

KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

„KLEINE“ STAATEN IN DER INTERNATIONALEN POLITIK



■ **Abkehr von Neutralität und Bündnisfreiheit? Finnland strebt eine stärkere nordische und regionale Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik an**

Anna-Lena Kirch

■ **Die Suche nach der dritten Grenze – Mongolische Außenpolitik zwischen Russland und China**

Daniel Schmücking

■ **Mikrostaat und Supermacht – Der Vatikan in der internationalen Politik**

*Christian E. Rieck /
Dorothee Niebuhr*

■ **Mitbestimmung oder Herrschaft? Die Entwicklung der zivil-militärischen Beziehungen in Pakistan 2014 - 2015**

Zafar Nawaz Jaspal

■ **Die Rolle der afrikanischen Pfingstkirchen in Politik und Entwicklung**

Paul Gifford



KAS
AUSLANDSINFORMATIONEN
10 | 15



Konrad
Adenauer
Stiftung



EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

Helmut Kohl hat eines der Grundprinzipien seiner Europapolitik einmal so formuliert: „Die kleinen Länder in der Europäischen Union verdienen genauso viel Achtung wie die großen. Die Bedeutung eines Mitgliedstaates lässt sich nicht an seiner Einwohnerzahl oder an Quadratkilometern messen.“ Was Kohl ein Anliegen für Europa war, gilt selbstverständlich auch darüber hinaus: Auch wenn in der Regel andere im weltpolitischen Rampenlicht stehen, sollte man die Bedeutung der so genannten Kleinen keinesfalls unterschätzen.

Um trotz geringer Größe Einfluss in der internationalen Politik nehmen zu können, bedarf es allerdings einer ausgeklügelten Strategie, was Anna-Lena Kirch in ihrem Beitrag zum Schwerpunktthema dieser Ausgabe am Beispiel Finnlands erläutert. Mit nur rund fünf Millionen Einwohnern außerordentlich dünn besiedelt, setzt das zumindest in dieser Hinsicht „kleine“ Finnland außenpolitisch konsequent auf Kooperation mit den nordischen Nachbarn und auf Einbindung in internationale Organisationen. So versucht das Land trotz begrenzter politischer, militärischer und personeller Ressourcen, seine Sicherheit zu gewährleisten und den eigenen Einfluss zu maximieren. Vor dem Hintergrund russischer Expansionsbestrebungen und einer angespannten Haushaltslage ist man in Helsinki bereit, diese Strategie in Zukunft noch konsequenter zu verfolgen und dabei zumindest rhetorisch auch vom jahrzehntelang geltenden Prinzip militärischer Allianzfreiheit abzurücken.

Wie schwierig es für die so genannten Kleinen sein kann, sich im Konzert der Großen zu behaupten, verdeutlicht Daniel Schmücking in seinem Beitrag zur Außenpolitik der Mongolei. Eingezwängt zwischen den „Riesen“ Russland und China, steht die so genannte Suche nach der dritten Grenze sinnbildlich für das Bemühen, sich zumindest ein wenig aus der Umklammerung durch die beiden übermächtigen Nachbarn zu lösen und die politischen und wirtschaftlichen Außenbeziehungen zu diversifizieren. Europa sollte die Mongolei auf diesem Weg auch weiterhin unterstützen, denn nicht nur im Wettbewerb um Rohstoffe, sondern auch bei der

Verankerung demokratischer Werte in Asien und nicht zuletzt sicherheitspolitisch können auch wir von einer engeren Partnerschaft mit der jungen Demokratie profitieren.

In vielerlei Hinsicht ein Sonderfall unter den kleinen Staaten ist der Vatikan bzw. der Heilige Stuhl, das eigentliche Völkerrechtssubjekt. Mit nur 0,44 Quadratkilometern Fläche und rund 840 Einwohnern ist er zwar der mit Abstand kleinste unter den kleinen Staaten, zieht aber eine unvergleichliche Strahlkraft aus der Repräsentation von mehr als einer Milliarde Katholiken auf der ganzen Welt. Christian Rieck und Dorothee Niebuhr bezeichnen den Vatikan deshalb als „kulturelle Supermacht“ und zeigen in ihrem Beitrag, wie es dem Papst als Repräsentant der römisch-katholischen Kirche immer wieder gelingt, außenpolitisch Einfluss zu nehmen.

Wenn es etwas gibt, was allen drei Beiträgen zum Schwerpunktthema dieser Ausgabe gemein ist, dann die Erkenntnis, dass Größe allein nicht immer entscheidend ist. Mit einer ausgeklügelten Strategie können auch kleine Staaten entscheidend Einfluss nehmen. Unterschätzen – wie Helmut Kohl völlig zutreffend feststellte – sollte man die so genannten Kleinen deswegen nie.



Dr. Gerhard Wahlers
Stellvertretender Generalsekretär

gerhard.wahlers@kas.de

Inhalt

2 | EDITORIAL

„Kleine“ Staaten in der internationalen Politik

- 6 | ABKEHR VON NEUTRALITÄT UND BÜNDNISFREIHEIT?
FINNLAND STREBT EINE STÄRKERE NORDISCHE UND
REGIONALE KOOPERATION IN DER AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK AN

Anna-Lena Kirch

- 22 | DIE SUCHE NACH DER DRITTEN GRENZE –
MONGOLISCHE AUSSENPOLITIK ZWISCHEN
RUSSLAND UND CHINA

Daniel Schmücking

- 40 | MIKROSTAAT UND SUPERMACHT –
DER VATIKAN IN DER INTERNATIONALEN POLITIK

Christian E. Rieck / Dorothee Niebuhr

Weitere Themen

- 64 | MITBESTIMMUNG ODER HERRSCHAFT?
DIE ENTWICKLUNG DER ZIVIL-MILITÄRISCHEN
BEZIEHUNGEN IN PAKISTAN 2014 - 2015

Zafar Nawaz Jaspal

- 86 | DIE ROLLE DER AFRIKANISCHEN PFINGSTKIRCHEN
IN POLITIK UND ENTWICKLUNG

Paul Gifford

ABKEHR VON NEUTRALITÄT UND BÜNDNISFREIHEIT?

FINNLAND STREBT EINE STÄRKERE NORDISCHE UND REGIONALE KOOPERATION IN DER AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK AN

Anna-Lena Kirch



Anna-Lena Kirch
ist Research
Assistant im
Europe Program
des German
Marshall Fund of
the United States
(GMF).

Finnland steht sowohl innen- als auch außenpolitisch vor großen Herausforderungen. Das Land im Norden Europas sieht sich vor dem Hintergrund russischer Drohgebärden im Ostseeraum in besonderer Intensität mit der Frage nach seiner nationalen Verteidigungsfähigkeit und sicherheitspolitischen Bündnisfähigkeit konfrontiert. Gleichzeitig stellt sich für Finnland – wie auch für andere „kleine“ und „mittlere“ Staaten innerhalb der EU – die langfristige Frage, wie Einfluss und Gestaltungskraft im Zuge einer zunehmenden Globalisierung bei gleichzeitig besorgniserregender Wirtschaftslage und demografischer Entwicklung gesichert werden können. Die neue Regierung unter Juha Sipilä reagiert darauf mit einer Neubewertung außenpolitischer Prioritäten und kündigt die Stärkung nordischer Kooperation, eine Vertiefung europäischer Integration in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie eine enge Kooperation mit der NATO an.

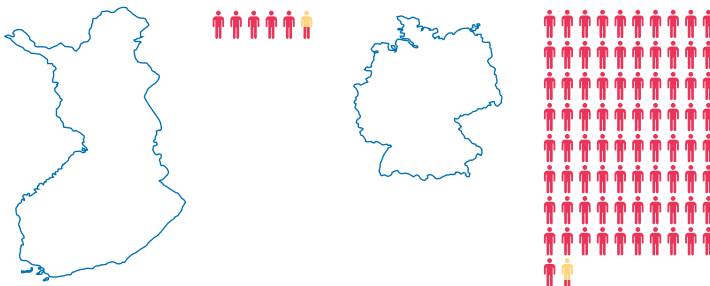
KONTINUITÄT UND WANDEL IN DER FINNISCHEN AUSSENPOLITIK

Das kleine und bevölkerungsschwache Land an der Peripherie Europas hat eine 1.300 Kilometer lange Grenze mit Russland. Diese geografische Nähe hatte zur Folge, dass Finnland während des Zweiten Weltkrieges und des Ost-West-Konfliktes unmittelbar im Einflussbereich der Sowjetunion lag. Nach wechselnden Bündnissen im Zweiten Weltkrieg unterzeichneten Finnland und die Sowjetunion 1948 den „Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand“, der Finnland zu Allianzfreiheit und militärischer Neutralität verpflichtete und damit die außenpolitischen Optionen Finnlands erheblich einschränkte.

Während die anderen nordischen Staaten schon früh die Anbindung an verschiedene internationale Organisationen suchten, trat Finnland den meisten internationalen Organisationen (wie dem Europarat, der EU oder der OECD) erst sehr spät bei und ist bis heute kein NATO-Mitglied. Eine Ausnahme von diesem Muster der Bündnisfreiheit und Bewahrung außenpolitischer Unabhängigkeit stellen die Vereinten Nationen dar, denen Finnland auf Grund der globalen Ausrichtung der Organisation bereits 1955 beitrug und in deren Rahmen sich das Land bereits während des Ost-West-Konfliktes mit den anderen nordischen Staaten an zahlreichen internationalen Missionen im zivilen Krisenmanagement und an der Friedenssicherung beteiligte.

Abb. 1

Finnland im Größenvergleich



Finnland

Fläche: 338.432 km²

Einwohner: ca. 5,4 Millionen

Deutschland

Fläche: 357.340,08 km²

Einwohner: ca. 81,2 Millionen

Quelle: Eigene Darstellung, © racken.

Das Ende des Ost-West-Konfliktes und der Zusammenbruch der Sowjetunion eröffneten Finnland schließlich neuen, außenpolitischen Spielraum. Insbesondere der EU-Beitritt im Jahr 1995 hatte einen weitreichenden Einfluss auf die Entwicklung finnischer Außen- und Sicherheitspolitik. Finnland sah nicht nur seine wirtschaftlichen Interessen durch die Teilnahme am Europäischen Binnenmarkt bestmöglich repräsentiert, sondern begriff die EU auch als Sicherheitsgarantie. Das Land verabschiedete sich damit von seinem Ansatz politischer Neutralität, hielt aber formal an der Idee militärischer Bündnisfreiheit fest.¹ In diesem Sinne bemühte sich Finnland weiterhin um ein gutes, nachbarschaftliches Verhältnis mit Russland, das neben Schweden und Deutschland nach wie

1 | Vgl. Teija Tiilikainen, „Finland – An EU Member with a Small State Identity“, *Journal of European Integration*, 1/2006.

vor zu den wichtigsten Handelspartnern Finnlands gehört. Eine weitere Konstante finnischer Politik stellt die enge Kooperation mit den nordischen Staaten Schweden, Dänemark, Norwegen und Island dar. Die Partnerschaft mit Schweden sticht dabei besonders heraus. Beide Länder traten gemeinsam der EU bei und auch ein NATO-Beitritt ist für Finnland nur gemeinsam mit dem schwedischen Nachbarn denkbar.

Die finnische Außen- und Sicherheitspolitik ist davon geprägt, mit knappen militärischen Ressourcen allein nur einen sehr eingeschränkten Einfluss ausüben zu können.

Die finnische Außen- und Sicherheitspolitik ist neben diesen spezifischen, historisch und geopolitisch begründeten Einflüssen in hohem Maße von dem Bewusstsein geprägt, als „kleiner“ Staat mit geringer Bevölkerungsgröße, vergleichsweise begrenzten Stimmrechten in EU-Institutionen wie dem Ministerrat oder dem Europäischen Parlament sowie knappen militärischen Ressourcen allein nur einen sehr eingeschränkten Einfluss auf europäischer und globaler Ebene ausüben zu können. Teija Tiilikainen (2006) spricht daher von der finnischen „small state identity“.² Nationale Souveränität und Sicherheit sind potenziell ständig gefährdet, weshalb nationalen Sicherheitsinteressen große politische Aufmerksamkeit zuteil wird. Dieses Bewusstsein einer besonderen Verletzlichkeit und potenziellen Marginalisierung in den internationalen Beziehungen erklärt nicht nur das formale Festhalten Finnlands am Prinzip der militärischen Bündnisfreiheit, sondern auch das große finnische Engagement innerhalb der EU, die Rechte und den Einfluss „kleiner“ Staaten zu sichern. Die Forschung zu „kleinen“ Staaten zeigt verschiedene Strategien der Einflussnahme im Kontext internationaler Politik auf, die sich auch in der finnischen Politik sehr gut nachvollziehen lassen.

EINFLUSS „KLEINER“ STAATEN IN INTERNATIONALEN ENTSCHEIDUNGSPROZESSEN

Auf Grund ihrer beschränkten Ressourcenausstattung profitieren „kleine“ Staaten in besonderer Weise von einer Mitgliedschaft in internationalen Organisationen mit multilateralen Entscheidungsprozessen – insbesondere, wenn jeder teilnehmende Staat unabhängig von seiner Größe mit vergleichbaren Stimmrechten ausgestattet ist und nach dem Einstimmigkeitsprinzip entschieden wird.

2 | Vgl. ebd., S.76.

Es hat sich jedoch in der europäischen Integrationsgeschichte wiederholt gezeigt – unter anderem am wiederholten Einfluss der Benelux-Staaten auf europäische Entscheidungen, um nur ein Beispiel zu nennen –, dass „kleine“ und „mittlere“ Staaten auch unter nicht-idealen institutionellen und prozeduralen Voraussetzungen keinesfalls zur Bedeutungslosigkeit verdammt sind.³

Der Einfluss „kleiner“ Staaten ist dann potenziell größer, wenn sie in einer möglichst frühen, konzeptionellen Phase der Entscheidungsfindung ihre Interessen an supranationale Organe herantragen. In dieser Phase sind Expertise und stichhaltige Argumente wichtiger als in den späteren, zwischenstaatlichen Verhandlungen, in denen große Staaten durch ihre größeren Stimmrechte oder attraktivere Kompromisslösungen und materielle Anreize ihre Interessen effektiver durchsetzen können. Im EU-Kontext hat es sich daher als ratsam erwiesen, dass sich „kleine“ und „mittlere“ Staaten auf wenige Politikbereiche von herausgehobenem nationalem Interesse spezialisieren und zeitnah mit ihrer Expertise an die Europäische Kommission herantreten.

Für „kleine“ und „mittlere“ Staaten hat es sich als ratsam erwiesen, sich auf wenige Politikbereiche von herausgehobenem nationalem Interesse zu spezialisieren.

Eine weitere lohnende Option liegt darin, die Rolle des Vermittlers zwischen divergierenden Interessen oder des *Norm Entrepreneurs* bei wertengebundenen Fragen einzunehmen. Wenn sich „kleine“ Staaten über einen längeren Zeitraum dadurch hervortun, dass sie bei ihren Handlungen das gemeinsame, europäische Interesse in den Vordergrund stellen, kommt ihnen ein großes Einflusspotenzial bei der Suche nach Kompromisslösungen zu.

Schließlich sind „kleine“ und „mittlere“ Staaten noch stärker als „große“ Staaten auf die Bildung von Koalitionen angewiesen, um ihre Ressourcen, ihre Expertise und ihren Einfluss zu bündeln. Die Erfolgsaussichten sind dabei umso größer, je mehr Optionen der Koalitionsbildung einem Staat zu Verfügung stehen. „Kleine“ Staaten verfolgen daher häufiger einen flexiblen, themenabhängigen Ansatz bei der Wahl ihrer Kooperationspartner und schöpfen damit Potenzial aus einer ihrer größten Stärken, ihrer großen Anpassungsfähigkeit.⁴

3 | Vgl. Diana Panke, „Small states in multilateral negotiations: What have we learned?“, *Cambridge Review of International Affairs* 3/2012, S. 387-398.

4 | Vgl. Tiilikainen, Fn. 1.

TRADITIONELLE DETERMINANTEN FINNISCHER AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK

Geprägt durch diese Einflüsse der geografischen Lage, historischen Pfadabhängigkeit und geringen Ressourcenausstattung lässt sich die finnische Außen- und Sicherheitspolitik traditionell anhand der folgenden Merkmale beschreiben:

Starke Einbindung in internationale Organisationen

Als „kleiner“ Staat mit begrenzten politischen, militärischen und personellen Ressourcen war Finnland stets darum bemüht, seinen Einfluss im Rahmen multilateraler Entscheidungsprozesse zu sichern und die eigenen Werte und Ziele in Verhandlungen einzubringen. Während des Ost-West-Konfliktes waren die Vereinten Nationen dafür der bevorzugte Rahmen. Mittlerweile ist die EU zur Hauptarena finnischen Wirkens geworden.

Militärische Allianzfreiheit

Ein wesentliches Charakteristikum finnischer Außen- und Sicherheitspolitik war lange Zeit das Prinzip der Allianzfreiheit in Friedenszeiten und Neutralität im Falle militärischer Konflikte, weshalb Finnland kein NATO Mitglied ist. Innerhalb der EU bevorzugt das Land flexible Koalitionen und hat sich bisher gegen die Bildung eines starren nordischen Blocks ausgesprochen.⁵ Während das Land rhetorisch weiterhin an der militärischen Neutralität festhält, wurde das Prinzip angesichts der engen Kooperation und Einbindung in EU- und auch NATO-Missionen jedoch faktisch aufgegeben.

Einbindung in nordische Kooperation

Die nordische Kooperation gehört zu den ältesten und traditionsreichsten Formaten subregionaler Kooperation in Europa. Sie basiert auf gemeinsamen Werten, ähnlichen politischen Systemen und einer gemeinsamen Geschichte. Um den Widerspruch zur Allianzfreiheit zu vermeiden, basiert nordische Kooperation in der

5 | Vgl. Tuomas Iso-Markku/Juha Joleka, „The Finnish Strategy: Focus on Issues instead of Coalitions“, in: Josef Janning/Almut Möller (Hrsg.), *(Re-)Building Coalitions: The Role and Potential of Member States in Shaping the Future of the EU*, DGAP Analyse No. 20, 2014, S. 29-32.

Außen- und Sicherheitspolitik traditionell auf Konsultation und Koordinierung von Positionen.⁶

Breiter Sicherheitsbegriff

Finnland vertritt wie auch die anderen nordischen Staaten einen breiten Sicherheitsbegriff, der neben der traditionellen, militärischen Dimension auch eine ausgeprägte nicht-militärische Dimension umfasst. Das große Sicherheitsbedürfnis des Landes beschränkt sich nicht allein auf die Garantie der nationalen Verteidigungsfähigkeit und die Vermeidung militärischer Konflikte, sondern schließt auch nicht-militärische Risiken wie Klimawandel oder Konflikte in der unmittelbaren und weiteren Nachbarschaft ein.



Juha Sipilä (m.) nach seinem Wahlsieg im Mai 2015: In der Außen- und Sicherheitspolitik hat der neue Ministerpräsident eine strategische Neuausrichtung angekündigt. | Quelle: © Markku Ulander, picture alliance/AP Photo.

NEUE RAHMENBEDINGUNGEN ERFORDERN NEUE STRATEGIEN

Die neue finnische Regierung unter Juha Sipilä wurde am 29. Mai 2015 vereidigt. Neben der Zentrumspartei, die den Ministerpräsidenten stellt, umfasst die Regierung die konservative Sammlungspartei und erstmals auch die populistische Partei Die Finnen (vormals Basisfinnen oder auch Wahre Finnen), die sowohl Außen-

6 | Vgl. Tobias Etzold, „The Case of the Nordic Councils. Mapping Multilateralism in Transition No. 1“, International Peace Institute, 12/2013, http://ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_nordic_council.pdf [13.10.2015].

minister Timo Soini als auch Verteidigungsminister Jussi Niinistö stellen. Soini war in der Vergangenheit als Europaparlamentarier und Parteivorsitzender der Basisfinnen wiederholt durch starke, euroskeptische Äußerungen aufgefallen („Wo die EU ist, da ist das Problem“).⁷ Nach seinem Amtsantritt klang er bereits deutlich gemäßigter und ließ verlauten, Finnland stehe zu Europa, aber die EU bedürfe dringend weitreichender Reformen.⁸

Die ungünstige Kombination struktureller Faktoren führte dazu, dass Standard & Poor's Finnland 2014 das Rating AAA entzog.

Die Außen- und Sicherheitspolitik waren im Wahlkampf trotz aktueller russischer Drohgebärden kaum ein Thema. Stattdessen wurden in erster Linie sozial- und wirtschaftspolitische Themen diskutiert. Die finnische Wirtschaft befindet sich seit drei Jahren in einer Rezession. Gleichzeitig hat Finnland innerhalb Europas die am schnellsten alternde Gesellschaft. Diese ungünstige Kombination struktureller Faktoren führte dazu, dass im Oktober 2014 die Rating-Agentur Standard & Poor's dem Land das höchste Kreditrating AAA entzog. Im Mai 2015 warnte die Europäische Kommission vor der Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.⁹ Die neue finnische Regierung ist daher zu deutlichen Einsparungen gezwungen. Sipilä hat bis 2019 Haushaltskürzungen von vier Milliarden Euro angekündigt.

Die prekäre Wirtschaftslage wirkt sich wiederum negativ auf die finnische Außen- und Verteidigungspolitik aus. Bereits unter dem ehemaligen Ministerpräsidenten Jyrki Katainen wurden weitreichende Kürzungen im Verteidigungshaushalt vorgenommen. Ein fraktionsübergreifender Parlamentsbericht von 2014 warnte, dass das Militär seine Aufgaben ohne zusätzliche Investitionen bereits in wenigen Jahren nicht mehr erfüllen könne, und empfahl bisherige Kürzungen durch eine erneute Erhöhung des Verteidigungsetats von 2016 bis 2020 zu kompensieren.¹⁰

7 | Vgl. Silke Bigalke, „Timo Soini, der ‚wahre‘ Finne“, *Süddeutsche Zeitung*, 26.05.2014, <http://sueddeutsche.de/politik/populismus-in-europa-das-sind-die-europaskeptiker-1.1933410-8> [10.08.2015].

8 | Vgl. Silke Bigalke, „Timo Soini: Finnlands neuer Außenminister, vom rechten, populistischen Rand“, *Süddeutsche Zeitung*, 28.05.2015, <http://sueddeutsche.de/politik/1.2497201> [10.08.2015].

9 | Vgl. Europäische Kommission, „Finland: Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty“, 2015, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sfp/deficit/countries/finland_en.htm [10.08.2015].

10 | Vgl. Parliament of Finland, Long-term Challenges of Defence, 5/2014, https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_5+2014.pdf [10.08.2015].

Um diesen Empfehlungen vor dem Hintergrund steigender Sicherheitsrisiken gerecht zu werden und gleichzeitig wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Grenzen Rechnung zu tragen, kündigte Sipilä daher eine strategische Neuausrichtung der Außen- und Sicherheitspolitik an. Im Regierungsprogramm verpflichtet sich die finnische Regierung zu einer stärkeren nordischen Kooperation, einer verstärkten EU-Integration, einer stärkeren Berücksichtigung neuer Sicherheitsrisiken und einer erneuten Bewertung der Chancen und Risiken eines NATO-Beitritts.¹¹

Aufgrund steigender Sicherheitsrisiken, wirtschaftlicher und haushaltspolitischer Grenzen kündigte Sipilä eine strategische Neuausrichtung der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik an.

FINNLAND UND DIE NORDISCHEN STAATEN

Vor dem Hintergrund der Euro-Krise und den zunehmenden Spannungen mit Russland im Zuge der Ukraine-Krise wurde der Kooperation der nordischen Staaten in den letzten Jahren ein zunehmendes politisches Potenzial zugesprochen. Die Nordische Kooperation wird sowohl von Politikern als auch von der Bevölkerung hoch geschätzt und folgt dem allgemeinen Trend einer stärkeren makroregionalen Differenzierung (z.B. EU-Strategie für den Ostseeraum, EU-Strategie für die Donauregion, Die Nördliche Dimension) und subregionalen Kooperation in der EU (Vise-grád-Gruppe, Benelux-Union).

Zwischen Ende 2013 und Anfang 2014 veröffentlichten die nordischen Staaten drei gemeinsame Strategieepapiere, in denen sie ihre umfassenden gemeinsamen Ziele in der nordischen Zusammenarbeit, der Außenpolitik und der Verteidigungspolitik erläutern. Auch im aktuellen Regierungsprogramm Sipiläs nimmt nordische Kooperation im Vergleich zu früheren Strategie- und Positionspapieren eine herausgehobene Stellung ein. Sie wird im Kapitel zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch vor der EU, NATO, der OSZE und den Vereinten Nationen als wichtiger Referenzrahmen für finnische Außen- und Sicherheitspolitik angeführt.¹² Aus all diesen Programmen und Positionspapieren lässt sich ablesen, dass die Bedenken hinsichtlich einer engen nordischen Zusammenarbeit im Sinne einer Blockbildung abgenommen haben und dass die positiven Einschätzungen und Erwartungen überwiegen.

11 | Vgl. Prime Minister's Office Finland, *Finland, a land of solutions: Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government*, 29.05.2015, <http://vnk.fi/julkaisu?pubid=6407> [08.08.2015].

12 | Vgl. ebd., S. 37.

Die Nordische multilaterale Kooperation, häufig als Norden bezeichnet, findet neben regelmäßigen Treffen der Regierungschefs und zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit im Wesentlichen im Rahmen des Nordischen Rates und des Nordischen Ministerrates statt.

Der Nordische Rat wurde 1952 gegründet und dient der parlamentarischen Kooperation und Meinungsbildung. Er besteht aus fünf Expertenkomitees, in denen die Parlamentarier Politikempfehlungen ausarbeiten, die an den Nordischen Ministerrat und die nordischen Regierungen gerichtet sind und gemeinsame, nordische Herausforderungen und Probleme adressieren.¹³ Alle Parteien, die in den nationalen Parlamenten der nordischen Staaten sitzen, sind automatisch auch im Nordischen Rat vertreten, was den inklusiven Politikansatz der nordischen Staaten unterstreicht.



Ein Treffen der nordischen Premierminister im Oktober 2015: Nordische Kooperation ist ein wichtiger Eckpfeiler finnischer Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik. | Quelle: © Jens Noergaard Larsen, picture alliance/ Scanpix Denmark.

