

Multipolarität gestalten? Kritische Anmerkungen zur asiatischen und europäischen Debatte und die Notwendigkeit der Stärkung eines "effektiven Multilateralismus"

Umbach, Frank

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Umbach, F. (2006). Multipolarität gestalten? Kritische Anmerkungen zur asiatischen und europäischen Debatte und die Notwendigkeit der Stärkung eines "effektiven Multilateralismus". *KAS-Auslandsinformationen*, 7, 80-101. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-131488>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Multipolarität gestalten?

Nicht nur in Europa debatiert man über die multipolare Weltordnung. Hinterfragt wird etwa das als unipolar und unilateral angesehene Weltbild der USA, denen „imperiale Phantasien“ vorgeworfen werden, zu deren Rolle als *benign hegemon* es indes keine Alternative gibt. Man mag der US-Außenpolitik eine zunehmende Orientierung auf Präemption bzw. Prävention vorwerfen, doch ist auch die Debatte zum Thema Unipolarität versus Unilateralismus und Multipolarität versus Multilateralismus selbst nicht ohne konzeptionelle Mängel. Das Thema ist komplex, gibt es doch alleine in Amerika vier Schulen – die unipolaren Unilateralisten, die multipolaren Unilateralisten, die unipolaren Multilateralisten und die multipolaren Multilateralisten. Keineswegs homogen ist das Bild des etwa von Deutschland favorisierten Multilateralismus auch in Europa, wo man sich fragt, ob Chinas multipolares Weltkonzept nicht temporärer Natur ist und Peking nicht selbst eine Hegemonie in Asien anstreben werde. Die europäisch-asiatischen Beziehungen haben sich vertieft, aber auch die sozioökonomischen und sicherheitspolitischen Herausforderungen sind gewachsen. Europäer, Asiaten und Amerikaner sollten sich um zielgerichtete Diskussionen bemühen. Sie sollten aber auch einen Ausbau ihrer Kooperation, etwa bei den sicherheitspolitischen Dialogforen, anstreben.

Kritische Anmerkungen zur asiatischen und europäischen Debatte und die Notwendigkeit der Stärkung eines „effektiven Multilateralismus“

„Multipolarity was never a unifying vision – it was a necessary evil. Multipolarity is a theory of rivalry, or competing interests, and at its worst, competing values.“

(US-National Security Advisor Condoleezza Rice in der Zeit der ersten Bush-Administration)¹⁾

■ Executive Summary

The debate about whether a multipolar world order is realistic and desirable is becoming increasingly lively. Yet the question whether this debate also promises a stable world order is heard nowhere. Viewed as unipolar, hegemonial, and unilateral, the Bush administration's view of the world which, at least in part, caused the transatlantic conflict triggered by the war in Iraq is much criticized in the US. There is talk about the ‚imperial fantasies‘ of the Washington government as well as about a particular variety of republicanism which presents itself as ‚radical, utopian and imperialistic‘ abroad, but as ‚reactionary and anti-liberal‘ at home.

German foreign policy is guided by the idea of multilateralism. Although there is no general agreement on what multipolarity exactly is, it is generally assumed to mean that there are diverse poles that are equal in their political weight and justification.

From conversations with the Chinese, Europeans and Americans sometimes receive the impression that the terms multipolarity and multilateralism are used misleadingly or even mixed up deliberately. Thus, they talk about a ‚multipolar partnership-oriented

world order‘ or ‚cooperative multipolarity‘ and demand to change ‚all multipolar structures‘. Particularly in the late nineties, there was even some rash talk about the end of traditional military alliances.

Debates that revolve around unilateralism focus on certain tendencies within the foreign policy of the Bush administration. Washington is accused of increasingly concentrating on military pre-emption and/or prevention. While this charge is certainly justified, it similarly applies to European foreign policy. As a matter of fact, the public debate on the issues of unipolarity versus unilateralism and multipolarity versus multilateralism shows conceptual defects. Moreover, it creates logical confusion and operates with insufficiently defined terms.

With regard to the latter, the following should be said first: Multipolarity versus unipolarity refers to the general distribution of power within the global system. On the other hand, unilateralism versus multilateralism primarily refers to the choice of political strategies. Here, a look at history might shed some light on the issue: The very greatest powers did not build their foreign policy on multipolar organization structures but arranged it on a multilateral basis. Since 1945, America’s foreign policy, for example, has been less marked by insistent unilateralism than that of France. This kind of policy, which comes out in the ambivalent role played by Paris within the NATO, may be explained by the relative weakness of the country as well as its endeavour to determine itself the essential aspects of its foreign policy. France needs Germany and the EU, for example, to realize its national interests. This is why France likes to speak of ‚European interests‘ when referring to French interests.

The debate is complex indeed, especially where US foreign policy is concerned. American experts distinguish between unipolar unilateralists, multipolar unilateralists, unipolar multilateralism, and multipolar multilateralism. Every single one of these four schools has its strengths and its weaknesses as well as its own interpretation of US foreign policy. Since 1945, the coexistence of unilateralist impulses and multilateral preferences has been characteristic of the latter. In the early years of the Bush era, American strength still played a central role, a strength not

1) Hier zit.nach Lionel Barber, *Financial Times*, 19.12.2003, S. 11.

solely based on military but also on soft power and the attractiveness of freedom and democracy. The latter especially mutated until US foreign policy was perceived as becoming more and more militaristic within the global framework.

Moreover, the history of the European power concert in the 19th century, for example, shows that multipolarity was even more unstable than post-war bipolarity and today's unipolarity. To balance interests within a multipolar system turns out to be even more difficult than within a bipolar system, since not all powers will accept the status quo permanently.

After the end of the Cold War, US policy was characterized by disengagement in Europe as well as in Asia. Under Clinton, the reform agenda enjoyed higher priority than foreign and security policy. The Asian states were gripped by fear because they were afraid of China's rise. From then on, they started to approach Europe, not only for political but also for economic reasons. When America's interest in East Asia was on the rise again in the mid-nineties, as shown by the redefinition of the American-Japanese security alliance, this, in turn, triggered fears of encirclement in China.

US unilateralism certainly also results from disappointment with the inefficient response of Europe's and Asia's multilateral security organizations to the new security-policy challenges. According to Washington, the enlargement of the NATO, the EU, and the ASEAN has a negative influence on their effective operational capability.

At the same time, ideas about multilateralism differ widely even within the EU. The German debate is biased in favour of a multilateral regime in a way that tends to be rather uncritical. Greater pragmatism has always been typical of the British debate, and British threat analyses were always similar to those in America and France. While France defends multilateralism because it supports the country's desire for independence, its threat analyses, however, come closer to those of Washington than to those of Berlin. The Chinese conceptions of a multipolar world order are often directed against Washington's role in East Asia – indirectly as well as directly. In the West, people ask themselves whether Beijing's perceptions might be only temporary, and whether China might not return

to unipolar strategies once it achieves a hegemonial position in Asia, which would not constitute a positive development for China's neighbours.

