

Manfred Mols **Die US-amerikanische Asienpolitik zwischen Multilateralismus, Bilateralismus und Unilateralismus**

**Das „Interamerikanische System“ von 1889/90, geboren als außenpolitische Strategie eines Hegemon, war die erste Erfahrung der USA mit Allianzen. Spätere Beispiele eines – inzwischen überkommenen – amerikanischen Multilateralismus sind die UN und die NATO; zwei Gebilde, in denen die USA sich nach wie vor als Hausherr fühlen. Als nach dem Ende des spanisch-amerikanischen Krieges von 1898 der nunmehr US-dominierte Pazifik (*our lake*) ein neues amerikanisches Interesse am asiatisch-pazifischen Raum weckte, traf Washington auf ein bestehendes multilaterales Geflecht, in dem es nur einer der Hauptakteure neben Japan und China – heute ergänzt durch die Tigerstaaten, ASEAN und Australien – war. Inzwischen haben die USA akzeptiert, dass ein hegemonial geprägter Multilateralismus im asiatisch-pazifischen Raum nicht funktioniert – zumal nicht angesichts diverser Versuche (APEC, ASEM oder ASEAN Regional Forum), Politik auch ohne Washington zu gestalten. Ihre dennoch wichtige Rolle als *facilitator, broker* und *balancer* werden die USA daher nur beibehalten, wenn sie sich innerhalb des multilateralen Beziehungsgeflechts auf Dauer jeder hegemonialer Attitüde enthalten.**

Der britische *Economist* hat sich in seiner Ausgabe vom 23. Oktober 1999 zu Amerikas Führungsposition in der Welt geäußert. Amerikas weltpolitische Führungsrolle sei unbestreitbar. Zumindest in sicherheitspolitischer Hinsicht könne sie von niemandem infrage gestellt werden. Doch die Welt sei zu chaotisch geworden und berge zu viele Überraschungselemente, um selbst eine Macht wie Amerika auf Verbündete verzichten zu lassen: „America needs to work with allies.“<sup>1)</sup> Auch Amerika komme folglich nicht um die Anstrengung permanenter Kooperation herum, die aus einem Prozess immer wieder aufgegriffener Verhandlungen, fortgesetzter Kommunikation und gegenseitiger Hilfe bestehe.

Dies ist eine in die Feder eines Journalisten geflossene Definition von Multilateralismus, die sicher nicht erschöpfend, aber gar nicht so unbrauchbar ist, zumal die Lehr- und Wörterbücher zu den Internationalen Beziehungen zur hilfreichen Bearbeitung unseres Themas wenig hergeben, weil sie selten historisch gesättigt und damit nur in Ausnahmefällen der konkreten internationalen Lebenswelt verhaftet sind.

Ich möchte mich im folgenden zunächst zu amerikanischen Grunderfahrungen mit dem Phänomen Multilateralismus äußern (I), dann auf die amerikanische Asienpolitik der letzten Jahrzehnte eingehen (II), sodann drittens einen neuen, nicht von Amerika ausgehenden asiatischen Multilateralismus definieren (III) und viertens auf Amerikas in Asien (und anderswo) bleibende Spannung zwischen Multilateralismus, Bilateralismus und auch Unilateralismus hinweisen (IV). Multilateralismus bleibt hier auf Außenpolitik bezo-

gen. Ein allgemeiner, sich auf internationale Kooperation in ihren vielfachen Spielformen beziehender und den Nationalstaat verlassender Multilateralismus gehört nicht in diese Überlegungen, da der Bezugspol Amerika heißt.

### ■ **Drei amerikanische Grunderfahrungen mit dem Multilateralismus**

Ein von Nationalstaaten ausgehender oder von ihnen akzeptierter Multilateralismus ist kein Phänomen unserer Zeit. Eine frühe Form waren und sind Allianzen. Sie sind seit langem bekannt, um allerdings nach Etablierung des modernen Territorialstaates, wie er sich endgültig seit dem Westfälischen Frieden durchsetzte, ein unverzichtbares Element außenpolitischen Verhaltens zu werden. Dies gilt besonders für jene Zeit, die man unter dem Begriff „The Concert of Europe“ zusammenfaßt.<sup>2)</sup> Beispielsweise wäre die Gleichgewichtspolitik Metternichs und die seines britischen Kollegen Castlereagh ohne eine regelmäßig um breitere Abstimmungen bemühte Diplomatie nicht ausgekommen, so wie sich überhaupt im 19. Jahrhundert wesentliche Spielformen des modernen Multilateralismus außenpolitischer Färbung herausbildeten, z.B. Minister- und Botschafterkonferenzen und die Vorläufer der heutigen Besucherdiplomatie.

Eine erste größere und dann prägende amerikanische Grunderfahrung mit einer multilateral angelegten Außenpolitik entsteht im Zusammenhang mit der schrittweisen Herausbildung des Inter-Amerikanischen Systems.<sup>3)</sup> 1889/90 ruft der amerikanische Außenminister James G. Blaine die Vertreter aller lateinamerikanischen Staaten nach Washington zu einer panamerikanischen Konferenz zusammen, auf der man über gemeinsame Fragen (vor allem solche sicherheits- und handelspolitischer Art) und eventuelle Abstimmungsmöglichkeiten nachdenkt. Das äußere Ergebnis ist ein Handelsbüro, die sogenannte International Union of American Republics, mit Sitz in Washington, in dem zunächst schlicht die westliche Hemisphäre betreffende statistische Informationen gesammelt und den Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden. So relativ bescheiden auch der Anfang gewesen sein mag: Aus der ersten Panamerikanischen Konferenz und ihren nachfolgenden Insti-

1) The *Economist*, 23. 10. 1999, 15f.

2) Vgl. Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York u.a. 1994, Kap. 4.

