Voraussetzung für einen wirkungsvollen Minderheitenschutz. Alte und neue Minderheitsgruppen können im Staat auf Dauer nicht integriert werden, wenn es keine autonomiewahrenden Binnenstrukturen gibt. Es gilt, von der Mehrheit abweichende Gruppen zu anerkennen, den Sprachnationalismus zu überwinden sowie alte und neue ethnische, religiöse und sprachliche Minderheiten zu schützen. Minderheitenschutz ist allerdings keine Einbahnstrasse; er besteht aus einer Hol- und einer Bringschuld. Minderheiten haben einen ihnen zumutbaren Teil dazu beizutragen, dass Integration auf dem Boden gemeinsamer Werte gelingt. Verantwortung tragen Mehrheiten und Minderheiten.

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. Die

«First-» und «Great again» – Euphorien lassen grüssen! 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. Doch bei der Nation im historischen Sinn handelt es sich nicht um eine reale Gegebenheit, sondern um ein Konstrukt, eine imaginäre oder vorgestellte Gemeinschaft. Nationen sind durch ein unendliches Amalgam von Gewalt und Vernunft als Menschenwerk geschaffen worden; sie sind nicht natürlich gewachsen.

Mit der Nationalismusthematik verwandt ist die schwierige Frage nach der *Identität* (in ihrer kollektiven Dimension) und ihrer Gefährdung. Was macht ein Land aus? Was ist ein «richtiger» Schweizer? 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 abzugrenzen gilt. Doch Identität 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.

Hingegen brauchen Menschen Geborgenheit in ihren Lebenswelten, sie brauchen *Heimat* als räumlich-soziale Einheit, allerdings mit fließenden Grenzen, in welcher der Mensch Sicherheit und Verlässlichkeit seines Daseins erfahren kann, einen Ort des Vertrauens und des Vertraut-Seins, einen Ort, der Halt vermittelt. 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 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.

Schliesslich kommt dem Staat die immer bedeutsamere Aufgabe der *Integration* zu: die Eingliederung primär 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 wegleitend sein: Einbezug und Mitwirkung von Betroffenen, von denen aber ein uneingeschränktes Bekenntnis zu den Verfassungswerten abverlangt wird. 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 von gewissen sozialen Bereichen ausgeschlossen sind oder sich ausgeschlossen fühlen, unabhängig von ihrem rechtlichen Status. Diese Aufgabe ist hochkomplex und politisch anspruchsvoll – aber ein Desideratum des modernen Staates.

Fazit: Der Staat bleibt auf absehbare Zeit unentbehrlich – nicht als «National-»Staat, nicht als Bollwerk gegen eine im Interesse des Landes liegende Internationalisierung, sondern als föderaler, binnendifferenzierter Verfassungsstaat, als Hüter rechtsstaatlich-demokratischer Grundwerte und als reformbedürftiger Brückenbauer zwischen Autonomie und Offenheit. Gefestigte nationale Verfassungsstaatlichkeit bildet eine unabdingbare Voraussetzung für eine gelingende supranationale Rechts- und

Friedensgemeinschaft. 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.