

Renaissance des Nationalstaates?

Autor(en): **Saxer, Urs**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **99 (2019)**

Heft 1066

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-868674>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Renaissance des Nationalstaates?

Souveränität, der neue Nationalismus und die Weltordnung.

von Urs Saxer

Fachzeitschriften, Tageszeitungen und Wochenmagazine sind derzeit voll mit Essays und Beiträgen, in denen die Frage nach dem weltpolitischen Stand der Dinge gestellt wird. Von «Zeitenwenden» ist die Rede, von «Umbrüchen», von gerade anbrechenden «neuen Epochen». Gegenstand der Debatte ist die Wiederkehr der Geopolitik im Zeichen sich verändernder globaler Machtverhältnisse, die «Weltordnung» schlechthin, aber auch der neue Nationalismus im Zeichen des Populismus und die Folgen seines Wiederaufstiegs für die internationale Politik.¹ In der Tat: Es finden tektonische Verschiebungen statt. Eine neue strategische Konkurrenz zwischen den wichtigsten und grössten Mächten wird immer offensichtlicher. Zugleich propagiert ein erwachter populistischer Nationalismus als «alternative» Gemeinschaftsideologie eine homogene, geschlossene Form politischer Selbstorganisation gegen innen und aussen. Wer heute von «internationaler Ordnung» spricht, tut dies nicht mehr – wie noch in den 2000er Jahren – im Widerschein grosser Erfolge des institutionalisierten Multilateralismus. Teil der neuen Ordnung scheint zu sein, dass viele souveräne Nationalstaaten die Verfolgung von Eigeninteressen höher bewerten, als die für alle verbindlichen Regeln auf einem multilateralen Spielfeld zu achten. Eine Renaissance der Staatlichkeit, insbesondere in einer nationalistischen Spielart, ist nicht zu übersehen.

Global: Starke Männer, starke Staaten?

Es gibt sie aber auch heute noch, die sogenannten schwachen Staaten, die *Failed States*. Und obwohl ihre Schicksale weniger Aufmerksamkeit geniessen als die Xi Jinpings, Putins, Erdogans und Dutertes, die mit ihrer monopolisierten Macht auch die neue Kraft ihrer Nationen ins Rampenlicht stellen, zeigen die *Failed States* weiterhin am eindrücklichsten, wie gross die Bedeutung der Staaten als Grundeinheiten des internationalen Systems ist. Wo Staaten nämlich *nicht* funktionieren, ist es auch mit der Souveränität nicht weit her, sind, im Gegenteil, Störungen der internationalen Beziehungen gewiss – und manch nationaler wird rasch zum internationalen, auch sehr kostspieligen Problemfall.

Nun, in China, Polen, Ungarn, den USA, Brasilien, Indien und in anderen Teilen der Welt strotzt die nationale Führung vor souveränem Selbstvertrauen und macht selbst aus neuen globalen

Ambitionen keinen Hehl. China ist das beste Beispiel: Mit der «*One Belt, One Road*»-Initiative, die als neue Seidenstrasse bis 2049 gegen 60 Prozent der Weltbevölkerung erfassen soll, lancierte das Reich der Mitte ein Kontinente überspannendes Grossprojekt, das seinesgleichen sucht, auch wenn die Reaktionen im Innern gegenüber Muslimen oder anderen Minderheiten, vielstimmigen Rufen nach mehr Freiheit und Demokratie und den teilweise gewaltigen sozialen und ökologischen Problemen durchaus als Schwäche gedeutet werden können. China geht hierbei bilateral vor und kann damit seine politische und wirtschaftliche Stärke voll ausspielen – zuletzt geschehen im Süden Europas, wo die Chinesen sich in die Häfen von Piräus, Triest, Palermo und Genua einkauften oder das zumindest vorhaben. Russland derweil kompensiert den verlorenen Supermachtstatus und wirtschaftliche Probleme mit einem auch militärisch grundierten Expansionismus und will mit einem forschen, von vergangener Grösse bestimmten Auftreten gegenüber Nachbarstaaten sowie in verschiedenen Teilen der Welt im wahrsten Sinne Terrain zurückgewinnen, auch wenn dies auf Kosten des Wohlstands der eigenen Bevölkerung geht. Beide Länder streben nach geopolitischen Veränderungen zulasten der USA und wollen eine multipolare und von einigen Hegemonialmächten, also auch von ihnen, bestimmte Weltordnung. Regionalmächte tun es ihnen nach, soweit es möglich ist: Auch in der Türkei, in Iran oder Saudi-Arabien sind herrschende Kreise daran, nationalistisch und religiös motiviert ihren Einfluss mit wirtschaftlichen oder militärischen Mitteln zu vergrössern.

