

Die Auflösung des durch den Westfälischen Frieden begründeten Staatensystems macht ein Äquivalent erforderlich

Die Weltordnung im dritten Jahrtausend

Samuel P. Huntington

Die Welt steht am Beginn des 21. Jahrhunderts und des dritten Jahrtausends, und das internationale System, an das wir gewöhnt sind, ist in einem grundlegenden Wandel begriffen. Seit 350 Jahren leben wir in einer Welt von Staaten, die durch den Westfälischen Frieden geschaffen wurden oder daraus entstanden. Dieser Friedensvertrag, der 1648 von den europäischen Großmächten vereinbart wurde, beendete die Religionskriege und begründete gleichzeitig die moderne zwischenstaatliche Politik.

Das durch den Westfälischen Frieden begründete System beruhte auf drei Grundsätzen. Erstens galten alle Staaten, so unterschiedlich sie in Ausdehnung, Bevölkerung und Macht auch waren, theoretisch als gleichberechtigt und wurden im Zuge der weiteren Entwicklung des Völkerrechts als rechtlich gleichwertig angesehen. Zweitens waren die Staaten voneinander unabhängig, und die zentrale Regierung eines jeden Staates besaß die höchste Autorität über das Staatsgebiet und die darin lebenden Menschen. Jeder Staat erkannte die absolute Souveränität in den inneren Angelegenheiten des jeweils anderen Staates an. Drittens wurde grundsätzlich davon ausgegangen, dass zwischen Staaten und Nationen eine

grobe Übereinstimmung bestehen sollte – ein Gedanke, der sich in den kommenden Jahrhunderten immer stärker durchsetzen sollte. Die Staatsregierungen versuchten, ihren Bürgern durch Repressalien, Bildung, Wehrpflicht und das Umschreiben der Geschichtsbücher eine gemeinsame nationale Identität zu geben. „Wir haben Italien geschaffen“, sagten die Einiger 1861, „jetzt müssen wir Italiener schaffen.“ Umgekehrt forderten und erhielten diejenigen, die sich selbst als Nation verstanden, etwa die Völker in Österreich, Ungarn oder im Osmanischen Reich, zunehmend ihre eigenen Staaten. Diese parallel ablaufenden und häufig komplexen Prozesse der nationalen Integration und Selbstbestimmung führten so zu einer stärkeren, aber immer noch weit vom Idealzustand entfernten Kongruenz von Staat und Nation. Im zwanzigsten Jahrhundert wurde dieses europäisch-westfälische Modell der internationalen Politik in die übrigen Teile der Welt exportiert und gewann mit der Gründung der Vereinten Nationen internationale Anerkennung.

Derzeit macht dieses System einen tief greifenden Wandel durch und befindet sich wahrscheinlich nicht nur in einer Übergangsphase, sondern in einem Zustand der

Auflösung. Es ist mit drei großen Herausforderungen konfrontiert: einer Identitätskrise, einer Autoritätskrise und einer demographischen Krise. Alle drei Krisen haben ihre Ursachen in den dynamischen Prozessen der wirtschaftlichen Globalisierung, in der beispiellosen Entwicklung der Transport- und Kommunikationsmittel, die den Austausch zwischen den Völkern vervielfacht und intensiviert haben, und in der Informationsrevolution, die den Umfang des für die Menschen direkt abrufbaren Wissens enorm erweitert.

Identität durch die Nation

Überall in der Welt machen die Menschen derzeit Identitätskrisen durch, die von der Modernisierung, dem wirtschaftlichen Fortschritt, der Urbanisierung und der Globalisierung ausgelöst werden. Diese Identitätskrisen haben vor allem zu zwei Entwicklungen geführt: Erstens identifizieren sich die Menschen heute weniger mit dem Nationalstaat, der im Zuge der Entwicklung dieses auf dem Westfälischen Frieden aufgebauten Systems für die meisten Menschen die wichtigste Bezugsgröße für ihre Identität war. Heute definieren sie ihre Identität eher auf einer überschaubaren Ebene durch die kulturelle Gemeinsamkeit von Menschen, die eine gemeinsame Sprache, eine gemeinsame Religion, gemeinsame Traditionen und Mythen eines gemeinsamen Ursprungs sowie eine gemeinsame Geschichte teilen. Diese Fragmentierung der Identität zeigt sich in den zahlreichen Bewegungen in aller Welt, die ausdrücklich ein solches Identitätsgefühl artikulieren und mehr oder weniger stark nach politischer Eigenständigkeit und Anerkennung verlangen. Hierzu gehören beispielsweise die Unabhängigkeitsbestrebungen der Quebe-

