

Der Nomos des amerikanischen Metternich

Anmerkungen zu Henry A. Kissingers „Weltordnung“

Von Markus C. Kerber¹

Wenn ein Mann im zehnten Lebensjahrzehnt, nachdem er die Geschichte des 20. Jahrhunderts in seiner zweiten Hälfte mitgestaltet hat², seine gesammelten Gedanken unter der Überschrift „Weltordnung“ einem breiten Publikum vorstellt, bedarf es wohl eines besonderen Impetus. Dieser Impetus ist bei dem 91jährigen *Kissinger* ungebändigt und voller Jugendkraft. Er speist sich aus der Erkenntnis, dass nie zuvor in den letzten 100 Jahren die Welt so sehr von Feindschaft, wenn auch lokalisiert in peripheren Kriegen, zerklüftet war wie in den vergangenen 20 Jahren. Während das 20. Jahrhundert mit riesigen Ressourcenkriegen durch Staaten begonnen hatte, ist es mit dem friedfertigen Ende des Kommunismus und der Wiederherstellung der mitteleuropäischen Ordnung von Nationalstaaten, bei gleichzeitiger Renaissance des deutschen Nationalstaats, zu Ende gegangen. Gleichwohl – so lässt *Kissinger* bereits in seiner Einleitung anklingen - seien gerade die Nichtstaatlichkeit der Auseinandersetzungen, der hybride Charakter von Kriegen sowie die ohne Kombattantenstatus agierenden Milizen- und Terrorgruppen vielleicht eine der entscheidenden Herausforderungen der Gegenwart. Die Auseinandersetzung hiermit könne, wenn es, so *Kissinger*, an entsprechender Einsicht und Entschlossenheit fehle, ggf. anstrengender sein als die Führung eines Staatenkrieges. *Kissinger* im Originalton:

„Im Hinblick auf die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, den Zerfall von Staaten, die Auswirkungen der Umweltzerstörungen, die immer wieder begangenen Völkermorde und die Ausbreitung neuer

¹ Der Autor ist Professor für öffentliche Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik an der Technischen Universität Berlin und Gastprofessor am I.E.P. Paris

² So bei dem Friedensschluss in Vietnam 1973, bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen der USA mit China sowie beim Friedensschluss zwischen Israel und Ägypten.

EuroPOLIS

Technologien, die es ermöglichen, Konflikte zu eskalieren, dass sie unkontrollierbar und letztlich auch undurchschaubar werden.“³

Wenn es nicht gelinge, das Konzept einer Weltordnung breit zu verankern, müsse mit Chaos gerechnet werden.

Kissinger legt die Latte hoch. Auf der Suche nach dieser Weltordnung, die nichts anderes sei als die Wiederherstellung von Stabilität im Sinne eines Gleichgewichts der Kräfte, ihrer Garantie sowie der Überwindung von Instabilitäten, kehrt der gelernte Historiker zu seinen akademischen Wurzeln zurück. Er vergleicht die unterschiedlichen Konzepte einer Weltordnung. Einerseits die Einheitsordnungen von Imperien, die allumfassend religiöse und politische Macht miteinander verbunden haben wie beispielsweise das chinesische Kaiserreich oder das Osmanische Reich, ganz zu schweigen von der islamischen Ordnung, andererseits die Einzigartigkeit europäischer Ordnung. Denn „obwohl Europa als eine einzige einheitliche Zivilisation durchaus denkbar war, bildete sich auf dem Kontinent nie ein einheitliches Herrschaftssystem oder eine klare politische Identität heraus.“⁴ Es mutete daher nicht verwunderlich an, dass *Kissinger* den Leser auf einen sehr klug konzipierten Streifzug durch die europäische Geschichte mitnimmt. Sie sei, so erläutert er anhand der drei großen Abschnitte europäischer Ordnung, nach dem Westfälischen Frieden, nach dem Wiener Kongress, nach dem Versailler Vertrag und nach dem Zweiten Weltkrieg, vom Hin und Her zwischen Hegemonie und Kräftegleichgewicht (*balance of power*) gekennzeichnet.