Der Nordische Ministerrat wurde 1971 gegründet und dient der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Er umfasst insgesamt zehn thematische Ausschüsse sowie den Ausschuss für nordische Kooperation, der ähnlich dem EU-Ratsausschuss für allgemeine Angelegenheiten die zwischenstaatlichen Entscheidungsprozesse koor-

13 | Die Expertenkomitees befassen sich mit Kultur und Bildung, Bürger und Verbraucherrechte, Umwelt und natürliche Ressourcen, Wirtschaft und Industrie sowie Wohlfahrt.

diniert.¹⁴ Entscheidungen werden einstimmig getroffen. Es gibt demnach kein supranationales Element, das die Souveränität der nordischen Staaten beschneidet. Die Nordische Kooperation ist daher formal auf eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners begrenzt, was den Spielraum und die Effektivität gemeinsamer nordischer Initiativen stark einschränkt. Unter der Aufsicht des Ministerrates sind darüber hinaus mehr als 30 Forschungsinstitute angesiedelt, die den nordischen Staaten die Herausbildung einer besonderen Expertise in Bereichen wie Innovation, Umwelt und Klima ermöglichen.

Die Nordische Kooperation ist formal auf eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners beschränkt, was Spielraum und Effektivität nordischer Initiativen stark einschränkt.

Die Nordische Zusammenarbeit ist im Rahmen der Nordischen Räte besonders intensiv bei weichen Themen wie Umwelt- und Klimapolitik, regionaler Entwicklung, Innovation, Kultur und Gleichberechtigung ausgeprägt. Außen- und Sicherheitspolitik waren bei der Gründung der Räte offiziell von der Kooperation ausgeschlossen, um den Beschränkungen des Ost-West-Konfliktes, divergierenden außenpolitischen Interessen der Staaten und insbesondere der Neutralitätsverpflichtung Finnlands und Schwedens Rechnung zu tragen. Bisherige Versuche, diese Politikbereiche im Rahmen einer nordischen Verteidigungsunion formal anzugliedern, sind gescheitert.¹⁵ Informell kooperieren die nordischen Staaten aber auch in diesem Bereich.

Im November 2009 wurde die bereits seit einigen Jahren andauernde, informelle Verteidigungs-Kooperationen unter dem Namen Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO) in einem Kooperationsrahmen gebündelt und formalisiert. NORDEFECO umfasst aktuell die Kooperation in Bereichen wie die strategische Entwicklung von militärischem Gerät, die Ausbildung von Truppen, Trainingsmaßnahmen und gemeinsame Operationen im internationalen Krisenmanagement in der EU und den Vereinten Nationen. Ziel ist die Schaffung von Synergieeffekten zur Steigerung nationaler Verteidigungskapazitäten. In der Umsetzung steht die militärische Kooperation jedoch noch am Anfang.¹⁶

14 | Die zehn Ministerräte befassen sich mit Kultur, Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern, Justiz, Bildung und Forschung, dem Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Energie und regionaler Politik, Gesundheit und sozialen Dienstleistungen, Finanzen und Wirtschaft, Umwelt, Fischerei, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Lebensmitteln.

15 | Vgl. Etzold, Fn. 6, S. 4.

16 | Vgl. Tobias Etzold/Christian Opitz, „Zwischen Allianzfreiheit und Einbindung“, *SWP-Aktuell* 33, 04/2015, S. 4, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A33_etz_opt.pdf [13.10.2015].



Finnische ISAF-Soldaten: Obwohl das Land kein Mitglied der Allianz ist, hat es der NATO-geführten Afghanistan-Mission Kontingente zur Verfügung gestellt. | Quelle: © Markku Ulander, picture alliance/dpa.

Eine weitreichende Arbeitsteilung im Verteidigungssektor und die damit einhergehende Schaffung von Abhängigkeiten unter den nordischen Staaten werden insbesondere durch die Tatsache erschwert, dass Finnland und Schweden keine NATO-Mitglieder sind. Zwar kooperieren die beiden Länder schon heute eng mit dem nordatlantischen Militärbündnis: Sie sind seit 1994 Teil des NATO-Programms „Partnerschaft für den Frieden“ und beteiligen sich an verschiedenen NATO-Einsätzen wie der ISAF-Mission in Afghanistan. Beim NATO-Gipfel in Wales am 5. September 2014 unterzeichneten Finnland und Schweden zudem eine „Host Nation Support“ Vereinbarung, nach der die beiden Länder im Krisenfall von der NATO militärisch unterstützt werden können. Außerdem wird in Finnland im Zuge zunehmender militärischer Provokationen von Seiten Russlands im Ostseeraum der Ruf nach einer NATO-Mitgliedschaft lauter. Das Stimmungsbild in dieser Frage ist jedoch alles andere als eindeutig – sowohl auf politischer Ebene als auch innerhalb der Bevölkerung. Insbesondere die Zentrums- und die Sozialdemokraten sind nach wie vor mehrheitlich kritisch eingestellt, während Alexander Stubb, vorheriger finnischer Ministerpräsident und Mitglied der Sammlungspartei, einen NATO-Beitritt nachdrücklich befürwortet.¹⁷ Aktuell werden verschiedene

17 | Vgl. Richard Milne, „Once a taboo, Nato membership now a hot topic in Finland“, *Financial Times*, 17.04.2015, <http://on.ft.com/1LI1i7g> [01.08.2015].

Szenarien diskutiert. Sipilä kündigte zudem in seinem Regierungsprogramm an, einen Bericht zur finnischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorzulegen, der auch mögliche Implikationen eines NATO-Beitrittes bewerten soll.¹⁸ Vorerst ist Finnland jedoch weiterhin selbst für seine nationale Verteidigung zuständig und auf den guten Willen der NATO-Staaten angewiesen. Es besteht zudem Unklarheit über das Zusammenspiel von EU und NATO im Falle eines militärischen Konfliktes auf finnischem Hoheitsgebiet. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die verteidigungspolitische Zusammenarbeit in absehbarer Zeit vor allem auf gemeinsame Trainings- und Ausbildungsmissionen sowie die gemeinsame Teilnahme an Operationen im internationalen Krisenmanagement und solche der Friedenssicherung konzentrieren wird.

Besonders intensiv ist innerhalb dieses Rahmens die Zusammenarbeit zwischen Finnland und Schweden. Die beiden Staaten unterzeichneten im Mai 2014 einen Aktionsplan zur vertieften Verteidigungskooperation, der neben gemeinsamen Trainingsmissionen auch Vorschläge zur gemeinsamen Luft- und Seeüberwachung sowie die gemeinsame Nutzung militärischer Infrastrukturen und die Bildung gemeinsamer militärischer Einheiten vorsieht.¹⁹ Bisher ist jedoch nicht absehbar, wie diese engere Zusammenarbeit im Detail ausgestaltet sein wird.

Innerhalb internationaler Organisationen wie der EU treten die nordischen Staaten nach wie vor nicht als geeinter nordischer Block auf. Zwar treffen sich die Regierungschefs der nordischen Staaten seit 2001 vor wichtigen EU-Gipfeln, aber diese Zusammenkünfte dienen eher dem Informationsaustausch als einer engen inhaltlichen Koordinierung von Positionen und einer strategischen gemeinsamen Politikausrichtung.²⁰ Traditionell ist die nordische Kooperation stattdessen besonders ausgeprägt im Bereich des *pooling* und *sharing* von Ressourcen und der Durchführung gemeinsamer Projekte und Missionen in der nordischen Region oder in Drittstaaten. Prominente Beispiele gemeinsamer regionaler Projekte sind die frühe Implementierung einer gemeinsamen Passunion und eines gemeinsamen

Traditionell ist die nordische Kooperation besonders beim *pooling* und *sharing* von Ressourcen und bei der Durchführung gemeinsamer Projekte und Missionen ausgeprägt.

18 | Vgl. Prime Minister's Office Finland, Fn.11, S.37.

19 | Vgl. Government Offices of Sweden, „Defence Cooperation between Finland and Sweden“, 19.05.2015, <http://government.se/t/80423/en> [10.08.2015].

20 | Vgl. Peter Viggo Jakobsen, „Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP“, *Journal of Common Market Studies*, 1/2009, S.93.

Auf internationaler Ebene haben die nordischen Staaten im Zuge des Ost-West-Konfliktes, im zivilen Krisenmanagement und in der Entwicklungshilfe zusammengearbeitet.

Arbeitsmarktes in den 1950er Jahren sowie Abkommen in den Bereichen des Wohlfahrtsstaates oder kommunaler Wahlrechte. Auf internationaler Ebene haben die nordischen Staaten im Zuge des Ost-West-Konfliktes

und darüber hinaus intensiv im zivilen Krisenmanagement und in der Entwicklungshilfe zusammengearbeitet, indem sie insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen gemeinsame Missionen durchgeführt haben. Dieser Kooperationsmodus wurde deshalb verfolgt, weil er die Souveränität der Länder nicht beeinträchtigt und mit den asymmetrischen Mitgliedschaften der nordischen Länder in verschiedenen Institutionen und Organisationen vereinbar ist. Gleichzeitig wird er der begrenzten personellen, finanziellen und administrativen Ressourcenausstattung kleiner Staaten gerecht und folgt den Empfehlungen der Forschung zu kleinen und mittleren Staaten im Sinne der Einflussmaximierung.

Die nordischen Staaten kooperieren außerdem zunehmend intensiv mit den baltischen Staaten. In den 1990er Jahren unterstützten sie Litauen, Lettland und Estland maßgeblich bei der Vorbereitung von deren EU-Mitgliedschaft. Seitdem besteht eine lose Kooperation zwischen baltischen und nordischen Staaten, die auch als „fünf-plus-drei-Modell“ und später „Nordic Baltic Eight“ (NB8) bezeichnet wurde. Neben regelmäßigen Treffen der Regierungschefs – insbesondere vor Sitzungen des Europäischen Rates – beteiligen sich die nordischen Staaten aktiv an regionalen Kooperationsformaten wie dem Ostseerat oder der EU-Strategie für den Ostseeraum, die auch das Baltikum einschließen. Seit 2014 besteht außerdem eine Verteidigungskooperation zwischen NORDEFKO und den baltischen Staaten, nach der den letzteren die Teilnahme an allen NORDEFKO-Initiativen freisteht.²¹

TIEFE VERANKERUNG IN DER EU

Finnland wird häufig als „Musterschüler in der EU“ bezeichnet.²² Seit seinem EU-Beitritt 1995 hat das Land an allen bedeutenden Integrationsschritten teilgenommen und sich für gut ausgestattete und transparente EU-Institutionen, insbesondere eine starke Europäische Kommission, ausgesprochen – jedoch unter

21 | Vgl. Marko Lehti, „Baltic Europe“, in: Kenneth Dyson/Angelos Sepos (Hrsg.), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke, New York, 2010, S. 133.

22 | Vgl. Tobias Etzold/Pawel Tokarski, „Neue Mitte-Rechts-Regierung in Finnland“, *SWP-Aktuell* 57, 06/2015, S. 1, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A57_etz_tks.pdf [13.10.2015].

konsequenter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips.²³ Finnland ist Mitglied der Eurozone und hat keine Ausnahmeregelungen in anderen Politikbereichen verhandelt. Das Land war von Anfang an in besonderer Weise darum bemüht, dem inneren Kreis der EU anzugehören und sich abgrenzend von seiner passiven Rolle während des Ost-West-Konfliktes als pro-aktives und konstruktives EU-Mitglied zu präsentieren, das Entscheidungsprozesse mitgestaltet.²⁴ Als „kleines“ Land an der Peripherie Europas und in der direkten Nachbarschaft Russlands sieht Finnland die EU als Garant für die Erfüllung militärischer und wirtschaftlicher Sicherheitsinteressen sowie die Sicherung des Einflusses „kleiner“ und „mittlerer“ Staaten auf europäischer und globaler Ebene. Der ehemalige finnische Ministerpräsident Paavo Lipponen formulierte es im Jahr 2000 folgendermaßen:²⁵ „Through the EU even small states can influence European and world developments on the basis of equality. Without EU-membership we would be a bystander in these days when the new Europe is being built.“ Im Vergleich dazu haben die anderen nordischen Staaten das Image „selektiver Supranationalisten“ oder „zögerlicher Europäer“.²⁶ Norwegen und Island sind keine EU-Mitglieder, auch wenn sie in zahlreichen Bereichen eng mit der EU kooperieren. Dänemark ist von der dritten Stufe der Währungsunion und der Verteidigungsdimension der Gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (GSVP) ausgenommen. Schweden nimmt zwar formal an allen Integrationschritten teil, hat den Euro aber bislang nicht eingeführt.

Finnland gilt häufig als „Musterschüler der EU“, während die anderen nordischen Staaten das Image „selektiver Supranationalisten“ oder „zögerlicher Europäer“ haben.

Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise begann der Eindruck von Finnland als dem nordischen Mustereuropäer jedoch zu bröckeln, spätestens mit den deutlichen Stimmengewinnen der Basisfinnen bei den Parlamentswahlen 2011. Finnland forderte im Zuge dessen als einziger Staat in der Eurozone 2011 und 2012 eine Absicherung im Gegenzug für die Finanzhilfen für Griechenland und Spanien.²⁷ In der Eurozone gilt Finnland als „Euro-Falke“ und verfolgt innerhalb der Gruppe der Gläubigerstaaten oft eine noch härtere Linie als Deutschland. Das Land spricht sich gegen jedwede Form einer Schuldenvergemeinschaftung aus und fordert

23 | Vgl. Prime Minister's Office Finland, Fn. 11, S. 34.

24 | Vgl. Iso-Markku/Joleka, Fn. 5, S. 30.

25 | Zitiert nach Tiilikainen, Fn. 1, S. 79.

26 | Lee Miles, „Nordic Europe“, in: Kenneth Dyson/Angelos Sepos (Hrsg.), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke, New York, 2010, S. 197.

27 | Vgl. Iso-Markku/Joleka, Fn. 5.

einen geringeren Ermessensspielraum der Kommission bei der Bewertung der Einhaltung von Defizit- und Verschuldungsregeln. Die milde Herangehensweise des Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker gegenüber den Defizitverstößen Frankreichs und Italiens wird in Finnland äußerst kritisch gesehen. Dahinter steht nicht zuletzt die Angst vor einer Ungleichbehandlung „großer“ und „kleiner“ Staaten.²⁸

Als kleine und offene Volkswirtschaft ist Finnland ein großer Verfechter einer Vertiefung des europäischen Binnenmarktes.

Als kleine und offene Volkswirtschaft ist Finnland ein großer Verfechter einer Vertiefung des europäischen Binnenmarktes. Europäischer Handel ist besonders essenziell für die finnische Wirtschaft, da mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion einer der wichtigsten Exportmärkte des Landes weggebrochen und der Handel mit Russland durch die Sanktionspolitik der EU sowie die Gegensanktionen Russlands erheblich eingebrochen ist. Dennoch steht Finnland nach anfänglichem Zögern weiterhin hinter der EU-Sanktionspolitik.

In der GSVP ist Finnland – gemeinsam mit Schweden – sehr aktiv und insbesondere an zahlreichen EU-Missionen im internationalen Krisenmanagement beteiligt. Dem Vorstoß der beiden Staaten ist es unter anderem zu verdanken, dass die Petersberg-Aufgaben, die zivile Dimension des Krisenmanagements, in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen wurde. Außerdem bilden Finnland und Schweden mit fünf weiteren Staaten die EU Nordic Battle Group, wobei Schweden mit 1.900 Truppen den Großteil der 2.400 Einheiten stellt.²⁹ Darüber hinaus setzen sich beide Länder für größere EU-Kapazitäten im zivilen Krisenmanagement und in der Friedenssicherung sowie für eine stärkere Kooperation in der Rüstungsindustrie und die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus, internationalen Verbrechen und hybriden Bedrohungen ein. Sie fordern außerdem die Umsetzung und Verbindlichkeit der Beistandsklausel im Vertrag von Lissabon (Art. 42, Abs. 7 EUV), um die EU zu einem System kollektiver Sicherheit weiterzuentwickeln.³⁰ Dahinter steht das Bestreben, sich stärker an der Bereitstellung europäischer Sicherheit zu beteiligen, ohne den Status militärischer Allianzfreiheit völlig aufzugeben.³¹

28 | Vgl. ebd.

29 | Neben Finnland und Schweden sind Norwegen, Estland, Lettland, Litauen und Irland Teil der Nordischen Einsatzgruppe.

30 | Vgl. Etzold/Opitz, Fn. 16, S. 3.

31 | Vgl. Iso-Markku/Joleka, Fn. 5, S. 30.

AUSBLICK

Um seine nationalen Sicherheitsinteressen vor dem Hintergrund einer russischen Drohkulisse und einer klammen Haushaltslage bestmöglich zu vertreten, hat Finnland eine engere außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit den nordischen und baltischen Staaten angekündigt – sowohl in der Region als auch innerhalb internationaler Organisationen – und fordert eine vertiefte europäische Zusammenarbeit in diesen Bereichen. Das Land rückt damit zumindest rhetorisch weiter von seiner jahrzehntelangen Politik der militärischen Allianzfreiheit und pragmatischen Koalitionsfreiheit innerhalb der EU ab und positioniert sich gemeinsam mit seinen nordischen Nachbarn zunehmend deutlich gegen russische Drohgebärden, die sich unter anderem in anhaltenden militärischen Verletzungen nationaler Hoheitsgebiete und politischer Propaganda äußern.³² Wie und ob sich diese Ankündigungen in einer stärker formalisierten nordischen Zusammenarbeit manifestieren werden, bleibt abzuwarten.

Mittel- und langfristig könnte eine verstärkte nordische Kooperation und Bündelung von Ressourcen nicht nur Finnland und den nordischen Staaten bei der Konsolidierung ihrer Haushalte und bei der Sicherung ihrer Verteidigungsfähigkeit helfen, sondern auch innerhalb der EU einen Vorbildscharakter entfalten und desintegrativen Tendenzen strukturierend entgegenwirken: „Since the EU is in turmoil itself, regional cooperation within the Nordic framework could become more and more valuable. [...] [T]he [...] Nordic countries could contribute through their regional cooperation to the stabilization of the European integration process. Since the Nordic countries have found tangible solutions for some current and future challenges – due in large part to their cooperation – they could set an example for other European countries, helping them to solve their current problems.“³³ Die EU könnte sowohl von bestehenden, anschlussfähigen Kooperations-Strukturen der nordischen Staaten profitieren als auch von deren Expertise – sowohl im Sicherheits- und Verteidigungsbereich als auch in anderen Bereichen wie Energiepolitik, Innovation, Digitalisierung oder regionaler Entwicklung.

32 | Vgl. Christian Opitz, „Potentiale der nordisch-baltischen Sicherheitskooperation“, *SWP-Aktuell* 69, 07/2015, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A69_opt.pdf [13.10.2015].

33 | Etzold, Fn. 6, S. 5.

DIE SUCHE NACH DER DRITTEN GRENZE

MONGOLISCHE AUSSENPOLITIK ZWISCHEN RUSSLAND UND CHINA

Daniel Schmücking



Dr. Daniel Schmücking ist Leiter des Auslandsbüros Mongolei der Konrad-Adenauer-Stiftung.

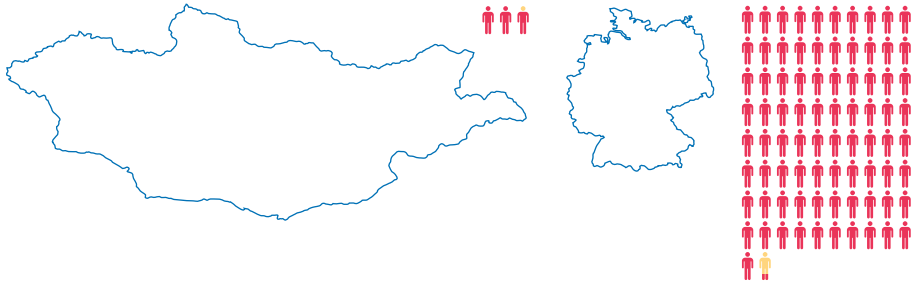
Die Außenpolitik eines Landes wird maßgeblich durch dessen Größe, Einwohnerzahl, Wirtschaftskraft und geografische Lage bestimmt. Auch die Mongolei wird in dieser Hinsicht von einigen Besonderheiten geprägt. Sie gilt als der am dünnsten besiedelte Staat der Welt. In dem Land, das über viermal so groß ist wie Deutschland und in dem lediglich drei Millionen Menschen leben, ist der dominierende Wirtschaftsfaktor der Bergbau. Hinzu kommt eine geostrategisch schwierige Lage ohne Meerzugang und mit lediglich zwei Nachbarn: Russland und China. Beide haben das Land in der Geschichte dominiert. Seit dem 17. Jahrhundert befand sich die Mongolei als Teil des Mandschu-Reiches unter chinesischer Herrschaft. Erst 1911 wurde die Mandschu-Dynastie gestürzt und die Unabhängigkeit der äußeren Mongolei erklärt. Zwischen 1915 und 1921 gewann China jedoch wieder die Hoheit über die Gebiete des heutigen mongolischen Staates. Kurz darauf folgte mit russischer Unterstützung die kommunistische Revolution des Landes. Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges entwickelte sich dieses zu einem hochsubventionierten Satellitenstaat der UdSSR: Infrastruktur, Bildungswesen, Gesundheitswesen, Urbanisierung und Industrialisierung trieb das Land mit Unterstützung der Sowjetunion voran.¹ Durch den Kalten Krieg blieb die Mongolei politisch und ökonomisch isoliert und damit uninteressant für andere Mächte.² Nach 300 Jahren der wechselseitigen Dominanz Russlands und Chinas gelang es dem Land sich mit der friedlichen Revolution von 1990 eigenständig, demokratisch und

- 1 | Vgl. Verena Fritz, „Doppelte Transition in der Mongolei. Politischer und wirtschaftlicher Systemwechsel in einem postsozialistischen Entwicklungsland“, *Osteuropa* 49, 1999, S. 936.
- 2 | Vgl. Mashbat Otgonbayar Sarlagtay, „Mongolia’s Immediate Security Challenges: Implication to Defense Sector and The Regional Cooperation“, *NIDS Joint Research Series*, 7/2012, S. 105.

marktwirtschaftlich zu entwickeln. Zwar hat die junge Demokratie durchaus Probleme, wie Korruption, fehlende innerparteiliche Demokratie und geringe Partizipation in der Gesellschaft, doch scheint sie in ihren Grundfesten weitgehend ungefährdet.

Abb. 1

Die Mongolei im Größenvergleich



Mongolei

Fläche: 1.564.116 km²

Einwohner: ca. 2,9 Millionen

Deutschland

Fläche: 357.340,08 km²

Einwohner: ca. 81,2 Millionen

Quelle: Eigene Darstellung, © racken.

DILEMMATA DER MONGOLISCHEN AUSSENPOLITIK

Wirtschaftlich ist die Mongolei erstens in hohem Maße von beiden Nachbarn abhängig – im Falle Russlands zu 76 Prozent von Gas und Diesel, wobei lediglich 1,4 Prozent der mongolischen Waren den russischen Markt erreichen. Dahingegen ist Russland, nach China (90 Prozent) und Kanada (3,6 Prozent), drittgrößter Abnehmer mongolischer Produkte. Im Falle Chinas fällt das Ungleichgewicht bei den Importen weniger dramatisch aus. 37,8 Prozent der Einfuhren kommen aus China und 27,6 Prozent aus Russland.³ Die Handelsbeziehungen zu den westlichen Ländern sind dagegen von sehr geringer Bedeutung und im Gegensatz zu den diplomatischen Beziehungen kaum ausgebaut. So gehen lediglich 0,3 Prozent der mongolischen Exporte nach Deutschland und dies trotz des 2011 von Angela Merkel und ihrem Amtskollegen Batbold in Ulaanbaatar unterzeichneten „Abkommens über die Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie- und Technologie-

3 | Vgl. Gabriel Dominguez, „Mongolia's ‚rebalance‘ towards Russia and China“, *Deutsche Welle*, 02.09.2014, <http://dw.de/p/1D4eg> [02.03.2015].

bereich“.⁴ Die Vereinbarung betrifft diverse Bereiche – von der gemeinsamen Erkundung, der Erschließung sowie dem Abbau und der Verarbeitung von Rohstoffen über die Schaffung der entsprechenden Infrastruktur bis hin zur Aus- und Weiterbildung von Fachkräften. Die Bilanz ist wirtschaftlich bislang ernüchternd. Seit dem Beginn der Schwächephase der mongolischen Wirtschaft im Jahre 2013 ist der Warenaustausch zwischen beiden Ländern drastisch zurückgegangen (Platz der Mongolei bei deutschen Einfuhren 2014: 150; bei Ausfuhren: 121).⁵ Ein ebenso ernüchterndes Bild zeigt sich bei den Importen der Mongolei. Lediglich 2,9 Prozent der mongolischen Einfuhren kommen aus Deutschland.⁶ Die Monokultur der mongolischen Wirtschaft macht diese anfällig für Krisen. „Die mongolischen Ausfuhren sind wenig diversifiziert. Auf Kohle (26,3 Prozent), Kupferkonzentrat (22,2 Prozent), Eisenerz (15,3 Prozent), Rohöl (12,1 Prozent), Gold (7,3 Prozent) und Textilien (6,6 Prozent) entfielen 2013 fast 90 Prozent der gesamten Exporte.“⁷ Sinken wie zuletzt die internationalen Rohstoffpreise, so hat dies nachhaltige Auswirkungen auf die mongolische Wirtschaft.

Zweitens besteht eine infrastrukturelle Abhängigkeit von Russland und China. Ein großes Modernisierungsdefizit ergibt sich aus der Tatsache, dass das mongolische Schienennetz der Ulaanbaatar-Eisenbahn gehört, einem mongolisch-russischen Joint Venture. Da die russischen Anteilseigner sich bislang einer Modernisierung des Schienennetzes verweigern⁸ und die Mongolei in Richtung Süden von chinesischen Eisenbahnlinien abhängt, bestehen im Ergebnis zwei verschiedene Spurbreiten im Land. Probleme ergeben sich darüber hinaus durch die unterbrochenen Bahnverbindungen von den mongolischen Kohleminen nach China. Die Kohle muss an der Grenze umgeladen werden, was zu hohen

- 4 | Vgl. „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Mongolei über Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie“, 13.10.2011, <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abkommen-zwischen-brd-und-mongolei-zusammenarbeit-rohstoff-industrie-technologie,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> [28.09.2015].
- 5 | Vgl. German Trade and Invest, „Wirtschaftsdaten kompakt: Mongolei“, 05/2015, http://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/PUB/2015/05/pub201505292016_13556_wirtschaftsdaten-kompakt--mongolei--mai-2015.pdf [28.09.2015].
- 6 | Vgl. Alexander Simoes, „Mongolia“, *The Observatory of Economic Complexity*, <http://atlas.media.mit.edu/profile/country/mng> [02.03.2015].
- 7 | Germany Trade and Invest, „Mongolische Importe starten schwach ins Jahr 2014“, 14.07.2014, <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=1048220.html> [26.03.2015].
- 8 | Vgl. Sarlagtay, Fn. 2, S. 108.

Transport- und Logistikkosten für die mongolischen Rohstoffe führt. Erschwert wird diese Situation durch die fehlende maritime Anbindung des Landes.⁹

Abb. 2

Die Mongolei zwischen Russland und China



Unter Riesen: Flächenmäßig über viermal so groß wie Deutschland mutet die Mongolei, „umklammert“ von den beiden Nachbarn Russland und China, nahezu klein an. | Quelle: Eigene Darstellung, © racken.

