

Identität – mensenrechtlich geschützte Voraussetzung von gelingendem Minderheitenschutz, moderner Staatlichkeit und europäischer Integration¹

Winfried Bausback

Abstract Deutsch

Im Spannungsfeld von Souveränitätsansprüchen, supranationaler Zusammenarbeit, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz kommt der Frage nach Identität eine zentrale Funktion im Mehrebenensystem zu. Nationale, europäische und regionale Identitäten sind nicht notwendig Gegensätze. Ein kooperatives Identitätsverständnis ist notwendig, um Herausforderungen der Gegenwart zu bewältigen, die einzelne Staaten, die Europäischen Union oder einzelne Internationale Organisationen allein überfordern. Vor diesem Hintergrund ist sowohl die Überhöhung eigener Identität in einen überzogenen Nationalismus genauso wie der Versuch der Aufgabe von Identitätsabgrenzungen gefährlich.

Abstract English

In the area of tensions between claims to sovereignty, supranational cooperation, the right to self-determination and the protection of minorities, the question of identity has a central function in the multi-level system. National, European and regional identities are not necessarily opposites. A cooperative understanding of identity is necessary to cope with contemporary challenges that overwhelm individual states, the European Union or individual international organizations on their own. In this context, both the elevation of identity into an exaggerated nationalism and the attempt to abandon identity demarcations are dangerous.

Ein wichtiger Teil seines weitgespannten wissenschaftlichen Wirkens widmet Gilbert Gornig in besonderer Weise drei Themenfeldern: Den Menschenrechten und in diesem Zusammenhang den Minderheitenrechten, den Grundlagen gelingender Staatlichkeit und der europäischen Integration. Die Frage, wie sich Souveränitätsanspruch, supranationale Zusammenarbeit, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz untereinander in ihrem mehrseitigen Verhältnis beeinflussen, gehört zu den bedeutendsten Gegenwartsfragen des internationalen Rechts. Gilbert Gornig hat mit seinem Wirken hier besondere Akzente gesetzt.

1 Teile des Beitrags wurden erstmals unter dem Titel "Identity Formation as precondition of modern statehood and European Integration in an age of worldwide migration and increasing digitalization" beim Deutsch-Koreanischen Kolloquium der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt am 7. Oktober 2019 vorgetragen.

1. Einführung

Auch in der Internationalen Politik der jüngsten Vergangenheit und Gegenwart sind die Themen Minderheitenschutz, Minderheitenrechte, ethnische Konflikte und ein wiedererstarkender Nationalismus in verschiedenen Teilen Europas präsent. Das Spannungsverhältnis von Minderheiten zur Mehrheitsgesellschaft hat im Ausgang des letzten Jahrtausends zum Zerfall von Vielvölkerstaaten wie dem ehemaligen Jugoslawien und der früheren Sowjetunion geführt. Ethnische Konflikte waren und sind Hintergrund für furchtbare Verbrechen bis hin zu Genoziden in unseren Tagen. Andererseits tragen in nicht wenigen Staaten funktionierende Minderheitenrechte zum kulturellen Reichtum und zum gelingenden Miteinander bei. Oft dominiert bei der öffentlichen Diskussion über Minderheiten der Anspruch auf der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung. Dies blendet aus, dass die Pflege der spezifischen gewachsenen Zugehörigkeit zu einer Minderheit für viele Menschen eine hohe Bedeutung hat. Minderheiten sind Träger eigener Kulturleistungen, die zum Reichtum eines Landes maßgeblich beitragen. Minderheiten in einem Staatswesen können bei- des sein, Bereicherung oder Spaltpilz eines Staates oder einer Gesellschaft.

Nichts anderes gilt auf der europäischen Ebene. Bei der Verwirklichung der Europäischen Idee geht es im Kern nicht nur oder in erster Linie um Rechtsstrukturen und Kompetenzfragen. Seit ihren Anfängen stellt sich die Europäische Union der Herausforderung, ein gemeinsames europäisches Bewusstsein zu vertiefen und zu stärken. Europa soll nicht nur als verwaltete Ordnung und Normensystem, sondern als Wertegemeinschaft wachsen und gelebt werden. Wer dies will, muss dann aber die vielfältigen nationalen und Gruppenzugehörigkeiten in eine Konkordanz mit einem Europäischen Bewusstsein bringen. Hierzu zählt in erster Linie, die vielfältigen nationalen und Gruppenzugehörigkeiten so zu verbinden, dass sie als Reichtum seiner supranationalen Verbindung zum Tragen kommen und nicht eine im Zusammen- wachsen begriffene Gemeinschaft auseinanderfallen lassen.