Meanwhile, Europe has taken the American criticism of dysfunction seriously and is now struggling for an effective form of multilateralism. In this regard, the fact that the competences of the International Atomic Energy Agency (IAEA) have recently been strengthened – for example by authorizing ad-hoc inspections of suspicious facilities – speaks for itself. However, the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP) will only be able to unfold its positive effect if China and Asia turn to effective multilateralism. Yet there is still a long way to go.

Inter-regional relations between Europe and Asia have deepened throughout the last few years. In this respect, the growing strategic interest among Europeans and Germans is closely linked with an economic and security-policy interest. Conversely, the East Asians' interest in the OSCE and their experience in crisis and conflict management are growing. Against the background of all this, it is of great importance to enhance inter-regional cooperation. For the EU, there are five global security threats that constitute key issues in European-Asian security cooperation, namely international terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, regional conflicts, the collapse of states, and organized crime.

Given these great socio-economic and security-policy challenges, the EU and Asia should strive for purposeful discussions. What is also required is cooperation between Europeans, Asians, and Americans. Neither the EU nor China nor the Muslim world will be able to replace the US in its role as restrained benign hegemon: The alternative to the *pax americana* would be a nightmare.

Europeans as well as Americans are worried that China might support multilateral organizations but subject its support for tactical reasons to global order-policy concepts of strategic multipolarity, the result being more political and economic rivalry and less multilateral cooperation.

By way of conclusion, nine tasks remain: Enhancing strategic partnerships within the EU, expanding security-policy dialogue forums, assuming greater responsibility throughout the world, initiating a global

debate about strengthening effective multilateralism, jointly supporting security-policy concepts, improving the capability of regional and global organizations and regimes, extending regional and multilateral military cooperation, strengthening joint crisis management and, finally, directing foreign policy towards a pragmatic complementarity. These are the tasks that Europeans and Germans should address in their policy towards China and East Asia.

■ Einleitung

Seit 2001 und mehr noch infolge des Irak-Krieges und der transatlantischen Konflikte im Jahr 2003 ist in Asien und Europa eine zunehmende Debatte aufgekommen, ob eine multipolare Weltordnung realistisch und wünschenswert ist. Dabei wird interessanterweise die Frage, ob diese auch eine stabilere Weltordnung verspricht, zumeist nicht gestellt, stattdessen aber oft als gegeben vorausgesetzt. Dies aber widerspricht den historischen Erfahrungen, die Europa selbst im Laufe der letzten Jahrhunderte gemacht hat. Demnach war eine multipolare Weltordnung weitaus instabiler als jene der Bipolarität nach 1945 oder die vermeintlich unipolare Welt nach dem Ende des Kalten Krieges.

In den USA selbst wurden die „radikalen“ Vorstellungen der Bush-Administration über die zukünftige Weltordnung zunehmend kritisiert, da sie nach unangefochtener Vormachtstellung im internationalen System strebe, die mit den Begriffen unipolar, hegemonial und unilateral charakterisiert wurden. Demgegenüber wurde die Politik der Europäer als multipolar, auf Gleichgewicht bedacht und multilateral charakterisiert.²⁾ Unter solchen Vorzeichen gegensätzlicher Visionen der zukünftigen Weltordnung war der transatlantische Konflikt im Zuge des Irak-Konfliktes nicht so sehr eigentliche Ursache, sondern eher Folge derartiger unterschiedlicher Visionen. Einige US-Kritiker gingen sogar so weit, „imperiale Phantasien“ der Bush-Administration zu geißeln und vor einem amerikanischen Imperium zu warnen. Demnach wären nicht nur die islamischen Terroristen, sondern auch die USA ein „Totengräber einer sehr zerbrechlichen internationalen Ordnung“ geworden. Verantwortlich gemacht wird ein Republikanismus, der nicht konservativ, sondern „radikal,

2) Vgl. David P. Calleo, „The Broken West“, in: *Survival*, Herbst 2004, S. 29–38.

utopistisch und imperialistisch im Ausland, reaktionär und antiliberal im Innern“ sei.³⁾

Doch ungeachtet der Konflikte in den transatlantischen Beziehungen infolge der amerikanischen Militärintervention im Irak hat selbst die deutsche Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder – anders als Frankreich – den Begriff der „Multipolarität“ im offiziellen Sprachgebrauch zumeist ebenso bewusst vermieden wie auch jener einer neuen *Achsenbildung* zwischen Paris-Berlin-Moskau-Peking, die als Gegengewicht zur US-Politik auf regionaler und globaler Ebene gedacht wird. Stattdessen orientierte sich die deutsche Außenpolitik seit 2003 zumindest deklaratorisch weiterhin an der Leitidee des „Multilateralismus“.

Auch die internationale Debatte der letzten Jahre hat gezeigt, dass kein wirklicher Konsens besteht, was unter diesem Begriff der Multipolarität zu verstehen ist. Allgemein wird darunter verstanden, dass mehrere politisch gleichgewichtige und vor allem gleichberechtigte politische Pole in der Welt existieren. Unbeantwortet ist damit aber die Frage, wie das Beziehungsgeflecht zwischen diesen Polen aussehen und gestaltet werden soll. In Frankreich und China z.B. scheint der Begriff tendenziell gegen das politische, wirtschaftliche und militärische Übergewicht der USA gerichtet zu sein. Nur sehr wenige chinesische Vertreter, die mit den europäischen Debatten vertraut sind, haben in diesem Kontext kritisch darauf verwiesen, dass selbst französische Vorstellungen einer multipolaren Weltordnung nicht unbedingt mit jenen in China identisch sind. Auch hat dieser Begriff nicht unwesentlich zur politischen Spaltung der EU beigetragen – ein Umstand, den auch Frankreich zusehends während des letzten Jahres realisiert hat.⁴⁾

Nicht selten haben europäische und amerikanische Experten in ihren Gesprächen mit chinesischen Kollegen auch den Eindruck, dass die beiden Begriffe von Multipolarität und Multilateralismus entweder missverständlich verwendet oder zum Teil auch absichtlich verwechselt werden. Diese unterschiedliche Begrifflichkeit setzt sich dann weiter fort, wenn versucht wird, beide Begriffe inhaltlich zu konkretisieren. So ist z.B. von einer „multipolaren und partnerschaftlich orientierten Weltordnung“ oder auch „kooperativen Multipolarität“ ebenso die Rede wie

3) Vgl. Stanley Hoffmann, „Die Gefahren des Imperiums“, in: *Internationale Politik*, Oktober 2004, S. 39–48.