Drittens ist die Mongolei sicherheitspolitisch sehr stark von den großen Nachbarn abhängig. Nach den Truppenabzügen der russischen Armee bis 1993 sieht sich das mongolische Militär allein mit der Aufgabe der nationalen Sicherheit konfrontiert. Derzeit unterhält das Land rund 10.000 Soldaten und 130.000 Reservisten – ein geringes Kontingent im Vergleich zu den Nachbarn. Die Wehrpflicht beträgt ein Jahr.¹⁰ Besonders der Schutz der nationalen Grenzen (3.485 Kilometer zu Russland und 4.677 Kilometer zu China) stellt sich als problematisch dar. Von Süden wird die Grenzlinie regelmäßig durch illegale chinesische Siedler und Immigranten verletzt, wobei teilweise ein illegaler Abbau von Rohstoffen betrieben wird.¹¹

9 | Vgl. Ruth Kirchner, „Arme Menschen, reiches Land“, *Tagesschau.de*, 04.03.2015, <http://tagesschau.de/ausland/mongolei-tourismus-101.html> [14.04.2015].

10 | Vgl. B. Khash-Erdene, „Men Born with Debt“, *UB Post*, 23.04.2015, <http://ubpost.mongolnews.mn/?p=14315> [13.10.2015].

11 | Vgl. Wayne Nelles, „Meeting basic needs, embracing the world and protecting the state“, *Asian Perspective* 25, 2001, S. 214 ff.

Auch von Norden sind Grenzübertritte zwecks Diebstahls ganzer Rinder- oder Pferdeherden keine Seltenheit.¹²

DIE DRITTNACHBARPOLITIK ALS REAKTION AUF DIE GEOGRAFISCHE LAGE

Angesichts der eigenen Abhängigkeit von den großen Nachbarn sowie einer befürchteten Dominanz derselben entwickelte die Mongolei ihre außenpolitische Strategie. Nach 1990 kam es daher zu einer Neuorientierung, da das Land vor der Aufgabe stand, eine eigene Außenpolitik zu entwickeln und sich im weltpolitischen Geschehen zu positionieren. Man bemühte sich, die Rolle als reines Objekt sowjetischer Außen- und Sicherheitspolitik abzugeben und zum eigenverantwortlichen Akteur zu werden. Die in der sozialistischen Ära noch gültigen geopolitischen Interessen, wie der Erhalt der Pufferfunktion zwischen Russland und der VR China sowie die Kontrolle der nationalen Grenzen, haben sich gewandelt und es bedarf neuer Strategien, um im internationalen Beziehungsgeflecht zu bestehen. Doch weist die Mongolei auch sicherheitspolitische Potenziale auf, die ihr über ihre wirtschaftliche Marginalität hinaus Bedeutung verleihen.

Ein bedeutender Schritt in Richtung einer relevanten Rolle im Rahmen der internationalen Sicherheitspolitik war 1992 die Erklärung des Status einer „atomwaffenfreien Zone“ (NWFZ) durch Ulaanbaatar. Das hier erkennbare Bemühen um Neutralität prägt das gesamte Konzept der mongolischen Sicherheitspolitik seit 1990: Das Land verbietet die Stationierung bzw. den Transit fremder Truppen, nuklearer Waffen oder anderer Massenvernichtungswaffen innerhalb des eigenen Staatsgebietes. Durch Neutralität als außenpolitisches Konzept suchte sich die Mongolei den Respekt und die Achtung der Nachbarstaaten zu sichern und gleichzeitig den Wert der eigenen geostrategischen Position zu steigern. Das Land bemühte sich, aus der „Not“ des von Großmächten umschlossenen Staates eine „Tugend“ der Neutralität und somit der Unantastbarkeit zu machen. Der Entschluss zur Erklärung zur NWFZ wurde international begrüßt.¹³ Durch die nach der politischen Wende zügig formulierte klare Definition der eigenen Außen- und Sicherheitspolitik erlangte die Mongolei internationales Ansehen, das ihr auch auf wirtschaftlichem Gebiet Vorteile versprach.

12 | Vgl. Valerij Niolaevic Scetinin, „Under the banner of Genghis Khan“, *International Affairs* 42, 5-6/1996, S. 137.

13 | Vgl. Jargalsaikhany Enkhsaikhan, „Mongolia's nuclear-weapon-free status. Concept and practice“, *Asian Survey* 40, 2000, S. 342 ff.

Ziel der Drittnachbarpolitik ist das Ausbalancieren des unmittelbaren Einflusses Chinas und Russlands durch die Entwicklung bilateraler und multilateraler Beziehungen in politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereichen mit demokratischen Ländern. Nicht zuletzt zielt diese Politik auf ein Gleichgewicht im Bereich des Außenhandels und der Direktinvestitionen ab.¹⁴ Die außenpolitische Strategie der Mongolei zielt zwar auch auf die Pflege gutnachbarlicher Beziehungen zu Russland und China, vor allem jedoch auf Diversifizierung als Voraussetzung für die Unabhängigkeit, die Souveränität und die weitere Entwicklung des Landes. So bemühte man sich um den schwierigen Balanceakt der bilateralen und multilateralen Kooperation mit wirtschaftlich starken Demokratien wie der EU, den Vereinigten Staaten oder Japan¹⁵ in politischen, ökonomischen, kulturellen und humanitären Bereichen, ohne dabei die großen Nachbarn vor den Kopf zu stoßen.¹⁶ Die Sicherung der Existenz der Mongolei ist dabei ein zentrales Anliegen – geht es doch primär um die territoriale Integrität und die Unverletzbarkeit der eigenen Staatsgrenzen.¹⁷

Die Mongolei versuchte den Balanceakt der Kooperation mit wirtschaftlich starken Demokratien, ohne dabei die großen Nachbarn zu verprellen.

Das Bemühen um Diversifizierung der Außenbeziehungen zeigt sich unter anderem am Beispiel der bilateralen Beziehungen zwischen der Mongolei mit den USA, der EU, Japan und Kasachstan als Vertreter Zentralasiens. Mit den USA bestehen seit 1987 diplomatische Beziehungen. Zu Beginn stand für die USA die Förderung der Demokratie und der wirtschaftlichen Entwicklung im Vordergrund. Dazu wurden Investitions- und Handelsabkommen unterzeichnet. 2013 fiel das US-Exportvolumen um 58 Prozent (383 Millionen US-Dollar), wobei die heutige Bedeutung der Mongolei eher im Kontext der US-Containment-Strategie gegenüber China betrachtet werden kann. Die mongolische Außenpolitik hält zwar am Grundsatz des Stationierungsverbots ausländischer Truppen und der nuklearfreien Zone fest, jedoch gibt es Ausbildungsabkommen und Modernisierungsprogramme, die von den USA finanziert werden. Langfristig ist die Mongolei für die USA insofern interessant, als russische und chinesische Militärbewegungen durch den Einsatz von Radarstationen beobachtet werden könnten.

14 | Vgl. Institute for Strategic Studies, „National Security Concept of Mongolia“ (unofficial translation), in: *National Security Concept of Mongolia: Challenges and Responses*, Ulaanbaatar, 2012, S. 82-109.

15 | Im weiteren Text als dritte Nachbarn bezeichnet.

16 | Vgl. Institute for Strategic Studies, Fn. 14, S. 3.

17 | Vgl. Sarlagtay, Fn. 2., S. 105.

Die Europäische Union hat sich zum drittgrößten Handelspartner der Mongolei entwickelt, zumal das Land für die EU als liberale Demokratie ein wichtiger Partner in Asien gilt. Zuletzt wurde daher 2013 während des Besuchs der Hohen Vertreterin der EU das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen unterzeichnet,¹⁸ das die Beziehungen auf die Bereiche Energie, ländliche Entwicklung, Klimawandel und Forschung ausweiten soll. Gleichzeitig sind politische Gespräche in regelmäßigen Abständen geplant. Für die Mongolei ist die EU nicht nur aufgrund solcher Programme für die Entwicklung der eigenen Volkswirtschaft ein wichtiger Partner, sondern auch mit Blick auf die Drittnachbarpolitik. Ein Abkommen mit der EU als solcher bedeutet die Anerkennung und Partnerschaft mit allen 28 EU-Mitgliedsländern, was derlei Abkommen für die Mongolei deutlich attraktiver als bilaterale Abkommen macht.



Parade der Sieger eines Pferdesrennens: In keinem anderen Land der Welt gibt es proportional zur Bevölkerung so viele Pferde. | Quelle: © M. Rutkiewicz, picture alliance/blickwinkel.

Da der wirtschaftliche Austausch zwischen der Mongolei und Japan eher gering ist, verfolgt Japan verstärkt sicherheitspolitische Interessen in der Mongolei, für die ihrerseits die wirtschaftliche Kooperation im Vordergrund steht. Japan ist zudem größter Kredit- und Geldgeber in der Entwicklungshilfe. 2015 wurde ein Handelsabkommen unterzeichnet, das 90 Prozent der Zölle

18 | Vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst, „EU Relations with Mongolia“, http://eeas.europa.eu/mongolia/index_en.htm [06.04.2015].

zwischen beiden Ländern abbauen soll.¹⁹ International unterstützt Japan die Mongolei in den VN. Beide Länder engagieren sich für die Entspannung auf der koreanischen Halbinsel.

Mit Kasachstan als Vertreter Zentralasiens teilt die Mongolei die Nomadenkultur, die geografische Lage und die Erfahrungen aus Sowjetzeiten. Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen 1992 führte jedoch zu keiner Vertiefung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen. Das Handelsvolumen beträgt lediglich 24 Millionen Dollar.²⁰ Der nur kaum entwickelte Stand der Beziehungen hat seinen Grund in der geografischen Nähe Kasachstans zu Russland, da die Mongolei um Eigenständigkeit bemüht ist. Zudem haben sich beide Länder während ihres Transformationsprozesses in zunehmendem Maße voneinander entfernt. Dennoch hat die Mongolei Interesse daran, den kasachischen Technologievorsprung im Energiesektor und im Bereich der Weizenimporte aufzuholen.

Die schlechten Beziehungen der Mongolei zu Kasachstan liegen vor allem an dessen Nähe zu Russland.

Jenseits ihrer bilateralen Beziehungen beteiligt sich die Mongolei an zahlreichen weltweit ausgerichteten Initiativen und ist in internationalen Organisationen engagiert – zu nennen wären etwa VN, WHO, OSZE, ASEM, Freedom Online Coalition, IMF, Weltbank oder ADB. Bemerkenswert ist, dass die Mongolei seit 2003 mit eigenen Truppen an zahlreichen internationalen Friedensmissionen unter VN-Mandat – Irak, Afghanistan, Sierra Leone, Sudan, Westsahara und Kongo – beteiligt ist.²¹ Durch die erfolgreichen Missionen haben die mongolischen Streitkräfte ihre „Existenzberechtigung“ erworben und so an öffentlichem und politischem Vertrauen gewonnen und gezeigt, dass sie durchaus internationale Pflichten erfüllen können. Zudem konnte das Militär in Friedenszeiten aufgebaut und trainiert werden, ohne die beiden Nachbarn zu irritieren. Darüber hinaus stellten die Friedensmissionen eine Finanzierungshilfe für die dringend benötigte Modernisierung der Streitkräfte dar.²² Die Mongolei nimmt ebenfalls an der asiatischen Zusammenarbeit teil, z.B. als Mitglied im ASEAN Regional Forum und Beobachter in der Shanghaier Organisation für

19 | Vgl. Masaaki Kameda, „Japan, Mongolia sign economic partnership“, *The Japan Times*, 11.02.2015, <http://japantimes.co.jp/news/2015/02/11/business/japan-mongolia-sign-economic-partnership> [02.10.2015].

20 | Vgl. Brendan Miliate, „The steppes to the States“, *East Asia Forum*, 30.08.2013, <http://eastasiaforum.org/2013/08/30/from-the-steppe-to-the-states> [28.09.2015].

21 | Vgl. Udo Barkmann, „Die Mongolei und ihre dritten Nachbarn“, *pmg Denkwürdigkeiten* 79, 2012, S. 12.

22 | Vgl. Sarlagtay, Fn. 2, S. 109 ff.

Zusammenarbeit.²³ Darüber hinaus trat im Jahr 2012 das Individual Partnership and Cooperation Programme (IPCP) mit der NATO in Kraft.²⁴

Das diplomatische Vorgehen der Mongolei kann als erfolgreich angesehen werden und das Ansehen bei den dritten Nachbarn ist hoch. In Bezug auf die Stärkung von Demokratie und Marktwirtschaft wird das Land, vor allem in Anbetracht der geografischen Lage, als ein Aushängeschild für westliche Werte gesehen. Die internationalen Beziehungen wurden seit der Unabhängigkeit des Landes trotz chinesischer und russischer Vorbehalte gegen die Drittnachbarpolitik auf politischer Ebene erfolgreich ausgebaut und etabliert – dies nicht zuletzt aufgrund der geostrategisch wichtigen Lage und des Ressourcenreichtums.

ENTTÄUSCHTE WIRTSCHAFTLICHE UND SICHERHEITSPOLITISCHE ERWARTUNGEN

An der wirtschaftlichen Abhängigkeit von den großen Nachbarn hat auch die Drittnachbarpolitik nichts ändern können.

Trotz ihrer diplomatischen Erfolge muss die Mongolei konstatieren, dass sich ihr hohes Ansehen bei den Adressaten der eigenen Drittnachbarpolitik nicht in Form von Sicherheit und wirtschaftlicher Kooperation auszahlt.

An der wirtschaftlichen Abhängigkeit von den großen Nachbarn hat eben diese Politik nichts ändern können. Die Ausrichtung des Außenhandels auf den nachfragestarken Nachbarn China war folgerichtig und hat entscheidend zum wirtschaftlichen Aufschwung beigetragen.²⁵ Damit wurde aber auch das erklärte ökonomische Ziel der mongolischen Drittnachbarpolitik verfehlt: Die Direktinvestitionen einer Nation sollten nicht mehr als ein Drittel der gesamten ausländischen Direktinvestitionen ausmachen.²⁶

Die Stagnation in den Wirtschaftsbeziehungen ist teils selbstverschuldet, teils bedingt durch die infrastrukturellen Probleme sowie die sinkenden Weltmarktpreise im Rohstoffbereich. Selbstverschuldet sind sie deshalb, weil auf dem Höhepunkt des mongolischen Wachstumswunders im Jahr 2011 (jährliches Wachstum von

23 | Vgl. Barkmann, Fn. 21, S. 11 f.

24 | Vgl. NATO, „NATO's cooperation with Mongolia“, 23.03.2012, http://nato.int/cps/en/natohq/topics_85297.htm [23.10.2015].

25 | Vgl. Jürgen Kahl, „Schnelles Ende der Bonanza. Ernüchterung folgt in der Mongolei auf die Euphorie“, *Neue Zürcher Zeitung*, 24.03.2015, <http://nzz.ch/1.18508468> [13.10.2015].

26 | Vgl. Institute for Strategic Studies, Fn. 14, S. 6.

17,5 Prozent)²⁷ neue Gesetze verabschiedet wurden, die zum Rückgang ausländischer Direktinvestitionen führten.²⁸ Die beiden Gesetze mit den gravierendsten Auswirkungen waren das Sondergewinnungssteuergesetz und das Gesetz über ausländische Investitionen in strategische Ressourcen. Ersteres führte mit weiteren Steuern zu einer Gesamtbesteuerung der Gewinne im Bergbau von 100 Prozent. Zweiteres hatte 2012 zum Ziel, die Übernahme mongolischer Betriebe durch chinesische Staatsunternehmen zu verhindern. Allerdings betraf das Gesetz auch alle anderen ausländischen Unternehmen.²⁹ Beide Gesetze wurden im Eilverfahren und ohne die Anhörung von Unternehmerverbänden beschlossen. Dieser intransparente legislative Vorgang sowie die hohe Besteuerung führten zum Abwandern der Investoren. Im Jahr 2012 lagen die ausländischen Direktinvestitionen noch bei 4,4 Milliarden US-Dollar, sanken jedoch 2013 um die Hälfte auf 2,1 Milliarden US-Dollar. In 2014 dürften laut Prognose der Weltbank nur 0,9 Milliarden US-Dollar ins Land geflossen sein.³⁰

Die beiden Gesetze mit den gravierendsten Auswirkungen waren das Sondergewinnungssteuergesetz und das Gesetz über ausländische Investitionen in strategische Ressourcen.

Zweifelhaft ist darüber hinaus, ob sich durch die Drittnachbarpolitik die Sicherheitslage der Mongolei verbessert hat. Nüchtern betrachtet, war dies auch kaum zu erwarten. Der Einfluss externer Faktoren wie die Balance zwischen den beiden Großmächten definiert letztendlich die Sicherheit der Mongolei oder, anders formuliert: Mongolische Sicherheitspolitik hat keinerlei Chance auf Eigenständigkeit.³¹

Verbesserungswürdig erscheint der Einsatz der außenpolitischen Ressourcen. Gerne bietet sich die Mongolei z.B. als Gastgeber internationaler Konferenzen an, obwohl deren Vorbereitung und Durchführung eine beachtliche organisatorische und finanzielle Herausforderung darstellen. Mit Spannung wird der ASEM-Gipfel

27 | Vgl. Weltbank, „Mongolia“, <http://worldbank.org/en/country/mongolia> [02.03.2015].

28 | Vgl. Jürgen Kahl, „Rohstoffreiche Mongolei. Monopoly um mongolische Bodenschätze“, *Neue Zürcher Zeitung*, 02.08.2012, <http://nzz.ch/1.17426823> [13.10.2015].

29 | Vgl. U.S. Embassy in Mongolia, „2015 Investment Climate Statement“, 05/2015, <http://mongolia.usembassy.gov/ics2015.html> [28.09.2015].

30 | Vgl. Germany Trade and Invest, „Wirtschaftsboom in der Mongolei kühlt ab“, 16.01.2015, <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=1153750.html> [03.03.2015].

31 | Vgl. Damba Ganbat, „National Security Concept of Mongolia: Basic Principle“, *NIDS Joint Research Series* 11, 2014, S. 92, http://www.nids.go.jp/english/publication/joint_research/series11/pdf/09.pdf [13.10.2015].

2016 in Ulaanbaatar erwartet. Schon heute sorgen sich die Gastgeber um genügend Hotelkapazitäten für die Staatsgäste. Unklar ist ebenso, wo die Regierungsflugzeuge untergebracht werden sollen. Der neue Flughafen wird voraussichtlich erst im darauf folgenden Jahr fertiggestellt werden.



Politische Besprechungen in der „Staatsjurte“: Um die mongolische Drittnachbarpolitik zu fördern, braucht es von europäischer Seite mehr Willen zu wirtschaftlicher Kooperation. | Quelle: © Soeren Stache, picture alliance/dpa.

Zusammenfassend gesagt bleibt die Mongolei bislang geopolitisch und wirtschaftlich eher unbedeutend. Da die Drittnachbarpolitik nicht im erwarteten Maß erfolgreich war, stellt sich die Frage nach den Alternativen, wobei sich im Grunde nur zwei anbieten: Entweder setzt die Mongolei bewusst auf die Kooperation mit den großen Nachbarn oder wählt weiterhin den beschwerlichen Weg der Drittnachbarpolitik. Aus europäischer Sicht ist dieser Weg die erfolgreichere Strategie, da die wirtschaftlichen Potenziale vorhanden sind und die mongolische Demokratie auf andere asiatische Länder ausstrahlen könnte. Schon heute gibt es mongolische Initiativen zur Demokratieförderung in Ländern wie Myanmar und Kirgisien. Dafür braucht es aber gerade von europäisch-deutscher Seite mehr Willen zu wirtschaftlicher Kooperation in den Beziehungen bzw. von mongolischer Seite ein höheres Maß an Verlässlichkeit und Investorenschutz. Bislang entspricht das mongolische Verständnis von Verhandlungen, Vertragstreue und Projektumsetzung nicht westlich-europäischen bzw. internationalen Standards, was in der Vergangenheit zu einem Vertrauensverlust führte.

Letztlich liegt die Lösung eben dieser Probleme jedoch allein in mongolischer Hand.

ALTERNATIVE EINS: ZURÜCK ZU DEN GROSSEN NACHBARN

Als Sinnbild für die erneut erstarkende Hinwendung zu den großen Nachbarn stehen die beiden zeitlich dicht getakteten und wohl durchchoreografierten Staatsbesuche Xi Jinpings (21. bis 22. August) und Wladimir Putins (3. September) im Jahr 2014. Im April des Jahres 2015 zog Präsident Elbegdorj in einer Erklärung vor dem Parlament Bilanz seiner Außenpolitik und unterstrich die Bedeutung der beiden großen Nachbarn: Die mongolische Außenpolitik richte ihren Blick nicht in die Ferne, sondern auf die unmittelbaren Nachbarstaaten. Deshalb spielten die Beziehungen zu Russland und China in der mongolischen Außenpolitik die wichtigste Rolle. Die Besuche Xi Jinpings und Wladimir Putins im letzten Jahr seien große Erfolge gewesen. Die zahlreichen Vereinbarungen sollten nun umgesetzt werden.³²

Hier ist grundsätzlich zu beachten, dass eine stärkere Kooperation mit den großen Nachbarn gerade im wirtschaftlichen Bereich der Aufgabe der mongolischen Eigenständigkeit gleichkommen würde. Schon jetzt ist vor allem der chinesische Einfluss immens. Gerade deshalb und auch aufgrund der Entwicklung in der chinesischen Inneren Mongolei gibt es erhebliche antichinesische Ressentiments. In der Mongolei kommt es immer wieder zu tätlichen Angriffen gegen Chinesen.³³ Auch wenn beide Seiten sich als Freunde bezeichnen und die guten Beziehungen loben, sind diese doch alles andere als frei von Spannungen. Historisch geprägte Ängste und Vorurteile mischen sich mit aktuellen Entwicklungen, die von vielen Mongolen als bedrohlich empfunden werden. Dazu gehört z.B. die Angst vor dem Verlust der eigenen Kultur und des Bodens angesichts der zunehmenden Dominanz des übermächtigen Nachbarn. Die Tatsache, dass ein Großteil der mongolischen Rohstoffe nach China exportiert wird, bekräftigt die Argumente jener, die den Ausverkauf der Bodenschätze kritisieren.

Historisch geprägte Ängste und Vorurteile zwischen China und der Mongolei mischen sich mit aktuellen Entwicklungen, die von vielen Mongolen als bedrohlich empfunden werden.

32 | Vgl. Pressespiegel des *Deutschen Radios Ulaanbaatar*, Ausgabe 15, 2015, 17.04.2015.

33 | Vgl. Kahl, Fn.28.

Die Befürchtungen auf mongolischer Seite sind nicht unbegründet. Für das kollektive Gedächtnis Chinas gehört die „Äußere Mongolei“ zum chinesischen Staatsgebiet. Außerdem verfügt China über ausreichende Bevölkerungspotenziale, um die Gebiete der Mongolei theoretisch schnell besiedeln zu können. Zudem würde Russland durch den Verlust der Eigenständigkeit der Mongolei eines unersetzbaren strategischen Vorteils beraubt: Die Pufferfunktion der Mongolei gegen den Bevölkerungsdruck aus China für die rohstoffreichen, sibirischen Gebiete Russlands würde wegfallen. Dabei ist zu beachten, dass die chinesische Einflussnahme grundsätzlich defensiv und der Aspekt der Gesichtswahrung prägend ist. Schon jetzt ist eine ausgeprägte chinesische Einflussnahme in den Bereichen Wirtschaft und Infrastruktur zu erkennen.³⁴

Das Ansehen Russlands ist hingegen um Einiges positiver. Das ist insofern bemerkenswert, da die Jahre der de facto Sowjetrepublik erst 25 Jahre zurückliegen. Bis heute wird mit dem russischen Einfluss die Modernisierung des Landes verbunden. Die Sowjetunion hatte Häuser und Schulen gebaut und für ein relativ hohes Bildungsniveau gesorgt, die Alphabetisierungsrate lag 1990 bei 96 Prozent.³⁵ Große Unterschiede zwischen Arm und Reich, wie sie sich heute zunehmend zeigen, gab es seinerzeit nicht. Einer der Gründe für die Hinwendung zu Russland liegt sicher auch an der mangelhaften Aufarbeitung der eigenen Geschichte. Ein intensiver öffentlicher Diskurs blieb aus. Das Verhältnis beider Länder zueinander leidet dennoch an gegenseitigem Misstrauen. Da Russland langfristig Probleme haben wird, die sibirischen Gebiete zu entwickeln, bleibt die souveräne Mongolei ein wichtiger Baustein im russischen Sicherheitskonzept. Russland hat daher ein Interesse daran, die Unabhängigkeit und Souveränität der Mongolei zu stärken.³⁶

Zu beachten ist, dass die mongolische Bevölkerung eher mit Russland (72,3 Prozent) als mit China (21,7 Prozent) eine zukunftsweisende und verlässliche Partnerschaft verbindet. Dass die Beziehungen zu Europa (11,3 Prozent) einen noch niedrigeren

Einer der Gründe für die Hinwendung zu Russland liegt auch an der mangelhaften Aufarbeitung der eigenen Geschichte.

34 | Vgl. Barkmann, Fn.21, S.9.

35 | Vgl. UNDP, „Human Development Report Mongolia“, 1997, S.9, <http://www.mn.undp.org/content/dam/mongolia/Publications/NH-DReports/mhdr1997eng.pdf> [28.09.2015].

36 | Vgl. Barkmann, Fn.21, S.9.

Stellenwert einnehmen als die zu China, passt in die ernüchternde Bilanz der Drittnachbarpolitik.³⁷

Der gute Vorsatz, sich um Ausgewogenheit bei der Gestaltung der nachbarschaftlichen Beziehungen zu bemühen, ist durch Chinas Dominanz als Handelspartner geschwächt worden. Die Mongolei importiert aus Russland fast ausschließlich Erdölzeugnisse, wobei diese Abhängigkeit von Russland gern als politisches Druckmittel eingesetzt wird. Ausgestattet mit großen eigenen Rohstoffvorkommen, hat der mongolische Rohstoffreichtum für Moskau nur geringe Attraktivität.³⁸ Unweigerlich entstand daraus ein Ungleichgewicht in den Beziehungen Ulaanbaatars zu den beiden Nachbarn. Eine Rückorientierung in Richtung Russland und China geht einher mit der Frage, zu welchem Nachbarn sich die Mongolei eher hinwendet? China-Skepsis und Russland-Sympathie können in der Konsequenz nur dazu führen, dass sich die Mongolei stärker an Russland bindet, um den chinesischen Einfluss sowohl wirtschaftlich als auch kulturell einzudämmen.



Fahrgestellwechsel: Die Transmongolische Eisenbahn ist Teil der kürzesten Eisenbahnverbindung zwischen Moskau und Peking. | Quelle: © Jeremy Hainsworth, picture alliance/AP Photo.