Es darf getrost in diesem Zusammenhang auf die z.T. abschätzig-zynischen Qualifizierungen hingewiesen werden, die *Kissinger* für *Woodrow Wilson* beim Aushandeln des Versailler Vertrages bereits früher gefunden hatte⁵. Demgegenüber scheint ihm keine Eloge groß genug, um den Westfälischen Frieden 1648 als einen

³ Kissinger, Weltordnung, München 2014, S. 10.

⁴ Siehe Kissinger, aao., S. 21.

⁵ Vgl. hierzu Kissinger, Diplomacy, S. 218 ff., 227.

EuroPOLIS

großen Fortschritt in der europäischen Stabilitätsordnung zu kennzeichnen. Als Ergebnis vielfältiger Abmachungen und gegenseitiger Erschöpfung durch einen 30 Jahre dauernden Religionskrieg markiere der Westfälische Friede von Münster und Osnabrück deshalb einen Quantensprung, weil er erstmals das Konzept der Souveränität in seiner außenpolitischen, stabilisierenden und friedenssichernden Dimension fruchtbar gemacht habe. Obschon Souveränität als Begriff bereits vorher bekannt gewesen sei, habe der Westfälische Friede, den *Kissinger* ein System nennt, den Vorteil gehabt, dass die unterschiedlichen Herrschaftsverbände Europas erstmals ihre gegenseitige Existenz, die Unantastbarkeit der Grenzen und die Nichtintervention in die innere Ordnung anerkannt habe. *Boetius* habe hierfür die völkerrechtlichen Grundlagen gelegt. Aber auch wenn dem Westfälischen Frieden kein großer theoretischer Entwurf vorausgegangen sei, habe er doch erstmals das Konzept der Souveränität in seiner friedenssichernden Dimension realisiert und vor Augen geführt. Erst die Vorzüge staatlicher Souveränität, die dem Westfälischen Frieden zugrunde lägen, hätten aus dem faktisch entstandenen Mächtegleichgewicht ein System gemacht. Dass dieser Nutzung des Staates als Grundbaustein der europäischen Ordnung ein System feintarierter Rivalitäten zugrunde lag, spräche nicht gegen das prinzipielle Zugeständnis, wonach unterschiedlich große Staaten mit unterschiedlicher Binnenstruktur sich prinzipiell als gleichermaßen souverän und gleichberechtigt innerhalb eines Ordnungssystems angesehen hätten. Dieses System des Westfälischen Friedens habe erst der säkulare Kreuzzug der französischen Revolution zu Fall gebracht, bevor es dann im Rahmen des Wiener Kongresses durch niemand anderen als *Clemens von Metternich* wiederhergestellt worden sei.⁶ Die Identifikation *Kissingers* mit *Clemens von Metternich* - „in Wien wohl der gewiefteste und erfahrenste Unterhändler“ - ist bereits aus *Kissingers* Dissertation bekannt.⁷ Auch in seiner jetzt vorgelegten, fast testamentarischen Monografie wird *Metternich* ein Denkmal errichtet: „*Metternich*

⁶ Vgl. Kissinger, aao., S. 74 ff.

⁷ Kissinger, A World restored, S. 41 ff., S 191 ff.

EuroPOLIS

hält die Überzeugung der Revolutionäre, wonach auch alles Vorstellbare möglich sei, für Illusion.“ Wahrheit müsse seine tiefe Realität der menschlichen Natur und der Struktur der Gesellschaft widerspiegeln. Alles, was nach größerer Umsetzung strebe, verletzte in Wirklichkeit die Ideale, auf die er sich berufe. Und schließlich der Leitstern von *Metternichs* Politik: „Wo alles wankt, ist vor allem nötig, dass irgendetwas beharre, wo das Suchende sich anschließen, das Verirrte seine Zuflucht finden kann.“⁸