4) Vgl. Zhang Zuqian, „Sino-French Ties Need Lots of Nursing“, in: *Straits Times*, 6 October 2004 (Internet-version).

von der Aufforderung, „alle multipolaren Strukturen“ ändern zu wollen. Was wirklich mit diesen Begriffen inhaltlich gemeint ist, wird entweder bewusst verschleiert oder unbewusst falsch interpretiert und kommentiert. Auch eine Unterscheidung zwischen Multilateralismus als Ordnungsprinzip in den internationalen Beziehungen und Instrument außenpolitischer Verhaltens gegenüber einer außenpolitischen Strategie der Herstellung oder Bewahrung einer multipolaren Weltordnung wird selten analytisch vorgenommen, während die Inflation von Deklarationen von „strategischen Partnerschaften“ zwischen EU, Russland und China als Ausdruck einer neuen „multipolaren Weltordnung“ ebenfalls kaum kritisch hinterfragt wird.

Zudem wurde vermehrt und häufig vorschnell von einem Ende der traditionellen Militärbündnisse und Allianzsysteme gesprochen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Bedeutung derartiger Bündnissysteme im Rahmen der neuen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der USA als auch hinsichtlich der Fähigkeit derartiger Allianzsysteme, auf die neuen Änderungen der Rahmenbedingungen (neue Sicherheits Herausforderungen) adäquat zu reagieren. Dabei wurde seit Ende der neunziger Jahre wiederholt (fälschlicherweise) ein Ende der NATO erwartet oder gar bewusst herbeigeredet.⁵⁾

Gleichsam sind ideologische Debatten um einen *Unilateralismus* zu konstatieren, die auch hier vor allem auf bestimmte Tendenzen in der Außenpolitik der USA unter der Bush-Administration zielen. Zwar sind derartige unilateralistische Tendenzen in der Tat seit Jahren auszumachen, doch übersehen europäische und deutsche Kritiker der USA, dass z.B. derartige unilaterale Tendenzen auch in der europäischen, namentlich in der französischen (Militärintervention in Afrika ohne UN-Mandat) und deutschen Außenpolitik während der letzten Jahre allzu kennzeichnend waren⁶⁾. In ähnlicher Weise richten sich Vorwürfe, dass die USA zunehmend auf militärische Präemption- und Präventivoptionen setzen, und übersehen, dass diese Militäroptionen z.B. auch im französischen Verteidigungsgesetz inzwischen offiziell verankert wurden. Insofern müssen sich europäische Kritiker der US-Außenpolitik den Vorwurf mangelnder Selbstkritik gefallen lassen. So ist zwar

5) Vgl. Bruno Tertrais, „The Changing Nature of Military Alliances“, in: *Washington Quarterly*, Spring 2004, S. 135–150; Dingli Shen, „Can Alliances Combat Contemporary Threats?“, in: *ibid.*, S. 165–179 und Rajan Menon, „The End of Alliances“, in: *World Policy Journal*, Summer 2003, S. 1–20.

6) Vgl. Frank Umbach, „Die asiatisch-pazifische Region und die VR China als zentrale Herausforderungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik“, in: Stephan Böckenförde (Hrsg.), *Chancen der deutsche Außenpolitik. Analysen-Perspektiven-Empfehlungen*, Dresden 2005, S. 177–187.

Kritik an bestimmten Tendenzen der US-Außenpolitik durchaus richtig und wichtig, doch muss dieser Vorwurf auch der eigenen Außenpolitik gemacht werden, wenn nicht die politische Glaubwürdigkeit Europas nachhaltig Unverständnis und Schaden erleiden soll.

Aus all diesen Gründen offenbart die internationale Debatte zu Unipolarität versus Multipolarität sowie Unilateralismus versus Multilateralismus erhebliche konzeptionelle Mängel, logische Konfusion und eine unzureichende Begrifflichkeit. Noch verwirrender wird die Debatte, wenn die Begriffe zu meist einseitig und verkürzt auf die Außenpolitik der USA bzw. Bush-Administration angewandt werden. Daher ist die bisherige Debatte mangelnder politikwissenschaftlicher Begrifflichkeit und offensichtlicher kritischer Plakatierung der US-Außenpolitik auch wenig hilfreich für die Lösung konkreter regionaler und globaler Sicherheitsherausforderungen (unter Berücksichtigung eines *erweiterten* und/oder *umfassenderen Sicherheitsverständnisses*) auf regionaler und globaler Ebene, wie die Analyse im Folgenden deutlich machen soll.

■ Überblick und kritische Anmerkungen zur internationalen Debatte über eine multipolare Weltordnung und die US-Außenpolitik

Hinsichtlich der Begrifflichkeit von Multipolarität versus Unipolarität und Multilateralismus kann zunächst Folgendes definitorisch festgehalten werden:

- Multipolarität vs. Unipolarität verweisen auf die allgemeine Verteilung von Macht (real und perceived) im internationalen System und dabei primär auf die übergeordnete politische Systemebene.
- Demgegenüber verweisen Unilateralismus vs. Multilateralismus primär auf die Wahl von Politikstrategien, auch Instrumenten, welche Staaten bei der Ausrichtung ihrer Politik anwenden, und somit primär auf die politische Strategieebene. Für die deutschen Diskussionen ist jedoch auch kennzeichnend, dass Multilateralismus stärker als in allen anderen Staaten (einschließlich Europas und auch Frankreichs) auch als Organisationsprinzip verstanden wird.⁷⁾

7) Vgl. John Van Oudenaren, „What is ‚Multilateral‘?“, in: *Policy Review*, No. 117, February–March 2003 (<http://www.policyreview.org/feb03/oudenaren.html>); idem, „Unipolar versus Unilateral“, in: *ibid.*, April–May 2004 (<http://www.policyreview.org/apr04/oudenaren.html>) und Joachim Krause, „Multilateralism: Behind European Views“, in: *Washington Quarterly*, Spring 2004, S. 43–59.

In diesem Kontext ist auch ein Blick in die Geschichte zum besseren Verständnis der aktuellen außenpolitischen Debatten nützlich. So zeigt sich in der historischen Perspektive, dass die größten Mächte und stärksten Staaten gerade solche waren, die ihre Außenpolitik nicht etwa auf multipolare Weltordnungsstrukturen aufbauten, sondern ihre Politik eher multilateral ausrichteten. Dies gilt sowohl für die britische Außenpolitik im 19. Jahrhundert als auch für die USA im 20. Jahrhundert nach Ende des Zweiten Weltkrieges 1945. Auch die Konzeption der „hegemonialen Stabilität“ verweist dabei auf den Umstand, dass die jeweilig stärkste Macht das multilaterale System in einer Art favorisiert, welche sowohl den eigenen Interessen langfristig dient als auch der internationalen Ordnung sowie im Interesse der kleineren und schwächeren Staaten ist.

