

Rezensionen - Critique - Recensioni - Rezensiuns

PETER SALADIN, Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt, Bern (Stämpfli), München/Mainz (Beck), Wien 1995, 249 Seiten, Fr. 82.--.

Das Buch von Peter Saladin geht von der einfachen Frage aus: Was macht heute die Staatlichkeit des Staates aus und was wird sie voraussichtlich morgen ausmachen? Hieraus entfalten sich noch weitere Fragen: Sind es noch immer die "klassischen" Elemente - Volk, Gebiet, souveräne Staatsgewalt -, welche die "Substanz" des Staates bilden?

Das Buch ist auf eine Betrachtung des modernen demokratischen und sozialen Rechtsstaats ausgerichtet, und es konzentriert sich auf Europa - auf den Kontinent also, in dem jenes internationale und supranationale Netz bisher am dichtesten geknüpft ist. Das Buch behandelt die Position des Staats in oder gegenüber der Gesellschaft nur so weit, als es für die Begründung von Antworten auf jene Fragen nötig erscheint.

Das Buch ist in vier Teile gegliedert: I. Einleitung, II. Die Aufgaben moderner Staaten und überstaatlicher Organisationen heute und morgen, III. Der Rechtsstaat als rechtsstaatlich-demokratischer Integrator, IV. Ausblick.

Das Werk steht unter dem Aspekt der doppelten Fragestellung: Welche Aufgaben erfüllen moderne industrialisierte Staaten heute und morgen im Verhältnis zu den Aufgaben von Staatengemeinschaften? Und welche Aufgaben können und sollen sie, wiederum im Verhältnis zu überstaatlichen Gemeinschaften, heute und morgen erfüllen? Als Elemente des Staates werden das Staatsgebiet, das Staatsvolk und die Souveränität aufgelistet. Diese drei "klassischen" Elemente der Staatlichkeit gehen dem Staat verloren, wenigstens in der Gestalt und mit der Bedeutung, die ihnen eine traditionelle Staatstheorie zuschreibt (S. 35). Sind ihm andere

Elemente zuzudenken? Diese Frage kann nicht schlüssig beantwortet werden.

Was die Aufgaben moderner Staaten und überstaatlicher Organisationen heute und morgen betrifft, so wird der doppelten Frage nachgegangen: Welche Aufgaben erfüllen moderne industrialisierte Verfassungsstaaten heute im Verhältnis zu den Aufgaben von Staatengemeinschaften? Und welche Aufgaben können und sollen sie, wiederum im Verhältnis zu überstaatlichen Gemeinschaften, heute und morgen erfüllen (S. 38)?

Die schweizerische Bundesverfassung versieht im Unterschied zur österreichischen und zur deutschen Verfassung viele, wenn auch nicht alle Ermächtigungen mit einer finalen Aufladung (S. 39). Für alle drei Bundesstaaten gilt sodann, dass die Aufgaben nicht allein aus der Bundesverfassung abzulesen sind. Erforderlich wäre eine systematische Befragung der Verfassung und der Gesetzgebung (S. 40). Die zweite Teilfrage führt zur Frage nach dem Vermögen moderner Staaten, bestimmte Aufgaben (für sich allein) zu erfüllen (S. 41). Was bedeutet "erfüllen"? Nach welchen Kriterien lässt sich diese Frage beantworten? Noch schwieriger ist die Frage nach den "gesollten" Aufgaben moderner Verfassungsstaaten. Hier ist die Notwendigkeit von Kriterien, nach denen jenes Staats-Sollen festgelegt werden soll, ganz offensichtlich, damit zugleich der Zwang, eine normative Meta-Ebene zu finden und zu bestimmen, auf der jene Kriterien anzusiedeln sind (S. 41). Sodann wird zu erörtern sein, warum derartige Probleme gelöst werden sollen, und als dritte Phase erfolgt die Erörterung, welche der ausgemachten Probleme vom einzelnen Staat oder eher von einer substaatlichen Organisation oder eben von der Völkergemeinschaft zu lösen sind (S. 42).