In seiner Verknüpfung von Souveränitätsbegriff und internationalem Ordnungsdenken ist *Kissinger* nahe bei *Carl Schmitt*.⁹ Der Verfechter eines *ius publicum europaeum*, *Carl Schmitt*, hat in dieser Nachkriegsschrift seinen Souveränitätsbegriff weiterentwickelt und als internationales Ordnungsprinzip entfaltet. Während es *Schmitt* in jener Zeit der Entkolonialisierung um eine völkerrechtliche Aufarbeitung der Landnahme europäischer Mächte sowie einer Einhegung des Krieges als ein normativ gebundenes Instrument der Politik ging, macht *Kissinger* den Souveränitätsbegriff losgelöst von *Schmitts* klassischer Definition¹⁰ für die Austarierung eines Systems internationaler Stabilität fruchtbar. Die Nutzung von kriegerischen Mitteln steht, obwohl *Kissinger* sie ausdrücklich bejaht und er in der *soft power* Europas ein Verfallssymptom sieht, dabei formal im Hintergrund. Während indessen *Schmitt* insbesondere in der Würdigung der *Monroe-Doktrin* sowie des konditionierten Eintritts der Vereinigten Staaten in den Ersten Weltkrieg problematische Fälle des Tätigwerdens raumfremder Mächte sieht,¹¹ hat *Kissinger* eine positivere Einschätzung amerikanischer Ordnungsmacht. Dennoch bleiben zwischen *Schmitt* und *Kissinger* gewisse Gemeinsamkeiten. Dazu gehört die aus der Kälte funkelnde Sprache, die zynisch-realistische Beurteilung revolutionärer Ideale in der Außenpolitik sowie die große Bewunderung für

⁸ Vgl. Kissinger, aao., S. 89.

⁹ Carl Schmitt, *Der Nomos der Erde*, Berlin 1950.

¹⁰ Politische Theologie I, 2. Auflage, Berlin 1934, S. 11, Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.

¹¹ Schmitt, *Der Nomos der Erde*, S. 256 ff, S. 232 ff.

EuroPOLIS

besonders skrupellose und erfolgreiche Realpolitiker wie *Richelieu*, wenn es ihnen gelang, staatliche Stabilität zu organisieren, und insbesondere die rückhaltlose Verurteilung des Versailler Vertrages als untauglich zur Erstellung einer Friedensordnung.

Wie *Kissinger* die Vereinigten Staaten und ihr Weltordnungskonzept einschätzt, legt er bereits in der Einleitung unter Berufung auf *Harry S. Truman* einmal mehr dar.¹² Was er an *Truman* - einem im Verhältnis zu seinem Vorgänger *Roosevelt* schlichten Geist – beeindruckend fand, fasst er wie folgt zusammen: Truman habe auf die Frage, was ihn besonders stolz gemacht habe, geantwortet, „dass wir unsere Feinde völlig besiegten und sie dann als gleichgestellt in die Völkergemeinschaft zurückgeführt haben. Ich nehme an, dass nur Amerika so etwas tun würde.“¹³ *Kissinger* beschreibt zunächst amerikanische Außenpolitik als ein Projekt: Die Vereinigten Staaten sehen es als Herausforderung ihres außenpolitischen Engagements an, ohne jegliche imperialistische Absicht und entgegen der Außenpolitik im traditionellen Sinne jene Werte zu verbreiten, von denen die USA annehmen, dass alle anderen Völker sie gerne übernehmen würden. *Kissinger* schildert nüchtern, wie sich im Laufe von zwei Jahrhunderten die amerikanische Selbstgenügsamkeit und der Verzicht auf Außenpolitik erst mit der Präsidentschaft von *Theodor Roosevelt* ab 1901 änderte. *Roosevelt*, überzeugt vom Machtpotential der USA, war nicht nur der Meinung, dass die Vereinigten Staaten das Zeug zu einer Großmacht haben würden, sondern wird von *Kissinger* mit einem Ausspruch zitiert, den sich manche deutsche Zeitgenossen ins Stammbuch schreiben könnten:

„Wenn eine Nation unfähig oder nicht gewillt war, sich aktiv für die Verteidigung ihrer eigenen Interessen einzusetzen, konnte sie nicht erwarten, dass ihre Interessen von anderen Nationen respektiert würden.“¹⁴

¹² Die Eloge auf Truman findet sich bereits in *Diplomacy*, S. 425.