cois, der Schotten, der Flamen, der Katalanen, der Basken, der Lombarden, der Korssen, der Kurden, der Kosowaren, der Berber, der Chiapas, der Tschetschenen, der Palästinenser, der Tibeter, der islamischen Bewohner Mindanaos, der christlichen Sudanesen, der Abchasen und der Tamilen. Haben derartige Bewegungen erst einmal ein Stadium erreicht, in dem Gewalt als Mittel zur Durchsetzung politischer Zwecke eingesetzt wird, kann – so hat die Erfahrung gelehrt – diese Gewalt meist nur dadurch beendet werden, dass den Autarkiebestrebungen nachgegeben wird.

Zweitens beobachten wir derzeit eine „Desäkularisierung“ der nationalen Identität. Die Entwicklung nationaler Identitäten in Europa und später auch in anderen Teilen der Welt ist in den meisten Fällen auf die Modernisierung und den Einfluss weltlicher politischer Führer und Intellektueller zurückzuführen. In den letzten Jahrzehnten des zwanzigsten Jahrhunderts hat jedoch fast überall auf der Welt mit Ausnahme von Westeuropa die Religion wieder an Bedeutung gewonnen. Hierzu gehören sicherlich auch die Bewegungen, die oft als „fundamentalistisch“ bezeichnet werden, doch ist das Phänomen keinesfalls auf diese begrenzt. Diese Renaissance der Religion hat die Grundlage geschaffen für eine stärkere Identifikation mit über nationale Grenzen hinweg existierenden religiösen Gemeinschaften. Gleichzeitig hat sie politische Bewegungen entstehen lassen, die darauf abzielen, weltliche nationale Identitäten durch religiöse zu ersetzen. So machte die iranische Revolution die Bemühungen des Schahs zunichte, einen modernen, weltlichen Nationalstaat nach westlichem Muster zu schaffen. Stattdessen wurde das Land als Islamische Republik Iran neu definiert. In der Türkei, in Indien und in Israel sind

starke Kräfte am Werk, die die säkulare, westliche Definition der nationalen Identität ihrer jeweiligen Gründungsväter Atatürk, Nehru und Ben Gurion in Frage stellen.

In Russland wurde das Vakuum, das nach dem Zusammenbruch des säkularen, kommunistischen Staates Lenins zurückblieb, teilweise durch die zunehmende Bedeutung der orthodoxen Kirche gefüllt, die zu einem bestimmenden Merkmal dessen wurde, was es heißt, Russe zu sein. Pakistan war zwar von Anfang an ein islamischer Staat, aber in den achtziger Jahren wurde der Islam zu einem immer wichtigeren Element der pakistanischen Identität. In weiten Teilen der Welt machten sich die Herrschenden in den achtziger und neunziger Jahren islamische Symbole und Praktiken zu Eigen, um die Legitimität ihrer Regimes zu stützen. In China wird die Lücke, die durch die Erosion der kommunistischen Ideologie entsteht, durch das Christentum, den Buddhismus und Sekten wie die Falung Gong gefüllt. Säkulare Identitäten werden durch religiöse Identitäten ersetzt.

Quelle der Autorität

Die Tragfähigkeit des Gebildes, das allgemein als „Nationalstaat“ bezeichnet wird, ist ebenfalls hinterfragt worden. Allerdings ist der Begriff „Nationalstaat“ in den meisten Fällen ungenau. Eine Nation ist eine kulturelle Einheit und für die Menschen Quelle der Identität. Ein Staat ist dagegen eine politische Einheit und für die Menschen Quelle der Autorität. Es besteht kein logischer Grund dafür, dass diese beiden Einheiten zusammenfallen müssen, und in der Vergangenheit ist dies auch selten der Fall gewesen. Die meisten Staaten sind und waren multinationale Staaten. Die Idee des Nationalstaats war ein Produkt des aufkom-