In dieser historischen Perspektive ist ein insistierender Unilateralismus auch nicht so sehr für die amerikanische als für die französische Außenpolitik nach 1945 charakteristisch: Beispiele hierfür finden sich:

- 1957/58 bei der Abwertung des Franc,
- 1963 mit der Verweigerung, den Limited Test Ban Treaty zu unterzeichnen;
- 1966 mit dem Rückzug aus den NATO-Militärstrukturen;
- 1969 mit der Verweigerung der Teilnahme am globalen Nichtverbreitungsvertrag (NPT), der durch eine gemeinsame britisch-amerikanisch-russische Initiative ins Leben gerufen worden war;
- 1973 mit der französischen Nichtbeteiligung bei der Gründung der Internationalen Energieagentur (IEA) von 1973.⁸⁾

8) Vgl. John Van Oudenaren, „Unipolar versus Unilateral“, hier S. 2.

Die Erklärung für diese französische Außenpolitik eines insistierenden Unilateralismus, die sich bis heute vor allem in der höchst ambivalenten Pariser Rolle innerhalb der NATO widerspiegelt, ist primär in ihrer relativen Schwäche und der Entschlossenheit von Paris zu suchen, die Freiheit und Richtungen seiner nationalen Außenpolitik stets selbst zu bestimmen und auf die Politik anderer Staaten vergleichsweise wenig Rücksicht zu nehmen. Insofern dienen multilaterale Regime und Strukturen vor allem der Durchsetzung französischer Interessen, für deren

bloß nationale Verfolgung das Land zu schwach ist. Frankreich braucht daher z.B. Deutschland und die EU zur Durchsetzung der eigenen nationalen Interessen. Wenn Frankreich somit von „europäischen Interessen“ spricht, sind primär „französische Interessen“ gemeint. Gerade hierbei könnte der Kontrast zur deutschen Außenpolitik kaum größer sein, die aus der Katastrophe von 1945 völlig andere Lehren gezogen hat, und multilateralen Strukturen und Politikstrategien einen unabhängigen Wert zubilligt.⁹⁾

Darüber hinaus verkennt die Debatte um Multipolarität und Unilateralismus mit Blick auf die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik, dass diese selbst weitaus differenzierter zu bewerten ist, als es mit dieser oberflächlichen Begrifflichkeit möglich ist. So unterscheiden amerikanische Experten – um die Konfusion auf den ersten Blick noch größer zu machen – zwischen:

- unipolarem Unilateralismus,
- multipolarem Unilateralismus,
- unipolarem Multilateralismus,
- multipolarem Multilateralismus.¹⁰⁾

Jede dieser vier Denkschulen hat ihre eigenen Stärken und Schwächen sowie jeweiligen Innenansichten und Interpretationen der US-Außenpolitik. Doch macht bereits diese Übersicht klar, dass vor einer simplifizierenden Plakatierung der amerikanischen Außenpolitik in Schwarz-Weiß-Bildern zu warnen ist.

Zudem war seit Beginn des Kalten Krieges nach 1945 stets eine Koexistenz von unilateralistischen Impulsen und multilateraler Präferenz kennzeichnend für die amerikanische Außenpolitik – wenn auch mit unterschiedlicher Präferenz im Laufe der Zeit. In der Rhetorik der Bush-Administration spielte in der Tat während der ersten Regierungszeit „amerikanische Stärke“ stets die zentrale Rolle. Doch basiert diese nicht nur auf einer konkurrenzlosen militärischen Stärke, mit der seit September 2002 auch präemptive Militäraktionen zur Selbstverteidigung der USA weltweit gerechtfertigt wurden, sondern stets auch auf die amerikanische *soft power* und damit die weltweite ideologische Anziehungskraft von Freiheit und Demokratie. Letzteres jedoch wurde von der Bush-Administration weitgehend übersehen und schlug sich in entsprechenden Perzeptionen einer zunehmenden militaristischen Außenpolitik der USA welt-

9) Vgl. Josef Joffe, „Germany: The Continuity from Frederick the Great to the Federal Republic“, in: Robert A. Pastor (Ed.), *A Century's Journey. How the Great Powers Shape the World*, New York 1999, S. 91–138.

10) Vgl. John Van Oudenaren, „Unipolar versus Unilateral“, hier S. 2 ff.

Charakterisierung der Debatte – Überblick:

1. *Unipolare Unilateralisten* (wie Robert Kagan, Charles Krauthammer) interpretieren:
 - Unipolarität als andauernde internationale Ordnung,
 - unilaterale Außenpolitik wird aufgrund der Schwäche anderer Staaten (einschl. EU) oder der einseitigen Priorität von US-Interessen als notwendig betrachtet,
 - US-Politik muss unilateralistisch sein, da alle Großmächte stets unilateralistisch Handeln.
2. *Multipolare Unilateralisten* (wie John Mearsheimer/Patrick Buchanan):
 - das System ist multipolar; unipolares Ungleichgewicht wird wieder hergestellt; internationale Normen sind nicht wirklich von Bedeutung,
 - nur multipolare Welt eliminiert geopolitisches Vakuum,
 - unilateralistische Strategie (s.o.).
3. *Unipolarer Multilateralismus* (wie Joseph Nye; John Ikenberry):
 - das internationale System ist primär unipolar, Auswirkungen unilateralistischer Tendenzen in der US-Außenpolitik werden unterschiedlich gesehen,
 - internationale Organisationen grenzen Macht der USA und anderer großer Mächte ein und damit auch Versuchungen von Großmächten („*Arroganz von Macht*“),
 - Grenzen der US-Macht: Irak, militärische Strukturen und bevorstehende Aufgabe der 2-Kriege-Strategie (siehe nächste US-Defense Review Posture); „*Imperial Overstretch*“ (Paul Kennedy).
4. *Multipolarer Multilateralismus* (David Calleo; Charles Kupchan):
 - neues Konzept der großen Mächte notwendig,
 - USA soll eigene nationale Interessen aus langfristigen Gründen den Interessen kleinerer und schwächerer Staaten unterordnen,
 - D.Calleo: EU ist natürlicher Partner einer moderaten US-Außenpolitik, um ein „kooperatives multilaterales System“ aufzubauen.

