

Nation sichert Heimat

Nationalstaaten verlieren stetig an Handlungskompetenz, und Souveränität wird zum Kampfbegriff rechtsnationaler Bewegungen aufgeladen. Und doch bleibt der Nationalstaat unersetzlich – als Garant für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, als Hort von Freiheit, Frieden und Heimat. Gastkommentar von René Rhinow

Es ist offenkundig, dass sich der moderne Verfassungsstaat in einem erheblichen strukturellen Änderungsprozess befindet. Er kann viele seiner Funktionen nicht mehr allein erfüllen; seine Handlungs- und Steuerungskompetenzen in der «postnationalen Konstellation» (Habermas) sind begrenzt. Das Prinzip der Nichteinmischung in das Gebiet fremder Staaten wird angesichts der Friedenssicherung, des Schutzes von Menschenrechten und der Kriminalitätsbekämpfung ausgehöhlt. Die natürlichen Lebensgrundlagen können in Anbetracht der weltweiten Auswirkungen auf das Ökosystem nicht mehr autonom gesichert werden.

Hort von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Die Internationalisierung von wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen mit der Entgrenzung der Ökonomie beeinträchtigt die nationale Steuerungsfähigkeit. Das Internet hat einerseits zu einer Deterritorialisierung der Gesellschaft beigetragen und mischt die grenzüberschreitende Öffentlichkeit vor allem mit den sozialen Netzwerken auf. Lokale und regionale Standortbedingungen erhalten im globalen Wettbewerb ein grosses Gewicht, Stichwort «Glokalisierung». 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 gesteigerte integrative Herausforderungen stellt – in der Schweiz wie anderswo. Die funktionalen Grenzen der Staatstätigkeit sind somit nicht mehr eindeutig durch das Staatsgebiet definiert. Grenzen werden sowohl eingedämmt wie auch wieder zu autonomiewahrenden Befestigung

gen ausgebaut, was zu politischen Spannungen führt. Die seit je vieldeutige Kategorie der Souveränität wird einerseits verflüssigt, andererseits aber aufgeladen zum verschleiernenden Kampfbegriff rechtsnationaler Bewegungen.

Gliedstaaten pochen ebenso auf vermehrte Autonomie wie regionale Unabhängigkeits- oder Dezentralisierungsbestrebungen. Staatsgebiet und Staatsvolk klaffen angesichts der wachsenden Zahl fremder Staatsangehöriger auseinander. So sind immer mehr Menschen einer Staatsgewalt unterworfen, über die sie nicht mitbestimmen können, was dem Ideal der Demokratie widerspricht.

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. Trotzdem bleibt der Nationalstaat auf längere Zeit unerlässlich, vor allem aus folgenden Gründen: Trotz allen Mutationsprozessen ist er nach wie vor Hort der Demokratie, auch wenn diese angesichts der Verhandlungssysteme und Politiknetzwerke auf internationaler Ebene sowie der Verlagerung von Rechtsetzungskompetenzen auf eine höhere Stufe vor grossen Herausforderungen steht. Die Eingrenzung nationaler Gestaltungsmöglichkeiten verlangt nach Antworten auf die Frage, wie die übertragene Hoheitsgewalt jenseits des Staates national und supranational demokratisch verfasst werden kann. Allerdings ist von der Illusion Abschied zu nehmen, die hausgemachten Formen der Demokratie seien beliebig auf den Aussenbereich übertragbar.

Auch die Rechtsstaatlichkeit ist primär national verankert. Sie wird zwar durch die internationale Absicherung in Menschenrechtsverträgen und entsprechenden Institutionen gestärkt. Trotzdem bleibt der Nationalstaat für die Achtung der immer wieder neu bedrohten Menschenwürde, zur Gewährleistung des Grundrechtsschutzes und zur Durchsetzung des Rechts unersetzlich, ebenso zur

Sicherung des Friedens und zur Eindämmung und Bewältigung vielfältiger moderner Macht- und Gefahrenpotenziale.