3) Vgl. Norman A. Bailey, *Latin America in World Politics*, New York 1967.

tutionalisierungsschritten entwickelt sich in einem guten halben Jahrhundert ein ganzes Geflecht von Informations-, Kooperations- und Hilfeformen, das man in dieser Zuordnung, die schon bald zur heute noch gebräuchlichen Benennung Inter-Amerikanisches System führten, nirgendwo anders in der Welt kannte: acht formale Konferenzen bis 1945, dazu noch während des Zweiten Weltkrieges mehrere Zusammenkünfte der Außenminister, die Planung eines gesamtamerikanischen Fernstraßennetzes, die Einrichtung von eigenen Ausschüssen bzw. Unterorganisationen für Frauen- und Indianerfragen, Menschenrechte, Arbeitswesen, Landwirtschaft, Geographie etc. Die „Union der Amerikanischen Republiken“, wie man sich seit der vierten Konferenz in Buenos Aires (1910) nannte, bzw. ihr als „Panamerikanische Union“ bezeichnetes Sekretariat „wurde zum Depositario aller Verträge und Konventionen panamerikanischer Konferenzen.“<sup>4)</sup> Aus diesem halb informellen, halb formellen System ist 1947 der Inter-Amerikanische Verteidigungspakt von Río hervorgegangen und 1948 die „Organisation der Amerikanischen Staaten“ (OAS) mit Sitz in Washington, bei der die amerikanischen Republiken durch eigene Botschafter vertreten sind und an deren Spitze ein gewählter Generalsekretär (im Regelfall ein lateinamerikanischer Präsident) steht. Zahlreiche weitere Inter-Amerikanische Organe sind seitdem hinzugekommen. Das wichtigste ist die einflußreiche Inter-Amerikanische Entwicklungsbank, der auch Dritte, z.B. europäische Staaten und Japan, angehören.

Es hat in diesem Inter-Amerikanischen Kontext nie einen ernsthaften Zweifel daran gegeben, wer der Paramount und wer die Klientel waren. Ein nicht unerheblicher Teil der Agenda sind seit vielen Jahrzehnten Fragen der hemisphärischen Sicherheit. Seit den sechziger Jahren ist das Thema Entwicklung hinzugekommen, dem sich immer mehr auch Überlegungen zu einer angemessenen politischen und ökonomischen Ordnung in den Amerikas anschließen. So gut wie durchgehend ging es auf den Inter-Amerikanischen Konferenzen auch um das Problem der Einengung des übermäßigen amerikanischen Einflusses. Im Politikfeld Sicherheit waren Washingtons Erfolge – die sich auf so unterschiedliche Mitteleinsätze stützten wie mehr oder minder sanfter Druck, Dialoge der

4) Werner Zürner, *Politische, wirtschaftliche, militärische Zusammenschlüsse und Pakte der Welt*, Sankt Augustin 13. Aufl. 1987, 29.

Freundschaftswerbung und der Distanznahme, die Instrumentalisierung bilateraler Wirtschaftsbeziehungen, in der Insel-Karibik und in Zentralamerika auch offene militärische und politische Interventionen – am überzeugendsten. Lateinamerika kannte für mehr als ein halbes Jahrhundert einen einzigen Krieg, den Chaco-Krieg zwischen Bolivien und Paraguay der dreißiger Jahre. Wie wichtig gerade den Lateinamerikanern selbst die (sicher manchmal mit Zähneknirschen ertragenen) Befriedungs- und Schlichtungsbemühungen Washingtons waren, geht daraus hervor, dass sie in der Stunde der Genese der Vereinten Nationen an positiven Erfahrungen mit dem Inter-Amerikanischen System festhalten wollten. Der Artikel 54 der UN-Charta (Konfliktregelungen auf der UN-Ebene nur, wenn regionale Versuche scheitern) drückt dies eindringlich aus. Und später wurde den Beteiligten in Washington und immer mehr auch den lateinamerikanischen Eliten klar, dass eine angemessene Wirtschaftsordnung und Entwicklung und letztlich auch der Bestand von Demokratie in einem regionalen Kooperationsverhältnis leichter zu sichern ist als in landesspezifisch singulären Versuchen.

So sehr die Inter-Amerikanische Politik Washingtons als Strategie eines Hegemons entstanden war und so sehr davon ein Stück geblieben ist, war sie selten völlig einseitig. In der sehr wichtigen Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank haben die USA keine Stimmenmehrheit, und ihre einflußreichen Präsidenten sind Latinos. Vor allem: Dass man auf den Inter-Amerikanischen Konferenzen sehr offen die hegemoniale und manchmal imperialistische Politik Washingtons diskutieren konnte, ist in der Weltgeschichte der Hegemonialreiche einmalig. Der Multilateralismus in der westlichen Hemisphäre hätte allerdings nie funktioniert ohne jene Ergänzungen, die man in der amerikanischen Außenpolitik *key country approaches* nennt oder *special relationships*. Brasilien ist immer wieder ein bevorzugter Allianzpartner Washingtons gewesen, in den Folgejahren der bolivianischen Revolution von 1952 interessanterweise als Vorzeigeobjekt des amerikanischen Reformwillens auch Bolivien, seit einigen Jahren Argentinien, Mexiko als unmittelbarer Nachbar ohnehin. Zumindest indirekt sollte aus den Ausführungen deutlich geworden sein, dass das State Department

zwar für das Inter-Amerikanische System die Federführung besaß, an sich aber die gesamte US-amerikanische Regierung an Teilstücken dieses Multilateralismus beteiligt ist. Dies gilt in prominenter Weise für das Weiße Haus, aber natürlich auch für alle mit Wirtschaftsfragen beschäftigten Behörden und für das Pentagon. An all dem hat sich bis zur Stunde nichts geändert.

Die anderen beiden Beispiele des überkommenen amerikanischen Multilateralismus bringe ich wesentlich kürzer, weil sie hierzulande bekannter sind. Es handelt sich um das UN-System und um die NATO.

