

Leseprobe

Henry A. Kissinger
Weltordnung

»Eine scharfsinnige, weitsichtige Analyse eines mit 91 Jahren erstaunlich frischen Geistes.« *Leipziger Volkszeitung*

Bestellen Sie mit einem Klick für 16,00 €



Seiten: 480

Erscheinungstermin: 14. März 2016

Mehr Informationen zum Buch gibt es auf

www.penguinrandomhouse.de

Inhalte

- Buch lesen
- Mehr zum Autor

Zum Buch

Ein epochales Werk des großen Staatsmanns (1923 bis 2023)

Der frühere Harvard-Professor, US-Außenminister und Friedensnobelpreisträger beschäftigt sich mit der zentralen Herausforderung des 21. Jahrhunderts: Wie lässt sich eine international anerkannte Ordnung etablieren in einer Welt mit unterschiedlichen historischen Voraussetzungen, in der gewalttätige Konflikte und ideologischer Extremismus den Ton angeben?

Die Menschheit steht an einem historischen Wendepunkt. Wurden noch zu Zeiten des Kalten Krieges ihre Geschicke von zwei konträren Systemen bestimmt, so konkurrieren heute zahlreiche rivalisierende Mächte miteinander und stellen unsere oft seit Jahrhunderten bestehenden Wertvorstellungen zunehmend auf den Prüfstand. Ein Konsens über Konzepte wie Demokratie, Menschenrechte und ein global anerkanntes Recht scheint unerreichbarer denn je. Henry Kissinger widmet sich deshalb der Frage, wie eine neue Weltordnung aussehen könnte, die auch für zukünftige Generationen Bestand haben und die Frieden und Freiheit für den Großteil der Menschheit gewährleisten wird.



Autor

Henry A. Kissinger

Henry Kissinger (1923 bis 2023) emigrierte 1938 in die USA. Er war Professor für Politikwissenschaft in Harvard, bevor er ab 1969 als Sicherheitsberater und 1973-1977 als Außenminister amtierte. Er gilt

Henry Kissinger

Weltordnung

Aus dem Amerikanischen von
Karlheinz Dürr und Enrico Heinemann

Pantheon

Die Originalausgabe ist 2014 unter dem Titel *World Order*
bei Penguin Press in New York erschienen.

Der Verlag weist ausdrücklich darauf hin, dass im Text enthaltene externe Links vom Verlag nur bis zum Zeitpunkt der Buchveröffentlichung eingesehen werden konnten. Auf spätere Veränderungen hat der Verlag keinerlei Einfluss. Eine Haftung des Verlags ist daher ausgeschlossen.



Penguin Random House Verlagsgruppe FSC® N001967

3. Auflage

© 2014 by Henry Kissinger

© 2014 für die deutschsprachige Ausgabe

by C. Bertelsmann Verlag, München,

Copyright © dieser Ausgabe 2016 by Pantheon Verlag

in der Penguin Random House Verlagsgruppe GmbH,

Neumarkter Str. 28, 81637 München

Umschlaggestaltung: Jorge Schmidt, München

Satz: Uhl + Massopust, Aalen

Druck und Bindung: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISBN 978-3-570-55298-8

www.pantheon-verlag.de

Für Nancy

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG

Die Suche nach einer Weltordnung

9

KAPITEL 1

Europa: die pluralistische Internationale Ordnung

21

KAPITEL 2

Das europäische Kräftegleichgewicht und sein Ende

63

KAPITEL 3

Islamismus und der Nahe Osten: eine Welt in Unordnung

113

KAPITEL 4

Die Vereinigten Staaten und der Iran

171

KAPITEL 5

Die Vielfalt Asiens

199

KAPITEL 6

Zu einer asiatischen Ordnung
Konfrontation oder Partnerschaft?
241

KAPITEL 7

»Um der Menschheit willen«
Die Vereinigten Staaten und ihr Ordnungskonzept
265

KAPITEL 8

Die Vereinigten Staaten: eine ambivalente Supermacht
313

KAPITEL 9

Technik, Gleichgewicht und menschliches Bewusstsein
377

SCHLUSSFOLGERUNG

Weltordnung in unserer Zeit?
411

DANKSAGUNG

427

ANMERKUNGEN

431

NAMENSREGISTER

468

SACHREGISTER

471

Einleitung: Die Suche nach einer Weltordnung

Als junger Akademiker berief ich mich in einer Rede, die ich 1961 in Kansas hielt, auf Präsident Harry S. Truman. Er hatte auf die Frage, was ihn als Präsidenten besonders stolz gemacht habe, geantwortet, »dass wir unsere Feinde völlig besiegt und sie dann als Gleichgestellte in die Völkergemeinschaft zurückgeführt haben. Ich nehme an, dass nur Amerika so etwas tun würde«. Truman war sich der riesigen Macht Amerikas bewusst, aber stolz war er vor allem auf die humanitären und demokratischen Werte der USA. Er wollte, dass man sich weniger an die Siege Amerikas als vielmehr an seine Versöhnungsleistungen erinnerte.

Seit Truman haben sich alle Präsidenten diese Auffassung in irgendeiner Form zu eigen gemacht und sich voller Stolz auf ähnliche Attribute der amerikanischen Geschichte berufen. Und für den größten Teil dieses Zeitraums spiegelte die Völkergemeinschaft, für deren Erhalt diese Präsidenten sich einsetzten, einen amerikanischen Konsens wieder – eine sich stetig ausbreitende, kooperative Ordnung von Staaten, die gemeinsamen Regeln und Normen folgen, liberale Wirtschaftssysteme haben, territorialer Eroberung abschwören, nationale Souveränität achten und sich partizipative und demokratische Regierungssysteme geben. Amerikanische Präsidenten beider Parteien drängen andere Staaten unermüdlich und oft sehr nachdrücklich und mit großer Überzeugungskraft, sich dem Schutz und der Achtung der Menschenrechte zu verpflichten. Und in vielen Fällen trägt die Verteidigung dieser Werte durch die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten dazu bei, dass sich die Lebensbedingungen der Menschen grundlegend verändern.

Heute jedoch steht dieses »regelbasierte« System vor großen Heraus-

forderungen. Schon die häufigen Ermahnungen an andere Länder, »ihren angemessenen Teil beizutragen«, sich an »die Regeln des 21. Jahrhunderts zu halten« oder sich in dem gemeinsamen System als »verantwortungsbewusste Akteure« zu verhalten, verdeutlichen die Tatsache, dass es keine allgemeine Definition des Systems und auch kein gemeinsames Verständnis dessen gibt, was denn nun ein »angemessener« Beitrag sein könnte. Außerhalb der westlichen Welt wird die Gültigkeit dieser Regeln in ihrer derzeitigen Form von Staaten und Regionen infrage gestellt, die eine minimale Rolle bei ihrer ursprünglichen Formulierung spielten; sie lassen keinen Zweifel aufkommen, dass sie diese Regeln modifizieren wollen. Während man sich heute vielleicht häufiger als in jeder anderen Ära auf »die internationale Staatengemeinschaft« beruft, bietet uns diese Gemeinschaft kein klares Bild, keine fest vereinbarten Ziele, Methoden oder Grenzen.

Unser Zeitalter sucht beharrlich, und manchmal geradezu verzweifelt, nach dem Konzept einer Weltordnung. Chaos droht, doch zugleich herrscht eine noch nie da gewesene Interdependenz: im Hinblick auf die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, den Zerfall von Staaten, die Auswirkungen der Umweltzerstörungen, die immer wieder begangenen Völkermorde und die Ausbreitung neuer Technologien, die es ermöglichen, Konflikte so weit zu eskalieren, dass sie unkontrollierbar und letztlich auch undurchschaubar werden. Neue Methoden der Verfügbarkeit und der Weitergabe von Informationen verbinden und einen die Regionen dieser Welt wie nie zuvor und projizieren jedes Ereignis auf eine globale Ebene. Doch das geschieht auf eine Art und Weise, die jede Reflexion behindert und die politischen Führer zwingt, ihre Reaktionen unverzüglich kundzutun, und das in der möglichst schlichten Form von Schlagzeilen. Stehen wir vor einem neuen Zeitabschnitt, in dem die Zukunft durch Kräfte bestimmt wird, die durch keine Ordnung mehr begrenzt werden?

Varianten der Weltordnung

Bis heute gab es keine wahrhaft globale »Weltordnung«. Was unsere Zeit als Ordnung versteht, wurde vor fast vier Jahrhunderten in Westeuropa entworfen, auf einer Friedenskonferenz in Westfalen. Sie fand ohne Beteiligung oder auch nur Wissen der meisten anderen Kontinente oder Zivilisationen statt. Vorausgegangen war ein Jahrhundert religiöser Konflikte und politischer Umwälzungen in Mitteleuropa, die schließlich im Dreißigjährigen Krieg (1618–1648) ihren Höhe- oder vielmehr Tiefpunkt erreicht hatten – einem wahren Flächenbrand, in dem sich politische und religiöse Zwistigkeiten vermischten, die Konfliktparteien den »totalen Krieg« gegen die Bevölkerungszentren führten und fast ein Viertel der mitteleuropäischen Bevölkerung an Kriegsfolgen, Krankheiten oder Hunger starb. Die erschöpften Kriegsparteien einigten sich schließlich auf eine Reihe von Vereinbarungen, durch die weiteres Blutvergießen verhindert werden sollte. Die religiöse Einheit war brüchig geworden: Der Protestantismus hatte überlebt und sich weiter ausgebreitet. Politische Vielfalt war schon in der schiereren Menge autonomer politischer Einheiten angelegt, die sich so lange bekämpft und doch nur ein Patt erreicht hatten. Doch damit zeigte Europa bereits bestimmte Bedingungen unserer heutigen Welt auf: Es existierte eine Vielzahl politischer Einheiten, von denen keine stark genug war, um alle anderen zu besiegen, und die zum Teil gegensätzlichen Philosophien anhängen und unterschiedliche Regierungssysteme hatten. Nun jedoch begaben sie sich gemeinsam auf die Suche nach neutralen Regeln für ihr Verhalten und für die Schlichtung ihrer Konflikte.

Im Westfälischen Frieden spiegelte sich eine pragmatische Anpassung an die Realität und keineswegs eine einzigartige moralische Einsicht. Er beruhte auf einem System unabhängiger Staaten, die davon Abstand nahmen, sich in die inneren Angelegenheiten der anderen einzumischen, und die die jeweiligen Bestrebungen der anderen durch ein allgemeines Gleichgewicht der Kräfte zu kontrollieren suchten. In den europäischen Konflikten hatte sich kein Anspruch auf eine alleinige Wahrheit und keine universale Vorherrschaft durchzusetzen vermocht. Vielmehr wur-

den nun alle Staaten mit dem Attribut der Souveränität über das eigene Territorium ausgestattet. Jeder Staat anerkannte die inneren Strukturen und das religiöse Bekenntnis der anderen Staaten als Realitäten und enthielt sich jeder Infragestellung ihrer Existenz. Das Mächtegleichgewicht wurde nun als natürlich und erwünscht angesehen; auch die Bestrebungen der Herrscher wurden in ein Gleichgewicht gestellt, und zumindest theoretisch wurde die Tragweite der Konflikte begrenzt. Teilung und Vielfalt, Zufallsprodukte der europäischen Geschichte, wurden zu Kennzeichen eines neuen Systems der internationalen Ordnung, das eine eigene, klare philosophische Perspektive hatte. In diesem Sinne gestaltete und umriss das damalige Bemühen, den Flächenbrand in Europa zu beenden, bereits die moderne Befindlichkeit: Es enthielt sich eines Urteils über das Absolute zugunsten einer pragmatischen und ökumenischen Weltsicht, und es wollte Ordnung schaffen, indem es die bestehende Vielfalt anerkannte und gleichzeitig gegenseitige Zurückhaltung zusicherte.