Alle vorgenannten rechtlichen wie politischen Herausforderungen und Frage- stellungen stehen in engstem Zusammenhang mit dem Begriff der Identität. Der Mensch ist beides – Individuum und soziales Wesen. Er wird maßgeblich auch von seiner sozialen Zugehörigkeit geprägt. Deshalb ist es richtig und wichtig, dass neben Ansprüchen auf Nichtdiskriminierung des Einzelnen auch die soziale Identität schützenden Gruppenrechte in die Menschenrechtskataloge als Rechte der sog. Drit- ten Generation Eingang gefunden haben.

2. Zum Begriff der Identität

Was bedeutet nun eigentlich der Begriff der Identität? Wie kann er definiert und abgegrenzt werden?

In den Diskursen zahlloser wissenschaftlicher Disziplinen ist der Begriff der Iden- tität unterschiedlich belegt. Mit einer recht basalen Definition aus dem Bereich der Erziehungswissenschaften, lässt sich der Begriff für die vorliegende Fragestellung gut nutzbar machen. So bezeichnet er die „Gesamtheit der Eigentümlichkeiten, die

eine Person charakterisieren und von anderen Personen unterscheiden“ mag,² was sich zweifelsohne auf Personengruppen, Objekte oder Institutionen erweitern lässt. Der Begriff hat also sowohl einschließende als auch ausschließende Funktion. Er kann gleichermaßen zur Bezeichnung dessen genutzt werden, was eine Gruppe in ihrer Zusammengehörigkeit definiert, als auch zur Abgrenzung dessen und derer, die nicht zu einer Gruppe gehören.

Im Zusammenhang mit einer modernen Staatlichkeit hängt die Frage der Identität unmittelbar mit dem Verständnis vom Wesen des Staates ab. In Abgrenzung von Theorien, die das Staatsvolk als etwas Vorausgesetztes völkisch definieren, steht der Begriff der französischen Willensnation, die auf den Willen der Menschen, als Staat zusammenzugehören, abstellt. So fasst Ernest Renan im 19. Jahrhundert seine Erwägungen zum Wesen des Staates in einem Vortrag vor der Französischen Akademie unter der Frage und Überschrift «Qu'est-ce qu'une nation?» zusammen. Der Staat, den Renan als Nation beschreibt, ist danach nicht abhängig von Rasse, Sprache, Religion oder geographischen Gegebenheiten, sondern vom Willen der Menschen: «Une nation est donc une grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices qu'on a faits et de ceux qu'on est disposé à faire encore. Elle suppose un passé; elle se résume pourtant dans le présent par un fait tangible: le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune. L'existence d'une nation est (pardonnez-moi cette métaphore) un plébiscite de tous les jours, comme l'existence de l'individu est une affirmation perpétuelle de vie.»³ An diesem Verständnis einer vom Willen der Individuen getragenen Identität des Staates knüpfen auch letztlich das prozesshafte Verständnis des Wesens des Staates an, die sich in der Integrationslehre von Rudolf Smend und der wirkungswissenschaftlichen Lehre Hermann Hellers wiederfindet.⁴

Internationale Organisationen definieren ihre Identität aus der von den Gründer- und Mitgliedstaaten abgeleiteten Befugnissen, die in der Regel vertraglich grundgelegt werden.

Die Europäische Union als Zusammenschluss Europäischer Staaten zeichnet sich gegenüber internationalen Organisationen durch einen wesentlich tieferen Grad an Integration aus. Als Supranationale Organisation verfügt sie über eine von den Mitgliedstaaten zumindest in Teilen verselbständigte Identität, die aber gleichwohl gerade was Unionsbürgerschaft und Unionsgebiet angeht, von den Mitgliedstaaten abhängig ist. Auch die die Union prägenden Werte und ihre supranationale Regelungsgewalt wurzelt, trotz deren heutiger Verselbständigung, in der Übertragung der Mitgliedstaaten.