Der Staat wird als Garant der Freiheit und als Ordnungsmacht betrachtet. Hier überschneiden sich die finale und die ontologische Betrachtung. Der Autor vertritt die Auffassung, dass der moderne Staat seinen spezifischen Sinn, ja seine Notwendigkeit nur noch teilweise aus der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben, kaum mehr aus der Erfüllung rechtsstaatlicher Struktur ableiten kann. Was bleibt - neben solchen Restbeständen (S. 189)? Denkbar ist eine Sinnggebung durch spezifische Integrationsleistung und, damit verbunden, durch spezifische Legitimationsleistung öffentlicher Gewalt.

Als Legitimität verstanden werden zugleich die (normativ und effektiv) rechtsstaatlich-demokratische Konstituierung, wie sie das internationale Recht verlangt, und die Überzeugung von Angehörigen eines Staates, dass er (als Persönlichkeit) zu Recht besteht, sinnvoll ist, seine Rechtsstaatlichkeit lebt und sich als Demokratie bewährt, vor allem auch die ihm durch Verfassung und Gesetz zugewiesenen Aufgaben befriedigend erfüllt und darum Gehorsam, Unterstützung und Engagement verdient (S. 190). Legitimität bewirkt Identifizierung. Diese ist Voraussetzung für die Integration (S.192).

Der Staat hat die Funktion der Integration in einem normativen und empirischen Sinn. Der Staat ist als positiv-rechtliche Gegebenheit in einem gewissen Sinn (und in unterschiedlichem Ausmass) das Ergebnis von Integration, und er ist auf stets sich erneuernde Integration angewiesen (S. 194). Integration ist Prozess und Resultat, keine menschliche Gemeinschaft kann sie je "besitzen", ein für allemal. Integration ist permanentes Sollen, ist nie vollendet, darf auch nie vollendet sein; denn "volle" Integration wäre eben totale und lässt, bezogen auf den Staat, diesen totalitär werden (S. 197).

Der Nationalstaat hat eine neue Art von Integration bewirkt: Integration dank Zugehörigkeit zu einem Gebiet und zu einem Volk, die ihrerseits das Fundament der "souveränen" neuen Organisation "Staat" bilden (S. 202). In allen Staaten sind Desintegrationsprozesse oder Phänomene nicht erfüllter Integration zu beobachten, dies als „unvollendete Integration“ in fast allen multikulturellen Ländern Europas (S. 204). Es stellt sich deshalb die Frage nach neuen Integratoren. Auf der einen Seite wird gewiss die Integrationsleistung grösserer Organisationen zu verstärken und zu sichern sein - und auch verstärkt und gesichert werden können (S. 207). Die schwindende Integrationsleistung der Staaten kann und soll aber nicht nur auf überstaatlicher, sondern auch auf unterstaatlicher Ebene kompensiert werden (S. 210). Es wird gerade Aufgabe der Staaten - auch und vor allem der Staaten - sein müssen, Integration auf allen Ebenen zu fördern, soweit sie hierauf überhaupt Einfluss haben (S. 215).

Abschliessend wird dargelegt, dass der Staat als Persönlichkeit und als Mittler wirken sollte (S. 216 ff.). Der Staat ist aber auch Vollzieher (S. 221 ff.). Eine wachsende Zahl öffentlicher Aufgaben wird von der Völkergemeinschaft wahrgenommen, d.h. von internationalen und vor allem

von supranationalen Organisationen, allerdings nur in Teilen und nicht umfassend. Dies wird deutlich am Beispiel der Europäischen Gemeinschaften (S. 221).