Bekanntlich ist das UN-System Ausdruck einer von Präsident Woodrow Wilson aufgegriffenen Sicht der Internationalen Beziehungen.<sup>5)</sup> Was immer Briten oder Franzosen oder Sowjets oder Dritte (eben auch die schon erwähnten Lateinamerikaner) zum Vertragswerk der Vereinten Nationen und zu seinen zahlreichen Unterorganisationen und Gremien beigetragen haben, die Vereinigten Staaten werden zu Recht als der maßgebliche Architekt des UN-Systems angesehen. Sie sind nicht der Hausherr – was schon von Anfang an nicht erwartet werden konnte, wenn man sich mit der Sowjetunion oder den Chinesen oder auch den Europäern um einen Tisch setzte, aber sie blieben seit den ersten Lebensjahren der UNO ein in praktisch jeder Hinsicht sehr ins Gewicht fallender Mitgestalter des UN-Geflechtes. Das zeigt sich im Sicherheitsrat, in Entwicklungsfragen (die heute immer mehr in die erste Reihe der UN-Aufgaben gerückt sind), und in einer fast schon ärgerlichen Deutlichkeit im Auftreten der beiden großen Weltfinanzinstitutionen Weltbank und Weltwährungsfonds. Die US-Regierung identifiziert sich mit diesem Multilateralismus, aber sie distanziert sich – fast möchte man sagen: regelmäßig – von ihm, wenn prioritäre amerikanische Interessen gefährdet sind oder zumindest als solche aufscheinen oder perzipiert werden. Es kommt nicht von ungefähr, dass die USA erhebliche Beitragsrückstände bei der UNO haben. Es kommt auch nicht von ungefähr, dass die Vereinigten Staaten aus der UNESCO wieder ausgetreten sind. Im Kosovo-Krieg hat man bekanntlich ein Votum des Sicherheitsrates gar nicht erst abgewartet. Die USA sind nicht in dem Maße der *Paramount* des UN-Systems, wie sie unzweifelhaft eine dominierende

5) Vgl. zum Wilsonianismus und seinen modernen Traditionen Akira Iriye, *The Globalizing of America, 1913-1945*, New York 1993 (Bd. III der Cambridge History of American Foreign Relations). Vgl. auch Robert E. Riggs/ Jack C. Plano, *The United Nations. International Organization and World Politics*, Belmont/ Cal. 1994, bes. 298 ff.

Position in der Westlichen Hemisphäre einnehmen. Aber sie können sich im Falle der Vereinten Nationen in einen Multilateralismus einordnen, dessen Spielregeln sie weitgehend mitdefiniert haben, deren Einlösung sie weiterhin maßgeblich interpretieren und aus dem sie sich notfalls auch wieder zurückziehen können, wenn ihnen übergeordnete Interessen wichtiger erscheinen. Letzteres einfach deshalb, weil sie mächtig genug sind, um sich nicht einfach fremdem Willen unterordnen zu müssen. Dies zu sagen schließt die Feststellung nicht aus, dass der UN-Multilateralismus für die USA von einiger Bedeutung ist, weil ohne ihn die eigene weltpolitische Rolle entweder zumindest viel aufwendiger auszufüllen oder wahrscheinlich ungleich schwächer zu spielen wäre auf Gebieten wie Sicherheit, Währungsfragen und Wirtschaftsordnung, Entwicklung, internationale Migration, allmählich auch Umwelt usw. Transaktionskosten und machtpolitische Durchsetzung sind auch für eine Supermacht wie die USA aufwendig. Multilaterale Mechanismen können dazu beitragen, beides substantiell zu senken. Ein so aufgefasster Multilateralismus wird daher aus der Sicht Washingtons nicht als eine Art Zwangsjacke begriffen. Er ist im Gegenteil immer wieder nützlich. Vital ist er selten. Seine Nützlichkeit wird regelmäßig dann infrage gestellt, wenn Amerikas Führungsrolle Zweifeln ausgesetzt scheint, für die immer noch die Prioritätenfolge der alten No Transfer-Resolution von 1811 gilt: *security, tranquility, and commerce* – dies unbeschadet jener Portion von *Wilsonianism*, die sich in beiden großen amerikanischen Parteien findet.

Zum Multilateralismus der NATO: Dass die USA im nordatlantischen Bündnis die entscheidende Position einnehmen, fast schon die Position nicht nur des Architekten, sondern die des Hausherrn, ist augenscheinlich. Ich wage zu behaupten: Die USA hätten die Ost-West-Auseinandersetzung ohne die NATO weder erfolgreich durchgestanden noch ebenso erfolgreich zu Gunsten des Westens beendet. Hier ist Vitalität eine angebrachte Kategorie. Interessant waren in der Vergangenheit zwei Mechanismen in diesem von den USA eindeutig dominierten Multilateralismus. Wo es zu erheblichen Widerständen aus dem Kreis der Verbündeten kam – ich denke an Frankreich, insbesondere an das Frankreich de Gaulles – hat

Washington lieber auf den Verbündeten ganz oder fast ganz verzichtet, als dass man zu einer ungewünschten Mitbestimmung Dritter bereit gewesen wäre. Der zweite Mechanismus heißt: Die Funktionsfähigkeit der NATO war aus amerikanischer Sicht verbunden mit zwei wesentlichen, wenn auch in ihrem Gewicht schwankenden *special relationships*, der sicherheitspolitischen Beziehung zu Großbritannien und der sicherheitspolitischen Beziehung zu Deutschland. Das muss nicht immer fortgesetzte Verhandlung oder reibungslose Kommunikation oder permanenter Dialog bedeutet haben, aber es hat dies sehr viel mit strategischen Abstimmungen zu tun gehabt. Richard Barnett hat vor etlichen Jahren in einem interessant geschriebenen Buch die These vertreten, Konrad Adenauer und übrigens auf seine Weise der japanische Premier Shigeru Yoshida hätten durch eine geschickt praktizierte „Diplomatie der Schwäche“ der von Amerika in Europa und in Asien verfolgten *Pax Americana* Einschränkungen beigebracht.<sup>6)</sup> An dem grundsätzlichen amerikanischen Willen, über einen dosierten und von Washington zu steuernden Multilateralismus Allianzen aufzubauen und funktionsfähig zu halten, die für die USA selbst wie für den Weltfrieden von absolut konstitutiver Bedeutung waren und sind, ändert dies nichts. Dies gilt auch dann noch, wenn es heute in Europa Absichten gibt, über eine in die Europäische Union einzubringende Westeuropäische Union die sicherheitspolitisch Verantwortlichkeiten neu zu definieren, und wenn auch im Verhältnis zu Japan eine veränderte Partnerschaft ansteht. Weder die Europäer noch die Japaner dürften so töricht sein, Amerika in eine derartige Rückzugsrolle zu drängen, dass diesem Amerika ein sicherheitspolitischer Multilateralismus nicht mehr wünschenswert erschiene, wenn ihm jeder hegemoniale Anreiz genommen würde.