Die Zeit ist günstig, um geopolitische Veränderungen herbeizuführen: Die verbliebene Supermacht Amerika scheint desinteressiert an einer Einflussnahme in diversen Weltregionen und gibt ursprünglich zentrale strategische Positionen freiwillig auf. Trumps USA wollen keine internationalen Lasten mehr tragen, sondern vor allem die eigenen Interessen vertreten und gute «Deals» abschliessen². China und Russland als Vetomächte können dank des amtierenden US-Präsidenten, dem viel daran zu liegen scheint, sein Land in der Welt immer kleiner zu machen und auch enge Freunde zu verprellen, recht ungehindert ihre politische oder wirtschaftliche Macht ausdehnen. Davon profitiert auf dem Weg zum Supermachtstatus vor allem China.

Europa: wider die Normen

Demgegenüber ist Europa vor allem mit den eigenen Problemen beschäftigt. Mit dem Brexit fehlt nicht nur ein Bindeglied zur angelsächsischen Welt. Das voraussichtliche Ausscheiden einer der wichtigsten europäischen Volkswirtschaften, zugleich ein permanentes Sicherheitsratsmitglied und eine Atommacht, reduziert das internationale Gewicht der EU erheblich und absorbiert angesichts der Notwendigkeit, die ausgeprägten Interdependenzen neu zu regeln, die Kräfte sowohl des Vereinigten Königreichs als auch der EU. Brexit mag zwar angesichts der Sackgasse und der politischen Agonie, welche das rechtlich unverbindliche Referendum herbeiführte, ein abschreckender Extremfall sein. Indes, mit dem Erstarken nationalistisch-populistischer Kräfte in etlichen EU-Staaten, die auch an der Regierungsverantwortung teilhaben, wachsen allerorten die EU-Skepsis und der Unwille, sich unbeliebte Entscheidungen von Brüssel diktieren zu lassen. Dies gilt namentlich für östliche EU-Mitglieder, die zudem erhebliche Mühe mit der Einhaltung europäischer *Good-Government-Standards* haben und sich – historisch schwer verständlich – teilweise an den autoritären Regimes Russlands und der Türkei orientieren. Die russophile Ausrichtung einzelner Regierungen von Ländern, die zugleich Nato-Mitglieder sind, macht sodann gemeinsame Antworten gegenüber dem russischen Expansionismus schwierig. Zu diesen Regionen zählt neben Ungarn, der Tschechischen und Slowakischen Republik sowie Rumänien zunehmend auch Italien und – ausserhalb der atlantischen Allianz – Österreich. Nicht nur die EU und die Nato werden auf diesem Wege geschwächt, sondern auch der Europarat: Die Mitgliedschaft Russlands und der Türkei unterminiert die Glaubwürdigkeit und die Wirkkraft dieser Organisation, denn beide Staaten haben deren zentrale Werte – Demokratie, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit – systematisch immer weiter ausgehebelt.

Auch innerhalb Europas lässt sich also feststellen: Die Zeiten für die spezielle Variante des Multilateralismus, wie er sich vor allem in den gemeinsamen Institutionen dieses Kontinents reflektiert, sind alles andere als einfach. Der Wille, die eigenen Werte und Interessen vor die gemeinsamen Werte und Interessen zu stellen, nimmt zu und mündet in Verletzungen von Grundnormen des europäischen Integrationswerks. Diese Verletzungen beziehen sich auf so zentrale Fragen wie die Demokratie, das Funktionieren des Rechtsstaates, den Schutz unabhängiger Institutionen wie der Justiz oder der Medien und natürlich auf die Bekämpfung der Korruption.

Disruptiver Unilateralismus

Staaten mit nationalpopulistischen Regierungen sind oft keine liberalen Demokratien. Ihnen ist die Bändigung der Staatsmacht durch Demokratie, Gewaltenteilung, Menschenrechte, Föderalismus und Rechtsstaat fremd, und staatliche Macht kann sich auch gegen innen ungehindert entfalten, wozu Versuche zur Gleichschaltung der Medien wesentlich beitragen. Dies ist ein zentraler Unterschied zum twitternden Grossmaul Donald Trump, dessen

«Wer im Innern möglichst ungehindert regieren will, will dies auch gegen ausssen.»