Das sich bietende Bild einer komplexen Aufgabenteilung ähnelt sehr stark demjenigen, das die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Schweizerischen Eidgenossenschaft zeigt (S. 222). Besondere persönlichkeitsprägende Kraft kommt - dies ist die zusammenfassende These von Peter Saladin - den kulturellen Faktoren zu. Die Persönlichkeit eines Staates ist damit vorwiegend eine kulturelle. Kulturelle Prägung ist aber werthafte Prägung; der als kulturelle Persönlichkeit auftretende Staat ist wertvoller Staat (S. 229). Die spezifische Staatsstruktur der Schweiz ist kulturelle Errungenschaft, Produkt einer komplexen und durchaus besondersartigen Geschichte, im Bewusstsein der meisten Schweizer und Schweizerinnen wohl nach wie vor verankert als zu bewahrendes kulturelles Gut. Das bedeutet, dass das Instrumentarium direkt-demokratischer Mitwirkung auf allen staatlichen Ebenen nach Möglichkeit beizubehalten ist, im Grundsätzlichen wenigstens, was Einzeländerungen und -Verbesserungen keineswegs ausschliesst (S. 234).

Es wird davon ausgegangen, dass die europäische Integration die Volksrechte auf Bundes- und Kantonebene wohl zwangsläufig in ihrer Wirkung beschränkt. Dann könnten Kompensationen zu suchen und zu finden sein: etwa im Sinne der Einführung von Volksmotionen (als Aufträge an das Parlament, sich mit einem Gegenstand zu befassen), von "konstruktiven Referenden" (als Volksvorschläge, die einem vom Parlament verabschiedeten Gesetz entgegengestellt werden) oder von Volksmandaten an die schweizerischen Vertreter in den Gemeinschaften, oder von Referenden gegen staatliche Einzelakte, welche nach geltender Gesetzgebung - entgegen der Verfassung! - dem "Zugriff" des Stimmvolkes weitgehend entzogen sind (S. 234 f.).

Daneben werden gerade auch die Kantone, um den schweizerischen Föderalismus nach wie vor mit "Substanz" zu füllen, ihn somit lebenskräftig zu erhalten und damit zur Wahrung der Bundes-Staatlichkeit beizutragen, ihre je besonderen kulturellen Aufgaben in grösserem Umfang und mit grösserer Entschiedenheit wahrnehmen müssen. Von erstrangiger Bedeutung ist sodann - für Bund und Kantone - die Aufgabe der Wahrung und Förderung schweizerischer Multikulturalität (S. 235 f.).

Der Staat - und dies gilt es, hervorzuheben - ist Mitte, Mittler, Vermittler, das heisst *pouvoir intermédiaire* (S. 237 ff.). Auch diese Aufgabe wird vor allem kulturell verstanden: das bedeutet "Vermittlung" der Sprachkultur und "Vermittlung" der politischen Kultur (S. 242 ff.). Die deutliche Annahme des Sprachenartikels in der Volksabstimmung entspricht dieser Forderung. Der Staat als Mittler, als "*pouvoir intermédiaire*", als Brücke: in diese Feststellung und in diese Forderung mündet die Studie aus. Der Staat bleibt "Mittelstück" und ist darum auf absehbare Zeit nicht wegzudenken (S. 248 f.).

Das Werk von Peter Saladin verbindet die staatsrechtliche Grundlegung der staatlichen Aufgaben mit einem Aufruf, den Staat mit einem kulturellen Auftrag zu versehen. Es enthält in verdichteter Form eine Fülle von Informationen über den Zweck und die Aufgaben des Staates. Der Staat ist in dieser Sicht nicht (mehr) in erster Linie Ordnungsmacht, sondern vor allem Vermittler und Mittler. Damit ist aber nach Ansicht des Autors keine Beschränkung oder Reduktion der staatlichen Aufgaben verbunden. Im Gegenteil soll der Staat weiterhin eine Vielzahl von Aufgaben erfüllen - kann er dies heute noch oder stösst er angesichts ungenügender Ressourcen an Grenzen? Diese Frage bleibt offen und kann erst in der Zukunft beantwortet werden.

DR. RUDOLF WERTENSCHLAG, Bundesamt für Justiz, Bern