

> GO EAST

Daria Ivleva

KANTS EIGENTUMSTHEORIE

Eine kritische Auseinandersetzung

Svende Alice Feilke

EIN AMATEUR IN WASHINGTON

Eine Untersuchung der Kritik an Jimmy Carters Außenpolitik

Daniel Helwig

WAS HAT ER, WAS ICH NICHT HABE?

Der Aufstieg semi-peripherer Staaten durch Rohstoffpolitik

Hannah König

LIVES SAVED IN BOSNIEN-HERZEGOWINA

War die humanitäre Intervention des Westens erfolgreich?

Liebe Leserin, lieber Leser,

vor Dir siehst Du die erste Ausgabe des Passauer Journals für Sozialwissenschaften (PJS). Wir freuen uns über Dein Interesse.

Wir haben uns mit der Gründung der Zeitschrift das Ziel gesetzt, sehr guten studentischen Seminar- und Abschlussarbeiten eine Publikationsplattform zu bieten. Damit wollen wir einerseits verhindern, dass das Wissen und die Ergebnisse vieler lesenswerter Arbeiten verloren gehen und in der Schublade verschwinden. Andererseits möchten wir versuchen, einen studentischen Forschungsdiskurs anzustoßen, der jüngeren Semestern Orientierung und älteren Semestern Erfahrung im Publizieren wissenschaftlicher Arbeiten verschaffen soll. Im PJS habt Ihr die Möglichkeit, eure Forschungsergebnisse einem größeren Publikum zu präsentieren.

Dabei sind wir für alle Arbeiten im weiten Feld der Sozialwissenschaften, bei denen ein Bezug zu Staat und/oder Gesellschaft hergestellt wird, offen. Die erste Ausgabe trägt die Überschrift „Go East“. Was alle Beiträge verbindet, ist ihre geographische Ausrichtung gen Osten.

Daria Ivleva setzt sich kritisch mit der Eigentumstheorie Kants - dem großen Philosophen, der sein Leben lang in Königsberg (dem heutigen Kaliningrad) verweilte - auseinander. Svende Feilke untersucht in ihrem Aufsatz das negative Bild des ehemaligen US-Präsidenten Jimmy Carter in der amerikanischen und deutschen Öffentlichkeit am Beispiel seiner Menschenrechts- und Sicherheitspolitik gegenüber der UdSSR. Daniel Helwig befasst sich mit dem Aufstieg semi-peripherer Staaten durch Rohstoffpolitik und betrachtet dabei China. Schließlich geht Hannah König der Frage nach, ob die humanitäre Intervention des Westens in Bosnien-Herzegowina erfolgreich war.

Wir bedanken uns bei unseren ersten Autoren für ihre Geduld und ihre Mühen sowie der Uni Passau für ihre Unterstützung. Anregungen, Kritik und Leserbriefe zum Abdruck im nächsten Heft nehmen wir gerne unter redaktion@pjs-online.de entgegen.

Und nun viel Freude bei der Lektüre!

Die Redaktion

4 ...	<i>Daria Ivleva</i> KANTS EIGENTUMSTHEORIE Eine kritische Auseinandersetzung
18 ...	<i>Svende Alice Feilke</i> EIN AMATEUR IN WASHINGTON Eine Untersuchung der Kritik an Jimmy Carters Außenpolitik
30 ...	<i>Daniel Helwig</i> WAS HAT ER, WAS ICH NICHT HABE? Der Aufstieg semi-peripherer Staaten durch Rohstoffpolitik
46 ...	<i>Hannah König</i> LIVES SAVED IN BOSNIEN HERZEGOWINA War die humanitäre Intervention des Westens erfolgreich?
60 ...	Impressum

////////////////////////////////////
Daria Ivleva

KANTS EIGENTUMSTHEORIE

Eine kritische Auseinandersetzung

Daria Ivleva

B.A. European Studies,
Universität Passau
M.A. Politikwissenschaft,
Freie Universität Berlin
1. Fachsemester
dariaair@hotmail.com

Abstract

Wie kann man begründen, dass es Eigentum gibt, und wie kommt ein Eigentumsrecht an etwas zustande? Immanuel Kant erörtert diese Fragen in seiner in der Metaphysik der Sitten niedergeschriebenen Rechtslehre. Das Eigentum hat für ihn seine Wurzel in den Prinzipien der praktischen Vernunft und ist eng mit dem Staatlichen verbunden. Auf der Suche nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen geht der Denker aber weder auf den gebotenen individuellen Gebrauch des Eigentums ein noch definiert er eindeutig die Rolle des Staates bei der Herstellung gerechter Eigentumsverhältnisse. Die möglichen Gründe dafür sowie auch die Schwierigkeiten, die damit einhergehen, werden in dieser Arbeit - unter Erläuterung der wichtigsten Züge von Kants Eigentumstheorie - diskutiert.

Einleitung

Nichts ist selbstverständlicher als von einem Gegenstand im Alltag zu behaupten: „Das ist meins“ und zu meinen, dass man einen Anspruch darauf hat, zu entscheiden, was damit geschehen soll. Dagegen bedarf es weiterer Handlungen, um die Gegenstände zu benutzen, die nicht „Mein“ sind: Man erwirbt sie oder man leiht sie aus. Wenn man dies nicht täte und sie einfach nähme, würde sich der Besitzer vielleicht an die Polizei wenden, denn es würde sich in dem Fall um Diebstahl handeln. Diebstahl ist aber gesetzeswidrig, und sich fremde Sachen ohne die Erlaubnis des rechtmäßigen Besitzers anzueignen ist ungerecht. Dies anzuerkennen, ist für das gesellschaftliche Zusammenleben sehr wichtig. Worauf beruhen aber diese Behauptungen?

In seinem Spätwerk „Metaphysik der Sitten“ liefert Kant seine Antwort auf diese Frage. Mit den Prinzipien der Vernunft vor aller Erfahrung erklärt er, ob und warum es möglich ist, Besitzansprüche auf Gegenstände zu erheben, und wie diese Ansprüche zustande kommen. Die Bedeutung der Eigentumsrechte für die staatliche Ordnung ist aus seiner Sicht enorm: Deren Schutz wird zum Ziel des Staates. Trotz ihrer Eleganz bietet die apriorische Eigentumsbegründung Kants Ansatzpunkte für eine kritische Bewertung. Manches (z. B. die Abkehr vom Gedanken des Eigentumserwerbs durch Arbeit) wurde von den Zeitgenossen als enttäuschend oder sogar skandalös empfunden (Brocker 1992: 310; Unruh 2005: 142). Lange wurden Kants Eigentumsvorstellungen nicht rezipiert und, als es geschah, fiel das Urteil der Gelehrten uneindeutig aus (Brocker 1992: 310; Zotta 1994: 9f.).

Im Weiteren soll auf Unklarheiten hingewiesen werden, die sich in den §§ 1-17 des ersten Teils der allgemeinen Rechtslehre vorfinden. Dafür wird nach einer Einordnung und Zusammenfassung der Eigentumstheorie die Vision Kants vom Eigentumsrecht und Eigentumserwerb ausführlicher dargestellt und erörtert, wobei denjenigen Fragen besondere Aufmerksamkeit zukommt, die sich mit den Ausführungen des Denkers nicht eindeutig beantworten lassen. Bei der Bedeutung des bürgerlichen Zustands als einer notwendigen Voraussetzung des Eigentums wird auf die unterschiedlichen Interpretationen eingegangen, die sich in der Sekundärliteratur

vorfinden. Abschließend wird die Unterscheidung von Eigentum und Besitz nach Emil Angehrn herangezogen, um die Kritik zu systematisieren und einen möglichen Grund für die Ambiguitäten und Unvollständigkeiten der Theorie vorzuschlagen.

Grundlagen der Eigentumstheorie Kants

Zum Verständnis der Eigentumstheorie von Kant muss sie in sein philosophisches System eingeordnet werden. Sie gehört der praktischen Philosophie an, die sich mit der Gesetzgebung der praktischen Vernunft auseinandersetzt. Die praktische Vernunft verpflichtet das menschliche Handeln auf das eigene Grundprinzip, den kategorischen Imperativ (Unruh 2005: 134). Die Eigentumstheorie ist genauer gesagt Teil der Rechtslehre, die sich auf die äußere Freiheit - „die Unabhängigkeit im Handeln von der bloßen Willkür eines anderen“ (Friedrich 2004: 27) - bezieht. Neben der Rechtslehre enthält die „Metaphysik der Sitten“ auch die Tugendlehre (Ethik), die sich auf die innere Freiheit - „die Unabhängigkeit der Bestimmung des Willens von sinnlichen Triebfedern“ - bezieht und mit den individuellen Verhaltensmaßstäben jedes einzelnen Menschen auseinandersetzt (Friedrich 2004: 27). Sowohl das oberste Prinzip des Rechts als auch das der Ethik lassen sich aus dem kategorischen Imperativ ableiten. Man kann demnach von drei Formulierungen desselben Prinzips sprechen: dem Rechtsgesetz für die äußere Freiheit, dem obersten Prinzip der Tugendlehre für die innere Freiheit und dem allgemeinen Sittengesetz (dem kategorischen Imperativ) (Baum 2007: 217ff.).

Freiheit ist also ein Schlüsselbegriff der praktischen Philosophie. Die Bedeutung der Freiheit meint, sich nach den Grundsätzen der Vernunft zu verhalten, wobei deren Gegensatz äußere Hindernisse und Triebe sind (Baruzzi 1987: 147f.). Diese Freiheit ist gleichzeitig das einzige angeborene Recht des Menschen, aus dem sich alle anderen Rechte ableiten (Kersting 2004: 49f.). So lautet auch das Rechtsgesetz: „Handle äußerlich so, daß der freie Gebrauch deiner Willkür mit der Freiheit von jedermann nach einem allgemeinem Gesetze zusammen bestehe könne.“¹ Es stellt auf die „Kompatibilität der Willkürsphären“ (Unruh 2005: 134) ab und enthält im Gegensatz zum Prinzip der Ethik keine Bestimmungen in Bezug

auf die Zwecke des Verhaltens (Baum 2007: 219). In der Eigentumstheorie wird also aufgezeigt, dass das Eigentumsrecht notwendig ist, wenn die individuellen Freiheitsräume nebeneinander bestehen sollen.

Im ersten Teil der allgemeinen Rechtslehre wird das Privatrecht behandelt und im ersten Hauptstück (§§ 1-9) der Versuch unternommen, das „äußere Mein und Dein“ (Kant 1963: 353) von allen empirischen Bedingungen abstrahiert, lediglich mit der Gesetzgebung der praktischen Vernunft zu begründen. Dabei stellt Kant fest: „[...] eine Maxime, nach welcher, wenn sie Gesetz würde, ein Gegenstand der Willkür an sich [...] herrenlos [...] werden müßte, ist rechtswidrig [...]“. Dies bezeichnet er als das „rechtliche[s] Postulat der praktischen Vernunft“ (Kant 1963: 354). Es ist somit unmöglich einen Gegenstand zu denken, der niemandem gehören dürfte. Des Weiteren wird die Notwendigkeit, Eigentum als einen Vernunftbegriff zu verstehen, hervorgehoben. Das „äußere Mein und Dein“ beruht auf dem rein rechtlichen Besitz einer Sache und muss von der tatsächlichen Inhabung dieser in Raum und Zeit unabhängig sein (Kant 1963: 358f.). Diese beiden Vorstellungen - die Notwendigkeit des Eigentums und der „nicht-empirische“ Besitz als dessen Voraussetzung - begründen sich gegenseitig und sind ohne einander nicht möglich. Damit wird das Eigentumsrecht auf die Vernunft als dessen einzig möglicher Ursprung eindeutig zurückgeführt (Kant 1963: 361).

Nachdem die Möglichkeit des Eigentums auf diese Weise begründet wurde, wendet sich Kant der Frage zu, wie der ursprüngliche Eigentumserwerb unter diesen Voraussetzungen gedacht werden kann (Zweites Hauptstück, §§ 11-17). Das Recht an einer Sache, wie Kant ausdrücklich unterstreicht, richtet sich an andere Menschen und erlegt ihnen eine Verbindlichkeit auf, nicht der Sache selbst (Kant 1963: 370ff.). Deswegen wird bei der Vorstellung des ursprünglichen Erwerbs auf das Problem eingegangen, wie diese rechtliche Verbindlichkeit zustande kommen kann. Der Erwerbsakt muss physische „Besitznehmung“, der ihn begleitende Wille einseitig sein, da „ursprünglich“ als vorvertraglich verstanden wird. Jedoch kann dieser Wille als Begründung eines Rechts lediglich dann betrachtet werden, wenn er in Übereinstimmung mit dem a priori als vereinigt gedachten Willen aller steht (Kant 1963: 372ff.). Nur so kann der Ersterwerb vor jeglichem Vertrag

geschehen und gleichzeitig nicht „eigenmächtig“ (Kant 1963: 359) sein.

Was das Objekt des Erwerbs angeht, muss zuerst der Boden, als Substanz für Alles, was sich auf ihm befindet, erworben werden (Kant 1963: 372). Die Möglichkeit dessen gründet auf der Vorstellung, dass die Erde im ursprünglichen Gesamtbesitz aller Menschen ist: Sie haben „ein Recht, da zu sein, wohin sie die Natur, oder der Zufall [...] gesetzt hat [...]“, bei der bestehenden „Einheit aller Plätze auf der Erdoberfläche“, sodass zunächst jeder das Recht auf einen beliebigen Platz auf Erden hat (Kant 1963: 373; Unruh 2005: 140). Dieser Gedanke ergänzt das Postulat der praktischen Vernunft, das bereits die Eigentumsnotwendigkeit statuiert, als Begründung des Bodenerwerbs.

Eine besondere Bedeutung für die Eigentumsfrage kommt dem bürgerlichen Zustand „unter einer allgemeinen äußeren (d. i. öffentlichen) mit Macht begleiteten Gesetzgebung“ (Kant 1963: 366) zu. In diesem erst wird der allgemeine Wille verwirklicht, der für das rechtmäßige Eigentum unabdingbar ist. Es heißt auch, „[a]lle Garantie setzt [...] das Seine von jemanden [...] schon voraus“: Das Eigentum ent- und besteht schon im Naturzustand, bedarf aber der Sicherung durch die bürgerliche Verfassung. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass Eigentumsansprüche das Herbeiführen des bürgerlichen Zustandes voraussetzen und im Hinblick darauf entstehen (Kant 1963: 367, 375), zumal sie an den allgemeinen Willen gebunden sind, der ebenso nach Selbstkonstituierung in einer Verfassung drängt (Kersting 2004: 77). Bei Kant besteht also eine enge logische Verbindung zwischen Staatlichkeit und Eigentum.

Begründung und Charakteristika des Eigentumsrechts

Nun soll ausführlich darauf eingegangen werden, wie Kant das Eigentum begründet und welche Züge dieses Recht in seiner Darstellung annimmt. Gleich im § 1 wird das Eigentum definiert: „Das Rechtlich-Meine [...] ist dasjenige, womit ich so verbunden bin, daß der Gebrauch, den ein anderer ohne meine Einwilligung von ihm machen möchte, mich lädieren würde“ (Kant 1963: 353). Man stellt fest, dass der Ausschluss anderer vom Gebrauch des Eigentums sein konstitutiver Zug ist. „Die subjektive Bedingung der Möglichkeit des Gebrauchs überhaupt ist der Besitz“ (Kant

1963: 353), ein Begriff, der unterschiedliche Bedeutungen haben kann.

Zunächst wird das rechtliche Postulat der praktischen Vernunft hergeleitet (§ 2), nach dem es möglich sein soll, „einen jeden äußeren Gegenstand meiner Willkür als das Meine zu haben“. Ein Gegenstand meiner Willkür ist „etwas, was zu gebrauchen ich physisch in meiner Macht habe“ (Kant 1963: 354). Eine nachfolgende Formulierung des Postulats setzt sogar das Äußere mit dem Brauchbaren gleich: „daß es Rechtspflicht sei, gegen andere so zu handeln, daß das Äußere (Brauchbare) auch das Seine von irgend jemanden werden könne“ (Kant 1963: 361). Der Gebrauch der Gegenstände ist also deren unbedingtes Merkmal. Diesen durch ein von deren Beschaffenheit abstrahierendes Gesetz allgemein zu verbieten, wäre somit ein Widerspruch und würde sie „in praktischer Rücksicht vernichte[n]“ (Kant 1963: 354). Folglich muss es erlaubt sein, beliebigen Gebrauch von einem Gegenstand zu machen, wenn dies „in meiner Macht [...] steht“ oder, anders ausgedrückt, „jeden Gegenstand meiner Willkür als objektiv-mögliches Mein oder Dein anzusehen und zu behandeln“ (Kant 1963: 354f.). Bei diesem plötzlichen Übergang vom Wort „Gebrauch“ zu der Formulierung „Mein oder Dein“ wird deutlich, dass für einen beliebigen Gebrauch das Eigentum daran notwendig ist, obwohl das aus dem bisherigen Text nur indirekt hervorgeht. Erst im § 5 wird der beliebige Gebrauch als ein weiteres Merkmal des Eigentumsrechts – neben dem Ausschluss anderer – expliziert: „Das äußere Meine ist dasjenige außer mir, an dessen mir beliebigen Gebrauch mich zu hindern Läsion (Unrecht) sein würde“ (Kant 1963: 357).

Wie bereits erwähnt, ist der Besitz eine Voraussetzung des Gebrauchs und somit des Eigentums. Kant weist darauf hin, dass dieser Besitz aber nicht als empirisch verstanden werden soll, denn lediglich wenn jemand über eine Sache bestimmen kann, auch ohne physischen Zugriff darauf zu haben, kann von Eigentum gesprochen werden (Kant 1963: 355f.). Dass man einer Person nicht einen „Apfel aus der Hand winden“ kann, ohne ihre Rechte zu verletzen, ist eindeutig (Kant 1963: 356). Von einer Rechtsverletzung ausgehen zu dürfen, wenn keine physische Verbindung mit einer Sache besteht, also nur weil es davon heißt, sie gehöre jemandem, ist die Schwierigkeit (Kant 1963: 358f.). Diese Art von Besitz wird von Kant als intelligibel, bloßrechtlich oder nicht-empirisch

bezeichnet (Kant 1963: 353, 361). Die Möglichkeit, solch einen Besitz anzunehmen, kann nicht anders begründet werden als aus der Notwendigkeit des Eigentums, die bereits demonstriert wurde: Wenn der intelligible Besitz undenkbar sein soll, ist es das Eigentum auch. Denn das Eigentum kann man nicht anders als den durch den intelligiblen Besitz ermöglichten Gebrauch der Sachen, die dafür keinesfalls in der physischen Gewalt einer Person stehen müssen, denken (Kant 1963: 361). Diese Konstruktion wird in letzter Konsequenz auf die Prinzipien der praktischen Vernunft zurückgeführt und kann nicht anders bewiesen werden: „[...] weil der Begriff der Freiheit, auf dem sie beruhen, keiner theoretischen Deduktion fähig ist, und nur aus dem praktischen Gesetze der Vernunft (dem kategorischen Imperativ), als einem Faktum derselben, geschlossen werden kann“ (Kant 1963: 361).

Dass das Eigentum durch die praktische Vernunft begründet und in Vernunftbegriffen gefasst wird, macht es erst zu einem Recht. Es muss für alle, von jeder konkreten Situation abgesehen gelten, um überhaupt gelten zu können. Hier wird der Unterschied zu den naturrechtlichen Begründungen des Eigentums deutlich: Der Mensch hat nicht um des Überlebens willen das Recht, sich die Gegenstände der äußeren Welt anzueignen, sondern muss der Beschaffenheit seiner Vernunft wegen diese als brauchbar und eigentumsfähig ansehen. Durch die Abstraktion von den empirischen Bedingungen, die die Vernunftbegriffe in ihrer Allgemeinheit ausmacht, kann die Verbindlichkeit gerechtfertigt werden, die der Eigentümer anderen auferlegt: sich des Gebrauchs seines Eigentums ohne seine Einwilligung zu enthalten. Also kann innerhalb der Rechtslehre die Freiheit eines Einzelnen eingeschränkt werden, aber nur unter den eben genannten Bedingungen. Es geht darum, die Verbindlichkeiten und Freiräume gegenüber anderen Menschen durch die allen gemeinsamen Vernunftprinzipien zu begründen, und das entscheidende Kriterium ist dabei das „mit der Freiheit von jedermann [...] zusammen bestehen [K]önnen“ (Kant 1963: 354). Dies weist bereits auf die soziale Dimension des Eigentums hin.

Die gesamte dingliche Welt muss als potenziell zum beliebigen Gebrauch der Menschen bestimmt und eigentumsfähig gedacht werden, das physische Vermögen dazu vorausgesetzt. Dies ist „eine Voraussetzung a priori der praktischen Vernunft“ (Kant 1963: 354). Hiermit gelingt Kant die Be-

gründung des Eigentums, das als Privateigentum verstanden werden will. Suggestiert wird dies schon durch die Formulierungen wie „äußerer Gegenstand meiner Willkür“ und „äußeres Mein und Dein“ sowie durch die Definition der äußeren Gegenstände der Willkür (s. o.), auf der die Argumentation aufbaut.

Mit dem Postulat der praktischen Vernunft ist also bewiesen, dass es rechtswidrig wäre, wenn ein Gegenstand herrenlos verbleiben müsste. Was soll man aber unter „herrenlos“ verstehen? Kann ein Gegenstand nicht auch durch mehrere Personen oder kollektiv gebraucht werden und damit der Vernichtung in praktischer Hinsicht entzogen sein? Anhand der Ausführungen zur Eigentumsbegründung kann diese Frage trotz der sprachlichen Suggestion des rein privaten Gebrauchs nicht abschließend geklärt werden. Weiterhin bleibt unklar, ob die Eigentumsfähigkeit einer Eigentumspflicht gleicht: „Also ist es eine Voraussetzung a priori der praktischen Vernunft, einen jeden Gegenstand meiner Willkür als objektiv-mögliches Mein oder Dein anzusehen und zu behandeln“ (Kant 1963: 354). Dass jeder Gegenstand potenziell im Besitz von jemandem - ob einer oder mehrerer Personen - gedacht werden muss, seine Eigentumsfähigkeit also gewissermaßen zu seinem Wesen gehört, muss nicht zugleich bedeuten, dass Alles in der Welt tatsächlich Eigentum von jemandem werden muss. Gesetztfalls aber, keine Besitzansprüche werden an einen Gegenstand erhoben, muss dieser jemandem zugewiesen werden, um dessen Gebrauch zu ermöglichen?

An dieser Stelle soll nicht eruiert werden, warum Kant die Welt dem Menschen zum Gebrauch freistellt, weil dazu eine umfassendere Auseinandersetzung mit weiteren Texten notwendig wäre. Die Vorstellung, dass Menschen das Recht haben, die Dinge zu gebrauchen, die zum Überleben notwendig sind, hat andere Denker zu ähnlichen Schlussfolgerungen geführt.² Das Privateigentum wurde u. a. als für eine effiziente Nutzung der Güter notwendig angesehen (Aristoteles 1971: 94f.; Thomas von Aquin 1987: 113f.). Jedoch wurden dem Gebrauch der Dinge Grenzen gesetzt: Man erinnere sich beispielsweise an Aristoteles, der den eigentlichen Gebrauch einer Sache und den zum sich nach unmittelbaren Bedürfnissen richtenden Tausch befürwortet oder an Thomas von Aquin, der das Wesen der Dinge der göttlichen Macht alleine unterstellt (Aristoteles 1971: 78f.;

Thomas von Aquin 1987: 112). Natürlich ist diese Art von Argumenten mit dem apriorischen Anspruch von Kant unvereinbar. Seine Begründung des Eigentums leitet sich nicht aus empirischen Begebenheiten ab. Ebenso wenig kann dessen Gebrauch durch diese bestimmt werden, seien es Eigenschaften des Gegenstandes in meinem Besitz oder das, was ich damit vorhabe. Auch kein Konflikt des Eigentumsrechts mit dem gesellschaftlichen Interesse kann zunächst dessen Beeinträchtigung rechtfertigen, weil die einzige Grenze vor aller Erfahrung die schon angesprochene Kompatibilität der Willkürsphären sein kann und eine Bestimmung des Gemeinwohls darüber hinaus ginge.

Vielmehr soll gerade die Wichtigkeit des beliebigen Gebrauchs als Eigentumsmerkmal hervorgehoben werden. Nicht nur kommt dieser ausdrücklich in einer Definition von Meinem vor (s. oben). Ohne den Gebrauch als beliebig zu verstehen, kann der private Charakter des Eigentums und der Ausschluss anderer aus dessen Gebrauch dem rechtlichen Postulat der praktischen Vernunft nicht entnommen werden. Die Gegenstände, die gebraucht werden können, sollen gebraucht werden dürfen, heißt es zunächst. Nur wenn man jegliche Einschränkung durch andere Personen als unzulässig ansieht, versteht man, warum diese Gegenstände dafür Mein oder Dein sein müssen. In diesem Kontext kann man sich eher vergegenwärtigen, dass ohne Begründung vom äußeren Gegenstand meiner Willkür gesprochen wird, sobald man das notwendige physische Vermögen ihn zu gebrauchen hat, und dessen Unterwerfung menschlichem Willen etwa in Form einer Vereinigung mehrerer Personen nicht in Betracht gezogen wird. Hier wird nicht nur Ausrichtung auf Gebrauch als eine Eigenschaft der Gegenstände, sondern die Ausrichtung auf deren privaten Gebrauch vorausgesetzt.

Obwohl der beliebige Gebrauch ein wichtiges Glied in Kants Argumentationskette ist, kann die Erlaubnis der freien Verfügung über das Eigentum nicht ohne Weiteres akzeptiert werden. Das Problem einer gerechtfertigten Verteilung des Eigentums wird erst bei der Frage des Eigentumserwerbs virulent. Aber schon beim individuellen Gebrauch kann nach seiner Zweckmäßigkeit und moralischen Dimension gefragt werden. Die Erinnerung an Platon zeigt, dass Besitztümer nicht immer als ein unabdingbarer Teil jedes Menschenlebens gedacht wurden: „daß

keiner [der Wächter] irgend eigenes Vermögen besitze, wenn es irgend zu vermeiden ist“. Denn der innere Reichtum konnte wichtiger sein: „Gold und Silber aber [...] haben sie [die Wächter] von den Göttern göttliches immer in der Seele und bedürfen gar nicht auch noch des menschlichen“ (Platon 1990: 275).

Das Kant'sche Eigentum ist aber mit der Freiheit jedes vernunftbegabten Menschen eng verbunden: Ohne das Eigentumsrecht zu erlauben, kann die Willkür des Einzelnen nicht nach dem Rechtsgesetz mit der Freiheit anderer kompatibel sein. Wie bereits angesprochen, wird durch die Beschreibung des Eigentumsrechts nicht klar, ob Alles besessen werden muss und ob jeder besitzen muss, weil nur ein Eigentumsverbot für äußere Gegenstände für rechtswidrig erklärt wird. Diese Unklarheit rührt womöglich daher, dass es schlicht nicht vorgesehen ist, dass man freiwillig auf Eigentum verzichtet oder Gebrauch von Sachen macht, ohne darüber beliebig verfügen zu wollen. Ein tugendhafter, der Selbstkontrolle unterworfenen Umgang mit dem Eigentum, der sich an den Zielen des menschlichen Daseins misst, wird nicht thematisiert. Welchen Wert soll man persönlich dem Besitz zumessen? Wie soll man es einsetzen? Welche Ziele darf man damit verfolgen? Welche Verpflichtungen entstehen einem daraus? Solchen Fragestellungen kann im Rahmen der Eigentumstheorie Kants nicht nachgegangen werden. Sie sind in der Rechtslehre fehl am Platz.

Möglichkeit und Grenzen des Eigentumserwerbs

Zunächst beweist Kant die Möglichkeit des Privateigentums als eine Befugnis, beliebig über äußere Gegenstände zu verfügen und andere von deren Gebrauch auszuschließen. Dabei spielt die Überlegung eine wichtige Rolle, dass kein Gegenstand als herrenlos gedacht werden darf. Im zweiten Hauptstück geht er der Frage nach, wie etwas Äußeres erworben werden kann. Anfangs stellt Kant fest: „Ursprünglich mein ist dasjenige Äußere, was auch ohne einen rechtlichen Akt mein ist. [...] Nichts Äußeres ist ursprünglich mein; wohl aber kann es ursprünglich, d. i. ohne es von dem Seinen irgend eines anderen abzuleiten, erworben sein“ (Kant 1963: 368). Hier wird noch einmal deutlich, was bereits angeklungen ist: Das Eigentum an äußeren Gegenständen ist ein Rechtsverhältnis und kann ausschließlich als

solches gedacht werden. Desto interessanter erscheint es daher, dass es eine ursprüngliche Erwerbung geben muss, die sich auf keinen Vertrag zwischen den Menschen stützt. Wie kann man also einen Gegenstand rechtens erwerben, ohne diesen von einem anderen zu erwerben, obwohl das Eigentum eine Schöpfung der menschlichen Vernunft ist?

Als Erstes muss allerdings geklärt werden, wie eine äußere Erwerbung überhaupt verläuft. Das Prinzip dazu wird folgendermaßen formuliert: „Was ich [...] in meine Gewalt bringe, und wovon, als Objekt meiner Willkür, Gebrauch zu machen ich [...] das Vermögen habe, endlich, was ich [...] will, es solle mein sein, das ist mein“ (Kant 1963: 368). Soll dies, nach der Erlaubnis des beliebigen Gebrauchs, als eine Erlaubnis der beliebigen Aneignung gelesen werden? Zu der ursprünglichen Erwerbung gehört jedenfalls nicht nur die physische Besitznahme eines Gegenstandes, sondern auch die „Zueignung“, ein Akt, bei welchem der zum Eigentumsrecht notwendige intelligible Besitz gestiftet wird (Kant 1963: 368f). Diese Erwerbung muss unter der „Priorität der Zeit“ geschehen und ist „die Folge von einseitiger Willkür“ (Kant 1963: 369). In der Tat, „[w]ie ein solcher Akt der Willkür [...] das Seine für jemanden begründen könne, ist nicht leicht abzusehen“ (Kant 1963: 369).

Im § 11 mit dem Titel „Was ist ein Sachenrecht?“ erklärt Kant explizit, dass das Recht an einer Sache nur Verbindlichkeiten anderen Menschen gegenüber bedeutet und kein rechtliches Verhältnis mit der Sache selbst. Was übrigens unmöglich ist, da Sachen keine Vernunft und keinen Willen besitzen. Um diese Verbindlichkeit aber zu begründen, wird die Idee des Gesamtbesitzes herangezogen, welche auch zum besseren Verständnis der oben erwähnten, scheinbar widersprüchlichen Ausführungen zum Erwerb hilfreich sein wird:

Das Recht in einer Sache ist ein Recht des Privatgebrauchs einer Sache, in deren [...] Gesamtbesitze ich mit allen andern bin. Denn das letztere ist die einzige Bedingung, unter der es allein möglich ist, daß ich jeden anderen Besitzer vom Privatgebrauch der Sache ausschließe [...], weil, ohne einen solchen Gesamtbesitz vorauszusetzen, sich gar nicht denken läßt, wie ich, der ich doch nicht im Besitz der Sache bin, von andern, die es sind, und die sie brauchen, lädiert werden könne. - Durch einseitige Willkür kann ich keinen andern

verbinden, sich des Gebrauchs einer Sache zu enthalten [...]: also nur durch vereinigte Willkür aller in einem Gesamtbesitz. (Kant 1963: 371)

Wie bereits bekannt, ist die genannte Verbindlichkeit nur möglich, weil das Eigentum in Vernunftbegriffen gedacht wird, wobei die Gesetzgebung der Vernunft allgemein ist und von den empirischen Bedingungen abstrahiert. Entsprechend muss der nicht-empirische Besitz angenommen werden, um Rechte an der Sache zu behaupten, auch wenn sie sich in den Händen anderer befindet. Jetzt führt Kant eine weitere gedankliche Voraussetzung des Eigentums ein, ohne die es unklar wäre, wie eine Sache sich überhaupt im rein rechtlichen Besitz einer Person befinden kann: den Gesamtbesitz, dem die vereinigte Willkür aller korrespondiert.