¹³ *Kissinger*, aao., S. 9.

¹⁴ *Kissinger*, aao., S. 281.

EuroPOLIS

Daher müsse Amerika eine aktivere Rolle spielen. Würde es seine strategischen Interessen verleugnen, so bedeute dies lediglich, dass die Welt von aggressiveren Mächten überrannt werden könnte, so dass dies auch die Fundamente Amerikas unterminieren würde. Die politisch-praktischen Folgerungen ließen nicht auf sich warten. Während Amerika bis dahin nur einen Küstenschutz hatte, wurde nunmehr eine schlagkräftige Marine aufgebaut. Neben der *Monroe-Doktrin*, die 1823 die gesamte westliche Hemisphäre für jeden Interventionsversuch zur Sperrzone erklärt hatte, wurde ein *Roosevelt-Zusatz* geschrieben. Danach beanspruchten die Vereinigten Staaten das Recht, vorbeugend in die inneren Angelegenheiten anderer Nationen der westlichen Sphäre einzugreifen, um eklatanten Formen von Fehlverhalten abzuwehren. Dies sei nichts anderem geschuldet als dem Wunsch, stabile, geordnete und wohlhabende Nachbarländer zu haben. Die daraus folgende Errichtung einer Sicherheitssphäre im Pazifik und im Atlantik fand ihr Korrelat im Bau des Panamakanals, damit die Seestreitkräfte der Vereinigten Staaten unschwer zwischen Atlantik und Pazifik verlegt werden konnten, ohne den Umweg über Kap Horn nehmen zu müssen. Zu diesem Zweck hatte Amerika alles daran gesetzt, damit sich Panama von Kolumbien abspalte, um sich so die Hoheitsrechte über den Panamakanal langfristig zu sichern. Dass *Kissinger T. Roosevelt* als einen Architekten des Westfälischen Systems der Weltordnung ansieht¹⁵, verwundert genauso wenig wie sein Bedauern darüber, dass diese Persönlichkeit Amerika in den Auseinandersetzungen während des Ersten Weltkriegs fehlte.¹⁶ So wird der Eintritt Amerikas in den Ersten Weltkrieg unter Berufung auf die moralische Sendung Amerikas von *Kissinger* belächelt. Denn der US-Friedensentwurf wie auch die Motive des Kriegsbeitritts bedeuteten nichts anderes, als dass *Wilson* das realpolitische Konzept des Mächtegleichgewichtes verworfen hatte. Was *Kissinger* letztlich von *Wilson* hielt, wird aus seiner kommentarlosen Erwähnung des Umstands deutlich, dass *Wilson* in Beantwortung der Bereitschaft Deutschlands,

¹⁵ Kissinger, aao., S. 288.

¹⁶ Denn was *Kissinger* über dessen Nachfolger *Woodrow Wilson* meint, legt er in seiner Schrift nicht zum ersten Mal dar, vgl. hierzu ebenso Kissinger, *Diplomacy*, S. 218 ff., 236 ff.

EuroPOLIS

auf sein Waffenstillstandsangebot einzugehen, zunächst den Rücktritt der Kaisers forderte.