Im Zusammenhang mit Staaten, ihrer inneren Organisation und äußeren Abgrenzung, mit internationalen und supranationalen Organisationen, wird der Identitätsbegriff teils mit positiven, teils mit negativen Konnotationen in Verbindung gebracht. Aber unabhängig davon ist Identität im Zusammenhang von Staatsorganisation und

2 N.M. Seel & U. Hanke Erziehungswissenschaft, Wiesbaden 2014, 311.

3 E. Renan, Qu'est-ce qu'une nation? Conférence fait en sorbonne, le 11 mars 1882, in: Discourse et Conference, Paris 1882, 277 ff. (307F.).

4 Vgl. dazu W. Bausback, Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum deutschen Bundestag, Frankfurt u. a. 1998, 45 ff.

Staatenbildung, von internationaler und supranationaler Zusammenarbeit und von internationaler Ordnung das zentrale Element, denn ohne die Definition der Subjekte eines Ordnungssystems ist ein solches nicht denkbar.

3. Zentrale Bedeutung der Identitätsfrage in den politischen Auseinandersetzungen und Entwicklungen des 20. und 21. Jahrhunderts

Die Frage nach der Identität ist im 20. Jahrhundert in den westlichen Staaten auch in das Zentrum politischer Auseinandersetzungen und Entwicklungen gerückt. Dies soll an drei Beispielen näher aufgezeigt werden.

3.1. Identität im Kontext der Migrationsbewegung

Im Kontext der Migrationsbewegungen erleben wir in den westlichen Staaten und insbesondere in Deutschland gegenwärtig eine stark polarisierte Diskussion. Zwei extreme Positionen haben dabei Zulauf bekommen. Auf der einen Seite erstarkt ein übersteigter Nationalismus, der Einflüsse von außen komplett abschirmen möchte. Rechtsextreme Gruppierungen und Bewegungen sind insgesamt in den westlichen Staaten auf dem Vormarsch. Dass es dabei um ein übersteigertes und ausgrenzendes Identitätsbewusstsein und Identitätsstreben geht, macht beispielhaft schon der Name der in diesem rechtsextremen Bereich anzusiedelnden „Identitären Bewegung“ in Deutschland überdeutlich.⁵

Auf der anderen Seite treten extreme Positionen, die Grenzen und letztlich Staatlichkeit an sich ablehnen, ebenso in Erscheinung. Die Durchsetzung von europäischen oder nationalen einwanderungsrechtlichen Vorschriften wird generell abgelehnt. Unter dem Titel „No Border, No Nation“ wird Staatlichkeit, und von Staatlichkeit abgeleitete europäische Supranationalität, grundsätzlich infrage gestellt. Zu Ende gedacht stellt „No Border, No Nation“ eine anarchistische Ideologie dar. Ein Staat, aber auch ein supranationaler Zusammenschluss wie die Europäische Staatengemeinschaft, kann aber auf die Durchsetzung von Einwanderungsregeln nicht verzichten. Gerade unter dem Aspekt der Sozialsysteme wird dies besonders deutlich. Diese Systeme beziehen sich auf eine Personengesamtheit, die durch ihre Zugehörigkeit zu einem Identitätssystem eindeutig und zurechenbar ist. Darüber hinaus sind Staaten in erster Linie der eigenen Bevölkerung Rechenschaft schuldig, genauso wie Staaten auch – je nach systemischer Ausprägung – einer Fürsorgepflicht für ihre Bürger nachkommen müssen. Eine Aufweichung oder gar Abschaffung von Einwanderungsregeln führt letztlich zu einem Identitätsverlust des Bezugssystems.

Beide Ideologien bedrohen die moderne demokratische und freiheitliche Rechtsstaatlichkeit in tiefgehender Weise. Die rechtsextreme Ideologie überhöht die eigene

5 Vgl. hierzu Bayerisches Staatsministerium des Innern, Verfassungsschutzbericht 2019, München 2020, 170.

Identität als Ausschlussfaktor, die nach innen die Gesellschaft spaltet und nach außen zur imperialen Bedrohung für Andere werden kann. „No Border, No Nation“ negiert auf der anderen Seite die Ordnungs- und Friedensfunktion moderner Staatlichkeit. Die Ablehnung jeglicher staatlicher Identität muss zwangsläufig in die Ordnungslosigkeit und Willkür führen.

Die Position der Mehrheit im gesellschaftlichen Diskurs in Deutschland und in Europa bewegt sich sicher zwischen den beiden extremen Positionen. Allerdings wird dabei die Gefährlichkeit der extremen Positionierungen – sowohl der nationalistischen Abschottung wie der anarchistischen Verneinung staatlicher Abgrenzung und Regelung – manchmal übersehen.