Das Prinzip der äußeren Erwerbung und die Idee des Gesamtbesitzes werden anschließend im Fall des Bodenerwerbs erläutert, denn der Boden als Substanz „in Ansehung alles Beweglichen auf demselben“ muss zuerst erworben werden, bevor jeder andere äußere Gegenstand erworben werden kann (Kant 1963: 372). Der Gesamtbesitz des Bodens durch die Menschen ist ein rechtmäßiger und gleichzeitig ursprünglicher, das heißt nicht von anderem Recht abgeleiteter, weil alle das Recht auf das Dasein haben, die Erde aber nicht unendlich ist und deswegen erst einmal allen gemeinsam gehören muss (Kant 1963: 373). Beim ursprünglichen Erwerbsakt muss der physische Besitz unter der Priorität der Zeit ergriffen werden, um rechtmäßig zu sein und der Wille, der diesem Akt zugrunde liegt, kann nur einseitig sein (Kant 1963: 373). Um aber eine Verbindlichkeit für alle zu begründen, muss dieser Wille in „einem a priori vereinigten [...] absolut gebietenden Willen enthalten“ (Kant 1963: 373) sein. Lediglich auf diese Weise wird das Prinzip des Rechts - „die Übereinstimmung der freien Willkür eines jeden mit der Freiheit von jedermann“ - eingehalten und Eigentum möglich gemacht (Kant 1963: 374).

Durch die Vorstellungen, dass die Menschen vor jeglichem Vertrag im gemeinsamen Besitz des Bodens sind und dass der Wille des Ersterwerbers mit dem vereinigten Willen aller übereinstimmen muss, wird das Rätsel gelöst, wie ein ursprünglicher Erwerb einer Sache möglich ist, der eine rechtliche Verpflichtung für alle anderen bedeutet. Dies wird von Kant abschließend im § 17 „Deduktion des Begriffs der ursprünglichen

Erwerbung“ auf den Punkt gebracht:

Nun ist [...] das Absehen [...] von diesen sinnlichen Bedingungen des Besitzes, als eines Verhältnisses der Person zu Gegenständen, die keine Verbindlichkeit haben, nichts anders als das Verhältnis einer Person zu Personen, die alle durch den Willen der ersteren, so fern er dem Axiom der äußeren Freiheit, dem Postulat des Vermögens und der allgemeinen Gesetzgebung des a priori als vereinigt gedachten Willens gemäß ist, in Ansehung des Gebrauchs der Sachen zu verbinden, welches also der intelligibele Besitz derselben, d. i. der durchs bloße Recht, ist, obgleich der Gegenstand [...] ein Sinnesobjekt ist. (Kant 1963: 379f)

Somit sind die abstrakten Bedingungen des Erwerbs definiert: Das Rechtsgesetz, das Postulat der praktischen Vernunft und der vereinigte Wille aller sind die Maßstäbe, nach denen das Eigentumsrecht an einem Gegenstand mit den aus ihm resultierenden Verpflichtungen für andere Personen entstehen kann.

Bei den Ausführungen zum Bodenerwerb wird bestätigt, dass das Eigentumsrecht als Privateigentum gesehen werden muss. Schon bei der Definition des Sachenrechts wird ausdrücklich vom Privatgebrauch der Sachen gesprochen (s. obiges Zitat). Vor allem aber fällt auf, dass der Boden als sich ursprünglich im Gesamtbesitz der Menschheit befindend gedacht wird: Dieser kann demnach niemals als frei gesehen werden, nicht einmal vor der ursprünglichen Erwerbung. Das rechtliche Postulat der praktischen Vernunft, keinen Gegenstand als verpflichtend herrenlos und dem Gebrauch entzogen denken zu dürfen, wäre somit auch ohne den privaten Erwerb erfüllt, wenn es nicht auf das Privateigentum abzielen würde. Aus dem Postulat ergibt sich nach Kant aber die Möglichkeit, jeden Boden ursprünglich zu erwerben, also den Gesamtbesitz in den Privatbesitz zu verwandeln. Mit dem Postulat ist also die Frage geklärt, ob es möglich ist. Die ursprüngliche Gemeinschaft des Bodens stellt den „Grund [dieser] Möglichkeit“ und die Antwort auf die Frage dar, wie es möglich ist (Kant 1963: 372). In aller Klarheit wird die Notwendigkeit der Verteilung zum ersten Mal im § 16 proklamiert:

Alle Menschen sind in einem Gesamt-Besitz des Bodens der ganzen Erde [...], mit dem ihnen von Natur zustehenden Willen (eines jeden), [...] denselben zu gebrauchen [...], der, wegen der natürlich unvermeidlichen Entgegensetzung der

Willkür des einen gegen die des anderen, allen Gebrauch desselben aufheben würde, wenn nicht jener zugleich das Gesetz für diese enthielte, nach welchem einem jeden ein besonderer Besitz auf dem gemeinsamen Boden bestimmt werden kann [...]. (Kant 1963: 378)

Zum vollen Verständnis davon, warum das Eigentumsrecht ein *privates* ist und warum der Boden aufgeteilt werden muss, ist es notwendig, um diese Vorahnung des Eigentumskonflikts der Individuen zu wissen. Dass dieser Konflikt jedoch aus bisherigen Ausführungen wie der apriorischen Begründung des Eigentums abgeleitet werden kann, ist ohne weitere Explikationen zumindest nicht selbstverständlich.³

Andererseits spricht Kant von den Fällen, in denen der Gebrauch des Bodens durch mehrere Personen stattfindet. Ein neutraler Boden zwischen zwei Nachbarn „gehört wirklich [...] beiden gemeinschaftlich, [...] weil er von beiden dazu gebraucht wird, um sie von einander zu scheiden.“ Ein Volk kann einen Boden besitzen: „[...] weil der ganze Boden dem Volk, der Gebrauch desselben also jedem einzelnen zusteht [...]“ (Kant 1963: 376). In beiden Fällen könnte der Gebrauch, den jeder einzelne vom Boden macht, kaum beliebig sein, sondern müsste in der Abstimmung mit den Miteigentümern geschehen. Inwieweit kann also das Eigentumsrecht in jeder Gesellschaft abgewandelt werden und in welchem Verfahren geschieht das? Wie bereits bei der Begründung des Eigentums als solches, wird der Fall nicht angesprochen, dass keiner einen Anspruch auf einen Boden erhebt. Dieser müsste dann im Gesamtbesitz der ganzen Menschheit verbleiben, der aber auf die Verteilung angelegt ist. Jedenfalls kann in Kants Darstellung das Besitzergreifen eines Bodens nicht komplett verhindert werden, sodass es einen Besitzer desselben geben muss, um über das Nicht-Gebrauchen eines Bodens zu beschließen. Dass ein Territorium der ganzen Menschheit gehöre, ist in der Kant'schen Theorie eine schwer vorstellbare Situation. So liest sich die Erlaubnis, sich äußere Gegenstände anzueignen, im Falle des Bodens als eine Verteilungsverpflichtung.

Bezüglich der Grenzen der Aneignung des Bodens wird angeführt, sie reichen „[s]o weit, als das Vermögen, ihn in seiner Gewalt zu haben, d. i. als der, so ihn zueignen will, ihn verteidigen kann [...]“ (Kant 1963: 375). Eine solche Behauptung hat problematische Implikationen. Einerseits, selbst wenn man annimmt, dass dieses Prinzip

nur bei der ursprünglichen Verteilung zulässig ist (Unruh 2005: 142), erscheint es praktisch unmöglich, in einer konkreten Gesellschaft, in einem bestimmten Moment der Geschichte die Eigentumsrechte aus dieser ursprünglichen Verteilung abzuleiten. Kant ist sich dieser Schwierigkeiten, besonders in Bezug auf „Quantität und Qualität des erworbenen Objekts“, bewusst (Kant 1963: 377). Bei seiner Ablehnung des kolonialen Bodenerwerbs verweist er darauf, dass in diesem Fall „uns weder Natur noch der Zufall, sondern bloß unser eigener Wille in Nachbarschaft mit einem Volk bringt“ und „ohne Rücksicht auf ihren ersten Besitz, Gebrauch von unserer Überlegenheit“ (Kant 1963: 377) gemacht wird. Hier nimmt man die Denkfigur der Erstokkupation wörtlich. Kann man aber eine Gesellschaft finden, in der genau dieselben Mängel beim Bodenerwerb nicht aufgetreten wären?

Andererseits ist das Ziel der Abhandlung, die allgemeinen Bedingungen herauszuarbeiten, unter denen eine Zueignung einer Sache durch eine Person überhaupt möglich ist. Dabei bleibt für Kant die Vorstellung der ersten Okkupation als Verteilungsprinzip die einzige haltbare Theorie, zumal die Arbeitstheorie ausdrücklich verworfen wird, da man Sachen keine Verbindlichkeit auferlegen kann (Kant 1963: 376, 380). Die Verteilung des ursprünglich allen Menschen zugehörigen Bodens kann schließlich ebenso wenig durch einen Vertrag geschehen, „wenn dieser sich nicht aufs ganze menschliche Geschlecht erstreckt“ (Kant 1963: 377f.). Aber auch auf dieser Ebene bleibt die Frage, ob die abstrakten Kriterien des rechtmäßigen Erwerbs von Kant für eine gerechte Eigentumsordnung ausreichend sind, zumal die Grenzen des Erwerbs doch auf eine durchaus empirische Größe - das Vermögen, das Erworbenene zu verteidigen - zurückgeführt werden.

Bei der Rezeption des Textes kann durchaus nach weiteren Kriterien einer rechtlich vertretbaren Eigentumsaufteilung, die Theorie Kants zulassen würde, gesucht werden. Diese müssen dem Anspruch der apriorischen Begründung gerecht werden und von der Beschaffenheit des jeweiligen Gegenstandes absehen. Dies schließt z.B. das Gemeinwohl, das unterschiedlich definiert werden kann, als Richtgröße aus. Hierin spiegelt sich die individuelle Problematik, dass man keine Kriterien für einen tugendhaften Umgang mit dem Eigentum festlegen kann, in der Frage der Eigentumsverteilung wider. Ein Ausweg scheint sich im

//////////

Begriff des allgemeinen Willens darzutun. Dieser muss im bürgerlichen Zustand verwirklicht werden; und nur unter der Übereinstimmung mit der Idee der vereinigten Willkür und der bürgerlichen Verfassung darf erworben werden. Welche Einschränkungen des ursprünglichen Erwerbs könnte diese Behauptung enthalten? Die unterschiedliche Beantwortung dieser Frage hat zu geradezu konträren Interpretationen des Kant'schen Originaltextes geführt.

Vorstellung vom bürgerlichen Zustand als notwendige Bedingung des Eigentums

Das Eigentumsrecht bringt eine Einschränkung der Handlungsfreiheit anderer Menschen mit sich. „In dieser Anmaßung aber liegt zugleich das Bekenntnis: jedem anderen in Ansehung des äußeren Seinen wechselseitig zu einer gleichmäßigen Enthaltung verbunden zu sein“, da das Recht für alle gelten muss. Die Allgemeingültigkeit schließt die gegenseitige Zusicherung, die Regel einzuhalten, ein: Diese Zusicherung ist „schon im Begriffe einer äußeren rechtlichen Verpflichtung [...] enthalten“, ohne eines „besonderen rechtlichen Akts“ zu bedürfen. Zur endgültigen Sicherheit bezüglich der Eigentumsrechte ist es jedoch notwendig, den allgemeinen Willen im bürgerlichen Zustand mit Macht auszustatten (Kant 1963: 356f.).

Bevor die bürgerliche Gesetzgebung stattfindet, muss es trotzdem bereits eine Art geben, Äußeres zu besitzen, weil jeder nach dem rechtlichen Postulat der praktischen Vernunft „einen äußeren Gegenstand seiner Willkür als das Seine“ haben können muss (Kant 1963: 366). Solchen Besitz nennt Kant einen „provisorisch-rechtliche[n]“ (Kant 1963: 366). Wie kann dieser Besitz aber irgendeine rechtliche Kraft haben? Dafür darf er jedenfalls nicht lediglich auf einem einseitigen Willen beruhen. Also ist er an die Bedingung geknüpft, mit der Idee des allgemeinen Willens, der nach seiner Verwirklichung im bürgerlichen Zustand verlangt (Kersting 2004: 77), in Übereinstimmung zu sein. Der „peremptorische [...]“ Besitz dagegen wird erst im bürgerlichen Zustand erreicht (Kant 1963: 366f.). Die sich somit ergebende Unmöglichkeit des Eigentums, ohne den bürgerlichen Zustand anzustreben, berechtigt jeden dazu, andere zum Eintreten in denselben zu zwingen. Denn deren Wille, falls sie damit nicht einverstanden sind, ist ein einseitiger und somit nicht rechtmäßig (Kant 1963: 366f.).

Beim Eigentumserwerb verhält es sich ebenso. Der ursprüngliche Erwerb findet vor dem bürgerlichen Zustand statt und ist nur möglich, wenn der ihm zugrunde liegende einseitige Wille mit der a priori vereinigten Willkür aller in Übereinstimmung gedacht wird. „Also nur in Konformität mit der Idee eines bürgerlichen Zustandes, d. i. in Hinsicht auf ihn und seine Bewirkung, aber vor der Wirklichkeit desselben [...], mithin nur provisorisch kann etwas Äußeres ursprünglich erworben werden“ (Kant 1963: 375). Es ist eindeutig, dass es Mein und Dein bereits im Naturzustand geben muss. Im bürgerlichen Zustand wird „jedem das Seine nur gesichert, eigentlich aber nicht ausgemacht und bestimmt“ (Kant 1963: 366). Es heißt allerdings auch: „Aber das austeilende Gesetz des Mein und Dein eines jeden am Boden kann [...] nicht anders als aus einem ursprünglich und a priori vereinigten Willen [...], mithin nur im bürgerlichen Zustand, hervorgehen [...], der allein, was recht, was rechtlich und was Rechtens ist, bestimmt“ (Kant 1963: 378). Man sieht, dass im Naturzustand Rechte vorhanden sind, obwohl sie nicht die gleiche Kraft wie die öffentliche Gesetzgebung besitzen. Die Existenz des Rechts wird mit den Vernunftbegriffen a priori begründet, und dadurch erhält es seine Gültigkeit. Weil aber weder die hinreichende Sicherung des Eigentumsrechts noch der allgemeine Wille ohne die Möglichkeit des bürgerlichen Zustands denkbar sind, muss dieser angestrebt werden. Die provisorischen Rechte im Naturzustand sind nur im Hinblick auf die bürgerliche Verfassung wirksam und an deren Idee gebunden, aber diese ist ihrerseits von jenen abhängig:

Gleichwohl ist jene provisorische dennoch eine wahre Erwerbung; denn, nach dem Postulat der rechtlich-praktischen Vernunft, ist die Möglichkeit derselben [...] ein Prinzip des Privatrechts, nach welchem jeder zu demjenigen Zwange berechtigt ist, durch welchen es allein möglich wird, aus jenem Naturzustand herauszugehen, und in den bürgerlichen, der allein alle Erwerbung peremptorisch machen kann, zu treten. (Kant 1963: 375)

Die Staatlichkeit ist vom Eigentumsrecht nicht zu trennen. Kersting weist darauf hin, dass dies bei inneren Rechten ebenso der Fall sein müsste: „Nicht nur das äußere Mein und Dein bedarf gesetzlicher Bestimmung, auch das innere Mein und Dein muß durch Gesetze definiert werden“ (Kersting 2004: 111f.). Diese können auch nur im

bürgerlichen Zustand endgültig gesichert werden. Das Verlangen nach einer Verfassung ist somit ein Merkmal des Rechts überhaupt, das sich seinerseits a priori auf die Prinzipien der Vernunft stützt. Man kann also nur bedingt behaupten, dass die Eigentumssicherung der einzige Daseinsgrund des Staates ist. Jedoch ist Eigentum sicherlich ein ungemein wichtiges Recht, das in der abstrakten Rechtslehre von Kant nur wenige explizite Einschränkungen erhält. Inwiefern kann nun davon gesprochen werden, dass der allgemeine Wille, im bürgerlichen Zustand verwirklicht, für solche Einschränkungen durch Formen der Eigentumsordnung sorgen kann?

Einige Autoren leiten daraus, dass Eigentumserwerb an den allgemeinen Willen gebunden ist, eine bedeutende Rolle des Staates in den Eigentumsfragen ab. Brocker spricht von der inhaltlichen demokratischen Ausgestaltung des Eigentumsrechts im Rechtsstaat (Brocker 1992: 394f.). Spieß behauptet sogar, dass die Theorie „die Notwendigkeit des Interessenausgleichs durch den Staat“ enthalte und „den Begriff der distributiven Gerechtigkeit als konstitutives Element in unmittelbaren Zusammenhang mit dem bürgerlichen Zustand“ bringe, da das Eigentumsrecht nicht Unfreiheit durch ungerechte Verteilung bedeuten dürfe (Spieß 2004: 72f.). Weiterhin besteht die Meinung, dass die Idee des Sozialstaats mit Kants Theorie vereinbar wäre, obwohl jener selbst diese Möglichkeit nicht betrachtet hat. Kühl argumentiert, „daß Kants Rechtslehre mit ihrem durch die Idee der Gleichheit präzisierten Freiheitsprinzip nicht auf die formale Rechtsgleichheit festgelegt ist, sondern auch die Herstellung von Chancengleichheit fordert“ (Kühl 1999: 131). Kersting hält das Sozialstaatsprinzip aus ähnlichen Gründen für mit der Rechtsphilosophie Kants vereinbar, solange dieses „anstelle der entmündigenden Entlastung von den Lebensrisiken die kompensatorische Ermöglichung eines eigenbestimmten Daseins für die durch [...] Ungleichheit Benachteiligten“ verstanden wird (Kersting 2004: 128ff.).

Zotta dagegen weist darauf hin, dass die Aufgabe des Staates nicht überschätzt werden soll. Schließlich werde behauptet, dass „der Eigentumserwerb via prima occupatio rechtmäßig erfolgt ist und somit kein zu korrigierender Unrechtszustand vorliegen kann“ (Zotta 2000: 116f.). Das Eigentum werde von einem Minimalstaat nur gesichert (Zotta 2000: 108).

Kant argumentiert aus der Perspektive des

erstokkupierenden Individuums. Seine Theorie intendiert, diese Form umfassend rechtlich abzusichern. [...] Diese Argumentationsfigur ist das Gegenteil einer Theorie, die beabsichtigt, eine Eigentumsordnung nach Gerechtigkeitsgrundsätzen zu entwerfen. (Zotta 2000: 117)

Nichtsdestotrotz kann nicht negiert werden, dass der Originaltext den bürgerlichen Zustand nicht lediglich als eine Sicherung der willkürlich entstandenen Verhältnisse präsentiert. Er ist vielmehr eine unbedingte Voraussetzung für rechtmäßigen Erwerb, die aber später eintreten muss als das Verteilen des Eigentums. Die Verfassung dient ebenso als regulative Idee vermittels des allgemeinen Willens, mit dem das Erwerben übereinstimmen muss. Es ist sicherlich nicht einfach, die Konformität jeder einzelnen Zueignung mit dem a priori vereinigten Willen aller zu messen, aber eine bloße Rechtfertigungskonstruktion ist dieser auch nicht. „Die bürgerliche Verfassung, obzwar ihre Wirklichkeit subjektiv zufällig ist, ist gleichwohl objektiv, d. i. als Pflicht, notwendig. Mithin gibt es in Hinsicht auf dieselbe und ihre Stiftung ein wirkliches Rechtsgesetz der Natur, dem alle äußere Erwerbung unterworfen ist“ (Kant 1963: 374).

Was sich tatsächlich nicht in dem hier betrachteten Text feststellen lässt, ist die genaue Beschaffenheit oder das Zustandekommen dieser Verfassung. Deswegen kann kaum von der demokratischen Ausrichtung des Staates oder einer diskursiven Regelung der Eigentumsrechte gesprochen werden. Zumal für Kant die bürgerliche Verfassung dem republikanische Ideal entsprechen muss, er aber die Demokratie anscheinend für eine defizitäre Staatsform hält (Baruzzi 1987: 151f.). Terminologisch ist also höchste Vorsicht geboten. „Seine Politik ist Rechtslehre [...]“, die keine ausreichenden Informationen enthält, um auf die konkrete Struktur seines Idealstaates zu schließen (Braun et al. 1991: 2008).

Abschließende Betrachtungen

Emil Angehrn macht darauf aufmerksam, dass mit dem Begriff des Eigentums in Wirklichkeit zwei Problemkomplexe angesprochen werden. Das Eigentum im engeren Sinne bedeutet Abgrenzung der eigenen Verfügungssphäre gegen die anderen Individuen und die Gesellschaft. Es beinhaltet ein rechtliches Moment und hat eher einen sozialen Bezug. Es wirft die Fragen nach

der Freiheit, Gleichheit und nach dem Verhältnis des Partikularinteresses zum Gemeinwohl auf. Der verwandte Begriff des Besitzes zielt auf die individuelle Relation einer Person zum Gegenstand und thematisiert das Habenwollen als einen menschlichen Trieb (Angehrn 1989: 96f.). Dieses birgt die Gefahr, zum bloßen Mehrhabenwollen zu verkommen, sobald der Besitz zum Selbstzweck erhoben wird und zieht häufiger Kritik auf sich als das „Bedürfnis nach Eigentum“, das zwar nicht zu billigen Extremausprägungen, aber „keine analoge innere Verkehrsfigur kennt“ (Angehrn 1989: 108f.).

Man erkennt sofort, dass Kant in seiner Eigentumstheorie die soziale Dimension des Phänomens in den Mittelpunkt stellt. Ihm geht es um die Rechtsprinzipien, also darum, zu klären, wie die Freiheitssphären der Menschen nebeneinander bestehen sollen. Das Eigentumsrecht wird dabei als eine vernunftrechtliche Bedingung dafür betrachtet und erhält einen entsprechend hohen Rang. 4 Der Staat soll die Rechte der Bürger sichern, wobei dessen Notwendigkeit sich bereits aus der Existenz dieser Rechte ergibt, vor allem aber des Eigentumsrechts. Warum kommt weder dem Staat, noch dem Eigentum keine weitere Funktion außer der Freiheitssicherung zu? Der apriorische Anspruch der Rechtslehre bedeutet, dass ihre Prinzipien nicht zufällig sind, weil sie auf keiner besonderen Erfahrung beruhen, sondern auf der allgemeinen Gesetzgebung der praktischen Vernunft, die das Alleinstellungsmerkmal des menschlichen Wesens ist. Kant schließt, um diesem Anspruch gerecht zu werden, die Überlegungen zur Glückseligkeit als dem möglichen Ziel der Staatlichkeit aus, weil es ihm nicht um das Erreichen des höchsten Gutes, sondern um das Vermeiden des größten Unheils geht - der Unfreiheit (Kühl 1984: 167). Das „Heil des Staates“ ist das, „worunter man nicht das Wohl der Staatsbürger und ihre Glückseligkeit verstehen muß; [...] sondern den Zustand der größten Übereinstimmung der Verfassung mit Rechtsprinzipien“ (Kant nach Braun et al. 1991: 212).

So wird auch nicht nachgefragt, wie das Habenwollen zu bewerten ist und welche Formen es annehmen darf. Die Begründung des Eigentumsrechts bei Kant setzt an einem späteren Punkt an: Das Problem besteht darin, ob und wie ein Eigentumsrecht an einem Gegenstand möglich ist; nicht aber darin, ob und wie man grundsätzlich davon physisch Besitz ergreifen kann und

darüber verfügen darf. Beim Eigentumserwerb gilt es ebenso vielmehr den Prozess zu charakterisieren, in dem man sich rechtens etwas aneignen kann, besonders wenn es sich um den ursprünglichen Erwerb handelt. Da es um eine allgemeine Regel geht, unter der die Freiheit jedes Einzelnen gewahrt bleiben soll, können die Grenzen des Erwerbs nicht daran anknüpfen, was und zu welchem Zweck man erwirbt, und auch nicht an die innere Motivation des Erwerbenden. Somit bleibt allerdings, wenn man der Einteilung von Angehrn folgt, nicht nur der individuelle Aspekt, der Besitztrieb, ausgeschlossen: Die Gerechtigkeit der Verteilung als eine Frage danach, wie viel Abgrenzung des Eigenen sich mit der politischen Gemeinschaft verträgt, wird rein prozedural definiert (Kersting 2004: 84) und hinterlässt große Interpretationsspielräume. Die Möglichkeit, dass das Besitzstreben oder gar das Eigentum das Politische gefährden können, die im Denken der Antike noch gegeben war (Angehrn 1989: 100f), ist bei Kant nicht vorhanden. Denn in seinem Werk ist das Eigentum von der Freiheit nicht zu trennen, weswegen der Staat weitgehend durch die Eigentumssicherung begründet wird.

Jedoch sind die oben genannten, aus der Rechtslehre aus systematischen Gründen ausgeschlossenen Überlegungen für die Auseinandersetzung damit, wer was wie haben soll, kann oder darf, keineswegs zu vernachlässigen. Muss diese im Rahmen der Philosophie Kants unvollkommen bleiben? Das Problem einer gerechten Eigentumsordnung wurde bereits angesprochen: Dazu gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen. Manche Autoren ziehen das Rechtsgesetz als das oberste Prinzip der Rechtslehre heran, um die Kant'sche Auffassung mit der Vorstellung des Sozialstaates zu versöhnen. In der Tat, trotz der Abstraktheit seiner Ausführungen und des Grundprinzips der praktischen Philosophie, des kategorischen Imperativs, soll nicht vergessen werden, dass dieser bei Weitem keine Erlaubnis zu beliebigem Handeln darstellt, auch nicht in seiner Form als Rechtsgesetz. Wenn die Freiheit der anderen zur Voraussetzung der eigenen Freiheit wird, ist dies zwar in der Realität schwer mit konkreten Inhalten auszufüllen, aber deswegen nicht partout inhaltslos. Die Konformität mit der Idee des allgemeinen Willens und des bürgerlichen Zustandes kann also als Einschränkung des Erwerbs und nicht lediglich als eine Rechtfertigung der Willkür wahrgenommen werden.

Was das Habenwollen angeht, kann dieses Thema als ein im Grunde individuelles Problem nicht in der Rechtslehre behandelt werden. Vielmehr sind die Handlungszwecke einer Person Gegenstand der Tugendlehre, deren oberstes Prinzip ebenso eine Abwandlung des kategorischen Imperativs ist. Dass für den „Gesinnungsethiker“ (Baruzzi 1989: 155) Kant das grenzenlose Besitzstreben nicht mit den beiden Tugendpflichten - der eigenen Vollkommenheit und der fremden Glückseligkeit (Baum 2007: 222) - vereinbar wäre, darf angenommen werden. Die Frage verbleibt, was die systematische Ausgliederung der Tugenden aus der Rechtslehre und aus der Begründung der Staatlichkeit in der „Metaphysik der Sitten“ über sein Verständnis von Politik aussagen mag. Die Tugendpflichten sind als Grundlage der verbindlichen Regelsetzung nicht geeignet: „Als Antwort auf meine Frage: Was soll ich tun? gibt mir das Recht ein Kriterium an die Hand, das bei jeder Handlung zu eindeutigen Entscheidungen führt, [...] die Tugendlehre kann mir aber nur Zwecke nennen, die ich mir zu eigen machen soll [...]“ (Kersting 2004: 224f.). Gleichwohl ist die Errichtung eines staatlichen Regelwerks keine primär moralische Aufgabe (Kühl 1984: 97f.), es gilt die „Gesinnungsdifferenz des Rechts“ (Kersting 2004: 221). Das Recht muss deswegen noch nicht hinreichend das menschliche Zusammenleben bestimmen. Trotz der rechtlichen, eigentumsgebundenen Bestimmung der Staatlichkeit im betrachteten Abschnitt der „Metaphysik der Sitten“, „ist für Kant das menschliche Ziel die Einverleibung der Vernunft, die Einheit von Theorie und Praxis, die Einung von Moral und Politik“ (Baruzzi 1984: 154).

Fazit

Das Eigentumsrecht gilt Kant als ein Apriori der praktischen Vernunft und kann ausschließlich durch die Vernunft begründet werden. Es beinhaltet eine Erlaubnis, jeden äußeren Gegenstand als Mein oder Dein anzusehen. Das bedeutet, dass man diesen beliebig gebrauchen und dem Gebrauch anderer entziehen kann. Das Eigentum ist als Vernunftbegriff von physischem Besitz unabhängig und beinhaltet eine Verbindlichkeit anderen Personen gegenüber und nicht der Sache selbst. Ursprünglicher Erwerb einer Sache muss sich an den Boden richten, was dadurch möglich ist, dass dieser sich bereits im Gesamtbesitz aller

Menschen befindet. Die Übereinstimmung mit der Idee des allgemeinen Willens wird beim ursprünglichen Erwerb vorausgesetzt. Das Eigentum ist schon im Naturzustand möglich, wird aber erst im bürgerlichen Zustand endgültig gesichert.

Das Eigentum Kants ist als Recht des beliebigen Privatgebrauchs angelegt. Der gebotene Gebrauch des Eigentums wird nicht thematisiert. Darüber hinaus lässt sich daraus schließen, dass der Boden in letzter Konsequenz restlos aufgeteilt werden muss. Der Verzicht auf das Eigentum, ob am Boden oder an anderen Gegenständen, ist zwar nicht explizit verboten, aber für den Leser schwer vorstellbar. Die Eigentumsverteilung ist an die Idee des allgemeinen Willens und des bürgerlichen Zustands zweifelsfrei gebunden, was aber eine rein prozedurale Bestimmung der erwünschten Eigentumsverhältnisse darstellt und geradezu widersprüchliche Definitionen des staatlichen Gestaltungsfreiraums zulässt.

Die Rechtslehre sucht auch im Falle des Eigentums nach allgemeinen Prinzipien, unter denen die Unfreiheit im Zusammenleben der Menschen vermieden werden kann. Deswegen steht das Recht auf Eigentum als für diesen Zweck notwendig im Mittelpunkt und nicht die individuelle Ausgestaltung dieses Rechts, ebenso wenig die konkreten Besitztümer. „Der Staat des Eigentums ist die Gerechtigkeit auf Erden“ (Kersting 2004: 82), weil Gerechtigkeit als Rechtmäßigkeit verstanden wird. Die inhaltliche Ausgestaltung des Tugend- und Gerechtigkeitsbegriffs obliegt nicht der öffentlichen Gewalt, zumal die Befolgung der tugendhaften Prämissen nicht von außen erzwungen werden kann (Friedrich 2004: 28). Ob allerdings eine gerechte Eigentumsordnung und die Staatlichkeit auf Rechtsprinzipien allein basieren können, ist zu bezweifeln. Obwohl in der Rechtslehre nicht mit dem Staat verknüpft, sind die Tugenden Teil der Gesetzgebung der Vernunft und müssen, wenn auch individuell, angestrebt werden. Das höchste Ziel eines Menschen ist schließlich, zur Freiheit als dem Leben nach der Gesetzgebung der Vernunft in ihrer Gänze zu finden. ■ ■ ■

////////////////////////////////////

Literaturverzeichnis

Aristoteles, 1971: *Politik*, Zürich. Angehrn, Emil, 1989: *Besitz und Eigentum. Zu einem Problem der politischen Philosophie*, in: *Zeitschrift für philosophische Forschung* 43, 94-110.

Baruzzi, Arno, 1987: *Kant (1724-1804)*, in: Maier, Hans/Rausch, Heinz und Horst Denzer (Hg.): *Klassiker des politischen Denkens II*, München, 136-158.

Baum, Manfred, 2007: *Recht und Ethik in Kants praktischer Philosophie*, in: Stolzenberg,

Jürgen (Hg.): *Kant in der Gegenwart*, Berlin/New York, 213-226.

Braun, Eberhard/Heine, Felix und Uwe Opolka, 1991: *Politische Philosophie*, Hamburg.

Brocker, Manfred, 1992: *Arbeit und Eigentum. Der Paradigmenwechsel in der neuzeitlichen Eigentums-
theorie*, Darmstadt.

Friedrich, Rainer, 2004: *Eigentum und Staatsbegründung in Kants „Metaphysik der Sitten“*, Berlin/New York.

Kant, Immanuel, 1963: *Die Metaphysik der Sitten*, in: *Werke*, Bd. IV, hrsg. v. Wilhelm Weischedel, Darmstadt. Kersting, Wolfgang, 2004: *Kant über Recht*, Paderborn.