menden englischen und französischen Nationalismus im siebzehnten und achtzehnten Jahrhundert und wurde durch das sich herausbildende Nationalgefühl der Deutschen, Italiener und anderer Europäer im neunzehnten Jahrhundert und die Ausbreitung der Demokratie weiter verstärkt. Es sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden, um weitere Nationalstaaten zu schaffen. In einigen wenigen Fällen in Europa und anderswo, vor allem in Japan, ist dies tatsächlich gelungen, aber die Identifikation von Nation und Staat ist in den meisten Teilen der Welt unvollständig geblieben. Wer vom „Rückgang“ oder „Ende“ des Nationalstaats redet, meint damit in Wirklichkeit den Rückgang oder das Ende von existierenden Staaten, von denen nur sehr wenige wirklich Nationalstaaten sind. Der Autoritätsverlust von bestehenden Staaten ist jedoch etwas anderes als der Wandel in der Identität etablierter nationaler Gemeinschaften, auch wenn beide miteinander verbunden sind.

Die existierenden Staatsregierungen haben in zwei Richtungen an Autorität verloren. Unter anderem als Folge von Autonomiebewegungen haben die lange vorherrschenden Tendenzen in Richtung auf die Zentralisierung der Macht in einer starken nationalen Regierung einem ebenso starken Trend in Richtung auf die Dezentralisierung der Macht zu Gunsten regionaler und lokaler Einheiten Platz gemacht – zumindest in den Industriestaaten. In Großbritannien wurde zum Beispiel wieder ein schottisches Parlament eingerichtet, das es seit 1707 nicht mehr gegeben hatte, und für Wales wurde gar eine neue walisische Versammlung geschaffen. Noch wichtiger ist vielleicht die Schwächung der im westfälischen Modell begründeten Souveränität des Staates durch die internationale Ebene. Die Re-

gierungen in Europa haben erhebliche Kompetenzen auf die Europäische Union übertragen. Historisch sind die beiden zentralen Stützen der wirtschaftlichen und militärischen Macht eines souveränen Staates die Währung und die Streitkräfte. Die westeuropäischen Regierungen haben die Kontrolle über erstere aufgegeben und werden in den ersten Jahrzehnten des 21. Jahrhunderts zweifellos auch die Kontrolle über letztere verlieren. Generell haben internationale Regelungen immens zugenommen und zu einer deutlichen Einschränkung des Spielraums der nationalen Regierungen in den Bereichen Handel, Umwelt, Drogen, Menschenrechte und Korruption geführt. Zwei Ereignisse im letzten Jahr des zwanzigsten Jahrhunderts waren typisch für diesen Trend. Ein spanischer Richter erhob in Großbritannien Anklage gegen General Pinochet wegen Verletzungen der Menschenrechte, die er in Chile begangen haben soll. Die NATO intervenierte militärisch in einem Bürgerkrieg zwischen Rebellen und der etablierten Regierung eines Gebietes, das weltweit als rechtmäßiger Teil Jugoslawiens anerkannt war. Die Extraterritorialität von Recht und humanitärer Intervention wird sich im 21. Jahrhundert wahrscheinlich weiter verstärken, auch wenn sie ab einem gewissen Punkt zu Gegentrends in Richtung Nationalismus, Ausländerfeindlichkeit und Protektionismus führen könnte.

Seit zweihundert Jahren sind die Staaten dem Beispiel des revolutionären Frankreichs gefolgt und haben einen großen Teil ihrer männlichen Bevölkerung zum Wehrdienst eingezogen. Jetzt verschwindet dieses wichtige Symbol der staatlichen Macht und der Einheit von Staat und Nation, und eine Regierung nach der anderen einschließend der französischen ersetzt die Massenheere aus Wehrpflichtigen durch

kleinere und technisch besser ausgestattete Berufsstreitkräfte. Gleichzeitig wird der einst klare Unterschied zwischen Polizei und Streitkräften immer ungenauer, hauptsächlich auf Grund des Drogenproblems. Einerseits wird die Polizei militärischer, und andererseits werden die Streitkräfte vermehrt auch für die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit im Inland eingesetzt. Die dramatische Zunahme der Einwanderung hat es den Staaten erheblich schwerer gemacht, ihre Grenzen zu kontrollieren, und die Weiterentwicklung der Kommunikationsmedien nimmt den Staaten zunehmend die Möglichkeit, die Informationen, Ideen und Bilder zu kontrollieren, die ihre Bürger aus dem Ausland erhalten. Diese Trends werden sich im 21. Jahrhundert fortsetzen und höchstwahrscheinlich verstärken.