3.2. Die Frage der Identität als zentrale Herausforderung im Zusammenhang mit geteilten Staaten

Die Frage der Identität war und ist aber auch ein Schlüssel, wenn es um die Frage geteilter Staaten geht. Ob eine Wiedervereinigung gelingt oder aber die Spaltung auf Dauer manifestiert wird, hängt zentral davon ab, ob sich eine gemeinsame Identität über die Spaltung hinweg bewahren kann oder nicht.

In Deutschland und Europa feierten wir im Jahr 2019 den 30. Jahrestag des Falls der Berliner Mauer und des Eisernen Vorhangs in Europa und somit den Beginn einer Entwicklung, die 1990 zur Wiedervereinigung Deutschlands in Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie geführt hat. Möglich gemacht hat die deutsche Wiedervereinigung das – auch rechtliche – Offenhalten der deutschen Frage über mehr als vier Jahrzehnte der Teilung und das durch Begegnungen und den Austausch geförderte Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen. So gesehen haben der Grundvertragsstreit Bayerns und die darauf beruhende und weitergeführte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die in diesem Rahmen gestaltete neue Ostpolitik in dialektischer Weise einen Beitrag geleistet. Mit dem Grundvertragsurteil, das seitens Bayerns veranlasst wurde, hat das Bundesverfassungsgericht die westdeutsche Regierung auf das Gebot der Wiedervereinigung und auf das Festhalten an einer einheitlichen deutschen Staatsbürgerschaft verpflichtet. Selbstverständlich war das nicht. In den 70er und 80er Jahren wurden Positionen lauter, die eine Wiedervereinigungsidee als „Lebenslüge“ bezeichneten und eine Zweistaatigkeit auf Dauer manifestieren wollten.⁶ Auf der anderen Seite stärkten die im Zuge Neuen Ostpolitik – „Wandel durch Annäherung“ – erleichterten und vervielfachten Kontakte zwischen den Menschen in der DDR und in der Bundesrepublik Deutschland das Zusammengehörigkeitsgefühl über die Spaltung hinweg. Beispielhaft erinnert sich in diesem Zusammenhang der ehemalige Bundeskanzler Helmut Kohl an die Bedeutung von Familienzusammenführung und den erweiterten Besucherverkehr zwischen BRD und DDR. Allerdings spricht der frühere Bundeskanzler auch nicht

6 Vgl. D. Blumenwitz, Die Christlich-Soziale Union und die deutsche Frage, in: Hanns-Seidel-Stiftung Geschichte einer Volkspartei – 50 Jahre CSU 1945–1995, Grünwald 1995, 348.

zu Unrecht davon, dass sich die weit gespannten Erwartungen der neuen Ostpolitik Brands nicht erfüllt hatten.⁷

Natürlich war und ist die Frage spannend, inwieweit die deutsche Wiedervereinigung Modellcharakter für künftige Entwicklungen anderer geteilter Staaten hat. Zu denken ist zuvorderst an die Situation zwischen Süd- und Nordkorea, deren Geschichte die größten Parallelitäten zum früher geteilten Deutschland hat. Jedenfalls wird eine Wiedervereinigung einer geteilten Staatlichkeit nur dort gelingen, wo an einer gemeinsamen Identität festgehalten und diese gepflegt wird. Und eine Vereinigung zu einem freiheitlichen und demokratisch geprägten Staat im Modell westlicher Demokratien wird auch nur dann erfolgreich sein, wenn sie von einer großen Mehrheit der Bevölkerung in beiden Teilen getragen und gewollt wird.

3.3. Identität im Kontext der Krise der Europäischen Union

Auch im Kontext aktueller Krisen der Europäischen Union ist die Frage der prägenden Europäischen Identität evident und präsent. In einigen Mitgliedstaaten werden und wurden im Zusammenhang mit dem Erstarken nationalistischer Kräfte gemeinsame Werte und Errungenschaften des *acquis communautaire* in Frage gestellt. Dies galt im Zusammenhang mit der Eurokrise hinsichtlich der Erfüllung von Verpflichtungen finanzieller Solidität. Noch mehr kommt dies zum Tragen, wenn in einigen Mitgliedstaaten zentrale Elemente der Rechtsstaatlichkeit und einer freien Presse aufgehoben werden, wie es beispielsweise in Polen und Ungarn zuletzt der Fall war. Wie die Union auf solche Brüche reagieren soll, die den Kern einer gemeinsamen Identität als Wertegemeinschaft in Frage stellen, ist rechtlich und politisch zentral. Dabei wurde schon im Brexit deutlich, dass der Bestand und die gemeinsame Identität der Union auch und gerade heute nichts Selbstverständliches ist. Beides hängt maßgeblich davon ab, dass die Kernelemente der Europäischen Identität von einer Mehrheit der Unionsbürger in den Mitgliedstaaten getragen werden.