Kühl, Kristian, 1984: *Eigentumsordnung als Freiheits-
ordnung*, München.

Kühl, Kristian, 1999: *Von der Art, etwas Äußeres zu erwerben, insbesondere vom Sachenrecht. §§ 10-17*, in: Höffe, Otfried (Hg.): *Immanuel Kant. Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, Berlin, 117-132.

Locke, John, 1966: *Über die Regierung*, München. Platon, 1990: *Politeia*, in: *Werke*, hrsg. v. Gunther Eigler, Bd. 4, Darmstadt.

Spieß, Christian, 2004: *Sozialethik des Eigentums. Philosophische Grundlagen – kirchliche Sozialverkündung – systematische Differenzierung*, Münster.

Thomas von Aquin, 1987: *Theologische Summe II-III. Recht und Gerechtigkeit*, Bonn.

Unruh, Peter, 2005: *Die vernunftrechtliche Eigentums-
begründung bei Kant*, in: Eckl, Andrea/Ludwig, Bernd (Hg.): *Was ist Eigentum? Philosophische Eigentums-
theorien von Platon bis Habermas*, München.

Zotta, Franco, 1994: *Kant und Besitzindividualismus*, Vorwort zu: Saage, Richard: *Eigentum, Staat und Gesellschaft bei Immanuel Kant*, 2. Aufl., Baden-Baden.

Zotta, Franco, 2000: *Immanuel Kant, Legitimität und Recht. Eine Kritik seiner Eigentumslehre, Staatslehre und seiner Geschichtsphilosophie*, München.

KANTS EIGENTUMSTHEORIE



////////////////////////////////////
Svende Alice Feilke

EIN AMATEUR IN WASHINGTON

Eine Untersuchung der Kritik an Jimmy Carters Außenpolitik

Svende Alice Feilke

B.A. Historische
Kulturwissenschaften,
Universität Passau,
M.A. Geschichte,
Universität Passau
1. Fachsemester,
svende.feilke@
googlemail.com

Abstract

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist das negative Bild des ehemaligen US-Präsidenten Jimmy Carter in der amerikanischen und deutschen Öffentlichkeit gegen Ende seiner Amtszeit. In der Analyse von Carters politischer Konzeption und Umsetzung seiner Menschenrechts- und Sicherheitspolitik wird untersucht, warum es zu der deutlichen Kritik an seiner Präsidentschaft kam und inwieweit diese Kritik zu rechtfertigen ist. Es werden neben der neueren Forschung auch zeitgenössische Darstellungen von Beteiligten und der (vor allem deutschen) Presse untersucht. Das Problem in Carters Politik war dabei nicht die Konzeption, sondern die inkonsistente Umsetzung, die durch diplomatische Unerfahrenheit als politischer Außenseiter und mangelnde Kontrolle seiner Mitarbeiter entstand und europäische sowie amerikanische Kritik hervorrief. Die Untersuchung bietet somit eine reflektierte Gegendarstellung zu den aufgebauchten Presseberichten und eine kritische Auseinandersetzung mit den Ursachen für das Scheitern Carters als Präsident.

EIN AMATEUR IN WASHINGTON

Einleitung

Jimmy Carter, der inzwischen 86-jährige ehemalige US-Präsident und Nobelpreisträger, findet immer wieder Erwähnung in der Presse. Erst im August 2010 wurde über seine Vermittlung zwischen den USA und Nordkorea berichtet, die in der Freilassung eines US-Bürgers aus nordkoreanischer Gefangenschaft mündete (Zeit Online 2010).

Solch positive Meldungen aus Zeiten seiner Präsidentschaft von 1977 bis 1981 sind dagegen, vor allem in der deutschen Presse, eher wenig zu finden. In der Tat scheint es kaum einen anderen US-Präsidenten zu geben, dessen Bild in der Öffentlichkeit sich nach dem Ende seiner Amtszeit so deutlich gewandelt hat, wie dies bei Carter der Fall ist. Der Gründer des Carter Centers, einer gemeinnützigen Organisation, die sich weltweit für Menschenrechte und Demokratie einsetzt, der 1981 nach einer desaströsen Wahlniederlage aus dem Amt schied - sein Herausforderer und Nachfolger Ronald Reagan konnte fast 90 Prozent der Wahlmännerstimmen auf sich vereinigen -, wurde sowohl in der damaligen Presse als auch in der Wissenschaft scharf kritisiert. Mit dem Erdnussfarmer aus Georgia sei ein politischer „Amateur“ (Schweigler 1982: 281; Carr 1993: 153), ein „Narr“, der von „nichts eine Ahnung“ gehabt habe“ (Wiegrefe 2005: 68) ins Weiße Haus eingezogen. Seine Politik, in der es „immer wieder abrupte Wendungen“ (Genscher 1995: 404) gab, habe einen nicht nachzuvollziehenden „Zick-Zack-Kurs“ (Schweigler 1982: 294) beschrieben; Jimmy Carter habe sich völlig unerfahren in der Außenpolitik bewegt, so dass er „wie ein Don Quichote in alle Richtungen zugleich davonritt“ (Junker 1995: 101).

Für das negative Bild Carters in der amerikanischen Öffentlichkeit, das sich 1980 in der Wahl niederschlug, waren einerseits seine Innen- und Wirtschaftspolitik verantwortlich (Dumbrell 1995: 211), die die US-Bürger angesichts von zweistelligen Inflationsraten und einer hohen Arbeitslosigkeit wohl für gescheitert ansahen, sowie das damals aktuellste außenpolitische Thema: die Geiselnahme in Teheran.

Um die Analyse der Innenpolitik oder die Analyse der häufig sehr subjektiven und wechselhaften öffentlichen Meinung soll es in dieser Arbeit aber nicht gehen. Vielmehr möchte ich den Schwerpunkt auf die Frage legen, wie es tat-

sächlich um Carters Außenpolitik stand. War er wirklich ein „Amateur“? Wie kam es unter dem Eindruck seiner Außenpolitik dazu, dass nicht nur innenpolitische Gegner, sondern auch Regierungen internationaler Verbündeter wie der Bundesrepublik „sein Urteilsvermögen und seine Befähigung“ (Carr 1993: 154) in Zweifel zogen?

Der Eindruck der deutschen Regierung, im Besonderen des damaligen deutschen Bundeskanzlers Helmut Schmidt, gründete schließlich nicht, wie wohl bei einem großen Anteil der US-Wähler, auf dem Scheitern der Befreiungsversuche in Teheran, sondern auf der Erfahrung aus vier Jahren internationaler Zusammenarbeit oder auch internationaler Zusammenstöße. Es soll also in dieser Arbeit darum gehen, die außenpolitischen Entscheidungen Carters darzustellen und zu analysieren. Im Mittelpunkt der Analyse stehen dabei die auch Westeuropa betreffenden Herausforderungen der internationalen Politik der späten 70er Jahre.

Wie kam es, dass der 39. Präsident der Vereinigten Staaten, der angetreten war, um einem Wechsel in der amerikanischen Politik einzuläuten, um nach den Enttäuschungen des Watergate-Skandals und des Vietnamkrieges eine Regierung zu führen, die „ehrlich, anständig, offen, fair und mitfühlend“, sowie „leistungsfähig“ (Carter 2002: 164) sein sollte, am Ende seiner Regierungszeit so deutlich wie noch kein amtierender Präsident vor ihm mit dem Vorwurf von „Inkonsistenz und Inkompetenz“ (Schweigler 1982: 300) aus dem Amt gewählt wurde?

Angesichts des begrenzten Umfangs muss sich die Analyse auf zwei ausgewählte Beispiele aus der Menschenrechtspolitik und der Rüstungs- und Sicherheitspolitik beschränken.

Ich habe insgesamt auf eine gute Literatur zurückgreifen können. Besonders die Autobiographien der Verantwortlichen sowie die neuere Forschung zum deutsch-amerikanischen Verhältnis waren hilfreich. Einen großen Stellenwert in der Quellenlage hat für mich die Presse der relevanten Zeit eingenommen, wobei gerade *Der Spiegel* und *Die Zeit* wegen ihrer offenen Archive besonders ergiebig waren. Auffällig bei der Literatursuche war jedoch, dass die Person Carter und seine Regierungszeit in der neusten Forschung recht wenig Beachtung finden. Genauere Analysen stammen zumeist aus den späten 70er bis frühen 80er Jahren.

Jimmy Carter und seine Administration

Um zu analysieren, wie es zur neuen Linie in der amerikanischen Außenpolitik Ende der Siebziger Jahre kam, ist es notwendig, einen Blick auf die Person Jimmy Carters zu werfen, sowie auf die außenpolitische Konzeption des Mannes, „dem eigentlich alle Voraussetzungen fehlten, Präsident der Vereinigten Staaten zu werden“ (Der Spiegel 46/1976: 128).

In der Tat war die Wahl von James Earl Carter Jr. im November 1976 eine historische Überraschung: Ungewöhnlicher Weise verfügte er über keinerlei politische Erfahrung in Washington, nur zwei vorherige Präsidenten hatten es mit derselben Voraussetzung ins Amt geschafft, Grover Cleveland und Woodrow Wilson (Whitney 1978: 402). Ebenso hatte der Gouverneur von Georgia keinerlei internationale Erfahrung vorzuweisen. Dass er die Wahl gegen Ford trotzdem gewann, lag insbesondere daran, dass er sich das Image des Außenseiters zunutze machte. In der tiefen Vertrauenskrise, an der das Präsidentenamt und die Washingtoner Politik seit der Watergate-Affäre litten, konnte Carter sich als von all dem „unvorbelastet“ (Schweigler 1982: 281) präsentieren und so trat er an, um den „Graben zwischen Bürgern und Regierung“ (Carter 2002: 165) wieder zu schließen. Immer wieder betonte der Baptistenprediger in Interviews seine Religiosität. Freimütig berichtete er von seiner „Wiedergeburt“ zu einem guten Christen (Lebens 1976: 80) und empfahl sich somit als „Erlöser der Nation“ (Schweigler 1982: 287), befähigt, wieder Moral und Anstand nach Washington zu bringen und diese Werte auch zur Grundlage seiner Politik zu machen.

So erklärte er den Einsatz für die Menschenrechte, die Abrüstung von Nuklearwaffen sowie die allgemeine „search for justice and peace“ (Carter 1982: 20) zu den Hauptzielen seiner Außenpolitik.

Carter hatte während des Wahlkampfes immer wieder die Außenpolitik Kissingers kritisiert und eine Abwendung von der Macht- und Geheimpolitik eines überstarken Außenministers versprochen (Der Spiegel 26/1976: 91). Mit der Betonung von moralischen Maßstäben in der Politik zielte er auf eine Abkehr von der vorherigen „Realpolitik“ unter Ford und Nixon und auf die Hinwendung zu einer wertorientierten Politik der internationalen Entspannung und Kooperation

ab (Kubbig 1982: 26). Zur Umsetzung dieses Konzepts bedurfte es Mitarbeiter und Berater, die Carters moralisch-humanitären Ansatz mittragen wollten. Carter fand solche Unterstützer, wie schon viele Präsidenten vor ihm, in einem kleinen Kreis von Mitarbeitern, die er noch aus seiner Zeit als Gouverneur kannte und denen er vollkommen vertraute. Seine politische Familie, wie er sie nannte (Carter 1982: 40), bestand vor allem aus noch recht jungen Leuten, die ihn im Wahlkampf begleitet hatten, wie Hamilton Jordan, sein ehemaliger Wahlkampfmanager, der ein enger Berater wurde, und Jody Powell, der neue Pressesprecher des Weißen Hauses.

Während diese engen Mitarbeiter, die Georgianer im Weißen Haus, über ebenso wenig Erfahrung in Washington und in der Außenpolitik verfügten wie der Präsident selbst, suchte Carter für sein Kabinett erfahrenere Politiker. Gerade auf Grund seiner außenpolitischen Unerfahrenheit waren der Außenminister und der Sicherheitsberater von großer Bedeutung. Mit Cyrus Vance und Zbigniew Brzezinski holte sich Carter zwei sehr erfahrene, aber auch sehr unterschiedliche Politiker ins Kabinett. Carter hatte sie in der Trilateralen Kommission kennen und schätzen gelernt. Beide hatten schon unter Kennedy und Johnson internationale Erfahrung gesammelt, Vance unter anderem als stellvertretender Außenminister.

Es war bekannt, dass Cyrus Vance eine Entspannungspolitik mit der Sowjetunion befürwortete (Pflüger 1983: 119). Vor dem Hintergrund seiner Skepsis gegenüber einer Politik militärischer Mittel strebte er zur Verhinderung eines atomaren Wettrüstens ein baldiges neues Abrüstungsabkommen mit der Sowjetunion an. Auch in der Menschenrechtsfrage konnte Carter auf die Unterstützung seines Außenministers zählen. Dieser erklärte sie zu einem Schwerpunkt der Außenpolitik. Anders als der Präsident schien Vance die tatsächlichen Möglichkeiten einer Menschenrechtspolitik aber realistischer einzuschätzen. Er betonte, dass deren Grenzen in der Praxis des jeweiligen Falles lägen und andere außenpolitische Ziele oder Sicherheitsinteressen niemals unberücksichtigt bleiben dürften (Pflüger 1983: 120).

Zbigniew Brzezinski, ein gebürtiger Pole, war wohl schon aufgrund der Erfahrungen seiner Kindheit als Sohn eines polnischen Diplomaten der Sowjetunion skeptisch und der Entspannungspolitik gegenüber misstrauisch eingestellt.

EIN AMATEUR IN WASHINGTON

Insgesamt galt der Sicherheitsberater als kompromissloser Anti-Kommunist, war allerdings auch ein guter Kenner der Sowjetunion und Spezialist in Sowjet- und Kommunismusfragen. Er hatte sich schon häufig „kritisch über den politischen Vorrang einer Verbesserung der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen“ (Heep 1990: 67) geäußert. Trotzdem unterstützte Brzezinski die Abrüstungs- und Entspannungspolitik, betonte aber, dass die USA auf einem gleichen Umgang bestehen müssten: „gegenseitig“ und „umfassend“ müsse der Détente-Prozess sein. Die USA dürften nicht gezwungen werden, ihre Politik an die der UdSSR anzupassen (Brzezinski 1983: 147). Auch in der Menschenrechtsfrage unterstützte er den Präsidenten. Ausgangspunkt einer erfolgreichen Menschenrechtspolitik und Diplomatie sei aber eine Position der Stärke. Diese Stärke der USA müsse immer Priorität haben (Brzezinski 1983: 49).

In der Forschung wird Carters Entscheidung, Cyrus Vance und Zbigniew Brzezinski zu den Gestaltern der amerikanischen Außenpolitik zu machen, wegen ihrer sehr unterschiedlichen Herangehensweisen und politischen Auffassungen differenziert betrachtet (Schwabe 2006: 380). Einerseits habe gerade die Gegensätzlichkeit Brzezinskis, der eine „oftmals kühne, gewagte und unverhüllte“ (Heep 1990: 69) Politik vertrat, und Vances, der für eine maßvolle, methodische und emotionslose Herangehensweise (Stoessinger 1979: 252) bekannt war, bei außenpolitischen Entscheidungsprozessen eine breite „Spanne von Kriterien zum Vorschein“ (Schwabe 2006: 380) gebracht. Andererseits wird die Gegensätzlichkeit der beiden oft als Grund für zahlreiche regierungsinterne Konflikte und eine heterogene und unstete Außen- und Sicherheitspolitik (Arendt/ Westphal 1995: 205) erachtet.

Menschenrechtspolitik

Geradezu zum „Markenzeichen des neuen Präsidenten“ (Schissler 1982: 69) wurde die Menschenrechtspolitik, die Carter von Beginn seiner Regierungszeit an als außenpolitischen Schwerpunkt besonders herausstellte. Vor dem Hintergrund seiner Religiosität war diese politische Maxime einleuchtend; auch im Hinblick auf die politischen Entwicklungen der 1960er/70er Jahre, die mit dem Vietnamkrieg und dem Watergate-Skandal für Enttäuschung, Misstrauen und Po-

litikverdrossenheit bei den Amerikanern gesorgt hatte, war dieser Kurs strategisch geschickt, sollte die Mission für die Menschenrechte doch einem geschundenen Amerika „neue politische Moralität“ (Heep 1990: 59), neue Zuversicht und den alten Stolz zurückgeben.

Dabei war die Idee, Menschenrechte zu einer Komponente amerikanischer Außenpolitik zu machen, nicht neu. Sie war schon oft Teil der amerikanischen Diplomatie gewesen: Schon die Unabhängigkeitserklärung von 1776 hatte sich auf unveräußerliche Rechte eines jeden Menschen berufen. Auch im weiteren Verlauf der Geschichte hatten die Vereinigten Staaten immer wieder den Anspruch erhoben, weltweit eine führende Rolle einzunehmen, wenn es um Demokratie oder Menschenrechte ging. Man beachte nur Woodrow Wilsons Aufruf, „the world must be made safe for democracy“ (Stoessinger 1979: 262). Die Menschenrechtspolitik aber gerade Ende der Siebziger Jahre zu einem Kernstück der außenpolitischen Strategie zu machen, traf den Nerv der Zeit und vor allem die Bedürfnisse der Amerikaner. Während das Ausland Carters Versprechungen und Ankündigungen durchaus skeptisch gegenüberstand (Schmidt 1987: 222), schienen die Amerikaner „begeistert“ in ihrem „Verlangen [...] nach Verwirklichung der großen Menschheitsideale“ (Dönhoff 11/1977).

In seiner Antrittsansprache sagte Carter, das amerikanische „commitment to human rights must be absolute“ (Hartmann 2004: 46). Es könne keine wichtigere Aufgabe geben als „to help shape a just and peaceful world that is truly humane“ (Schweigler 1982: 343). Aus diesen Aussagen Carters geht sehr deutlich hervor, dass sein Anspruch, die Menschenrechte durchzusetzen, weltweit galt. Diese globale Auffassung der neuen Außenpolitik hing auch damit zusammen, dass die liberalen Vertreter der Demokratischen Partei, die auch einen großen Teil der Carter-Administration bildeten, das frühere Verständnis der weltpolitischen Lage als ausschließlichen Ost-West-Konflikt, das Grundlage für die Containment-Politik gewesen war, für überholt und veraltet hielten (Hartmann 2004: 110). Da man die bipolare amerikanisch-sowjetische Rivalität als einen Anachronismus der Nachkriegszeit ansah, (Abernathy et al. 1984: 58) wandte sich die neue Regierung also einer globalumfassenden Politik zu. Dementsprechend erweiterte Carter die internationalen Prioritäten: Nicht nur die Sowjetunion war von Carters Menschen-

rechtsprogramm betroffen, diese amerikanische Außenpolitik betraf von nun an auch die Dritte Welt, Südamerika und Asien. Wie sich aber recht bald zeigen sollte, waren, anders als die Amerikaner, viele der Betroffenen von dieser Politik wenig begeistert.

Die Menschenrechtsinitiative gegenüber der UdSSR

Besonders deutlich wurde die moralische Kursänderung der amerikanischen Außenpolitik in ihrem Verhalten gegenüber der Sowjetunion. Schon in den ersten Wochen nach Carters Regierungsantritt wurde die Sowjetunion von amerikanischer Seite mit Kritik an ihrer Menschenrechtslage überzogen – aus deutscher Sicht mit „beunruhigender Beharrlichkeit“ (Dönhoff 11/1977). Washingtons Kampagne gleiche einem „moralischem Sperrfeuer“, einem „Feuerwerk von Vorwürfen“, konstatierte die deutsche Presse (Der Spiegel 16/1977: 106). Ausgangspunkt war der Umgang Carters mit sowjetischen Dissidenten, die aus sowjetischer Sicht Staatsfeinde waren. Im Folgenden soll besonders Carters Menschenrechtspolitik in den ersten Monaten seiner Amtszeit beispielhaft analysiert werden. Aus gegebenem Anlass mäßigten die USA ab April 1977 ihre Rhetorik gegenüber der UdSSR. Die Menschenrechtsinitiative wurde aber bis 1981 konsequent, wenn auch etwas leiser, weiterverfolgt (Pflüger 1983: 224).

Mit der noch zu Fords Zeiten unterzeichneten Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hatte auch die Sowjetunion ihre Anerkennung der Menschenrechte zugesichert. Gerade im Zusammenhang mit dem Umgang mit Regimekritikern warf Carter der Sowjetunion jedoch vor, diese Verpflichtung zu verletzen (Wiegrefe 2005: 131). Schon am 26. Januar 1977, erst eine Woche nach der Inauguration Carters, ergriff die US-Regierung Partei für den sowjetischen Bürgerrechtler und Friedensnobelpreisträger Andrei Dmitrijewitsch Sacharow. Das Außenministerium ließ verlauten, dass die „Versuche der sowjetischen Behörden, Herrn Sacharow einzuschüchtern, [...] in Widerspruch zu anerkannten internationalen Verhaltensweisen auf dem Gebiet der Menschenrechte“ stünden (Pflüger 1983: 146).

Es folgte in kurzen Zeitabständen wiederholte Kritik an der Menschenrechtslage in der Sowjetunion sowie am Umgang mit den Dissidenten.

Carter antwortete am 5. Februar sogar persönlich auf einen offenen Brief Sacharows, der die Antwort des Präsidenten am 17. Februar veröffentlichte. In der Tat war diese offene Frontstellung Washingtons in Sachen Menschenrechte ein Kurswechsel in der bisherigen amerikanischen Außenpolitik. Laut seiner eigenen Darstellung erntete Carter für diese Politik viel Lob von den Betroffenen, den „people who were imprisoned or tortured or otherwise deprived of basic rights“ (Carter 1982: 146). Die Sowjetunion hingegen war empört. Breschnews Ton gewann an „Härte“, Moskau fühlte sich von der amerikanischen Offensive provoziert (Carter 1982: 146). Diese Provokation gipfelte im Empfang des sowjetischen Bürgerrechtlers Vladimir Bukowski im Weißen Haus, einer Geste, die Ford immer vermieden hatte. Dessen Außenminister Kissinger hatte noch 1975 die amerikanische Zurückhaltung damit begründet, dass „öffentliche Schmähungen weder den Sicherheitsinteressen der USA noch der Sache der Menschenrechte nützen würden“ (Die Zeit 12/1977). Diese Meinung teilte der deutsche Bundeskanzler auch noch zwei Jahre später: Schmidt kritisierte die amerikanische Politik, immerhin könne Carter damit die Situation der Sowjetbürger „nicht bessern, wohl aber [...] die sowjetische Führung verbittern“ (Schmidt 1987: 222). In der Tat verschlechterten sich die Beziehungen zu Moskau. Der Kreml verbat sich Carters Menschenrechtsinitiative, die dieser selbst in einer Pressekonferenz vom 24. März 1977 als „legitimen Teil eines ‚ideologischen Kampfes‘ mit der Sowjetunion“ (Pflüger 1983: 148) bezeichnete. Daraufhin ließ Breschnew Carter am 21. März 1977 in seiner Rede auf dem sowjetischen Gewerkschaftskongress wissen: „Wir werden eine Einmischung in unsere inneren Angelegenheiten durch niemanden und unter keinem Vorwand dulden. Eine normale Entwicklung der Beziehungen auf einer solchen Grundlage ist natürlich undenkbar“ (Pautsch 2008: 1474).

Desweiteren provozierte die amerikanische „Einmischung“, dass die sowjetische Führung ihre Maßnahmen gegen die Dissidenten verstärkte. Somit intensivierte Carters Unterstützung der Menschenrechtsbewegung in der Sowjetunion zwar die Aktivität der Bürgerrechtler (Schweigler 1982: 389), führte aber mittelbar auch dazu, dass ebendiese einer noch „schärferen Unterdrückung“ (Schweigler 1982: 389) durch die Regierung ausgesetzt waren: Es kam vermehrt zu Verhaftungen

EIN AMATEUR IN WASHINGTON

gerade von Mitgliedern der sogenannten Moskauer Helsinki-Gruppe, einer „Gruppe zur Förderung der Einhaltung der Vereinbarungen von Helsinki in der UdSSR“, die im Mai 1976 von führenden Mitgliedern der Bewegung gegründet worden war (Schlotter 1999: 184). Ein Jahr nach der Gründung waren nur noch vier ihrer Mitglieder in Freiheit (Dumbrell 1995: 123). Insofern waren die Befürchtungen Helmut Schmidts eingetreten: Carters Menschenrechtspolitik hatte vorerst dazu geführt, dass sich die Lage der Bürgerrechtler in der Sowjetunion verschlechterte.

Dabei hatten Carter und seine Mitarbeiter gerade das zu vermeiden versucht. Sowohl die Antwort auf Sacharows Brief als auch der Empfang Bukowskis geschahen nicht allein auf Carters Initiative hin. Vielmehr bezeichnet Schweigler die Situation der amerikanischen Regierung als „Dilemma“ (Schweigler 1982: 390). Carter sei sich der Verstimmung der amerikanisch-sowjetischen Beziehung bewusst gewesen. Vor dem Hintergrund seiner angekündigten weltweiten Menschenrechtspolitik habe es sich der Präsident aber nicht leisten können, auf das Schreiben eines Friedensnobelpreisträgers nicht zu reagieren. Somit sei auch dem Empfang Bukowskis erst auf „öffentlichen Druck“ hin zugestimmt worden; das Treffen wurde daraufhin auch möglichst unauffällig ohne Beisein der Presse durchgeführt (Schweigler 1982: 391).

Mit Maßnahmen von sowjetischer Seite hatte Carter wohl rechnen können, aber er hegte bei seiner öffentlichen Frontstellung gegen die Sowjetunion wohl auch die Hoffnung, ebenso wie die Regimekritiker selbst (Pflüger 1983: 152), die Situation der Menschenrechtsbewegung insgesamt und auf längere Sicht verbessern zu können. Die Zusicherung der amerikanischen Unterstützung sollte durch den internationalen Druck der ganzen Bewegung im Ostblock Auftrieb verleihen. Trotzdem bleibt festzuhalten, dass Carter mit der aggressiven und öffentlichen Linie der amerikanischen Außenpolitik keine Verbesserung der tatsächlichen Menschenrechtslage in der Sowjetunion erreichte, sondern vielmehr das Gegenteil.

Schwerer noch als die aktuellen Auswirkungen der Menschenrechtsoffensive auf die Situation der Dissidenten wurden die Auswirkungen auf die Beziehungen zur Sowjetunion und den Entspannungsprozess kritisiert. Während sich sowohl die amerikanische Presse als auch das europäische Ausland fragten, ob eine US-sowjetische Entspan-

nung vor dem Hintergrund des provokanten amerikanischen Auftretens überhaupt noch möglich sei, gab sich Außenminister Vance optimistisch: „Détente does exist today [...] and I believe and hope it will continue“ (Time 14.03.1977).

Die europäischen Regierungen hingegen machten sich große Sorgen, „da eine Abkühlung der Entspannung Europa eher in Mitleidenschaft ziehen würde als die Vereinigten Staaten“ (Schweigler 1982: 356). Man war sich in der Ablehnung von Carters Menschenrechtspolitik einig: Sowohl der britische Premierminister Callaghan als auch der französische Staatspräsident Giscard d'Estaing und Kanzler Helmut Schmidt lehnten es ab, ebenfalls den amerikanischen Kurs einzuschlagen und sowjetische Dissidenten zu empfangen – die Bitte des Bürgerrechtlers Andrej Amalrik um ein Treffen wurde dreimal ausgeschlagen (Wiegrefe 2005: 136). Die Europäer waren sich sicher, dass die Verpflichtungen von Helsinki „nur bei günstiger politischer [...] Entwicklung Osteuropas verwirklicht werden“ könnten, und zwar „nur sehr langsam und schrittweise“ (Schmidt 1987: 223). Die amerikanische Strategie, die Sowjetunion mit einer Flut von Anklagen zu überziehen, hielten die europäischen Regierungen für wenig hilfreich. Im Gegenteil: Besonders Schmidt fürchtete, dass sich die gesamten Ost-West-Beziehungen derart verschlechtern würden, dass sogar die „Früchte der Entspannungspolitik“ verloren gehen könnten und auch die europäisch-sowjetischen Beziehungen unter Carters „Kreuzzug für die Menschenrechte“ zu leiden hätten (Pflüger 1983: 158). Der deutsche Bundeskanzler hielt es für äußerst unklug, den im Grunde Entspannungs-Befürworter Breschnew mit einer versuchten „Unterminierung“ (Wiegrefe 2005: 136) seiner Herrschaft – als solche musste der sowjetische Generalsekretär Carters Kampagne wohl auffassen – zu einer gegensätzlichen, entspannungsfeindlichen Haltung zu zwingen. Ein international angespanntes Klima schien keineswegs geeignet, um sich in der Abrüstungsfrage anzunähern und eine allgemein engere Zusammenarbeit zu erreichen.

Doch eine ebensolche Entspannung strebte die US-Regierung an. Carter selbst zählte zu seinen großen zehn Zielen der Außenpolitik „a more stable U.S.-Soviet relationship“ (Brzezinski 1983: 54) und stellte sie ganz selbstverständlich neben die sowjetkritische Menschenrechtspolitik. Die deutsche Regierung hingegen hielt eine solche

Strategie für schlicht nicht umsetzbar. Schmidt sprach Carter die notwendigen Kenntnisse der russischen Mentalität ab (Schmidt 1987: 222), was zwangsweise zu Missverständnissen und Fehleinschätzungen von amerikanischer Seite führen würde. Schmidt berichtet, dass Carter ihm gegenüber 1977 äußerte, dass „seine Politik von den Sowjets bisher nicht verstanden werde“ (Schmidt 1987: 226). Carter wollte seine Menschenrechtspolitik keinesfalls mit anderen außen- und sicherheitspolitischen Themen verknüpfen und war offensichtlich der Meinung, dass Moskau dies ebenso sah: „[...] I am not sure that our other important relationships with the Soviet Union were adversely affected by our disagreements on human rights“ (Carter 1982: 149).

Die sowjetische Führung schien das allerdings anders zu sehen. Außenminister Gromyko stellte sehr wohl einen Zusammenhang her: Aufgrund der amerikanischen Einmischung in innere Angelegenheiten sei das „politische Klima vergiftet“ (Der Spiegel 16/1977: 107). Das musste auch Cyrus Vance erleben, als er sich am 28. März 1977 mit Breschnew in Moskau traf um die SALT-Gespräche wieder aufzunehmen, die dann doch unerwartet knapp ausfielen. Ohne jeglichen Gegenentwurf lehnte Breschnew die Vorschläge der US-Regierung als „unconstructive and one-sided‘ and ‚harmful to Soviet Security“ (Vance 1983: 54) ab. Schmidt hatte Vance schon vor der Moskaureise darauf hingewiesen, dass man unter den gegebenen Umständen nicht mit einer Zustimmung rechnen könne. Vance schien ihm „insgeheim zuzustimmen“ (Schmidt 1987: 224), schreibt Schmidt. Vance selbst bestritt jeglichen Zusammenhang zwischen der ablehnenden sowjetischen Antwort und der Menschenrechtspolitik der USA (Der Spiegel 16/1977: 107), ebenso wie Carter, der bei einer Pressekonferenz eine Verknüpfung ausschloss (Dönhoff 16/1977).

Ob die Ablehnung tatsächlich eine direkte Reaktion auf die Dissidenten-freundliche Menschenrechtspolitik Carters war, wie es die sowjetische Presse darstellte und wie es teilweise in der Forschung zu lesen ist (Schweigler 1982: 392), oder nur bedingt war durch die „eindeutig die USA“ (Kubbig 1982: 46) begünstigenden Vorschläge und die insgesamt schlechte Atmosphäre, wie Vance einräumt (Vance 1983: 54) und es auch vermehrt in der Wissenschaft angenommen wird (Schwabe 2006: 380; Pflüger 1983: 175), ist nicht entscheidend. Wichtig ist,

dass die Menschenrechtspolitik offensichtlich überhaupt eine negative Auswirkung auf die amerikanisch-sowjetische Entspannungspolitik hatte, sei es direkt oder indirekt. Carters Auffassung, die bisherige Entspannung könne unbeeinträchtigt von seinem harschen Eintreten für die Menschenrechte fortgesetzt werden, wurde von der sowjetischen Führung nicht bestätigt.