### ■ Amerikanische Asienpolitik

Die letzten Bemerkungen haben uns schon mit Asien konfrontiert. Die Traditionen der amerikanischen Asienpolitik fangen fast unmittelbar nach der amerikanischen Staatsgründung an, und sie festigen sich mit dem fortschreitenden 19. Jahrhundert.<sup>7)</sup> Die doppelte Stoßrichtung hat immer China und seit dem Öffnungsmanöver Commodore Perrys Japan geheißen.

Sie war handelspolitisch angelegt, geostrategisch und missionarisch. Ihr Entfaltungsraum war der Pazifische Ozean, den man schon um die Mitte des 19. Jahrhunderts *our lake* nannte. Mit dem beendeten spanisch-amerikanischen Krieg von 1898 waren die strategischen Stellen des Pazifik fest in amerikanischer Hand. Manila wurde zum Sprungbrett nach Japan und vor allem dem ostasiatischen Festland, also vor allem China. Amerika war endgültig die führende pazifische Macht geworden und zeigte dies auch – handelspolitisch, durch seine Flotte, seine Diplomatie und nach und nach auch durch seine paradigmatisch-zivilisatorische Ausstrahlung.

Diese Diplomatie bekommt schon zu Beginn unseres Jahrhunderts einen begrenzt multilateralen Charakter, auf den in etlichen Details der kanadische Politologe Lawrence T. Woods in einem Buch mit dem Titel *Asia-Pacific Diplomacy*<sup>8)</sup> eingegangen ist. 1907 wurde in Honolulu die Pan-Pacific Union gegründet, aus der u.a. 1925 das Institute of Pacific Relations hervorging. Es ist dies keine Parallele zum Panamerikanismus, sondern der Beginn einer Diplomatie gemischter Initiativen, in die Vertreter der Regierungen in privater Eigenschaft hineingezogen werden und in der die anderen beiden Säulen Wirtschaft und Wissenschaft heißen. Die vor einem knappen Jahrhundert angefangene Form der asiatisch-pazifischen Diplomatie hat sich bis auf den heutigen Tag gehalten: Die Privatinitiative, also die Wirtschaft, die an Pazifik-Fragen interessierte Wissenschaft und Mitglieder der Administrationen in privater Eigenschaft kommen zum Gedankenaustausch und zum Zwecke der Schaffung eines ihren Interessen dienenden oder ihre Interessen ausgleichenden öffentlichen und auf diese Weise relevant werdenden Klimas zusammen. Der heutige und nicht unbedeutende Pacific Economic Cooperation Council (PECC) ist eine zeitangebrachte moderne Spielform dieser Diplomatie. Wirtschaft, Wissenschaft und Politik bleiben in einem geoökonomisch und geostrategisch getrimmten Dialog. Dieser unverbindliche, aber Gehör bekommende Multilateralismus hat die USA immer als engagierten Mitspieler gesehen. PECC-Konferenzen beispielsweise sind große Ereignisse, an denen unter Umständen auch der amerikanische Präsident teilnimmt.

8) Lawrence T. Woods,  
*Asia-Pacific Diplomacy. Nongovernmental Organizations and International Relations*, Vancouver, 1993.

Doch zurück zum generellen Verhältnis USA-Asien. Es existierte zu keiner Zeit in diesem Jahrhundert, trotz eines voll ausgeprägten pazifischen Interesses, eine klar definierte Asien-Pazifik-Politik Washingtons und schon gar keine Asien-Politik aus einem Guss, was keinen geringeren als den Japan-Botschafter Professor Edwin Reischauer zu einem bis heute unwidersprochenen Postulat veranlaßte: *Wanted: An Asian Policy.*<sup>9)</sup> Dies gilt auch und nicht zuletzt für die Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg. Es gab eine pazifische Bewusstsein in den USA; es gab eine pazifische Expansion; es gab die Asia-Pacific-Diplomacy-Tradition, die nach der Unterbrechung durch den großen Pazifischen Krieg nach und nach wiederauflebte; es gab auf sicherheitspolitischem Gebiete spezielle Versuche eines *containment* der Sowjetunion bzw. des asiatischen Kommunismus überhaupt durch multilateral angelegte Militärrallianzen wie den pazifischen Verteidigungspakt ANZUS zwischen Australien, Neuseeland und den USA oder die Südostasiatische Verteidigungsorganisation SE-ATO, an der u.a. auch Großbritannien und Frankreich beteiligt waren. (Doch erreichte keiner dieser Pakte die Organisationsdichte, Dauer und Bedeutung der NATO). Washingtons Bindungen an Asien waren primär ein grobes Geflecht von bilateralen Verträgen, deren Ausgestaltung nicht selten unilateral erfolgte und unter denen die Abkommen mit Japan und Südkorea, mit einigem Abstand auch die mit den Philippinen, die wichtigsten sind. In etwa gleichen diese bilateralen Beziehungen in der Art ihrer Ausgestaltung den „special relationships“ mit Europa. Die „asiatisch-pazifische Diplomatie“, von der vorhin die Rede war, galt als nützliche Flankierung. Wenn man die amerikanische Politik in Asien mit der US-Präsenz in Europa vergleicht, fallen stilistische Unterschiede auf. Während man in Europa amerikanischerseits zumindest der Form nach auf Partnerschaft setzte, kam der hegemoniale Anspruch Washingtons in Asiens anders und direkter zum Ausdruck, woran in jüngerer Zeit noch einmal der ehemalige japanische Premier Nasuhiro Nakasone im Zusammenhang mit der sogenannten Wertedebatte zu erinnern wusste.<sup>10)</sup> Gerade zu Japan entwickelte sich im Laufe der letzten Jahrzehnte eine eigenartige Beziehung der Bindung und der Distanzierung, des Bündnisses und