Quelle: John Van Oudenaren, „Unipolar versus Unilateral“, in: *ibid.*, April–May 2004 (<http://www.policyreview.org/apr04/oudenaren.html>).

weit nieder. Zudem mussten diese Tendenzen der europäischen und asiatischen Wahrnehmung amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 durch die Fokussierung des Pentagons auf Ad-hoc-Koalitionen und Rumsfelds Doktrin des *divide et impera* gegenüber den europäischen und asiatischen Alliierten statt zeitraubender Konsenssuche in den bilateralen und vor allem multilateralen Bündnissystemen wie der NATO zusätzlich gestärkt werden. Die Folge war eine Politik selektiver und temporärer bilateraler Allianzen und damit die Abkehr von einer Ausrichtung der amerikanischen Außenpolitik, die von konservativen amerikanischen Beobachtern als *mindless multilateralism* immer heftiger kritisiert wurde.

Historisch zeigt sich zudem, dass die Multipolarität (man denke an das „europäische Konzert der Mächte“ im 19. Jahrhundert) viel instabiler war als das System der Bipolarität nach 1945 und die Unipolarität heute. So ist traditionell die Ausbalancierung der Interessen in einem multipolaren System auf mittlere und längere Sicht weitaus schwieriger, da nicht alle Mächte den jeweiligen Status quo auf Dauer akzeptieren. Tendenzen von Veränderungen des Status quo haben auch immer zu größerer Instabilität geführt, wie sich gegenwärtig mit dem wirtschaftlichen, politischen und auch militärischen Aufstieg der VR China einmal mehr zeigt, auch wenn dieser von Peking offiziell als „friedlich“ verstanden und deklariert wird. Aufsteigende Mächte verursachen immer Misstrauen bei Nachbarstaaten und provozieren oft Gegenmachtbildungen, wie sich gegenwärtig an der verstärkten militärpolitischen Zusammenarbeit zwischen den USA, Japan, Australien und auch Indien zeigt.

■ **Dysfunktionaler oder effektiver Multilateralismus**

Die Entwicklung der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges 1991 war während der ersten Clinton-Administration eher von einer Disengagement-Politik sowohl in Europa als auch in Asien geprägt. In jener ersten Hälfte der neunziger Jahre war die Reaktion vieler asiatischer Staaten auch von einer Besorgnis über neue Tendenzen der US-Außen- und Sicherheitspoli-

tik in Asien geprägt, die jedoch gänzlich anderer Natur war als jene heute unter der Bush-Administration. Tatsächlich hatte in jenen Jahren die innenpolitische Reformagenda für Präsident Clinton klare Priorität gegenüber der Außen- und Sicherheitspolitik. Auch die USA hofften auf eine Friedensdividende und verringerten ihr politisch-diplomatisches und auch ihr militärisches Engagement in Ostasien. Dies löste zugleich Ängste auf Seiten zahlreicher asiatischer Staaten aus, die nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Aufstieges Chinas die Rolle der USA als *benign hegemon* für die regionale Stabilität als unerlässlich ansahen und auch über ein verringertes wirtschaftliches Engagement der USA besorgt waren.

Daher war es auch kein Zufall, als die asiatischen Staaten sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus politischen Gründen die Annäherung und Verstärkung der interregionalen Beziehungen mit Europa suchten und insbesondere von den europäischen Erfahrungen ihrer Integrations- und Kooperationspolitik sowie der Notwendigkeit des Aufbaus multilateraler, regionaler Organisationen zu profitieren suchten. Mit der Gründung des ASEAN-Regional Forums (ARF) und dem Council for Security Cooperation in Asia-Pacific (CSCAP) wurden ab 1993/94 und mehr noch durch den Prozess der Asia-Europe Meetings (ASEM) ab 1996 das europäisch-asiatische Beziehungsgeflecht erheblich ausgeweitet und vertieft.¹¹⁾

Ab Mitte der neunziger Jahre verstärkte sich jedoch schon wieder das amerikanische Interesse an Ostasien und wurde nicht zuletzt durch sicherheitspolitische Konflikte (nordkoreanische Nuklearkrise ab 1994, Mischief Reef-Konflikt zwischen China und den Philippinen 1995 und durch die chinesischen Militärmanöver im Vorfeld der ersten freien Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Taiwan 1996, der zur Entsendung eines US-Flottenverbandes in die Nähe Taiwans führte) verstärkt. Dies führte auch zur Neudefinierung der amerikanisch-japanischen Sicherheitsallianz ab 1995, die wiederum Einkreisungsängste in China auslöste. Gegen Ende der neunziger Jahre waren schließlich unübersehbar noch in der Clinton-Ära verstärkt unilateralistische Tendenzen zu konstatieren, die sich später unter Bush und vor allem nach den psychologischen Wirkungen der Terroranschläge vom September 2001 und dem erklärten

11) Vgl. Frank Umbach, *Kooperation oder Konflikt in Asien-Pazifik? Chinas Einbindung in regionale Sicherheitsstrukturen und die Auswirkungen für Europa*, München 2002.

Krieg gegen den internationalen Terrorismus erheblich verstärken sollten.

Diese zunehmenden amerikanischen Unilateralismus-Tendenzen waren aber auch Folge der Enttäuschung, dass die multilateralen Sicherheitsorganisationen in Europa (NATO, EU, OSZE) und in Asien (ARF, APEC, Shanghaier Kooperationsorganisation) sowie die multilateralen Regime (insbesondere der NPT) nicht effektiv auf die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen reagierten. Dies galt aus Sicht Washingtons schließlich auch für die Sicherheitspolitik der europäischen und asiatischen Verbündeten, da diese multilateralen Organisationen und Regime nur so stark sind, wie sie von ihren Mitgliedern befähigt werden. Daher sprachen nicht nur amerikanische Kritiker der multilateralen Organisationen und Regime zunehmend von einem „dysfunktionalen Multilateralismus“, so dass Washington mehr denn je sein außenpolitisches Heil in nationalen, zum Teil auch unilateralen außenpolitischen Strategien suchen müsse. Tatsächlich waren Europäer und Asiaten mehr an den multilateralen Prozessstrukturen und Diskussionen als an effektiven Ergebnissen interessiert. Durch die Erweiterungsprozesse von NATO, EU (die von Washington prinzipiell begrüßt und auch aktiv gefördert wurden) oder auch von ASEAN wurde aus Sicht der USA nicht genügend Aufmerksamkeit auf die zukünftige Befähigung zum effektiven Handeln der Organisationen und Regime gelegt. Durch die größere Anzahl der Mitglieder tendieren größere multilaterale Organisationen in der Tat noch mehr als zuvor dazu, allenfalls suboptimale, in Einzelfällen sogar kontraproduktive Ergebnisse zu erzielen. Letzteres hatte sich vor allem bei zahlreichen Verletzungen von Rüstungskontroll- und Abrüstungsregimen seit Beginn der neunziger Jahre gezeigt (Beispiele Iran, Irak, aber auch vor Ende des Kalten Krieges durch die UdSSR), weil keine effektiven Verifikationsmöglichkeiten bestanden.