Die Verhandlungsführer des 17. Jahrhunderts, die den Westfälischen Frieden aushandelten, konnten natürlich nicht ahnen, dass sie das Fundament für ein global anwendbares System legten. So unternahmen sie auch keinen Versuch, das benachbarte Russland einzubeziehen. Russland hatte gerade seinen eigenen Albtraum hinter sich, die sogenannte »Zeit der Wirren« (russ. »Smuta«, eine von politischen Unruhen, Hungersnöten und Interventionen ausländischer Mächte geprägte Periode, 1598–1613; A. d. Ü.), und machte sich nun daran, seine innere Ordnung neu zu festigen. Dabei wurden bestimmte Prinzipien verankert, die in einem ausgeprägten Gegensatz zum Westfälischen Gleichgewicht standen: ein einzelner, absolut regierender Herrscher, eine einheitliche religiöse Orthodoxie und ein Programm territorialer Expansion in alle Himmelsrichtungen. Auch die anderen wichtigen Machtzentren betrachteten den Westfälischen Frieden (sofern sie überhaupt davon erfuhren) als für ihre eigenen Regionen nicht relevant.

Die Idee einer Weltordnung bezog sich damals nur auf den geographischen Raum, der den zeitgenössischen Staatsmännern bekannt war – und dieses Muster wiederholte sich auch in anderen Regionen. Der Hauptgrund ist darin zu sehen, dass der damalige Stand der Technologie

die Steuerung eines einzigen globalen Systems weder beförderte noch überhaupt zuließ. Da es weder Instrumente einer kontinuierlichen Interaktion noch einen Bezugsrahmen gab, durch den sich die Macht einer Region im Vergleich zu einer anderen einschätzen ließ, betrachtete jede Region ihre eigene Ordnung als einzigartig und definierte die anderen Völker als »Barbaren« – die in einer Weise regiert wurden, welche der etablierten Ordnung unverständlich und für ihre Ziele irrelevant erschien, sofern sie nicht sogar als Bedrohung wahrgenommen wurde. Jede Ordnung definierte sich selbst als Mustervorlage für die legitime Organisation der Menschheit und wollte durch ihre Herrschaft über die unmittelbare Umgebung auch zugleich die Welt ordnen.

Am Europa entgegengesetzten Ende der eurasischen Landmasse bildete China das Zentrum seines eigenen, hierarchischen und theoretisch universalen Ordnungskonzepts. Es war ein System, das seit Jahrtausenden funktioniert hatte – es hatte bereits bestanden, als das Römische Weltreich Europa als Einheit beherrschte. Das chinesische Ordnungskonzept gründete nicht auf der souveränen Gleichheit von Staaten, sondern auf der Annahme, dass der Einfluss des Kaisers grenzenlos sei. In diesem Konzept gab es keine Souveränität im europäischen Sinne, weil der Kaiser über alles »unter dem Himmel« herrschte. Er stand an der Spitze einer politischen und kulturellen Hierarchie, einzigartig und universal, und seine Macht strahlte von der »Mitte der Welt«, der Kaiserstadt Peking, auf den ganzen Rest der Menschheit hinaus. Die Bewohner der China umgebenden Menschheit wurden in verschiedenen Abstufungen als Barbaren klassifiziert, je nach dem Grad ihrer Vertrautheit mit der chinesischen Schrift und den kulturellen Institutionen Chinas (eine Kosmographie, die bis in die Moderne hinein überdauerte). Dieser Sichtweise zufolge sollte China die Welt vor allem dadurch ordnen, dass es andere Gesellschaften durch seine großartigen Kulturleistungen und seinen ökonomischen Reichtum in Erstaunen versetzte und sie in Beziehungen einband, durch die das Ziel der »Harmonie unter dem Himmel« verwirklicht würde.

In einem großen Teil der zwischen Europa und China liegenden Gebiete herrschte das andersartige universale Weltordnungskonzept des Islam mit seiner Vision eines einzigen, von Gott sanktionierten Herr-

schaftssystems, das die Welt eint und befriedet. Im 7. Jahrhundert hatte sich der Islam auf einer beispiellosen Welle religiöser Begeisterung und imperialer Expansion über drei Kontinente ausgebreitet (die »Islamische Expansion« bezeichnet die Eroberungspolitik der Araber im 7. und 8. Jahrhundert, A. d. Ü.). Nachdem der Islam die arabische Welt geeint, die Reste des Römischen Imperiums übernommen und das Persische Reich erobert hatte, herrschte er über den Nahen Osten, Nordafrika, große Teile Asiens und sogar Teile Europas. Nach dieser Version einer universalen Ordnung war der Islam dazu bestimmt, sich über das »Gebiet des Krieges« (Dār al-Harb) auszudehnen, wie alle von Ungläubigen bevölkerten Regionen genannt wurden, bis schließlich die ganze Welt zu einem einheitlichen, durch die Botschaft des Propheten Mohammed harmonisierten System verschmolzen werden sollte. Während Europa an seiner Vielstaatenordnung baute, entstand auf erobertem byzantinischem Boden in Anatolien das Osmanische Reich, durch das der Anspruch des Islam auf ein einziges legitimes Herrschaftssystem neu belebt und seine Vorherrschaft über die arabischen Kernlande hinaus über das Mittelmeer, den Balkan und Osteuropa weiter ausgedehnt wurde. Der Islam war sich der Tatsache bewusst, dass in Europa eine neue zwischenstaatliche Ordnung im Entstehen begriffen war; aus islamischer Sicht stellte sie jedoch kein Modell, sondern die Quelle weiterer Zerwürfnisse dar, die zum Zweck der westgewandten osmanischen Expansion ausgenutzt werden konnten. Das wird aus den Worten deutlich, mit denen Sultan Mehmed II. (»der Eroberer«) die italienischen Stadtstaaten schalt, die schon im 15. Jahrhundert eine frühe Form der Multipolarität praktizierten: »Heute aber seid ihr zwanzig Herrschaften und Mächtegruppen in eurem Lande, seid untereinander uneins und euch von Herzen feind.« Doch dürfe es auf der Welt nur ein Reich, einen Glauben und ein Kaisertum geben.¹

Hundertfünfzig Jahre später machte man sich auf der anderen Seite des Atlantiks, in der »Neuen Welt«, daran, die Grundlagen einer andersartigen Weltordnung zu schaffen. Während im Europa des 17. Jahrhunderts politische und religiöse Konflikte tobten, hatten sich puritanische Siedler aufgemacht, um durch ihren »Errand into the Wilderness« Gottes Plan auszuführen und sich damit von den etablierten und in ihren

Augen verdorbenen Herrschaftsstrukturen in Europa zu befreien. In der »Wildnis« wollten sie »eine Stadt auf einem Hügel« erbauen, wie es Gouverneur John Winthrop 1630 in einer Predigt auf einem Schiff ausdrückte, das sich auf der Fahrt zu der Siedlung in Massachusetts befand. Es sollte ein Gemeinwesen werden, das die Welt durch einfache, gerechte Prinzipien inspirieren und ihr als überzeugendes, leuchtendes Beispiel vorangehen würde. In der amerikanischen Sicht einer Weltordnung sollten sich Frieden und Gleichgewicht auf natürliche Weise ergeben und alte Feindschaften überwunden werden – wenn erst einmal anderen Nationen dasselbe prinzipielle Recht eingeräumt wurde, über ihr Herrschaftssystem selbst zu bestimmen, mit dem die Amerikaner ihr System gestalteten. Aufgabe der Außenpolitik war deshalb nicht so sehr die Verfolgung eines spezifisch amerikanischen Interesses als vielmehr die Kultivierung gemeinsamer Grundsätze. Im Laufe der Zeit sollten die Vereinigten Staaten so zum unentbehrlichen Verteidiger der von Europa entworfenen Ordnung werden. Doch während sich die Vereinigten Staaten mit vollem Einsatz diesem Ziel widmeten, zeigte sich eine Ambivalenz – denn die amerikanische Vision beruhte nicht auf der Übernahme des europäischen Systems des Mächtegleichgewichts, sondern der Friede sollte durch die Verbreitung demokratischer Prinzipien geschaffen werden.

Von all diesen Ordnungskonzepten stellen die Prinzipien des Westfälischen Friedens derzeit die einzige allgemein anerkannte Grundlage dessen dar, was als Weltordnung existiert. Das Westfälische System verbreitete sich auf der ganzen Welt als Rahmen für eine auf Nationalstaaten beruhende internationale Ordnung, die viele unterschiedliche Zivilisationen und Regionen umfasst, weil die europäischen Staaten bei ihrer weiteren Expansion diese Blaupause für eine internationale Ordnung mit sich führten. Die Europäer vernachlässigten es allerdings oftmals, das Konzept der Souveränität auch auf ihre Kolonien und die kolonisierten Völker anzuwenden. Doch als diese Völker nun ihrerseits die Unabhängigkeit einforderten, taten sie das unter Berufung auf die Westfälischen Konzepte. Die Prinzipien der nationalen Unabhängigkeit, der staatlichen Souveränität, des Nationalinteresses, der Nichteinmischung erwiesen sich nun als wirksame Argumente gegen die Kolonialherren

selbst, nicht nur während der Unabhängigkeitskämpfe, sondern auch danach, als es darum ging, Schutzansprüche für die neu gebildeten Staaten zu begründen.

Das heutige, nunmehr globale Westfälische System – das wir umgangssprachlich als Weltgemeinschaft bezeichnen – ist darauf gerichtet, den an sich anarchischen Charakter der Welt durch ein umfangreiches Netz internationaler Rechts- und Organisationsstrukturen zu bändigen. Es soll freien Handel und ein stabiles internationales Finanzsystem fördern, allgemein akzeptierte Prinzipien zur Lösung internationaler Streitfragen etablieren und, sollte es doch zu Kriegen kommen, diesen Konflikten Grenzen setzen. Dieses Staatensystem umfasst heute alle Kulturen oder Religionen. Ihre Institutionen stellen einen neutralen Rahmen für die Interaktionen sehr verschiedenartiger Gesellschaften zur Verfügung, und er ist in hohem Maße unabhängig von ihren jeweiligen Werten.

Doch die Westfälischen Prinzipien werden von allen Seiten infrage gestellt, manchmal auch im Namen der Weltordnung selbst. Ein großer Teil Europas steht im Begriff, über das von ihm selbst entworfene Staatensystem hinauszugehen und es durch gemeinschaftliche Souveränität, also durch einen Herrschaftsverband, zu ersetzen. Und obwohl Europa das Konzept des Mächtegleichgewichts erfand, schränkt es ironischerweise das Element der Macht seiner neuen Institutionen bewusst und weitgehend ein. Durch die Verringerung seiner militärischen Kapazitäten verfügt Europa jedoch nur über schwache Möglichkeiten zur Reaktion, wenn universale Normen verletzt werden.

Im Nahen Osten rütteln Dschihadisten auf beiden Seiten der sunnitisch-schiitischen Trennlinie an den Fundamenten mehrerer Gesellschaften. Sie bringen ganze Staaten zum Einsturz, um ihre Vision einer weltweiten Revolution auf der Grundlage ihrer fundamentalistischen Version des Islam zu verwirklichen. Hier ist der Staat selbst gefährdet – wie auch das ganze auf dem Staat basierende regionale System; er wird von Ideologien angegriffen, die seine funktionsbedingten Zwänge als illegitim ablehnen, und von terroristischen Milizen, die in manchen Ländern bereits stärker sind als die bewaffneten Streitkräfte der Regierungen.