9) So der Titel eines Buches von Reischauer (New York 1955). 25 Jahre später hält kein geringerer als Bernard K. Gordon das gleiche Postulat angesichts des rapiden Aufstiegs von Asien-Pazifik für noch dringlicher. (Vgl. ders., *New Directions for American Policy in Asia*, London and New York 1990.)

10) Nachweis bei Manfred Mols/ Claudia Derichs, „Das Ende der Geschichte oder ein Zusammenstoß der Zivilisationen?“, in: Zeitschrift für Politik 42/3 1995, 225-249.

des Gegendrucks, die auf beiden Seiten des Pazifik nicht immer leicht zu verkraften war. Von solchen bilateralen Arrangements würde ich Länder oder Ländergruppen unterscheiden, die eine besondere Aufmerksamkeit Amerikas erhielten: Vietnam als Störelement und schließlich in seinem nördlichen Teil als Feind (und erst in jüngster Zeit als eine Art Juniorpartner), Nordkorea als schwierig zu kontrollierender und letztlich als unberechenbar geltender Gegner, auf einer anderen Ebene die ASEAN-Gruppe, deren Erfolge der regionalen Friedenssicherung und des international geführten Dialogs allerdings immer weniger übersehen werden konnten. Die USA wurden z.B. Mitglied des sog. ASEAN-Dialogprogramms, eines politischen Gesprächsforums der ASEAN mit allen führenden Industriemächten, auf dem man jährlich im Anschluß an die ASEAN-Außenministerkonferenzen zusammenkommt und auf dem wesentliche politische Fragen, die über Südostasien und über das pazifische Asien weit hinausgehen, diskutiert werden. Ein anderer, in der US-amerikanischen Asienperspektive immer weniger zu übersehender *focus of attention* ist die Volksrepublik China geworden, dessen wachsende ökonomische, über die Region hinausweisende politische und großregional-sicherheitspolitische Rolle in Washington und anderswo niemand mehr übersehen kann.

Auch wenn man bei einer genaueren Analyse mit weiteren Argumenten und vor allem mit empirisch gehaltvollen Indikatoren aufwarten müsste: In Form einer Zwischenbilanz lässt sich die Auffassung vertreten, dass die USA in Asien-Pazifik im Ansatz eine andere, gleichsam sekundärere multilaterale Zuwendung zu Asien-Pazifik praktizierten als in der „eigenen“ westlichen Hemisphäre und in Europa, wo ja nicht nur die NATO und später KSZE und OSZE, sondern auch der Marshall-Plan und die aus ihm hervorgegangenen Institutionen wie OEEC und OECD ihren Rang hatten und haben und wo seit langem auch transnational angelegte, multiple Vernetzungen eine eigene Verklammerungslogik entfalten, der sich auch die offizielle Politik Washingtons nicht einfach entziehen kann. Umgekehrt schätzen die USA die Form der asiatisch-pazifischen Diplomatie, d.h. sie haben sich auf einen asiatisch-pazifischen Dialog eingelassen und üben gleichzeitig Zurückhaltung bezüg-

lich verpflichtender Arrangements mit den Asiaten als Gruppe oder als Gruppen, die über die Unverbindlichkeit des Dialogs wesentlich hinausgehen. Dies gilt selbst für die erwähnten militärischen Bündnisse, die über strategische Grundsätze und einzelne Manöver nicht wesentlich hinausgekommen sind.

Dies alles ist natürlich in engstem Zusammenhang mit der pazifischen Macht situation zu sehen. So sehr die Vereinigten Staaten von Amerika ökonomisch und sicherheitspolisch die zentrale pazifische Ordnungsmacht des Pazifik waren und geblieben sind, so eindeutig sind sie – abgesehen vielleicht von der Nachkriegsperiode bis in die sechziger Jahre – nie so etwas wie ein gesamtpazifischer *Paramount*, vergleichbar mit ihrer Rolle in der westlichen Hemisphäre oder auch in Westeuropa, gewesen. Der philippinische Kollege Caesar Parreñas hat vor geraumen Jahren eine in München geschriebene Dissertation mit der Überschrift versehen: „ASEAN im Kräftefeld der Großmächte“.<sup>11)</sup> Die Grundvorstellung von Parreñas dürfte heute noch gelten: Es gibt in Asien-Pazifik eine Mächtebalance, in der die großen Mitspieler die USA, Japan und China heißen (die USA als eine Art *grand facilitator* oder, was nicht ganz das gleiche ist, als *broker and mediator*), eine Mächtebalance, in der auch andere noch ihre Ausgleichsfunktion haben: die Tigerländer, die ASEAN-Gruppe, auch Australien. Die USA sind sich offenkundig dieser Situation bewußt. Sie legen Wert darauf, bis auf weiteres als *Primus inter Pares* angesehen zu werden, wobei sie dem Wort *Primus* einen gewichtigeren Akzent geben als dem Wort *pares*. Führung über einen Multilateralismus transpazifischer Art in Analogie zu den Erfahrungen mit Lateinamerika und mit dem Europa der Nachkriegszeit? – Ich setze hier ein ausdrückliches Fragezeichen. Ein Multilateralismus einer sehr demonstrierten Hegemonie könnte im westpazifischen Raum nicht mehr funktionieren. Um so wichtiger bleibt der Multilateralismus des Dialogs.