Insgesamt gesehen war seine Menschenrechtspolitik nicht zielführend. Die Vereinigten Staaten waren zwar wieder als moralische Instanz auf der Weltbühne aufgetreten. Die Umsetzung des eigentlichen Ziels, die Menschenrechtslage wirklich zu verbessern, wurde jedoch nicht erreicht: Die Situation der russischen Dissidenten hatte sich, zumindest vorläufig, verschlechtert. Überlegungen, in wie weit sich Carters Politik noch auf die Entwicklungen im Ostblock im Jahre 1989 auswirkte, würde an dieser Stelle zu weit gehen. In Anbetracht der Tatsache, dass Carter neben der US-sowjetischen Entspannung auch eine Verbesserung der Beziehungen zu den transatlantischen Bündnispartnern anstrebte, darf man seine Menschenrechtspolitik wohl auch in diesem Punkt als kontraproduktiv einstufen. „So far, at least, Carter’s human rights campaign has not yielded any significant positive results“ (Time 28.03.1977).

Rüstungs- und Sicherheitspolitik: Die Neutronenbombe

Das zweite große Ziel Carters neben der Verbesserung der Menschenrechtslage war das Vorantreiben der internationalen Abrüstung.

Mit dem Scheitern der Moskauer SALT-Gespräche im Frühjahr 1977 hatte sich die Carter-Administration „insgesamt den Ruf außenpolitischer Inkompetenz“ (Schweigler 1982: 398) eingehandelt. In Anbetracht der Tatsache, dass schon im Mai weitere Gespräche mit der UdSSR stattfanden, war der erste Fehlversuch allerdings nicht so fatal. Trotzdem kam es schon im Juni wieder zu massiven internationalen Verstimmungen: Der Grund war die sogenannte „Neutronenbombe“.

Die Diskussion um die geplante Produktion der Neutronenbombe, eine Enhanced Radiation Weapon (ERW), wurde im Juni 1977 durch einen Bericht in der Washington Post (Schweigler 1982: 407) ausgelöst, in dem detailliert berichtet wurde, wie die Waffe durch ihre hohe Strahlenwirkung

EIN AMATEUR IN WASHINGTON

und geringe Sprengkraft besonders geeignet sei, „to kill enemy troops with a minimum of damage to surrounding structure“ (Carter 1982: 225). Die Entwicklung einer solchen Waffe war schon seit langem Thema des internationalen Diskurses. Die NATO sah darin „ein Mittel zum Ausgleich der konventionellen Überlegenheit des Ostens“ (Heep 1990: 88). Die Mittel im Haushalt der amerikanischen Energiebehörde für Entwicklung und Bau der ERW waren noch von Ford 1976 genehmigt worden (Heep 1990: 88). Dementsprechend war der Artikel der Washington Post bei Weitem keine Enthüllung geheimer Regierungspläne. Die Darstellung, dass die Waffe spezialisiert sei, Menschen zu töten, erweckte allerdings den Eindruck besonderer Grausamkeit und löste somit eine moralische Diskussion aus, die alsbald auch in der westdeutschen Presse und Öffentlichkeit geführt wurde.

Carter verfolgte während der Diskussion eine „Doppelstrategie“ (Paes 1991: 99): Einerseits setzte er sich dafür ein, dass der Kongress die Gelder für die ERW bewilligte, andererseits schob er eine endgültige Entscheidung über die Produktion der Waffe noch auf. Dieser eigentlich kontroversen Taktik lag wohl sein Unbehagen gegenüber der Neutronenbombe zugrunde. Dem Moralisten Carter behagte die Idee, die Produktion der ERW zu veranlassen, gar nicht. Er wolle nicht, dass alle Welt ihn für einen Menschenfresser halte, sagte Carter zu seinen Mitarbeitern (Brzezinski 1983: 302). Immerhin hatte sich der Präsident in seiner Antrittsrede für das Ziel einer atomwaffenfreien Welt ausgesprochen (Carter 1982: 215). Die Neutronenbombe stand insofern im Widerspruch zu seiner eigenen politischen Linie.

Die deutsche Regierung reagierte angesichts der massiven öffentlichen Kritik zurückhaltend. Für Carter aber war die Haltung der Europäer von großer Wichtigkeit – ohne die Zustimmung der europäischen Verbündeten (Vance 1983: 68) würde der Kongress der Produktion nicht zustimmen. Insofern war die US-Regierung stark von den europäischen Partnern und insbesondere von der Bundesrepublik abhängig, denn immerhin war Westdeutschland als Stationierungsort wahrscheinlich (Vance 1983: 68; Wiegrefe 2005: 186).

Dies war ein „geradezu revolutionärer Schritt“ (Wiegrefe 2005: 189), denn erstmals drängten die USA auf eine multilaterale Entscheidung bezüglich einer Nuklearwaffe. Wohl auch auf innenpolitischen Druck hin lehnte die deutsche ebenso wie

andere europäische Regierungen diese Sonderrolle aber ab: Die Produktionsentscheidung liege „ausschließlich bei der Carter-Administration“ (Paes 1991: 103). Die Gespräche drohten festzufahren. Schließlich wollten die USA keine Waffe produzieren, damit „unsere Verbündeten dann beschließen, sie nicht dislozieren zu lassen“ (Heep 1990: 98), wie Außenminister Brown äußerte. Im November 1977 bahnte sich schließlich ein Kompromiss an, als Carter Schmidt gegenüber bestätigte, dass die Neutronenbombe durchaus in Abrüstungsgesprächen mit der UdSSR im Zusammenhang mit den sowjetischen Mittelstreckenraketen SS-20 als Tauschobjekt eingebracht werden könnte (Heep 1990: 98). Im Gegenzug sollten die Europäer ihre vorherige Zustimmung zur Stationierung für den Fall, dass die Abrüstungsgespräche scheitern sollten, geben. Nach „strenuous efforts“ (Vance 1983: 93) von amerikanischer Seite kam im März 1978 doch eine Einigung innerhalb der NATO zustande: Belgien, die Niederlande und Skandinavien wollten einer gemeinsamen Entscheidung nicht entgegenstehen. Die USA sollten die Produktion der ERW bekannt geben und sogleich die Bereitschaft, sie in die Rüstungskontrolle mit einzubeziehen, erklären, während die NATO-Partner ihr Einverständnis zur Dislozierung im Falle eines Scheitern der Verhandlungen geben würden. Es wurden NATO-Treffen für den 20. und 22. März angesetzt. Carter verbrachte derweil seinen Osterurlaub auf St. Simon und wurde von Vance, Brown und Brzezinski stets über den Stand der Entwicklungen informiert (Vance 1983: 94). Dementsprechend überraschend war seine Mitteilung am 19. März, dass er das geplante Vorgehen und somit das anstehende NATO-Treffen ablehne.

Das Problem, auf das Carter von Anfang an hingewiesen hatte und nun ablehnte, war die deutsche Forderung eines zweiten Stationierungslandes neben der BRD. Diese könnte auch noch nach gescheiterten Verhandlungen mit der UdSSR unerfüllt bleiben und würde somit eine Dislozierung der ERW verhindern. Unter diesen Umständen wollte Carter die Waffe nicht umsonst produzieren lassen. Offensichtlich hatten die Diplomaten des Pentagons und des State Departements eine Lösung ausgehandelt, „die von höchster Stelle nicht gedeckt war“ (Wiegrefe 2005: 200). Carter war verärgert: „My cautionary words to them since last summer have pretty well been ignored“ (Carter 1982: 227), notierte er am 20. März.

////////////////////////////////////
Insofern lag einerseits ein „Fall von politischem Mißmanagement“ (Wiegrefe 2005: 200) vor. Andererseits entsprach wohl die gesamte Entwicklung der ERW-Verhandlungen nicht Carters moralischen Vorstellungen. Brzezinski hatte den Präsidenten noch nie so aufgewühlt erlebt: „I wish I had never heard of this weapon“ (Brzezinski 1983: 304), vertraute Carter ihm in der Besprechung am 20. März an. Gespräche mit der deutschen und britischen Regierung führten auch nicht weiter: Genscher war nicht bereit, von der deutschen Forderung nach einem zweiten Stationierungsland abzurücken (Heep 1990: 104), Callaghan wollte die Stationierung nicht zusagen (Carter 1982: 227). Am 7. April gab Carter bekannt, die Entscheidung über die Produktion der Neutronenwaffe sei vertagt.

Carter hatte mit dem Aufschub versucht, eine Absage an die NATO zu umgehen, wohl auch um eine Schwächung des Bündnisses zu vermeiden. Trotzdem schlug dem Präsidenten eine Welle der Empörung entgegen. In den amerikanischen Medien wurde fast einstimmig festgestellt, dass er „den Eindruck eines unkalkulierbaren, führungsschwachen Präsidenten vermittelt hatte“ (Heep 1990:106). Und auch in Westdeutschland war man wenig erfreut über den amerikanischen Kurswechsel. Da Carter die erarbeitete Lösung Schmidt selbst im November vorgeschlagen hatte, konnte man sich über „solche Hakenschläge [...] und [...] abrupten politischen Wendungen und Wandlungen“ (Becker 1978) nur wundern. Die westdeutsche Regierung war jedenfalls verstimmt. Genscher, völlig ernüchtert von seinem Treffen mit Carter, nannte ihn einen religiösen „Schwärmer“, „seine Entscheidungen seien nicht mehr zu durchschauen“ (Der Spiegel 15/1978: 23). Mitte März hatte Carter in einer Rede an der Wake Forest Universität noch mehr Härte und Entschlossenheit der UdSSR gegenüber angekündigt (Paes 1991: 126). Drei Wochen später gab er Anlass, seine Führungsfähigkeit erheblich in Zweifel zu ziehen. Auch innerhalb der NATO hieß es, es handle sich um eine noch nie dagewesene „Selbstbehauptungskrise“ (Heep 1990: 106) des Bündnisses.

Grund für die Kritik von deutscher Seite war wohl, dass man von Anfang an Carters Haltung zur Neutronenbombe sehr viel positiver eingeschätzt hatte, als sie tatsächlich war. Carters Drängen auf eine gemeinsame Entscheidung der transatlantischen Partner hätte man aber zumindest

entnehmen können, dass die USA keineswegs die Neutronenwaffe im Alleingang einführen wollten.

Darüber hinaus scheinen die Missverständnisse auf amerikanischer Seite noch sehr viel größer gewesen zu sein. Führung ließ Carter innerhalb seiner Regierung sehr wohl vermissen, auch wenn dieses Urteil recht hart klingen mag. Die Tatsache, dass der Präsident offenbar vom Stand der Verhandlungen am 19. März überrascht wurde, lässt doch recht deutlich erkennen, dass er nicht genau wusste, was seine Diplomaten unter Führung von Vance, Brown und Brzezinski erarbeiteten. Andererseits schienen diese den Präsidenten falsch eingeschätzt zu haben: Brzezinski wurde wohl erst bei einem Gespräch am 20. März klar, dass Carter von der ERW wenig hielt, dass „he had hoped throughout that the whole thing would simply collapse“ (Brzezinski 1983: 304). In der Tat waren Carters moralische Ansprüche an sich und an seine politische Zielsetzung mit dem Einsatz der Neutronenwaffe nur schwerlich vereinbar. Dass er im Sommer 1977 im Kongress überhaupt darum gebeten hatte, die Gelder für die ERW, wie es sein Vorgänger Ford geplant hatte, zur Verfügung zu stellen, lag wohl daran, dass der Präsident angesichts der sowjetischen Seite stets besorgt war, „in sicherheitspolitischen Fragen als zu ‚weich‘ zu gelten“ (Wiegrefe 2005: 183). Mit dem Antrag auf Bewilligung hatte Carter allerdings im Ausland den Eindruck vermittelt, er befürworte die Waffe. Es ist kaum verwunderlich, dass die ganze Affäre nach außen den Anschein hatte, die US-Politik unter Carter sei „von widerstreitenden Konzepten und Ideologien“ (Becker 1978) geprägt. Seine völlig unerwartete Kehrtwende entgegen dem Rat seiner außenpolitischen Mitarbeiter führte zwangsläufig dazu, dass die Beziehungen zu Europa und zur BRD einmal mehr „empfindlich gestört“ (Schweigler 1982: 433) wurden.

Fraglich ist, wie die ganze Affäre zu bewerten ist. Sicherlich ist die amerikanische Haltung aus inhaltlicher Sicht, nämlich die „Neutronenwaffe nicht für den Schrottplatz herstellen zu lassen“ (Wiegrefe 2005: 199), nachvollziehbar. Kritisch zu sehen ist der Zeitpunkt von Carters Reaktion. Viel zu spät, nämlich als die internationale Diskussion bereits beendet war, schaltete sich Carter ein. Dabei war spätestens seit Januar die deutsche Bedingung der Nicht-Singularität aus dem Grundsatzbeschluss des Bundessicherheitsrates

EIN AMATEUR IN WASHINGTON

eindeutig hervorgegangen (Heep 1990: 100). Offensichtlich war Carter über die Haltung der deutschen Regierung unzureichend informiert. Oder er übersah schlicht, dass die Bundesregierung angesichts erheblicher innenpolitischer Konflikte den USA mit dem Kompromiss schon sehr weit entgegengekommen war und sein abrupter Kurswechsel zwangsläufig dazu führen musste, dass sich die Bundesregierung „verstört, düpiert“ (Meyer 1978: 3) fühlte. Insofern ist Carter weniger eine schlechte politische Zielsetzung als vielmehr eine schlechte Umsetzung dieser Politik vorzuwerfen. Mängel wiesen nicht unbedingt sein politisches Grundkonzept, sondern die Organisation und Führung der verantwortlichen Mitarbeiter, die Informationspolitik innerhalb der Regierung sowie die Einschätzung der innenpolitischen Lage in Europa auf. Diese Unkenntnis und Unentschlossenheit vermittelte den Eindruck, seine Nuklearpolitik orientiere sich „unverhüllt am nationalen Egoismus“ (Der Spiegel 15/1978: 26).

Ebendiese Problematik des mangelnden Verständnisses für die europäischen Belange führte im Verlauf der SALT-Verhandlungen zu weiteren Verstimmungen mit der BRD, weil die für Europa relevanten sowjetischen Mittelstreckenraketen SS-20 in den US-sowjetischen Verhandlungen unberücksichtigt blieben. Schmidt stellte auch in diesem Zusammenhang fest, die Carter-Administration habe „keinerlei Verständnis“ (Schmidt 1987: 220) für die deutsche Besorgnis. Immerhin scheint die Krise wegen der Neutronenwaffe aber „als eine Art Katalysator“ (Dittgen 1991: 176) gewirkt zu haben: Letzen Endes bemühte man sich auf amerikanischer Seite doch, die europäische Sichtweise zu berücksichtigen, was Carters Einladung zum Treffen nach Guadeloupe, wo er die Problematik der sowjetischen Mittelstreckenwaffenrüstung ansprach, bewies.

Trotzdem litt das deutsch-amerikanische Verhältnis seit Carters zögerlichem Verhalten die Neutronenbombe betreffend unter einer nachhaltigen Verstimmung.

Schlussbetrachtung

Die Frage, ob ein Präsident ein „guter Präsident“ ist oder war, wird oft gestellt und diskutiert. Selten kommt man dabei zu einem befriedigenden Ergebnis – zu viele, vor allem äußere Faktoren spielen eine Rolle, zu subjektiv ist oft ihre Bewertung. Ziel war deshalb vielmehr zu beurteilen,

ob die (damalige) Kritik an Carters Außenpolitik angemessen oder zumindest begründet war. Kritik ist innerhalb der vier Jahre seiner Amtszeit häufig geäußert worden. Ich habe versucht, sie anhand von zwei Beispielen darzustellen und nachzuvollziehen. Orientiert habe ich mich dabei an Carters eigener politischer Zielsetzung. Der Einsatz für die Menschenrechte und eine nuklearwaffenfreie Welt hatten für Carter, auch nach seiner Regierungszeit, stets höchste Priorität. Im Zuge dieser Politik hat er durchaus auch Erfolge vorzuweisen, auf die ich in dieser Arbeit nicht eingehen konnte, die aber in der Retrospektive stets als die Höhepunkte der Carter-Ära betrachtet werden: Die Rückgabe des Panamakanals, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu China sowie seine Vermittlerrolle bei Camp David, was letztendlich zum israelisch-ägyptischen Friedensvertrag führte. Wie aber kam es dazu, dass in der Auseinandersetzung mit Carters Außenpolitik die laute Kritik diese Erfolge häufig vergessen ließ?

Als „Jimmy Who?“ (Der Spiegel 31/1976: 73) zog der unbekannte Gouverneur aus Georgia in den Wahlkampf, als Außenseiter wurde er zum Hoffnungsträger, am Ende seiner Amtszeit galt er vor allem in Europa als „Amateur“, der deutsche Kanzler hielt ihn für einen „unberechenbaren Dilettanten“ (Der Spiegel 15/1978: 24). Anhand der beiden Beispiele von Menschenrechts- und Nuklearpolitik ist eines sehr deutlich geworden: Kritisiert wurde nicht der politische Ansatz und die Zielsetzung an sich. Die Kritik wurde vor allem von der Umsetzung dieser politischen Leitlinie hervorgerufen.

Carters außenpolitische Haltung entsprach seinen hohen moralischen Maßstäben. Sein Idealismus und sein Einsatz für Menschenrechte und gegen Atomwaffen waren es letzten Endes auch, die dem Privatmann Carter den Nobelpreis bescherten. In der internationalen Politik und Diplomatie aber ließen sich seine moralischen Vorstellungen nicht umsetzen. Grund dafür war in der Tat seine mangelnde Erfahrung. Anders ist sein anscheinend unüberlegt forsches Auftreten der Sowjetunion gegenüber, wenn es um die Menschenrechtsfrage ging, kaum zu erklären. Allerdings hatte Carter mit der Wahl von Brzezinski und Vance, zwei erfahrenen Außenpolitikern, gerade diese Mängel auszugleichen gesucht. Trotzdem weist seine Außenpolitik immer wieder große Lücken auf, wenn es um die Einschätzung der europäischen Gegner oder Partner ging: In

beiden Fällen, bei der Menschenrechtsinitiative und bei der Diskussion um die Neutronenbombe, stieß die amerikanische Haltung auf völliges Unverständnis, beide Male fühlten sich die Europäer dupliert. Die Gründe dafür sind wohl in den inneren Strukturen der Carter-Administration zu suchen. Einerseits schätzte Carter die Europäer falsch ein. Dass das persönliche Verhältnis zum deutschen Kanzler von beiden Seiten während seiner gesamten Amtszeit unterkühlt blieb, trug auch erheblich dazu bei, dass Missverständnisse bestehen blieben und sich die amerikanisch-europäischen Gegensätze noch vertieften. Andererseits kam es immer wieder zu Uneinigkeiten innerhalb der Administration, was am Beispiel der Neutronenbombe besonders deutlich wurde: Carters Mitarbeiter setzen ihre eigene Politik um, nicht die des Präsidenten.

Die Inkonsistenz in Carters Politik entstand, weil Carter eine recht unausgeglichene Schwerpunktsetzung betrieb: Bei Themen, die ihm wie die Menschenrechte sehr am Herzen lagen, wollte er unbedingt seine politische Linie durchsetzen und wählte dabei anfangs den wenig diplomatischen Weg der offenen Konfrontation. Bei der Neutronenbombe, einer Angelegenheit, die gar nicht in Carters politisches Konzept passte, verhielt er sich dagegen sehr zurückhaltend. Es scheint so, als habe er die Diskussion gerne aus der Hand gegeben, immer in der Hoffnung, dass sich die Angelegenheit noch von selbst erledige. Dabei kam es aber zwangsläufig zu Abstimmungsfehlern mit seinen Mitarbeitern, was im Weiteren die internationalen Beziehungen schwer belastete.

Bei der Kritik darf allerdings nicht unberücksichtigt bleiben, dass Carter 1977 kein leichtes Erbe antrat. Jede Schwierigkeit in der Regierung wurde von den Medien nach dem Watergate-Skandal noch schärfer beäugt, „aufgebauscht und aufgewertet“ (Schweigler 1982: 336). Der Kongress, der seit dem Vietnam-Debakel wieder an Macht dazu gewonnen hatte, machte es dem neuen Präsidenten nicht leicht, sich gegen dessen Unabhängigkeitsbestrebungen durchzusetzen (Schweigler 1982: 310). Ebenso war Carter mit der ständigen Herausforderung der nach Machtausdehnung strebenden Supermacht UdSSR konfrontiert, die stets bemüht war, in amerikanisch-europäischen Konflikten durch Propaganda das Bündnis zu spalten (Heep 1990: 98).

Das Dilemma in Carters Präsidentschaft ist wohl, dass er, gerade wegen seines Status als Außenseiter, in einer Zeit Präsident wurde, die aufgrund der nationalen und internationalen politischen Herausforderungen einen Politiker mit viel Erfahrung erfordert hätte, sowohl in Washington als auch in der internationalen Diplomatie. Mit Hilfe von erfahrenen Mitarbeitern hätte Carter diese Problematik möglicherweise weitestgehend umschiffen können. Aufgrund seiner mangelnden Führung innerhalb des Kabinetts und seiner weniger realpolitischen als vielmehr moralischen Einstellung wurden die Schwierigkeiten eher noch verschärft. Carter grundsätzlich Inkompetenz zu unterstellen, ist wohl nicht gerechtfertigt. Doch seine Amtszeit zeichnete sich in dramatischer Weise durch Ansätze aus, die den Menschen zugutekommen, die Beziehungen verbessern und den Ost-West-Konflikt abschwächen sollten, letzten Endes aber aufgrund von ungeschickter Umsetzung und fehlender Einigkeit in der Regierung scheitern mussten oder sogar das Gegenteil bewirkten. ■ ■ ■

Literaturverzeichnis

Monographien

Arendt, Joachim und Siegrid Westphal, 1995: *Uncle Sam und die Deutschen. 50 Jahre deutsch-amerikanische Partnerschaft in Politik, Wirtschaft und Alltagsleben*, München.

Brzezinski, Zbigniew, 1983: *Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981*, New York - Toronto.

Carr, Jonathan, 1993: *Helmut Schmidt, Düsseldorf - Wien - New York - Moskau*.

Carter, Jimmy, 2002: *Das Beste geben*, Wuppertal - Kassel.

Carter, Jimmy, 1982: *Keeping Faith. Memoirs of a President*, New York - Toronto.

Dittgen, Herbert, 1991: *Deutsch-amerikanische Sicherheitsbeziehungen in der Ära Helmut Schmidt. Vorgeschichte und Folgen des NATO-Doppelbeschlusses (American studies, Bd. 69)*, München.

EIN AMATEUR IN WASHINGTON

Dumbrell, John, 1995: *The Carter Presidency. A Re-Evaluation*, Manchester.

Genscher, Hans-Dietrich, 1995: *Erinnerungen*, Berlin.

Hartmann, Hauke, 2004: *Die Menschenrechtspolitik unter Präsident Carter. Moralische Ansprüche, strategische Interessen und der Fall El Salvador (Nordamerikastudien, Bd. 23) Frankfurt/Main*.

Heep, Barbara D., 1990: *Helmut Schmidt und Amerika. Eine schwierige Partnerschaft*, Bonn.

Junker, Detlef, 1995: *Von der Weltmacht zur Supermacht. Amerikanische Außenpolitik im 20. Jahrhundert (Meyers Forum, Bd. 31)*, Mannheim.

Lebens, Brigitte, 1976: *Jimmy Carter - der Präsident*, Düsseldorf - Wien.

Paes, Thomas, 1991: *Die Carter-Administration und die Regierung Schmidt. Konsens und Dissens über die Sowjetunion-Politik 1977-1981 (Historische Forschungen, Bd. 35)*, Rheinfelden - Berlin

Schmidt, Helmut, 1987: *Menschen und Mächte*, Berlin.

Pautsch, Ilse Dorothee (Hg.), 2008: *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1977 - 1. Juli bis 31. Dezember, Bd. 2*, München.

Pflüger, Friedbert, 1983: *Die Menschenrechtspolitik der USA. Amerikanische Außenpolitik zwischen Idealismus und Realismus (Schriften des Forschungsinstitutes der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Bonn; Reihe: Internationale Politik und Wirtschaft, Bd. 48)*, München - Wien.

Schlotter, Peter, 1999: *Die KSZE im Ost-West Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution (Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 32)*, Frankfurt/Main - New York.

Schwabe, Klaus, 2006: *Weltmacht und Weltordnung. Amerikanische Außenpolitik von 1898 bis zur Gegenwart. Eine Jahrhundertgeschichte*, Paderborn.

Schweigler, Gebhard, 1982: *Von Kissinger zu Carter. Entspannung im Widerstreit von Innen- und Außenpolitik 1969-1981 (Schriften des Forschungsinstitutes der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Bonn; Reihe: Internationale Politik und Wirtschaft, Bd. 47)*, München - Wien.

Stoessinger, John G., 1979: *Crusaders and Pragmatists. Movers of Modern American Foreign Policy*, New York - Toronto.

Vance, Cyrus, 1983: *Hard Choices. Critical Years in America's Foreign Policy*, New York.

Whitney, David C., 1978: *The American Presidents*, New York

Wiegrefe, Klaus, 2005: *Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Berlin.

Sammelbände

Abernathy M. Glenn / Hill Dilys M. und Phil Williams (Hg.), 1984: *The Carter Years. The President and Policy Making*, London.

Kubbig, Bernd W., 1982: *Rüstungskontrolle und Aufrüstung in: Czempiel, Ernst-Otto/ Brock, Lothar (Hg.), Amerikanische Außenpolitik im Wandel. Von der Entspannungspolitik Nixons zur Konfrontation unter Reagan, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, 46-68.*

Schissler, Jakob, 1982: *Weltordnung oder Konfrontation: Menschenrechte*, in: Czempiel, Ernst-Otto/ Brock, Lothar (Hg.) *Amerikanische Außenpolitik im Wandel. Von der Entspannungspolitik Nixons zur Konfrontation unter Reagan, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, 69-87.*

Zeitschriften

O.V., 1976: *Viel härter gegen die Sowjets auftreten.* "Jimmy Carter über seine Politik als Präsident der USA, in: *Der Spiegel* 26/1976, 91.

O.V., 1976: *Fritz Don't Know*, in: *Der Spiegel* 31/1976, 71.

O.V., 1976: *Carter: Ein neuer, wunderschöner Tag*, in: *Der Spiegel* 46/1976, 128.

O.V., 1977: *The Soviets Hit Back on Human Rights*, in: *Time* 14.03.1977.

O.V., 1977: *Can Jimmy Carterize Foreign Policy?*, in: *Time* 28.03.1977.

O.V., 1977: *Cruise Missiles: US-Trumpf gegen Moskau*, in: *Der Spiegel*, 15/1977, 128.

O.V., 1977: *Gerechtigkeit in einer sündigen Welt*, in: *Der Spiegel* 16/1977, 106 ff.

O.V., 1978: *Front gegen den religiösen Schwärmer*, in: *Der Spiegel* 15/1978, 23 ff.

Zeitungsartikel

Becker, Kurt, 1978: *Der Kanzler und der Präsident*, in: *Die Zeit* 14/1978.

Dönhoff, Marion, 1977: *Weltpolitik mit Fanfarenstößen*, in: *Die Zeit* 11/1977.

Dönhoff, Marion, 1977: *Mit Volldampf in den Fehlstart*, in: *Die Zeit* 16/1977.

Meyer, Thomas, 1978: *Carters Zögern wirkte wie ein Tritt in den Ameisenhaufen - Bonn und die Neutronenwaffe*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 08.04.1978, 3.

O.V., 1977: *Menschenrechte und Realpolitik*, in: *Die Zeit* 12/19

Sonstige Quellen

O.V., 2010: *Nordkorea gibt inhaftierten US-Bürger frei*, in: *Zeit Online*,

<http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-08/carter-nordkorea-freilassung;> (27.08.2010).

////////////////////////////////////
Daniel Helwig

WAS HAT ER, WAS ICH NICHT HABE?

Der Aufstieg semi-peripherer Staaten durch Rohstoffpolitik

Daniel Helwig

B.A. Governance &
Public Policy,
Universität Passau,
M.A. International &
Diplomatic Studies,
University of
Economics, Prague
1. Fachsemester,
Daniel.Helwig@web.de

Abstract

Staatliche Anstrengungen zur Verbesserung des eigenen Status in der internationalen Ordnung zeigen sich nicht zuletzt in Eingriffen in Marktprozesse. Immanuel Wallersteins Weltsystemtheorie liefert einen Analyserahmen, welcher die Machtausstattung einzelner Staaten an deren ökonomische Potenz rückbindet. Ein Kontinuum zwischen sog. Zentrumsstaaten und peripheren Staaten zeigt hierbei eine Auf- und Abstiegsdynamik, die sich insbesondere semi-periphere Staaten zu Nutze machen können. Im Hinblick auf eine zunehmende Ressourcenkonkurrenz wird untersucht, in welcher Weise so qualifizierte Staaten durch ihre Rohstoffpolitik ökonomische Vorteile und mithin Machtgewinne erzielen können. Argumentiert wird, dass nur essentielle Ressourcen für sog. leading industries den Ausgangspunkt für staatlichen Aufstieg innerhalb des Wallerstein'schen Kontinuums bieten können. Zudem muss der in Frage stehende semi-periphere Staat bereit sein, rohstoffpolitische Instrumente bewusst zu Ungunsten seiner Konkurrenten einzusetzen, um seine Machtausstattung auf deren Kosten auszubauen. Chinas Politik bzgl. Seltenmetalle dient hierbei als Beispiel für einen semi-peripheren Staat, welcher die etablierten Industriestaaten durch seine Rohstoffpolitik unter Druck setzt.

WAS HAT ER, WAS ICH NICHT HABE?

Einleitung

Staaten versuchen, nicht zuletzt durch ihre Außenwirtschaftspolitik, ihren eigenen Status in den internationalen Beziehungen aufzuwerten. Ein ökonomisches Handlungsfeld, welches eine besondere Vielzahl staatlicher Interventionen aufweist und auf welchem gleichzeitig hohe Außenwirkung erzielt werden kann, zeigt sich mit den internationalen Rohstoffmärkten. Ausgehend von den Annahmen Immanuel Wallersteins Weltsystemtheorie wird dies zum Anlass genommen zu fragen: Wie kann ein semi-peripherer Staat durch seine Rohstoffpolitik an Macht gewinnen? Die Arbeit wird von der Hypothese geleitet, dass ein Staat die Auf- und Abstiegsdynamik des Weltsystems nur dann zu seinen Gunsten nutzen kann, wenn er über knappe essentielle Ressourcen für leading-industries verfügt. Zudem muss er bereit dazu sein, diese in politisches Kapital umzuwandeln und aus einem Wettbewerbsvorteil innerhalb zwischenstaatlicher Konkurrenz ein Argument für den Zuwachs an Verhandlungsmacht abzuleiten. Aufbauend auf der Vorstellung semi-peripherer Staaten und der Aufstiegslogik des modernen Weltsystems wird argumentiert, dass Rohstoffreichtum allein keine hinreichende Bedingung für einen Machtzuwachs ist. Vielmehr muss es sich um qualifizierte Ressourcen handeln, die essentiell für gegenwärtige leading-industries sind. Um diese als politischen Machtfaktor gebrauchen zu können, muss der entsprechende Staat den Willen mitbringen, sie politisch nutzbar zu machen, indem er durch Interventionen auf dem Rohstoffmarkt seine Machtansprüche vertritt. Im Folgenden wird ein Arsenal rohstoffpolitischer Maßnahmen vorgestellt, mit welchem dies erreicht werden kann. Ersichtlich wird, dass Staaten die Bereitschaft zum Einsatz rohstoffpolitischer Instrumente in hohem Maß vorweisen. Auf die theoretischen Überlegungen folgt mit der chinesischen Politik bzgl. Seltenen Erden ein Fallbeispiel für einen Staat, der über seine Rohstoffpolitik die etablierten Industriestaaten ökonomisch wie auch politisch unter Druck setzt.

Zur Herleitung der theoretischen Grundlagen wird überwiegend auf die Werke Wallersteins zurückgegriffen. Für die Ausarbeitung ressourcenpolitisch effektvoller Maßnahmen sowie für die Darstellung des Fallbeispiels wurden rohstoffpolitische Analysen als auch Meldungen des

Rohstoffmarktes einer qualitativen Inhaltsanalyse bzgl. ihrer ökonomischen und politischen Implikationen unterzogen.