Erstaunlicherweise ist Asien in gewisser Hinsicht die erfolgreichste Region, wenn man die Umsetzung des Konzepts der staatlichen Souve-

ränität zum Maßstab nimmt. Doch auch Asien erinnert sich nostalgisch an alternative Ordnungskonzepte, und auch dort brodeln jene Rivalitäten und historischen Ansprüche, die Europas Ordnung vor hundert Jahren zerschmetterten. Fast jedes asiatische Land hält sich für eine »aufstrebende Nation« und reagiert auf abweichende Meinungen mitunter mit offener Konfrontation.

Die Vereinigten Staaten schwanken zwischen zwei Extremen: Einerseits verteidigen sie das Westfälische System, andererseits geißeln sie das Westfälische Prinzip des Mächtegleichgewichts und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten, das sie für unmoralisch und überholt halten. Und manchmal vertreten sie beide Positionen gleichzeitig. Sie beharren weiterhin auf der universalen Gültigkeit ihrer Werte beim Aufbau einer friedlichen Weltordnung und behalten sich das Recht vor, diese Werte global zu verteidigen. Doch nachdem sich die Vereinigten Staaten innerhalb von nur zwei Generationen aus drei Kriegen hatten zurückziehen müssen – von denen jeder einzelne mit idealistischen Aspirationen und breiter öffentlicher Unterstützung begonnen wurde, aber in einem nationalen Trauma endete –, bereitet es nun auch Amerika große Mühe, das Verhältnis zwischen seiner (immer noch gewaltigen) Macht und seinen Prinzipien zu definieren.

Alle wichtigen Machtzentren stützen sich mehr oder weniger auf Prinzipien der Westfälischen Ordnung, aber keines betrachtet sich als natürlicher Verteidiger des Systems. Alle durchlaufen signifikante interne Prozesse des Wandels. Könnten denn Regionen mit derart unterschiedlichen Kulturen, geschichtlichen Erfahrungen und überlieferten Ordnungsvorstellungen jemals die Legitimität eines gemeinsamen Systems verteidigen?

Um derartige Bemühungen zum Erfolg zu führen, ist ein Ansatz erforderlich, der sowohl die Mannigfaltigkeit der menschlichen Natur als auch die tief verwurzelte Sehnsucht des Menschen nach Freiheit respektiert. Eine Ordnung in diesem Sinne muss gepflegt und gehegt werden, und sie kann nicht aufgezwungen werden. Das gilt ganz besonders in einer Zeit, die durch verzögerungsfreie Kommunikation gekennzeichnet und von revolutionärem politischem Wandel geprägt wird. Jedes Weltordnungssystem muss, soll es dauerhaft bestehen, als gerecht empfunden

und akzeptiert werden, nicht nur von den Staatsführern, sondern auch von den Bürgerinnen und Bürgern. Das System muss zwei Wahrheiten widerspiegeln: Ordnung ohne Freiheit, auch wenn sie von momentaner Begeisterung getragen wird, schafft letztlich ihr eigenes Gegenteil. Und Freiheit lässt sich ohne einen friedenssichernden Rahmen nicht gewährleisten oder erhalten. Ordnung und Freiheit, die manchmal als Gegensätze im Erfahrungsspektrum beschrieben werden, sollten stattdessen als interdependent begriffen werden. Können die heutigen Staatslenker über die Dringlichkeit der Alltagsereignisse hinauswachsen, um diese Balance zu erzielen?

Legitimität und Macht

Die Antwort auf diese Frage muss sich mit drei Kategorien des Ordnungsbegriffs befassen. Mit dem Begriff *Weltordnung* wird das Konzept bezeichnet, das in einer Region oder Zivilisation im Hinblick auf die Beschaffenheit gerechter Regeln und die Verteilung der Macht akzeptiert und auf die ganze Welt für anwendbar gehalten wird. *Internationale Ordnung* bezeichnet die praktische Anwendung dieser Konzepte auf einen substanziellen Teil der Welt – groß genug, um das globale Gleichgewicht der Mächte zu beeinflussen. *Regionale Ordnungen* beziehen sich auf dieselben Prinzipien, jedoch begrenzt auf ein bestimmtes geografisches Gebiet.

Jedes dieser Ordnungssysteme gründet sich auf zwei Komponenten: eine Anzahl allgemein akzeptierter Regeln, welche die Grenzen zulässigen Handelns bestimmen, und eine Machtbalance, die Zurückhaltung erzwingt, wenn die Regeln zusammenbrechen. Unerlässlich ist eine politische Einheit, die ein einzelnes Mitglied dieser Ordnung daran hindert, alle anderen zu unterjochen. Ein Konsens bezüglich der Legitimität bestehender Regeln schließt – heute ebenso wenig wie in der Vergangenheit – Wettbewerb oder Konfrontationen keineswegs aus, kann aber dazu beitragen sicherzustellen, dass sie nur auftreten, um die bestehende Ordnung an die Gegebenheiten anzupassen, und nicht, um sie grundsätzlich infrage zu stellen. Das Gleichgewicht der Kräfte an sich kann

nicht den Frieden sichern, aber wenn es überlegt etabliert und angewandt wird, kann es die Reichweite und Häufigkeit fundamentaler Konflikte begrenzen und, sollten sie denn auftreten, die Erfolgchancen einzelner Akteure verringern.

Kein Buch kann sich mit allen historischen Ansätzen einer internationalen Ordnung oder mit allen Staaten befassen, die sich an der Gestaltung der Angelegenheiten dieser Welt beteiligen. Dieses Buch konzentriert sich daher auf jene Regionen, deren Ordnungskonzepte sich am stärksten auf die Evolution der modernen Ära auswirken.

Die Balance zwischen Legitimität und Macht ist außerordentlich komplex; je kleiner das geografische Gebiet ist, in der sie gestaltet wird, und je kohärenter die kulturellen Überzeugungen innerhalb dieses Gebiets sind, desto leichter ist es, einen funktionsfähigen Konsens herauszufiltern. Doch in der modernen Welt besteht der Bedarf einer globalen Weltordnung. Eine Ansammlung von Einheiten, die weder durch ihre Geschichte noch durch ihre Werte miteinander in Beziehung stehen (es sei denn auf eine gewisse Distanz) und die sich im Wesentlichen nur durch die Grenzen ihrer eigenen Fähigkeiten definieren, wird wahrscheinlich eher Konflikte als Ordnung hervorbringen.

Bei meinem ersten Besuch in Beijing 1971 wollte ich nach zwei Jahrzehnten der Feindschaft wieder erste Kontakte knüpfen. Damals merkte ich an, dass China für die amerikanische Delegation ein »Land voller Geheimnisse« sei. Premierminister Zhou Enlai antwortete: »Sie werden entdecken, dass es nicht geheimnisvoll ist. Wenn Sie erst einmal mit dem Land vertraut werden, wird es Ihnen nicht mehr so mysteriös erscheinen.« Es gebe 900 Millionen Chinesen, fügte er hinzu, denen ihr Land vollkommen normal erscheine. Die Suche nach einer Weltordnung in unserer Zeit wird es erforderlich machen, auch die Sichtweisen von Gesellschaften einzubinden, deren Wirklichkeit andersartig und in sich geschlossen ist. Das Mysterium, das enträtselt werden muss, ist allen Völkern gemeinsam, ganz gleich, welche unterschiedlichen und abweichenden historischen Erfahrungen und Werte zu einer gemeinsamen Ordnung geformt werden könnten.

Europa: die pluralistische Internationale Ordnung

Die Einzigartigkeit der europäischen Ordnung

Die Geschichte der meisten Zivilisationen ist geprägt vom Aufstieg und Niedergang großer Reiche. Ordnung ergab sich aus der Stabilität ihrer Herrschaftssysteme, nicht aus einem Gleichgewicht zwischen den Staaten: Stark war diese Ordnung, wenn die zentrale Gewalt in sich geschlossen und gefestigt war; dagegen war sie unter schwachen Herrschern ständig gefährdet. In imperialen Systemen wurden Kriege meist an den Grenzen des Reiches oder als Bürgerkriege geführt. Der Friede wurde durch die Reichweite der imperialen Macht bestimmt.

In China und im Islam dienten politische Kämpfe dem Zweck, die Kontrolle über einen etablierten Ordnungsrahmen zu erringen. Dynastien lösten sich ab, aber jede neue Herrschergruppe rechtfertigte sich damit, ein legitimes, doch nicht mehr voll funktionsfähiges System wiederherstellen zu wollen. In Europa jedoch fand eine solche Entwicklung nicht statt. Nach dem Fall Roms im Jahre 476 wurde der Pluralismus zum bestimmenden Charakteristikum der europäischen Ordnung. Die Idee von Europa deutete sich als geografische Bestimmung an, als ein Ausdruck des Christentums oder der höfischen Gesellschaft, oder aber als Mittelpunkt der Aufklärung einer Gemeinschaft der Gebildeten und der Modernität.² Doch obwohl Europa als eine einzige, einheitliche Zivilisation durchaus denkbar war, bildete sich auf dem Kontinent nie ein einheitliches Herrschaftssystem oder eine klare europäische Identität heraus. In Europa änderten sich nicht nur häufig die Prinzipien, auf die seine diversen Einheiten ihre Herrschaft gründeten, sondern der Konti-

ment experimentierte auch in fast allen Jahrhunderten mit einem neuen Konzept politischer Legitimität oder der internationalen Ordnung.

Auch in anderen Weltregionen fanden Machtkämpfe zwischen den Herrschenden statt, die von der Nachwelt hier als »Zeit der Wirren«, dort als Bürgerkrieg oder »Kriegsherren-Zeitalter« (etwa in China die Zeit der Kriege zwischen den »Nördlichen Militaristen«, A. d. Ü.) bezeichnet wurden – beklagenswerte Zwischenspiele der Uneinigkeit, die aber überwunden worden waren. Europa gedieh durch seine Fragmentierung und akzeptierte seine inneren Trennlinien. Miteinander wettstreitende Dynastien und rivalisierende Nationalitäten wurden nicht als »Chaos« angesehen, das es zu ordnen galt, sondern in der idealisierenden Sicht der europäischen Staatsmänner – manchmal bewusst, manchmal auch unbewusst – als feiner, komplizierter Mechanismus, der sich auf eine Balance zubewegte, welche die Interessen, Integrität und Autonomie aller Völker bewahrte. Seit mehr als einem Jahrtausend wird Ordnung im Mainstream moderner europäischer Staatskunst vom Konzept des Gleichgewichts hergeleitet, und Identität wird geschützt durch den Widerstand gegen eine universale Herrschaft. Nicht dass europäische Monarchen in höherem Maße als die Herrscher in anderen Zivilisationen immun gegen die Ruhmsucht gewesen wären, die zu Eroberungen verleitete, und sie fühlten sich auch nicht dem abstrakten Ideal der Vielfalt besonders stark verpflichtet. Ihnen fehlte ganz einfach die Macht, sich auf Dauer gegenseitig ihren Willen aufzuzwingen. So konnte der Pluralismus im Laufe der Zeit die Wesenszüge eines Modells der Weltordnung annehmen. Deutet das Europa unserer Zeit über diese pluralistische Tendenz hinaus – oder wird sie durch die ständigen internen Streitigkeiten in der Europäischen Union erst recht bestärkt?