### **■ Der neue asiatische Multilateralismus**

Man kann bei dieser Aussage nicht stehen bleiben. Denn die Vereinigten Staaten sind in Asien-Pazifik seit etlichen Jahren in eine für sie neue Erfahrung von Multilateralismus hineingeraten, die ihnen gleichsam

biographisch-historisch, also aus ihrem eigenen kollektiven Gedächtnis, nicht vertraut ist. Sie schlagen sich übrigens dabei nicht schlecht, aber mit Vorbehalten.

Zunächst sind Versuche zu nennen, einen eigenen ostasiatischen Multilateralismus ohne Amerika zu begründen. Der prominenteste Versuch ist der Vorschlag des malaysischen Premiers Mahathir Mohamad aus dem Jahre 1990, ein Western Pacific Cooperation Agreement zu lancieren, das dann unter dem Namen East Asian Economic Group und heute unter dem Begriff East Asian Economic Caucus (EAEC) erscheint.<sup>12)</sup> Japan und auch Australien sollten dabei sein, die USA nicht. Der ursprüngliche Vorschlag Mahathirs konnte sich deshalb nicht durchsetzen, weil die USA alles andere als begeistert waren, Japan unter einen gewissen diplomatischen Druck zur Absage setzten und auch einzelne Regierungen der übrigen ASEAN-Staaten in Bezug auf die USA in eine gewisse Verlegenheit gerieten. Der Caucus hat sich gleichwohl erhalten. Er wurde als offizieller Gesprächskreis innerhalb der APEC anerkannt. Und er ist in seiner Grundphilosophie die asiatische Gruppe des ASEM-Prozesses, des Asia-Europe-Meetings, das vor drei Jahren in Bangkok angelaufen ist und inzwischen als Verschränkung zwischen Ost- und Südostasien und dem Europa der EU ein durch eigene Begleitinstitutionen charakterisiertes Eigenleben entfaltet hat.<sup>13)</sup> Interessant an dem Caucus und an ASEM ist, dass hier ein asiatischer (Caucus) oder von asiatischer Seite initierter (ASEM) Multilateralismus aufgebaut wurde, der ein eindeutiges Gegengewicht gegen die USA darstellt und in dem die USA auch keinen Platz haben. Speziell der Caucus galt zunächst in westlichen Kreisen als eine ins Leere laufende Überlegung eines politischen Ehrgeizlings, den man nicht ganz ernst nehmen wollte. Inzwischen bildet sich immer mehr ein intra-ostasiatischer Abstimmungskreis heraus, in welchem Mahathirs Ideen voll durchschlagen. Die asiatische Seite von ASEM heißt ASEAN-Zehn (das sind alle ASEAN-Mitglieder) plus Japan, China und Südkorea. Wie sehr die Gruppe an Zusammenhalt gewinnt, zeigt sich an der Tatsache, dass sie sich anlässlich des ASEAN-Gipfeltreffens am 27. und 28.11.1999 in Manila erneut zusammenfand. Die Staats- und Regierungschefs der 13 Länder dachten

12) Vgl. Manfred Mols, *Integration und Kooperation in zwei Kontinenten. Das Streben nach Einheit in Lateinamerika und in Südostasien*, Stuttgart 1996, 287 und passim.

13) Zum gegenwärtigen Stand des ASEM-Prozesses vgl. Klaus-Albrecht Pretzell, *Europa und Asien*, Hamburg 1999 (Südostasien aktuell, Sonderveröffentlichung).

14) Vgl. *The Economist* 4<sup>th</sup> Dec. 1999, 69.

15) Eine gute Übersicht über diese Entwicklungen bietet u.a. Grahame Thompson (ed.), *Economic Dynamism in the Asia-Pacific*, New York 1998.

(nicht mehr ganz zum erstenmal) laut über einen asiatischen Gemeinsamen Markt und über einen Währungszusammenschluss nach und auch über die Absicht der japanischen Regierung, ihren früheren Minister Eisuke Sakakibara für die demnächst frei werdende Position des Chefs des Internationalen Währungsfonds vorzuschlagen. Es mag in alldem noch ein Stück Traum stecken, *a loftier dream*, wie es der Gipfelpräsident, der philippinische Staatschef Joseph Estrada, ausdrückte.<sup>14)</sup> Es tut sich einiges an zwischenstaatlichen Initiativen in Ost-/Südostasien – und Amerika ist nicht dabei. Die Führer der erwähnten 13 Länder sind sich voll der Tatsache bewusst, dass sie knapp zwei Fünftel der Weltbevölkerung repräsentieren und mit einem akkumulierten Sozialprodukt von 7,75 Billionen US-Dollar in der globalen Ökonomie ein Gewicht auf die Waagschale bringen, das in seiner Größenordnung an den nordamerikanischen NAFTA-Block und die Europäische Union heranreicht.

Die Idee eines asiatischen Alleingangs spielte bereits bei der Gründungsgeschichte der APEC im Jahre 1989 eine Rolle, der Asian Pacific Economic Cooperation, ein Dialogforum unterhalb der WTO-Ebene, dem inzwischen 21 Staaten angehören und das immerhin etwa 60 Prozent der Weltwirtschaftsleistung auf die Waage bringt. Es gibt einen gewissen, hier nicht zu entscheidenden Streit darüber, ob Japan oder Australien die eigentlichen Väter sind, und irgendwo spielt auch Korea eine entscheidende Gründungsrolle, so dass man sich nicht einfach auf die Formel einigen dürfte, Japan und Australien seien die Eltern der APEC. Für uns ist interessant zu behalten, dass die USA ursprünglich nicht – auch nicht von australischer Seite – als Mitglied eingeplant waren.<sup>15)</sup>