Semi-Periphere Staaten in der Weltsystemtheorie

Wallersteins Weltsystemtheorie sieht die internationalen Beziehungen als Ausfluss einer ökonomischen Ungleichheit von Staaten. Deren ökonomische Verflechtung bilde ein Weltsystem, welches dieser Tage einer capitalist world-economy entspricht. Die einzelnen Staaten könnten in einem Kontinuum verortet werden, welches sich zwischen den Polen Zentrum und Peripherie spannt. Während Zentrumsstaaten solche seien, in denen sich kapitalintensive und profitable Produktion konzentriert, zeichneten sich periphere Staaten durch niedrige Kapitalintensitäten, einen hohen Mehrwertabfluss in Richtung des Zentrums sowie, in Folge dessen, einen schwachen Staatsapparat aus. Dieses zunächst ökonomische Missverhältnis spiegelte sich in der politischen Dominanz des Zentrums gegenüber den Staaten der Peripherie. Eine idealtypische Gegenüberstellung der Unterschiede zwischen Zentrum und Peripherie findet sich bei Terlouw (1992: 144). Die Weltsystemanalyse erschöpft sich jedoch nicht im Spannungsverhältnis von Zentrum und Peripherie. Mit der Semi-Peripherie führt Wallerstein eine Mittlerkategorie ein. Sie unterscheidet sich strukturell von Zentrum und Peripherie und stelle einen unverzichtbaren Bestandteil der modernen world-economy dar (Hopkins et al. 1977: 47). Staaten der Semi-Peripherie zeichneten sich zunächst durch ein ausgewogeneres Verhältnis von profitablen zentrumstypischen und unrentablen peripheren Produktionsprozessen aus (Wallerstein 2004: 28). Sie seien industrialisiert und produzierten eine Vielzahl von Gütern. Regelmäßig handele es sich um bevölkerungsreiche Staaten, welche über große Landmasse verfügten (Vgl.: Terlouw 1992: 36f). Vergleicht man sie mit Staaten der Peripherie, fällt auf, dass sie über funktionsfähigere Verwaltungen verfügen, deren oberste Aufgabe die nationale Entwicklung sei (Nölke 2006: 335). Dieses Projekt werde in semi-peripheren Staaten besonders häufig durch eine autoritäre Regierung verfolgt. Nur eine solche ermögliche die strikte Kontrolle über staatlich beeinflussbare Wettbewerbsvorteile, welche letztlich im Erfolgsfall einen Aufstieg ermöglichen,

mindestens aber dem Absturz in die Peripherie entgegenwirken sollten (Wallerstein 2004: 57). Innerhalb eines solchen Staates seien typische Gesellschaftsmuster auszumachen. So seien einheimische wohlhabende Schichten durchaus vorhanden; allerdings in weit kleinerer Zahl als dies im Zentrum der Fall wäre. Dieses Phänomen liefert ein Indiz für die enge Verwobenheit von Semi-Peripherie und Zentrum (Terlouw 1992: 145): „[It] trade[s] core-like products to peripheral zones and peripheral products to core zones. [...] [It] has a special kind of politics and play[s] a particular role in the functioning of the world-system“ (Wallerstein 2004: 97).

Mithin nimmt die Semi-Peripherie eine Stellung als „Zulieferer“ des Zentrums ein, welcher in hohem Maße von dessen Nachfrage abhängig ist. Da hierin eine Mehrwertabschöpfung zu Gunsten der Staaten des Zentrums zu erkennen ist, kann – in marxistischer Terminologie – davon gesprochen werden, dass die Semi-Peripherie von diesem ausgebeutet wird (Nölke 2006: 331; Wallerstein 2004: 29): „Auch die Semi-Peripherie reiht sich in die Kernlogik des kapitalistischen Weltsystems ein, bei der die jeweils stärkere Region die schwächere ausbeutet“ (Nölke 2006: 331).

Semi-periphere Staaten bedienen sich der Rohstoffe der Peripherie für ihre eigene Produktion und eignen sich – über deren Weiterverarbeitung – einen Teil deren Mehrwerts an. Im Hinblick auf die politische Beziehung zwischen Peripherie und Semi-Peripherie muss sich entsprechend ein ähnliches Bild zeigen. Gemäß den politischen Implikationen des Zentrum-Peripherie-Kontinuums, ermöglicht ihre übergeordnete Stellung den semi-peripheren Staaten Einfluss auf politische Entscheidungen innerhalb der Peripherie. Gleichzeitig würden sie indes vom Zentrum unter Druck gesetzt und von diesem dominiert (Wallerstein 2004: 29). Diesbezüglich lassen sich ihre Gestaltungsmöglichkeiten in der Formel ausdrücken „[...] that semi-peripheral regions will be dominated by the core but will at the same time dominate peripheral states“ (Chase-Dunn/Hall 1997: 78).

Entspricht das Verhältnis von Zentrum und Peripherie einer vergleichsweise einfachen hierarchischen Ausbeutungsbeziehung, finden sich semi-periphere Staaten indes in einer politisch und ökonomisch komplexeren Situation wieder. Tatsächlich kommt ihnen eine systemstabilisie-

rende Funktion zu, welche für das Fortbestehen des Weltsystems unerlässlich ist. Sozio-ökonomische Phänomene die aus dem Verhältnis von Zentrum und Peripherie erwachsen², können durch die „in-between“-Stellung semi-peripherer Staaten abgefedert werden:

„[...] one might make a good case that the world-economy as an economy would function every bit as well without a semiperiphery. But it would be far less politically stable, for it would mean a polarized world-system. The existence of the third category means precisely that the upper stratum is not faced with the unified opposition of all others because the middle stratum is both exploited and exploiter“ (Wallerstein 1979: 23).

Aus dieser besonderen Zwischenstellung ergibt sich, dass insbesondere die Staaten der Semi-Peripherie Gegenstand ökonomischer als auch politischer Dynamik sind, welche unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht, die spezifische Stellung im System weltweiter Arbeitsteilung zu verändern.

Dynamik im modernen Weltsystem

Die Rollenverteilung der Weltsystemtheorie ist keinesfalls als unabänderlich zu begreifen. Vielmehr sei das Streben nach eigener Statusverbesserung bzw. nach Erhalt der gegenwärtigen Position das Hauptmotiv für staatliches Handeln: „Their [the states’] choice is ultimately quite simple: either they will succeed in moving up the hierarchical ladder (or at least staying put) or they will be pushed down“ (Wallerstein 2004: 57).

Wie auch die politischen Beziehungen der Staaten untereinander letztlich von deren ökonomischer Potenz abhängen, würde auch ihr Ab- oder Aufstieg in der arbeitsteiligen Hierarchie von wirtschaftlichen Entwicklungen determiniert. Wallerstein argumentiert mit der Tendenz des Kapitalismus, regelmäßig Phasen massiven Wachstums und Rezessionsschüben zu unterliegen (Nölke 2006: 331). Technologische Innovationen würden zum Aufbau kapitalintensiver quasi-monopolistischer „leading industries“ führen. Diese seien ein wirtschaftlicher Stimulus, der zur massiven Anhäufung von Kapital führe. Hiervon profitierten zunächst die Staaten des Zentrums. Das Lohnniveau steige und die Produktion würde ausgeweitet. Mit einer daraus resultierenden Erhöhung des Angebots würden die Profite aus den leading industries über die

WAS HAT ER, WAS ICH NICHT HABE?

Zeit schrumpfen und eine Aufrechterhaltung der Produktion im Zentrum schließlich unrentabel werden (Wallerstein 2004: 30): „Producers seek to reduce costs in order to maintain their share of the world market. One of the mechanisms is relocation of the production processes to zones that have historically lower wages, that is, to semi-peripheral countries” (Wallerstein 2004: 30).

Wallerstein bezieht aus der Unbeständigkeit quasi-monopolistischer Produktion ein zentrales Argument für die innere Dynamik des modernen Weltsystems:

„Since [...] quasi-monopolies exhaust themselves, what is a core-like process today will become a peripheral process tomorrow. The economic history of the modern world-system is replete with the shift, or downgrading, of products, first to semiperipheral countries, and then to peripheral ones” (Wallerstein 2004: 29).

Die Rollen von Zentrum und Peripherie seien hierbei vergleichsweise statisch. Versuche Erstes seine Quasi-Monopole zu schützen und bringe dabei immer wieder neue leading industries hervor,³ komme Letzteres aufgrund seiner signifikant schwachen Position kaum über die Funktion als Basisrohstofflieferant hinaus (Wallerstein 2004: 29). In diesem Zusammenhang sprechen Chase-Dunn und Hall davon, dass „[s]ome regions are upwardly or downwardly mobile in this hierarchy, but most only run hard in order to stay in the same place” (Chase-Dunn/Hall 1997: 2). Daraus kann abgeleitet werden, dass sich die dynamische Kraft einer kapitalistischen Weltwirtschaftsordnung insbesondere in Statusveränderungen semi-peripherer Staaten zeigen muss. Diese versuchen durch ihr Handeln einen Vorteil aus der labilen Situation zu ziehen:

„[T]heir major concern is to keep themselves from slipping into the periphery and to do what they can to advance themselves toward the core. Neither is easy, and both require considerable state interference with the world market. These semiperipheral states are the ones that put forward most aggressively and most publicly so-called protectionist policies” (Wallerstein 2004: 29).

Um Unternehmen zu attrahieren, passen die Staaten ihre Politik an. Ihr Handeln zielt auf das Schaffen attraktiver Wirtschaftsbedingungen ab und würde von Unternehmen gern angenommen (Wallerstein 2004: 29). Diese profitieren von Maßnahmen des Staates, durch welche bspw. Kosten externalisiert werden können, unterneh-

menswichtige Infrastruktur ausgebaut oder auch effektive Nachfrage geschaffen wird. Da von einer Relokation nicht alle semi-peripheren Staaten profitieren können, stehen diese durch ihre nationalen Maßnahmen im Wettstreit um Kapitalzufluss und eine Veränderung ihrer Stellung. Ein eventueller Aufstieg würde sich hierbei nicht nur auf Kosten anderer semi-peripherer Staaten vollziehen, sondern ginge auch zu Lasten des Zentrums (Wallerstein 1976: 466). Politisch bemerkbar mache sich ein solcher Aufstieg durch einen Zuwachs an Verhandlungsmacht für den jeweiligen Staat. Auf diese Weise gewinne der semi-periphere Staat gegenüber dem Zentrum an Einfluss und kann sich ökonomisch und schließlich politisch von diesem emanzipieren:

„[S]emi-peripheral countries can usually expand control of their home market at the expense of core producers, and expand their access to neighboring peripheral markets, again at the expense of core producers” (Wallerstein 1976: 464).

Durch das Kreieren von Bedingungen, um Kapital aus dem Zentrum anzuziehen, schafft sich der semi-periphere Staat selbst die Voraussetzungen für den eigenen Aufstieg. Unternehmen drängten auf sein Gebiet und seien folglich bereit, für eine Investitionsmöglichkeit bedeutsame Konzessionen zu machen (Wallerstein 1976: 482). Mit dieser Statusveränderung gehe politisch einher, dass „[...] the ability of core powers to intervene illicitly in the state affairs of [a] semi-peripheral state decreases somewhat [...]” (Wallerstein 1976: 464).

Vergegenwärtigt man sich den relationalen Ansatz des Zentrum-Peripherie-Kontinuums, muss geschlossen werden, dass der Aufstieg eines semi-peripheren Staates nicht zwangsläufig schon dessen Aufnahme in den Kreis der Zentrums-mächte zur Folge haben muss. Vielmehr muss wohl angenommen werden, dass sich ein solcher aufstrebender Staat innerhalb des Kontinuums auf das Zentrum zubewegt. Er gewinnt zwar an Verhandlungsmacht, doch kann nach wie vor einer gewissen Dominanz des Zentrums unterliegen.

Rohstoffe als Machtfaktor

Der Zugang zu natürlichen Ressourcen⁴ ist eine vitale Voraussetzung für unternehmerische Produktionstätigkeit und deren Verfügbarkeit mithin ein wesentlicher Faktor für die Standortwahl einer Unternehmung. Unter natürlichen Ressourcen

werden verstanden,„[...] alle diejenigen Stoffe, die seitens der Natur bereitgestellt werden und grundsätzlich für menschliche Zwecke nutzbar zu machen sind“ (Mildner et al. 2011: 11).

Umfasst sind damit sowohl energetische und nicht-energetische als auch erneuerbare und erschöpfbare Rohstoffe. Während erneuerbare Rohstoffe sich durch ihre Reproduzierbarkeit auszeichnen, sind erschöpfbare Rohstoffe dadurch gekennzeichnet, dass sie zwar innerhalb geologischer Perioden entstehen, sich aber nicht innerhalb menschlicher Zeithorizonte erneuern (Mildner et al. 2011: 11). Aufgrund der daraus resultierenden Endlichkeit ihrer Verfügbarkeit, werden insb. letztere oft unpräzise als „knapp“ bezeichnet. Knappheit ist hierbei kein absolutes Maß, welches sich an der begrenzten physischen Menge eines Rohstoffs orientiert. Vielmehr entsteht sie erst durch das Verhältnis von verfügbarer Menge und dem tatsächlichen Bedarf (Mildner et al. 2011: 11). Ökonomische Knappheit eines Rohstoffs bemisst sich nach der Diskrepanz von dessen Angebots- und Nachfragemenge: „Selten vorkommende Ressourcen müssen nicht unbedingt knapp sein; sie sind es dann nicht, wenn kein Bedarf an ihnen besteht“ (Mildner et al. 2011: 11).

Daraus kann abgeleitet werden, dass unterschiedliche Rohstoffe zu unterschiedlichen Zeiten als unterschiedlich knapp bezeichnet werden können. Die Etablierung technischer Innovationen und mit diesen verbundene spezifische Rohstoffbedürfnisse können bestimmte Ressourcen erst begehrt (i.e. knapp) machen: „Die ökonomische Problematik erschöpfbarer Ressourcen besteht also in einer Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage und ist [...] ein Fall relativer Knappheit“ (Welsch 1984: 19).

In einem marktwirtschaftlichen System wird Konkurrenz um knappe Güter durch den Marktmechanismus und daraus folgende Preisbildung gelöst. Rohstoffmärkte seien indes einigen Besonderheiten unterworfen:

„Gerade auf [ihnen] funktioniert dieser Mechanismus häufig nur unzureichend. [Es mangelt an] [...] Transparenz etwa bei Preisbildung, Zahlungen und Einkünften, weil die Datenlage schlecht ist. Hohe Preisschwankungen schaffen Planungsunsicherheiten, Investitionen bleiben aus und Kapazitäten werden nicht im notwendigen Maße erweitert. Bei vielen Rohstoffen zeigt sich zudem ein hoher (geographischer und/oder

unternehmerischer) Konzentrationsgrad auf der Anbieterseite. Investitions- und Markteintrittsbarrieren, oligopolistische Strukturen und Unsicherheiten über die künftige Nachfrage stehen raschen Investitionen ebenso entgegen wie hohe Kapitalkosten, lange Investitionszeiträume [...] und Investitionsrisiken“ (Mildner et al. 2011: 12).

Neben diesen – primär ökonomischen – Auffälligkeiten, stechen globalisierte Rohstoffmärkte durch einen überaus hohen und ständig zunehmenden Anteil staatlicher Intervention hervor (Henkel 2010). Hierin muss ein Hinweis auf die besondere politische Bedeutung von Rohstoffvorkommen und die Kontrolle über die Modalitäten ihrer Ausbeutung gesehen werden.

Rohstoffkontrolle = Macht?

Es gilt, im Folgenden einen Zusammenhang zwischen der Kontrolle über natürliche Ressourcen und internationaler Macht ausfindig zu machen. Es kann hierfür nicht genügen, eine rein proportionale Beziehung anzunehmen. Diese wird schon durch den vielzitierten „Ressourcenfluch“ in Zweifel gezogen (Beier et al. 2007). Hohe Staatsverschuldung, Bürgerkriege, ein niedriges Bildungsniveau und „Bad Governance“ treten demnach in rohstoffexportabhängigen Staaten stark gehäuft auf (Beier et al. 2007). Obwohl diese negative Korrelation in jüngster Zeit auch wissenschaftliche Kritik erfährt (Haber/Menaldo 2007), bleibt indes festzustellen, dass v.a. schwache Peripheriestaaten der Weltwirtschaft als Rohstoffquelle dienen. Das machtbe gründende Moment der Kontrolle über natürliche Ressourcen muss mithin an anderer Stelle verortet werden. Aufschlussreich ist hierbei der Blick auf den Markt. Die markanten Preissteigerungen auf den Rohstoffmärkten seien nicht ausschließlich auf kurzfristige konjunkturelle Nachfrageeffekte zurückzuführen. Vielmehr seien sie getrieben durch nachhaltige Änderungen in der Nachfragestruktur. Anhaltend hohe Wachstumsraten und Industrialisierungsprozesse in den Schwellenländern – der sog. „China-Effekt“ (Mildner et al. 2011: 11) – sowie die zunehmende Wichtigkeit von modernen Informations- und Umwelttechnologien bedingten einen nachhaltigen Nachfrageanstieg nach spezifischen produktionsnotwendigen Rohstoffen (Mildner et al. 2011: 11). Auf diese Weise erhalten manche Rohstoffe eine neue Bedeutung für bestimmte Industrien:

„Die ökonomische Bedeutung einer Ressource im Produktionsprozeß kann präzisiert wer-

WAS HAT ER, WAS ICH NICHT HABE?

den mit Hilfe des Begriffs der Essentialität. Eine Ressource wird als essentieller Produktionsinput bezeichnet, wenn der Output an Konsumgütern ohne diese Ressource Null ist“ (Welsch 1984: 12).

Abzuleiten ist, dass Rohstoffreichtum zunächst nur dann Einfluss auf die Machtausstattung eines Staates haben kann, wenn die in Frage stehenden Rohstoffe essentiell sind und langfristig als knapp angesehen werden müssen. Dies wäre dann der Fall, wenn im Entstehen begriffene oder bereits umfassend etablierte leading industries sie stark nachfragten. Solche Industrien zeichneten sich nicht nur durch besondere Profitabilität sondern überdies auch durch eine bedeutsame Wirkungskraft auf die Weltwirtschaft als Ganzes aus (Wallerstein 2004: 95). Ein solcher struktureller Effekt müsste dann bewirken, dass gewinnmaximierende Unternehmen bereit wären, hohe Kosten zu tragen, um Zugang zu den essentiellen Ressourcen zu erhalten. Mit direkter Bezugnahme auf die Anstrengungen einzelner Länder, ebendiese Rohstoffe zu erschließen bzw. die Kontrolle über Vorkommen zu gewinnen, prophezeit die Deutsche Börse:

„Die Landkarte der Macht verändert sich dadurch. [...] Es geht um die direkte und indirekte Kontrolle der weltweiten Rohstoffvorkommen. Denn wer künftig diese Rohstoffquellen kontrolliert, der besitzt in naher Zukunft die absolute ökonomische und politische Macht“ (Roth 2010).

Ist der behaupteten Machtverschiebung auf Grund von Kontrolle über essentielle leading-industry-relevante Rohstoffe zuzustimmen, so ist doch dahingehend einzuschränken, dass dies allein noch keine hinreichende Bedingung für den Gewinn politischer Gestaltungsmöglichkeiten auf internationaler Ebene - oder gar irgendeiner Form von „absoluter Macht“ - sein kann. Machtbegründendes Potential erhalten Rohstoffvorkommen vielmehr erst dann, wenn derjenige Staat, dem die Kontrolle über sie zuzurechnen ist, überhaupt gewillt ist, deren ökonomische Bedeutung in politische Potenz zu übersetzen. Klingt diese Feststellung zunächst trivial, so ist sie doch von überragender Bedeutung, denn, wie Mildner formuliert:

„Die Machtausstattung von Ländern basiert auf harten wie auf weichen Machtfaktoren. Marktmacht ist weiche Macht, da sie zum Großteil nicht von Regierungen, sondern vom privaten Sektor kontrolliert wird. Sie wird jedoch dann zur harten Macht, wenn sie durch den Staat gelenkt und ins-

trumentalisiert, also wirtschaftlicher Zwang ausgeübt werden kann“ (Mildner/Lauster 2011: 53).

Erst gepaart mit der Bereitschaft, Einfluss auf ökonomische Mechanismen zu nehmen, entwickelt sich ein essentieller Rohstoff zu einem Machtfaktor. Wird die zwischenstaatliche Konkurrenzsituation als Rahmen der internationalen Beziehungen angenommen, so erscheinen staatliche Interventionen in den Rohstoffmarkt als geeignete Mittel, um sich einen Vorteil gegenüber den anderen Wettbewerbern zu verschaffen. Der Zugang zu Ressourcen würde hierdurch zum Politikum und nicht selten zum Konfliktgegenstand. In der Politisierung einer ökonomischen Konkurrenzsituation spielten in der Tat Machtstreben und/oder regionale Vorherrschaft eine wesentliche Rolle (Mildner et al. 2011: 16). Der Hypothese über die Bedeutung essentieller leading-industry-relevanter Ressourcenentsprechend, ist festzustellen, dass insb. diese heute von Politisierung betroffen sind: „Streitigkeiten um energetische und metallische Ressourcen sind meist verflochten mit einer Konfrontation um [...] internationale Macht“ (Mildner et al. 2011: 16).

Hieraus ist indes noch keinesfalls zu schließen, dass ein rohstoffreicher Staat automatisch versuchen würde, aus seinen Vorkommen politisches Kapital zu schlagen. Mildner et al. stellen diese politische Entscheidung zutreffend in einen weiteren Kontext:

„In welcher Weise sich eine ökonomische Knappheitskonstellation erfolversprechend politisieren lässt, wird im Wesentlichen von den auf nationaler und internationaler Ebene dominierenden Perzeptions- und Deutungsmustern bestimmt“ (Mildner et al. 2011: 17).

Entsprechend erscheine es durchaus möglich, dass trotz dem Fehlen einer signifikanten ökonomischen Knappheitssituation ein hohes Maß an gefühlter politischer Verwundbarkeit - bspw. aufgrund von Importabhängigkeit - vorliegen könne (Mildner et al. 2011: 17). Erkennt ein exportierender Staat diese (u. U. Fehl-)Perzeption und ist bereit, sie als Grundlage seiner Politik zu betrachten, kann ihm daraus ein Machtpotential erwachsen, durch welches er erheblichen Einfluss auf die Gestaltung der Operationswirklichkeit des Importeurs gewinnen kann. Ähnliche Wirkung würden auch divergierende normative Bewertungsmaßstäbe entfalten, welche den Strategien der einzelnen Marktteilnehmer zu Grunde liegen. Erwiesen sich diese als inkompatibel, würden

Rohstoffkonflikte wahrscheinlicher (Mildner et al. 2011: 17). Um eigene Maßstäbe zu verteidigen, würde die Entschlossenheit zu staatlichen Eingriffen in die Rohstoffmärkte in diesem Fall wachsen.

Gezeigt wurde, dass ein Staat aus Rohstoffvorkommen nicht schon qua Existenz politische Macht gewinnen kann. Vielmehr muss es sich um qualifizierte Ressourcen handeln, welche zur Produktion von leading-products zwingend erforderlich sind. Erst durch diese notwendige Bedingung kann ein ausdrücklich gewillter Staat Anstrengungen unternemen, diese Reserven in den Gewinn politischer Gestaltungsmöglichkeiten zu übersetzen. Um hierbei erfolgreich zu sein, sind nicht alleinökonomische Knappheit und monetärer Wert der Ressource ausschlaggebend, sondern auch nationale und internationale Perzeptionsmuster. Hiernach mächtigen Staaten steht eine große Auswahl an Möglichkeiten zur Verfügung, um sich ihre Ressourcen auch politisch nutzbar zu machen.

Rohstoffpolitische Optionen „mächtiger“ Staaten

Im Folgenden soll gezeigt werden, welche rohstoffpolitischen Optionen solche Staaten haben um Macht gegenüber anderen begründen und/oder ausüben zu können. Den Annahmen der Weltsystemtheorie folgend, liegt Ziel und Zweck einer solchen Machtausübung darin, Mehrwertabfluss aus eigenem Gebiet zu minimieren. Geschehen kann dies durch die Attrahierung ausländischer Unternehmen (bzw. präziser: Relokation ihrer technologisch aufwendigeren Produktionsprozesse) und der damit verbundenen Konzentration von leading-industries auf eigenem Gebiet.

Das Arsenal umfasst hierzu zunächst vergleichsweise konventionelle Mittel der Außenhandelspolitik. Die Erhebung von hohen Zöllen auf die Ausfuhr bestimmter Rohstoffe vermag deren Export prohibitiv zu verteuern. Aus Unternehmenssicht kann es deshalb sinnvoll sein, Produktionsprozesse in das Land zu verlagern, in dem diese Rohstoffe gefördert werden.⁶ Auf diese Weise gewinnt das Inland einen größeren Anteil an der Wertschöpfung bestimmter Produkte und kann dem Mehrwertabfluss in andere Staaten entgegenwirken. Ein vergleichbarer Effekt ist durch begünstigende Besteuerung von Unternehmen zu erzielen, welche die in Frage stehenden

Rohstoffe weiterverarbeiten und von gewährten Steuervorteilen profitieren wollen. Während man des Weiteren zwar einerseits davon sprechen kann, dass auch das Setzen niedriger Umweltstandards und eine damit verbundene Kostenersparnis für Unternehmen als pull-Faktor wirken, ist zudem ein andersgearteter, weniger offensichtlicher Effekt durch Umweltpolitik zu erreichen. Durchaus denkbar sei hiernach eine Ausweitung ökologischer Erfordernisse in der Rohstoffgewinnung. Die entstehenden Mehrkosten würden über einen höheren Preis an die internationalen Rohstoffmärkte weitergegeben. In Verbindung mit Vergünstigungen für ortsansässige Produktion kann hierdurch entweder eine Produktionsverlagerung ins Inland oder aber die „Reservierung“ der Ressourcen für einheimische Wertschöpfung induziert werden. Mindestens jedoch würde durch erhebliche Preissteigerungen der Exporterlös erhöht (Fuest 2011). Dieser ist auch durch eine allgemeine Verknappung des Angebots steigerbar. Insbesondere die Nachfrage nach essentiellen Rohstoffen ist stark preiselastisch und reagiert schon auf geringe Mengenreduzierung mit deutlich höherer Zahlungsbereitschaft. Eine solche Reduzierung ist für das Ausland durch die Einführung von Exportquoten herbeiführbar. Ihr Effekt ist den oben genannten Zielen wiederum durchaus dienlich. Entweder wird durch den künstlich erhöhten Preis zumindest der Exporterlös ausgeweitet, oder die betroffenen Unternehmen reagieren mit einer Umsiedlung ihrer Produktion ins Inland und entgehen derart den preiswirksamen Exportmengenrestriktionen. Ein – ebenfalls mehrschichtiges – Mittel ist zudem in der Anlage staatlicher Rohstoffreserven im Inland zu sehen. Mit diesen könnten nicht nur Angebotsschwankungen für ansässige Unternehmen ausgeglichen werden, sondern sie hätten darüber hinaus einen preistreibenden Effekt. Dieser ergäbe sich zunächst aus der angebotsverknappenden Wirkung solcher Reserven.⁷ So induzierte Preiserhöhungen würden in einem nächsten Schritt zu risikoreicheren Spekulationen auf den Terminmärkten motivieren und einen Preisanstieg weiter vorantreiben (Leisinger 2006).

Gemeinsam ist den bisher genannten Maßnahmen, dass sie ausnahmslos auf eine Konzentration von Firmen im Inland abzielen. Die günstigere Bereitstellung eigener essentieller Rohstoffe dient dazu, Firmen anzuhalten, ihre Produktionsprozesse ins Inland zu verlagern. Ge-

WAS HAT ER, WAS ICH NICHT HABE?

schiebt dies nicht, schafft der Staat – zumindest in ressourcenpolitischer Hinsicht – die Voraussetzungen für den Aufbau einheimischer Unternehmen, welche wiederum auf die Rohstoffe zugreifen können. Bei der Weiterverarbeitung knapper Rohstoffe würden insb. diese bevorzugt und bspw. durch Subventionen oder günstige Lizenzvergabe unterstützt (Mildner/Lauster 2011a: 143). Folglich kann also davon gesprochen werden, dass ein in diesem Sinne mächtiger Staat durch seine Ressourcenpolitik bestrebt ist, leading-industry-Unternehmen auf seinem Gebiet zu konzentrieren. Insbesondere Staaten, welche bereits einen großen Anteil der Produktion eines knappen Rohstoffs innehaben, werden zudem auch außerhalb ihrer Staatsgrenzen rohstoffpolitisch aktiv. Zwar ist einzuschränken, dass auch importabhängige Staaten durch foreign direct investments bemüht sind, auf diese Weise Versorgungssicherheit herzustellen (Vgl.: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2010). Doch sind diese naturgemäß nicht zugleich Anbieter des in Frage stehenden Rohstoffs. Ein Staat der bereits als Exporteur großer Mengen eines Rohstoffs agiert, kann auf diese Weise die Abhängigkeit der Weltwirtschaft von ihm zuzurechnenden Ressourcen erhöhen. Die Konzentration von Unternehmen würde mithin ergänzt um die (juristische) Konzentration von Rohstoffen im Inland.

Die einzelnen Optionen können unterschiedliche Politikfelder umfassen und sind miteinander gut kombinierbar. Aufeinander abgestimmt, können sie einem Staat wirksame Instrumente an die Hand geben, internationale Akteure in hohem Maß von ihm abhängig zu machen bzw. die von ihm gesetzten Modalitäten des Rohstoffzugangs zu akzeptieren. Nichtsdestotrotz muss bezweifelt werden, dass der Versuch, aus Rohstoffen politisches Kapital zu schlagen, zu einer nach oben offenen Machtausdehnung führen kann.⁸ Vielmehr ist mit Gegenmaßnahmen der importierenden Staaten zu rechnen, die ihrerseits bestrebt sind, die Terms of Trade nicht zu Gunsten eines Exportmonopolisten kippen zu lassen. Solche Gegenmaßnahmen sind denkbar in Form von bspw. der Erschließung neuer Rohstoffvorkommen auf eigenem Gebiet oder der Förderung von Recycling- und Substitutionstechnologien (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2010: 7; Welsch 1984: 27ff).

Bedeutung für Staaten der Semi-Peripherie
Aufgrund ihrer besonderen Stellung im Welt-

system können besonders semi-periphere Staaten aus knappen essentiellen Ressourcen einen politischen Vorteil ziehen: „The central issue here is whether the producer (of the [...] high-profit commodity) has on his side the virtue of scarcity [...]” (Wallerstein 1976: 463).

Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass nicht-erneuerbare, produktionsnotwendige und stark nachgefragte Ressourcen einer leading-industry von ökonomischer Knappheit betroffen sein können. Semi-periphere Staaten sind zudem überaus bereit dazu, aus diesen einen politischen Vorteil zu ziehen. Aufgrund ihrer Zwischenstellung im Weltsystem sind sie von dessen Dynamik besonders ergriffen: „This has important consequences for the extent and the visibility of state intervention. The role of the state in the semiperiphery is important. State intervention in the semiperiphery is very strong and highly visible” (Terlouw 1992: 145). Ihre Volkswirtschaften sind zwar einerseits noch nicht diversifiziert genug, um mit denen des Zentrums zu konkurrieren, andererseits stehen ihnen aber effektivere Staatsapparate zur Verfügung als der Peripherie. Diese Verwaltungsstrukturen würden folglich aktiv um wirtschaftliche Defizite durch politische Maßnahmen auszugleichen (Terlouw 1992: 145). Die ausgesprochene Anfälligkeit von Rohstoffmärkten in Bezug auf staatliche Eingriffe, in Verbindung mit einem entschlossenen semi-peripheren Staatsapparat, lässt Ersteres zu einem Schauplatz für Anstrengungen werden, im System internationaler Arbeitsteilung aufzusteigen. Verfügt ein semi-peripherer Staat über Vorkommen essentieller Rohstoffe, müsste er bestrebt sein, diese als Hebel für internationalen Machtgewinn einzusetzen. Die ihm dazu zur Verfügung stehenden Mittel wurden im vorigen Kapitel beschrieben. Je erfolgreicher es ihm gelingt, diese Instrumente zu handhaben, desto eher ist er in der Lage, die Unternehmen des Zentrums durch Mengenengpässe und eine Preisrallye unter Druck zu setzen und zu einer Ansiedlung ins Inland zu bewegen. Er hat „[...] the ability [...] to take advantage of what is defined as an acute commodity shortage [...]” (Wallerstein 1976: 470). Da ein solcher mit Preissteigerungen auf den Märkten einhergeht, setze seine Politik an zwei Punkten an: „[...] first to ensure and protect the price rise, and secondly to translate the windfall profits into particular kinds of imports“ (Wallerstein 1976: 470).