Urs Saxer

autokratische Ambitionen klare Grenzen am US-Kongress, an der wirksamen Gerichtsbarkeit und an einem kritischen Teil der Öffentlichkeit finden. Der neue Nationalismus, der gern unter dem Deckmäntelchen des Souveränismus auftritt, ist demgegenüber bekennd illiberal, autoritär, staatsgläubig und expansiv. Kurz, er hält wenig vom Multilateralismus und reibt sich an einer Weltordnung, die ursprünglich stark von den USA und ihren liberalen Werten bestimmt war.

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Freiheit, Eigentum und internationaler Handel bildeten für die westlichen Staaten in der Zeit der politischen und ideologischen Spaltung der Welt in Ost und West sowie Nord und Süd die Systemgrundlagen der Politik. Damit bestanden für diesen Teil der Welt gemeinsame Werte, welche nach dem Ende des Kalten Kriegs, der demokratischen Wende in Osteuropa sowie dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion sich zu einer europäischen sowie teilweise globalen Wertgrundlage ausbildeten. Dies führte zu einer Stärkung der UNO, einem viel effizienteren Konfliktmanagement des Sicherheitsrats, der Gründung der WTO, der Stärkung der europäischen Institutionen und der Schaffung eines Weltstrafgerichtshofs. Diese durchwegs zentralen Ereignisse und Entwicklungen waren nicht das «Ende der Geschichte», aber der Epoche des Kalten Kriegs und der Beginn einer neuen im Zeichen einer engen internationalen Zusammenarbeit.

Leider entwickelt sich die Geschichte zuweilen anders als gedacht und geplant. Das Blatt hat sich gewendet: Der integrationsfreundliche institutionalisierte Multilateralismus gilt zunehmend als passé und wird in einem kleiner werdenden West- und Resteuropa gepredigt. Andere Staaten setzen – wenig zimperlich – auf einen disruptiven Unilateralismus. Sie glauben an den Wert und die Möglichkeit, Probleme eigenständig im eigenen Land lösen zu können, obschon die Fähigkeit der Staaten zur autonomen Problemlösung im Zeichen der Globalisierung rapide schwindet. Dieses Faktum wird innenpolitisch gern kaschiert, indem das Schlagwort «Souveränität» ins Feld geführt wird.

Alle lieben «Souveränität»...

In vorkonstitutionellen Zeiten einer Person zugeschrieben, dem Monarchen, dann der Institution Staat, ist Souveränität nicht nur ein nationales, sondern auch ein demokratisches Prinzip: die Selbstregierung des Volkes, die Volkssouveränität als Grundlage nationaler Selbstbestimmung im demokratischen Verfassungsstaat. Die Skepsis der in der Regel stark souveränitätsorientierten, autoritär oder nicht demokratisch regierten Staaten gegenüber dem institutionalisierten Multilateralismus überrascht also nicht: Wer im Innern möglichst ungehindert regieren will, will dies auch gegen aussen. Es gibt aber auch – die Schweiz mit ihren direkt-demokratischen Institutionen ist ein gutes Beispiel – einen demokratisch motivierten Skeptizismus mit einer Präferenz für demokratische Entscheidungen im nationalen Rahmen gegenüber Regierungsbeschlüssen in internationalen Institutionen oder im Rahmen einer Konferenzdiplomatie, wo Parlament und Volk nicht direkt mitsprechen können. Vor dem Hintergrund der, sieht man von der EU ab, offensichtlichen Demokratiedefizite internationaler Institutionen gibt es also durchaus achtbare Gründe, an der Souveränität festzuhalten – zwar nicht als absolutes Prinzip, aber als ein Grundsatz, der die wesentlichen politischen Entscheidungen in den nationalen politischen Systemen verankert haben will. Dagegen kann man grundsätzlich nichts haben.