Ein weiteres prominentes Beispiel für den Versuch, eigene asiatische multilaterale Wege zu gehen, ist die Gründung des ASEAN Regional Forum im Jahre 1994. Das ASEAN Regional Forum ist das Produkt langjähriger diplomatischer und von wissenschaftlicher Seite angestellter Überlegungen, im Pazifischen Becken einen Sicherheitsdialog aufzubauen, der nicht die Risiken des europäischen KSZE-Prozesses in sich barg (politische Öffnung, Menschenrechte, offene Sicherheitskontrollen, ), aber dennoch die Region vor bewaffneten Konflikten möglichst

bewahren sollte. Es gab japanische Überlegungen dazu, es gab abermals maßgebliche australische Überlegungen dazu, die auf eine zu institutionalisierende Sicherheitsarchitektur unterhalb der KSZE-Schwelle hinausließen. Wenn oder dass sich schließlich die ASEAN-Gruppe in einer sicherheits-, ja fast schon existenzpolitischen Panik-Stimmung dazu entschloss, die Initiative zur Gründung eines eigenen Forums an sich zu reißen, dann hing dies mit internationalen Rahmenbedingungen zusammen, die gegen Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre als bedrohlich erschienen: Man wollte das bisherige Machtgleichgewicht in Asien-Pazifik erhalten, zu dessen Existenz man einiges beigetragen hatte; die ASEAN-Gruppe strebte danach, ihre eigene Identität und Bedeutung in einer sich zunehmend multilateral und globalistisch entwickelnden Welt nicht zu verlieren; und alle Beteiligten legten Wert darauf, den größten und gefährlichsten Tiger der Region, nämlich die Volksrepublik China, sicherheitspolitisch in einen Prozess des Dialogs einzubeziehen.<sup>16)</sup> Amerika hat mitgespielt. Eine herausragende multilaterale Rolle ist nicht zu erkennen. Vielmehr haben sich die Vereinigten Staaten im Rahmen von ARF dem Verhandlungs- und Abstimmungsmodus eines „Asian way“ anschließen müssen, der ihnen ob seiner relativen Unverbindlichkeit wahrscheinlich sogar gelegen kommt, der aber ein multilaterales Vorgehen bedeutet, das sie nicht erfunden haben und in dieser Form weder in Lateinamerika noch in Europa praktizieren.

Charakteristisch für alle diese Multilateralismen ist also, dass sie asiatischer Initiative entsprungen sind (wobei ich Australien in diesem Kontext in den asiatischen Club einbeziehe), dass sie sich nach asiatischen Regeln entfalten und dass die Vereinigten Staaten dabei nur die Wahl haben, diesen nicht von ihnen ausgehenden und auch nicht mehr hegemonial zu kontrollierenden Multilateralismus entweder zu ignorieren oder mitzumachen. Es wird dies nicht immer gern gesehen bzw. zugegeben.

16) Vgl. J.N. Mak, „The Asia-Pacific security order“, in: Anthony McGrew and Christopher Brook, *Asia-Pacific in the New World Order*, London and New York 1998, 88-136.

## ■ Die Spannung zwischen Multilateralismus, Bilateralismus und Unilateralismus – vor allem in Asien-Pazifik

Amerikas Politik gegenüber Ost- und Südostasien zeigt zwei Züge. Es ist weiterhin ein Mischungsverhältnis zwischen Unilateralismus, Bilateralismus und Multilateralismus, zugleich muss sich Washington mit einem Multilateralismus auseinandersetzen, den es selbst nicht erfunden hat. Amerika ist immer noch die zentrale pazifische Macht. Weder Japan noch China und schon gar nicht die ASEAN-Gruppe oder auch Australien werden daran auf jede klar voraussehbare Zeit etwas ändern. So weit erkennbar, will das im Augenblick auch niemand, weil ohne Amerikas Rolle als *facilitator* und *broker* und *balancer* Unruhen, offene Konflikte, vielleicht sogar Chaos im pazifischen Raum ausbrechen würde. Diese Argumente sind ökonomisch und sicherheitspolitisch gemeint. Die drei genannten Rollen machen Amerika in Asien-Pazifik zu einer Macht des Status quo. *Maintaining primacy*<sup>17)</sup> ist das Generalziel amerikanischer Politik in Ost- und Südostasien – und dies mit ausdrücklicher oder stillschweigender asiatischer Zustimmung. Amerika hat dabei seine alte Politik des *key country-approach* (Japan, Südkorea, immer mehr China, und zwar nicht als Vertrauter, sondern als Rivale) nicht aufgegeben, aber es muss sich heute mit Formen eines von Asien ausgehenden Multilateralismus auseinandersetzen, die weit von dem Multilateralismus entfernt sind, die ich für Lateinamerika, die UNO und die NATO zu skizzieren versuchte.

Ein oft gebrauchtes Bild für die amerikanische Außenpolitik in Asien und anderswo war umschrieben worden mit *hub and spoke* – die Radnabe und die Speichen. Wenn sich die Nabe dreht, müssen die Speichen mitmachen. Amerika ist noch nicht zur Speiche in einem Wagenrad geworden, in dem die Nabe die Asiaten oder einen asiatischen Multilateralismus darstellt. Aber das alte Bild des *hub and spoke* taugt nicht mehr für die internationale Situation im Pazifischen Becken. In der US-Asienpolitik hat man daraus zwei Folgerungen gezogen. Die erste heißt: Man steigt mit einem demonstrativen Engagement in die neuen Kooperationsschemata ein und versucht auf diese Weise, eine führende Position zu bekommen.

17) Ebd. 118.