Im Hinblick auf die angestrebte Statusverbesserung, können mit diesen Importen nicht aus-

schließlich bloße Warenimporte gemeint sein. Seine begünstigte Stellung ermöglicht dem semi-peripheren Staat neben Kapitalakkumulation auch den Erwerb moderner Technologien. Hierdurch wird die Grundlage für eine relationale Veränderung zu Gunsten von zentrumstypischen Produktionsprozessen in der Semi-Peripherie gelegt. Ein anschauliches Beispiel hierfür liefert die Ausnutzung von sog. „Rohstoffpartnerschaften“ der Bundesrepublik Deutschland (Vgl.: Stratmann 2010). Als Gegenleistung für Rohstoffzugang deutscher Unternehmen wird exportierenden Staaten technische Unterstützung und Know-how-Transfer angeboten (Vgl.: Stratmann 2010). Dass dieser aufstiegsschwangere Technologiegewinn für die Semi-Peripherie kaum zu überschätzen ist, wird am Handeln von Staaten ersichtlich, in welchen Vorkommen essentieller Ressourcen neu entdeckt werden und welche damit quasi „über Nacht“ mit einem potentiellen Machtfaktor ausgestattet werden. Zur Veranschaulichung kann die Entdeckung umfangreicher Lithiumvorkommen in Bolivien herangezogen werden. Anstelle den exportbestimmten Abbau von Rohmaterial zuzulassen, entschied sich die Regierung Morales‘ dafür, durch die Förderung heimischer Veredelung und Weiterverarbeitung sowie durch nur geringe Höchstbeteiligungen ausländischer Investoren, technologisch voraussetzungsreiche Maßnahmen zu ergreifen, durch welche ein großer Teil der Wertschöpfung im Inland verbleiben soll (Romero 2009). Scheint dies zunächst dem Ziel der Attrahierung ausländischer Unternehmen zu widersprechen, wird durch umfangreiche technische Hilfsangebote japanischer und französischer Unternehmen indes deutlich, dass von technologischem Fortschritt ein inländischer Gewinn erwartet wird.

Indem er sich also rohstoffpolitischer Maßnahmen bedient, kann ein semi-peripherer Staat entsprechend erheblichen Einfluss auf die Entscheidungen von Unternehmen und anderen Staaten nehmen. Es kommt zu Veränderungen im internationalen Produktionsverhalten und daraus resultierend in der Aufteilung des Produktionsmehrwerts: „One aspect of these shifts is the shift in bargaining power of various groups with each other“ (Wallerstein 1976: 463).

Abhängig vom Maß der Ausnutzung des politischen Potentials seiner essentiellen Rohstoffe, kann der betreffende Staat somit aktiv seine Machtposition gegenüber dem Zentrum und weniger er-

folgreichen semi-peripheren Staaten stärken:

„At that time, semi-peripheral countries can, up to a point, pick and choose among core producers not only in terms of the sale of their commodities [...] but also in terms both of welcoming their investment in manufactures and of purchasing their producer’s goods“ (Wallerstein 1976: 464).

Durch die zunehmende politische Emanzipation vom Zentrum, wächst das Risiko von Konflikten zwischen dem rohstoffproduzierenden semi-peripheren Staat und den abhängigen Verbraucherstaaten des Zentrums (Mildner et al. 2011: 14). Auch gegenüber der Peripherie erlebt der aufsteigende semi-periphere Staat eine Aufwertung. Zwar befindet er sich als Anbieter eines essentiellen Rohstoffs ohnehin in einer Machtposition, doch geht mit diesem Aufstieg auch ein Einflussgewinn in schwächeren Staaten einher. Die Semi-Peripherie nimmt für die Peripherie eine zentrumsähnliche Funktion wahr und ist in der Folge bestrebt, (Macht-)Ansprüche in diesen Staaten geltend zu machen (Wallerstein 1976: 464). Auf essentielle Ressourcen bezogen, kann sich dies in Form von Direktinvestitionen in periphere Rohstoffvorkommen bemerkbar machen. Zu berücksichtigen ist hierbei eine besondere Stellung von staatlich kontrollierten Rohstoffunternehmen. Wurde oben auf die oft autoritäre Verfasstheit eines semi-peripheren Staates hingewiesen, bekommt die Staatsnähe eines solchen Unternehmens im Außenhandel eine besondere Bedeutung. Sein Handeln ist von politischen Entscheidungen abhängig und mithin dem jeweiligen Staat (mindestens indirekt) zuzurechnen. Entsprechend den verfügbaren politischen Mitteln, kann insbesondere ein Staat, der bereits einen großen Anteil an der Weltproduktion innehat, auf diese Weise seine Kontrolle über die Modalitäten des Rohstoffzugangs konsolidieren und schließlich nach oben aufgeführter Methodik in einen Gewinn an bargaining power übersetzen.

Hierfür stehen ihm u.a. Instrumente der Außenhandels-, Umwelt- und Steuerpolitik zur Verfügung. Semi-periphere Staaten sind aufgrund ihrer spezifischen Stellung im Weltsystem mehr als andere bereit und/oder fähig, staatliche Maßnahmen zu ergreifen um innerhalb der internationalen arbeitsteiligen Hierarchie aufzusteigen. Durch den Einsatz politischer Mittel kann es ihnen gelingen, Unternehmen des Zentrums zu bedrängen. Verlegen diese ihre kapitalintensive Produktion

WAS HAT ER, WAS ICH NICHT HABE?

in das Inland, findet ein größerer Teil der Wertschöpfung in diesem statt. Dies geschieht auf Kosten der Staaten des Zentrums, von welchem sich der semi-periphere Staat folglich auch politisch emanzipiert. Der Machtgewinn wiederum drückt sich in einer vorteilhafteren Verhandlungsposition gegenüber Unternehmen und Staaten des Zentrums aus, welche ihrerseits bereit sein müssen, sich den Rohstoffzugang durch Zugeständnisse zu erkaufen.

Mit der chinesischen Politik bezüglich Seltenen Erden wird im Folgenden ein Fallbeispiel dafür gegeben, wie ein semi-peripherer Staat aus der Exporthoheit essentieller Rohstoffe das Zentrum unter Druck setzt und seinen eigenen Status im Weltsystem behauptet oder gar verbessert.

Fallbeispiel: China und die Seltenen Erden

Um den Stellenwert chinesischer Ressourcenpolitik in Bezug auf Seltenerdmetalle erschließen und präzise in die Prämissen der Weltsystemtheorie einordnen zu können, ist vorab eine genauere Betrachtung der Bedeutung dieser Rohstoffe unerlässlich. Das Bewusstsein über deren Relevanz für Zukunftstechnologien ist Voraussetzung für die angemessene Bewertung einer Politik, die in den etablierten Industrieländern für Beunruhigung sorgt.

Der Begriff „Seltene Erden“ bezeichnet eine Gruppe von Metallen, welche neben den fünfzehn Lanthanoiden auch Scandium und Yttrium einschließt (Elsner/Liedtke 2009: 1). Anders als ihre Gattungsbezeichnung vermuten lässt, zeichnen sich die siebzehn Elemente nicht durch ihre Seltenheit, sondern vielmehr durch ihren unedlen Charakter aus. In der Sprache der Chemie bedeutet dies, dass sie schon unter Normalbedingungen oxidieren und mithin nur als Oxide abgebaut werden können. Als Metalle zählen sie zu den nicht-erneuerbaren, mineralischen Ressourcen. Sie weisen chemische, magnetische und spektroskopische Eigenschaften auf, welche sie für einen vielseitigen und breiten Einsatz qualifizieren (Hilpert/Kröger 2011: 159).

Auffällig in der Verwendungsstruktur von Seltenerdmetallen ist ihr fast ausschließlicher Einsatz in sog. Zukunftstechnologien. Die Bereitstellung von leistungsfähigen Magneten etwa ist eine Voraussetzung für die Produktion von Windkraftanlagen und Batterien für Elektrofahrzeuge. In dem Maße, in dem sich diese Umwelttechnologien weltweit etablieren, steigt auch der Verwendungsanteil dafür nötiger Seltenerdmetalle.⁹ Gleiches

gilt für die Herstellung von Energiesparleuchten oder Industrie- und Autokatalysatoren (Schüler et al 2011: 83). Diese sind erforderlich, um den Energieverbrauch zu senken bzw. Emissionen zu kontrollieren. Mithin sind auch sie der Umwelttechnologie zuzurechnen. Seltene Erden werden des Weiteren industriell nachgefragt zur Fabrikation von Festplatten, Bildschirmen, Mobiltelefonen und Laseranlagen (Hilpert/Kröger 2011: 160). Auch diese Anwendungszweige sind von stetiger technischer Weiterentwicklung und kurzen Produktzyklen gekennzeichnet. Entsprechend weisen sie eine hohe Innovationsrate auf. Neben modernen Umwelttechnologien und cutting-edge Elektronik, finden die Seltenerdmetalle Verwendung in der Rüstungstechnik. Sie sind unerlässlich für die Entwicklung von Lenkwaffen und Panzerungen (Hilpert/ Kröger 2011: 160):

„Nach gegenwärtigem Kenntnisstand scheint die Verwendung bestimmter Seltenerdmetalle [...] nahezu alternativlos zu sein. Bei der Nutzung von Ersatzmaterialien weisen die Produkte deutlich minderwertigere Eigenschaften auf“ (Hilpert/ Kröger 2011: 160).

Seltene Erden lassen sich also mittelfristig als nicht substituierbar beschreiben. Hinzu kommt, dass sich ihr Recycling ausgesprochen schwierig gestaltet. Sie werden nur in geringen Mengen im Produktionsprozess benötigt und sind dementsprechend nur zu marginalen Anteilen aus Sekundärrohstoffen wiederzugewinnen (Hilpert/Kröger 2011: 160).

Bezüglich ihres Einsatzes kann letztlich festgestellt werden, dass Seltenerdmetalle in Industrien zum Einsatz kommen, welche sich auf die Produktion von High-Tech-Gütern konzentrieren. Insbesondere sticht hierbei die Umwelttechnologie hervor. Der Politur und Veredelung von Glasoberflächen (z.B. von Solaranlagen) kommt darin genauso Bedeutung zu, wie der Herstellung von Magneten für Windkraftanlagen oder starken Batterien für Elektroautos. In Anbetracht des global zunehmenden Klimabewusstseins und der Bereitschaft, klimatischen Herausforderungen durch den Einsatz neuer Technologien zu begegnen, ist es keine Überraschung, dass diese Branche seit mehreren Jahren beeindruckende Wachstumszahlen sowie einen riesigen und wachsenden Markt vorweisen kann.¹⁰ Auch zeige sie sich vergleichsweise unbeeindruckt von ökonomischen Krisen und konjunkturellen Schwankungen (Uken 2009). Nebeneiner hohen Profitabilität, spiegeln sich in

der umwelttechnologischen Branche zudem einerseits der Stand wissenschaftlichen Fortschritts und andererseits ein langfristig angelegtes Bekenntnis zu ökologisch verträglichem menschlichem Leben. Sie kann als Beispiel für eine aufstrebende gegenwärtige leading-industry gesehen werden, von welcher anzunehmen sein muss, dass sie nachhaltigen Einfluss auf das globale Wirtschaften hat.

Vorkommen, Abbau und Nachfrageentwicklung

Wie eingangs erwähnt, sind Seltene Erden nicht im eigentlichen Sinne „selten“. Sie kommen in der Erdkruste nicht seltener vor als andere Metalle. Ihr weltweiter Bestand wird auf 99 Mio. Tonnen geschätzt. Die größten Lagerstätten finden sich in China, USA, Russland und Australien (Hilpert/Kröger 2011: 161). Der Umfang der Reserven wird indes dadurch relativiert, dass ihr Vorkommen in abbauwürdigen Konzentrationen sich auf nur wenige Orte der Welt beschränkt (Elsner 2011: 1). Dementsprechend wurden sie in den vergangenen Jahren in nur wenigen Ländern gefördert. Während nicht-chinesische Produzenten jeweils lediglich auf geringe Fördermengen kommen, entfällt auf China 95% der weltweiten Gesamtförderung (Hilpert/Kröger 2011: 159). Eine Steigerung der global produzierten Menge außerhalb Chinas soll durch die Revitalisierung bereits geschlossener Minen und die Exploration neuer Vorkommen erreicht werden. Ersteres findet bspw. in den USA statt, wo bis 2012 der Abbau kalifornischer Vorkommen erneut beginnen soll. Neue Abbaugelände werden in Indien, Kanada und – am weitesten fortgeschritten und mit der größten erwarteten Fördermenge – Australien erkundet oder schon mit Minen und Produktionsanlagen bebaut (Hilpert/Kröger 2011: 162).

Die Nachfrage nach Seltenerdmetallen ist in den letzten Jahren rasant gestiegen. Dies lässt sich zunächst auf Masseneffekte im Elektronikbereich zurückführen. Die Produktion von Mobiltelefonen und Computertechnik für einen weltweiten Markt benötigt hier „natürlicherweise“ zusätzliche Rohstoffe. Zudem ist auch das Aufkommen von neuartigen Technologien und – mit diesen verbundenen - profitträchtigen Märkten für den Nachfrageanstieg verantwortlich. Wieder lässt sich auf die Umwelttechnologien verweisen, die im vergangenen Jahrzehnt einen Aufschwung be-

gannen, der kein Ende absehen lässt. In der Änderung der Nachfragestruktur ist einer der Gründe für den erheblichen Preisanstieg auf dem Markt für Seltene Erden zu sehen (Vgl. Abb. 2). Ein Ende dieses Trends ist weder abzusehen noch wahrscheinlich. Vielmehr sei davon auszugehen, dass der Bedarf an einzelnen Elementen weiter steigt. Während schon heute das Angebot einzelner Metalle die Nachfrage nicht decken kann, wird prognostiziert, dass – selbst bei Erfolg der vielversprechendsten Explorationsprojekte – eine Angebotslücke entstehen wird, deren wohl erhebliches Ausmaß die Preisrallye weiter antreiben wird (Elsner 2011: 2). Sorgt also an dieser Stelle schon der Markt für beträchtliche Versorgungsrisiken und entsprechende Verteuerungen, wird die Situation noch durch die Ressourcenpolitik des Exportmonopolisten China verschärft.

Exportmonopolist China

Die Volksrepublik zeichnet sich durch eine zunehmende Industrialisierung aus. Die Produktion einer Vielzahl von Industriegütern für den Export hat ihr den Beinamen „Werkbank der Welt“ eingebracht. Chinas konstant hohe Wachstumsraten führten zu steigendem Lebensstandard insbesondere in den Küstenregionen. Der Staat ist mit 1,3 Mrd. Einwohnern der bevölkerungsreichste der Erde und bietet einen zunehmend nachfragestarken Absatzmarkt. Dennoch profitiert vom wirtschaftlichen Aufstieg nur ein kleiner Teil der Bevölkerung, während in den ländlichen Regionen Armut herrscht. Das Regierungssystem wird bestimmt durch die dominante Rolle der Kommunistischen Partei Chinas. Diese regiert in autoritärer Manier und reklamiert für sich die Aufgabe, China zu einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ zu entwickeln (Kommunistische Partei Chinas 2008). Ungeachtet seiner enormen wirtschaftlichen Bedeutung, gilt China nach wie vor als Entwicklungsland und ist in seinem wirtschaftlichen Fortschritt von Investitionen aus dem Ausland abhängig (Gießmann 2009: 4). Legt man die Kriterien zur Verortung eines Staates im Zentrum-Peripherie-Kontinuum an, kann China in den Bereich der Semi-Peripherie eingeordnet werden.

Der hohe Anteil an Förderung und Weiterverarbeitung Seltener Erden in der Volksrepublik China verschafft dieser den Status eines quasi-monopolistischen Anbieters solcher Metalle auf dem Weltmarkt. Die chinesische Führung ist sich

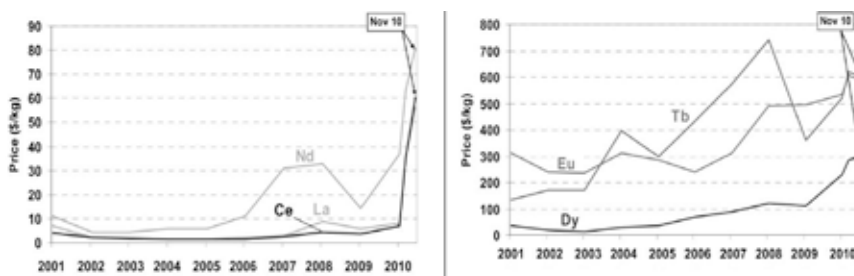
WAS HAT ER, WAS ICH NICHT HABE?

dieser Rolle durchaus bewusst. So schreibt man Deng Xiaoping, dem für seine erfolgreiche Wirtschaftspolitik bekannten früheren chinesischen Machthaber, den Satz zu: „Für China sind Seltene Erden das, was Öl für Saudi-Arabien ist“ (Libuda 2010).

Ähnlich wie das arabische Land, zeigt sich auch die Volksrepublik eifrig, aus ihren begehrten Rohstoffvorkommen politischen Gewinn zu ziehen: „Der Einfluss Chinas auf den Rohstoffmärkten ist derzeit massiv. Das Land verfügt über große Vorkommen wichtiger [...] Ressourcen und setzt diese auch als politisches Druckmittel ein“ (Mildner/Lauster 2011: 59).

Durch Niedriglöhne und ökologisch rücksichtslosen Abbau, konnten chinesische Förderbetriebe Seltener Erden während der 1990er Jahre ausländische Anbieter durch Preisunterbietung vom Markt verdrängen (Bierach 2009). Sie zogen Nutzen aus der hohen Rohstoffkonzentration, welche zudem von einer starken Unternehmenskonzentration begleitet wird (Hilpert/Kröger 2011: 162): „Mit einem Produktionsanteil von rund 80 Prozent sind zwei chinesische Staatsfirmen marktbeherrschend, die Baotou Steel Rare-Earth High Tech Co. und die Ganzhou Rare Earth Co.“ (Hilpert/Kröger 2011: 162).

Chinesische Konzerne sind zudem führend in der Verhüttung der gewonnenen Erze und nachgelagerten Veredelungsprozessen. Sie profitieren in hohem Maß von den großen und nachfragestarken heimischen Absatzmärkten (Hilpert/Kröger 2011: 162). Aufgrund kostengünstiger Produktionsmöglichkeiten und international steigender Nachfrage, weitete sich die Exportmenge bis 2006 konsequent aus (Vgl.: Abb. 1).



Die Entwicklung zeigt deutlich, dass ab 2007 ein signifikanter Rückgang der Exportmenge festzustellen ist. Dieser ist auf Interventionen der chinesischen Politik zurückzuführen, die – nach der Einführung einschneidender Exportquoten 2007 – erst 2010 angekündigt hat, die Ausfuhr Seltener Erden im ersten Halbjahr 2011 um weitere 35% zu reduzieren (Kröger 2010). Neben dem Setzen strikter Exporthöchstmengen, interveniert der chinesische Staat umfassend im Außenhandel mit Seltenern Erden (Hilpert/Kröger 2011: 163f):

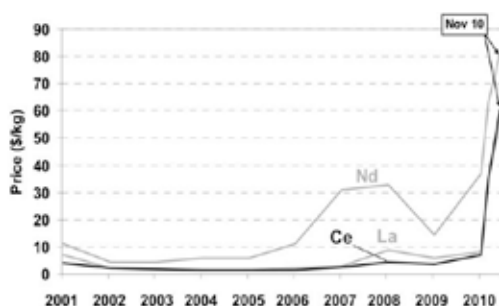
Ausländischen Unternehmen sind Investitionen in Abbau und Verhüttung von Seltenerdmetallen untersagt. Diese sind chinesischen Firmen vorbehalten.

Seit 2006 wird ein Exportzoll auf die Rohstoffe erhoben, der kontinuierlich angehoben wird. Betrug er zur Einführung noch 10%, wird die Ausfuhr der meisten Seltenerdmetalle heute mit 25% belastet.

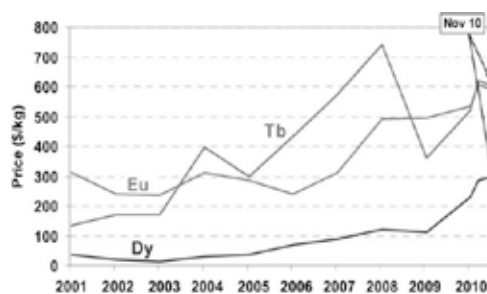
Die sonst übliche Rückerstattung der Mehrwertsteuer entfällt beim Export von Seltenerdmetallen, nicht jedoch für fertige Endprodukte bspw. aus der Elektronikbranche.

Aus den genannten Maßnahmen ist klar ersichtlich, dass China bemüht ist, den Export von Seltenern Erden prohibitiv zu verteuern. Das Ziel dieser Maßnahme ist in der Weiterverarbeitung im Inland zu sehen. Zwar wird auch ausländischen Verbrauchern die Belieferung garantiert,

Abb. 1: Exportentwicklung von Seltenern Erden aus der VR China. Von 1979 bis 2008. Angabe in Tonnen. Quelle: Schüler et al. 2011: 37.



a) Lanthanum, cerium and neodymium oxide



b) Europium, dysprosium and terbium oxide

Abb. 2: Preisentwicklung ausgewählter Seltenerdmetalle von 2001 bis 2010. Angaben in US\$/kg. Quelle: Schüler et al. 2011: 39.

WAS HAT ER, WAS ICH NICHT HABE?

zur eigenen Wohlstandsmehrung nutzen. Das Interesse von USA, Europa und Japan konzentriert sich in Bezug auf Seltenerdmetalle deshalb auf das Herstellen von Versorgungssicherheit in ihren Staaten. Nur wenn eine solche zu akzeptablen Kosten gewährleistet werden kann, sind Unternehmen bereit, ihre Produktion in diesen Ländern aufrecht zu erhalten. Da die Zentrumstaaten diplomatisch damit gescheitert sind, chinesische Machthaber vom Einsatz der Handelsrestriktionen abzuhalten, ist diese Gewährleistung von Versorgungssicherheit kaum zu garantieren. Genau dieses Unvermögen der Zentrumstaaten macht sich die chinesische Politik zu Nutze. Sie droht offen mit Lieferstopps und trat erst im September 2010 den Beweis für die Ernsthaftigkeit dieser Drohung an. In einem Territorialstreit mit Japan über eine Inselgruppe im Ostchinesischen Meer, agierte China mit einem Seltenerdembargo. Dieses wurde bis November aufrechterhalten und sorgte für internationale Beunruhigung sowie einen regelrechten Preissprung für Seltenerdmetalle (BBC 2010). Das Embargo zeigt unmissverständlich, dass im Falle eines außenpolitischen Disputes mit einem Einsatz der Seltenen Erden als unmittelbares politisches Druckmittel zu rechnen ist. Wie in diesem Falle Japan, wären die Zentrumstaaten gezwungen, in Verhandlungen Zugeständnisse zu machen und können eigene Interessen gegenüber China nur bis zu einem solchen Maß verfolgen als dieses bereit ist, die Lieferungen nicht einzustellen. Ihre Verhandlungsmacht wird durch die chinesische Rohstoffpolitik stark eingeschränkt. Da sich die Staaten ihrer Abhängigkeit von China in dieser Frage durchaus bewusst sind, sind sie bestrebt, ihren Bezug Seltener Erden zu diversifizieren. Die von China erwirkten hohen Preise auf dem Weltmarkt machen auch eine Produktion an anderen Standorten wieder rentabel und begünstigen die Erschließung neuer Vorkommen. Diesen Bemühungen wirkt China mit der Anlage äußerst umfangreicher, staatlich verwalteter Reserven entgegen (Yu 2011). Diese stehen in Einklang mit der angedachten Ausweitung der chinesischen Produktion bei gleichzeitiger Exportbeschränkung. Mit dem Aufstocken ihrer Lagerbestände schafft sich die chinesische Regierung ein Druckmittel, um im (sehr unwahrscheinlichen) Falle eines auftauchenden ernstzunehmenden Anbieterkonkurrenten massive Bestände auf den Markt zu bringen, einen Preissturz zu bewirken und Konkurrenten durch daraus resultierende Un-

rentabilität aus dem Markt zu drängen. Gleiches kann durch eine Rücknahme der Exportquoten geschehen, in Folge welcher sich durch das höhere Angebot ein Preis bilden würde, zu dem im Ausland nicht profitabel produziert werden könnte (Mildner/Lauster 2011: 54). Eine weitere Gegenmaßnahme der Industrienationen kann in den Anstrengungen gesehen werden, durch verbessertes Recycling einen möglichst großen Anteil der Seltenen Erden aus aufgebrauchten Endprodukten wiederzugewinnen. Eine Absicherung der Zufuhr an Seltenen Erden könnte desweiteren über den Rohstoffbezug aus den wenigen anderen Produzentenländern geschehen. Doch auch in dieser Beziehung zeigt sich die chinesische Politik aktiv, um einerseits das Abhängigkeitsverhältnis nicht erodieren zu lassen und andererseits die eigene Wirtschaft mit den benötigten Rohstoffen sicher versorgen zu können. Beispielhaft dafür können umfangreiche Investitionen chinesischer Staatsunternehmen im australischen Seltenerd-Bergbau angeführt werden (Hobbs 2011).

Fazit

Ein mögliches Potential zur Bewerkstelligung eines Aufstiegs könnte für einen semi-peripheren Staat in der Ausnutzung von Rohstoffvorkommen zu politischen Zwecken liegen. Es wurde ersichtlich, dass es sich dabei um qualifizierte Rohstoffe im Sinne von essentiellen Ressourcen handeln muss. Damit ein Staat diese in politisches Kapital umwandeln kann, muss er darüber hinaus die Bereitschaft mitbringen, in Marktprozesse einzugreifen, um seine Ansprüche geltend zu machen. Es gilt, durch Marktinterventionen eigene Vorteile zu erstreiten. Auf Rohstoffmärkten können Staaten aktiv werden um ihre politischen Ambitionen umzusetzen. Die geographische Konzentration von Ressourcen, welche auch in anderen als den jeweiligen Herkunftsstaaten verarbeitet werden, bedingt eine Marktglobalisierung. Die unmittelbare Folge dessen ist, dass hoheitliche Eingriffe in diese Märkte z.T. erhebliche Konsequenzen für andere Staaten haben. Anhand der chinesischen Ressourcenpolitik lässt sich exemplarisch aufzeigen, wie ein semi-peripherer Staat seine Anstrengungen darauf konzentriert, Zentrumsstaaten zunächst ökonomisch unter Druck zu setzen, um sich durch resultierende Machtgewinne politisch von diesen zu emanzipieren.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage lässt

//////////
sich mithin vermerken, dass semi-periphere Staaten durch Interventionen in qualifizierte Rohstoffmärkte maßgeblich dazu beitragen können, leading-industries des Zentrums anzuziehen. Aus der Veränderung der inländischen Produktionsstruktur können sie ökonomische Vorteile erzielen, aus welchen ein Aufstieg im internationalen System abzuleiten ist. Dieser Aufstieg erfolgt auf Kosten anderer Staaten und bedeutet einen Machtgewinn gegenüber diesen. ■ ■ ■

Literaturverzeichnis

Beier, Bela et al., 2007: Stichwort: Ressourcenfluch, *Deutsche Welle* 27.01.2007, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,2328823,00.html> (31.05.2011).

Bierach, Barbara, 2009: Die neue Rohstoff-OPEC, *Wirtschaftswoche* 21.11.2009, <http://www.wiwo.de/unternehmen-maerkte/die-neue-rohstoff-ope-414796/> (03.06.2011).

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2010: Rohstoffstrategie der Bundesregierung: Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Ressourcen, <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/rohstoffstrategie-der-bundesregierung.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (01.06.2011).

Chase-Dunn, Christopher und Thomas Hall, 1997: *Rise and Demise: Comparing World Systems*, Boulder & Oxford. Elsner, Harald und Maren Liedtke, 2009: Seltene Erden, *Commodity Top News*, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, verfügbar unter: http://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/Produkte/Downloads/Commodity_Top_News/Rohstoffwirtschaft/31_erden.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (01.06.2011).

Elsner, Harald, 2011: Kritische Versorgungslage mit schweren Seltenen Erden – Entwicklung „Grüner Technologien“ gefährdet?, *Commodity Top News*, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, http://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DE/Gemeinsames/Produkte/Downloads/Commodity_Top_News/Rohstoffwirtschaft/36_kritische-versorgungslage.pdf, (01.06.2011).

Fuest, Benedikt, 2011: China spielt seine Rohstoff-Allmacht aus, *Die Welt* 07.01.2011, <http://www.welt.de/wirtschaft/article12033803/China-spielt-seine-Rohstoff-Allmacht-aus.html> (31.05.2011).

Giëßmann, Hans J., 2009: Länderanalyse: Weltmacht oder Scheinriese? Chinas Öffnungspolitik auf dem Prüfstand., *Internationale Politikanalyse*, Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06736.pdf> (26.05.2011).

Haber, Stephen und Victor Menaldo, 2007: Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse, *SCID Working Paper 351*, Stanford Institute For Economic Policy Research, <http://siepr.stanford.edu/publicationsprofile/1731> (31.05.2011).

Henkel, Knut, 2010: Wettlauf um die Rohstoffe. Deutsche Industrie läuft chinesischen Konzernen hinterher, *AG Friedensforschung* 06.10.2010, <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/oel/rohstoffe2.html> (30.05.2011).

Hilpert, Hanns Günther und Antje E. Kröger, 2011: Seltene Erden – Die Vitamine der Industrie, in: Mildner, Stormy-Annika (Hg.): *Konfliktrisiko Rohstoffe? Herausforderungen und Chancen im Umgang mit knappen Ressourcen.*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 159 – 167.

Hobbs, Andrew, 2011: Australia Blocked Rare Earth Deal on Supply Concerns, *Bloomberg* 15.02.2011, <http://www.bloomberg.com/news/2011-02-14/australia-blocked-china-rare-earth-takeover-on-concern-of-threat-to-supply.html> (03.06.2011).

Hopkins, Terence K./Wallerstein, Immanuel, et al., 1977: *Patterns of Development of the Modern World-System.*, in: Hopkins, Terence K./Wallerstein, Immanuel (Hg.): *World-Systems Analysis. Theory and Methodology*, Explorations in the World-Economy, London, 41 – 82.

Kommunistische Partei Chinas, 2008: Statut der Kommunistischen Partei Chinas, China Internet Information Center, http://german.china.org.cn/china/archive/cpc17/2008-09/10/content_16427102.htm (01.06.2011).

Kröger, Michael, 2010: China erklärt Erden-Export zum Staatsgeheimnis, *Spiegel* 31.12.2010, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,737301,00.html> (04.06.2011).

Leisinger, Christian, 2006: China will eine Rohstoffreserve anlegen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 10.05.2006, <http://www.faz.net/artikel/C31721/rohstoffe-china-will-eine-rohstoffreserve-anlegen-30009099.html> (01.06.2011).

WAS HAT ER, WAS ICH NICHT HABE?

Libuda, Chris, 2010: *Debatte um Rohstoffklemme. Warum Seltene Erden so wichtig sind*, Tagesschau 27.10.2010, <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/rohstoffe102.html> (03.06.2011).

Mildner, Stormy-Annika et al., 2011: *Einleitung: Konkurrenz + Knappheit = Konflikt?*, in: Mildner, Stormy-Annika (Hg.): *Konfliktrisiko Rohstoffe? Herausforderungen und Chancen im Umgang mit knappen Ressourcen.*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 9 – 20.

Mildner, Stormy-Annika, 2011: *Machtressource Metalle. Achillesferse der alten Wirtschaftsnationen?*, in: *Internationale Politik Mai/Juni 2011*, 53 – 59.

Mildner, Stormy-Annika und Gitta Lauster, 2011a: *Einleitung: Immer teurer, immer knapper*, in: Mildner, Stormy-Annika (Hg.): *Konfliktrisiko Rohstoffe? Herausforderungen und Chancen im Umgang mit knappen Ressourcen*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 133 – 149.