4. Identität und moderne, freiheitliche und demokratische Staatlichkeit

Weitere Beispiel für die Relevanz des Identitätsbegriffs lassen sich vom 20. Jahrhundert bis in unsere Tage hinein unschwer finden: Die Frage des *nation building* in der Entkolonialisierung, *failed states* mit ihren verheerenden Auswirkungen auf ganze Regionen, *dismemberation* der früheren UDSSR und des früheren Jugoslawien, hin zu aktuellen Autonomiebewegungen, beispielsweise im Baskenland und in Schottland. Aber auch das aktuelle Hegemoniestreben der russischen Außenpolitik unter Putin ist ein Beispiel. Ohne auf regionale Identitäten und Souveränitäten Rücksicht zu nehmen, geht es dabei wohl darum, eine eigene Identitätsvorstellung durchzusetzen, die sich an wesentlichen Elementen einer früheren sowjetischen Identität anlehnt. Ähnlich bedrohlich wirkt die aktuelle Außenpolitik der

⁷ Vgl. H. Kohl, Ich wollte Deutschlands Einheit, Berlin 1996, 21.

Volksrepublik China, die im Rahmen der Ein-China-Politik ihre Identität nicht nur Hongkong aufpresst, sondern auch ähnliche Bestrebungen gegenüber Taiwan hegt.

Um zu verstehen, warum Identität eine so große Rolle für Staaten und – davon abgeleitet – auch für supranationale und internationale Organisationen spielt, muss man sich nur deren Natur und Inhalt betrachten.

4.1. Staat und internationale und supranationale Organisationen von außen

Die internationale Ordnung mit ihrer friedens- und wohlstandssichernden Funktion braucht wie jede andere Rechtsordnung auch definierte Rechtssubjekte. Zentral als Träger von Rechten und Pflichten sind hier alle geborenen Mitglieder der Rechtsgemeinschaft, die Staaten. Von außen betrachtet definieren sie sich nach der bekannten Drei-Elemente-Lehre von Georg Jellinek durch ihr Staatsgebiet, ihr Staatsvolk und die auf beides bezogene Staatsgewalt. Territoriale und personale Abgrenzung sind unabdingbare Voraussetzungen dafür, dass die Staatsgewalt nach innen wie nach außen wirken kann, dass soziale Systeme wie die Rechtsordnung, die soziale Ordnung und die politische Ordnung klare Wirk- und Bezugfelder haben.⁸

Gleiches gilt, wenn eine supranationale Organisation Funktionen ihrer Mitgliedsstaaten als Eigene übernimmt. So tritt – im Rahmen ihrer Kompetenzfelder – in der Europäischen Union von der Funktion her die Unionsbürgerschaft an die Stelle der Staatsbürgerschaft, das Unionsgebiet an die Stelle des Staatsgebiets und die Unionsgewalt, das Unionsrecht an die Stelle der Staatsgewalt.

Internationale Organisationen leiten ihre Identität und ihr Wirkfeld von den gründenden Staaten ab. Aber auch hier ist für die Wirksamkeit eine klare Definition derer notwendig, die die Mitglieder einer solchen Organisationen sind, des Gebiets, auf das sich das Wirken der internationalen Organisation bezieht und des Wirkbereichs, in dem die Organisation tätig wird.

Diese von außen wahrnehmbare Identität, die damit gegebene Abgrenzbarkeit nach außen, ist wichtig, damit das internationale System – das Völkerrecht als internationale Rechtsgemeinschaft und die internationale Gemeinschaft als Sozietät der Rechtssubjekte – funktionieren kann. Die nach außen wahrnehmbare Identität sagt aber noch nichts aus über die innere Organisation der Rechtsobjekte.