Das dreifache Beispiel auf der APEC-Ebene heißt: Amerika stellte mit Botschafter Body den ersten APEC-Generalsekretär; Präsident Clinton rief 1993 die erste APEC-Gipfelkonferenz zusammen; Amerika präsentierte mit Fred Bergsten den Vorsitzenden der „Eminent Persons Group“ (die seinerzeit Vorschläge zur Ausgestaltung der APEC machen sollte). In all dem zeigt sich viel dem Moment verhafteter Enthusiasmus. Mit Kontinuität hat das weniger zu tun. Die andere Folgerung heißt „selektives Engagement“<sup>18)</sup>, d.h. es wird immer wieder neu und von Fall zu Fall entschieden, ob und in welchem Umfang man sich in Asien-Pazifik auf Multilateralismus oder Bilateralismus oder auch auf Unilateralismus einlassen will. Wenn Botschafter Winston Laird, damals designierter Unterstaatssekretär für Ostasien und Pazifikangelegenheiten, in seinem Bestätigungshearing vor dem Senat am 31. Mai 1993 die Mitwirkung am Aufbau einer „New Pacific Community“ als eine der vordringlichsten Aufgaben der US-Außenpolitik bezeichnete, dann hieß das auch bei ihm unmißverständlich, daß „America's staying in power in Asia“ das „overriding national interest“ für diesen Teil der Welt sei.<sup>19)</sup> Und dann löst sich das meiste in seinen Ausführungen auf in bilaterale Beziehungen, deren Reihenfolge heißt: Japan, Korea, China, die ASEAN-Gruppe, Vietnam, Kambodscha. Erst dann folgt bezeichnenderweise die APEC. Genauso relativ in Bezug auf einen eventuellen Multilateralismus argumentiert der *East Asian Strategy Report 1998*,<sup>20)</sup> bei dem es um Sicherheitsfragen geht. Er unterscheidet sich von Winston Lairds Rede im Senat durch eine deutlichere Aufwertung Chinas. Die multilaterale Sicherheitspolitik der USA in Asien-Pazifik wird auf einer von insgesamt 68 Seiten abgehandelt. Und sie wird in der Form betont, dass gesagt wird, es sei zu begrüßen, dass sich im asiatisch-pazifischen Raum eine Reihe von multilateralen Sicherheitsdialogen ergeben haben, an denen „wir nach Maßgabe unserer eigenen Interessen“ oft teilnehmen, z.B. an den Diskussionsrunden des ASEAN Regional Forum. In diesen Zusammenhängen steht dann auch ein entscheidender Satz: „The U.S. views the cumulative effect of bilateral, minilateral and multilateral security frameworks as establishing a diverse and flexible framework for keeping the peace and managing

18) Ebd.

19) Zit. nach Jörn Dosch, „Multilateralismus in der amerikanischen Asienpolitik nach dem Kalten Krieg“, Mainz 1999 (unveröffentlichtes Manuskript).

20) The Secretary of Defense, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region 1998*, Washington 1998 (Office of International Security Affairs).

- 21) Ebd. 66.
- 22) Richard A. Boucher, „Pushing APEC Forward in 1999: Outcomes From Auckland“ (Internet).
- 23) Sheldon W. Simon, „Is There a U.S. Strategy for East Asia?“, in: *Contemporary Southeast Asia 21/3 1999*, 325-343, hier 340.
- 24) Vgl. Koro Bessho, *Identities and Security in East Asia*, New York and London 1999 (Adelphi Paper 325).

change in the Asia-Pacific region into the next century.“<sup>21)</sup> Dieser *strategic mix*, wie es in dem Papier an anderer Stelle heißt, dürfte bis auf weiteres die prozedurale und taktische Substanz des amerikanischen Asien-Engagements ausmachen. Richard A. Boucher, der für die APEC zuständige Botschafter, nennt in einer Rede vom 5. Oktober 1999 die APEC die Verankerung der USA im Pazifik: „It reinforces multilateral and bilateral efforts“<sup>22)</sup>

Ein selektives Schwanken zwischen Unilateralismus, Bilateralismus und Multilateralismus verbürgt nicht unbedingt Kalkulierbarkeit aus der Sicht der anderen. Während z.B. Sheldon Simon für die sicherheitspolitische Seite betont, „the United States increasingly recognizes the importance of multilateralism for Asian security“<sup>23)</sup> praktizieren die gleichen USA neue sicherheitspolitische Dialoge auf einer bilateral entworfenen Basis – und zwar vorbei an dem kollektiven Multilateralismus des „Asian way“.<sup>24)</sup>

Die Amerikaner werden in Asien-Pazifik lernen müssen, berechenbarer als bisher mit einem von ihnen nicht ins Spiel gebrachten Multilateralismus umzugehen. Sonst laufen sie Gefahr, dass andere jenen Prozess permanenter Kooperation unter sich und unter Ausschluss der USA ausmachen, von dem ich eingangs sprach. Ist Amerika in der Lage, eine veränderte Rolle in einem veränderten Multilateralismus zu lernen? Sollte dies nicht der Fall sein, bildet sich zumindest in Asien ein eigener, von Amerika auf längere Sicht immer weniger zu beeinflussender Handlungskomplex heraus, der Anlass zur Besorgnis um globale Stabilität gibt. Es wäre unklug, sich für die voraussehbare Zukunft einen führungs-politischen Abstieg Amerikas zu wünschen, aber es wäre seitens Amerikas ebenso unklug, sich weiterhin überwiegend auf „bewährte“ Formen einer kollektiven Diplomatie zu verlassen oder gar die Chancen des angeführten *policy mix* zu überschätzen...

Dies ist keine Warnung nur aus europäischer Sicht. Bei dem bereits zitierten Bernard Gordon können wir Ähnliches nachlesen. Dass heute, in der ausgehenden Clinton-Administration, die Weichen für einen nordamerikanischen ‚multilateralen Lernprozess‘ modernerer Lesart gut eingestellt sind, wird man bezweifeln müssen. Die republikanische Mehrheit im amerikanischen Kongress hat die zahlreichen multi-

lateralen Ansätze in den frühen Jahren der ersten Clinton-Regierung weitgehend paralysiert. Die Tendenz zur bevorzugten Definition von *national interests* und zu Uni- und Bilateralismus sind in allen außen- und sicherheitspolitischen, außenwirtschaftlichen, umwelt- und developmentspolitischen Feldern unübersehbar. Die Vereinigten Staaten von Amerika schaden sich selbst und der Welt, wenn sie die heute von Asien (und immer mehr auch von Europa) ausgehenden Konstellationen multilateraler Politik nur an eigenen Erfahrungen messen, die in einer veränderten Welt immer weniger die alleinige Richtschnur des internationalen Engagements sein können.