Demographische Entwicklung

Im zwanzigsten Jahrhundert wuchs die Weltbevölkerung von etwa 1,5 Milliarden im Jahr 1900 dramatisch auf heute sechs Milliarden. Dieses Wachstum war zu einem großen Teil die Folge von Verbesserungen der wirtschaftlichen Bedingungen in weiten Teilen der Welt und dem damit verbundenen Rückgang der Kindersterblichkeit und einer Verlängerung der Lebenserwartung. In der gesamten zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts haben diese Entwicklungen zu Besorgnissen angesichts der „Bevölkerungsexplosion“ und der Möglichkeit geführt, dass die wachsende Zahl der Menschen der Umwelt einen nicht wieder gutzumachenden Schaden zufügen und letztendlich die natürlichen Ressourcen erschöpfen würde, die zum Erhalt eines menschenwürdigen Daseins notwendig sind. Das Bevölkerungswachstum ist immernoch sehr hoch in Indien, Südostasien, in großen

Teilen der islamischen Welt, in Afrika und in Lateinamerika. Weltweitschwächen sich die Zuwachsraten jedoch allmählich ab. Dies liegt hauptsächlich an einem Phänomen in den Industrienationen, das häufig als „Bevölkerungsimplosion“ bezeichnet wird. Um eine stabile Bevölkerungssituation in einem Land zu erhalten, muss eine Frau durchschnittlich 2,1 Kinder bekommen. In den meisten europäischen Ländern, in Russland und in Japan liegen die Geburtenraten jedoch deutlich unter diesem Wert und erreichen im Durchschnitt etwa 1,3 oder 1,4. (In den USA liegt die Geburtenrate bei etwa 2,0, aber die amerikanische Bevölkerung wächst jedes Jahr bedingt durch Einwanderungen um ungefähr eine Million Menschen.) Gleichzeitig bewirkt die steigende Lebenserwartung eine dramatische Zunahme des Anteils der älteren und im Ruhestand lebenden Menschen in diesen Ländern, was dazu führt, dass immer weniger Erwerbstätige immer höhere Ausgaben für Renten und Gesundheitskosten aufbringen müssen.

Weltweit wird sich im 21. Jahrhundert das Ungleichgewicht zwischen der weiteren Bevölkerungsexplosion in den armen Ländern der Welt und schrumpfenden Einwohnerzahlen in den reichen Ländern weiter verstärken. Auf Grund dieses Ungleichgewichts werden immer mehr Menschen aus den ärmeren Ländern versuchen, in die reichen Länder zu gelangen. Da gleichzeitig die Fähigkeit der Länder zur Kontrolle ihrer Grenzen schwindet, wird die Einwanderung wahrscheinlich sowohl auf internationaler Ebene als auch in der Innenpolitik der reichen Länder zu einem zentralen Problem werden. Die reichen Länder haben hierbei drei Möglichkeiten: die Einwanderung zu verringern oder zu verhindern, die Einwanderer in ihre eigenen Kulturen,

Volkswirtschaften und Lebensgewohnheiten zu integrieren oder sich damit abzufinden, dass in ihren Grenzen mehr oder weniger große Minderheiten mit einer anderen Kultur und anderen Lebensgewohnheiten existieren. In diesen Ländern werden solche Minoritäten wahrscheinlich dazu führen, dass die Probleme, mit denen das vorherrschende nationale Identitätsgefühl und die staatliche Autorität konfrontiert sind, noch stärker ausgeprägt werden.

In diesen Identitätskrisen, Autoritätskrisen und demographischen Krisen, die durch die Globalisierung ausgelöst werden, manifestiert sich das Ende des Staatensystems, das aus dem Westfälischen Frieden hervorgegangen ist. Zentrale Frage in den kommenden Jahrzehnten wird es sein, welcher Art das System sein soll, das an seine Stelle tritt. Ein gemeinsames Element aller drei Krisen ist die Tatsache, dass sich Menschen unterschiedlicher ethnischer, religiöser, nationaler und kultureller Zugehörigkeit immer mehr miteinander vermischen, während gleichzeitig der Wunsch immer stärker wird, mit Menschen gleicher ethnischer, religiöser und kultureller Zugehörigkeit in einer gesonderten Gemeinschaft zusammenzuleben. Ethnische Trennung ist ein vorherrschender Trend. Immer mehr Menschen versuchen, sich durch Migration, Aufteilung, Bevölkerungsumschichtung und ethnische Säuberungen mit ihresgleichen zusammenzuschließen und anschließend ihren eigenen Staat zu schaffen. In den vierziger Jahren hatten die Vereinten Nationen weniger als fünfzig Mitglieder – heute sind es über 180. Die permanente Gründung neuer Staaten kann langfristig nur nachteilige Folgen haben. Die meisten der neuen Staaten werden wirtschaftlich nicht lebensfähig sein und selbst die grundlegenden Kernfunktionen eines Staates nicht erfüllen