Auch innerhalb der EU sind bis heute zuweilen höchst unterschiedliche Vorstellungen über Multilateralismus verbreitet.¹²⁾ So ist gerade auch für zahlreiche deutsche Debatten charakteristisch, dass eine tendenziell unkritische Präferenz von multilateralen Regimen besteht, weil ihre Effektivität nicht zwangsläufig im Mittelpunkt des deutschen Interesses an

12) Vgl. Joachim Krause, „Multilateralism“, hier S. 48 ff.

Multilateralismus steht. Häufig erschöpft sich eine solche Politik in einer Diskussionswillig- und auch -fähigkeit, ist aber nicht notwendigerweise an konkreten Resultaten dieser Diskussionswilligkeit interessiert (getreu dem Motto: „wer redet, schießt nicht“). Demgegenüber war das außen- und sicherheitspolitische Interesse – von Expertenzirkeln einmal abgesehen – nicht wirklich an neuen Bedrohungs- und Risikoanalysen orientiert.

Demgegenüber ist für die britische Politik stets ein größerer Pragmatismus kennzeichnend. Im Gegensatz zu Deutschland hatten in den neunziger Jahren die Bedrohungs- und Risikoanalysen eine große Ähnlichkeit mit jenen der USA und Frankreichs. In der außenpolitischen Strategie Londons und der Blair-Regierung bildete die enge Allianz mit den USA stets ein Kontinuum. Kritik an der mangelnden multilateralen Ausrichtung der amerikanischen Außenpolitik der letzten Jahre war nicht opportun, da die USA in Europa und weltweit weiterhin als unerlässliche Führungs- und Garantiemacht angesehen wurden. Dies gilt auch für die multilateralen Regime selbst, da ohne amerikanische Unterstützung die Bedeutung der Regime und Organisationen zumindest fragwürdig ist.

In Frankreich wird zwar der Multilateralismus hochgehalten und eine multipolare Weltordnung mit einer entsprechenden unabhängigen Rolle Frankreichs stets favorisiert. Die Bedrohungs- und Risikoanalysen sind jedoch denjenigen in den USA sehr viel ähnlicher als jenen in Deutschland. Überhaupt ist die französische Verteidigungspolitik aufgrund mangelnder globaler Fähigkeiten auf eine militärpolitische und technologische Kooperation mit den USA angewiesen, auch wenn diese nicht gern offiziell eingestanden wird. Gerade hieraus erklärt sich die erhebliche Ambivalenz der französischen Außen- und Sicherheitspolitik zwischen der Bewahrung eines möglichst großen französischen Handlungsspielraums auf der einen Seite (die zumeist den objektiven wirtschaftlichen, militärischen und auch politischen Realitäten widerspricht) und eines wesentlich größeren Pragmatismus in der Verteidigungspolitik auf der anderen Seite.

Demgegenüber scheinen chinesische Konzeptionen einer multipolaren Weltordnung sehr oft direkt

oder indirekt gegen die amerikanische Rolle in Ostasien und auch global gerichtet zu sein.¹³⁾ Westliche Skeptiker fragen sich in diesem Zusammenhang daher auch, inwieweit diese multipolaren Vorstellungen auf Seiten Chinas nicht lediglich temporärer Natur sind, bis sich ein neues bipolares (China, USA) oder unipolares Zeitalter (China) zugunsten Pekings herausgebildet hat. Darüber hinaus fragen sich viele westliche, aber auch asiatische Experten und Kommentatoren der chinesischen Außen- und Sicherheitspolitik, ob China denn ähnlich wie die USA die Rolle eines *benign hegemon* oder aber doch eine problematischere historisch-tradierte Rolle einnehmen könnte, die von klassischer Über- und (freiwilliger) Unterordnung Asiens unter das „Reich der Mitte“ geprägt wäre. Letzteres wäre aus Sicht vieler Nachbarstaaten Chinas keine positive Entwicklung, auch wenn sie auf historische Vorbilder zurückgreifen kann, jedoch die heutigen politischen Realitäten negieren würde. In diesem Zusammenhang ist der Autor dieser Analyse zumindest langfristig optimistisch, dass sich in den letzten 15 Jahren doch ein erheblicher Lerneffekt auf Seiten der chinesischen Außenpolitik konstatieren lässt – auch wenn diese weiterhin zwischen historisch tradierten Auffassungen und einer neuen globalen Werteordnung im Zeitalter der Globalisierung häufig hin und her springt.

Vor diesem Hintergrund ist nach dem Irak-Konflikt auf Seiten Europas und auch Deutschlands die Erkenntnis gewachsen, dass Europa zum einen die amerikanischen Bedrohungsängste und –perzeptionen ernst nehmen und zum anderen im europäischen Eigeninteresse die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) vorantreiben muss. Die EU kann sich zukünftig nicht mehr allein auf ihre traditionelle *soft power* (wirtschaftliche Anreize und politisch-diplomatischen Einfluss) verlassen, sondern muss diese auch durch eine militärische Komponente ergänzen und gleichzeitig *global* ihr außen- und sicherheitspolitisches Profil stärken. Dies spiegelt sich in der Europäischen Sicherheitsstrategie (EES) und der globalen Nichtbreitungsstrategie vom Dezember 2003 wider.¹⁴⁾

Als Antwort auf die unilateralistischen Tendenzen hat die EU inzwischen die amerikanische Kritik an

- 13) Dies wird zuweilen auch offen eingestanden – vgl. Zhang Zuqian, „Sino-French Ties Need Lots of Nursing“.
- 14) Vgl. European Council, „A Secure Europe in a Better World“, European Council, Brussels, 12 December 2003 (<http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIEN.pdf>) und European Council, „EU-Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction“, adopted on 12 December 2003, Brussels (<http://ue.eu.int/pressData/en/misc/78300.pdf>).

einem „dysfunktionalen Multilateralismus“ sehr viel ernster genommen und ihrerseits Diskussionen um einen „effektiven Multilateralismus“ forciert. Diese Diskussionen haben sich auch in konkreten Vorschlägen zur Stärkung der multilateralen Regime manifestiert. So wurde der Kritik an den unzureichenden Verifikationsmaßnahmen der Internationalen Atomenergieagentur (IAEA) und des NPT durch die Einführung eines Zusatzprotokolls für alle Mitgliedsstaaten begegnet. Diese sieht vor, dass zukünftig die IAEA-Inspektoren Zugang zu allen verdächtigen Einrichtungen erhalten können und ihnen keine Hindernisse zu einer umfassenden Verifikation in den Weg gelegt werden dürfen. Darüber hinaus sind auch Ad-hoc-Inspektionen mit kurzfristigen Anmeldungen möglich. Damit wurde der IAEA ein wesentlich effektiveres Verifikationsregime in die Hände gegeben. Dies belegt auch, dass die Politik der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen nach der Militärintervention der USA im Irak eine wesentlich größere Bedeutung für die GASP der EU und ihrer Mitgliedsstaaten erhalten hat.