Nölke, Andreas, 2006: *Weltsystemtheorie*, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen, 325 – 352.

O.V., 2010: *China resumes rare earth exports to Japan*, BBC 24.11.2010, <http://www.bbc.co.uk/news/business-11826870> (04.06.2011).

Qi, Zhang, 2010: *Green China. New rules regulate rare earth industry*, China Daily USA 18.02.2011, http://usa.chinadaily.com.cn/business/2011-02/18/content_12041065.htm (04.06.2011).

Romero, Simon, 2009: *In Bolivia, Untapped Bounty Meets Nationalism*, TheNew York Times 02.02.2009, <http://www.nytimes.com/2009/02/03/world/americas/03lithium.html?pagewanted=1> (01.06.2011).

Roth, Oliver, 2010: *Wettlauf um Ressourcen.*, Deutsche Börse Group 30.09.2010, <http://www.boerse-frankfurt.de/DE/index.aspx?pageID=44&NewsID=5197> (30.05.2011).

Schüler, Doris et al., 2011: *Study on Rare Earths and Their Recycling. Final Report for The Greens/EFA Group in the European Parliament*, <http://www.oeko.de/oekodoc/1112/2011-003-en.pdf> (01.06.2011).

Stratmann, Klaus, 2010: *Regierung ruft „Rohstoffpartnerschaften“ ins Leben*, Handelsblatt 21.06.2010, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/regierung-ruft-rohstoffpartnerschaften-ins-leben/3468024.html?p3468024=2>, (01.06.2011).

Terlouw, Cornelis Peter, 1992: *The regional geography of the world-system. External arena, peri-phery, semiperiphery, core*, Utrecht.

Uken, Marlies, 2009: *Grüne Technik. Deutschlands letzte Boom-Branche.*, Die Zeit 07.05.2009, <http://www.zeit.de/online/2009/20/Umwelttechnologie> (01.06.2010).

Wallerstein, Immanuel, 1976: *Semi-Peripheral Countries and the Contemporary World Crisis*, in: *Theory and Society* 4/3, S. 461 – 483.

Wallerstein, Immanuel, 1979: *The Capitalist World-Economy*, Cambridge.

Wallerstein, Immanuel, 2004: *World-Systems Analysis. An Introduction*, Durham & London.

Welsch, Heinz, 1984: *Wohlfahrtstheorie und Wirtschaftspolitik natürlicher Ressourcen: ökonomische Grundlagen zukunftsorientierter Ressourcenpolitik*, Frankfurt a.M.

Yu, Xiao, 2011: *China to Start Stockpiling Rare Earths*, Caijing Says., Bloomberg 25.01.2011, <http://www.bloomberg.com/news/2011-01-25/china-to-start-stockpiling-rare-earths-caijing-says-update-1-.html> (04.06.2011).

////////////////////////////////////
Hannah König

LIVES SAVED IN BOSNIEN-HERZEGOWINA

War die humanitäre Intervention des Westens erfolgreich?

Hannah König

B.A. European Studies,
Universität Passau
5. Fachsemester,
hannah.koenig@gmx.de

Abstract

In den vergangenen 20 Jahren hat sich die humanitäre Intervention immer mehr als Instrument des Westens durchgesetzt, um gegen Menschenrechtsverletzungen in der ganzen Welt vorzugehen. Umstritten bleibt dabei jedoch ihr Erfolg. Selbst Jahre später stehen die meisten Interventionen weiterhin in der Kritik. Aber wie definiert sich Erfolg? Wann ist eine humanitäre Intervention erfolgreich? Die vorliegende Arbeit versucht dieser Problematik anhand eines Beispiels auf den Grund zu gehen und fragt: War die humanitäre Intervention des Westens in Bosnien-Herzegowina erfolgreich?

Als Grundlage für die Beantwortung der Forschungsfrage wird der lives-saved-Ansatz von Taylor B. Seybolt herangezogen. Dieser misst den Erfolg einer humanitären Intervention an der Zahl der durch sie geretteten Leben. Unter Berücksichtigung dieser These ist die humanitäre Intervention in Bosnien-Herzegowina insgesamt als Erfolg zu werten. Ohne das Eingreifen des Westens hätte der Konflikt eine noch bedeutend höhere Todesziffer mit sich gebracht. Dennoch wäre eine entschlossene militärische Intervention zur Beendigung des Krieges hilfreicher gewesen und hätte so den Tod zahlreicher Opfer verhindern können. Diese Erkenntnis wird auch für den Erfolg künftiger humanitärer Interventionen entscheidend sein.

LIVES SAVED IN BOSNIEN-HERZEGOWINA

Einleitung

In den vergangenen 20 Jahren hat sich die politische Sicherheitslage weltweit von Grund auf verändert. Statt eines großen Krieges zwischen zwei kompetitiven ideologischen Lagern hat die Zahl der kleineren kriegerischen Auseinandersetzungen seit 1990 stetig zugenommen (Dischl 2002: 7). Fast alle dieser neuen Konflikte sind innerstaatlich, nicht mehr zwischenstaatlich, und häufig mit einem hohen Gewalt- und Eskalationspotential verbunden (Biermann 2002: 21). Die Reaktionen der Außen- und Sicherheitspolitik westlicher Demokratien auf die neue Situation sind seit dem Ende des Kalten Krieges zunehmend von dem Versuch geprägt, die Achtung und Durchsetzung der Menschenrechte zu gewährleisten. Dies geschah in vielen Fällen durch humanitäre Interventionen (Dischl 2002: 7).

Auch im Jahr 2011 steht der Westen wieder vor der Frage, ob und in welcher Weise er auf innerstaatliche Konflikte reagieren will. Die Unruhen in der arabischen Welt haben in Libyen einen neuen Höhepunkt gefunden. Einige Staaten, darunter Frankreich und Großbritannien, sind vorangeschritten, um eine schnelle Lösung zu finden. Deutschland dagegen tritt bislang eher zurückhaltend auf. Die Enthaltung des deutschen Außenministers im Sicherheitsrat zur Errichtung einer Flugverbotszone sorgte für Verwirrung, Kritik, mancherorts sogar für Empörung. Momentan wird die Intervention des Westens in Libyen in der öffentlichen Wahrnehmung positiv aufgenommen. Doch die Stimmung kann schnell kippen. Umso mehr sind die eingreifenden Staaten auf einen Erfolg angewiesen. Aber was genau bedeutet Erfolg? Wann ist eine Intervention erfolgreich, wann ist sie fehlgeschlagen? Um in Libyen aber auch in künftigen innerstaatlichen Konflikten die richtige Vorgehensweise festzulegen, sollten die internationalen Akteure diese Fragen beantworten können.

Eine Möglichkeit, Lehren für die Zukunft der humanitären Intervention zu ziehen, ist die Betrachtung und Analyse vergangener Interventionen. Besonders geeignet scheinen hierfür die Kriege im zerfallenden Jugoslawien Anfang der 1990er Jahre, die paradigmatischen Charakter für die neue Konfliktstruktur hatten (Biermann 2002: 21). Der Bosnien-Konflikt galt damals als Testfall für die Entwicklung von Mechanismen und Strukturen des Krisenmanagements in Euro-

pa (Koslowski 1995: 9). Heute gilt er vor allem als Beispiel für eine gescheiterte Intervention, als Symbol für das Versagen von UN und NATO (Hinsch/Janssen 2006: 25). Die Lehren aus dem Fall Bosnien können also auch für künftige Interventionen aufschlussreich sein.

Die vorliegende Arbeit geht daher folgender Forschungsfrage nach: War die humanitäre Intervention des Westens in Bosnien-Herzegowina erfolgreich? Hierfür sollen zunächst die theoretischen Grundlagen der Fragestellung beleuchtet werden. Nach einem kurzen Forschungsüberblick sowie einer Definition des Begriffs der humanitären Intervention muss insbesondere geklärt werden, wodurch sich eine erfolgreiche Intervention auszeichnet und wie sich Erfolg messen lässt. Der lives saved-Ansatz nach Taylor B. Seybolt wird als theoretische Grundlage für die Beantwortung dieser Fragen herangezogen. Im Hauptteil soll Seybolts Theorie schließlich auf den konkreten Fall der Intervention in Bosnien-Herzegowina angewendet werden. Die Auswertung der Ergebnisse erfolgt zuletzt im Fazit der Arbeit.

Forschungsstand

Der Krieg in Bosnien-Herzegowina wurde in vielen Arbeiten ausführlich untersucht. Noch während der akuten Phase des Konfliktes erschienen erste Analysen, die sich zunächst mit den historischen Hintergründen und den ethnischen Besonderheiten Jugoslawiens auseinandersetzten und die Ursachen und Voraussetzungen des Konfliktes empirisch darzustellen versuchten.¹ Besonderes Augenmerk wurde dabei auch auf das Festhalten der begangenen Gräueltaten und Menschenrechtsverletzungen

¹ Siehe u.a.: Magaš, Branka, 1993: *The destruction of Yugoslavia - Tracking the Break-up 1980-92*, London; Gutman, Roy, 1993 - *A witness to genocide*, New York; Denitch, Bogdan Denis, 1994: *Ethnic nationalism - The tragic death of Yugoslavia*, Minneapolis; Kaplan, Robert D., 1994: *Die Geister des Balkan - Eine Reise durch die Geschichte und Politik eines Krisengebiets*, Düsseldorf; Stefanov, Nenad, 1994: *Bosnien und Europa - Die Ethnisierung der Gesellschaft*, Frankfurt am Main; Woodward, Susan L., 1995: *Balkan tragedy - Chaos and dissolution after the Cold War*, Washington.

² Siehe u.a.: Cigar, Norman, 1995: *Genocide in Bosnia - The policy of „ethnic cleansing“*, College Station; Honig, Jan Willem / Both, Norbert, 1996: *Srebrenica - Record of a war crime*, London; Rohde, David, 1997: *A safe area - Srebrenica, Europe's worst massacre since the Second World War*, London; Suljagić, Emir, 2009: *Srebrenica - Notizen aus der Hölle*, Wien.

gelegt, insbesondere im Fall des Massakers von Srebrenica.² Ebenso wurden die Rolle und das Eingreifen des Westens vielfach thematisiert, sowohl in Bezug auf einzelne Staaten als auch auf Organisationen wie NATO oder UNO.³ Seit der Unterzeichnung des Dayton Abkommens konzentriert sich die Forschung vermehrt auf die langfristigen Folgen und Chancen des Konfliktmanagements, beispielsweise auf die Fortschritte des Demokratisierungsprozesses.⁴ Auch die Frage nach dem Erfolg der Intervention in Bosnien wurde vielfach zu beantworten versucht. Zumeist wurden jedoch eher der Aspekt des Versagens und die Fehler des Westens untersucht. In den meisten Fällen konzentriert sich die Konfliktmanagement-Forschung auf langfristigen Erfolg, nicht auf den Erfolg der einzelnen militärischen Aktionen. Für Roland Paris ist Erfolg gekennzeichnet durch einen stabilen und anhaltenden Frieden, gestützt durch eine marktwirtschaftliche Demokratie. Betts Fetherston und Robert Johansen legen noch breitere Kriterien an: Weltfrieden, Gerechtigkeit und die Verringerung menschlichen Leids sind für sie ausschlaggebend (Howard 2009: 6).

Doch die Wissenschaft steht nicht nur in der Verantwortung, langfristige Demokratisierungsprozesse zu untersuchen. Selbst 20 Jahre nach den Konflikten auf dem Balkan ist die Verunsicherung in Bezug auf den richtigen Einsatz von Interventionsmaßnahmen noch immer groß. Gerade deshalb ist die Forschung auch weiterhin dazu verpflichtet, auf der Basis der Erfahrungen der Vergangenheit detaillierte Handlungsempfehlungen für die Zukunft auszusprechen.

Auch in der vorliegenden Arbeit sollen daher die konkreten militärischen Aktionen des Westens in Bosnien näher beleuchtet und auf ihren Erfolg untersucht werden. Ein geeignetes Modell hierfür bietet der lives saved-Ansatz von Taylor B. Seybolt, der nachfolgend näher erläutert wird. Zunächst soll jedoch der Begriff der humanitären Intervention genauer definiert werden.

Definition humanitäre Intervention

Die Idee der humanitären Intervention ist nicht neu. Sie kann bis ins 16. Jahrhundert zurückverfolgt werden. Wichtige Veröffentlichungen dazu stammen von Vitoria (1532), Gentili (1598) und Grotius (1625) (Dischl 2002: 8). In der völkerrechtlichen Entwicklung seit 1945 versteht man

unter einer humanitären Intervention „die zwischenstaatliche Anwendung von Gewalt zur Gewährleistung beziehungsweise Wiederherstellung der Menschenrechte in einem souveränen Staat“ (Dischl 2002: 9). Eine umfassende Definition des Begriffs im modernen Sinn findet sich beispielsweise bei Herfried Münkler und Karsten Malowitz:

„Eine humanitäre Intervention ist eine militärische Maßnahme, die von einem Staat oder einer Gruppe von Staaten mit oder ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates der UN auf dem Territorium eines anderen Staates ohne dessen Ersuchen durchgeführt wird, um Menschen beliebiger Staatsangehörigkeit vor massenhaften und gravierenden Menschenrechtsverletzungen oder den Auswirkungen herbeigeführter oder geduldeten Notlagen zu schützen.“ (Münkler/Malowitz 2008: 8)

Bernhard Zangl unterscheidet darüber hinaus zwischen verschiedenen Interventionsformen mit jeweils unterschiedlichem Grad des Gewalteinsetzes. Dazu zählen Hilfslieferungen, Embargomaßnahmen, Flugverbotszonen, die Errichtung von Sicherheitszonen, Luftschläge, Besetzungen und Invasionen (Zangl 2002: 108 f.).

Moralisch gerechtfertigt werden humanitäre Interventionen zumeist als ultima ratio, „um durch Gewalt verursachten existentiellen Bedrohungen weiter Bevölkerungsteile des betreffenden Staates zu begegnen“ (Zangl 2002: 109). Die Gewaltanwendung kann demnach nur dann legitim sein, wenn damit massive Menschenrechtsverletzungen, Vertreibung, Bürgerkrieg

³Siehe u.a.: Koslowski, Gerd, 1995: *Die Nato und der Krieg in Bosnien-Herzegowina, Vierow bei Greifswald*; Giersch, Carsten, 1998: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995 - Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO, Baden-Baden*; Biermann, Rafael (Hrsg.), 2002: *Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan - Erfahrungen und Lehren aus dem Einsatz, Baden-Baden*; Reiter, Erich, 2005: *Bosnien und Herzegowina - Europas Balkanpolitik auf dem Prüfstand, Baden-Baden*.

⁴Siehe u.a.: Petritsch, Wolfgang, 2000: *Bosnien und Herzegowina - Fünf Jahre nach Dayton - Hat der Friede eine Chance?*, Klagenfurt; Grimm, Sonja, 2010: *Erzwungene Demokratie - Politische Neuordnung nach militärischer Intervention unter externer Aufsicht, Baden-Baden*; Starčević-Srkalović, Lejla, 2010: *The democratization process in post-Dayton Bosnia and Herzegovina and the role of the European Union, Baden-Baden*; Toth, René, 2011: *Zwischen Konflikt und Kooperation - Fünfzehn Jahre Friedenskonsolidierung in Bosnien und Herzegowina, Wiesbaden*.

LIVES SAVED IN BOSNIEN-HERZEGOWINA

oder Völkermord bekämpft werden (Zangl 2002: 110). Aber auch die Erfolgsaussichten eines Gewalteinsatzes können laut Zangl als moralisches Argument für oder gegen eine humanitäre Intervention angeführt werden.

„Denn durch die mit der Intervention verbundene Gewaltanwendung muss garantiert werden können, dass die Gewaltverhältnisse, die jegliche Selbstbestimmung in dem betreffenden Staat ausschließen, erfolgreich gebrochen werden.“ (Zangl 2002: 113)

Wie der Erfolg einer militärischen Intervention definiert werden kann, sollen die folgenden Ausführungen zeigen.

Der lives saved-Ansatz nach Taylor B. Seybolt

Nach Taylor B. Seybolt lässt sich der Erfolg einer Intervention an der Zahl der durch sie geretteten Leben messen:

„A humanitarian military intervention can be considered a success when it saves lives. To be more specific, if in a humanitarian crisis some people would have died without assistance, but did not die because of the actions of military personnel, the intervention succeeded.“ (Seybolt 2007: 30)

Im Folgenden nennt Seybolt mehrere Gründe, die für den von ihm gewählten Ansatz sprechen (Seybolt 2007: 31). Zum einen sei lives saved ein vergleichsweise unstrittiges Kriterium für Erfolg und der kleinste gemeinsame Nenner in der konfusen Debatte um die Effektivität humanitärer Interventionen. Ein weiterer Vorteil sei die Quantifizierbarkeit der Zahl der geretteten Leben: „Quantitative measures, while open to dispute, have the advantage of being relatively objective and can be used to compare outcomes with rhetorical claims“ (Seybolt 2007: 31). Als dritten Punkt führt Seybolt die Vorteile einer impact evaluation an. In den meisten Fällen verfolgen die Akteure einer Intervention in ihren Untersuchungen eine process evaluation: Verteidigungsministerien legen ihren Fokus auf die Zahl der eingesetzten Truppen, auf ihre Ausstattung und Sicherheit; NGOs auf die Menge der von ihnen zur Verfügung gestellten Hilfsgüter und die Anzahl der Men-

schen, an welche jene geliefert werden (Seybolt 2007: 31). Seybolt kritisiert jedoch:

„None of this reveals anything about the basic question that should underlie any serious discussion of humanitarian intervention. Have past interventions been good for the population? Did the people who were helped need the help as much as their compatriots in the neighbouring province? Was the type of assistance delivered appropriate to the need? Were the efforts of NGOs, UN agencies and military units misdirected or redundant? Did humanitarian assistance save lives?“ (Seybolt 2007: 31)

Im Gegensatz zu einem politischen Standard für Erfolg strebt lives saved nicht das Erreichen eines stabilen Friedens an (Seybolt 2007: 271). Seybolt betont: „Humanitarian intervention does not offer a long-term solution to violent conflict“ (Seybolt 2007: 276). Stattdessen werden nur die Symptome der Gewalt behandelt. Der lives saved-Ansatz erweist sich daher als ideales Mittel zur Bewertung einer humanitären Intervention „in the short term“ (Seybolt 2007: 31).

Seybolt nennt vier Schritte, mit deren Hilfe der Einfluss einer Intervention auf die Zahl der geretteten Leben bestimmt werden kann (Seybolt 2007: 34 ff.). Zunächst muss die Todesursache der Bevölkerung vor der Intervention identifiziert werden. Starben die Menschen aufgrund von Gewalt, an Krankheiten oder an Hunger? Erst dann ist es möglich, „to investigate whether military intervention addressed those causes“ (Seybolt 2007: 34). Als zweiter Schritt muss die Sterberate vor und nach beziehungsweise während der Intervention untersucht werden, um herauszufinden, ob sich die Zahl der Opfer verändert hat. Als dritten Schritt nennt Seybolt die Untersuchung der kausalen Rolle der Intervention. Wenn es eine Korrelation von Intervention und Veränderungen der Sterblichkeit gab, muss die Frage beantwortet werden, ob die Intervention diese Veränderungen tatsächlich verursacht hat. Voraussetzung dafür ist es zu wissen, welche Maßnahmen nötig waren, um Menschen vor dem Tod zu schützen, und ob diese Maßnahmen ergriffen wurden. Zuletzt muss bestimmt werden, ob mehr, weniger oder genauso viele Menschen gestorben wären, wenn keine Intervention stattgefunden hätte.

Seybolts Typologie humanitärer Intervention

Um die richtige, das heißt erfolgreiche Vorgehensweise bei einer Intervention zu wählen, ist laut Seybolt strategisches Denken erforderlich (Seybolt 2007: 38). Denn Erfolg „is essentially a question of strategy“ (Seybolt 2007: 269). Dabei definiert sich Strategie als der Prozess, ein Ziel auszuwählen sowie die passenden Mittel um es zu erreichen (Seybolt 2007: 269). Diesen Prozess versucht Seybolt in seiner typology of humanitarian intervention sichtbar zu machen: „A typology identifies the range of circumstances across which a strategy can be applied and it highlights the distinct demands each circumstance places on the intervening forces“ (Seybolt 2007: 38). Die erste Variable der Typologie ist die Ursache für menschliches Leid: Die Intervenierenden müssen sich entscheiden, ob sie gegen privation, das heißt die Entbehrung essentieller Dinge wie Nahrung, Wasser, Obdach und medizinische Versorgung oder gegen violence vorgehen wollen. Als zweite Variable müssen sie festlegen, ob sich ihre Maßnahmen auf die Opfer oder auf die Täter von Gewalt konzentrieren sollen. Aus diesen beiden Variablen ergeben sich vier Arten humanitärer Intervention:

		Political considerations	
		Focus on victims	Focus on perpetrators
Humanitarian considerations	Address privation	(a) Objective: assist aid delivery Strategy: avoidance of conflict	(b) Objective: protect aid operations Strategies: deterrence, defence
	Address violence	(c) Objective: save the victims Strategies: deterrence, defence, compellence	(d) Objective: defeat the perpetrator Strategies: compellence, offence

Abbildung 1: Vier Arten humanitärer Intervention
(Quelle: Seybolt 2007: 40)

- (a) Unterstützung von Hilfslieferungen (assist aid delivery)
- (b) Schutz von Hilfsoperationen (protect aid operations)
- (c) Rettung der Opfer (save the victims)
- (d) Bekämpfung der Täter (defeat the perpetrators)

Diesen wiederum ordnet Seybolt fünf verschiedene militärische Strategien zu:

Avoidance „is characterized by a conscious effort not to engage an adversary in hostile confrontation“ (Seybolt 2007: 40);

Deterrence „is the threat to use force as a punishment if an opponent takes a specified action“ (Seybolt 2007: 41);

Defence „is the use of force to protect something or someone from action that an opponent is taking. Defence is necessary when deterrence fails or is never attempted. It may also be necessary to reinforce the credibility of a deterrent threat by demonstrating a willingness and ability to resist when an opponent takes a probing action to test the deterrent threat“ (Seybolt 2007: 41);

Compellence „is the use or threat of force to induce an opponent to take a specified action, with the use or threat being withheld once the action is taken. Compellence is more difficult to achieve than deterrence because it requires the intervener to take the initiative and apply pressure until the other party acts, not if the other acts“ (Seybolt 2007: 42);

Offence „is the use of force to defeat an opponent or occupy a place“ (Seybolt 2007: 43).

Nur wenn die richtige militärische Strategie angewandt wird, kann die humanitäre Intervention erfolgreich umgesetzt werden.

Aus der Typologie entwickelt Seybolt seine These, dass „an intervention is most likely to save lives, when it: (a) addresses the cause of suffering [...]; (b) focuses on the appropriate actor [...]; and (c) uses the strategies demanded by the type of intervention being pursued“ (Seybolt 2007: 43).

Erfüllt eine humanitäre Maßnahme diese drei Kriterien, so ist sie nach Seybolts Theorie erfolgreich.

Kritik an Seybolts Theorie

Wenngleich der lives saved-Ansatz ein nahe liegender Standard für Erfolg zu sein scheint, erkennt bereits Seybolt selbst die Schwächen des Konzepts. So lässt sich beispielsweise die Behauptung, die Zahl der geretteten Leben sei quantifizierbar und damit objektivierbar, nur schwer belegen. Tatsächlich gibt es gerade in Konfliktregionen wie Bosnien kaum zuverlässiges Datenmaterial zu Einwohnerzahlen und folglich auch nicht zu Flüchtlings- oder Todesraten. Darüber

LIVES SAVED IN BOSNIEN-HERZEGOWINA

hinaus haben viele der beteiligten Akteure Gründe, die Zahlen zu ihrem Vorteil zu manipulieren. Ob eine Intervention als erfolgreich einzustufen ist oder nicht, hängt nach Seybolts Theorie also vor allem davon ab, welchen Daten man gewillt ist Glauben zu schenken (Seybolt 2007: 33). Die vorliegende Arbeit verwendet den Ausgangspunkt Seybolts – die Zahl der geretteten Leben – daher nur als Grundlage, konzentriert sich in der folgenden Analyse aber insbesondere auf die daraus entwickelte Typologie humanitärer Intervention und die Umsetzung der darin enthaltenen Handlungsempfehlungen durch den Westen. Auch bei Seybolts eigener Analyse sollen die genannten Zahlen aufgrund der fragwürdigen Verlässlichkeit „not support detailed arguments about specific events. They do, however, taken together, support general observations about the efficacy of saving lives with military force“ (Seybolt 2007: 38).

Das Argument der Quantifizierbarkeit lässt sich aber noch auf einer anderen Ebene angreifen. Seybolts Theorie setzt voraus, dass man ein menschliches Leben gegen ein anderes aufwiegen kann, dass also zehn Tote auf der einen Seite weniger schwerwiegend sind als 20 Tote auf der anderen Seite. Diese Form der Quantifizierung entspricht jedoch nicht dem deutschen Moralverständnis und ist nach dem Grundgesetz ausgeschlossen (Bundesverfassungsgericht 2006).

Ein weiterer Kritikpunkt an Seybolts Theorie ist der „the dog that didn't bark“-Ansatz. Sein Ziel ist es, „to set up a thought experiment (since laboratory experiments are unavailable) to work out what might have happened had certain conditions been different“ (Seybolt 2007: 32). Es soll also ein Ereignis analysiert werden, das in Wirklichkeit nie stattgefunden hat. Auch die Frage, ob mehr Menschen gestorben wären, wenn keine humanitäre Intervention stattgefunden hätte, wird durch die Analyse eines solchen Non-Events beantwortet. Diese Art der kontrafaktischen Argumentation ist jedoch umstritten (Seybolt 2007: 38).

Betrachtet man das breite Feld der Konfliktforschung, so ist wohl auch die Fokussierung Seybolts auf die akute Intervention und das Ausblenden der folgenden Friedenskonsolidierung zu kritisieren. Konfliktbewältigung wird häufig als Prozess verstanden, in dem „Konfliktprävention, akute Krisenreaktion und Konfliktnachsorge [...] sich gegenseitig bedingende Teile eines Ganzen“ (Biermann 2002: 10) sind. Ob eine Intervention einen Konflikt tatsächlich befrieden konnte, zeigt

sich oft erst Jahre später. Eine kurzfristig erfolgreiche Intervention kann sich auf lange Sicht durchaus als Misserfolg entpuppen. Wenngleich sich Seybolts Theorie also als ungeeignet für die Untersuchung einer dauerhaften Befriedung eines Konfliktes erweist, so erfüllt sie doch die Anforderungen der vorliegenden Arbeit, die sich mit den konkreten Maßnahmen des Westens und deren unmittelbarem Erfolg für die betroffene Bevölkerung auseinandersetzt.

Assist Aid Delivery: Die Luftbrücke von Sarajevo

Die häufigste Form der militärischen Intervention in humanitären Notsituationen ist die Unterstützung von Hilfsorganisationen bei der Auslieferung von Hilfsgütern (Seybolt 2007: 96). Auch in Bosnien wurde diese Strategie genutzt. Bereits im Frühjahr 1992 kam zu den Gewaltakten der ethnischen Säuberungen, den Vertreibungen und Vergewaltigungen eine humanitäre Krise hinzu: Durch die Belagerungstaktik der serbischen Truppen wurden insbesondere in Sarajevo weite Teile der Bevölkerung von Strom, Wasser, Lebensmitteln und medizinischer Versorgung abgeschnitten (Grimm 2010: 184). Dieser Entzug der lebensnotwendigen Grundversorgung wurde von den bosnischen Serben bewusst als Strategie genutzt, um die ethnischen Säuberungen voranzutreiben (MacQueen 2007: 165). Da die Zufahrtswege nach Sarajevo extrem unsicher waren, reagierte der Westen auf die dramatische Situation im Juli 1992 mit der Errichtung einer Luftbrücke (UNHCR 1998: 4). Mehr als 20 Staaten beteiligten sich an der Operation. Die Koordination übernahm der UNHCR in enger Zusammenarbeit mit der UNPROFOR, die unter anderem die Sicherheit am Flughafen gewährleisten sollte (Cutts 1999: 18). Bis Mitte März 1995 wurden über 12.000 Einsätze geflogen und mehr als 150.000 Tonnen Hilfsgüter transportiert, darunter 136.000 Tonnen Lebensmittel und 14.500 Tonnen medizinische Hilfsgüter, Decken, Zelte und Wasserrohre (Hofmann/Strauch 1995). Die 440.000 Bewohner der Stadt waren vollständig auf die humanitäre Hilfe angewiesen. Zeitweise wurden über 85 Prozent aller Hilfsgüter über die Luftbrücke transportiert (Just 1998: 71). Darüber hinaus wurde die Luftbrücke außerdem für die medizinische Evakuierung von mehr als 1.100 Opfern des Krieges genutzt (Cutts 1999: 18). Eine totale humanitäre

Katastrophe, die spätestens bei Einbruch des Winters gedroht hätte, konnte so verhindert werden (Giersch 1998: 140).

Trotz des Schutzes durch die UNPROFOR hatte die Luftbrücke jedoch mit massiven Sicherheitsproblemen zu kämpfen. Immer wieder wurden Flugzeuge von bosnischen Serben beschossen. Mehr als 270 schwere Zwischenfälle wurden in den Jahren 1992 bis 1995 verzeichnet. Als Folge wurde die Luftbrücke immer wieder vorübergehend außer Kraft gesetzt und erst nach einer schriftlichen Sicherheitsgarantie der kriegführenden Parteien wieder in Betrieb genommen. 1995 kam es sogar zu einer Aussetzung für mehr als fünf Monate (Cutts 1999: 19).

Da UNHCR und UNPROFOR die Strategie der avoidance of conflict nutzten, waren sie stets auf Absprachen mit der serbischen Seite angewiesen. So operierten sie beispielsweise unter der Bedingung, Hilfsgüter sowohl an die Bevölkerung Sarajevos als auch an die Bevölkerung der umliegenden, serbisch kontrollierten Gebiete zu liefern. 23 Prozent aller transportierten Lebensmittel gingen aufgrund dieser Vereinbarung an die serbische Seite. Darüber hinaus stimmte der UNHCR serbischen Kontrollen der gelieferten Hilfsgüter zu. Dies führte immer wieder dazu, dass serbische Kontrolleure am Flughafen die Einfuhr der Güter verweigerten oder sogar das Ausladen der Flugzeuge verhinderten. Hunderte Tonnen Lebensmittel verrotteten so in den Hallen des Flughafens und verursachten bei den beteiligten Staaten enorme Kosten (Cutts 1999: 19f.).

Durch die konsequente Umsetzung der avoidance-Strategie konnten einerseits viele Zivilisten vor dem Hungertod bewahrt werden. UNHCR und UNPROFOR hatten entschieden, „that it was better to have the airlift operating on terms laid down by the Bosnian Serb authorities, than not at all“ (Cutts 1999: 21). Andererseits bestärkte die Strategie die bosnischen Serben und verschaffte ihnen enormen Einfluss auf die internationale Gemeinschaft. Auf diese Weise konnten sie die gesamte Operation des UNHCR sabotieren und manipulieren. Nicht nur die Lieferung der ankommenden Güter wurde von ihnen kontrolliert; sie verhinderten auch in vielen Fällen die Evakuierung von Schwerverletzten und verursachten so deren Tod (Cutts 1999: 21). Zwar erkannte der Westen den Mangel an Nahrung, Wasser, Obdach und medizinische Versorgung als eine der Ursachen des Leids der Bevölkerung und versuchte

dagegen vorzugehen. Doch schnell zeigte sich, dass der Fokus auf die Opfer zur Bekämpfung der Probleme nicht ausreichte.

Protect Aid Operations: UN-Schutz für Hilfskonvois

Neben der Versorgung der Bevölkerung über die Luftbrücke und air drops wurden während der gesamten Dauer des Konflikts auch über den Landweg Hilfsgüter transportiert. Hier gestalteten sich die Verhandlungen mit der serbischen Seite zur Konfliktvermeidung noch weitaus schwieriger. Häufig konnten Konvois nur gegen die Entrichtung von Abgaben passieren (Giersch 1998: 241), wurden durch Warlords oder reguläre Truppen aufgehalten oder gar geplündert (Just 1998: 73).