4.2. Identität nach innen im freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaat

Demokratische Staaten nach westlichem Modell wie die Bundesrepublik Deutschland sind charakterisiert als freiheitliche, demokratische Rechtsstaaten. Eine „Herrschaft des Volkes“ so in die Lebenswirklichkeit zum Gelten zu bringen, dass sie ihren Namen auch verdient, ist weder banal noch einfach. Demokratie einfach als Identität von Herrschenden und Beherrschten, Regierenden und Regierten, Befehlenden und Gehorchenden zu verstehen, wie Carl Schmitt sie in seiner Verfassungslehre definiert, sagt nichts darüber aus, wie sie in der Realität umzusetzen ist.⁹

8 Vgl. U. Vosgerau, Staat, in: B. Schöbener (ed.), Völkerrecht, Heidelberg 2014, 394.

9 Vgl. W. Bausback, Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Frankfurt a. M. 1998, 42.

Ein statisches Verständnis von Staat und von Demokratie im Sinne Carl Schmitts kann die Realität eines freien und demokratischen Staates nach innen nicht abbilden. Der Staat, so hat es der berühmte Staatsrechtler Rudolf Smend beschrieben, ist nicht ein ruhendes Ganzes, das einzelne Lebensäußerungen, Gesetze, diplomatische Akte, Urteile und Verwaltungshandeln von sich ausgehen lässt. Er ist nach Smend überhaupt nur vorhanden in diesen einzelnen Lebensäußerungen, sofern sie Bestätigung eines geistigen Gesamtzusammenhangs sind.¹⁰

Der Staat ist nach innen also als dialektischer Wirkungszusammenhang zu verstehen, dessen Ausgestaltung auch über seine Charakterisierung als freiheitliche und demokratische Ordnung entscheidet. Rudolf Smend bezieht sich in seiner Lehre vom Staat dabei auf den oben schon genannten Franzosen Ernest Renan und damit auf die Vorstellung einer Willensnation. Renan beantwortet – wie dargestellt 1882 die Frage nach dem Wesen des Staates («Qu'est-ce qu'une nation?»), als «plébiscite de tous les jours».¹¹ Der Begriff der Nation steht bei Renan für den Staat. Dieser wird also von Renan und in seiner Folge von Smend als Gemeinschaft verstanden, die gegründet und zusammengehalten wird auf der Grundlage der gemeinsamen Erfahrungen und Opfer, die man für die Gemeinschaft gebracht hat, und dem Willen als Gemeinschaft zusammen zu bleiben und die Aufgaben der Zukunft zu bewältigen. Existenziell für den Staat ist also der beständige Wille der Individuen, als Staat und Gemeinschaft zusammen zu bleiben. Bildhaft wird das deutlich in der Metapher einer sich beständig im Hintergrund vollziehenden Volksabstimmung, die den Staat und seine Existenz permanent bestätigt.

Ausgehend davon hat beispielsweise auch das Bundesverfassungsgericht sehr früh Demokratie als einen mehrschichtigen sozialen Prozess beschrieben. Wahlen und Abstimmungen, in denen das Staatsvolk seinen Willen unmittelbar äußert, kommt zwar innerhalb dieses sozialen Prozesses eine zentrale Funktion zu. Aber zu diesem sozialen Wirkzusammenhang gehört zwischen den Wahlen und Abstimmungen der beständige Wechselwirkungsprozess zwischen der Gesellschaft und der verfassten staatlichen Ordnung, zwischen der freien Willens- und Überzeugungsbildung in der Gesellschaft auf der einen und der verfassten Staatswesensbildung auf der anderen Seite.¹²

Identität ist in diesem Zusammenhang in zweifacher Hinsicht zentral. So muss in Bezug auf Wahlen und Abstimmungen und den sozialen Wechselwirkungsprozess klar sein, wer in welcher Weise hier teilnehmen kann und soll. Es braucht also eine Definition der Mitglieder der staatlichen Gemeinschaft, es braucht also die Definition einer Staatsbürgerschaft als Subjektstellung. Es braucht auch eine Definition des Wirkraums.

Darüber hinausgehend ist Identität aber noch in ganz anderer Weise von zentraler Bedeutung für den demokratischen Staat. Ausgehend vom Verständnis der Willensnation, die den Staat beständig trägt, braucht es verbindende Eigenschaften und

10 Vgl. R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München 1928, 18.

11 E. Renan, *Qu'est-ce qu'une nation? Conférence fait en sorbonne, le 11 mars 1882*, in: *Discourse et Conference*, Paris 1882, 277 ff. (307f.).