Eine derartige GASP der EU wird jedoch nur dann global eine größere positive Wirkung entfalten, wenn auch in China und Asien endlich über einen „effektiven Multilateralismus“ nachhaltiger diskutiert wird. Dies ist bisher jedoch nicht der Fall. Sollten keine größeren Anstrengungen auch auf Seiten Chinas, der ASEAN-Staaten und anderer Regionalländer hinsichtlich der multilateralen Organisationen und Regime erfolgen und z.B. das ARF zukünftig nur ein *talk shop* ohne konkrete effektive positive Wirkung für die sicherheitspolitische Stabilität sein, dann dürfte sich dies nicht nur negativ auf die regionale und globale politische Stabilität auswirken. Es wird dann auch die unilateralistischen Tendenzen in den USA, aber auch die unilateralistischen Fliehkräfte in Europa und selbst in Asien stärken.

■ **Die europäisch-asiatischen Beziehungen im globalen Kontext: Herausforderungen und neue Aufgaben zur Stärkung des regionalen und globalen Multilateralismus**

Seit Mitte der neunziger Jahre haben sich die interregionalen Beziehungen zwischen Europa und Asien

erheblich erweitert und vertieft. Mitte der neunziger Jahre standen noch zunächst die wirtschaftlichen Interessen eindeutig im Vordergrund. Doch im Zuge der Entwicklungen standen zumindest deklaratorisch mehr und mehr Fragen der politischen Beziehungen und der regionalen politischen Stabilität Asiens im Vordergrund der EU-Asienpolitik. Dieses zunehmende langfristige strategische Interesse Deutschlands und der EU an der politischen Stabilität der Region ist untrennbar an die wirtschaftlichen Interessen Europas gekoppelt. Dies hat in den letzten Jahren auf Seiten Deutschlands auch zu konkretisierten Sicherheitsinteressen in Asien geführt. So wäre es noch Ende der neunziger Jahre völlig undenkbar gewesen, dass sogar ein sozialdemokratischer Verteidigungsminister davon spricht, dass die zukünftigen sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands am Hindukusch verteidigt werden. Insofern ist auch das europäische Mitwirken an den multilateralen sicherheitspolitischen Dialogprozessen in Asien (ARF, ASEM, CSCAP, CAEC) kontinuierlich gewachsen. Gleichzeitig bekunden immer mehr ostasiatische Staaten ihr Interesse an der OSZE und ihrem Erfahrungsschatz hinsichtlich eines präventiven Krisen- und Konfliktmanagements. Die EU hat wiederum ihr Interesse bekräftigt, an der Shanghai-Kooperationsorganisation (SCO) und anderen neuen Regionalorganisationen zumindest als Beobachter zukünftig teilzunehmen. In all diesen regionalen Sicherheitsforen spielt der Ausbau der interregionalen Kooperation vor allem bei Fragen der Eindämmung der weltweiten Proliferation von MVW und des internationalen Terrorismus eine herausragende Rolle. Dies deckt sich mit den fünf von der EES aufgelisteten globalen Sicherheitsbedrohungen, die im Mittelpunkt der GASP der EU und ihrer Mitgliedstaaten stehen:

- internationaler Terrorismus,
- Verbreitung von MVW,
- regionale Konflikte,
- Scheitern von Staaten,
- Organisierte Kriminalität.

Diese neuen, zumeist transnationalen Sicherheitsherausforderungen werden in den nächsten Jahren eine wesentlich größere Rolle in den interregionalen Sicherheitskooperationen zwischen Europa und Asien

spielen. Dies gilt sowohl für die multilaterale als auch für die bilaterale Zusammenarbeit. Dabei dürfte auch den nicht-staatlichen Akteuren eine wesentlich größere Aufmerksamkeit zukommen, da diese die anarchistischen Tendenzen in den internationalen Beziehungen erheblich verstärken könnten. Bereits 1997 waren von den 100 größten Wirtschaftseinheiten der Welt mehr als 50 bereits keine Staaten mehr. Die Erodierung staatlicher Macht und Organisationen bis hin zu Tendenzen einer zunehmenden Privatisierung von Sicherheit (man beachte die Delegation von zahlreichen klassischen Sicherheitsaufgaben an private Sicherheitsfirmen wie gegenwärtig im Irak) dürften auch in Asien ein zunehmendes Phänomen werden. Gleichsam werden neue nicht-traditionelle bzw. nicht-militärische Sicherheitsbedrohungen (wie die rapide transnationale Ausbreitung von Krankheiten wie AIDS, SARS, Vogelgrippe und andere Epidemien) eine zunehmende Herausforderung für Asien, Europa und die Welt, die nach neuen Kooperationsformen und Instrumenten eines Krisen- und Konfliktmanagements verlangen.¹⁵⁾ Darüber hinaus werden mehr denn je Fragen hinsichtlich der zukünftigen globalen Energiesicherheit eine zentrale Rolle spielen, da die derzeitige Krise nicht so sehr auf eine Ursache (wie den israelisch-arabischen Konflikt im Jahr 1973), sondern auf ein komplexes Amalgam von Problemen sowohl auf der Nachfrage- (China, Indien, Asien etc.) als auch auf der Angebotsseite zurückzuführen ist. Dabei wird künftig die Frage nach der politischen Stabilität der Exportländer von Rohöl und Erdgas vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Konzentration der verbleibenden fossilen Energieträger auf die politisch instabile Großregion der strategischen Ellipse des Größeren Mittleren Ostens (Greater Middle East) eine sehr viel größere Rolle sowohl für die EU als auch für China und Asien spielen. Verbunden damit ist auch die Frage nach der Sicherheit der internationalen Seewege und maritimen Nadelöhre (*choke points* wie der Straße von Malakka)¹⁶⁾. Daher erwarten zahlreiche Sicherheitsexperten in der asiatisch-pazifischen Region, dass zukünftig weitaus mehr als in der Vergangenheit die Frage der maritimen Sicherheit und Stabilität eine herausragende Rolle auf der globalen Sicherheitsagenda spielen wird.