Da die Hilfskonvois die belagerten Ziele nicht gefahrlos erreichen konnten, wurde die UNPROFOR bereits 1992 damit beauftragt, „Maßnahmen zur Unterstützung von Soforthilfeinsätzen in Sarajewo und anderen Teilen von Bosnien-Herzegowina durchzuführen; die Staaten wurden aufgefordert, auf nationaler Ebene oder über regionale Organisationen dafür zu sorgen, daß die ungehinderte Auslieferung humanitärer Hilfsgüter ermöglicht wird“ (Schneider 1996: 17). Begleitschutz sollte jeweils vom UNHCR als der vor Ort führenden humanitären Hilfsorganisation angefordert werden (Giersch 1998: 237).

Der Westen hatte erkannt, dass die avoidance-Strategie nicht mehr ausreichte, um die Hilfslieferungen sicher an ihr Bestimmungsziel zu transportieren. Dies bestätigte sich noch einmal 1993, als selbst nach einer gemeinsamen Vereinbarung der Konfliktparteien über die Öffnung der Hauptversorgungsrouten nur die Hälfte der Hilfslieferungen an ihr Ziel gelangte (Giersch 1998: 241). Die Hilfsoperationen bedurften also dringend eines militärischen Schutzes, der Fokus der Intervenierenden musste sich von den Opfern auf die Täter verlagern. Tatsächlich wurde diese Strategie mit der Resolution 770 angestrebt, doch in den folgenden Jahren zeigte sich immer wieder die Ineffizienz der militärischen Umsetzung (Baumgartner 1997: 148).

In Bihac wurden 1993 insgesamt 131 Hilfskonvois an der Weiterfahrt gehindert und mussten wieder umkehren (Just 1998: 79). Nur zwölf von ihnen erreichten die bosnische Enklave (Baumgartner 1997: 149). Die Versorgungslage der

LIVES SAVED IN BOSNIEN-HERZEGOWINA

300.000 in Bihac eingekesselten Menschen war katastrophal. Im Jahr 1994 betrug die geleistete Hilfe monatlich lediglich ein Kilogramm an Lebensmitteln pro Kopf der Bevölkerung (Just 1998: 79). Ende Oktober 1993 wurden ein dänischer Fahrer eines UNO-Hilfskonvois erschossen und ein weiterer Däne verletzt. Noch am selben Tag wurden südlich von Novi Travnik neun niederländische UNPROFOR-Soldaten sowie zwei weitere Fahrer und fünf Begleiter eines Hilfskonvois verletzt. Daraufhin wurden sämtliche Hilfskonvois der UN für fünf Wochen eingestellt. Den ganzen Winter über war es nicht möglich, den Rückstand bei den Lebensmittellieferungen auszugleichen. Im Dezember gelangten nur 20 Prozent der von UNHCR berechneten Mindestmenge an Hilfsgütern nach Bosnien, nach Tuzla nur 15 Prozent, Maglaj war gänzlich abgeschnitten. In einigen Enklaven entwickelte sich die Versorgungslage so dramatisch, dass die Menschen ihr Auto gegen ein paar Kilo Mehl eintauschten (Just 1998: 76f.).

Ogleich die UNPROFOR viel zur Sicherheit und zur logistischen Unterstützung der humanitären Akteure beitrug, konnte der Zugang zu den belagerten Enklaven kaum verbessert werden. Und selbst für das humanitäre Personal wirkte sich die Anwesenheit der UNPROFOR immer häufiger negativ aus. Nach mehreren NATO-Luftschlägen gegen die Truppen der bosnischen Serben standen diese der UNPROFOR zunehmend feindselig gegenüber (Cutts 1999: 9). In vielen Fällen beklagten sich Mitarbeiter des UNHCR darüber, dass „the presence of UNPROFOR escorts had the effect of drawing fire onto them, and that they would be safer with no military escort“ (Cutts 1999: 9).

Mit Sicherheit konnten durch die humanitären Transporte von Hilfsgütern, die an 4,25 Millionen Menschen verteilt wurden, zehntausende Zivilisten im Kriegsgebiet vor dem Tod durch Krankheiten, Seuchen, Hunger oder Erfrieren gerettet werden (Baumgartner 1997: 148). Doch die inkonsequente Umsetzung der deterrence- und der defence-Strategie entschärfte den Konflikt nicht, sondern trug sogar zu seiner Verlängerung bei, weil auch die serbischen Aggressoren mit Hilfsgütern versorgt wurden (UNHCR 1998: 22). Nach der Verwässerung der Resolution 770 durch die Truppen stellenden Staaten schreckten die Blauhelme vor der Anwendung von Gewalt zurück und setzten stattdessen darauf, die Genehmigung von humanitären Transporten weiterhin durch Ver-

handlungen zu erreichen - mit mäßigem Erfolg. Für eine effiziente Umsetzung der Strategie fehlte den Intervenierenden der Wille, Blockaden von Hilfslieferungen notfalls unter Einsatz militärischer Mittel zu überwinden sowie die Bereitschaft zur schnellen Bereitstellung von Luftunterstützung bei militärischen Zusammenstößen und zur Androhung von Vergeltung für den Fall, dass Blauhelme bei der Ausführung ihres Auftrages Opfer gewaltsamen Widerstands würden (Giersch 1998: 239). Durch diese Inkonsequenz und Zurückhaltung machte sich der Westen zunehmend unglaubwürdig. Dies rächte sich auch bei seiner nächsten humanitären Operation.

Save the Victims: Das Konzept der safe areas

Nachdem im März 1993 die Gefechte im Osten Bosniens stark zunahmen und sich die humanitäre Situation dort stetig verschlechterte, erklärte der UN-Sicherheitsrat die Stadt Srebrenica und ihre Umgebung am 16. April 1993 zu einer Schutzzone unter Aufsicht der UNPROFOR. Die Resolution 819 forderte den Abzug aller schweren Waffen aus der Region, die Beendigung der Kämpfe und die freie Versorgung der Bevölkerung mit humanitären Hilfsgütern. Am 6. Mai wurden in der Resolution 824 auch die Städte Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde und Bihac zu safe areas erklärt (Koslowski 1995: 35). Die Schutzzonen dienten dem humanitären Zweck, die Verteilung der Hilfsgüter zumindest punktuell zu gewährleisten und damit gleichzeitig weiteren Flüchtlingsströmen vorzubeugen. Vor allem aber sollten die Betroffenen auf diese Weise vor den Angriffen der bosnisch-serbischen Kämpfer geschützt werden (Simon 2005: 23). Damit hatte sich der Westen dafür entschieden, nicht mehr nur gegen das Problem der Nahrungsmittelknappheit vorzugehen, sondern auch aktiv die Gewalt in Bosnien zu bekämpfen.

In der Resolution 836 erweiterte der UN-Sicherheitsrat das bis dahin auf den Schutz der humanitären Hilfe beschränkte UNPROFOR-Mandat auch auf die Abschreckung von Angriffen auf die Schutzzonen, die Beobachtung des Waffenstillstandes, auf die Forderung nach dem Abzug der bosnisch-serbischen Einheiten sowie auf die Einnahme von Schlüsselpositionen in den safe areas. Zu diesem Zweck ermächtigte der Rat die UNPROFOR, ihr Selbstverteidigungsrecht

//////////
auch gegen Angriffe auf die Schutzzonen oder bei Behinderung der Bewegungsfreiheit der UNPROFOR sowie humanitärer Konvois auszuüben, und er autorisierte die Mitgliedstaaten, alle notwendigen Maßnahmen zur Unterstützung der Mandatsausführung der UNPROFOR zu unternehmen (Simon 2005: 24f.). Doch obwohl die Zivilbevölkerung in den Schutzzonen unter internationaler Protektion stand, dauerten die Menschenrechtsverletzungen weiter an (Schmitt 2005: 404), denn schon bald kristallisierte sich eine stark restriktive Auslegung des neuen Mandats heraus (Giersch 1998: 246).

Im März 1994 erwies sich zum ersten Mal die Schwäche der UN-Schutzzonen: Gorazde, das zwar zur safe area erklärt worden war, aber von nur vier UN-Militärbeobachtern abgesichert wurde, geriet unter Beschuss durch die serbische Artillerie. Als die bosnisch-muslimischen Verteidiger der Stadt UN-General Michael Rose um Luftunterstützung baten, wurden sie jedoch abgewiesen. Erst fünf Tage später beschossen amerikanische und britische Kampfflugzeuge serbische Stellungen bei Gorazde. Nur aufgrund von massiven Drohungen der NATO konnten die bosnisch-serbischen Angreifer schließlich dazu bewegt werden, die Schutzzone wieder zu respektieren (Hinsch/Janssen 2006: 139). Doch das Drohpotenzial des Westens und damit die Erfolgchancen der deterrence-Strategie reduzierten sich durch diese verzögerte Reaktion zunehmend. Das Vorgehen der NATO, lediglich Drohungen auszusprechen, ohne entsprechende Abschreckungsmaßnahmen einzuleiten, veranlasste die Kriegsparteien dazu, an der Verwirklichung ihrer Ziele festzuhalten und diese gewaltsam umzusetzen (Schmitt 2005: 408).

Nachdem weder eine Stärkung der UNPROFOR um 7600 zusätzliche Mann noch Appelle an die Parteien weitere serbische Offensiven sowie Geiselnahmen von UNPROFOR-Soldaten verhindern konnten, setzte die NATO auf Bitten des UN-Generalsekretärs den Konfliktparteien zunächst in Sarajevo und später auch in Gorazde ein Ultimatum. Danach mussten sie ihre schweren Waffen aus einer genau definierten exclusion zone abziehen, andernfalls würden die verbliebenen Waffen Ziel von NATO-Luftangriffen. Dies führte insgesamt zu einer Stabilisierung der Lage und ermöglichte verschiedene Vereinbarungen zur Bewegungsfreiheit der UNPROFOR in Sarajevo sowie ein Waffenstillstands- und Entmilitarisie-

rungsabkommen in Gorazde (Simon 2005: 26f.).

Doch 1995 eskalierte die Lage in Srebrenica und Zepa. Seit Januar 1995 hatte es verstärkt serbische Angriffe und Blockaden der humanitären Hilfe sowie Geiselnahmen und erste Opfer unter den UNPROFOR-Soldaten gegeben (Simon 2005: 28). Im Mai befanden sich über 300 UN-Angehörige als Geiseln in der Hand bosnischer Serben und wurden als „lebende Schutzschilde“ gegen weitere Luftangriffe eingesetzt (Meyer zum Felde 2002: 65). Auf den NATO-Luftschlag gegen ein Munitionsdepot in Pale antworteten die Serben am 25. Mai 1995 mit einem gezielten Massaker im Zentrum von Tuzla, wo gerade der traditionelle „Tag der Jugend“ gefeiert wurde. Der Angriff kostete 71 junge Menschen das Leben und verletzte über 150 Personen zum Teil schwer (Just 1998: 81).

In Srebrenica standen sich zu diesem Zeitpunkt 600 leicht bewaffnete Soldaten des niederländischen Batallion Dutchbat und 1000 bis 2000 schwer bewaffnete bosnisch-serbische Kämpfer gegenüber. Die in Srebrenica verbliebenen bosnischen Regierungstruppen waren mit 3000 bis 4000 Mann zwar zahlenmäßig stark, jedoch mangelte es ihnen wegen des fortwährenden Waffenembargos und des Entmilitarisierungsabkommens an Training und Waffen. Nach mehreren erfolglosen Anfragen auf Luftunterstützung wichen die niederländischen UNPROFOR-Soldaten am 11. Juli 1995 einer serbischen Offensive aus dem Zentrum von Srebrenica - ohne einen einzigen direkten Schuss auf die bosnisch-serbischen Kämpfer abgegeben zu haben (Simon 2005: 28). Tatenlos sahen sie dabei zu, wie es zu Folterungen, Vergewaltigungen und Massenhinrichtungen kam (Hinsch/Janssen 2006: 131). Unter den Augen der niederländischen Truppen wurden mindestens 5.500 muslimische Männer selektiert und später getötet, etwa 30.000 wurden mit schon bereitstehenden Bussen über die Frontlinien deportiert (Just 1998: 83).

Noch am gleichen Tag forderte der UN-Sicherheitsrat die serbischen Kämpfer auf, ihre Angriffe auf Srebrenica zu beenden und aus der safe area abzuziehen sowie den Zugang für humanitäre Hilfe frei zu machen (Simon 2005: 28f.). Doch es war bereits zu spät: Der Weltöffentlichkeit lagen die katastrophalen Folgen der verfehlten Resolutionspraxis des UN-Sicherheitsrats unübersehbar vor Augen (Seidt 2002: 45f.). Srebrenica wurde zu einem Synonym für die Unfähigkeit

LIVES SAVED IN BOSNIEN-HERZEGOWINA

und Unwilligkeit der UN, Risiken einzugehen und das Leben von Peacekeepern einzusetzen, um die Zivilbevölkerung vor Verfolgung und Mord zu schützen (Hinsch/Janssen 2006: 131).

Insgesamt boten die Schutzzonen einen sehr geringen Schutz und humanitären Standard. Zwar konnten in den safe areas viele Moslems vor den ethnischen Säuberungen der bosnischen Serben bewahrt werden. Mangels vollständiger Entmilitarisierung der Schutzzonen und ausreichender Mittel und Befugnisse der UNPROFOR standen die safe areas jedoch unter ständigem Beschuss und Bombenangriffen, so dass das Leben der Einwohner durchgehend gefährdet war. Die safe areas entwickelten sich zu regelrechten Fallen für ihre Bewohner, in denen sie versammelt, entwaffnet und der serbischen Konfliktpartei ausgeliefert wurden. Insgesamt kamen über 20.000 in und um die Schutzzonen ums Leben (Simon 2005: 29ff.). Allein in der Enklave Sarajevo wurden unter Granatenbeschuss und durch Sniper-Einsatz mehr als 50.000 Personen verletzt (Baumgartner 1997: 155).

Der überwiegende Misserfolg der Operation ist vor allem auf die inkonsequente Umsetzung der gewählten deterrence-Strategie zurückzuführen. Um eine abschreckende Wirkung bei den Aggressoren erzeugen zu können, bedarf die Strategie der glaubwürdigen Androhung von Gewalt. Diese Glaubwürdigkeit war beim Konzept der safe areas nicht gegeben. Zwar setzte der Westen den bosnischen Serben verschiedene Ultimaten. Doch als diese die Ernsthaftigkeit der Drohung austesteten und sich nicht an die Ultimaten hielten, reagierte die NATO entweder verzögert oder gar nicht (Schmitt 2005: 404). Durch die Betonung der Unparteilichkeit der UNO und die Besorgnis der Truppensteller um die Sicherheit der Blauhelme verlor das Schutzzonenmandat weiter an Glaubwürdigkeit. Auch reduzierte die lange und umständliche Befehlskette das Abschreckungspotential der Luftstreitkräfte bis zur Wirkungslosigkeit (Giersch 1998: 248f.).

Um die Glaubwürdigkeit der deterrence-Strategie wieder herzustellen, wäre ein Wechsel zur defence-Strategie notwendig gewesen. Doch der Westen zögerte diesen Schritt zu lange hinaus. So blieb ihm nach dem Massaker in Srebrenica 1995 nur noch eine Möglichkeit, den Konflikt zu beenden: Er musste seine Neutralität gegenüber den Aggressoren endlich aufgeben und gegen die Täter der Gewalt selbst vorgehen.

Defeat the Perpetrators: Operation Deliberate Force

Am 10. August 1995 modifizierten UNO und NATO nochmals die Regeln für den Einsatz von Luftstreitkräften. Einmal angefordert, sollte die NATO nun selbst entscheiden, wann die Bedrohungssituation für die betreffende safe area vorüber und die Luftoperation zu beenden war (Giersch 1998: 261). Der Anwendungsfall trat schon wenig später ein: Am 28. August 1995 wurden unter bis heute nicht zweifelsfrei geklärten Umständen Granaten auf Sarajevo abgefeuert, wodurch 38 Zivilisten ums Leben kamen. Die NATO-Führung nutzte den Vorfall und die dadurch entstandene öffentliche Empörung (Hinsch/Janssen 2006: 132), um ein Ultimatum für den Abzug der schweren Waffen der Serben aus der 20-km-Sperrzone auszusprechen. Als diesem nicht Folge geleistet wurde, erfolgten vom 30. August bis zum 14. September 1995 im Rahmen der NATO-Operation Deliberate Force Luftangriffe gegen bosnisch-serbische Stellungen im Raum Sarajevo-Pale-Tuzla. Gleichzeitig bekämpfte der Schnelle Einsatzverband bosnisch-serbische Artillerie- und Mörserstellungen in der exclusion zone um Sarajevo (Meyer zum Felde 2002: 68). Als die bosnischen Serben auch weiterhin keine Anstalten machten, die ultimativen Auflagen zu akzeptieren, wurden die NATO-Luftangriffe fortgesetzt. Sie zerstörten das Luftabwehrsystem der Serben, Artilleriestellungen, Waffenlager, Munitionsdepots, die logistische Infrastruktur sowie Kommunikationseinrichtungen. Um den militärischen Druck zu erhöhen, wurden am 10. September mit 13 Marschflugkörpern Radar- und Raketenstellungen bei Banja Luka zerstört (Giersch 1998: 292). Zur gleichen Zeit erzielte auch eine muslimisch-kroatische Offensive im Raum Banja Luka erhebliche Geländegewinne. Das von Pale aus kontrollierte serbische Gebiet machte nun nur noch etwa 50 Prozent des bosnischen Territoriums aus (Hinsch/Janssen 2006: 132). Politisch isoliert, militärisch in die Defensive gedrängt und vom jahrelangen Bürgerkrieg ermüdet, willigte die bosnisch-serbische Führung schließlich in eine Rahmenvereinbarung zu Friedensverhandlungen ein (Hinsch/Janssen 2006: 141). Am 14. September trat der Waffenstillstand für Sarajevo in Kraft, der Abzug der serbischen schweren Waffen begann. Am 12. Oktober 1995 stellten die Konfliktparteien die Kampfhandlungen in ganz Bosnien ein (Meyer

zum Felde 2002: 69). Am 14. Dezember 1995 unterzeichneten Kroatien, Jugoslawien, die bosnische Regierung und die bosnisch-serbische Konfliktpartei die Friedensvereinbarung von Paris (Simon 2005: 29).

Durch sein entschlossenes Vorgehen konnte der Westen die gewählte compellence-Strategie erfolgreich umsetzen. Der militärische Druck wurde so lange aufrechterhalten, bis die bosnischen Serben zu Verhandlungen und schließlich zu einem Friedensabkommen bereit waren. Die Befreiung der NATO aus der unglücklichen Rolle des UN-Subunternehmers versetzte sie endlich in die Lage, ihre Kraft glaubwürdig zu entfalten (Meyer zum Felde 2002: 68). Die Luftangriffe führten zu einer Lähmung der bosnisch-serbischen Kommandoanlagen und zu einer Schwächung ihrer Kampfkraft (Schmitt 2005: 410; Schneider 1996: 32). Die Operation Deliberate Force unterband damit von ihrem Beginn an weitere Angriffe auf die safe areas und verhinderte die Fortsetzung der ethnischen Säuberungen (Owen 2001: 68). Gleichzeitig forderten die Luftangriffe eine vergleichsweise geringe Zahl an Todesopfern. Auf Seiten der NATO wurden nur zwei Flugzeuge abgeschossen, niemand wurde dabei getötet. Die Opferzahlen auf Seiten der bosnischen Serben konnten nicht präzise bestimmt werden, lagen aber nach neuesten Schätzungen unter 30 (Owen 2001: 63). Die Operation bekämpfte mit der konsequenten Umsetzung der compellence-Strategie die Täter der Gewalt und schuf so die Voraussetzungen für die Beendigung des Konfliktes. Dadurch rettete sie vermutlich tausende Leben und ist damit insgesamt als Erfolg zu werten.

Zusammenfassung

Nachdem nun vier wesentliche Aktionen der westlichen Intervention in Bosnien näher beleuchtet worden sind, können Seybolts Kriterien für eine erfolgreiche Intervention auf die Ergebnisse angewandt werden. Dafür muss beantwortet werden, ob der Westen die tatsächlichen Gründe des menschlichen Leids erkannt und bekämpft, ob er seinen Fokus auf den richtigen Akteur gelegt und ob er die für den Typ der Intervention erforderlichen Strategien genutzt hat (Seybolt 2007: 43).

Die humanitäre Notlage in Bosnien - das Fehlen von ausreichend Nahrung, Wasser, Strom und

medizinischer Versorgung - schien zu Beginn des Konfliktes eine der größten Bedrohungen für die muslimische Bevölkerung zu sein. Durch die Belagerungstaktik der bosnischen Serben waren die in den Enklaven eingeschlossenen Menschen auf die Versorgung mit Hilfsgütern über Konvois, air drops und die Luftbrücke angewiesen. Trotz vieler Rückschläge konnte der Westen genug Hilfsgüter in die betroffenen Gebiete transportieren, um Tausende vor dem Tod durch Hunger oder Krankheiten zu bewahren - die Aktion war erfolgreich. Doch der Aspekt der privation war nicht die einzige Ursache für das menschliche Leid in Bosnien: Der Faktor Gewalt spielte eine immer größer werdende Rolle, ethnische Säuberungen, Internierungen und systematische Vergewaltigungen waren an der Tagesordnung. Der Transport von Hilfsgütern allein konnte also keine erfolgreiche Intervention gewährleisten. Seybolt spricht in diesem Zusammenhang vom Problem der well-fed dead (Seybolt 2007: 43).

Mit der Einrichtung der safe areas wurde versucht, die Gewalt gegen die bosnischen Muslime einzudämmen. Der Westen fokussierte sich damit weiterhin lediglich auf die Opfer. Doch das zunehmend aggressive Vorgehen der bosnischen Serben verhinderte sowohl den effektiven Transport von Hilfsgütern als auch den wirksamen Schutz der Opfer. Obgleich die bosnischen Serben eindeutig als Aggressoren identifiziert waren, verharrte der Westen lange in der Starre der Neutralität (Baumgartner 1997: 150). Selbst der Schutz der Hilfskonvois wurde nur zögerlich umgesetzt. Schon viel früher hätte deshalb der Fokus stärker auf die Täter gelegt werden müssen.

Zum größten Debakel der Bosnien-Intervention kam es jedoch durch die falsche strategische Vorgehensweise des Westens. Zwar wurden die richtigen Strategien für die entsprechenden Interventionsformen gewählt, doch die inkonsequente Umsetzung führte zu ihrem Scheitern. Dies gilt insbesondere für die deterrence-Strategie, sowohl beim Schutz der Hilfskonvois als auch der safe areas. Der Westen verließ sich gänzlich auf die Aussprache von Drohungen. Als die bosnischen Serben diese jedoch austesteten, reagierte man nur zögerlich. Die Glaubwürdigkeit der Abschreckung war damit nicht mehr gegeben, wodurch die Strategie vollkommen wirkungslos wurde. Zu Beginn, als die Aggressoren den Drohungen des Westens noch Glauben schenkten, konnten die safe areas tatsächlich einen gewissen Schutz

LIVES SAVED IN BOSNIEN-HERZEGOWINA

für die Bevölkerung gewährleisten. Sobald die Glaubwürdigkeit beschädigt war, kam es jedoch zu immer massiveren Angriffen auf die Schutz-zonen, die schließlich im Massaker von Srebrenica gipfelten. In Anbetracht des Todes mehrerer tausend bosnischer Muslime kann kaum noch von einer erfolgreichen Intervention gesprochen werden. Manche Autoren gehen sogar so weit zu sagen, dass der Westen die Opfer des Massakers indirekt mitverschuldet hat (Baumgartner 1997: 145).

Erst bei der compellence-Strategie der Operation Deliberate Force ging der Westen entschlossen und konsequent vor. Die Aktion trug wesentlich zur Beendigung des Konfliktes bei und rettete dadurch viele Leben. Gleichzeitig brachte sie nur geringe Opferzahlen mit sich. Damit kann die Operation Deliberate Force als Erfolg gewertet werden.

Fazit

Unbestreitbar ist, dass die humanitäre Intervention des Westens vielen Menschen ermöglicht hat, in Bosnien zu bleiben, und dass eine totale humanitäre Katastrophe verhindert werden konnte. Eine entschlossene militärische Intervention zur Beendigung des Krieges wäre jedoch hilfreicher gewesen, denn das unparteiische humanitäre Engagement wurde auf mehrfache Weise missbraucht. Die tonangebenden Mitglieder des Sicherheitsrats nutzten die notdürftige Versorgung der Opfer als Rechtfertigung für die Weiterverfolgung des Verhandlungsansatzes im Rahmen der Internationalen Jugoslawien-Konferenz. Gleichzeitig missbrauchten die bosnischen Serben die Beschränkung der UNPROFOR auf einen kooperativen Begleitschutz zur Verfolgung ihrer militärischen Ziele, indem sie nach Belieben verhinderten, dass humanitäre Hilfe die muslimische Bevölkerung erreichte (Giersch 1998: 239).

Zu einem wirklich entschlossenen Eingreifen schien die internationale Gemeinschaft nicht willens. Dies wirkte sich fatal auf den Ablauf der Intervention aus: Als scharfe Reaktionen nötig waren, begnügte sich der Westen mit Appellen und Sanktionsandrohungen. Als endlich Sanktionen verhängt wurden, war der Konflikt bereits auf eine höhere Stufe eskaliert. Die getroffenen Maßnahmen waren nun nicht mehr ausreichend (Biermann 2002: 331).

Darüber hinaus verfolgte der Westen von Be-

ginn an das Konzept des peacekeeping – noch bevor überhaupt ein Frieden hergestellt war, der gesichert werden konnte. Stattdessen wäre zunächst ein peace enforcement notwendig gewesen. Doch die Friedenssicherungstruppen der UNPROFOR waren nicht auf die Durchsetzung eines Friedens vorbereitet, weder durch ihre Ausrüstung noch durch ein entsprechendes Mandat (Hinsch/Janssen 2006: 143). Stattdessen wurden sie zum potenziellen Ziel für Vergeltungsmaßnahmen, was wiederum die Bereitschaft der NATO verringerte, auf Übertretungen der UN-Resolutionen mit Luftangriffen zu reagieren (Hinsch/Janssen: 135). Ein peace enforcement wurde dadurch für lange Zeit erschwert. Erst die Operation Deliberate Force konnte schließlich eine Waffenruhe erzwingen und so zum Ende des Konfliktes beitragen.

Die humanitäre Intervention in Bosnien war insofern erfolgreich, als der Konflikt ohne das Eingreifen des Westens eine wohl noch bedeutend höhere Todesziffer mit sich gebracht hätte. Die im Anwendungsteil ausgeführten Schwächen der Umsetzung verringerten den Erfolg der Intervention jedoch drastisch. Zweifellos hätte sowohl die zivile Todesbilanz wie auch die Todesbilanz der bewaffneten Militärs im Bosnien-Konflikt durch einen konsequenteren und effizienteren Militäreinsatz verringert werden können (Baumgartner 1997: 140). Diese Erkenntnis wird auch für den Erfolg künftiger humanitärer Interventionen entscheidend sein. ■ ■ ■

Literaturverzeichnis

Baumgartner, Ilse, 1997: *Der Balkan-Krieg der 90er: Fakten, Hintergründe, Analysen, Zukunftsperspektiven*, Berlin.

Biermann, Rafael (Hg.), 2002: *Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan: Erfahrungen und Lehren aus dem Einsatz*, Baden-Baden.

Biermann, Rafael, 2002: *Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan - eine Einführung*, in: Biermann, Rafael (Hg.): *Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan – Erfahrungen und Lehren aus dem Einsatz*, Baden-Baden.

Bundesverfassungsgericht, 2006: 1 BvR 357/05 vom 15.2.2006, Absatz-Nr. 1-156, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060215_1bvr035705.html (abgerufen am 26.04.2011).

Cutts, Mark, 1999: *The Humanitarian Operation in Bosnia, 1992-95: Dilemmas of Negotiating Humanitarian Access*, Genf.

Dischl, Michael, 2002: *Westliche Demokratien und humanitäre militärische Intervention: Eine Analyse der NATO-Intervention im Konflikt um den Kosovo*, Zürich.

Ferdowsi, Mir A. (Hg.), 2002: *Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Konzeptionen - Akteure - Regionen*, München.

Giersch, Carsten, 1998: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995: Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO*, Baden-Baden.

Grimm, Sonja, 2010: *Erzwungene Demokratie: Politische Neuordnung nach militärischer Intervention unter externer Aufsicht*, Baden-Baden.

Hirsch, Wilfried und Dieter Janssen, 2006: *Menschenrechte militärisch schützen: Ein Plädoyer für humanitäre Intervention*, Bonn.

Hofmann, Axel und Günter Strauch, 1995: *Sarajevo: 1000 Tage Luftbrücke*, in: *FOCUS Magazin*, Nr. 12, http://www.focus.de/politik/deutschland/sarajevo-1000-tage-luftbruecke_aid_152216.html (26.04.2011).

Just, Tilman, 1998: *Ethnische Konflikte in der humanitären Hilfe - dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Situation der humanitären Hilfe in Bosnien-Herzegowina 1992-1995*, Heidelberg.

Koslowski, Gerd, 1995: *Die Nato und der Krieg in Bosnien-Herzegowina*, Vierow bei Greifswald.

MacQueen, Norrie, 2007: *Peacekeeping and the International System*, London.

Meyer zum Felde, Rainer, 2002: *Die deutsche Mitwirkung an den Friedensmissionen in Bosnien und Herzegowina nach Dayton aus militärpolitischer Sicht*, in: Biermann, Rafael (Hg.): *Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan – Erfahrungen und Lehren aus dem Einsatz*, Baden-Baden.

Münkler, Herfried und Karsten Malowitz (Hg.), 2008: *Humanitäre Intervention: Ein Instrument außenpolitischer Konfliktbearbeitung. Grundlagen und Diskussion*, Wiesbaden.

Münkler, Herfried und Karsten Malowitz, 2008: *Humanitäre Interventionen: Bedeutung, Entwicklung und Perspektiven eines unstrittenen Konzepts - Ein Überblick*, in: Münkler, Herfried und Karsten Malowitz (Hg.): *Humanitäre Intervention: Ein Instrument außenpolitischer Konfliktbearbeitung. Grundlagen und Diskussion*, Wiesbaden.

Owen, Robert C., 2001: *Operation Deliberate Force: A Case Study on Humanitarian Constraints in Aerospace Warfare*, <http://www.hks.harvard.edu/cchrp/Web%20Working%20Papers/Owen2001.pdf> (26.04.2011).

Seidt, Hans-Ulrich, 2002: *Die Balkankriege und das deutsche Konfliktmanagement*, in: Biermann, Rafael (Hg.): *Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan: Erfahrungen und Lehren aus dem Einsatz*, Baden-Baden.

Seybolt, Taylor B., 2007: *Humanitarian Military Intervention. The Conditions for Success and Failure*, Oxford.

Simon, Annette, 2005: *UN-Schutzzonen: Ein Schutzinstrument für verfolgte Personen?*, Heidelberg.

UNHCR, 1998: *Full Report of the WFP/UNHCR Joint Evaluation Mission: Emergency Food Assistance to Returnees, Refugees, Displaced Persons and Other War-Affected Populations in Bosnia and Herzegovina*, Rom.

Zangl, Bernhard, 2002: *Humanitäre Intervention*, in: Ferdowsi, Mir A. (Hg.): *Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts - Konzeptionen - Akteure - Regionen*, München.

LIVES SAVED IN BOSNIEN-HERZEGOWINA



PJS

PASSAUER JOURNAL FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Impressum

*PJS - Passauer Journal für Sozialwissenschaften.
Studentische Fachzeitschrift
Go East
Heft 1/2012 (Februar), Jahrgang 1
www.pjs-online.de*

Herausgeber

*Hochschulgruppe PJS – Passauer Journal für
Sozialwissenschaften
c/o Julian Ignatowitsch
Vilshofener Str. 16
94034 Passau
redaktion@pjs-online.de*

Redaktion

*Julian Ignatowitsch (verantwortlich)
Vanessa Jansche
Robin Lucke
Lukas Zech*

Design & Layout

Zech Dombrowsky Design, Berlin

Die publizierten Artikel stellen die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren, nicht der Redaktion dar. Alle Texte und Bilder sind urheberrechtlich geschützt. Vollständiger oder auszugsweiser Nachdruck oder Online-Publikation nur mit ausdrücklicher, schriftlicher Genehmigung durch die PJS-Redaktion.