Über fünf Jahrhunderte hatte die imperiale Herrschaft Roms ein einheitliches System von Gesetzen, die allgemeine Verteidigung des Reiches und ein außergewöhnliches Zivilisationsniveau ermöglicht. Mit dem Niedergang Roms, der üblicherweise auf das Jahr 476 datiert wird, zerfiel das Imperium. In den von den Historikern so bezeichneten »Dunklen Jahrhunderten« blühte eine nostalgische Sehnsucht nach der verlorenen Universalität auf. Die Vision von Harmonie und Einheit fokussierte sich zunehmend auf die Kirche. Dieser Weltsicht zufolge war das Chris-

tentum eine einzige Gesellschaft, in der zwei sich gegenseitig ergänzende Autoritäten herrschten: die zivilen Herrscher, die »Nachfolger Caesars«, die in der diesseitigen, weltlichen Sphäre die Ordnung aufrechterhielten, und die Kirche, in der die Nachfolger Petri die universalen und absoluten Prinzipien des Seelenheils und der Erlösung hüteten.³ Der Kirchenlehrer Augustinus von Hippo, der seine Schriften in Nordafrika in der Zeit des Zusammenbruchs der römischen Herrschaft verfasste, zog die theologische Schlussfolgerung, dass die weltliche politische Autorität nur in dem Maße legitim sein könne, in dem sie ein gottesfürchtiges Leben und somit die Erlösung des Menschen fördere. »Zwei Dinge sind es«, so schrieb Papst Gelasius I. im Jahre 494 an den byzantinischen Kaiser Anastasius, »durch die grundsätzlich die Welt hier regiert wird: die geheiligte Autorität der Bischöfe und die königliche Gewalt. Bei den Bischöfen liegt umso größeres Gewicht, als sie selbst für die Könige der Menschen vor dem göttlichen Richter Rechenschaft ablegen müssen.«⁴ In diesem Sinne war die reale Weltordnung nicht von dieser Welt.

Dieses klare und allumfassende Weltordnungskonzept musste sich von Anfang an mit einer Anomalie auseinandersetzen: Im nachrömischen Europa übten Dutzende politischer Herrscher Souveränität aus, ohne dass unter ihnen eine klare Hierarchie bestanden hätte. Alle beriefen sich auf ihr Gottesgnadentum, aber ihre Bindung an die Kirche und deren Autorität war zwiespältig. Die Frage der Abgrenzung der kirchlichen Gewalt warf heftige Debatten auf. Die Königreiche wiederum versuchten, eine unabhängige Politik zu betreiben oder sich militärisch in vorteilhafte Positionen zu manövrieren, und dies auf eine Weise, die offensichtlich keinerlei Bezug zu Augustinus' »Gottesstaat« mehr hatte.

Einheitsbestrebungen wurden am Weihnachtstag des Jahres 800 für kurze Zeit Wirklichkeit, als Papst Leo III. den fränkischen König Karl zum *Romanorum Imperator* (Kaiser der Römer, gemeinhin jedoch Römisch-deutscher Kaiser, A. d. Ü.) krönte, den Herrscher über ein Reich, das einen großen Teil des heutigen Frankreich und Deutschland umfasste. Der Papst verlieh ihm auch den theoretischen Herrschaftstitel über die Osthälfte des früheren Römischen Reiches, das damals das Gebiet von Byzanz umfasste. Der Kaiser wiederum erklärte in einem

Schreiben an den Papst: »Unsere Pflicht ist: mit Hilfe der göttlichen Gnade die heilige Kirche Christi überall gegen den Angriff der Heiden und gegen die Verwüstung durch die Ungläubigen mit Waffengewalt nach außen zu verteidigen und im Inneren durch Anerkennung des katholischen Glaubens zu kräftigen.«⁵

Aber Karls Reich erfüllte diese Erwartungen nicht: Tatsächlich begann der Zerfall schon im Augenblick seiner Weihe. Karl, der von Aufgaben in der engeren Heimat bedrängt wurde, unternahm keinen Versuch, über die Gebiete des früheren Oströmischen Reiches zu herrschen, die ihm vom Papst zugesprochen worden waren. Im Westen erzielte er nur geringe Fortschritte bei der Aufgabe, Spanien den maurischen Eroberern wieder zu entreißen. Nach Karls Tod versuchten seine Nachfolger, ihre Position durch die Berufung auf die Tradition zu festigen, indem sie ihre Besitztümer als Heiliges Römisches Reich bezeichneten. Doch durch Bürgerkriege geschwächt, zerfiel Karls Imperium als zusammenhängende politische Einheit weniger als ein Jahrhundert nach seiner Gründung wieder (obwohl die Bezeichnung in sich ständig ändernder territorialer Ausdehnung bis 1806 erhalten blieb).

China hatte seinen eigenen Kaiser; der Islam hatte seinen Kalifen, das anerkannte Oberhaupt der islamischen Gebiete. Und Europa hatte den Heiligen Römischen Kaiser. Aber der Heilige Römische Kaiser operierte auf einer viel schwächeren Basis als die Herrscher in anderen Zivilisationen. Ihm stand keine kaiserliche Bürokratie zur Verfügung. Seine Autorität beruhte auf seiner Stärke in jenen Regionen, die er aufgrund seiner dynastischen Macht regierte, im Grunde also auf seinem familiären Besitz. Seine Position war formell nicht erblich und hing von der Wahl durch ein kleines Kollegium von sieben (später neun) Kurfürsten ab. Die Wahlen waren in der Regel von einer Mischung aus politischem Taktieren, Einschätzungen der religiösen Frömmigkeit und riesigen finanziellen Schmiergeldern geprägt. Theoretisch verdankte der Kaiser seine Macht der Einsetzung durch den Papst, aber aus politischen Erwägungen und logistischen Gründen war es oftmals nicht möglich, diesen Akt formell durchzuführen, sodass er manchmal jahrelang als »Imperator electus« (gewählter Kaiser) herrschen musste. Religion und Staatskunst verschmolzen nie zu einem einheitlichen Konstrukt, sodass Voltaire im

18. Jahrhundert die spaßige Binsenweisheit formulieren konnte, das Heilige Römische Reich sei »weder heilig noch römisch, noch überhaupt ein Reich«. Das Konzept der internationalen Ordnung des mittelalterlichen Europa beruhte auf einem von Fall zu Fall auszutarierenden Arrangement zwischen dem Papst, dem Kaiser und einer Vielzahl feudaler Herrscher. Eine universale Ordnung, die auf der Möglichkeit einer einheitlichen Herrschaft und eines einheitlichen Systems von Prinzipien beruhte, die diese Herrschaft legitimierten, wurde damit jede Praktikabilität entzogen.

Zu voller Blüte kam das mittelalterliche Weltordnungskonzept kurzfristig im 16. Jahrhundert, als der Habsburgerprinz Karl (1500–1558) an die Macht kam. Doch seine Herrschaft leitete auch zugleich ihren unwiderrufflichen Verfall ein. Der strenggläubige, aus Flandern stammende Prinz war zum Herrscher geboren; von seiner weithin bekannten Vorliebe für kräftig gewürzte Speisen abgesehen, galt er allgemein als frei von allen Lastern und immun gegen jede Art von Ablenkung. Er erbte die Krone der Niederlande schon als Knabe; mit sechzehn bestieg er auch den Thron Spaniens – mit seinem riesigen und sich ständig ausweitenden Kolonialreich in Asien und den Amerikas. Kurz darauf setzte er sich auch bei der Wahl des Heiligen Römischen Kaisers durch, womit er 1519 formal zum Nachfolger Karls des Großen erklärt wurde. Die Zusammenführung all dieser Titel in einer Person bedeutete, dass die mittelalterliche Vision nun offenbar doch noch in Erfüllung zu gehen schien. Ein einziger, frommer Kaiser herrschte über ein Gebiet, das ungefähr das heutige Österreich, Deutschland, Norditalien, die Tschechische sowie die Slowakische Republik, Ungarn, das östliche Frankreich, Belgien, die Niederlande, Spanien und einen großen Teil Amerikas umfasste. (Diese gewaltige Agglomeration politischer Macht wurde fast vollständig durch strategische Eheschließungen erreicht und war der Anlass für die berühmte Losung der Habsburger: »Bella gerant alii; tu felix Austria nibe!« – »Kriege mögen andere führen; Du, glückliches Österreich, heirate!«) Spanische Entdecker und Konquistadoren – Magellan und Cortés setzten unter der Schirmherrschaft Karls V. die Segel – machten sich daran, auf dem amerikanischen Kontinent alte Reiche zu zerstören und die Sakramente zusammen mit der europäischen politischen Macht in und

durch die Neue Welt zu tragen. Karls Heere und Flotten mussten das Christentum gegen eine neue Welle von Invasionen verteidigen, die von den osmanischen Türken und ihren Statthaltern in Südosteuropa und Nordafrika ausgingen. Karl befahl persönlich einen Gegenangriff in Tunesien, mit einer Flotte, die mit dem in der Neuen Welt erbeuteten Gold finanziert worden war. So berauschend waren diese Entwicklungen, dass Karl schon zu Lebzeiten als »größter Kaiser seit der Teilung des Reiches im Jahre 843« gepriesen wurde, als Herrscher, dem es bestimmt sei, die Welt wieder »einem einzigen Hirten« zuzuführen.⁶

Ganz in der Tradition Karls des Großen schwor Karl bei seiner Krönung, Beschützer und Verteidiger der Heiligen Römischen Kirche sein zu wollen, und die Menge huldigte ihm als »Caesar« und »Imperator«. Papst Clemens bestätigte Karl als weltliche Autorität, die dafür Sorge, dass in der Christenheit Frieden und Ordnung wiederhergestellt würden.⁷

Ein chinesischer oder türkischer Besucher hätte damals in Europa sehr wohl ein vermeintlich vertrautes Herrschaftssystem beobachten können: einen Kontinent, über den eine einzige, mit dem Bewusstsein eines göttlichen Auftrags ausgestattete Dynastie herrschte. Wenn es Karl gelungen wäre, seine Herrschaft im riesigen territorialen Konglomerat der Habsburger zu konsolidieren und eine geordnete Nachfolgeregelung zu schaffen, wäre Europa als dominantes zentrales Herrschaftsgefüge gestaltet worden, vergleichbar mit dem Chinesischen Reich oder dem Islamischen Kalifat.