37 | Vgl. Studie des Sant Maral Stiftung. Durchschnittswerte aus den Jahren 2007 bis 2014. Mehrfachantworten waren möglich.

38 | Vgl. Barkmann, Fn. 21, S. 13.

Eine Chance könnte durchaus darin liegen, dass Putin nach den europäischen Sanktionen im Zuge der Ukraine-Krise seinen Blick stärker nach Asien richtet.³⁹ Das zuletzt schrumpfende Wirtschaftswachstum der Mongolei trägt ebenfalls zu einer gegenseitigen Annäherung beider Länder bei. Beim Besuch Wladimir Putins im Jahr 2014 wurde beschlossen, die Beziehungen unter anderem in den Bereichen Wirtschaft, Infrastruktur, Militär und Technik zu vertiefen. Die erweiterte Zusammenarbeit soll die Kooperation zu einer realen strategischen Partnerschaft ausbauen. Die 1995 eingeführte beidseitige Visapflicht wurde im Januar 2015 aufgehoben und durch eine Visafreiheit für Aufenthalte von bis zu 30 Tagen ersetzt.⁴⁰ Dies unterstützt nicht nur den Tourismus, sondern erleichtert vor allem den Zugang russischer Geschäftsleute zum mongolischen Markt. Zwar sank das Handelsvolumen beider Länder von 2012 auf 2013 um 16 Prozent auf 1,6 Milliarden US-Dollar, doch soll es bis 2020 auf zehn Milliarden US-Dollar gesteigert werden.

ALTERNATIVE ZWEI: EINE ZIELGENAUERE DRITTNACHBARPOLITIK

Die Probleme und Rückschläge bei der Drittnachbarpolitik sind benannt. Doch eine wirkliche Alternative fehlt. Wie die historische Erfahrung zeigt, droht die Mongolei durch das Machtungleich-

gewicht in der Region erneut zum Spielball

Die Unfähigkeit der Mongolei, die Rohstoffinteressen der westlichen Industrienationen zu bedienen, liegt an infrastrukturellen Defiziten und mangelndem Investorenschutz.

einer der beiden großen Nationen zu werden.

Ein größerer Einfluss der großen Nachbarn kann nicht im Interesse der Mongolei sein, würde dies doch auf mittlere oder lange Sicht faktisch den erneuten Verlust der Eigen-

ständigkeit bedeuten. Eine grundlegende Entscheidung für die Drittnachbarpolitik setzt allerdings Veränderungen des eigenen politisch-rechtlich-ökonomischen Vorgehens voraus. So sollten die diplomatischen Anstrengungen Hand in Hand mit wirtschaftlichen Initiativen gehen, um die Volkswirtschaften der Mongolei und der westlichen Länder stärker zu verschränken. Damit würde auch real der Einfluss Chinas und Russlands abgeschwächt. Die Unfähigkeit der Mongolei, die Rohstoffinteressen der westlichen Industrienationen – insbesondere Europas – zu bedienen, liegt an infrastrukturellen Defiziten der Mongolei und dem mangelnden Investorenschutz.

39 | Vgl. ebd., S.16.

40 | Vgl. Embassy of Mongolia to the United States of America, „List of Countries and Regions without Visa“, <http://mongolianembassy.us/list-of-countries-and-regions-with-no-visa-2> [28.09.2015].

Zudem gibt es Potenziale bei der Verzahnung der einzelnen Politikfelder. Diplomatie, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Innenpolitik können besser aufeinander abgestimmt werden. Die Enteignung ausländischer Investoren mag eine pragmatische innenpolitische Entscheidung sein, doch führt sie dazu, dass diese vorsichtiger werden oder sich gar vollkommen zurückziehen. Durch eine ganzheitliche Betrachtung der verschiedenen Politikfelder könnte die Drittnachbarpolitik erfolgreicher gestaltet werden.

Ebenso wichtig ist es, die für ein kleines Land ohnehin begrenzten diplomatischen Möglichkeiten gewinnbringend zu nutzen. Hierfür unabdingbar ist eine klare Zielsetzung für die Außenpolitik sowie eine Strategie zu deren Umsetzung. Unter den dritten Nachbarn verstehen die Mongolen im Grunde alle Staaten außer Russland und China, wobei die Spannbreite derer, zu denen das Land gute diplomatische Beziehungen pflegt, von Deutschland bis Nordkorea reicht. Die eher willkürliche Definition eines Landes als Drittnachbar hat hierbei den entscheidenden Vorteil, dass die beiden großen Nachbarn Russland und China eine zu deutliche Orientierung der Mongolei in Richtung EU und NATO offenbar kaum zu beunruhigen scheint.

Auch aus europäischer Sicht besteht durchaus Interesse an einer Fortführung der mongolischen Drittnachbarpolitik. Erstens kann die Mongolei im Kampf um die Rohstoffressourcen der Zukunft ein wichtiger Partner werden. Für Europa entspräche es einem Worst-Case-Szenario, wenn die Mongolei die Probleme in den Bereichen Infrastruktur und Investorenschutz löst, nachdem bereits große Teile der Rohstoffvorkommen an China verteilt worden sind.

Zweitens kann die Mongolei ein wichtiger Anker für europäische Werte in Asien werden. Bislang entsprach die Performanz der mongolischen Demokratie nicht europäischen Standards. Nichtsdestotrotz bekennt sich die

Trotz bestehender Defizite in der Umsetzung bekennt sich die Mongolei zu Demokratie und Marktwirtschaft und fordert immer wieder westliche Unterstützung bei deren Weiterentwicklung.

Mongolei unüberhörbar zu Demokratie und Marktwirtschaft, wobei sie nachdrücklich die westliche Unterstützung bei deren Weiterentwicklung fordert. Das Land kann bei der Verbreitung dieser und anderer europäischer Werte in Asien helfen – vorausgesetzt, dass es den eingeschlagenen Kurs beibehält und die Europäische Union den Weg hin zu mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auch durch wirtschaftliche Kooperationsbereitschaft stärker honoriert.

Drittens ist die Mongolei für die westlichen Länder durch ihre geografische Lage zwischen China und Russland sowie durch die Nähe zu den islamischen zentralasiatischen Ländern sicherheitspolitisch von Interesse. Das Land bietet sowohl der EU als auch den USA einen Standort in einer Region, die ihnen bis 1990 verschlossen war. Noch in den 1990er Jahren war eine Zusammenarbeit von NATO und Mongolei ausgeschlossen, war doch die Befürchtung zu groß, man könne einen der beiden großen Nachbarn irritieren.⁴¹ Heute ist die Zusammenarbeit zwischen NATO, OSZE und EU als gut zu bezeichnen. Dennoch bleibt die Gefahr, die großen Nachbarn ohne einen Gewinn für die eigene Sicherheit zu irritieren.

FAZIT

Durch die große wirtschaftliche, infrastrukturelle und sicherheitspolitische Abhängigkeit von den beiden großen Nachbarn ist die mongolische Außenpolitik ein schwieriger Balanceakt. Auf der einen Seite muss die Mongolei ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen diversifizieren. Auf der anderen Seite braucht sie eine gute Zusammenarbeit mit den beiden Nachbarn – trotz deren dominanten Auftretens in der Vergangenheit. Die mongolische Außenpolitik ist auch deshalb von der Angst geprägt, dies könne sich in Zukunft wiederholen. Die Drittnachbarpolitik war von daher eine folgerichtige Entscheidung und ist trotz der enttäuschten wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Erwartungen alternativlos. Allerdings gibt es zahlreiche Möglichkeiten, diese Politik effektiver zu gestalten, um auch die wirtschaftlichen Beziehungen zu den westlichen Demokratien zu intensivieren. Diese wären eine Verbesserung des Investorenschutzes, eine zielgenauere Ausrichtung der Drittnachbarpolitik auf die wirtschaftlich starken Demokratien und ein weiterhin hohes Engagement in internationalen Organisationen. Einen möglichen Weg der Weiterentwicklung der Drittnachbarpolitik sowie, damit im Verbund, des langfristigen Schutzes der eigenen Unabhängigkeit brachte unlängst Präsident Elbegdorj ins Spiel. Er sprach sich Anfang September 2015 dafür aus, dass die Mongolei einen Status permanenter Neutralität einnehmen solle.⁴² Damit hat er ein Zeichen Richtung einer weiteren Diversifizierung der Außenbeziehungen gesetzt. Neutralität im Sinne gute Beziehungen zu allen zu haben, kann die Eigenständigkeit sichern. Dies setzt jedoch die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen im Gefolge der Diversifizierung der politischen Beziehungen voraus.

41 | Vgl. Sarlagtay, Fn. 2, S. 111.

42 | Vgl. President Tsakhia Elbegdorj, „Mongolia – Neutrality“, *InfoMongolia.com*, 07.09.2015, <http://infomongolia.com/ct/ci/9695> [28.09.2015].

In der Zukunft werden die Beziehungen der Mongolei zu ihren großen und dritten Nachbarn durch deren Wettbewerb um die strategischen Ressourcen des Landes definiert. Letztendlich muss die Mongolei die genannten Herausforderungen bewältigen und das Spiel der Großmächte um die eigenen Rohstoffe nutzen. Dies würde dem Land die Möglichkeit eröffnen, die eigene nationale Sicherheit und Unabhängigkeit zu wahren. Ein Scheitern der Mongolei bei der Bewältigung dieser Herausforderungen könnte hingegen das Ende ihrer Eigenständigkeit bedeuten.⁴³

43 | Vgl. Sarlagtay, Fn.2, S.107.

MIKROSTAAT UND SUPERMACHT

DER VATIKAN IN DER INTERNATIONALEN POLITIK

Christian E. Rieck / Dorothee Niebuhr



Christian E. Rieck ist Referent für Entwicklungspolitik und Menschenrechte im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung und Mitglied im Arbeitskreis Junge Außenpolitiker.

Ende September ist Papst Franziskus in den USA triumphal empfangen worden. Doch obwohl er in Washington die erste Heiligsprechung in den Vereinigten Staaten vollzog und in Philadelphia eine Messe vor zwei Millionen Menschen feierte, standen im Mittelpunkt des Interesses dabei weniger die *religiösen* Aspekte seiner Reise, sondern vor allem die Termine des Papstes in den heiligen Hallen *politischer* Macht. Der Papst trat hier nicht so sehr als Kirchenoberhaupt und damit als spiritueller, sondern vor allem als diplomatischer Akteur in Erscheinung: In New York sprach er während des Weltgipfels der Vereinten Nationen zur Erneuerung der Entwicklungsziele und vor der 70. Generalversammlung. In Washington hielt er als erster Papst überhaupt eine vielbeachtete Rede vor dem Kongress der Vereinigten Staaten – und das, obwohl Franziskus selbst im Kongress nicht unumstritten ist und er, wohl kalkuliert, direkt aus dem für die USA schwierigen Kuba zu seiner USA-Reise aufgebrochen war.



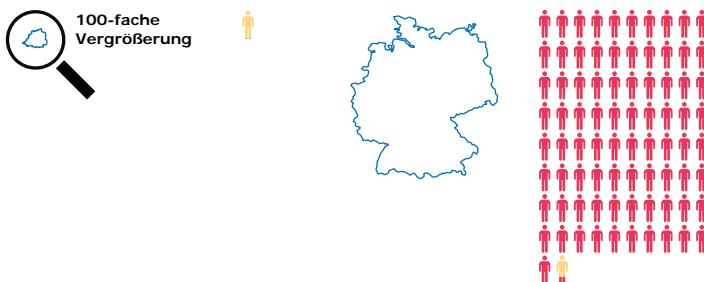
Dorothee Niebuhr promoviert an der Goethe-Universität Frankfurt am Main in Wirtschaftsgeografie. Sie ist Promotionsstipendiatin und Mitglied im Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Tatsächlich nimmt seit dem Amtsantritt von Papst Franziskus im Jahr 2013 der Heilige Stuhl eine äußerst prominente Rolle auf der weltpolitischen Bühne ein. Gründe für diese gestiegene mediale Sichtbarkeit liegen einerseits in der Person, Agenda und Biografie dieses ersten nicht-europäischen Papstes. Tatsächlich ist die charismatische Führung des Kirchenoberhauptes für das internationale *agenda setting* des Heiligen Stuhls von großer Bedeutung – und damit eine wichtige Voraussetzung für seine außenpolitische Wirksamkeit. Doch andererseits verfügt der Heilige Stuhl über nicht zu unterschätzende außenpolitische Ressourcen und Netzwerke, die sich aus seiner Sonderrolle auf der weltpolitischen Bühne ergeben. Der Heilige Stuhl wirkt denn auch schon lange, insbesondere seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, mit Geduld und im Verborgenen an zentralen weltpolitischen Entscheidungen und Ereignissen mit.

Dieser Beitrag ist ein Versuch, dem Phänomen vatikanischer Außenpolitik auf die Spur zu kommen.¹ Dabei sollen allerdings weder die theologischen Grundlagen noch die Legitimationsquellen der Außenpolitik des Heiligen Stuhls im Mittelpunkt stehen. Hier soll vielmehr versucht werden, anhand historischer und aktueller Beispiele zu beschreiben, wie vatikanische Außenpolitik gestaltet wird und wirkt. Im Folgenden werden wir dazu zunächst zentrale Begriffe voneinander abgrenzen, die uns als Grundlage für die anschließenden Ausführungen dienen (I), und zum besseren Verständnis der heutigen Situation einige Grundzüge vatikanischer Außenpolitik vor dem Ende des Kirchenstaates (II) sowie im 20. Jahrhundert (III) darstellen. Im Anschluss werden wir anhand von fünf Politikfeldern die gegenwärtige Außenpolitik des Heiligen Stuhls illustrieren (IV), bevor wir versuchen, daraus einige Schlüsse im Hinblick auf Ressourcen und Wirkungsweisen dieser Politik zu ziehen (V).

Abb. 1

Der Vatikan im Größenvergleich



Vatikan

Fläche: 0,44 km²
Einwohner: 842

Deutschland

Fläche: 357.340,08 km²
Einwohner: ca. 81,2 Millionen

Quelle: Eigene Darstellung, © racken.

I. BEGRIFFSKLÄRUNG: HEILIGER STUHL, VATICANSTADT, KATHOLISCHE KIRCHE, PAPST

Im alltäglichen Sprachgebrauch werden mit dem Begriff *Vatikan* meist der territorial definierte Staat der Vatikanstadt beziehungsweise die römische Kurie als dessen Verwaltungsorgan bezeichnet (im engeren Sinne auch die Bauten rund um den Petersplatz in

1 | Er kann dabei jedoch nur einen Ausschnitt beleuchten, indem er weder die Paralleldiplomatie der katholischen Orden noch den Einfluss der internationalen Bischofskonferenzen betrachtet und das außenpolitische Wirken der eng mit dem Heiligen Stuhl verbundenen Durchführungorganisationen wie der Caritas nur ganz am Rande streift.

Rom). In der außenpolitischen Berichterstattung wird der Begriff aber häufig auch für den Heiligen Stuhl verwendet, der in der Völkerrechtsordnung das eigentliche Subjekt ist. „Vatikan“ ist also ein Sammelbegriff. Hier benutzen wir ihn nur, um auf den Heiligen Stuhl als Akteur in der internationalen Diplomatie zu verweisen, vor allem im Zusammenhang mit der „vatikanischen Außenpolitik“.

Der *Heilige Stuhl* ist also das eigentliche Völkerrechtssubjekt, nicht der territorial definierte Vatikanstaat. Er verweist allerdings auch auf den bischöflichen Stuhl des Bistums Rom und bezeichnet mithin im engeren Sinne den Papst selbst, im weiteren Sinne auch seine Kurie. 2007 bezeichnete der britische *Economist* den Heiligen Stuhl als „größte Nichtregierungsorganisation der Welt“ und forderte ihn auf, auf seinen „diplomatischen Status“ zu verzichten.² Den Heiligen Stuhl jedoch als rein politischen Akteur zu betrachten fällt schwer. Er ist nicht nur ein zivilgesellschaftlicher, in diesem Fall ein religiös-symbolischer Akteur (wie etwa die Landeskirchen auf nationaler Ebene), sondern auch ein völkerrechtliches Subjekt, also ein Staats- und Regierungsorgan mit Handlungsautonomie auf der Weltbühne und voller diplomatischer Anerkennung fast aller Staaten der Erde, weit mehr als nur der Staaten mit überwiegend katholischer Bevölkerung.³ Der Heilige Stuhl selbst verfügt über eines der dichtesten Netze an Auslandsvertretungen der Welt: in 188 Staaten ist er vertreten, durch 176 Nuntien, zehn Delegaten und zwei Vertreter mit Sonderstellung. Auf multilateraler Ebene pflegt der Heilige Stuhl darüber hinaus diplomatische Beziehungen zur Europäischen Union und ist ständiger Beobachter mit Sonderstatus, z.B. bei den Vereinten Nationen, der UNESCO, der WHO, dem Europarat und der Afrikanischen Union.

Der Heilige Stuhl ist völkerrechtlich eine „nicht-staatliche souveräne Macht“, der einzige Fall in der Völkerrechtsordnung, in der einer natürlichen Person (dem Papst) kraft ihres Amtes für dessen Dauer Völkerrechtssubjektivität zukommt, die nicht von einem übergeordneten Völkerrechtssubjekt (wie etwa einem Staat) abge-

2 | „Papal diplomacy: God’s ambassadors“, *The Economist*, 19.07.2007, <http://econ.st/JwPOu3> [15.10.2015].

3 | Mariano Barbato, „Licht der Welt? Der Heilige Stuhl in der postsäkularen Weltgesellschaft“, in: Ines-Jacqueline Werkner/Oliver Hidalgo (Hrsg.), *Religionen – Global Player in der internationalen Politik?*, Wiesbaden, 2014, S. 111-140. Nur Afghanistan, China, Mauretanien, Somalia und Saudi-Arabien unterhalten derzeit keine diplomatischen Beziehungen zum Heiligen Stuhl, Vietnam nur eingeschränkt.

leitet ist. Er vertritt in internationalen Beziehungen den weltlichen *Staat der Vatikanstadt*, der nicht mit dem historischen Kirchenstaat identisch ist, obgleich er gelegentlich als Rest-Kirchenstaat bezeichnet wird. Der Stadtstaat ist eine absolute Wahlmonarchie, mit dem Papst als Staats- und Regierungschef. Auf der politischen Bühne tritt der Staat der Vatikanstadt jedoch nicht in Erscheinung. Ausländische Diplomaten werden direkt beim Heiligen Stuhl akkreditiert. Die Apostolischen Nuntiatoren vertreten im Ausland den Heiligen Stuhl und nicht die geistliche Leitung der katholischen Kirche, auch nicht den Territorialstaat der Vatikanstadt mit einem etwaigen weltlichen Machtanspruch. Dieser Stadtstaat ist der kleinste unabhängige Staat der Welt mit gerade einmal 44 Hektar Grundfläche und derzeit 842 Einwohnern. Die Vatikanstadt verfügt über eine nur sehr beschränkte finanzielle Ressourcenausstattung, genießt aber enorme symbolische Macht auf religiöser, kultureller und sozialer Ebene.

Die Vatikanstadt verfügt über eine nur sehr beschränkte finanzielle Ressourcenausstattung, genießt aber enorme symbolische Macht auf religiöser, kultureller und sozialer Ebene.

Diese Macht basiert auf der territorialen, historischen, theologischen und politischen Verbindung der Vatikanstadt mit der *katholischen Kirche*. Vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist diese durch das starke globale Bevölkerungswachstum in die Rolle eines echten Global Players hineingewachsen: Bei einer Verdopplung der Weltbevölkerung seit den 1970er Jahren blieb der Anteil des Katholizismus prozentual stabil, da die Mitgliederzahl der katholischen Kirche trotz eines kontinuierlichen Mitgliederschwundes in der westlichen Welt vor allem im globalen Süden überproportional gestiegen ist: Ungefähr 20 Prozent der Weltbevölkerung sind heute Katholiken, wovon 50 Prozent in Nord- und Südamerika, 25 Prozent in Europa, in Afrika über 15 Prozent (bei steigender Tendenz) sowie in Asien etwas über zehn Prozent leben.⁴ So betrachtet kann die katholische Kirche mit 1,2 Milliarden Mitgliedern als größte Organisation der Welt betrachtet werden – was der vatikanischen Außenpolitik weiteres Gewicht verleiht.

4 | Verglichen dazu: 32 Prozent der Weltbevölkerung sind Christen (Protestanten und Orthodoxe eingeschlossen), 17 Prozent sind Muslime. Vgl. Segreteria di Stato (Hrsg.), *Annuario Pontificio 2012*, Libreria Editrice Vaticana, 2012. Siehe auch Giuseppe Nardi, „32 Prozent der Weltbevölkerung sind Christen, 84 Prozent gehören einer Weltreligion an“, *Katholisches.info*, 20.12.2012, <http://katholisches.info/2012/12/20/32-prozent-der-weltbevölkerung-sind-christen-84-prozent-gehoren-einer-weltreligion-an> [15.10.2015]; Barbato, Fn.3, S. 120-121.



Petersplatz: Nicht nur Katholiken verfolgen die Auftritte und Aktivitäten des Papstes. Durch die mediale Berichterstattung erreicht die Botschaft des Papstes auch Menschen anderer Religionen und Atheisten weltweit. | Quelle: © Vandeville Eric, picture alliance/abaca.

Besondere Aufmerksamkeit verdient in der Außenpolitik die hybride Rolle des *Papstes*. Er erfüllt mehrere staatsorganisatorische, diplomatische und religiöse Funktionen, indem er Ämter als Staatsoberhaupt (der Vatikanstadt), als Regierungschef und Vorsitzender der Staatsverwaltung (der Kurie), als souveränes Völkerrechtssubjekt (Identität mit dem Heiligen Stuhl) sowie als Oberhaupt der katholischen Kirche (Papstprimat als Bischof von Rom) bekleidet. Nicht immer lassen sich diese verschiedenen Funktionen von außen klar unterscheiden, denn in der Praxis fließen sie immer wieder ineinander.

II. VOR DEM UNTERGANG DES KIRCHENSTAATES: KLASSISCHES INTERESSENPROFIL UND VERWELTLICHUNG DER AUSSENPOLITIK

Zwar ist für den universellen Herrschaftsanspruch des Heiligen Stuhls (auch in der Außenpolitik) vor allem der Investiturstreit zwischen 1076 und 1122 eine wichtige Zäsur, mit dem in Europa die geistliche Macht endgültig von der weltlichen getrennt wurde.⁵ Doch für das Verständnis der Außenpolitikgeschichte erscheint

5 | Dieses Ereignis stellt ein Schlüsseldatum in der europäischen Freiheitsgeschichte dar. Vgl. Heinrich August Winkler, *Die Geschichte des Westens. Von den Anfängen in der Antike bis zum 20. Jahrhundert*, 4. Aufl., München, 2015.

ein vorgelagerter Prozess wichtiger: Die „Territorialisierung“ des Kirchenstaats als Basis für das weltliche Machtstreben des Heiligen Stuhls. Die damit verbundenen außenpolitischen Interessen und Instrumente hatten bedeutende Auswirkungen auf das Verhältnis von geistlicher und weltlicher Macht sowie ihrer Projektion in Italien, Europa und darüber hinaus.

Der Kirchenstaat war seit seiner Gründung im 8. Jahrhundert⁶ zu einem im Grunde klassischen Territorialstaat mit den dafür typischen Interessen (nicht zuletzt territorialer Natur) und Instrumenten der Machtprojektion (nicht

Der Heilige Stuhl fungierte im mittelalterlichen Mächtekonzept als politischer Akteur, dessen weltliche und geistliche Macht sich unmittelbar gegenseitig bedingten und verstärkten.

zuletzt kriegerischer Art) herangewachsen. Der Heilige Stuhl war damit zum politischen Akteur im mittelalterlichen Mächtekonzept avanciert, jedoch mit der Besonderheit, dass sich seine weltliche und geistliche Macht ganz unmittelbar gegenseitig bedingten und verstärkten. Im Westfälischen Frieden von 1648 wurde mit der Bildung von dann souveränen Nationalstaaten der weltliche und geistliche Alleinvertretungsanspruch des Heiligen Stuhls nicht nur innen- sondern auch außenpolitisch zurückgedrängt.

Dieser Verlust an weltlicher Macht seit der Mitte des 17. Jahrhunderts wie auch die begrenzten Machtressourcen des Kirchenstaates führten unter den Bedingungen weiter erstarkender Nationalstaaten zu einem sukzessiven Rückgang des außenpolitischen Einflusses des Heiligen Stuhls, der immer stärker in die Defensive geriet. Mit der Französischen Revolution begann schließlich der Untergang des Kirchenstaates selbst.⁷ Insbesondere in der Napoleonischen Ära musste der Kirchenstaat politische und territoriale Beschneidungen hinnehmen. Er war trotz verschiedener Reformbemühungen sozioökonomisch einer der rückständigsten Staaten Europas geworden.⁸ Die Territorialisierung des Heiligen Stuhls fand ihr Ende im italienischen *risorgimento*, an dessen Schluss- und Höhepunkt der Kirchenstaat 1870 vom neuen italienischen Nationalstaat absorbiert wurde.

Diese Entterritorialisierung immunisierte den Heiligen Stuhl ironischerweise gegenüber den Ideologiestürmen der folgenden Jahrzehnte und Jahrhunderte und sicherte so das Überleben des

6 | Die Schenkungsurkunden Pippins III. aus dem Jahr 755 gelten als „Gründungsurkunden“ des Kirchenstaates (*stato pontificio, stato della Santa Chiesa*).

7 | Ralph Rotte, *Die Außen- und Friedenspolitik des Heiligen Stuhls*, 2. Aufl., Wiesbaden, 2014, S. 34.

8 | Erwin Gatz, zit. in ebd., S. 35.

Vatikans. Denn mit der Entterritorialisierung des Kirchenstaats ging eine Entweltlichung und in diesem Sinne eine Entpolitisierung des Heiligen Stuhls einher. Das machte den Weg frei für eine Konzentration auf die geistliche Sphäre, die gerade deshalb zu seiner globalen Ausstrahlung finden konnte, weil sie in der internationalen Politik nicht mehr durch weltliche Kompromisse und politische Verflechtungen kontaminiert wurde. Man könnte sagen: Entgrenzung durch Begrenzung.