12 Vgl. W. Bausback, *Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, Frankfurt a. M. 1998, 55.

Erfahrungen, die eine Identifizierung mit dem eigenen Staatswesen möglich macht, die eine Identität des Staates schafft.

5. Fazit: Kooperatives Verständnis von Identitäten im Mehrebenensystem

Zusammenfassend kann man feststellen: Identität war und ist ein zentrales Element von Staatlichkeit, der Europäischen Union, Internationaler Organisationen und der internationalen Ordnung insgesamt. Nur durch Identität wird die Definition von einzelnen Staaten oder auch der Europäischen Union möglich. Auch Identifikation der Menschen mit ihrem Staat und auch mit der europäischen Union setzt voraus, dass sich eine gemeinsam getragene Identität des Staates beziehungsweise der europäischen Union herausbildet. Gerade angesichts der globalen Entwicklungen der Digitalisierung und der Migrationsbewegung nimmt die Bedeutung einer solchen Identität nicht ab, sondern zu. Die Handlungsfähigkeit und Akzeptanz staatlicher und supranationaler Hoheitsgewalt hängt gerade vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen auch davon ab, wie die Menschen sich mit ihrem Staat oder auch mit der europäischen Union identifizieren.

Dabei ist es wichtig, dass die Identität sowohl der Staaten wie auch der supranationalen Organisationen, Abgrenzung auf der einen und Offenheit auf der anderen Seite in ein ausgewogenes Verhältnis setzen. Weder ist eine überzogene, sich abschottende Identität ein auf Dauer erfolgversprechender Weg. Die Überhöhung der eigenen Identität in einen überzogenen Nationalismus muss das Staatswesen letztlich in den Niedergang führen. Genauso gefährlich sind aber auch Ideologien, die zur Aufgabe von Identitätsabgrenzungen führen. Auch diese führen letztlich dazu, dass ein Staatswesen oder eine supranationale Organisation scheitern müssen. Gerade angesichts der globalen Herausforderungen brauchen wir ein Staatsverständnis, das die eigene Identität im Sinne eines Verfassungspatriotismus pflegt und auch im Inneren durchsetzt und nach außen verteidigt.

Entscheidend ist, dass die jeweils eigene Identität so formuliert ist, dass sie offen für Austausch und Kooperation auf der eigenen Ebene wie auch zwischen den Ebenen befähigt. So muss ein Staatswesen mit anderen Staaten zusammenwirken können. Genauso wie moderne Staaten im Rahmen von Mitgliedschaften und Beziehungen in Kontakt mit supra- und internationalen Organisationen treten. Auch die europäische Union wird gestärkt, wenn sie die Identitäten ihrer Mitgliedstaaten achtet; europarechtlich sind – ohne hier auf Einzelheiten einzugehen – die Unionsgrundsätze der Subsidiarität, der Respekt vor Entscheidungskompetenzen der Mitgliedstaaten, die Möglichkeiten im Rahmen eines Europas der Regionen und die Europäischen Grundrechte von zentraler Bedeutung. Denn die Herausforderungen der Gegenwart überfordern oft ein einzelnes Staatswesen, die Europäische Union allein oder andere Internationale Organisationen, wenn sie auf sich allein gestellt bleiben.

Das zeigt sich beispielhaft an den Problemen die mit der Digitalisierung für Staaten aber auch für die Europäische Union einhergehen. Für die meisten Menschen

ist Digitalisierung in vielen Lebensbereichen heute unverzichtbar ist, denn sie macht eine moderne Informationsgesellschaft aus. Gleichzeitig stellt sie aber auch eine der großen existentiellen Bedrohungen für freie Gesellschaften dar. Gegenüber den großen Digitalkonzernen droht nicht nur Einzelstaaten, sondern auch der Europäischen Union ein Kontrollverlust in erheblichen Umfang. Die Fähigkeit zum Schutz der Privatsphäre ihrer Bürger droht vielfach verlorenzugehen und damit das Vertrauen der Bürger, dass die eigene Rechtssphäre von der staatlichen oder supranationalen Gewalt geschützt wird.¹³ Zudem haben Rechtsetzung und -durchsetzung auch eine demokratische Dimension. Staatliches und supranationales Recht ist eine Ausprägung des Prinzips der Volkssouveränität. Der Wille des Volkes orientiert sich eben nicht an der Zustimmung von Geschäftsbedingungen eines Digitalanbieters. In der repräsentativen Demokratien ist letztlich die staatliche Durchsetzung des Rechts selbst demokratisch legitimiert und vor allem auch kontrolliert. Gleiches gilt für Europäische Rechtssetzung. Es ist evident, dass die internationale und dezentrale Struktur des Cyberspace einschließlich digitaler Großkonzerne zu komplex ist, um die Probleme allein nationalstaatlich lösen zu können,¹⁴ genauso wie die Europäische Union allein damit überfordert ist. Allein an diesem Beispiel zeigt sich, wie wichtig die Fähigkeit der Zusammenarbeit über Staaten und Ebenen hinweg ist, um die Herausforderungen der Gegenwart zu bestehen.