Nachdem *Kissinger* mit der Beschreibung der Präsidentschaft von *Theodor Roosevelt* den Wendepunkt amerikanischer Außenpolitik beschrieben hat, wendet er sich neben der sarkastischen Würdigung der tragischen Außenpolitik von *Woodrow Wilson* auch dem Engagement Amerikas in der Welt durch *Franklin D. Roosevelt* zu. Was dann folgt, ist die überwiegend zutreffende und geraffte Zusammenstellung der Außenpolitik der USA als einer, wie *Kissinger* es formuliert, „ambivalenten Supermacht“. Diese Zeit setze ein mit dem Beginn des Kalten Krieges und manifestiere die kriegerische Bereitschaft der USA, der Ausbreitung des Kommunismus, so im ersten Koreakrieg entgegenzutreten. Die Katastrophe des Vietnam-Engagements mit dem Wegbrechen des nationalen Konsenses und einem demütigenden, von *Kissinger* selbst ausgehandelten, Waffenstillstand mit den kommunistischen Machthabern in Nordvietnam sowie das Ende des Kalten Krieges in der Ära *Ronald Reagan* sind weitere Stationen einer manchmal unkritischen Darstellung amerikanischer Außenpolitik.

Mehr Kritik hätte nicht nur beim Engagement der Nato in Afghanistan und dem einseitigen, nicht *in toto* von der Nato unterstützten, Krieg im Irak den Ausführungen gut getan. Mehr noch: Nachdenklichkeit bei einem so erfahrenen Mann wie *Kissinger* hätte der Leser erwarten dürfen, angesichts der Fehlleistungen amerikanischer Außenpolitik in jenen Sphären, die *Kissinger* gar nicht zur Domäne der Außenpolitik rechnen will, sondern scheinbar als eine interne Angelegenheit Amerikas ansieht:

Die Stützung mittelamerikanischer Diktatoren, die Unterstützung oppositioneller Kräfte gegen eine demokratisch-gewählte *Allende*-Regierung, die mäandrierende, zum Teil unprofessionelle Kuba-Politik vom Empfang *Castros* durch *Richard Nixon*, damals Vizepräsident, bis hin zur Eskalation der Krise in der Schweinebuchtinvasion sowie der Entsendung *Jimmy Carters* durch Präsident

EuroPOLIS

Clinton - werden im Werk von *Kissinger* gar nicht erwähnt. Diese Unvollständigkeit nimmt sich noch geringfügig aus im Verhältnis zu der Beurteilung des Irakfeldzuges. Mit keinem Wort wird erwähnt, dass die angeblichen Massenvernichtungswaffen, die *Saddam Hussein* hortete, eine Erfindung amerikanischer Geheimdienste waren und selbst der damalige amerikanische Außenminister *Powel* seine Beurteilungsfehler peinlich fand. *Kissinger* im Angesicht der ruinösen Zustände im Irak, dessen Staatlichkeit heute mehr denn je gefährdet ist, spricht dem Initiator des Irakkrieges *George W. Bush* nicht nur sein Vertrauen aus, sondern bringt seinen Respekt und seine persönliche Zuneigung für jenen Präsidenten zum Ausdruck, der, so *Kissinger* „mit Mut, Würde und Überzeugung Amerika in unsteten Zeiten geführt hat“.

Angesichts der enormen militärischen Mittel und der erheblichen zivilen Ressourcen, die eingesetzt werden, um den Irak als eine berechenbare, politische Größe wiederentstehen zu lassen, dürfte das Resultat der von *George W. Bush* betriebenen Politik nüchterner zu würdigen sein.

Dies führt zum letzten Teil der Überlegungen *Kissingers* über die Bedingung einer Weltordnung. Als Autor eines Buches, das Nuklearwaffen als Mittel der Außenpolitik in den 50iger und 60iger Jahren untersuchte¹⁷, ist er berufen, zu den destabilisierenden Wirkungen der Proliferation von Atomwaffen Stellung zu nehmen. Er sieht zutreffend die Durchbrechung des Atomwaffenmonopols durch sogenannte, nicht dem Atomwaffensperrvertrag beigetretene Staaten, als größte Herausforderung an. Dies gelte insbesondere dann, wenn Länder wie Indien und Pakistan prinzipiell gegeneinander Atomwaffen einzusetzen bereit wären. Denn für *Kissinger* ist der Besitz von Atomwaffen stets mit der Prämisse verbunden, dass sie nicht zum Einsatz kommen, sondern nur abschreckend wirken. Dass zu den atomwaffenbesitzenden Staaten auch Israel gehört und Länder wie Pakistan erst

¹⁷ Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, The Norton Library 1969.