III. DAS 20. JAHRHUNDERT: NEUDEFINITION DER AUSSENPOLITIK UND SICH VERSTÄRKENDE WERTEBASIERTHEIT

Mit dem Untergang der Territorialität des Kirchenstaates begann also die Neuerfindung als Werteakteur mit rein symbolischer Macht. Denn mit der Territorialität endete auch das klassische Interessenprofil in der Außenpolitik: Landnahme, Kriegführung, Allianzbildung, Realpolitik waren nun nicht mehr notwendig. Ebenso kam dadurch das Ende der kirchenstaatlichen Innenpolitik, da dem Kirchenstaat auch das Staatsvolk abhanden gekommen war. Die Frage nach seiner wirtschaftlichen, sozialen und politischen Teilhabe, die andere europäische Nationalstaaten auf dem Weg in die Demokratie erschütterte, spielte für die Vatikanstadt zwar keine Rolle mehr und entlastete den Heiligen Stuhl von zahlreichen administrativen und politischen Aufgaben. Sie stellte ihn aber auch vor neue Herausforderungen: Wie sollte sich ein Staat ohne eigene klassische Machtbasis nun im Mächtekonkord behaupten? Die wichtigste Rolle musste hierbei dem Papst selbst zukommen.

Die katholische Soziallehre verstand sich im 20. Jahrhundert zunehmend als Dritter Weg zwischen Liberalismus und Marxismus.⁹ Der Heilige Stuhl nahm denn auch auf der politischen Ebene eine klare Haltung gegen den aufkommenden (kämpferisch atheistischen) Kommunismus ein.¹⁰ Pius XII. sah in der Ordnung von Jalta vor allem eine sowjetische Expansion und sprach sich für eine Position aus, die später in der Terminologie des Kalten Krieges als *containment* und *roll-back* beschrieben wurden. Wenngleich nicht unkritisch gegenüber dem Westen, kann dieser Papst damit als

9 | Mariano Barbato, *Pilgrimage, Politics and International Relations: Religious Semantics for World Politics*, Basingstoke, 2013, S. 48-50.

10 | Churchill kommentierte einmal, dass er sich dem Papst im Kampf gegen den Kommunismus angeschlossen habe. Coppa, zit. in Ines-Jacqueline Werkner und Oliver Hidalgo (Hrsg.), *Religionen – Global Player in der internationalen Politik?*, Wiesbaden, 2014, S. 125.

Kalter Krieger *avant la lettre* verstanden werden.¹¹ Insbesondere dem polnischen Papst Johannes Paul II. wurde beim Zusammenbruch des Kommunismus, zumindest aber bei der Beschleunigung des Endes des Ost-West-Konfliktes, eine bedeutende Rolle zugeschrieben.¹² Dies unterstreicht die öffentlichkeitswirksame und machtvolle Verbindung der politischen und spirituellen Dimensionen des außenpolitischen Wirkens des Heiligen Stuhls.¹³ Deutlich wird auch, wie dem Heiligen Stuhl durch die politische Wortführerfunktion des Papstes konkrete Handlungsmacht über die Kirche hinaus zuwächst.

Der Aufstieg des Heiligen Stuhls als einflussreicher politischer Akteur in der internationalen Staatengemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg wurde auch durch die Dekolonisation verstärkt. Während sich die europäischen Mächte aus ihren Kolonien in Afrika und der Karibik zurückziehen mussten, gelang es der katholischen Kirche und dem Heiligen Stuhl unter Papst Johannes Paul II., seine Präsenz im globalen Süden zu verstärken. Der Charakter des Katholizismus als globaler, lebendiger und wachsender Religionsgemeinschaft ist dabei eine der zentralen symbolischen und politischen Machtressourcen der vatikanischen Außenpolitik.¹⁴

Während der Dekolonisation gelang es Papst Johannes Paul II., den Einfluss des Vatikans im globalen Süden zu verstärken.

In diesem Zusammenhang markiert das Zweite Vatikanische Konzil (1962 bis 1965) einen Meilenstein in der Positionierung des Heiligen Stuhls in der internationalen Staatengemeinschaft. Die Signalwirkung des Konzils ist bis heute enorm und ging weit über die kirchlichen oder nur religiösen Sphären hinaus. Das Konzil wollte „die Fenster zur Welt“ öffnen und stellte den ersten Höhepunkt der innerkirchlichen Reformbewegung dar (*aggiornamento*), das nun endgültig die Trennung von religiöser Identität und politischer Macht festschrieb.¹⁵ Das Konzil und sein Haupt-

11 | Vgl. Barbato, Fn. 3, S. 125.

12 | Otto Kallscheuer, „Der Vatikan als Global Player“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 7/2005, 05.02.2005, S. 7-14 (gedr. Ausg.), <http://bpb.de/apuz/29232> [15.10.2015].

13 | Barbato, Fn. 9, S. 128.

14 | Auf der Abschlussmesse der päpstlichen Philippinen-Reise in Manila im Januar 2015 beispielsweise sollen dem Papst sechs Millionen Menschen zugejubelt haben. „Rekordmesse von Franziskus in Manila: Komm zu Papa“, *Spiegel Online*, 18.01.2015, <http://spon.de/aepPT> [15.10.2015].

15 | Einen Kernpunkt der konzeptionellen Öffnung des II. Vatikanischen Konzils zum modernen Freiheitsbegriff konstituierte die lange umstrittene Erklärung „*Dignitatis humanae*“, wengleich es noch lange innerkirchlichen Widerstand dagegen gab. Vgl. Kallscheuer, Fn. 12.

dokument, die Enzyklika *Gaudium et Spes*, gehören dabei in den Kontext der weltweiten sozialen Erneuerungsbewegung, dem „globalen 68“. Tatsächlich führte das Zweite Vatikanische Konzil zum bewussten Verzicht auf kirchliche Machtansprüche, wohingegen das Papsttum zum globalen suprapolitischen Akteur wurde.¹⁶

In den 1960er und 1970er Jahren wurde mit der Befreiungstheologie diese dogmatische Öffnung und praktische Neuverortung mit einer sozial-progressiven Hinwendung zu den Armen dieser Welt fortgesetzt. Die Befreiungstheologie war dabei eine Reaktion auf die politische und soziale Situation Lateinamerikas in den 1960er und 1970er Jahren, dem damaligen intellektuellen Kraftzentrum des Katholizismus („Option für die Armen“). Sie wurde vom Heiligen Stuhl in Rom zunächst bekämpft, da sie sich auch marxistischer Gedankengänge und Formulierungen bediente, später jedoch ins amtskirchliche Lehramt integriert.¹⁷ Auch diese letzten beiden Beispiele zeigen das große symbolische Kapital, über das der Heilige Stuhl über den Katholizismus als wandlungsfähiger Religionsgemeinschaft verfügt.¹⁸ Sie verdeutlichen ebenso, wie dem Heiligen Stuhl durch eine moralisch fundierte Themenführerfunktion konkrete Handlungsmacht zukommt, die weit über den Kirchenkreis hinauszuweisen vermag.

Dass diese Handlungsmacht auch dort wirken kann, wo es inhaltlich kaum Übereinstimmung mit der progressiven Soziallehre gibt, dafür aber einen tiefen Respekt vor der Autorität des Staats- und Kirchenoberhauptes, zeigt das Beispiel des Konflikts um den Beagle-Kanal 1978. Diese strategisch wichtige Region in Südpatagonien wurde seit der Unabhängigkeit sowohl von Chile als auch von Argentinien beansprucht. Von 1971 bis 1977 entschied ein dafür eingesetztes internationales Schiedsgericht über die endgültige Grenzziehung, bis Buenos Aires dem Gericht die Legitimation entzog und im Dezember 1978 eine militärische Besetzung

16 | Ebd.

17 | Zugleich distanzieren sich die beiden letzten Päpste von Marx und verbanden in der katholischen Soziallehre (1) eine besondere Aufmerksamkeit den Armen gegenüber, (2) eine Hinwendung zur liberal-pluralistischen Gesellschaftsordnung, ohne aber der kapitalistischen Dominanz in der Marktwirtschaft zu verfallen, (3) eine Erneuerung des Kirchenrechts (Bischofsernennungen nur zentral, Primat des Papstes im Kollegium der Bischöfe) und einen neuen Katechismus.

18 | Jedoch sind die Formen religiöser Gemeinschaftsbildung „immer weniger mit denen der westlichen und nördlichen Tradition identisch. Ein radikaler evangelikaler, charismatischer ‚Sekten‘-Protestantismus der Pfingstler und ein theologisch eher orthodoxer, aber sozial engagierter römischer Katholizismus stellen im globalen Süden die beiden Wachstumssektoren dar“. Kallscheuer, Fn. 12, S. 14 (gedr. Ausg.).

des Kanals und der ihm vorgelagerten Inseln vorbereitete. In dieser Situation unterbreitete der Heilige Stuhl unter Johannes Paul II. aus Sorge um einen ggf. aufkommenden Konflikt im westlichen Lager auf eigene Initiative hin ein Vermittlungsangebot und ermöglichte durch die Shuttle-Diplomatie eines Gesandten erfolgreich die Beilegung des Konflikts. Dieses Beispiel zeigt die *convening power* des Heiligen Stuhls, also die Fähigkeit, Konfliktparteien durch einen Appell an ein gemeinsames (katholisches) Weltbild an einen Tisch zu bringen. Das Beispiel zeugt aber auch vom Prestige des Heiligen Stuhls in den internationalen Beziehungen, die eine solche Mittlerfunktion erst möglich macht.

Durch die Shuttle-Diplomatie eines Gesandten und ein eigenes Vermittlungsangebot ermöglichte Johannes Paul II. die Beilegung des chilenisch-argentinischen Konflikts um Südpatagonien.

IV. SEIT DEM ENDE DER BLOCKKONFRONTATION: VERÄNDERTE GEOPOLITISCHE LAGE UND WEITER STEIGENDER EINFLUSS

Mit dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung der ideologischen Blöcke hat sich der Handlungsspielraum des Heiligen Stuhls in der internationalen Politik deutlich erweitert. Der unabhängige politische Anspruch der vatikanischen Außenpolitik ist ungebrochen: So hat Papst Franziskus beispielsweise (wengleich widerwillig) die Palästinensergebiete im Mai als Staat anerkannt und im März den Wunsch nach einer Audienz des Autokraten Lukaschenko unter der Bedingung gewährt, dass in Weißrussland politische Gefangene freikommen – was im August dann auch geschah.¹⁹

Es hat dennoch eine Ablösung des Ost-West-Schemas und eine Verschiebung hin zu einem Nord-Süd-Schema als dominantes Paradigma stattgefunden, durch das der Vatikan die Welt betrachtet – wengleich erste Ansätze hierzu bereits Ende der 1960er Jahre unter Papst Paul VI. erkennbar waren.²⁰ Heute ist in der vatikanischen Außenpolitik verstärkt eine Hinwendung zur universellen Friedensbotschaft, zum politisch-interreligiösen Dialog, zur Leistung humanitärer Hilfe und zum Engagement für Flüchtlinge sowie zugunsten einer Bewahrung der Schöpfung zu beobachten. Das Abrüstungsthema entstammt noch dem Kalten Krieg, erhält aber im Zeitalter der Proliferation von Krisen und Technologie

19 | Simone Brunner, „Lukaschenkos kleine Geste“, *ZEIT Online*, 24.08.2015, <http://zeit.de/politik/ausland/2015-08/weissrussland-aleksandr-lukaschenko-opposition> [15.10.2015].

20 | Robert McCahon, „The Pope’s Soft-Power Push“, Interview mit Kenneth Himes, Council on Foreign Relations, 17.09.2015, <http://on.cfr.org/lizGect> [15.10.2015].

neue Virulenz. Ob er es will oder nicht, der Heilige Stuhl kann bei den Konflikten dieser Welt nicht abseits stehen.

Friedenspolitik

Ein aktuelles Beispiel für die Friedenspolitik des Heiligen Stuhls ist die Annäherung zwischen Kuba und den Vereinigten Staaten, insbesondere seit 2014. Diese Annäherung ist in sehr hohem Maße auf die geduldige Vermittlung des Heiligen Stuhls zurückzuführen, der von beiden Konfliktparteien als ehrlicher Makler anerkannt wird. Franziskus hatte Ende 2014 zwei Briefe an US-Präsident Obama und an Kubas Staatschef Raúl Castro geschickt, in denen es nicht nur um humanitäre Fragen ging. Rom zielte auf „eine neue Phase der Beziehungen“ ab. Es folgten direkte amerikanisch-kubanische Gespräche in Kanada und im Vatikan, die zur Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen führten. Die päpstliche Diplomatie arbeitet weiter beharrlich an der Aufhebung des Sanktionsregimes gegen Kuba sowie dessen Eingliederung in die Staatengemeinschaft.



Papst Franziskus und Kubas Präsident Raul Castro: Bei der jüngsten Annäherung zwischen den Erzfeinden USA und Kuba spielte der Heilige Stuhl eine wichtige Vermittlerrolle. | Quelle: © picture alliance/abaca.

Schon beim Besuch Johannes Pauls II. in Kuba im Jahre 1998 hatte sich eine präzise kalkulierte charismatische Offensive als Kirchenoberhaupt mit einer hart und professionell geführten Verhandlung der vatikanischen Diplomatie um universale Standards religiöser,

ziviler und politischer Freiheiten verbunden. Diese Verhandlungserfahrung auf beiden Seiten fungierte als Eisbrecher zwischen der kommunistischen (wie auch atheistischen) Regierung Kubas und dem weiter kommunismuskritischen Heiligen Stuhl. Berufen werden konnte sich dabei auf die Friedenszyklika *Pacem in Terris* (1963), die als konzeptionelle Grundlage für die diplomatische Annäherung zwischen dem Heiligen Stuhl und der Sowjetunion fungiert hatte. Bereits während und nach der Kubakrise im Jahre 1962 war der Heilige Stuhl am mit West und Ost gemeinsam gestalteten Entspannungskurs beteiligt gewesen:

„Die Friedenspolitik von Johannes XIII. in der Kubakrise [leitete] nicht nur die Neue Ostpolitik des Heiligen Stuhls ein [], sondern [begleitete] auch den Entspannungskurs im Ost-West-Konflikt. In der gefährlichsten Phase des Kalten Kriegs ragt diese Begebenheit als ein Muster von öffentlicher Diplomatie und Geheimdiplomatie heraus und unterstreicht die besondere Rolle des Heiligen Stuhls, der seine Legitimität als religiöse Macht in diplomatischen und politischen Einfluss umzumünzen weiß, die auch von anderen genutzt wird.“²¹

Die Schaffung von Räumen für Dialog und Diplomatie anstelle von militärischem oder politischem Antagonismus ist ein klassisches Anliegen des Heiligen Stuhls. Papst Franziskus nutzt neben der Macht, die ihm sein Amt verleiht, vor allem sein Charisma und seine starke Überzeugung, dass politische Krisen durch einen Appell an christliche Werte sowie eine Moral des Ausgleichs und der Friedfertigkeit gehandhabt und gelöst werden können. Während seiner Reise in die USA und nach Kuba im September 2015 setzte er gezielt auch seine symbolische Handlungsmacht ein: Der Besuch beider Länder in einer Reise kann als politisches Signal gedeutet werden, dass Papst Franziskus in der jüngsten Annäherung der bisherigen Erzfeinde seine wichtige Vermittlerrolle noch nicht als beendet ansieht. Sein Besuch traf auf Zustimmung in beiden Ländern – trotz der komplizierten bilateralen Beziehungen untereinander. Kein Zufall war, dass kurz vor Antritt der päpstlichen Reise nach Kuba das Weiße Haus bereits die Aufweichung der Sanktionen gegen Kuba ankündigte.

Papst Franziskus ist der Überzeugung, dass politische Krisen durch einen Appell an christliche Werte sowie eine Moral des Ausgleichs und der Friedfertigkeit gehandhabt und gelöst werden können.

Auch im kolumbianischen Friedensprozess spielt der Heilige Stuhl eine friedensstiftende Rolle. Bei der Annäherung zwischen den (marxistischen) FARC-Guerillas und dem (säkularen) kolumbianischen Staat spielt er eine aktive Vermittlerrolle. Ironischerweise ist auch Kuba am Friedensprozess beteiligt, als neutraler Boden für die Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien. In diesem Fall ist der Heilige Stuhl zwar auf Einladung der Konfliktparteien

Die *soft power* des Heiligen Stuhls basiert auf seiner Wahrnehmung als ehrlicher Makler – eine Rolle, die seit dem Ende der Blockkonfrontation wirkmächtiger wird.

aktiv geworden. Doch er bezieht seine Macht auf internationaler Ebene eben nicht primär aus dem Verbindenden seiner Glaubensinhalte – wenngleich in der kolumbianischen Gesellschaft der Katholizismus stark ausgeprägt ist. Seine *soft power* basiert auf seiner Wahrnehmung als ehrlicher Makler – eine Rolle, die seit dem Ende der Blockkonfrontation wirkmächtiger wird. Beides sind Beispiele für die Macht des Heiligen Stuhls, die internationale Agenda aktiv zu beeinflussen und über das Prestige des Papstes auch ganz praktisch zur Deeskalation von Konflikten beizutragen.

Politisch-interreligiöser Dialog

Über den Weg des interreligiösen Dialogs (wie auch im Rahmen von päpstlichen Pilgerfahrten) verhandelt der Heilige Stuhl auch politische Themen. Im Nahostkonflikt spielt neben der Friedenspolitik für den Heiligen Stuhl auch der Schutz der Heiligen Stätten des Christentums eine Rolle. Er nutzt dabei seine besonderen Beziehungen zu Israel und den Palästinensischen Gebieten. So fand beispielsweise im Juni 2014 auf Einladung des Papstes in den vatikanischen Gärten ein gemeinsames Friedensgebet mit den Präsidenten Israels und Palästinas statt. Wenngleich dies keinen Fortschritt bei den Gesprächen brachte, war es von Papst Franziskus doch eine diplomatische Aktion ersten Ranges, bei der er ganz unverhohlen die moralische Autorität seines Amtes als Kirchenoberhaupt im persönlichen Kampf für den Frieden einsetzte. In diesem speziellen Fall spielen vor allem die Franziskaner als Hüter der Heiligen Stätten eine die vatikanische Außenpolitik unterstützende und verstärkende Rolle.

Tatsächlich ist der Einsatz des Papstes für den interreligiösen Dialog im Heiligen Land im Kern politisch. Auch hier geht es um Ausgleich statt Konfrontation. „Papst, Pilger, Politiker“, titelte z.B. die *Süddeutsche Zeitung* 2010 anlässlich der Pilgerfahrt von

Papst Benedikt ins Heilige Land.²² So zeigte sich auch Papst Franziskus bei seiner ersten Israel-Reise im Mai 2014 in der Rolle des politischen Vermittlers: Es ging ihm offensichtlich darum, über sein religiöses Amt hinaus die Welt durch den Einsatz des Heiligen Stuhls für den Frieden zu verändern. Die vatikanische Friedenspolitik ist also zutiefst strategisch, und nicht etwa von personellen Konjunkturen abhängig. Ein kurzes und dennoch Bände sprechendes Zeugnis seines politischen Handelns war ein unplanmäßiger Halt, den Franziskus nicht etwa (nur) bei der Klagemauer, sondern bei der acht Meter hohen Betonmauer in Bethlehem einlegte, die die Palästinensergebiete von Israel trennt. Das Foto ist um die Welt gegangen. Dass es sich nach offiziellen Verlautbarungen des Heiligen Stuhls um eine „ausschließlich religiöse“ Pilgerreise im Heiligen Land gehandelt habe, kann damit bezweifelt werden.²³

Ein Blick auf Franziskus' Pontifikatsvorgänger zeigt, dass die vatikanische Friedenspolitik zutiefst strategisch und nicht etwa von personellen Konjunkturen abhängig ist.

Auch Benedikt XVI. hat 2010 immer wieder daran appelliert, dass Juden, Christen und Muslime mehr eint als trennt. Er habe als „geistiger Wertführer im Weltinteresse“ gehandelt,²⁴ wobei der Dialog vor allem mit dem Islam im Rahmen der Pilgerreise als vielversprechend gewertet wurde: Benedikt habe bewiesen, dass eine moderate, tolerante Zusammenarbeit mit dem Islam möglich sei. Israel war dagegen von seiner zurückhaltenden, weniger persönlichen Stellungnahme zum Holocaust enttäuscht, wenngleich sich Benedikt XVI. offen zu einem neuem Vatikanischen Konzil bekannte. Im Jahre 2000 hatte Johannes Paul II. auf seiner Pilgerreise einen Besuch in der Holocaust-Gedenkstätte von Yad Vashem absolviert und dort ein höchst symbolträchtiges *mea culpa* abgelegt wegen der Verfehlungen der Kirche (Inquisition, Glaubenskriege, Holocaust). Dies war im Heiligen Jahr ein persönliches Schuldbekenntnis des Papstes als Pole und Christ. Selbst wenn die Päpste ihr persönliches Verhältnis zum Holocaust (oder auch zur palästinensischen Staatlichkeit) unterschiedlich äußern mögen, führt dies in den institutionellen Beziehungen zwischen dem Heiligen Stuhl und Israel bzw. Palästina zu keiner dauerhaften Belastung. Das zeigt, wie robust diese Beziehungen sind – eine wichtige Basis für das kontinuierliche Engagement des Heiligen Stuhls im Nahostkonflikt.

22 | Stefan Ulrich, „Nahost-Reise von Benedikt XVI. Der Papst als Pilger und Politiker“, *Süddeutsche Zeitung*, 17.05.2010, <http://sueddeutsche.de/politik/1.458507> [15.10.2015].

23 | Vgl. auch Peter Münch, „Friedensbotschaft aus dem politischen Minenfeld“, *Süddeutsche Zeitung*, 26.05.2015, <http://sueddeutsche.de/politik/1.1974415> [15.10.2015].

24 | Ulrich, Fn. 22.

Wie auch die Päpste vor ihm bedient sich Franziskus nicht etwa staatlicher Sanktionen oder politischer Druckmittel, sondern seiner *soft power*. Er glaubt ungebrochen an die Macht des Wortes und lässt nichts unversucht, die erst kürzlich vorerst gescheiterten Verhandlungen zwischen Israel und Palästina wieder zu neuem Leben oder zumindest zu neuer Hoffnung zu erwecken: Wo Israelis und Palästinenser davor zurückschrecken miteinander zu sprechen, lädt der Papst die beiden Präsidenten Schimon Peres und Mahmud Abbas zum gemeinsamen Friedensgebet nach Rom. Er fordert den Mut zum Frieden von beiden Parteien, wobei er ebenso Israels Existenzrecht anerkennen möchte wie Palästinas Eigenstaatlichkeit. Wie sind seine Rolle und sein Selbstverständnis zu deuten? Wenngleich Franziskus die jeweiligen Bedürfnisse beider Parteien anerkennt, appelliert er dennoch daran, Brücken zwischen beiden Konfliktparteien zu bauen und die Betonmauer in Bethlehem zu überwinden. Das Engagement für die Heiligen Stätten in Jerusalem ist dabei interessanterweise kein Hindernis, sondern eine Garantie dafür, dass der Heilige Stuhl der Region sowie der Konfliktlösung auch unter widrigen Umständen verpflichtet bleibt.

Das Engagement für die Heiligen Stätten in Jerusalem ist kein Hindernis, sondern eine Garantie dafür, dass der Heilige Stuhl der Konfliktlösung verpflichtet bleibt.

Abrüstungspolitik

Der Appell des Heiligen Stuhls für Frieden und Diplomatie bezieht sich seit dem Kalten Krieg vor allem auf den Abbau der Arsenale von Massenvernichtungswaffen. Bei seiner Rede vor der VN-Generalversammlung im September 2015 plädierte der Papst für nukleare Abrüstung und für den Primat der Diplomatie. Dieses Thema berührt derzeit insbesondere das iranische Atomprogramm sowie die Kriege in der Ukraine und in Syrien.

Der Iran entsendet eine der größten Delegationen an den Heiligen Stuhl. Durch diese intensiven Verbindungen ermutigt, haben sich im März 2014 drei US-amerikanische Bischöfe mit vier hochrangigen Ayatollahs im Iran getroffen. Ausgerichtet wurde das Treffen im spirituellen Zentrum des Iran, beim Obersten Rat des Religionslehrerseminars von Qom. Mit Unterstützung des Heiligen Stuhls und dem Segen des amerikanischen Außenministeriums nutzten die Teilnehmer das viertägige Treffen, um einen Dialog über Atomwaffen und die Rolle von Religionsführern bei diplomatischen

Annäherungen zu etablieren.²⁵ Auch wenn dies eine im engeren Sinne parastaatliche diplomatische Aktion war, können solche tastenden, informellen Kontakte von Nichtdiplomaten den Boden für eine stärkere offizielle Zusammenarbeit bereiten, nicht zuletzt im Nuklearbereich. Hier zeigt sich die Breite und Tiefe der vatikanischen Netzwerke auch in der Außenpolitik.

Im Konflikt in der Ukraine hat sich der Heilige Stuhl ebenfalls eingeschaltet und bei Präsident Putin für eine Konfliktlösung plädiert. Doch anstatt sich hinter die ukrainisch-griechische katholische Kirche zu stellen, die eine stark anti-russische Haltung pflegt, hat Papst Franziskus appelliert, die Kirche nicht zu politisieren, und seinen Nuntius aus Kiew in die Schweiz versetzt – offenbar auf Wunsch Russlands, das ihn als antirussischen Aktivisteneinstufte.²⁶ Mit diesen deeskalierenden Maßnahmen will Papst Franziskus zu einer Zeit diplomatische Kanäle mit Russland offen halten, in der diese rar werden und Russland verstärkt mit der nuklearen Option droht. Er zeigt damit, dass er auch in seinem eigenen Lager die Bedingungen für Dialog und Frieden suchen und schaffen will.

Darüber hinaus wandte sich Papst Franziskus im September 2013 im Rahmen des G-20-Gipfeltreffens in Sankt Petersburg an Russland wie an die Vereinigten Staaten, eine nicht-militärische Lösung für den Krieg in Syrien zu finden. Auch wenn die russische Intervention in Syrien heute die Situation vor Ort zu verschlimmern droht, war Präsident Obama doch von seiner Ankündigung eines militärischen Einsatzes in Syrien abgerückt, nachdem die amerikanische Regierung das Regime von Bashar al-Assad dafür verurteilt hatte, Chemiewaffen eingesetzt zu haben. Der Heilige Stuhl versucht derzeit, den Iran, die USA und Russland zu Gesprächen über Syrien an einem Tisch zu versammeln. Trotz der Komplexität solcher Konflikte gibt der Heilige Stuhl seine Vermittlungsbemühungen in der Region nicht auf. Papst Franziskus könne Nationen zusammenbringen, wodurch er Regierungen in der Gestaltung ihrer Außenpolitik beeinflusse, verlaublich jüngst z.B. Irans Vizepräsidentin für Frauen und Familiäre Angelegenheiten, Shahindokht Molaverdi.²⁷

25 | Victor Gaetan, „The Political Pope. How Francis Was Thrust Into The World’s Most Intractable Conflicts“, *Foreign Affairs*, 25.09.2015, <http://foreignaffairs.com/articles/2015-09-25/political-pope> [15.10.2015].

26 | Ebd.

27 | Ebd.