Offenheit der Verfassung für internationale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Offenheit für Integration, wie sie beispielsweise innerhalb der Europäischen Union sich vollzieht, sind als Teil der Verfassungsidentität gerade angesichts der beschriebenen Herausforderungen Erfolgsbedingungen für den freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat in der Gegenwart.

Nationale, europäische und regionale Identitäten müssen keine Gegensätze sein. Sie können sich vielmehr wechselseitig stützen, wenn sie in wesentlichen Strukturen insbesondere der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Konkordanz stehen und regionale Prägungen gleichzeitig geachtet und geschützt werden. So können heute nationale und regionale Identitäten zur Stabilität der Europäischen Union beitragen und gleichzeitig eine europäische Identität die freiheitlichen demokratischen Staaten Europas stützen. Spaltungs- und Zerfallstendenzen in vielen anderen Staaten weisen auf die Bedeutung eines solchen kooperativen Identitätsverständnisses in und zwischen den Ebenen hin. Politisch zeigt insoweit schon früh der verstorbene ehemalige Bayerische Ministerpräsident Franz Josef Strauß den Weg auf, wenn er seine politische Überzeugung in den Worten zusammenfasst: „Bayern unsere Heimat, Deutschland unser Vaterland und Europa unsere Zukunft“.¹⁵ Politisch wird in dieses Bekenntnis deutlich, dass regionale, nationale und europäische Identitäten kein Gegensatz sein müssen und dürfen.

13 Vgl. W. Bausback, Rechtsstaat versus Digitalkonzerne – eine Kernaufgabe Europas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.3.2019, 7.

14 Ibid.

15 S. Schmid „Bayern ist unsere Heimat, Deutschland unser Vaterland, Europa unsere Zukunft“, <https://www.hss.de/news/detail/bayern-ist-unsere-heimat-deutschland-unser-vaterland-europa-unsere-zukunft-news7601/>.

Literaturverzeichnis

- Bausback, W., Rechtsstaat versus Digitalkonzerne – eine Kernaufgabe Europas, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.3.2019, S. 7.
- Bausback, W., *Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*. Schriften zum Staats- und Völkerrecht 79, Peter Lang, Frankfurt am Main 1998.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern 2020, *Verfassungsschutzbericht 2019*, München.
- Blumenwitz, D., Die Christlich-Soziale Union und die deutsche Frage, in Hanns-Seidel-Stiftung *Geschichte einer Volkspartei – 50 Jahre CSU 1945–1995*, ATWERB-Verlag, Grünwald 1995.
- Kohl, H., *Ich wollte Deutschlands Einheit*, Ullstein, Berlin 1996.
- Renan, E., ‘Qu’est-ce qu’une nation? Conférence fait en Sorbonne, le 11 mars 1882’, in *Discours et Conférences*, C. Lévy, Paris 1882.
- Schmid, S., *Bayern ist unsere Heimat, Deutschland unser Vaterland, Europa unsere Zukunft*, Hanns-Seidel-Stiftung 2021, <https://www.hss.de/news/detail/bayern-ist-unsere-heimat-deutschland-unser-vaterland-europa-unsere-zukunft-news7601/>.
- Seel, N. M. & Hanke, U., *Erziehungswissenschaft: Lehrbuch für Bachelor-, Master- und Lehramtsstudierende*, Springer VS, Wiesbaden 2014.
- Smend, R., *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, München 1928.
- Vogerau, U., ‚Staat‘, in: B. Schöbener (ed.) *Völkerrecht*, C.F. Müller, Heidelberg 2014.