- 15) Vgl. hierzu auch mit unterschiedlicher Akzentuierung Philippe Errera, „Three Circles of Threat“, in: *Survival*, Spring 2005, S. 71–88; David Albright/Corey Hinderstein, „Unraveling the A.Q. Khan and Future Proliferation Networks“, in: *Washington Quarterly*, Spring 2005, S. 111–128, Cesare Merlini, „Empire, Multipolar World or Global Governance. Take your Pick“, in: *International Spectator* 2/2003, S. 11–25.
- 16) Vgl. Frank Umbach, *Globale Energiesicherheit. Strategische Herausforderungen für die europäische und deutsche Außenpolitik*, München 2003; ders., „Global Energy Supply and Geopolitical Challenges“, in: Francois Godement/Francoise Nicolas/Taizo Yakushiji (Eds.), *Asia and Europe. Cooperating for Energy Security. A Council for Asia-Europe Cooperation (CAEC)-Task Force Report*, Paris 2004, S. 137–168 und ders., „Europäische und deutsche Energieversorgungssicherheit am Scheideweg“, in: *Energie-wirtschaftliche Tagesfragen*, 9/2005, S. 629–639.

■ Zusammenfassung und Perspektiven

Angesichts der gewaltigen sozio-ökonomischen und sicherheitspolitischen Herausforderungen, denen sich die EU und Asien gegenüber sehen, sind statt ideologisch-politischer Scheindebatten zielgerichtete Diskussionen zu konkreten Sicherheitsproblemen und Herausforderungen notwendig. Diese werden nur dann bewältigt werden, wenn Europa, Asien und die USA eng miteinander kooperieren. Hierzu gehört auch die Anpassung und Fortentwicklung bestehender politikwissenschaftlicher Konzeptionen, wie jener der „umfassenden Sicherheit“ (*comprehensive security*).¹⁷⁾ Versuche, die USA aus Ostasien hinauszudrängen oder ihre zukünftige Rolle zugunsten einer rein nationalen Sicherheit erheblich zu marginalisieren, werden zwangsläufig auf den Widerstand anderer asiatischer Staaten und der USA stoßen. Zudem werden weder die EU noch China oder die muslimische Welt auf absehbare Zeit die USA in ihrer Rolle als ein zurückhaltender „gütiger Hegemon“ auf globaler Ebene ersetzen können. Die gegenwärtige Alternative zur weltweiten Pax Americana ist nicht so sehr eine multipolare Utopie, sondern ein neues Zeitalter eines anarchistischen Alptraums in den internationalen Beziehungen.¹⁸⁾

Besorgnis besteht nicht nur in den USA, sondern auch in Europa, dass die chinesische Regierung zwar inzwischen multilaterale Regionalorganisationen und Diskussionsforen unterstützt – dies war Mitte der neunziger Jahre nur mit Vorbehalten möglich –, diese Unterstützung aber weiterhin taktisch an globale ordnungspolitische Konzeptionen einer Multipolarität auf der strategischen Ebene gebunden ist, die wiederum von eher antagonistischen Rivalitäten mit den USA und Japan geprägt sind. Wie das Beispiel des bevorstehenden East Asian Summit deutlich macht, könnten derartige multilaterale Regionalforen zukünftig nicht wie bisher von einem offenen, inklusiven Regionalismus, sondern von einem zunehmend exklusiven Regionalismus geprägt sein. Dieser würde nicht nur die USA, Australien, Neuseeland, Kanada und die EU ausschließen, sondern auch automatisch zu einem chinesischen Übergewicht in Ostasien führen. Dieses wiederum würde aber zwangsläufig Gegenmachtbildungen durch die USA, Japan und In-

17) Vgl. z.B. Yang Wanming, „On the Concept of Comprehensive Security“, in: *International Studies* (hrsg. vom CIIS, Peking), July 2005, S. 1–12.

18) Vgl. auch Niall Ferguson, „A World Without Power“, in: *Foreign Policy*, Juli–August 2004, S. 32–39.

dien provozieren. Die ASEAN-Staaten wären dann gezwungen, zwischen diesen Mächten ihre Kooperations- und Allianzpartner zu suchen – eine Perspektive, die sie mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln vermeiden wollen. Die Folge wäre eine größere politische und wirtschaftliche Rivalität und weniger multilaterale Kooperationen, bzw. die bestehenden multilateralen Regionalorganisationen würden noch ineffektiver werden. In diesem Sinne droht China – trotz einer offiziellen Außenpolitik, die an einem friedlichen Aufstieg Chinas orientiert ist – eine Rolle wie das wilhelminische Deutschland am Ende des 19. Jahrhunderts einzunehmen, als das Deutsche Reich als zu spät gekommene Großmacht den politischen Status quo in Europa und weltweit (einschließlich der Neuaufteilung der Kolonialgebiete) umstürzen wollte. Diese Versuche mussten zwangsläufig in die Katastrophe des Ersten Weltkriegs münden. Erst nach 1945 hatte Deutschland – teilweise weil man auch keine wirkliche Alternative hatte – gelernt, dass die Abtretung von Souveränität und die Einbindung in multilaterale Kooperationsstrukturen (wie EU und NATO) nicht nur das Ergebnis der Siegerdiplomatie des Zweiten Weltkriegs war. Vielmehr hatte Deutschland im langfristigen Eigeninteresse diese Prozesse zunehmend politisch selbst unterstützt. Nur auf dieser Basis war die politische Wiederversöhnung und Freundschaft mit Frankreich und später auch mit Polen möglich.¹⁹⁾

19) Vgl. noch einmal Josef Joffe, „Germany: The Continuity from Frederick the Great to the Federal Republic“.

Für die deutsche und europäische Politik gegenüber China und Ostasien heißt dies konkret

- Ausbau der strategischen Partnerschaften der EU, unter Einschluss Chinas,
- Ausbau der institutionalisierten sicherheitspolitischen Dialogforen wie ARF, CSCAP, ASEM, CAEC etc.,
- Übernahme größerer politischer Verantwortung für die Stabilität in anderen Teilen der Welt, einschließlich einer stärkeren Beteiligung beider Seiten an globalen Peacekeeping-Aufgaben (unter Voraussetzung der Zustimmung der jeweiligen Regionalstaaten) wie in Asien,
- Initiierung einer gemeinsamen interregionalen Debatte über Stärkung eines „effektiven Multilateralismus“,

- Gemeinsame Weiterentwicklung sicherheitspolitischer Konzeptionen zur Stärkung multilateraler Organisationen und Instrumente im Sinne eines „effektiven Multilateralismus“,
- Verbesserung der Handlungsfähigkeit regionaler und globaler Organisationen und Regime – als Voraussetzung der zukünftigen Glaubwürdigkeit einer Politik des Multilateralismus,
- Ausbau auch der bilateralen und multilateralen militärpolitischen Zusammenarbeit (unter zunehmender Einbeziehung der Verteidigungsministerien),
- Stärkung eines gemeinsamen Krisenmanagements bei aktuellen Sicherheitsproblemen wie den Nuklearwaffenambitionen Irans und Nordkoreas sowie schließlich
- Ausrichtung der Außenpolitik auf eine pragmatische Komplementarität statt einseitiger Ausschließlichkeit von unilateralen und multilateralen Strategien und Konzeptionen.