Aber das geschah nicht, und Karl versuchte es auch gar nicht. Letztlich gab er sich damit zufrieden, Ordnung auf Gleichgewicht zu gründen. Hegemonie mochte sein Erbe gewesen sein, war aber nicht sein Ziel, was er auch bewies, als er seinen weltlichen politischen Rivalen, den französischen König Franz I., in der Schlacht von Pavia 1525 gefangen nahm, aber wieder freiließ – und es damit Frankreich ermöglichte, seine separate und gegensätzliche Außenpolitik mitten in Europa weiterzubetreiben. Der französische König vergalt Karl diese großmütige Geste mit einem bemerkenswerten Schritt, der dem mittelalterlichen Konzept christlicher Staatskunst völlig zuwiderlief: Er schlug dem osmanischen Sultan Süleyman I. eine militärische Zusammenarbeit vor, obwohl der

Sultan in Osteuropa immer weiter vordrang und von Osten her die Macht der Habsburger herausforderte.⁸

Die Universalität der Kirche, die Karl verteidigen wollte, war ein nicht erreichbares Ziel.⁹ Karl erwies sich als unfähig, die neue Lehre des Protestantismus zu unterdrücken, die sich ausgerechnet in den Ländern ausbreitete, die die Hauptbasis seiner Macht bildeten. Sowohl die religiöse als auch die politische Einheit wurden brüchig. Die Aufgabe, die Hoffnungen und Erwartungen einzulösen, die mit seinem Amt verbunden waren, überstieg die Fähigkeiten eines einzelnen Menschen. Ein bedrückendes Porträt von Tizian aus dem Jahre 1548, das in der Alten Pinakothek in München hängt, enthüllt die innere Zerrissenheit einer hochgestellten Persönlichkeit, die weder geistige Erfüllung erreichen kann noch die (aus seiner Sicht letztlich zweitrangigen) Hebel weltlicher hegemonialer Macht voll im Griff hat. Karl entschloss sich, auf seine dynastischen Titel zu verzichten und sein riesiges Imperium aufzuteilen. Darin spiegelt sich genau der Pluralismus wieder, der seine Einheitsbestrebungen zunichte gemacht hatte. Seinem Sohn Philipp vermachte er das Königreich Neapel und Sizilien, dann auch die Krone Spaniens und das Kolonialreich. In einer emotionalen Zeremonie, die 1555 in Brüssel stattfand, blickte er auf seine Zeit als Herrscher zurück und betonte erneut, mit welcher Hingabe er seinen Pflichten nachgekommen sei. Er übertrug Philipp nun auch die Generalstaaten der Niederlande. Im selben Jahr schloss Karl in Deutschland einen bahnbrechenden Vertrag, den Augsburger Reichs- und Religionsfrieden, mit dem den Protestanten im Heiligen Römischen Reich die freie Religionsausübung zugesichert wurde. Indem er die Fürsten mit dem Recht ausstattete, die religiöse Orientierung ihrer Territorien selbst zu bestimmen, gab er die spirituellen Grundlagen des Imperiums auf. Bald darauf legte er den Titel des Heiligen Römischen Kaisers ab und übertrug seinem Bruder Ferdinand nicht nur die Verantwortung für das Reich, sondern bürdete ihm auch den Kampf gegen Aufstände und äußere Herausforderungen auf. Karl zog sich in ein Kloster in einer ländlichen Region Spaniens zurück und führte fortan ein Leben in Abgeschiedenheit. Seine letzten Tage verbrachte er in Gesellschaft seines Beichtvaters und eines italienischen Uhrmachers, dessen Arbeiten die Wände schmückten und dessen Hand-

werk Karl zu erlernen versuchte. Karl starb 1558; in seinem Letzten Willen drückte er sein Bedauern darüber aus, dass die Einheit der christlichen Lehre in seiner Regierungszeit zerbrochen sei, und forderte seinen Sohn zu verdoppelten Anstrengungen bei der Inquisition auf.

Um die Zeit des Todes Karls V. waren bereits revolutionäre Veränderungen in Gang gekommen, durch die sich die regionale Perspektive Europas zu einer globalen erweiterte, während die mittelalterliche politische und religiöse Ordnung zerfiel. Drei Ereignisse brachten die Desintegration des alten Einheitsideals zum Abschluss: Das Zeitalter der Entdecker begann, der Buchdruck wurde erfunden, und die Kirche spaltete sich.

Eine Karte des Universums, wie es von gebildeten Europäern des Mittelalters verstanden wurde, hätte die nördliche und die südliche Hemisphäre in einer Ausdehnung dargestellt, die sich von Indien im Osten bis nach Iberien und den Britischen Inseln im Westen erstreckte, mit Jerusalem im Zentrum.¹⁰ Aus mittelalterlicher Sicht war dies jedoch keine Landkarte für Reisende, sondern stellte eine Bühne dar, auf der nach göttlicher Fügung das Drama der Erlösung des Menschen stattfand. Unter Berufung auf die Bibel glaubte man, dass die Erde aus sechs Siebteilen Land und einem Siebteil Wasser bestünde. Die Grundsätze der Erlösung des Menschen standen ohnehin fest; alle Bemühungen, das Heil zu erlangen, konnten nur innerhalb der dem Christentum bekannten Regionen erfolgen. Es lohnte sich daher nicht, sich über die Ränder der bekannten Zivilisation hinauszuwagen. Im *Inferno*, dem ersten Teil der *Göttlichen Komödie*, beschreibt Dante, wie Odysseus auf der Suche nach Wissen zwischen den Säulen des Herkules (der Felsen von Gibraltar und die ihm gegenüberliegenden Höhenzüge Nordafrikas am westlichen Rand des Mittelmeers) hindurchsegelt und für diese Überschreitung des Göttlichen Plans durch einen Wirbelsturm bestraft wird, in dem sein Schiff untergeht und die gesamte Besatzung umkommt.

Die Moderne kündigte sich an, als wagemutige Gesellschaften durch die Erforschung der Ozeane und dessen, was hinter ihnen lag, nach Ruhm und Reichtum strebten. Im 15. Jahrhundert wagten sich Europa und China fast gleichzeitig hinaus auf die Weltmeere. Chinesische Schiffe, damals die größten und technisch fortschrittlichsten der Welt,

gelangten auf ihren Entdeckungsfahrten nach Südostasien, Indien und an die Ostküste Afrikas. Dort tauschten sie mit den lokalen Würdenträgern Geschenke aus, nahmen sie in das kaiserliche Tributsystem auf und brachten kulturelle und zoologische Kuriositäten nach Hause zurück. Doch nach dem Tod des großen Admirals Zheng He (1433 oder 1435) setzte der chinesische Kaiser den überseeischen Abenteuern ein Ende, und die sogenannte Schatzflotte wurde abgewrackt. China beharrte zwar weiterhin auf der universalen Relevanz seiner eigenen Weltordnungsprinzipien, entschloss sich jedoch, sie fürderhin nur noch im eigenen Land und mit den an China angrenzenden Völkern zu pflegen. Nie wieder unternahm es vergleichbare Expeditionen über die Meere, was für unsere Zeit jedoch nicht mehr gelten muss.

Sechzig Jahre später fuhren auch europäische Mächte hinaus. Sie ließen einen Kontinent hinter sich, auf dem souveräne Machthaber miteinander im Dauerzweist lagen. Dementsprechend sponserte jeder Monarch die Expeditionen zur See vor allem in der Hoffnung, einen Handels- oder strategischen Vorteil gegenüber seinen Rivalen zu erlangen. Portugiesische, holländische und englische Schiffe wagten sich bis nach Indien; spanische und englische Schiffe erkundeten die westliche Hemisphäre. In der Folge wurden die bestehenden Handelsmonopole und politischen Strukturen allmählich verändert. Das war der Beginn einer rund drei Jahrhunderte währenden Epoche, die durch einen überwiegend europäischen Einfluss in der Weltpolitik gekennzeichnet war. Die internationalen Beziehungen, einst ein regionales Unterfangen, wurden nun geografisch global, wobei der Schwerpunkt in Europa lag, wo das Konzept der Weltordnung definiert und über seine Umsetzung entschieden wurde.

Dieser Entwicklung folgte eine Revolution des Denkens über die Beschaffenheit des politischen Universums. Wie sollte man die Bewohner von Regionen verstehen und mit ihnen umgehen, von deren Existenz zuvor niemand eine Ahnung gehabt hatte? Wie passten sie in die mittelalterliche Kosmologie von Reich und Papsttum? Ein Rat von Theologen, den Karl V. 1550–1551 im spanischen Valladolid einberief, kam zu dem Schluss, dass es sich bei den Bewohnern der westlichen Hemisphäre tatsächlich um Menschen mit Seelen handelte – die somit durchaus der Er-

lösung teilhaftig werden konnten. Diese theologische Schlussfolgerung diente natürlich auch zugleich als eine Maxime, durch die sich Eroberung und Bekehrung rechtfertigen ließen. So konnten die Europäer ihren Reichtum mehren und gleichzeitig ihr Gewissen beruhigen. Ihr nunmehr globaler Wettstreit um Kontrolle über die neuen Gebiete veränderte die Beschaffenheit der internationalen Ordnung. Europas Perspektive weitete sich – bis die sukzessiven kolonialisierenden Anstrengungen verschiedener europäischer Staaten den größten Teil des Globus umfassten und die Konzepte der Weltordnung mit dem in Europa weiterhin gepflegten Mächtegleichgewicht verschmolzen.

Das zweite epochale Ereignis war die Erfindung des Buchdrucks mit beweglichen Lettern um die Mitte des 15. Jahrhunderts. Nun war es möglich, Wissen in einem bis dahin unvorstellbaren Ausmaß zu verbreiten. Die mittelalterliche Gesellschaft hatte das Wissen vor allem im menschlichen Gedächtnis gespeichert; religiöse Texte wurden mühsam von Hand abgeschrieben, und Geschichte wurde durch epische Gedichte verstehbar gemacht. Im Zeitalter der Entdeckungen ging es nun darum, die neuen Zivilisationen zu begreifen; der Buchdruck ermöglichte es, die Erkenntnisse zu verbreiten. Die Entdeckung und Erforschung neuer Welten inspirierte auch die Suche nach einer Wiederentdeckung der Alten Welt und ihrer Wahrheiten, mit besonderer Betonung der zentralen Stellung des Individuums. Zunehmend wurde die Vernunft als objektive Kraft der Erkenntnis und Erörterung herangezogen, wodurch die bestehenden Institutionen erschüttert wurden, einschließlich der bis dahin unantastbaren katholischen Kirche.

Die dritte revolutionäre Umwälzung war die protestantische Revolution, die Martin Luther 1517 einleitete, als er (angeblich) seine 95 Thesen an das Portal der Wittenberger Schlosskirche heftete. In einigen Thesen wurde nachdrücklich die direkte Beziehung des Einzelnen zu Gott hervorgehoben. Somit wurde das Gewissen des Individuums, nicht eine auferlegte Orthodoxie, als Schlüssel zum Seelenheil präsentiert. Einige Feudalherrscher ergriffen die Gelegenheit, ihre eigene Macht zu stärken, indem sie den Protestantismus übernahmen; sie zwangen ihn auch ihren Untertanen auf und bereicherten sich an den Besitztümern der Kirche. Beide Seite betrachteten die andere als ketzerisch; die Meinungsverschie-

denheiten verwandelten sich in Kämpfe auf Leben und Tod, als sich die politischen und religiösen Dispute vermischten. Die Barriere, die einheimische und auswärtige Streitigkeiten trennte, brach zusammen, als die Herrscher dazu übergingen, rivalisierende Gruppierungen in den oft blutigen religiösen Kämpfen in benachbarten Ländern zu unterstützen. So zerstörte die Protestantische Reformation das Konzept der Weltordnung, das durch die »zwei Schwerter« Papsttum und Reich aufrechterhalten worden war. Das Christentum spaltete sich und führte Krieg mit sich selbst.

Der Dreißigjährige Krieg: Was ist Legitimität?

Ein Jahrhundert fortgesetzter Kriege begleitete den Aufstieg und die Ausbreitung der protestantischen Kritik an der Vorherrschaft der Kirche: Sowohl die Habsburg-Monarchie als auch das Papsttum wollten den Protestantismus, der ihre Autorität infrage stellte, vernichten, während die Protestanten ihren neuen Glauben zu verteidigen trachteten.

In der Epoche, die von der Nachwelt als Dreißigjähriger Krieg (1618 bis 1648) bezeichnet wurde, erreichten die Unruhen ihren Höhepunkt. Da die Wahl des Nachfolgers des Kaisers bevorstand und der katholische König von Böhmen, der Habsburger Ferdinand, als plausibelster Kandidat erschien, versuchte der protestantische Adel Böhmens, einen »Regimewechsel« herbeizuführen. Der Adel bot die böhmische Krone – und die damit verbundene entscheidende Stimme im Wahlgremium – einem protestantischen deutschen Fürsten an. Nach seiner Wahl wäre das Heilige Römische Reich keine katholische Institution mehr gewesen. Kaiserliche Truppen marschierten ein, um die böhmische Rebellion niederzuschlagen, und nutzten danach die Gelegenheit, um gegen die Protestanten zu wüten. Damit lösten sie einen Krieg aus, durch den Mitteleuropa verwüstet wurde. (Die protestantischen Regionen lagen vor allem im Norden Deutschlands, wozu auch das damals noch relativ unwichtige Preußen zählte; der Süden und Österreich bildeten die katholischen Kernlande.)