EuroPOLIS

durch amerikanische Hilfe oder jedenfalls durch amerikanisches Unterlassen zu Atomwaffenmächten geworden sind, unterschlägt *Kissinger*.

Die Klärung der Konturen amerikanischer Außenpolitik und ihren Prinzipien setzt voraus, dass man *Kissingers* Axiom, wonach Amerika sich auf gar keinen Fall zurückziehen dürfe, teilt. Im Übrigen gelte für die Maximen amerikanischer Außenpolitik: Was müssen die USA zu verhindern wissen und wenn notwendig alleine? Was müssen sie zu schaffen versuchen, selbst wenn sie nicht von einem Bündnis unterstützt werden? Was schließlich müssen sie versuchen, zu erreichen unter der Bedingung, dass sie von anderen unterstützt werden? Ebenso gehört zu der Definition der Reichweite der amerikanischen Außenpolitik eine Antwort auf die Frage, in welche Konflikte Amerika sich mit oder ohne Bündnispartner keinesfalls einmischen sollte.

Seitenhiebe auf den Anspruch europäischer Außenpolitik als *soft power* ohne militärischen Druck sind verständlich und angesichts des Zustandes der Europäischen Union mehr als angebracht. Schade, dass eine Anregung, wie die Europäer ihren Beitrag zur „Weltordnung“ gestalten sollen, fehlt.

Abschließend enthält *Kissingers* Werk eine Kulturkritik westlicher Gesellschaften und ihres Einflusses auf die Entscheidungsmechanik von Außenpolitik. Er stellt fest, dass durch das digitale Zeitalter Informationen in Echtzeit verfügbar sind. Per Mausklick können nicht nur Befehle gegeben werden, sondern stünde ein Umfang von Informationen zur Auswertung von außenpolitischen Analysen zur Verfügung, der historisch einzigartig ist. Dies habe indessen die Qualität von Entscheidungen nicht immer verbessert. Denn auf diese Weise seien Politiker hervorgebracht worden, die abgesehen von der digitalen Perfektionierung ihrer Wahlkampagnen ohne Programm aufträten, stattdessen aber Spezialisten für *fundraising* seien. Große Politik erfordere aber *insight*. Diese Einsicht in die Komplexität von Gefahrenlagen könne nicht nur per Internet und Mausklick erreicht werden. Vielmehr sei es notwendig, inmitten einer Zivilisation, deren Mitglieder täglich

EuroPOLIS

stundenlang vor Bildschirmen sitzen, ein Buch zur Hand zu nehmen und die mühsame Anstrengung, zu vernünftigen Einsichten zu gelangen, auf sich zu nehmen:

„Die Bereitschaft, einsame politische Pfade zu beschreiten, ist kaum selbstverständlich für diejenigen, die auf Facebook bei Hunderten oder gar Tausenden von Freunden Bestätigung suchen.“¹⁸

Allein diese Einsicht und ihre Vermittlung machen das Buch von *Kissinger* bereits lesenswert und relativieren problematische Urteile über amerikanische Politiker wie *George W. Bush*, die sich nie auf den einsamen Pfaden der Erkenntnis herumgequälten, sondern mit den begrenzten Kenntnissen eines Provinzpolitikern versucht haben, mit dem bekannten Erfolg, Weltpolitik zu betreiben.

Das Buch enthält eine nüchterne Bestandsaufnahme, einen historischen Abriss und Skizzen zur Architektur geopolitischer Stabilität. Dass damit eine kritische Apologetik der US-Außenpolitik in den letzten 70 Jahren einhergeht, muss der Leser notgedrungen in Kauf nehmen. Es hätte *Kissingers* Rang nicht gefährdet, wenn er mit dieser *pax americana* kritisch-distanzierter umgegangen wäre.

¹⁸ Kissinger, aao., S. 397.