Humanitäre Hilfe und Engagement für Flüchtlinge

Ein wichtiger Bestandteil der vatikanischen Außenpolitik ist die humanitäre Hilfe, die in Konflikten und bei Katastrophen religiös ungebunden und unbürokratisch Hilfe leistet. Wichtigste Durchführungsorganisation ist die Caritas Internationalis, der Dachverband der 165 nationalen Caritasverbände. Der Heilige Stuhl genießt hier direkte (vor allem personelle) Mitspracherechte. Weitere wichtige Akteure katholischer Entwicklungszusammenarbeit sind national organisiert (in Deutschland etwa: Misereor und Adveniat) und stehen in unterschiedlichen Näheverhältnissen zum Heiligen Stuhl. Aus Eigenmitteln und Spenden tragen die Kirchen ihre Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit jedoch zum überwiegenden Teil selbst.

Kirchliche Nichtregierungsorganisationen agieren unterhalb der staatlichen Ebene und bleiben oft länger in Krisenherden als staatliche Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, wie es derzeit etwa in Syrien der Fall ist. Die kirchlichen Hilfswerke besitzen oft noch Handlungsmöglichkeiten, wenn die staatliche Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr agieren kann oder darf – insbesondere unter widrigen politischen Rahmenbedingungen. Humanitäre Aktionen verbessern einerseits die Lage vor Ort. Andererseits verschaffen sie der Katholischen Kirche und dem Heiligen Stuhl viel internationale Sympathie, aber auch politisches Kapital vor Ort – und stärken so wiederum dessen Rolle als Vermittler in militärischen Konflikten.

Franziskus' erste offizielle Reise außerhalb Roms führte ihn 2013 zur Mittelmeerinsel Lampedusa, wo er mit Flüchtlingen über deren Situation sprach. Auf einem Schiff der italienischen Küstenwache fuhr er hinaus und warf einen Kranz zu Ehren der ertrunkenen Flüchtlinge ins Mittelmeer. Er ermutigte die Kirche, mehr Engagement für Flüchtlinge und Migranten aufzubringen, was auch ein stärkeres politisches Engagement umfasse. Bevor Franziskus 2015 nach Kuba flog, traf er eine syrische Flüchtlingsfamilie, die er in einer Wohnung unterbringen ließ, die dem Vatikan gehört. Die vierköpfige Familie, Mitglieder der melkitischen griechisch-katholischen Kirche, erreichten Italien just an dem Tag, als Franziskus alle katholischen Gemeinden dazu aufrief, mindestens eine Flüchtlingsfamilie aufzunehmen. In den Vereinigten Staaten hat die amerikanische Bischofskonferenz die Reform der Einwanderungsgesetze zur Priorität erhoben. Die überwiegende Mehrheit der Migranten aus Lateinamerika ist katholisch. Doch der Heilige

Stuhl bezieht in der derzeitigen Flüchtlingskrise ohne Anschauung des Glaubens klar Stellung zugunsten humanitärer Hilfe: Die Bedürfnisse aller Notleidenden, in diesem Falle der Flüchtlinge, gelte es zu lindern.



Papst Franziskus mit Überlebenden und Angehörigen von Opfern des Lampedusa-Unglücks: Vor der Küste der kleinen Mittelmeerinsel ertranken 2013 mehr als 500 Flüchtlinge. | Quelle: © picture alliance / AP Photo.

Der Einsatz des Papstes für die Flüchtlinge ist Ausdruck seines befreiungstheologischen Reflexes, der „Option für die Armen“, die sich den Bedürfnissen der Armen widmet und Armut als Ungerechtigkeit und nicht als Unglück oder Missgeschick begreift. Humanitäre Hilfe, nicht Politik, sei die Standardantwort des Heiligen Stuhls auf Katastrophen gewesen. Für Franziskus stehe jedoch fest, dass die Kirche eine stärker proaktive geopolitische Rolle einnehmen sollte. Wo Priester und Religionsführer entführt und ermordet würden, während Tausende Gläubige gezwungen werden, uralte Gemeinden in der Wiege des Christentums zu verlassen, kann vatikanisches Engagement nicht optional sein.²⁸

Klimawandel, Nachhaltigkeit und Ökologie

Sichtbarster Ausdruck des neuen Fokus der vatikanischen Außenpolitik auf die Themen Klimawandel, Nachhaltigkeit und Ökologie ist die neue Enzyklika *Laudato Si*, die im Juni 2015 erschienen ist und aus der Feder von Papst Franziskus selbst stammt. Sie leitet

aus der Pflicht zur Bewahrung der Schöpfung einen politischen Auftrag zur Begrenzung des Klimawandels und zum Umweltschutz ab – explizit soll sie zu einem Umdenken im Vorfeld des Pariser Klimagipfels führen: Nach Auffassung des Heiligen Stuhls ist es notwendig, die anthropogenen Ursachen der Klimaerwärmung endlich weltweit anzuerkennen und entsprechende Maßnahmen auf internationaler Ebene, einschließlich einer bindenden vertraglichen Verpflichtung der Staaten zur Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen, zu ergreifen.²⁹

Hintergrund dieser Position ist das bereits seit den 1960er Jahren intensive Engagement des Heiligen Stuhls in Umweltfragen, nicht zuletzt im Rahmen der Vereinten Nationen, insbesondere auf der

Johannes Paul II. und Benedikt XVI. hatten sich bereits für Umweltschutz stark gemacht. Franziskus äußert sich jedoch auf höchster diplomatischer Ebene zum Klimawandel.

VN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung, dem so genannten Erdgipfel im Juni 1992 in Rio de Janeiro, sowie auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im August/September 2002. Auch Johannes Paul II. und Benedikt XVI. hatten sich bereits für den Umweltschutz stark gemacht, doch Franziskus äußert sich als erstes Kirchenoberhaupt auf höchster diplomatischer Ebene zu einem derart aktuellen und heiß diskutierten politischen Thema wie dem Klimawandel. Der Heilige Stuhl macht mit der Klimaenzyklika aktiv Klimapolitik. Das stößt durchaus auf Missfallen bei denen, die Franziskus als linksbeseelten Ideologen betrachten – auch im Hinblick auf seine in der Enzyklika offen formulierte Kritik am Finanzmarktkapitalismus.³⁰

Papst Franziskus – in den Medien bereits als „Klimakämpfer“ und „Klimapapst“ bezeichnet³¹ –, spricht sich nicht gegen die Marktwirtschaft an sich aus, jedoch sieht er eine Verbindung zwischen der kurzfristigen Profitorientierung der Gesellschaft, dem Konsumkult, der Zerstörung der Umwelt und vorherrschenden technokratischen Handlungsweisen, die derzeit das politische und wirtschaftliche Leben dominieren. Daher müsse die Umwelt

29 | Migliore/Chuttlkatt, zit. nach Rotte, Fn. 7, S. 344.

30 | Viele Konservative in Amerika, unter ihnen auch Anwärter auf das Präsidentenamt (Donald Trump, Rick Santorum) bestreiten den Klimawandel und lehnen das Argument, die Erderwärmung sei durch menschliches Verhalten ausgelöst, ab. Vgl. „Appell für Umweltschutz. Entwurf von päpstlicher Umwelt-Enzyklika enthüllt“, *ZEIT Online*, 16.06.2015, <http://zeit.de/politik/ausland/2015-06/papst-enzyklika-entwurf> [15.10.2015]; Ruby Russell, „Papst Franziskus geht Klimawandel an“, *Deutsche Welle*, 16.06.2015, <http://dw.com/p/1Fhp4> [15.10.2015].

31 | Gaetan, Fn. 25.

geschützt und müssen die Betroffenen – insbesondere die Armen und die Entwicklungsländer – unterstützt werden. Neu daran ist nicht etwa die Thematisierung von Ökologie und Umweltschutz, sondern der unverhohlene Ton des Papstes selbst.³² Diese Themen auf die globale Agenda und in das Gedächtnis der Politiker zu rufen ist logische Konsequenz aus der reformpäpstlichen Agenda von Franziskus – und verdeutlicht erneut den *soft power*-Ansatz des Heiligen Stuhls.

V. FAZIT: UMRISSE EINER SPEZIFISCH VATIKANISCHEN AUSSENPOLITIK

Der Vatikan ist auf den ersten Blick ein Mikrostaat ohne große Ressourcenausstattung. Dennoch ist er – nicht zuletzt durch seine Teilidentität mit einer Weltreligion – mit hoher Symbolmacht ausgestattet: religiös, kulturell und sozial durchaus eine Supermacht. Wie dargelegt, ergeben sich aus der Hybridfunktion des Heiligen Stuhls als souveränem Völkerrechtssubjekt und transnationalem Werteakteur darüber hinaus eine Reihe von weiteren Besonderheiten bei der Betrachtung seiner Außenpolitik.

Nachgezeichnet wurde der kontinuierlich zunehmende Einfluss des Heiligen Stuhls seit dem Ersten Weltkrieg. Er tauchte immer wieder an entscheidenden Knotenpunkten der Transformation des Ost-West-Konfliktes auf, entwickelte eine eigene antikommunistische Haltung und wurde durch seine Distanzierung auch vom Westen präferierter Gesprächspartner auch für den Ostblock. Er besaß und besitzt eine vom Westen unabhängige Agenda, die auch unter dem antikommunistischen Johannes Paul II. die Kritik militärischer Interventionen seitens der USA und seiner Verbündeter einschloss. Ein solcher „Dritter Weg“ zwischen Marxismus und Liberalismus macht auch heute den Heiligen Stuhl auf der Weltbühne und insbesondere im globalen Süden einflussreich – gerade weil er sich nicht mit den global herrschenden Ideologien gemein macht.

Der Heilige Stuhl besitzt den ältesten diplomatischen Dienst der Welt. Nur wenige Akteure der internationalen Politik beziehen so eindeutig und konsequent Positionen zu globalen Herausforderungen wie er. Zudem hat keine andere Religionsgemeinschaft und keine säkulare Weltanschauung bisher eine vergleichbar

32 | Marco Ansaldo/Evelyn Finger, „Klimawandel auf Katholisch“, *ZEIT Online*, 16.06.2015, <http://zeit.de/2015/23/papst-enzyklika-oekologie-klimawandel-umwelt> [15.10.2015].

dauerhafte, zentralisierte, global verbreitete und mitgliederstarke Institution hervorgebracht wie die katholische Kirche.

Zusammenfassend lässt sich dabei feststellen, dass die vatikanische Außenpolitik vor allem auf nicht-klassischen Machtressourcen beruht:

- Dem Heiligen Stuhl wächst durch die politische Wortführerfunktion des Papstes als auch durch dessen moralisch fundierte Themenführerschaft konkrete Handlungsmacht zu, die weit über den Kirchenkreis hinausweist (*soft power*).
- Der Heilige Stuhl besitzt durch seine Friedens- und Vermittlerfunktion auch *convening power* sowie Prestige in den internationalen Beziehungen. Dies ist Ausdruck des relationalen Charakters von Macht, ist mithin „Macht durch Zuschreibung“.
- Über den Katholizismus als Glaubensgemeinschaft kommt ihm darüber hinaus auch großes symbolisches Kapital zu, das ihm für sein nationales wie internationales *agenda setting* globale Aufmerksamkeit und Glaubwürdigkeit garantiert.

Sichtbarster und sinnfälligster Ausdruck vatikanischen außenpolitischen Handelns ist bei alledem jedoch das Papsttum selbst. Der Einfluss auf das weltpolitische Geschehen ist dabei aber stark personenabhängig. Durch das sichtbare und aktivistische Profil von Papst Franziskus ist eine erneute Zunahme des globalen politischen Einflusses des Heiligen Stuhls beobachtbar. Diese Form von charismatischer Führung war zwar bereits während des langen Pontifikats Johannes Pauls II. wirksam, doch Franziskus mischt sich mehr als seine Vorgänger im 20. Jahrhundert aktiv ein, wenn es um die großen Missstände in der Gesellschaft geht. Diese Werteorientierung ergibt sich unmittelbar aus der Person des Papstes, dem ersten Jesuiten und Lateinamerikaner im Amt – woraus er für die katholische Kirche und den Heiligen Stuhl einen Anspruch auf politische Einflussnahme ableitet, der weit über bloß religiöse (Missions-)Ziele hinausgeht. Der Einsatz der moralischen Autorität seines Amtes als Kirchenoberhaupt im persönlichen Kampf für den (auch sozialen) Frieden in der Welt sowie die Hinwendung einer bescheideneren Kirche zu den Armen und Ausgeschlossenen sind dabei die Grundpfeiler seines Reformpapsttums.



Papst Franziskus bei der 70. VN-Vollversammlung in New York am 25. September 2015: Nur wenige Akteure der internationalen Politik beziehen so eindeutig und konsequent Position zu den globalen Herausforderungen unserer Zeit. | Quelle: © Michael Kappeler, picture alliance/dpa.

Wenngleich der befreiungstheologische Geist dieses Pontifikats in seiner Dringlichkeit neu ist, so fügt er sich nahtlos in die Entwicklung der vatikanischen Außenpolitik der letzten Jahrzehnte: Erst mit der Entterritorialisierung wird der realpolitische Charakter der vatikanischen Außenpolitik überwunden. Der Heilige Stuhl wandelt sich seither zu einem immer stärker rein „ideationalen Akteur“. Diese „symbolische Macht der Ideen“ löst seit dem Zweiten Vatikanischen Konzil zunehmend die „institutionelle Macht über Kirchenmitglieder“ ab.

Seit dem Ende der Blockkonfrontation verstärkt sich diese Entwicklung noch einmal mit der Konzentration auf die universelle Friedensbotschaft und die Bewahrung der Schöpfung. Auf der diplomatischen Bühne agiert der Heilige Stuhl als wertebasierter und nicht als religiöser Akteur. Der Einfluss der vatikanischen Diplomatie darf nicht einfach mit dem Einfluss der katholischen Kirche gleichgesetzt werden. Mehr noch, unter Papst Franziskus ist

deutlich ein Bemühen erkennbar, über die Glaubensgemeinschaft hinauszudeuten, indem er ethisch-universelle statt katholisch-moralische Argumente nutzt. Dies weist auf eine weitere Intensivierung der Rolle des Papsttums: nicht mehr nur im interreligiösen Dialog, sondern auch im Dialog mit dem Säkularismus selbst spielen Argumente einer universalen Ethik eine immer größere Rolle. Damit wandelt sich der Heilige Stuhl zum informellen Normgeber weit über die Grenzen des Katholizismus hinaus.

Ein Gradmesser für den außenpolitischen Erfolg des Heiligen Stuhls in seiner Doppelfunktion als transnationaler Werteakteur und souveräner Völkerrechtssubjekt ist die Anzahl hoher, säkularer Amts- und Würdenträger, die sich bei der Inthronisation eines Papstes einfinden. Bei der Amtseinführung von Papst Franziskus am 13. März 2013 versammelte sich erneut die diplomatische Welt: Am Pontifikalamt im Petersdom nahmen neben den knapp 200.000 Gläubigen insgesamt 132 Regierungsdelegationen aus aller Welt teil.³³ Das (mediale) Interesse und die politische Aufmerksamkeit deuten auch auf die praktische Handlungsmacht des Papstes hin, die durch dessen Popularität noch einmal verstärkt wird.

Zwar sind die außenpolitischen Positionen des Heiligen Stuhls stabil, doch haben sich die Leidenschaft und Effektivität vatikanischen außenpolitischen Handelns erhöht.

Wir erleben heute ein sich globalisierendes Papsttum,³⁴ das die Möglichkeiten unserer vernetzten Welt voll ausschöpft. Zwar sind die außenpolitischen Positionen des Heiligen

Stuhls stabil, die sich aus der katholischen Soziallehre ableiten. Doch neben dem Grad an Personalisierung haben sich auch die Leidenschaft und Effektivität vatikanischen außenpolitischen Handelns erhöht.³⁵ Diese Entwicklung wird sich weiter verstärken und dem Heiligen Stuhl einen weiteren Machtzuwachs beschere.

Woher speist sich also die Macht und der weltweite Einfluss des Heiligen Stuhls?

- Einerseits folgt sie aus der Professionalität seiner institutionellen Außenpolitik. Neben dem professionellen Staatssekretariat sind dies vor allem die gut informierten und unterhalb der medialen

33 | „Gleich nach Hollands Prinz war Merkel an der Reihe“, *Die Welt*, 19.03.2013, <http://welt.de/114560725> [15.10.2015].

34 | „A globalising papacy. Easter is for extroverts“, *The Economist*, 05.04.2015, <http://econ.st/1VUzKRO> [15.10.2015].

35 | Interview mit John L. Allen Jr., „Under Pope Francis, Vatican Flexes Its Global Political Muscle“, *World Politics Review*, 21.05.2015, <http://worldpoliticsreview.com/trend-lines/15827/pope> [15.10.2015].

Aufmerksamkeit wirkenden Nuntiaturen. Weitere Stellen in der römischen Kurie unterstützen die vatikanische Außenpolitik, wie etwa der Beirat für Gerechtigkeit und Frieden.

- Andererseits ist der Papst als moralischer Wortführer derzeit einer der beliebtesten globalen Anführer. Er hat Macht durch persönliches Charisma, nicht durch *hard power*.

Gerade die Tatsache, dass der Papst über keine Divisionen verfügt,³⁶ macht ihn also stark. Man könnte sagen, das Päpstliche *peacekeeping* braucht keine Panzer. Verstehen wir dabei den Charakter des Heiligen Stuhls als informellen Normgeber über den Kirchenkreis hinaus, erscheint die Enzyklika nun nicht mehr als innerkirchliches Sendschreiben, sondern als Hauptinstrument vatikanischen, genauer: päpstlichen außenpolitischen Handelns. Hier wendet sich nicht nur ein Kirchenoberhaupt und Staatslenker, sondern eine moralische Instanz direkt an die globale Öffentlichkeit. Daraus fließt unmittelbar symbolisches und politisches Kapital, das der Heilige Stuhl anderswo investieren kann. Dazu bleiben päpstliches Charisma sowie die klassischen außenpolitischen Institutionen des Heiligen Stuhls ein wertvolles Gut zur Erfüllung der universellen Friedensmission des Vatikans.

36 | „Wie viele Divisionen hat der Papst?“, fragte Stalin verächtlich bei der Konferenz von Jalta (1945). Vgl. Berthold Seewald, „In Jalta machte sich Stalin über den Papst lustig“, *Die Welt*, 03.02.2015, <http://welt.de/137067853> [15.10.2015].

MITBESTIMMUNG ODER HERRSCHAFT?

DIE ENTWICKLUNG DER ZIVIL-MILITÄRISCHEN BEZIEHUNGEN IN PAKISTAN 2014-2015

Zafar Nawaz Jaspal



Dr. Zafar Nawaz Jaspal ist Direktor der School of Politics and International Relations der Quaid-I-Azam-Universität Islamabad, Pakistan.

EINFÜHRUNG

Die Pakistanis haben den 67. Jahrestag der Unabhängigkeit ihres Landes in einer Atmosphäre höchster politischer Anspannung begangen. Dem gewählten Ministerpräsidenten Mian Nawaz Sharif schien die Macht zu entgleiten. Die Feierlichkeiten zum Unabhängigkeitstag vor dem Parlamentsgebäude am 14. August 2014 erschienen als eine taktische Maßnahme zur Rettung der Regierung. Dieser politische Schachzug, der zeigen sollte, dass das Militär hinter dem Ministerpräsidenten steht, konnte nicht verhindern, dass in dem verunsicherten Land am gleichen Tag in Lahore ein Prozess der politischen Polarisierung angestoßen wurde, sowohl durch Azadi March (Freiheitsbewegung) des vom Cricketspieler zum Politiker avancierten Imran Khan als auch durch den Inqilab March (Revolutionsbewegung) des in Kanada lebenden sunnitischen Geistlichen Tahir-ul-Qadri. Die Demonstranten forderten den Rücktritt des gewählten Premiers und Neuwahlen. Imran Khan, Vorsitzender der Tehreek-i-Insaf,¹ zog die Rechtmäßigkeit der Regierung in Zweifel, indem er behauptete, die Wahl von 2013 sei manipuliert worden.² Khans Kritiker behaupteten, dieser selbst sei durch das Militär manipuliert worden, um Premier Sharif zu stürzen oder ihm zumindest durch das Hinterfragen seiner politischen Legitimität zu schaden. Die Anschuldigung der Wahlmanipulation hat nicht nur die Legitimität der Regierung Nawaz Sharif

- 1 | Pakistan Tehreek-i-Insaf ist die drittgrößte Partei in der Nationalversammlung (der zweiten Kammer des pakistanischen Parlaments), jedoch mit nur 34 von insgesamt 342 Abgeordneten.
- 2 | Die folgende Quelle illustriert den Verlauf der Vollversammlung des pakistanischen Parlaments am 02.09.2014: „Don't lecture me about democracy, Imran tells parliamentarians“, *Dawn*, <http://dawn.com/news/1129243> [07.10.2015].

in Frage gestellt, sondern führte auch zu einer Stärkung des Militärs im Staatswesen Pakistans. Einem Militärputsch kam man zwar zuvor, doch die erstrebte zivile Kontrolle des Militärs im zivil-militärischen Verhältnis in der pakistanischen Gesellschaft wurde unterlaufen.

Die Regierung Nawaz überstand die politische Krise von 2014 aufgrund des „politischen Schulterschlusses“, der in der „Charta für Demokratie“ begründet wurde, die Nawaz Sharif und die verstorbene Benazir Bhutto am 14. Mai 2006 in London unterzeichneten. Anstatt die Tehreek-i-Insaf (PTI) in ihrem Protest zu unterstützen, schlug sich die Pakistanische Volkspartei PPP, die führende Oppositionspartei sowohl in der Nationalversammlung als auch im Senat, im Parlament bedingungslos auf die Seite der Pakistanischen Moslemliga-Nawaz (PML-N). Obwohl die Unterstützung der Opposition eine Schlüsselrolle dabei spielte, die Pläne der Regierungsgegner zu durchkreuzen, zeigte sich in der Parlamentssitzung das amateurhafte Verhalten der politischen Parteien. Die Reden der politischen Führer während dieser Sitzung im August/September 2014 haben nicht nur der Glaubwürdigkeit der Regierung, sondern auch dem Ansehen der Politiker in der Öffentlichkeit geschadet. Betont werden muss, dass die Angriffe auf die Glaubwürdigkeit politischer Führer durch die Militärjunta stets klug genutzt wurde, um einen Militärputsch in Pakistan zu rechtfertigen.

Die Erosion ziviler staatlicher Institutionen,³ der weltweite Kampf gegen den Terrorismus, Misswirtschaft und das Fehlen demokratischer Spielregeln/Traditionen in der Gesellschaft wirken sich negativ auf die Regie-

Regierungsinkompetenz gefährdet die nationale Sicherheit. Themen und Herausforderungen dieser Sicherheit wiederum beeinflussen die zivil-militärischen Beziehungen in Pakistan.

führung aus.⁴ Eine inkompetente Regierungsführung gefährdet die nationale Sicherheit. Angelegenheiten und Probleme dieser Sicherheit haben einen direkten Einfluss auf die zivil-militärischen Beziehungen in Pakistan. Die politische Blockade, die zu der Azadi- und Inqlab-Bewegung im August 2014 führten, hat die Bedeutung des Militärs im politischen System des Landes erneut unterstrichen. Der Einsatz von Sicherheitskräften und Armee im

3 | Vgl. Abdul Manan, „Senior bureaucrats lack competence and initiative: PM“, *The Express Tribune*, 09.02.2015, <http://tribune.com.pk/story/835479/senior-bureaucrats-lack-competence-and-initiative-pm> [22.10.2015].

4 | Vgl. Faiz Muhammad, „Asfandiyar sad at the sorry state of political affairs“, *Dawn*, 05.09.2014, <http://dawn.com/news/1129939> [22.10.2015].

Einklang mit Artikel 245 der pakistanischen Verfassung in Islamabad verdeutlichte die Unfähigkeit der Regierung unter Ministerpräsident Sharif, die politische Krise zügig zu lösen, sowie das Unvermögen der Exekutivorgane, den Mob in der Bannmeile von Islamabad in Schach zu halten. Diese Schwächen der gewählten Regierung ermöglichten es Armeestabschef General Raheel Sharif, sich in die Staatspolitik einzuschalten.⁵



Gewaltsamer Protest in Islamabad: Die Konfrontationen zwischen den gegen die Regierung gerichteten Protestlern und der Polizei bedeuteten einen ernsthaften Rückschlag für die gewählte Regierung Sharif. | Quelle: © Muhammad Reza, picture alliance/AA.

Das von Terroristen verübte Massaker an einer Schule in Peschawar am 16. Dezember 2014⁶ zeigte ebenfalls das Unvermögen sowohl der politischen Elite als auch der zivilen Institutionen Pakistans. Eine am 7. Januar 2015 übereilt beschlossene Erweiterung (21. Erweiterung) der Verfassung von 1973 sowie am 26. Januar des Jahres initiierte Änderungen im Gesetz zur pakistanischen Armee von 1952 führten zur Einführung von Sondergerichten unter dem Vorsitz von Militärs (Militärgerichten) in den größeren Städten des Landes. Ziel dieser Maßnahmen war es, „zu vermeiden, dass Straftäter aufgrund von Schwächen im

5 | Vgl. „From a czar-like prime minister to a deputy commissioner-type character“, *Dawn*, 20.08.2014, <http://dawn.com/news/1126545> [22.10.2015].

6 | Die Terroristen töteten bei ihrem Angriff auf eine armeergeführte öffentliche Schule in Peschawar am 16. Dezember 2014 149 Menschen, darunter acht Lehrer.

Justizsystem einer Bestrafung entgehen“.⁷ Der Oppositionsführer in der Nationalversammlung, Syed Khursheed Shah, vertrat die Ansicht: „Ziel der Schaffung von Militärgerichten ist die rasche Aburteilung von Terroristen, unser Rechtssystem bietet so viele Schlupflöcher und hat daher versagt.“⁸ Juristische Inkompetenz und fragwürdige Urteile spiegeln sich darin wider.⁹ Gerade die zunehmende Abhängigkeit des zivilen Bereichs vom Militär schafft somit den Rahmen für dessen politische Rolle.

Die zivil-militärischen Beziehungen in der pakistanischen Politik sind seit Mitte der 1950er Jahre Gegenstand von Debatten. Viele Beobachter bezeichneten Pakistan als „Garnisonsstaat“ oder „Prätorianerstaat“. Nach Daniel S. Markey ist Pakistan „ein Garnisonsstaat. Das Militär hat nicht nur die Kontrolle über das eigene Budget und seine Befugnisse, sondern kann auch das Geschehen in der Politik und in weiten Teilen der Wirtschaft diktieren“.¹⁰ Chaitram Singh und Michael Bailey führten aus: „Pakistan ist insofern ein Prätorianerstaat, als das Militär eine herausragende Rolle im System spielt.“¹¹ Hasan-Askari Rizvi war ebenfalls der Auffassung: „Pakistan kann als Prätorianerstaat bezeichnet werden, in dem das Militär über die Fähigkeit, den Willen und ausreichend Erfahrung verfügt, um die zentralen politischen Einrichtungen und Vorgänge zu beherrschen.“¹² Tatsächlich verhindert das Militär in einem Prätorianerstaat¹³ die Entwicklung eines demokratischen

In einem „Prätorianerstaat“ verhindert das Militär die Entwicklung eines demokratischen politischen Systems, um die zivile Dominanz in den zivil-militärischen Beziehungen einzugrenzen.