Theoretisch waren die aufseiten des Kaisers stehenden katholischen

Herrscher verpflichtet, sich gegen die neue Ketzerei zu verbünden. Doch vor die Entscheidung zwischen spiritueller Einheit und strategischem Vorteil gestellt, entschieden sich viele für Letzteren. Und zu diesen gehörte vor allem Frankreich.

In Zeiten allgemeiner Umwälzungen befindet sich ein Land, das seine inneren Herrschaftsstrukturen zu erhalten vermag, in einer vorteilhaften Position und kann das Chaos in den Nachbarstaaten für seine eigenen außenpolitischen Ziele ausnutzen. Ein Kader hochgebildeter und skrupelloser französischer Minister erkannte die Zeichen der Zeit und handelte entschlossen. Das Königreich Frankreich leitete diesen Prozess dadurch ein, dass es sich eine neue Staatsordnung gab. In feudalen Systemen war die staatliche Autorität personenbezogen; in der Ausübung der Herrschaft spiegelte sich der Wille des Herrschers, doch wurde sie auch durch Traditionen geprägt. Das hatte zur Folge, dass die Ressourcen begrenzt waren, die für nationale oder internationale Aktivitäten zur Verfügung standen. Armand-Jean du Plessis, duc de Richelieu, kurz Kardinal Richelieu genannt, war von 1624 bis 1642 Erster Minister Frankreichs. Und er war auch der erste Staatsmann, der diese Einschränkungen überwand.

Richelieu, ein mit der höfischen Intrige bestens vertrauter Geistlicher, passte hervorragend in die Epoche religiöser Unruhen und zerbröselnder etablierter Strukturen. Als jüngster von drei Söhnen aus dem niedrigen Adel schlug er zunächst eine militärische Laufbahn ein, wechselte dann aber zur Theologie, nachdem sein Bruder unerwartet vom Amt des Bischofs von Luçon, das als familiäres Erbrecht betrachtet wurde, zurückgetreten war. Legenden zufolge soll Richelieu seine theologischen Studien so schnell hinter sich gebracht haben, dass er noch nicht einmal das für ein klerikales Amt vorgeschriebene Mindestalter erreicht hatte. Dieses Hindernis überwand er, indem er nach Rom reiste und dem Papst persönlich ein höheres Alter vorlog. Nachdem er seine Berufung erreicht hatte, stürzte er sich in die Politik am französischen Königshof, wurde zuerst ein enger Berater der Königinmutter Maria de' Medici und später ein enger Vertrauter ihres politischen Rivalen, ihres noch minderjährigen Sohnes König Ludwig XIII. Beide bekundeten ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber Richelieu, doch wurden sie von den internen Konflikten mit Frankreichs protestantischen Hugenotten derart bedrängt, dass

sie sich nicht dazu durchringen konnten, auf dieses politische und administrative Genie zu verzichten. Der junge Kleriker bewies bei der Schlichtung der Streitigkeiten zwischen den Hoheiten so viel Geschick, dass man Rom seine Ernennung zum Kardinal empfahl. Mit dem Kardinalshut wurde Richelieu zum ranghöchsten Mitglied des Staatsrats. Dieses Amt behielt er fast zwei Jahrzehnte lang. Die »Rote Eminenz« (so genannt wegen seiner wallenden roten Kardinalssoutane)¹¹ wurde Erster Minister Frankreichs, die Macht hinter dem Thron, und zum genialen Erfinder eines neuen Konzepts der Staatskunst und Außenpolitik, das auf dem Gleichgewicht der Mächte beruhte.

Während Richelieu die Politik seines Landes führte, veröffentlichte Machiavelli seine Abhandlungen über die Staatskunst.¹² Wir wissen nicht, ob Richelieu Machiavellis Schriften über die Machtpolitik kannte. Auf jeden Fall handelte er im Wesentlichen nach den darin dargelegten Grundsätzen. Richelieu entwickelte einen neuartigen Ansatz für eine internationale Ordnung. Sein Konzept beruhte darauf, dass der Staat eine abstrakte und permanente Einheit sei, die ihre eigene Existenzberechtigung habe. Die Erfordernisse des Staates sollten nicht durch eine Herrscherpersönlichkeit, familiäre Interessen oder die universalen Ansprüche der Religion bestimmt werden. Vielmehr sollte das berechenbaren Prinzipien folgende Nationalinteresse als Leitstern dienen – also das, was später *raison d'état* genannt wurde. Daher sollte der Staat die grundlegende Einheit der internationalen Beziehungen bilden.

Richelieu benutzte den jungen Nationalstaat als Instrument der Hochpolitik. Er zentralisierte die Staatsgewalt in Paris und schuf das Amt der sogenannten Intendanten, professioneller Verwalter, die den Arm der Staatsmacht in alle Teile des Königreiches verlängerten, die Steuern effizienter eintraben und die traditionellen Vorrechte des alten lokalen Adels grundlegend infrage stellten. Königliche Macht wurde auch weiterhin vom König als dem Symbol des souveränen Staates und Ausdruck des nationalen Interesses ausgeübt.

Richelieu sah in den Unruhen in Mitteleuropa nicht etwa einen Aufruf, die Kirche mit Waffengewalt zu verteidigen, sondern eine Chance, die imperiale Vorherrschaft der Habsburger einzudämmen. Obwohl der französische König seit dem 14. Jahrhundert den Titel *Rex Catholicissimi*

mus («Katholische Majestät») führen durfte, hatte sich Frankreich, zuerst unauffällig, dann offen, in Richtung einer Unterstützung der protestantischen Koalition (die aus Schweden, Preußen und den norddeutschen Fürstentümern bestand) bewegt. Dahinter steckte ein kaltes nationalstaatliches Kalkül.

Richelieu sah sich wütenden Protesten ausgesetzt, dass er, ein Kardinal, der universalen und ewigen katholischen Kirche verpflichtet sein müsse. Dies hätte ein Bündnis gegen die rebellischen protestantischen Fürsten in Nord- und Mitteleuropa impliziert. Richelieu konterte die Vorwürfe mit dem Verweis auf seine Pflichten als Minister einer weltlichen, doch gefährdeten und verwundbaren politischen Einheit. Die Erlösung mochte sein persönliches Ziel sein, aber als Staatsmann sei er für eine politische Einheit verantwortlich, die keine ewige Seele habe, welche erlöst werden müsse. »Der Mensch ist unsterblich und findet sein Heil nach dem Tode«, sagte er, »aber der Staat ist vergänglich und findet sein Heil auf der Erde oder gar nicht.«¹³

Die Zersplitterung Mitteleuropas hielt Richelieu für eine politische und militärische Notwendigkeit. Die grundlegende Bedrohung Frankreichs sei eine strategische, keine metaphysische und auch keine religiöse: Ein vereintes Mitteleuropa wäre in der Lage, den Rest des Kontinents zu beherrschen, daher entspreche es den nationalen Interessen Frankreichs, eine Konsolidierung Mitteleuropas zu verhindern. »Würde die (protestantische) Partei vollkommen vernichtet, würde Frankreich die geballte Macht des Hauses Österreich zu ertragen haben.«¹⁴ Frankreich erreichte sein strategisches Ziel, indem es eine Ansammlung kleinerer Staaten in Zentraleuropa unterstützte und Österreich schwächte.

Richelieus Pläne überdauerten auch größere Umwälzungen. Fast zweieinhalb Jahrhunderte lang – vom Aufstieg Richelieus im Jahre 1624 bis zu Bismarcks Proklamation des Deutschen Reiches 1871 – blieb es das Leitprinzip der französischen Außenpolitik, die Teilung Mitteleuropas (das in etwa Deutschland, Österreich und Norditalien umfasste) zu erhalten. Denn so lange dieses Konzept als Wesensmerkmal der europäischen Ordnung diene, blieb Frankreich auf dem Kontinent die beherrschende Macht. Erst als das Konzept zusammenbrach, endete auch Frankreichs dominante Rolle.

Drei Folgerungen ergeben sich aus Richelieus Leben als Politiker. Erstens: Für eine erfolgreiche Außenpolitik ist ein langfristig angelegtes, strategisches Konzept unverzichtbar, das auf einer sorgfältigen Analyse aller relevanten Faktoren gründet. Zweitens: Der Staatsmann muss diese Vision durch die sorgfältige Analyse eines Spektrums mehrdeutiger, oftmals konfligierender Einflüsse herausfiltern und ihnen eine kohärente und zweckmäßige Richtung geben. Er oder sie muss wissen, wohin diese Strategie führen soll und warum. Und drittens muss er am äußeren Rande des Möglichen handeln und die Kluft zwischen den Erfahrungen und den Erwartungen seiner Gesellschaft überbrücken. Da jedoch die ständige Wiederholung des längst Vertrauten zur Stagnation führt, ist dafür ein besonderer Wagemut erforderlich.

Der Westfälische Friede

Der Westfälische Friede gilt heute als bahnbrechendes Ereignis, durch das ein neues Konzept der internationalen Ordnung auf der ganzen Welt verbreitet wurde. Die Abgesandten, die ihn aushandelten, waren jedoch eher auf protokollarische und auf Statusfragen fixiert.

Bis sich die Repräsentanten des Heiligen Römischen Reiches und seiner beiden Hauptgegner, Frankreich und Schweden, endlich darauf verständigten, eine Friedenskonferenz einzuberufen, hatte der Konflikt bereits 23 Jahre lang gewährt. Weitere zwei Kriegsjahre verstrichen, bevor sich die Delegationen tatsächlich trafen. Die dazwischenliegende Zeit nutzten beide Seiten, um ihre Bündnisse zu festigen und ihre interne Anhängerschaft an sich zu binden.

Im Gegensatz zu anderen großen Übereinkommen wie der Schlussakte des Wiener Kongresses von 1814–1815 oder dem Versailler Vertrag von 1919 war der Westfälische Friede nicht das Ergebnis einer einzigen Konferenz. Auch die äußeren Umstände waren anders als bei einer Versammlung von Staatsmännern, die über weitreichende Fragen der Weltordnung diskutierten, hätte erwartet werden können. Vielmehr spiegelte der Friedensschluss die Vielfalt der Beteiligten eines Krieges wider, der von Spanien bis Schweden gewütet hatte, und kam durch eine Serie se-

parater Übereinkünfte zustande, die in zwei westfälischen Städten getroffen worden waren. Die katholischen Mächte mit ihren 178 Abgesandten aus den verschiedenen Ländern, die das Heilige Römische Reich ausmachten, versammelten sich in der katholischen Stadt Münster. Die protestantischen Mächte versammelten sich in der Stadt Osnabrück, in der sowohl Lutheraner als auch Katholiken lebten, knapp 60 Kilometer von Münster entfernt. Die 235 offiziellen Gesandten und ihr Gefolge mussten sich mit armseligen Quartieren bescheiden.¹⁵ Wohl niemand hätte die beiden Städte für geeignet gehalten, ein Großereignis zu beherbergen, und schon gar nicht einen Kongress aller europäischen Mächte. Der Schweizer Gesandte etwa musste »in einer Kammer wohnen, die über der Werkstatt eines Wollwebers lag und nach Wurst und Fischöl stank«, während der bayerischen Abordnung mit ihren 29 Delegierten nur 18 Betten zur Verfügung standen. Da es weder einen offiziellen Vorsitzenden oder Vermittler noch Plenarsitzungen gab, vereinbarten die Repräsentanten ihre Besprechungen ad hoc und reisten durch eine neutrale Zone zwischen den beiden Städten, um ihre jeweiligen Positionen zu koordinieren; manchmal trafen sie sich auch informell in Ortschaften irgendwo in der Mitte. Einige größere Mächte richteten stationäre Repräsentanzen in den beiden Städten ein. Unbeschadet der Friedensverhandlungen gingen die Kämpfe in weiten Teilen Europas weiter, wobei sich die militärischen Siege oder Niederlagen auch auf den Verlauf der Verhandlungen auswirkten.