Freilich bedarf die Rechtsstaatlichkeit der Implementierung und Weiterentwicklung, gerade auf internationaler Ebene, wo unterschiedliche Staats- und Freiheitsverständnisse oder Machtkonstellationen aufeinanderprallen. Die Rechtsstaatlichkeit ist aber elementar auf das Rechtsbewusstsein und die politische Kultur der Gesellschaft und auf das Rechtsstaatsbewusstsein der politischen Eliten angewiesen.

Genossenschaftliche Staatsidee

Die nationalstaatliche Solidargemeinschaft erstreckt sich traditionellerweise auf den sozialen Bereich, auf die Sozialstaatlichkeit. Sie betrifft aber auch die vielfältigen Formen der Sicherheitsvorsorge bis hin zur Landesverteidigung. Schliesslich gehört zur Individualität des Nationalstaates auch eine «gemeinsam geteilte [...] Welt kultureller Selbstverständlichkeiten», wie es Otfried Höffe genannt hat. Es mag unüblich sein, Sozialstaatlichkeit, Sicherheit und kulturelle Verankerung 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.

Von vorrangiger und wohl auch zunehmender Bedeutung erscheinen mir der Föderalismus und die Bundesstaatlichkeit zu sein. Gewiss sind lange nicht alle Staaten Bundesstaaten. Trotzdem meine ich, dass die alten und neuen Minderheitsgruppen im Staat auf Dauer nicht integriert werden können, wenn es keine autonomiewahrenden Binnenstrukturen gibt.

Die kategoriale oder digitale Unterscheidung zwischen Einheitsstaat und föderalem Staat ist ebenso überholt wie diejenige zwischen Staatenbund und Bundesstaat. Die Abstufungen über Dekonzentrationen und Dezentralisationen, von «local government» zu «devolution» bis hin zu anderen föderalen Gliederungen weisen einen fließenden Charakter auf.

Auch hier ist der Nationalstaat gefordert. Er muss seine Binnendifferenzierung pflegen, also zum «Mehrebenenstaat» nicht nur nach aussen, sondern auch nach innen mutieren, alte und neue Minderheiten schützen und ihnen eine Integration in den Staat ermöglichen.

Diese Ideen der Solidarität und Subsidiarität führen direkt zu einer Kategorie, die in der Wissenschaft eher zu kurz kommt: zur Heimat, verstanden als eine räumlich-soziale Einheit, in welcher der Mensch Sicherheit und Verlässlichkeit seines Daseins erfahren kann, ein Ort des Vertrauens und des Vertrautseins. Heimat bildet so einen Gegensatz zu Fremdheit und Entfremdung.

Mir scheint, dass es in der globalisierten Welt immer mehr zu einer vorrangigen Aufgabe von

Staaten und vor allem auch ihrer Gebietskörperschaften, Regionen und Minderheitsgruppen geworden ist, den Menschen Zugehörigkeits- und Gemeinschaftsgefühle zu vermitteln, ihnen also eine zu bewahrende und immer wieder zu schaffende Heimat zu sichern.

Liegt in diesem Spagat – oder wohl besser Brückenschlag – nicht die grosse Herausforderung für die Nationalstaaten: Internationalisierung und Schutz der Heimat im kleinen Kreis, Globalisierung und Lokalisierung, Verflüssigung und Stabilisierung, beides im Interesse der Menschenwürde jedes Einzelnen, der individuellen wie kollektiven Freiheit, der Identität innerhalb der Lebenswelten und vor allem auch des Friedens, national, regional und global?

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Trotz der unausweichlichen Internationalisierung und Einbettung des Staates in supranationale Vertragswerke und Organisationen bleibt der Nationalstaat unabdingbar, wenn auch nicht ausreichend. Unabdingbar erscheint er als Träger einer rechtsstaatlich-demokratisch eingebundenen und föderal aufgefächerten 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 und vor allem als Hort von Freiheit, Kultur, Heimat und Frieden.

René Rhinow ist emeritierter Professor für öffentliches Recht an der Universität Basel.