- 7 | Am 24. Dezember stellte der Ministerpräsident in einer Fernsehansprache den Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Auseinandersetzung mit dem Terrorismus vor.
- 8 | „PM Nawaz Sharif Announces Anti-Terrorism Action Plan“, *Dailymail*, 24.12.2015.
- 9 | Vgl. Farrukh Saleem, „Military Courts“, *The News International*, 11.01.2015, <https://shar.es/1uKsCv> [22.10.2015]; Arif Nizami, „The Missing Narrative“, *Pakistan Today*, 10.01.2015, <http://pakistanoday.com.pk/?p=384685> [22.10.2015].
- 10 | Daniel S. Markey, *No Exit from Pakistan: America's Tortured Relationship with Islamabad*, Neu-Delhi, 2013, S. 30.
- 11 | Chaitram Singh/Michael Bailey, „Praetorian Democracy, Illiberal but Enduring: Pakistan as Exemplar“, *Southeast Review of Asian Studies* 35/2013, S. 103-126, hier: S. 112.
- 12 | Hasan-Askari Rizvi, *Pakistan: Civil-Military Relations in a Praetorian State*, Australian National University E Press, 2004, S. 88.
- 13 | Vgl. Paul Staniland, „Explaining Civil-Military Relations in Complex Political Environments: India and Pakistan in Comparative Perspective“, *Security Studies* 17, 02/2008, S. 325; Khaled Abou el Fadl, „The Praetorian State in the Arab Spring“, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 03-04/2013, S. 306.

politischen Systems und damit das zivile Primat über das Militär.¹⁴ Diejenigen Beobachter, für die Pakistan ein Prätorianerstaat ist, sind offenbar davon überzeugt, dass es in der politischen Krise vom August 2014 eine Verknüpfung zwischen Imran Khan/Tahir-ul-Qadri und dem Militär gab. Umgekehrt vertraten viele die Ansicht, die politischen Parteien, die Zivilgesellschaft und Politiker ohne Militärrang hätten das Land durch unüberlegtes Handeln und das Heraufbeschwören von Unruhen seinem Schicksal überlassen und die Armee geradezu zum Eingreifen animiert. Diese kontroverse Debatte und die gespannte innenpolitische Lage haben zwei aufeinander bezogene Fragen aufgeworfen: zum einen die, warum es der gewählten politischen Führung nicht gelang, ein ziviles Primat im zivil-militärischen Verhältnis Pakistans durchzusetzen, und zum anderen die, ob Pakistan weiterhin ein Prätorianerstaat ist. Zwar scheint die politische Krise von 2014 auf die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Regierung bzw. die Unreife der politischen Führung zurückzuführen zu sein, doch das erklärt nicht alles. Möglicherweise haben PTI und PAT versucht, die politische Schwäche der PML-N-Regierung für eigene Zwecke auszunutzen, und im Gegenzug einen allmählichen Wandel des zivilen Primats in der pakistanischen Politik in Kauf genommen.

Hauptziel dieser Studie ist eine kritische Untersuchung des Konstrukts der zivil-militärischen Beziehungen und eine Erklärung der Rolle des Militärs in der pakistanischen Politik von 2015. Die anschließende Diskussion umfasst daher sowohl empirische als auch normative Argumente hinsichtlich der zivil-militärischen Beziehungen in Pakistan. Sie gliedert sich in fünf Abschnitte. Der erste beinhaltet die theoretische Analyse der zivil-militärischen Beziehungen und geht der Frage nach den Grundursachen des Scheiterns der politischen Elite und der Militärputsche in Pakistan nach. Es folgt im zweiten Abschnitt eine kurze Übersicht der zivilen Vorrangstellung in Pakistan. Im dritten Abschnitt wird das Aufkommen der militärischen Vorrangstellung behandelt. Der vierte Abschnitt beschäftigt sich mit der politischen Krise von 2014. Der fünfte und letzte Abschnitt stellt die vorherrschenden Tendenzen im politischen System Pakistans vor.

14 | Nordlinger hat das Prätorianersystem als Antithese zur zivilen Kontrolle beschrieben und meint, dieses System bilde sich dann heraus, wenn es zwischen Soldaten und zivilen Regierenden zu einem Konflikt kommt, der zu einem Zusammenbruch des zivilen Primats führt. Zit. in David E. Albright, „Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations“, *World Politics*, Bd. 32, Nr. 4, 07/1980, S. 553-576, hier: S. 555.

KONSTRUKTE DER ZIVIL-MILITÄRISCHEN BEZIEHUNGEN

In einem Staat, der zu Verteidigungszwecken ein starkes Militär unterhält, bedarf es für ein gut funktionierendes Gemeinwesen eines rechtmäßigen Zusammenspiels ziviler und militärischer Institutionen. Eine Störung

Vor allem in Entwicklungsländern können Komplikationen in zivil-militärischen Beziehungen zu einer direkten militärischen Einmischung in die Politik führen, etwa als Militärdiktatur.

in den zivil-militärischen Beziehungen kann, vor allem in einem Entwicklungsland, zu einem direkten Eingreifen des Militärs und im Gefolge zu einer Militärdiktatur oder einem Putsch führen. Ein Militärputsch hemmt nicht nur die Entwicklung demokratischer politischer Institutionen, sondern verhindert auch den allmählichen Übergang einer Kultur des Klientelismus zu einer partizipatorischen politischen Kultur. Ein zielführender Wandel in der traditionellen politischen Kultur ist jedoch wesentlich für die Entwicklung und die stabile Funktion eines modernen demokratischen Systems. Unterschiede in der politischen Kultur führen zu Unterschieden in der Rolle des Zivilen. Eine Intervention des Militärs in die Belange des Gemeinwesens ist gleichbedeutend mit dessen politischer Dominanz auf Kosten der Entwicklung demokratischer (politischer) Einrichtungen. Mangelnde politische Institutionalisierung begünstigt die Rolle des Militärs in der Politik oder eines vom Militär dominierten Politikmodells in einem Staat.

Die Dominanz des Militärs in einem Gemeinwesen wird durch die politische Elite in den Entwicklungsländern immer in Frage gestellt. Deren Ringen um die Vorherrschaft in Entscheidungsfindungsprozessen ist mit politischen Bewegungen und Demonstrationen verbunden. Fortgesetzte politische Manöver dieser Art und das Gerangel um die Oberhand in den zivil-militärischen Beziehungen gefährden die politische Stabilität wie auch den wirtschaftlichen Wohlstand. Was macht diese Beziehungen aus? Sie sind ein Kontinuum zwischen ziviler Kontrolle auf der einen und der Rolle oder Macht des Militärs auf der anderen Seite.¹⁵ Es geht in der zivil-militärischen Beziehung schlichtweg um „Dinge wie einen breiten Konsens über die Normen des Gemeinwesens, eine allgemeine Anerkennung der politischen Formel von Machtteilung und -transfer, eine breite Akzeptanz politischer Institutionen und Prozesse sowie die öffentliche Beteiligung an und Einbindung in die politischen Institutionen werden als Voraussetzungen für einen stabilen Rahmen der zivil-militärischen Beziehungen mit

15 | Vgl. Aurel Croissant, „Civilian Control of the Military in Emerging Democracies: Theory and Empirical Evidence from Asia“, *Journal of European Studies*, Bd. 30, Nr. 2, 07/2014, S. 23-45, hier: S. 24.

Betonung auf dem Primat des Zivilen hervorgehoben“.¹⁶ Dies betrifft ebenso die zivile Kontrolle des Militärs.¹⁷ Darunter ist eher die Akzeptanz der Autorität einer gewählten Regierung in der politischen Entscheidungsfindung durch das Militär zu verstehen als nur das Ausbleiben eines militärischen Staatsstreichs. Aurel Croissant meint dazu: „Zivile Kontrolle in Demokratien heißt, dass nur demokratisch legitimierte zivile Behörden und Einrichtungen befugt sind, Politik zu betreiben und umzusetzen.“¹⁸ Es ist daher ein ziviles Vorrecht festzusetzen, welche Punkte einer bestimmten Politik das Militär umzusetzen hat.

Das zivile Primat in den zivil-militärischen Beziehungen wird in den Demokratien der entwickelten Länder als wichtiger Faktor der politischen Stabilität gesehen. Es ist direkt verknüpft mit der Rechtmäßigkeit des politischen Systems.¹⁹ G. Kennedy meint: „Politische Systeme, deren Rechtmäßigkeit angezweifelt wird, sind anfällig für Staatsstrieche, ob erfolgreich oder nicht.“ Paul Staniland führte zudem aus, dass starke Institutionen und zivile Rechtmäßigkeit einer militärischen Intervention vorbeugen können. Er schrieb: „Die zivile Kontrolle des Militärs kann in jedem Bedrohungsszenario sowohl bewahrt als auch in Frage gestellt werden, wobei starke Institutionen und zivile Legitimität einer Einmischung des Militärs vorbeugen können, selbst wenn dieses innenpolitisch im Einsatz ist. Schwache Institutionen und eine geringe Legitimität können zudem eine solche Einmischung begünstigen, selbst wenn sich das Militär mehr auf äußere Bedrohungen konzentriert.“²⁰ Larry Diamond und Marc Plattner merken zur Legitimität an: „Das Militär ergreift die Macht nicht gegenüber erfolgreichen und rechtmäßigen zivilen Regierungen. Es greift in die Politik ein (sei es durch einen Staatsstreich oder eine eher schrittweise Ausweitung seiner Macht und Stellung), wenn Politiker und Parteien schwach und zerstritten sind und wenn ihre Zerstrittenheit sowie ihr offensichtliches Versagen in der Regierungsführung ein Machtvakuum geschaffen haben.“²¹ Aqil Shah

16 | Hasan-Askari Rizvi, „Civil-Military Relations and National Stability in South Asia“, *Pakistan Horizon* 42, 02/1989, S. 47-78, hier: S. 47.

17 | Nach Huntington „existiert zivile Kontrolle dort, wo [...] es die Unterordnung eines autonomen Metiers unter politische Zielsetzungen gibt“. Einerseits erkennt der Staatsmann „die Intergrität des [militärischen] Metiers und seines Gegentands“ an, andererseits bleibt der Offizier „politisch neutral“ und akzeptiert „die politische Führungsrolle des Staatsmanns“. Zit. in Albright, Fn. 14, S. 554.

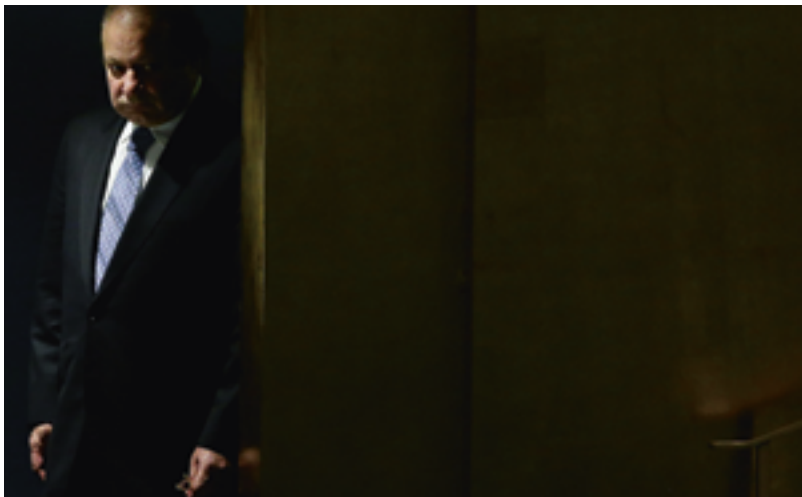
18 | Croissant, Fn. 15, S. 24.

19 | Rizvi, Fn. 16, S. 48.

20 | Vgl. Staniland, Fn. 13, S. 322 f.

21 | Ebd., S. 328.

meinte: „Obwohl unterschiedliche Regime unterschiedlich stark legitimiert sind, hängt die Entscheidung des Militärs über sein Eingreifen davon ab, inwieweit es eine Regierung als legitim akzeptiert.“²² Die politische Legitimität einer zivilen Regierung ist daher entscheidend für ihr Primat in der Gestaltung der Politik und der Lenkung der Staatsgeschäfte.



Nawaz Sharif (links) bei seiner Verteidigung im Jahre 2013: Der Premierminister sieht sich vor die Herausforderung gestellt, in seinem Land das Gleichgewicht zwischen zivilem und militärischem Einfluss zu sichern. | Quelle: © Justin Lane, picture alliance/dpa.

Die politische Geschichte Pakistans verdeutlicht diese Diskussion. Während der zweiten Parlamentswahlen (März 1977) beispielsweise ließ der Sieg der Pakistanischen Volkspartei starke Zweifel an der Korrektheit der Wahlergebnisse aufkommen. Folglich konnte Ministerpräsident Z. A. Bhutto, obwohl er über mehr als zwei Drittel der Parlamentssitze verfügte, angesichts der von den Massen getragenen Pakistanischen Volksbewegung (PNA) keine stabile Regierung bilden.²³ General Zia ul-Haq's Staatsstreich 1977 „vollzog sich, nachdem klar wurde, dass die Partei von Ministerpräsident Bhutto Wahlbetrug begangen hatte, vor dem Hintergrund von Massenprotesten, an deren Spitze sowohl säkulare als auch islamische Parteien standen“.²⁴ Die Glaubwürdigkeit von Wahlen, die eine Regierung legitimieren, ist also entscheidend

22 | Ein Legitimationsverlust hat dem Militär in vielen Ländern einen Vorwand zur Intervention geliefert, so in Brasilien (1964), Chile (1973) und der Türkei (1980). Vgl. Aqil Shah, *The Army and Democracy: Military Politics in Pakistan*, Cambridge, 2014, S. 145.

23 | Ebd., S. 145.

24 | Staniland, Fn. 13, S. 353 f.

für das Überleben einer zivilen Regierung. Wenn darüber hinaus eine Regierung in einer Gesellschaft Konsens schaffen, politische Teilhabe sichern und durch eine Institutionalisierung des Wahlvorgangs die Legitimität des politischen Systems wahren kann, vermag sie damit einen stabilen Rahmen für die zivil-militärischen Beziehungen zu setzen. Das Unvermögen einer gewählten politischen Führung, einen Konsens zu erzielen, die politische Teilhabe zu ermöglichen sowie die eigene Legitimität zu sichern, begünstigt hingegen in den zivil-militärischen Beziehungen ein Primat des Militärs.

BEMÜHUNGEN UM EINE VORHERRSCHAFT DES ZIVILEN

Die 18. Ergänzung der Verfassung der Islamischen Republik Pakistan von 1973 hatte Optimismus aufkeimen lassen hinsichtlich einer Institutionalisierung eines echten föderalen parlamentarischen Systems nach dem Muster von Westminster, wodurch die Verantwortlichkeiten und Befugnisse der Parlamentarier im Allgemeinen und die des Ministerpräsidenten im Besonderen deutlich gestärkt werden sollten.²⁵ Die Ergänzung betraf auch Artikel 6 der Verfassung zum „Außerkräftsetzen der Verfassung und ihr Verharren in einem Schwebезustand im Falle eines Hochverrats, das kein

Gericht anerkennen wird“. Diese Ergänzung ist bedeutsam, da sie Maßnahmen gegen jeden einschließlich der Justiz vorsieht, der eine Machtübernahme durch das Militär gutheißt. Damit sollte einem Militärputsch und dessen nachträglicher Legitimierung durch

Die schwachen Strukturen der politischen Parteien und zivilen Institutionen, die eine nachhaltige zivile Herrschaft im pakistanischen Gemeinwesen hemmen, dürfen nicht übersehen werden.

das Oberste Gericht vorgebeugt werden.²⁶ Die schwachen Strukturen der politischen Parteien und zivilen Institutionen, die eine Nachhaltigkeit des zivilen Primats im pakistanischen Gemeinwesen hemmen, dürfen dabei indes nicht übersehen werden. Daher war Pakistan „kein guter Ort für eine Demokratie, denn ihm mangelte es nahezu an jedweder diesbezüglichen Struktur, derer es nach allgemeiner Ansicht für eine Demokratisierung bedarf“.²⁷

25 | Die 18. Verfassungsergänzung hob Artikel 58(2)(b) auf, der den Präsidenten zur Auflösung der Nationalversammlung ermächtigte.

26 | Artikel 6 der Verfassung wurde zwei Mal durch Generäle verletzt: durch Zia-ul-Haq 1977 und durch Pervez Musharraf 1999 sowie durch ihre Parteigänger. Weder die nachfolgenden demokratischen Regierungen (1988 bis 1999) noch die PPP-Regierung (2008 bis 2013) hatten den Mut, Artikel 6 durchzusetzen.

27 | Michael Hoffman, „Military extrication and temporary democracy: the case of Pakistan“, *Democratization* 18, 01/2011, S. 75-99, hier: S. 75.

Die Machtverschiebung im Gefolge der Wahlen von 2013 war dabei in der 67-jährigen Geschichte Pakistans der erste friedliche Übergang von einem zivilen Machthaber zum anderen. Der friedliche Machtübergang und die politische Einigkeit unter den führenden Parteien sind für Ministerpräsident Sharif eine Ermutigung, seine verfassungsmäßige Rolle geltend zu machen und ein ziviles Primat in den zivil-militärischen Beziehungen durchzusetzen. Von Bedeutung ist hierbei, dass es eher sein Ermessensspielraum war als das Senioritätsprinzip, das seiner Entscheidung zugrunde lag, General Sharif, der Rangfolge nach Dritter, als neuen Armeechef einzusetzen.²⁸ Die Ernennung eines neuen Generalstabschefs und Vorsitzenden der Vereinigten Stäbe am 12. Dezember 2013 erweckte den Eindruck, es sei der politischen Elite gelungen, ihre Dominanz im politischen Entscheidungsprozess durchzusetzen, und sie werde ihren Einfluss in der Innen- und Außenpolitik schrittweise ausdehnen. Die Entscheidung der Regierung Sharif, den ehemaligen Armeechef und pakistanischen Präsidenten Pervez Musharraf vor Gericht zu bringen, machte deutlich, dass die politische Führung einen Präzedenzfall schaffen wollte, der die Militärs von künftigen Eingriffen in die pakistanische Politik abschrecken sollte.

Ministerpräsident Sharif erkannte die Bedeutung der Armeeführung für die Festlegung des sicherheitspolitischen Kurses des Landes. Daher richtete er am 22. August 2013

Der Kabinettsausschuss für nationale Sicherheit wurde als Forum für zivil-militärischen Dialog gebildet und wird vom Ministerpräsidenten geleitet.

ein Forum für zivil-militärische Konsultationen ein: den Kabinettsausschuss für nationale Sicherheit (CCNS), der durch eine Umbildung des Verteidigungsausschusses des Kabinetts und der Einrichtung eines Ausschussesekretariats gebildet wurde. Der CCNS wird vom Ministerpräsidenten geführt, und ihm gehören die Minister für Äußeres, Verteidigung, Inneres und Finanzen sowie die militärische Führungsriege an. Zu diesen wiederum zählen der Vorsitzende der Vereinigten Stäbe und die Stabschefs des pakistanischen Heeres, der Marine und Luftwaffe. Aus dem Amt des Ministerpräsidenten heißt es dazu: „Der Ausschuss legt seinen Schwerpunkt auf die nationale Sicherheit mit dem Ziel, eine nationale Sicherheitspolitik zu definieren, die einen Rahmen für die subsidiären Politikfelder – Verteidigungs-, Außen-, internationale Sicherheitspolitik – sowie andere Bereiche bildet, die die nationale Sicherheit betreffen.“²⁹ Die Errichtung des CCNS wurde

28 | Vgl. Najam Sethi, „A new beginning“, *The Friday Times*, 29.11.2013, <http://thefridaytimes.com/tft/a-new-beginning> [22.10.2015].

29 | „DCC to be reconstituted as Committee on National Security“, *Dawn*, 22.08.2013, <http://dawn.com/news/1037613> [22.10.2015].

von vielen Beobachtern als wichtige Initiative zur Bekämpfung des Schreckgespenstes Terrorismus gewertet. Wird dieses Forum klug genutzt, erleichtert es in Abstimmung zwischen politischer und militärischer Führung sicherlich die Festlegung und Durchführung einer nationalen Sicherheitspolitik. Es scheint sich um ein wirksames Instrument zu handeln, in dem Entscheidungsträger wie auch ausführende Organe harmonisch und gemeinsam daran arbeiten, die Problemstellungen der pakistanischen Sicherheitspolitik zu lösen. Es räumt indes auch dem Militär mehr Mitsprache bei der Formulierung einer nationalen Sicherheitspolitik ein. Die Schaffung des CCNS war ein konstruktiver Schritt zu einer Harmonisierung zivil-militärischer Ansätze im Dienste der nationalen Sicherheit Pakistans.

WIEDERAUFLEBEN DER DOMINANZ DES MILITÄRS 2014

Die politische Konfrontation zwischen den Parteien im August 2014 und die Verschärfung der Sicherheitslage durch Extremisten und terroristische Gruppierungen haben diesem Thema in der pakistanischen Politik neue Brisanz verliehen, z.B. in Form eines Wettstreits um die Macht zwischen den militärischen Führungskadern und der zivilen politischen Elite. Viele Beobachter meinen, die politische Krise vom August 2014 habe unmittelbar nach den

Der Regierungsstil von Ministerpräsident Sharif enttäuschte und befremdete die politischen Kräfte im Land.

Wahlen von 2013 begonnen, und alle Parteien äußerten ernste Zweifel an der Korrektheit dieser Wahlen. Neben der PTI gab auch die PPP sogleich an, massiv manipuliert worden zu sein, und insbesondere wurde hierbei

auf die Wahlleiter verwiesen.³⁰ Der friedliche Machtübergang auf der Basis der Wahlen von 2013 spiegelte nicht den Inhalt der Wahlurnen wider. Der Regierungsstil von Ministerpräsident Sharif enttäuschte und befremdete zudem die politischen Kräfte im Land. Er blieb vielen Sitzungen der Nationalversammlung fern und war selbst für die eigene Parteiführung, bisweilen sogar für einige Mitglieder des Sicherheitskabinetts, nicht erreichbar.³¹ Sein mangelnder Respekt gegenüber dem parlamentarischen System und den Normen der Regierungsführung untergrub seine Legitimität und ermöglichte dem Militär eine Ausweitung seines Einflusses in den zivil-militärischen Beziehungen.

30 | Zulqernain Tahir, „PPP sees ‚third umpire‘ if crisis persists“, *Dawn*, 16.12.2014, <http://dawn.com/news/1151136> [22.10.2015].

31 | Vgl. M. Ziauddin, „A political tailspin?“, *Express Tribune*, 20.08.2014, <http://tribune.com.pk/story/750800/a-political-tailspin> [22.10.2015].

Hervorzuheben ist, dass Beobachter im Konflikt zwischen ziviler und militärischer Führung die Hauptursache des politischen Scheiterns von 2014 sehen.³² Ihrer Ansicht nach hat das Handeln der Regierung Sharif für ein tiefes Misstrauen zwischen politischer und militärischer Führung gesorgt. Fünf Punkte wären zu nennen – das Gerichtsverfahren gegen den früheren Präsidenten Musharraf wegen Hochverrats, die Zulassung von Strafprozessen gegen Militärangehörige,³³ eine militärfeindliche Rhetorik,³⁴ die Affäre um den Geo TV-Journalisten Hamid Mir und die Rolle des pakistanischen Geheimdienstes ISI dabei³⁵ sowie die Beziehungen zu Afghanistan und Indien.³⁶ Sharifs Gegner versuchten diese Animosität für ihre Zwecke und zur Destabilisierung der Regierung zu nutzen. Darüber hinaus unterstützte die PTI fast vier Monate lang die Proteste in Islamabad und gelegentliche politische Versammlungen in den übrigen größeren Städten des Landes. Der Verfall der staatlichen Autorität sowie die Erosion von Recht und Ordnung haben die Rolle des Militärs im politischen Entscheidungsprozess gestärkt, insbesondere nach dem Terrorangriff auf eine von der Armee betriebene öffentliche Schule in Peshawar am 16. Dezember 2014. Theoretisch geht man von folgendem Zusammenhang aus: „Eine abnehmende zivile Kontrolle ist wahrscheinlich, wenn sowohl die äußere als auch die innere Bedrohung hoch ist, und ein vollständiger Prätorianismus ist erreicht, wenn die Bedrohung von innen hoch, von außen dagegen niedrig ist, denn in einem solchen Fall wird das Militär zu einem ‚ernsthafte[n] Kandidaten für eine

32 | Vgl. Zahid Hussain, „The real battle“, *Dawn*, 03.09.2014, <http://dawn.com/news/1129484> [22.10.2015].

33 | „Civil-Military Relations in Pakistan“, *PILDAT Monitor*, 04/2014, S. 2; „President Mamnoon signs Protection of Pakistan Bill into law“, *The Express Tribune*, 11.07.2014, <http://tribune.com.pk/story/734099/president-mamnoon-signs-protection-of-pakistan-bill-into-law> [22.10.2015].

34 | Ebd.; Inter Services Public Relations (ISPR), Pressemitteilung, PR75/2014-ISPR, 07.04.2014, https://ispr.gov.pk/front/main.asp?o=t-press_release&date=2014/4/7 [22.10.2015].

35 | „Civil-Military Relations in Pakistan“, Fn. 33, S. 3; Hussain, Fn. 32; Ali Sidiki, „Geo’s licenses suspended till May 28: PEMRA“, *The Express Tribune*, 20.05.2014, <http://tribune.com.pk/story/710817/geos-licenses-suspended-till-may-28th-pemra> [22.10.2015].

36 | Hasan-Askari Rizvi, „Foreign policy dilemmas“, *The Express Tribune*, 30.11.2014, <http://tribune.com.pk/story/799815/foreign-policy-dilemmas-2> [22.10.2015]; Aqil Shah, „Constraining consolidation: military politics and democracy in Pakistan (2007-2013)“, *Democratization* 21, 06/2014; „Nawaz’s Delhi trip: At courtesy, India gives PM show cause“, *The Express Tribune*, 28.05.2014, <http://tribune.com.pk/story/714184/nawazs-delhi-trip-at-courtesy-call-india-gives-pm-show-cause> [22.10.2015]; Farrukh Saleem, „Power Politics“, *The News International*, 25.01.2015, <http://thenews.com.pk/Todays-News-9-298029-Power-politics> [22.10.2015].