Die meisten Repräsentanten waren mit sehr pragmatischen Instruktionen angereist, die sich auf strategische Interessen bezogen. In fast identischen, hochgestochenen Phrasen beschrieben sie, wie der »Friede für die Christenheit« gesichert werden könne.¹⁶ Im Grunde war jedoch schon zu viel Blut vergossen worden, um auch nur daran zu denken, man könne dieses Ziel durch spirituelle oder politische Einheit erreichen. Inzwischen galt es als selbstverständlich, dass der Friede, wenn überhaupt, nur zustande gebracht werden konnte, wenn die bestehenden Rivalitäten fein austariert wurden.

Der Westfälische Friede, der aus dieser verzwickten Debatte hervorging, ist wahrscheinlich das am häufigsten zitierte diplomatische Dokument der europäischen Geschichte, obwohl der Friede tatsächlich nicht

als ein einzelner Vertrag existiert, in dem alle Bestimmungen enthalten sind. Und die Delegierten trafen sich auch nicht zu einer letzten Plenarsitzung, um ihn zu verabschieden. Vielmehr ist der Friede in Wirklichkeit die Summe zweier separater, komplementärer Übereinkommen, die zu verschiedenen Zeitpunkten in den beiden Städten unterzeichnet wurden. Im Münster'schen Friedensvertrag, geschlossen im Januar 1648, anerkannte Spanien die Unabhängigkeit der Niederlande und beendete damit den Achtzigjährigen Unabhängigkeitskrieg der Niederländer, der inzwischen mit dem Dreißigjährigen Krieg verschmolzen war. Im Oktober 1648 unterzeichneten unterschiedliche Mächtegruppierungen den Vertrag von Osnabrück. In den Verträgen wurden mit teilweise gleichen Formulierungen die wichtigen Grundentscheidungen festgehalten.

In den beiden multilateralen Hauptverträgen proklamierten die Vertragsparteien ihre Absicht: »Es möge ein christlicher allgemeiner und immerwährender Friede (*pax sit christiana, universalis, perpetua*) sowie wahre und aufrichtige Freundschaft herrschen...«, der dem Ruhme Gottes und der Sicherheit des Christentums dienen solle.¹⁷ Die operativen Bestimmungen unterschieden sich nicht substantiell von anderen Dokumenten jener Zeit. Doch die Mechanismen, durch die die vereinbarten Maßnahmen erreicht werden sollten, waren beispiellos. Der Krieg hatte sämtliche Ansprüche auf Universalität oder konfessionelle Solidarität zerschlagen. Er hatte als Kampf der Katholiken gegen die Protestanten begonnen, wurde aber vor allem nach Frankreichs Kriegseintritt gegen das Heilige Römische Reich zu einem heillosen Getümmel sich ständig verändernder und konfliktbeladener Bündnisse. Ähnlich wie im Flächenbrand des Nahen Ostens in unserer Zeit berief man sich auf konfessionelle Orientierungen, um Solidarität und Motivation für den Kampf zu erzeugen, die dann aber ebenso häufig wieder verworfen, von aufeinanderprallenden geopolitischen Interessen übertrumpft oder einfach übersteigertem persönlichem Ehrgeiz geopfert wurden. Jede Partei hatte zu irgendeinem Zeitpunkt während dieses langen Krieges ihre »natürlichen« Verbündeten im Stich gelassen, und keine gab sich bei der Unterzeichnung der Illusion hin, dass die Verträge etwas anderem dienten als der Beförderung ihrer jeweils eigenen Interessen und ihres Prestiges.

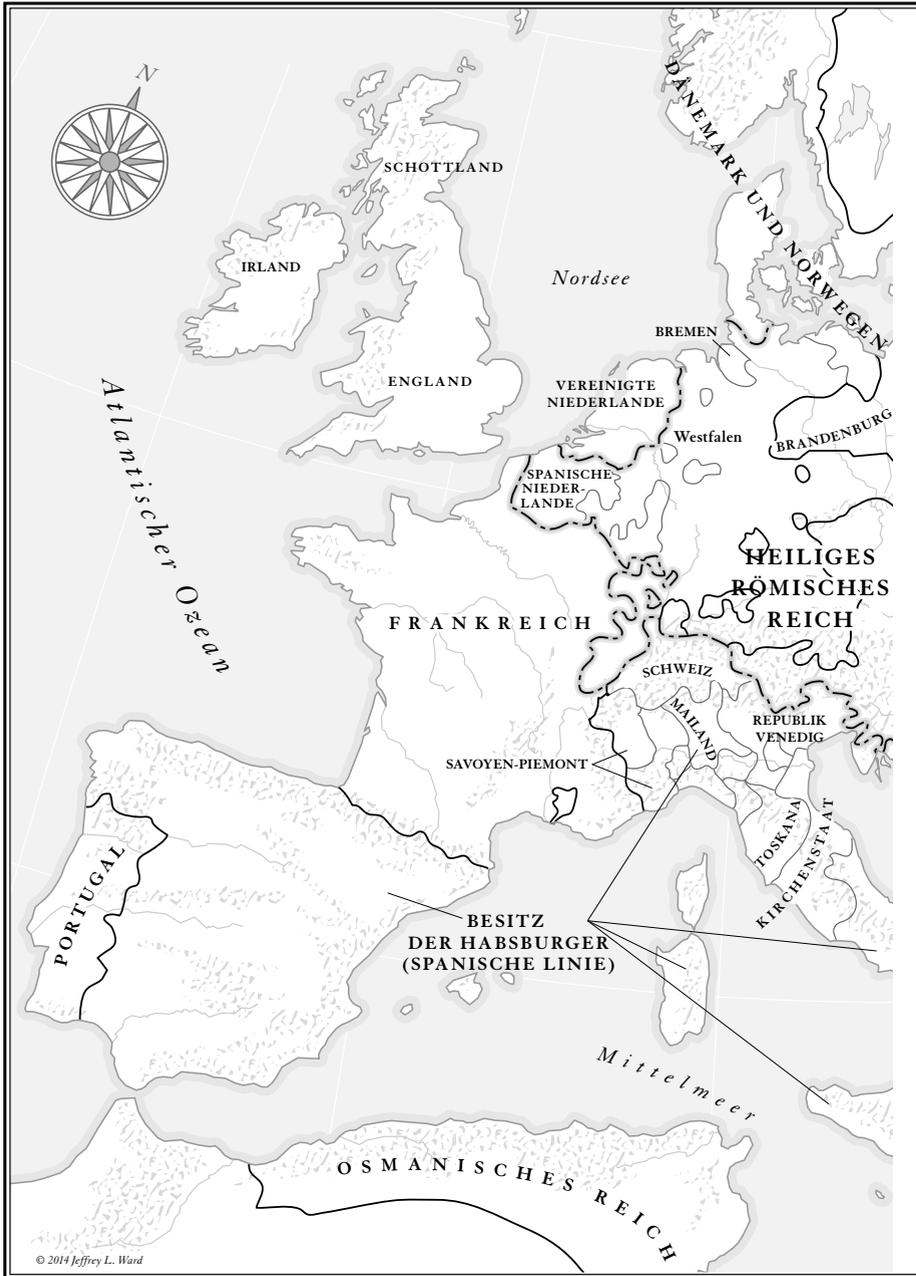
So paradox es auch klingt: Dieser Zynismus, verbunden mit der allgemeinen Erschöpfung, ermöglichte es, die praktischen Werkzeuge zur Beendigung eines furchtbaren Krieges in allgemeine Konzepte für eine neue Weltordnung umzuformen.¹⁸ Weil sich Dutzende kampferfahrener Beteiligten trafen, um sich ihre hart errungenen Gewinne zu sichern, wurden die alten Formen hierarchisch begründeter Unterwürfigkeit still und leise ausgemustert. Stattdessen wurde nun die inhärente Gleichheit zwischen souveränen Staaten anerkannt, unbeschadet ihrer Macht oder ihrer inneren Ordnung. Neu aufgetretenen Mächten, wie Schweden oder den Niederlanden, wurde dieselbe protokollarische Behandlung zugesichert wie etablierten Großmächten wie Frankreich oder Österreich. Alle Könige wurden als »Majestät« angedredet und alle Botschafter als »Exzellenz«. Das neuartige Konzept wurde sogar so weit getrieben, dass die Delegationen in ihrem Beharren auf absoluter Gleichbehandlung absurde Regeln ersannen – etwa solche, die es ihnen erlaubten, die Konferenzsäle durch jeweils eigene Türen zu betreten (weshalb viele neue Türen eingebaut werden mussten) und in genau gleicher Geschwindigkeit zu ihren Sitzplätzen zu gelangen, damit niemandem die Schmach zugemutet wurde, warten zu müssen, bis eine andere Delegation nach eigenem Gutdünken eingetroffen war.

Der Westfälische Friede wurde zu einem Wendepunkt in der Geschichte der Nationen, weil er Elemente einführte, die ebenso unkompliziert wie weitreichend waren. Statt Reich, Dynastie oder religiösem Bekenntnis wurde nun der Staat als Grundbaustein der europäischen Ordnung bestätigt. Das Konzept der staatlichen Souveränität wurde etabliert. Bestätigt wurde auch das Recht jeder Vertragspartei, ihr inneres System und ihre religiöse Orientierung selbst und ohne äußere Einmischung zu bestimmen. Neuartige Bestimmungen stellten sicher, dass auch religiöse Minderheiten ihren Glauben in Frieden und ohne erzwungene Bekehrung ausüben durften.¹⁹ Über die unmittelbaren momentanen Erfordernisse hinaus nahmen die Grundlinien eines Systems der »internationalen Beziehungen« Gestalt an, getrieben vom gemeinsamen Verlangen, ein Wiederaufflammen des totalen Krieges auf dem Kontinent zu verhindern. Der diplomatische Austausch wurde vereinbart, um die Beziehungen zu regeln und die Kunst der Friedenssicherung zu

fördern. Dazu gehörte auch die Einrichtung permanenter Repräsentanzen in den Hauptstädten anderer Staaten (etwas, das bisher nur von den Venezianern praktiziert worden war). Die Vertragsparteien sahen auch künftige Konferenzen und Konsultationen nach dem Westfälischen Modell vor, die als Foren zur Beilegung von Streitigkeiten dienen sollten, bevor sie zu einem Krieg eskalieren konnten. Das Völkerrecht, das während des Krieges von Gelehrtenberatern wie Hugo de Groot (Grotius) entwickelt worden war, wurde als ein erweiterbares Korpus von vereinbarten Grundsätzen angesehen und sollte dazu dienen, die Harmonie unter den Staaten zu pflegen, wobei die Westfälischen Verträge selbst im Mittelpunkt standen.