können. Der starke Anstieg in der Zahl neuer Staaten wird die Arbeitsweise der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen erheblich erschweren. Aus der Geschichte wissen wir außerdem, dass dann, wenn es einer ethnischen Gruppe gelungen ist, sich abzuspalten und einen eigenen Staat zu gründen, andere ethnische Gruppen innerhalb des neu geschaffenen Staates dasselbe Recht für sich in Anspruch nehmen werden. Politische Fragmentierung ist ein Selbstläufer.

Frieden durch Konföderation

Das zentrale Problem der Weltpolitik, vor dem Wissenschaftler und Staatsmänner in den kommenden Jahren stehen werden, ist die Entwicklung eines politischen Rahmens, der die Abspaltungstendenz eindämmt und gleichzeitig dem Bedürfnis der Menschen nach kultureller Homogenität und Autonomie Rechnung trägt. Bis zum zwanzigsten Jahrhundert und der Ausbreitung der Doktrin der Selbstbestimmung wurde dies durch multinationale Reiche sichergestellt, und so mancher Politikwissenschaftler blickt heute mit Nostalgie auf Österreich-Ungarn und das Osmanische Reich zurück, die relativ erfolgreich darin waren, kulturelle Autonomie und politische Integration miteinander in Einklang zu bringen. Ein Äquivalent des 21. Jahrhunderts für die Reiche des neunzehnten Jahrhunderts könnte eine Form von Konföderation sein. Auf Grund der kurzen und wenig erfolgreichen amerikanischen und deutschen Erfahrungen ist das Konföderationsmodell in Misskredit geraten. Aber vielleicht ist es an der Zeit, ihm als theoretischer Konzeption und praktischem institutionellen Regelwerk neues Leben einzuhauchen. Die USA haben seit fünfzig Jahren eine relativ erfolg-

reiche Konföderationsvereinbarung mit Puerto Rico, und inzwischen existiert eine ausgesprochen erfolgreiche Konföderation in Europa. Die Probleme in Tibet, Taiwan, Tschetschenien, Kaschmir, Kurdistan, Kosovo und anderen Teilen der Welt verlangen geradezu nach einer wie auch immer gestalteten Konföderationslösung. Wenn die Ära des aus dem Westfälischen Frieden hervorgegangenen Staates zu Ende geht, wie viele meinen, dann könnte ihr durchaus eine Ära der Konföderationen in den verschiedensten Spielarten folgen.

Die Geschichte lehrt uns allerdings, dass der Erfolg von Konföderationen von drei Faktoren abhängt. Erstens muss die Minderheit die Unabhängigkeit als derzeit angestrebtes Ziel aufgeben und sich als Gegenleistung für eine weitgehende kulturelle Autonomie damit einverstanden erklären, Teil des derzeitigen Staates zu bleiben. Zweitens muss der Staat das Recht der Minderheit anerkennen, sich friedlich abzuspalten, wenn sich eine deutliche Mehrheit der zu ihr gehörenden Menschen in einer Abstimmung dafür entscheidet. Drittens müssen die Vereinbarungen, in denen diese Grundsätze enthalten sind, ausgehandelt werden, bevor die gemäßigte Führung der Minderheit von Extremisten abgelöst wird, die sich einem gewaltsamen Erreichen der Unabhängigkeit verschrieben haben. Am Beginn des 21. Jahrhunderts existiert durch ethnische und andere Gemeinschaften motivierte Gewalt auf allen Kontinenten. Die Verringerung und Eindämmung dieser Gewalt kann durchaus davon abhängen, in welchem Umfang unser altes Staatensystem durch neue Konföderationen ersetzt wird, bei denen die zentralisierte Souveränität, wie sie im Staatsmodell des Westfälischen Friedens verankert ist, auf viele verschiedene Arten und Ebenen politischer Einheiten verteilt wird.