Indes, wie der Skeptizismus gegenüber dem institutionalisierten Multilateralismus auch immer motiviert ist, über die Binsenwahrheiten, dass der Rahmen des Nationalstaats für die Lösung vieler Probleme nicht taugt, kann man sich nicht einfach hinwegsetzen. Dies belegen nicht zuletzt Tausende von Verträgen, die die Staaten untereinander abgeschlossen, und die zahllosen internationalen Institutionen, die sie geschaffen haben und deren Mitglieder sie – wohl kaum umsonst – sind. Kein Staat kann sich über die Grenzen nationalstaatlicher Problemlösung hinwegsetzen, oder nur unter sehr hohen politischen und wirtschaftlichen Kosten. Das nationalstaatliche Arsenal der Mittel zum Lösen interner wie gemeinsamer Probleme ist im Zeichen stetig zunehmender, komplexer Interdependenzen am Schwenden. Die Globalisierung, die digitale Revolution und das Internet als weltweite Kommunikationsinfrastruktur haben in den letzten fünfundzwanzig Jahren zu einer enormen Akzeleration dieses Prozesses beigetragen. Es gibt mitunter kaum noch genuin nationale Politikfelder; alles ist *auch* internationalisiert – die Wirtschaft, die Anforderungen an das politische System, die Rechte der Menschen, die Gesundheit, die Sicherheit. Und daran wird sich auch eine souveränitätsorientierte Aussenpolitik im primär nationalen Interesse orientieren müssen. Wer sich politisch rational verhält, wird die Macht des eigenen Staates, das Potenzial rein nationaler Problemlösungen und den Wert des Unilateralismus angesichts der Interdependenzen nicht allzu hoch veranschlagen. Er wird vielmehr Handlungsmöglichkeiten und -grenzen mit Blick auf die gegenseitigen internationalen Abhängigkeiten in einzelnen Politikbereichen analysieren und dabei feststellen, dass diese Abhängigkeiten zwar poli-

tisch genutzt werden können, aber teilweise ungleich verteilt sind, was teure Kreuzreaktionen verursachen kann. Eine Politik, die zwar *auch* von nationalem Eigennutz bestimmt ist, aber zugleich berücksichtigt, dass das zu erreichende Optimum nicht in der Maximierung des Eigennutzens liegt, ist realistische Politik. Wer beachtet, dass der Staat Teil eines übergeordneten, globalen Ganzen ist, das von eigenen Prinzipien, Mechanismen und Werten bestimmt ist, die es auch im Eigeninteresse zu beachten gilt, kann besser planen und erleidet weniger Rückschläge.

...aber sie hatte schon immer Grenzen

Ignoriert man die Interdependenzen, sind Enttäuschungen hingegen gewiss. Diese Gefahr ist insbesondere beim populistischen Nationalismus gross, der dazu neigt, echte Probleme mit symbolischen Handlungen ohne nachhaltige Wirkungen zu übertünchen. Schuld an allen – oft hausgemachten – Problemen sind dann jeweils die anderen, mit Vorliebe internationale Institutionen, andere Staaten, Minderheiten, «die Reichen» oder Migranten. Die sich daraus ergebenden Spannungen gefährden indes zusätzlich die nationale und internationale Systemstabilität, ohne auch nur ansatzweise Probleme zu lösen.

Ja, nüchtern betrachtet bleiben die Staaten die wichtigsten politischen Akteure. Sie bilden, zusammen mit wichtigen internationalen Institutionen wie der UNO, der EU oder der WTO, die strukturellen Grundlagen der internationalen Politik. Der neue Nationalismus *kann* also nicht zu einer Renaissance des Staates und seiner Souveränität führen, denn die Staaten waren schon immer wichtig und werden das wohl auch bleiben. Was er aber kann, und das wollen auch die Souveränitätsfreunde nicht: internationale Institutionen strukturell schwächen, weil er eine Politik zu ihren Lasten führt. Denn dadurch wird ein Staat nicht stärker, sondern schwächer – weil er selber viele Probleme autonom nicht angemessen lösen kann, mitunter auf Verhandlungen mit vielen, auch mächtigeren Ländern angewiesen wäre und hier immer und immer wieder den Kürzeren zöge. Sagen wir es eindeutig: Wer als dezidierte Nichtgrossmacht meint, auf den institutionalisierten Multilateralismus politisch und wirtschaftlich verzichten zu können, wird dafür bezahlen. Und zwar nicht zuletzt mit der Ab- oder Aufgabe von Souveränität. Dies gilt längerfristig auch für starke Männer in starken Staaten. ◀

¹ Paradigmatisch hierfür stehen die diesjährigen ersten zwei Ausgaben der Zeitschrift «Foreign Affairs». Die erste ist der sich wandelnden Weltordnung, die zweite dem neuen Nationalismus gewidmet.

² Vgl. Philipp Reinhold: Freiheit und Weltwirtschaftsordnung. In dieser Ausgabe: Schweizer Monat 1066 / Mai 2019.

Urs Saxer

ist Anwalt und Professor an der Universität Zürich. Er lehrt und publiziert zu Fragen des Völker-, Verfassungs- und Medienrechts.