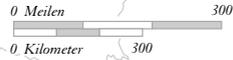
Die Genialität des Systems beruhte darauf, dass seine Bestimmungen auf Verfahrensweisen und nicht auf inhaltliche Fragen gerichtet waren – und das war auch der Grund für seine weltweite Verbreitung. Wenn ein Staat bereit war, diese grundlegenden Erfordernisse zu akzeptieren, würde er als originäres Völkerrechtssubjekt anerkannt werden, würde seine jeweils eigene Kultur, Politik, Religion und inneren Strukturen bewahren können und vom internationalen System gegen Einmischung von außen geschützt werden. Dagegen hatte das Ideal einer imperialen oder religiösen Einheit – die operative Prämisse Europas und der historischen Ordnungen der meisten anderen Regionen – bedeutet, dass theoretisch nur ein einziges Machtzentrum vollständig legitim sein konnte. Das Westfälische Konzept nahm jedoch die Vielfalt zum Ausgangspunkt und band eine Fülle multipler Gesellschaften, von denen jede als Realität akzeptiert wurde, in die gemeinsame Suche nach einer Ordnung ein. Mitte des 20. Jahrhunderts galt dieses internationale System auf allen Kontinenten; es bildet auch weiterhin das Gerüst der internationalen Ordnung, wie sie heute besteht.

Der Westfälische Friede schuf keine speziellen Bündnisstrukturen und auch keine permanente politische Struktur in Europa. Mit dem Ende der universalen Kirche als der ultimativen Quelle der Legitimität und mit der Schwächung des Kaisers des Heiligen Römischen Reiches wurde das Gleichgewicht der Mächte zum Ordnungskonzept Europas – eine Balance, zu der definitionsgemäß ideologische Neutralität und die Fähigkeit zur Anpassung an sich wandelnde Umstände gehörten. Der britische



EUROPA NACH DEM WESTFÄLISCHEN FRIEDEN, 1648

SCHWEDEN UND SEINE BESITZTÜMER



LEGENDE

- Grenze des Heiligen Römischen Reiches
- Grenzen der Großmächte
- Staatsgrenzen

Staatsmann Lord Palmerston beschrieb im 19. Jahrhundert das grundlegende Prinzip wie folgt: »Wir haben keine ewigen Verbündeten, und wir haben keine ewigen Feinde. Unsere Interessen sind ewig und immerwährend, und es ist unsere Pflicht, diese Interessen zu verfolgen.«²⁰ Als man ihn aufforderte, diese Interessen in der Form einer offiziellen »Außenpolitik« deutlicher zu definieren, bekannte der gefeierte Interessenwahrer britischer Macht: »Wenn die Leute mich nach dem fragen ..., was man eine Politik nennt, so lautet die einzige Antwort, dass wir zu tun beabsichtigen, was uns am besten erscheint, bei jedem Anlass, der sich ergibt, wobei wir die Interessen unseres Landes zu unserem Leitprinzip machen.«²¹ (Natürlich funktionierte dieser verblüffend einfache Grundsatz für England wohl auch deshalb, weil seiner herrschenden Elite ein gemeinsames, geradezu intuitives Verständnis dessen anerzogen wurde, was die immerwährenden Interessen des Landes ausmachte.)

Heutzutage werden die Westfälischen Konzepte oftmals als ein System zynischer Machtmanipulationen verunglimpft, das moralischen Ansprüchen gleichgültig gegenüberstehe. Doch die im Westfälischen Frieden etablierte Struktur stellte den ersten Versuch dar, eine internationale Ordnung mit vereinbarten Regeln und Grenzen zu schaffen, die auf einer Vielzahl von Mächten und nicht auf der Vorherrschaft eines bestimmten Landes beruhte. Vorstellungen wie »Staatsräson« und »Nationalinteresse« traten zum ersten Mal in Erscheinung, jedoch nicht im Sinne einer machtpolitischen Anmaßung, sondern sie dienten im Gegenteil dem Versuch, den Gebrauch der Macht vernünftig zu gestalten und Auswüchsen Grenzen zu setzen. Unter dem Banner universaler (und gegensätzlicher) moralischer Ansprüche waren die Heere seit Generationen durch Europa gezogen; Propheten und Eroberer hatten in ihren wahnwitzigen persönlichen, dynastischen, imperialen und religiösen Bestrebungen den totalen Krieg entfesselt. Nun jedoch sollte durch das theoretisch logische und berechenbare Vernetzen von Staatsinteressen das Chaos überwunden werden, das in jeder Ecke des Kontinents ausbrach. Begrenzte Kriege zur Lösung überschaubarer Streitfragen sollten die Ära wettstreitender Universalismen ablösen, die zu Vertreibungen und Zwangsbekehrungen geführt, den totalen Krieg entfesselt und ganze Bevölkerungen ausgerottet hatten.

Im Vergleich zu den Folgen der Religionskriege wurde das Gleichgewicht der Mächte, trotz seiner Vieldeutigkeit, für eine Verbesserung gehalten. Aber wie sollte diese Balance der Macht etabliert werden? Theoretisch beruhte sie auf Realitäten; daher sollte sie jeder Beteiligte auf gleiche Weise wahrnehmen können. Aber die Wahrnehmung einer Gesellschaft wird von ihrer inneren Struktur, ihrer Kultur und Geschichte beeinflusst – und von der übergreifenden Realität, dass die Elemente der Macht, so objektiv sie auch sein mögen, ständig im Fluss sind. Deshalb muss das Mächtegleichgewicht von Zeit zu Zeit neu kalibriert werden. Es erzeugt eben die Kriege, deren Ausmaß es zugleich begrenzt.

Die Funktionsweise des Westfälischen Systems

Durch den Westfälischen Frieden wurde das Papsttum auf seine geistlichen Funktionen beschränkt, und die Doktrin von der Gleichheit der Souveräne setzte sich durch.

Wie musste eine politische Theorie beschaffen sein, mit der sich der Ursprung einer säkularen politischen Ordnung erklären und ihre Funktionen rechtfertigen ließen? Eine solche Theorie legte Thomas Hobbes mit dem *Leviathan* vor, einem Werk, das 1651, drei Jahre nach dem Westfälischen Frieden, veröffentlicht wurde.²² Hobbes stellte sich einen »Naturzustand« in der Vergangenheit vor, in dem es infolge fehlender Autorität zu einem »Krieg aller gegen alle« gekommen sei. Um dieser unerträglichen Unsicherheit zu entkommen, hätten die Menschen ihre Rechte an eine souveräne Macht abgetreten; im Gegenzug habe der Souverän allen, die innerhalb der Grenzen des Staates lebten, Sicherheit garantiert. Das staatliche Machtmonopol des Souveräns sei geschaffen worden, weil es den einzigen Weg darstelle, die ewige Furcht der Menschen vor dem gewaltsamen Tod und dem Krieg zu überwinden.

Der Geltungsbereich dieses Gesellschaftsvertrags, den Hobbes mit seiner Analyse entwarf, erstreckte sich nicht über die staatlichen Grenzen hinaus, denn es existierte kein supranationaler Souverän, der eine Ordnung hätte erzwingen können. Deshalb galt:

Von den Pflichten eines Oberherrn gegen einen anderen erwähne ich nur, dass sie sämtlich in den oben erwähnten Naturgesetzen enthalten sind. Denn Völkerrecht und Naturrecht ist ein und dasselbe. Was vor Errichtung der Staaten jedem Menschen frey stand, eben dazu ist vermöge des Völkerrechts ein jeder Staat berechtigt, und dasjenige Gesetz, welches vor Entstehung des bürgerlichen Rechts dem Menschen vorschrieb, was er zu thun und zu lassen habe, hat nach Errichtung der Staaten durch die Oberherren, welche der Untertan als sein Gewissen betrachten muss, noch immerfort dieselbe Kraft.²³

Jeder Herrscher hätte dieselben Rechte, um für die Sicherheit seines Volkes zu sorgen, genauso, wie alle Menschen dasselbe Recht hätten, für ihre körperliche Unversehrtheit zu sorgen. Die internationale Arena jedoch bleibe im Naturzustand und somit anarchisch, weil kein Weltsoverän zur Verfügung stehe, der sie hätte sicher machen können, und sich in der Praxis auch kein solcher Souverän etablieren lasse. In einer Welt, in der Macht der alles beherrschende Faktor sei, müsse jeder Staat sein eigenes Nationalinteresse über alle anderen stellen. Kardinal Richelieu hätte dem nachdrücklich zugestimmt.

In der Art und Weise, in der die Grundsätze des Westfälischen Friedens anfänglich praktiziert wurden, wurde tatsächlich eine Hobbes'sche Welt verwirklicht. Wie sollte die neue Machtbalance nun kalibriert werden? Hier müssen wir zwischen dem Mächtegleichgewicht als Fakt und dem Mächtegleichgewicht als System unterscheiden. Jede internationale Ordnung, die diesen Namen verdient, muss früher oder später einen Gleichheitszustand erreichen; andernfalls wird sie sich in einem permanenten Kriegszustand befinden. Weil die mittelalterliche Welt unzählige Fürstentümer umfasste, ergab sich tatsächlich häufig eine Art faktischer Machtbalance. Doch erst nach dem Westfälischen Frieden trat die Machtbalance als System in Erscheinung. Das hieß, dass es nunmehr als Kernziel der Außenpolitik angesehen wurde, das Machtgleichgewicht herbeizuführen; es zu stören würde eine Koalition zur Verteidigung des Gleichgewichts auf den Plan rufen.

Der Aufstieg Großbritanniens als große Seemacht im frühen 18. Jahrhundert ermöglichte es, die Fakten des Mächtegleichgewichts in ein Sys-

tem zu überführen. Die Herrschaft über die Meere ermöglichte es Britannien, Zeit und Ausmaß seiner Eingriffe auf dem Kontinent selbst zu bestimmen und als Vermittler des Mächtegleichgewichts aufzutreten, ja sogar als Garant, dass Europa überhaupt ein Mächtegleichgewicht besaß. Solange England seine strategischen Erfordernisse korrekt einschätzte, war es in der Lage, die schwächere Seite auf dem Kontinent gegen die stärkere zu unterstützen. Es konnte verhindern, dass ein einziges Land in Europa die Hegemonie erlangte und somit die Ressourcen des Kontinents mobilisierte, mit denen sich die britische Vorherrschaft zur See angreifen ließe. Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs agierte England tatsächlich als ausgleichende Kraft. Das Land griff mit unterschiedlichen Bündnissen in europäische Kriege ein – jedoch nicht, um seine spezifischen und rein nationalen Ziele zu verfolgen, sondern weil es sein Nationalinteresse darin sah, das Mächtegleichgewicht zu bewahren. Viele dieser Prinzipien treffen auf Amerikas Rolle in der heutigen Welt zu, wie wir später noch darlegen werden.

Tatsächlich wurden nach dem Westfälischen Frieden zwei Machtgleichgewichte in Europa praktiziert: Ein übergreifendes Gleichgewicht, überwacht von England, bewahrte die allgemeine Stabilität. Und ein mitteleuropäisches Gleichgewicht, das im Wesentlichen von Frankreich geprägt wurde, wollte verhindern, dass ein vereintes Deutschland zum mächtigsten Land auf dem Kontinent würde.²⁴ Über zweihundert Jahre lang konnten diese beiden Gleichgewichte verhindern, dass sich Europa selbst in Stücke zerriss, wie es im Dreißigjährigen Krieg geschehen war. Sie verhinderten zwar keine Kriege, begrenzten aber ihre Wirkung, weil das Ziel nicht totale Eroberung, sondern Gleichgewicht war.

Das Mächtegleichgewicht kann auf mindestens zweierlei Weise infrage gestellt werden: erstens, wenn ein großes Land seine Macht so weit steigert, dass es Hegemonie zu erreichen droht. Die zweite Option entsteht, wenn ein bis dahin zweitrangiger Staat den Ehrgeiz entwickelt, in den Rang der wichtigsten Mächte aufzusteigen, und somit eine Reihe von ausgleichenden Anpassungen unter den anderen Mächten auslöst, bis sich ein neues Gleichgewicht einpendelt oder ein allgemeiner Flächenbrand ausbricht. Im 18. Jahrhundert musste das Westfälische System beide Tests bestehen: Zuerst vereitelte es die Versuche des fran-