Kontrolle der Gesellschaft'.³⁷ Praktisch war 2014/2015 sowohl die innere als auch äußere Bedrohung in Pakistan hoch, und weder die zivile Führungsriege noch die Exekutivorgane waren den hieraus resultierenden Problemen gewachsen. Als Folge davon gewann die Rolle des Militärs bei der politischen Entscheidungsfindung enorm an Bedeutung.

DIE POLITISCHE KRISE VON 2014: WACHSENDE ROLLE DES MILITÄRS

Das Scheitern der regierenden politischen Elite bei der Lösung der Krise durch Dialog und das Unvermögen der zivilen Rechtsvollzugsorgane, die von PTI und PAT mobilisierten Massen in Islamabad in Schach zu halten, verschärften die Abhängigkeit der Regierung vom Militär beim Schutz der staatlichen Einrichtungen nach Artikel 245. Militär wurde zur Unterstützung der Polizei nach Islamabad verlegt, um Regierungsgebäude zu schützen. Obwohl es zu zahlreichen Treffen zwischen General Sharif und dem Ministerpräsidenten kam, nahm ersterer dabei

Premier Sharifs scheinbares Zugeständnis der Teilhabe an der Gestaltung der Innen- und Außenpolitik gegenüber dem Militär hat die prodemokratischen Kräfte enttäuscht.

keine Rolle für sich in Anspruch.³⁸ Am 28. August 2014 ersuchte die Regierung General Raheel, sie in Verhandlungen mit Imran Khan und Tahir-ul-Qadri zur Beilegung der

politischen Krise zu unterstützen. In der Folge wurden beide von Raheel separat ins Hauptquartier der Armee eingeladen, um über die anhaltende Krise zu beraten. Nach den Treffen erklärten beide Führer, die Armee habe versprochen, „als Garant und Vermittler aufzutreten“. Diese Entwicklung rief in Pakistan ein gemischtes Echo hervor. Vielen erschien es, als habe Premier Sharif dem Militär eine Rolle in der Gestaltung der Innen- und Außenpolitik zugebilligt. Die prodemokratischen Kräfte waren von dieser Entwicklung enttäuscht. Möglicherweise stützte dies die Theorie, die Proteste der beiden Parteien seien durch die militärische Führungsriege orchestriert worden, die durch den schrittweisen Wandel in den zivil-militärischen Beziehungen beunruhigt gewesen sei. Kritiker sahen in diesen Treffen einen Teil des „Plans“ und einen „sanften Staatsstreich“.³⁹ Demgegenüber wies Generalmajor Asim Saleem


37 | Staniland, Fn. 13, S. 327.

38 | Vgl. Khawar Ghumman, „Army as ‚facilitator‘ was Nisar’s brainwave“, *Dawn*, 30.08.2014, <http://dawn.com/news/1128719> [22.10.2015].

39 | Vgl. Ejaz Hussain, „Has the military agency been constrained?“, *Daily Times*, 12.09.2014, <http://dailytimes.com.pk/opinion/12-Sep-2014/has-the-military-agency-been-constrained> [22.10.2015]; Ayeshah Siddiqi, „To Coup or not to Coup“, *The Express Tribune*, 28.08.2014, <http://tribune.com.pk/story/754389/to-coup-or-not-to-coup> [22.10.2015].

Bajwa (Generaldirektor für die Öffentlichkeitsarbeit des Militärs, DG ISPR) in scharfer Form Gerüchte zurück, die Armee habe die politische Krise am 12. September 2014 inszeniert.⁴⁰



Mahnwache in London für die Opfer des Angriffs auf die Schule in Peshawar: Der Terroranschlag hat Pakistan schockiert und die Unfähigkeit der zivilen Einrichtungen zu erkennen gegeben, Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten. | Quelle: Kashif Haque, flickr .

Die von General Raheel ausgesprochene Einladung zur Lösung der politischen Krise stieß viele Mitglieder der Nationalversammlung vor den Kopf. Senator Raza Rabbani sagte zu den Treffen von Khan und Qadri mit dem Generalstabschef: „Angesichts der Entwicklung von gestern Abend neige ich mein Haupt voller Scham.“⁴¹ Die politische Führung zeigte sich durch das Ergebnis besorgt, nach dem die Einbindung des Militärs nicht nur das politische Gewicht im Lande zu deren Gunsten verschieben würde, sondern auch ihren eigenen politischen Spielraum einengen und der Demokratie schaden würde. Senator Farhatullah Babar befand: „Es ist tatsächlich ein Augenblick kollektiver Schande für das Land und noch mehr für das Parlament. Damit wird wegen ein paar Tausend bewaffneter Männer und Frauen, die sich nach einem mysteriösen Plan vor den Toren der Hauptstadt versammelt haben, eine

40 | Vgl. Maqbool Malik, „No part in political crisis, says army“, *The Nation*, 13.09.2014, <http://nation.com.pk/national/13-Sep-2014/no-part-in-political-crisis-says-army> [22.10.2015].

41 | Amir Waseem, „PPP to move cautiously after controversy over SOS to army“, *Dawn*, 30.08.2014, <http://dawn.com/news/1128755> [22.10.2015].

ständige Einmischung des Militärs ermöglicht.“⁴² In der Tat zeigte sich daran ein weiteres Mal das Unvermögen der politischen Elite, der Krise ohne die Hilfe des Armeechefs Herr zu werden.

Premier Sharif wies Berichte zurück, nach denen er das Militär um Vermittlung gebeten habe. Am 29. August 2014 erklärte er: „Weder der Oberbefehlshaber der Armee noch die Armee selbst wurden aufgefordert, in der derzeit gegebenen politischen Lage als Vermittler aufzutreten.“⁴³ Er behauptete, Khan und Qadri hätten den Armeechef um eine Unterredung ersucht: „General Raheel bat um die Erlaubnis zu einem Treffen mit Khan und Qadri, die er auch erhielt. Ich würde meine Regierung zehn Mal opfern, aber es kann keinen Kompromiss hinsichtlich der Hoheit des Parlaments, der Verfassung und der Demokratie geben.“⁴⁴ Im Gegenteil: Khan gab zu verstehen, weder er noch Tahir-ul-Qadri hätten die Armee um Vermittlung in der Krise gebeten.⁴⁵ Die Debatte in der Nationalversammlung verstärkte die politische Verwirrung und Unsicherheit im Lande noch und warf zudem die Frage auf, ob die Armee die Rolle eines ehrlichen Maklers spielen könne oder selber eine der Konfliktparteien sei. Mehr noch: Diese Kontroverse führte zu einer weiteren Stärkung der Schlüsselrolle des Oberbefehlshabers der Armee in der staatlichen Politik.

Premier Sharifs Taktik der politischen Schadensbegrenzung in der Nationalversammlung bewog das Militär zu einer Klärung. In einer Verlautbarung der Armee hieß es, die Regierung habe General Raheel um Unterstützung in den Verhandlungen mit den protestierenden Parteien gebeten.⁴⁶ Diese verwirrende Zweideutigkeit verstärkte das Misstrauen zwischen MP Sharif und der Militärführung noch. Schwere Ausschreitungen zwischen Staatsgewalt und Protestierenden in Islamabad zwangen General Raheel dazu, eine Dringlichkeitssitzung der Korpskommandeure einzuberufen, um mit ihnen über die politische Lage im Land zu beraten und sie über seine Treffen mit Ministerpräsident Sharif, PTI-Chef Imran Khan und PAT-Chef Tahir-ul-Qadri am 31. August 2014 ins Vertrauen zu ziehen. Die Kommandeure bekräftigten ihre

42 | Ebd.

43 | Muhammad Anis, „Govt didn't ask army to mediate in crisis: Nawaz“, *The News International*, 30.08.2014, <https://shar.es/1uKcGf> [22.10.2015].

44 | Ebd.

45 | Vgl. „90pc MPs are tax evaders and killers, claims Imran“, *The News International*, 30.08.2014, <https://shar.es/1uKcQ5> [22.10.2015].

46 | Vgl. Baqir Sajjad Syed/Iftikhar A. Khan, „Govt on back foot as army looks to continue ‚mediation‘“, *Dawn*, 30.08.2014, <http://dawn.com/news/1128729> [22.10.2015].

Unterstützung der Demokratie und vertraten die Ansicht, eine Anwendung von Gewalt würde das Problem nur verschärfen.⁴⁷ Ihre Rückendeckung für das demokratische System halfen, die Angst vor einem Eingreifen des Militärs in der Krise zu zerstreuen. Dennoch verschaffte die Krise von 2014 dem Militär im Kontext der zivil-militärischen Beziehungen einen Vorteil. Sie zeigte das Unvermögen der politischen Führungsriege, die Probleme in den Griff zu bekommen, während das Militär gegenüber der Obersten Exekutive und dem Parlament weiter an Boden gewann.⁴⁸



Pakistanische Truppen im Juni 2014 auf ihrem Vormarsch nach Nordwastiristan: Zahlreiche Analysten aus der Politik argumentierten, die Operation sei auf Initiative des Militärs selbst erfolgt. | Quelle: © Rehan Khan, picture alliance/dpa.

DAS MILITÄR IN DER FÜHRUNGSROLLE

Am 15. Juni 2014 startete das Militär die Operation Zarb-i-Azb, um in Nordwastiristan die staatliche Autorität wiederherzustellen.⁴⁹ Viele politische Beobachter deuteten das Unternehmen als Eigeninitiative des Militärs, da man zu jener Zeit in der Führungsriege

47 | ISPR, Pressemitteilung, PR184/2014-ISPR, 31.08.2014, https://ispr.gov.pk/front/main.asp?o=t-press_release&date=2014/8/31 [07.10.2015].

48 | Vgl. „Siraj warns of ‚third force‘ intervention“, *Dawn*, 24.08.2014, <http://dawn.com/news/1127351> [22.10.2015]; Tahir, Fn. 30.

49 | Vgl. Ishtiaq Ahmed, „The Pakistan Military: Change and Continuity under General Ashfaq Parvez Kayani“, *ISAS Working Paper*, Nr. 90, 2009, S. 9.

Obwohl die Tehrik-i-Taliban durch die Militäroperation geschwächt wurden, gelang es der Regierung nicht, die Terrorgefahr völlig zu bannen.

die Dialogchancen noch optimistisch sah.⁵⁰ Ministerpräsident Sharif übernahm jedoch die volle Verantwortung für die Militäroperation.

Die Streitkräfte hatten die Operationsbasen der Tehrik-i-Taliban in Nordwasiristan vernichtet, woraufhin die Taliban und ihre Verbündeten ihr Operationsgebiet in die benachbarten Provinzen Afghanistans verlegten. Kurzum: die Terroristen verloren ihre Rückzugsgebiete, Waffenlager, Vorräte, Fahrzeuge und vor allem ihre Bewegungsfreiheit. Obwohl die Militäroperation die Tehrik-i-Taliban schwächte, gelang es der Regierung nicht, die Terrorgefahr für das Land völlig zu bannen.

Das Unvermögen terroristischer Gruppen, harte Ziele wie Einrichtungen der Sicherheitsorgane oder des Staates usw. anzugreifen und zu vernichten, machte weiche Ziele wie öffentliche und private Bildungseinrichtungen, Versammlungen⁵¹ usw. umso anfälliger. Am 16. Dezember 2014 griffen die Terroristen eine von der Armee betriebene öffentliche Schule in Peshawar an und töteten 132 Kinder (die Schüler besuchten die erste bis zehnte Klasse) und neun Erwachsene.⁵² Das ganze Land stand unter Schock. Die politische und militärische Führung eilte nach Peshawar und die Zentralregierung ordnete eine dreitägige Staatstrauer an. Statt des Verteidigungsministers oder des Nationalen Sicherheitsberaters besuchte der Armeechef am 17. Dezember 2014 Kabul.⁵³ Er führte separate Gespräche mit dem afghanischen Präsidenten Ashraf Ghani und ISAF-Kommandeur General John F. Campbell,⁵⁴ wobei Fragen zur Sicherheitslage an der pakistanisch-afghanischen Grenze angesprochen wurden.

Angesichts der Unfähigkeit und Ohnmacht auf Seiten von Polizei und Justiz stimmte die politische Führungsriege des Landes bei einem Treffen der einflussreichsten Parlamentarier im Amtssitz des Ministerpräsidenten am 24. Dezember 2014 einstimmig der Einrichtung spezieller, von Offizieren geführter Militärgerichte zu,

50 | Vgl. Hasan-Askari Rizvi, „Our faltering counterterrorism strategy“, *The Express Tribune*, 08.02.2015, <http://tribune.com.pk/story/835110/our-faltering-counterterrorism-strategy> [22.10.2015].

51 | Vgl. Umer Farooq et al., „TTP splinter groups claim Wagah attack; 60 dead“, *Dawn*, 03.11.2014, <http://dawn.com/news/1142006> [22.10.2015].

52 | Vgl. Zahir Shah Sherazi et al., „Militants Siege of Peshawar School ends, 141 killed“, *Dawn*, 16.12.2014, <http://dawn.com/news/1151203> [22.10.2015].

53 | ISPR, Pressemitteilung, PR277/2014-ISPR, 17.12.2014, http://ispr.gov.pk/front/main.asp?o=t-press_release&date=2014/12/17 [07.10.2015].

54 | Ebd.

um den Terrorismus im Lande zu bekämpfen.⁵⁵ Diese Militär-Gerichte sind zwar nicht mit einer konstitutionellen Demokratie vereinbar,⁵⁶ aber man betrachtete sie als probates Mittel, der Terrorgefahr zu begegnen.

Die Militärgerichte sollten nicht nur einen rascheren, reibungsloseren Ablauf von Prozessen gegen Terroristen gewährleisten, sondern auch die Schwelle für zu erbringende Beweise senken.

Zwei Gründe wurden angeführt: Sie gewährleisteten einen rascheren, reibungsloseren Ablauf von Prozessen gegen Terroristen, und die Schwelle für die zu erbringenden Beweise würde gesenkt. Die Einrichtung von Militärgerichten offenbarte das Unvermögen des zivilen Rechtssystems, festgenommene Terroristen abzuurteilen.⁵⁷ Das Versagen der Polizei beim Antiterrorkampf drängte Innenminister Nisar Ali Khan dazu, die Ausweitung einer Anwendung von Artikel 245 auf Armeeeinsätze in den Provinzen zu empfehlen. Dies unterstrich nicht nur die Rolle des Militärs bei der Bekämpfung des Terrorismus, sondern zeugte auch von der Ohnmacht der zivilen Strafverfolgungsorgane.⁵⁸ All dies verdeutlichte den innen- und außenpolitischen Machtzuwachs des Militärs, während die Dominanz der zivilen Führung gegenüber 2013/2014 zunehmend in Gefahr geriet.

AUSWERTUNG: RICHTUNGSWEISENDE TENDENZEN 2015

Eine kritische Auswertung der Tendenzen in der pakistanischen Politik unterstreicht, dass weder das Militär der gewählten politischen Elite traut, die das Land regiert, noch die Zivilbevölkerung der untergeordneten Rolle, die das Militär in der Landespolitik hat. Beide Seiten vermitteln in ihren Reden den Eindruck, die Verfassung stehe über allem und jede Institution funktioniere innerhalb des verfassungsmäßig definierten Rahmens.

So sprechen erstens alle politischen Führer ironischerweise Führer von Konstitutionalismus und Demokratie, doch sobald sie durch einen Wahlsieg an die Macht kommen, suchen sie den Staat wie ein persönliches Lehen zu regieren und weisen Fragen zu ihrer Regierungsführung weit von sich. In ähnlicher Weise versucht auch das

55 | Vgl. Mateen Haider, „Political leaders reach consensus on military courts“, *Dawn*, 25.12.2014, <http://dawn.com/news/1152909> [22.10.2015].

56 | „No other courts can be formed in presence of independent judiciary, says former CJP“, *The News International*, 30.12.2014, <https://shar.es/1uKhuf> [22.10.2015].

57 | Vgl. Babar Sattar, „Time to introspect“, *Dawn*, 19.01.2015, <http://dawn.com/news/1157894> [22.10.2015].

58 | Vgl. Ayesha Siddiqi, „Return of Nationalism“, *The Express Tribune*, 25.12.2014, <http://tribune.com.pk/story/811741/return-of-nationalism> [22.10.2015].

Militär, die außenpolitischen und strategischen Bemühungen des Staates eher zu untergraben als sie mitzutragen. Angesichts der beiden unsicheren Grenzen Pakistans und der unbedingten Notwendigkeit, starke Streitkräfte zu unterhalten, erscheint es keinesfalls abwegig, den pakistanischen Schutzwall in der unbeständigen und komplexen strategischen Umgebung der Region zu festigen.

Zweitens macht die strategische Rivalität zwischen Indien und Pakistan das Militär zu einem legitimen Faktor in der Politik Islamabad gegenüber Indien. In ähnlicher Weise hat die Lage an der Grenze zu Afghanistan seit Dezember 1979 die Rolle des Militärs in der Politik des Landes gegenüber Afghanistan gestärkt.⁵⁹ An dieser Rolle wird sich, auch mit Blick auf Indien, demnach bis zu einer Lösung der Kaschmirfrage und der Beilegung der bürgerkriegsähnlichen Lage in Afghanistan wohl nichts ändern.

Die Schwäche ziviler Institutionen und der Regierung haben die Rolle des Militärs bei der Formulierung und Umsetzung nationaler Interessen gestärkt.

Drittens fördert der ungebremsste Verfall der zivilen Bürokratie und ziviler Verwaltungseinrichtungen eine dauerhafte Vorrangstellung des Militärs im pakistanischen Gemeinwesen, vor allem beim Erhalt staatlicher Autorität. Statt diese Institutionen zu stärken, hat der Regierungsstil der herrschenden politischen Elite diesen negativen Prozess noch verstärkt.⁶⁰ Die allmähliche Verschlechterung der Leistungen ziviler Institutionen und die Schwächen der Regierungsführung haben die Rolle des Militärs sowohl bei der Formulierung als auch der Umsetzung nationaler Interessen gestärkt.

Viertens hat seit Mitte der 1950er Jahre der Wettbewerb zwischen der zivilen und der militärischen Elite in Pakistan der politischen Stabilität des Landes geschadet. Dieser Wettbewerb besteht auch 2014/2015 aufgrund der schwachen politischen Institutionen und einer unreifen politischen Kultur fort.

Fünftens wurde seit August 2014 die regierende politische Elite im Inland beträchtlich geschwächt, die auch im Ausland an Ansehen verloren hat. Die Bildung übergeordneter Ausschüsse in allen

59 | Vgl. Ikram Sehgal, „The making of history“, *Daily Times*, 20.11.2014, <http://dailytimes.com.pk/opinion/20-Nov-2014/the-making-of-history> [22.10.2015].

60 | Vgl. Ilhan Niaz, *Understanding and Addressing the Administrative Aspect of Pakistan's Civil-Military Imbalance*, Neu-Delhi, 2015, S. 10; Anatol Lieven, „Military Exceptionalism in Pakistan“, *Survival* 53, 04/2011, S. 53-68, hier: S. 55-56.

Provinzen zur Koordinierung von Sicherheitsmaßnahmen, die der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans vom 3. Januar 2015 dienen,⁶¹ hat die zivile politische Elite des Landes zum Erfüllungshelfen des Militärs bei der Exekutive gemacht. Am 30. November 2014 meinte US-Außenminister Kerry, die pakistanische Armee sei eine echte Macht, die das Land zusammenhalte.⁶² Auch die Auslandsbesuche General Sharifs und die Treffen mit ausländischen Amtsträgern zeigten die wachsende Bedeutung des Militärs in der Außenpolitik des Landes.⁶³

Sechstens hat während des dritten Quartals 2014 und der ersten Jahreshälfte 2015 die pessimistische Beurteilung der zivilen politischen Führung die Stellung des Militärs in der pakistanischen Gesellschaft aufgewertet.⁶⁴

Die schwierige Situation sowie die von Zynismus geprägte Darstellung des Regierungsstils durch die Medien waren für jene vorteilhaft, die eine Vorherrschaft des Militärs anstreben.

Die beklagenswerte Situation und der von den Medien als zynisch wahrgenommene Regierungsstil gerieten jenen zum Vorteil, die eine Vorherrschaft des Militärs in den zivil-militärischen Beziehungen des Landes festschreiben wollen. Politiker werden heute realistisch gesehen als überaus parteilich, unprofessionell, korrupt und unfähig zu einer klaren Beschlussfassung in kritischen Fragen wahrgenommen. Die Negativperzeption bezüglich der Fähigkeiten der zivilen Elite, das Land zu regieren, könnte die Position gewählter Führer in ihrem Verhältnis zur militärischen Elite bei strategischen Entscheidungen im Zeitraum 2015/2016 weiter schwächen.

Siebtens sieht sich Pakistan derzeit einer ernsten Regierungskrise gegenüber. Den politischen Führern ist es seit 2008 nicht gelungen, auf Partizipation ausgerichtete Institutionen zu bilden und Prozesse anzuregen sowie zu legitimieren. Statt eine politische Kultur der Partizipation zu fördern, hat die Elite innerhalb der Parteien eine Kultur der Subjektivität gefördert. Das Verhalten dieser Elite nützt dem Militär, erzeugt es doch beim Durchschnittsbürger

61 | Vgl. „Apex committees formed in all provinces to implement NAP“, *Pakistan Today*, 03.01.2015, <http://pakistanatoday.com.pk/?p=38325> [22.10.2015]; „Apex committees formed in all provinces to implement NAP“, *The Express Tribune*, 03.01.2015, <http://tribune.com.pk/story/816591/army-chief-attends-meeting-on-formation-of-nap-committees> [22.10.2015].

62 | Vgl. Wajid Ali Syed, „Pak Army a real force keeping country united: Kerry“, *The New Internationalist*, 02.12.2014, <https://shar.es/1uK4Kc> [22.10.2015].

63 | Vgl. Saleem, Fn. 36.

64 | Vgl. Humayun Gauhar, „Political + Judicial Failure = Military Courts“, *Pakistan Today*, 24.01.2015, <http://pakistanatoday.com.pk/?p=387871> [22.10.2015].

ein Gefühl von Teilnahmslosigkeit und Entfremdung vom demokratischen System.

Somit ist das Pakistan von 2015 weiterhin ein „Prätorianerstaat“. Möglicherweise verfügt das Militär über Fähigkeit, Entschlossenheit und hinreichende Erfahrung, um die politischen Schlüssel-einrichtungen und -prozesse zu übernehmen. Ministerpräsident Sharif braucht daher für die restlichen Jahre seiner Amtszeit die Unterstützung und das Wohlwollen des Militärs. Seine Abhängigkeit vom Militär bei der Fortsetzung seiner Amtsführung und der Wiederherstellung staatlicher Autorität sind Garanten für die vorherrschende Rolle eben dieses Militärs im Gemeinwesen. Genauer gesagt trifft heute auf Pakistan genau jene Beschreibung zu, nach der „das Militär wie ein Oktopus ist, der seine Tentakel in verschiedene Richtungen ausstreckt“, und das somit in näherer Zukunft nicht nur abwartend in den Kasernen verharren wird. Insofern ist es derzeit zufrieden damit, eine entscheidende Rolle auch jenseits der Regierungsgewalt zu spielen.

FAZIT

Das politische System und die politische Kultur in Pakistan scheinen für das Modell einer zivilen Dominanz in der Politik nicht reif zu sein.

Die politische Elite in Pakistan hat sich bemüht, die Unterordnung des Militärs unter die gewählte Regierung und die Nichteinmischung der Armee in die aktive Politik

zu institutionalisieren. Das politische System und die politische Kultur in Pakistan scheinen für das Modell eines zivilen Primats in der Politik aufgrund der Anfälligkeit des politischen Systems gegenüber einem Militärputsch nicht reif zu sein. Der Zwiespalt zwischen der Rhetorik der politischen Elite und ihrer Praxis ent-hüllt deren Unvermögen, ein echtes Primat der politischen Elite durchzusetzen. Ministerpräsident Nawaz bekräftigte seine Absicht, das zivile Primat über das Militär zu verankern, geriet aber durch die Hilfe des Militärs in der politischen Krise vom August 2014 in dessen Abhängigkeit und ist infolge der Erosion der zivilen Verwaltungseinrichtungen auch auf dessen Unterstützung dabei angewiesen, Gesetz und Ordnung im Lande aufrechtzuerhalten. Die Anwendung von Artikel 245 und die Einrichtung übergeordneter Ausschüsse in den Provinzen zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans machen deutlich, dass die Regierung dem Militär politische Spielräume zugebilligt hat, wodurch die Macht von Islamabad nach Rawalpindi verlagert wurde. Die starke politische Entfremdung und die sich zuspitzende Legitimationskrise schaden Ministerpräsident Sharifs politischer Position. Es ist daher

festzustellen, dass die politische Schwäche und das Unvermögen der zivilen Exekutivorgane, Gesetz und Ordnung aufrechtzuerhalten, zu einem Machtzuwachs der militärischen Führungsriege geführt haben, die es für opportun befand, ihre Rolle im Gemeinwesen auszuweiten, insbesondere nach dem Terroranschlag auf die von der Armee betriebene öffentliche Schule in Peschawar am 16. Dezember 2014.

Die in dieser Arbeit ausgedrückten Meinungen, Befunde und Schlussfolgerungen sind die des Verfassers und geben nicht notwendigerweise die Ansicht der Konrad-Adenauer-Stiftung wieder.

DIE ROLLE DER AFRIKANISCHEN PFINGSTKIRCHEN IN POLITIK UND ENTWICKLUNG

Paul Gifford



Paul Gifford ist Professor (em.) an der School of Oriental and African Studies (SOAS) der University of London.

DEFINITION

Die Kirchen im Afrika südlich der Sahara haben seit den 1980er Jahren großen Zulauf. Die traditionellen oder Missionskirchen prosperieren nach wie vor und haben insgesamt noch mehr Mitglieder, doch es sind auch zahllose neue hinzugekommen. Diese neuen Kirchen gehören auch nicht zu den alten Afrikanischen Unabhängigen Kirchen, die es in vielen Ländern noch gibt, die aber ihren Zenit in den 1960er Jahren hatten. Diese neuen Kirchen einzuordnen ist nicht leicht. Fundamentalistisch, charismatisch, pfingstkirchlich oder evangelikal sind Bezeichnungen, die auf sie angewendet wurden, aber sie sind alle der westlichen Terminologie des Christentums entnommen. Es ist nicht sicher, dass die Dynamik, die in ihrem ursprünglichen Kontext die so bezeichneten Bewegungen hervorgebracht haben, hier dieselben sind. Man darf auch die Bandbreite innerhalb dieser Kirchen nicht übersehen. Das Spektrum reicht von wohlhabenden Mega-Kirchen mit Tausenden von Mitgliedern und Hunderten von Gemeinden bis hin zu kleinen „Familienunternehmen“. Man findet ausgefeilte Organisationsstrukturen ebenso wie bunt gemischte Gruppierungen. Manche halten sich viele Jahre, andere sind eine flüchtige Erscheinung. Deutliche Unterschiede bestehen auch bei ihrer Klientel: Manche wenden sich an Gebildete, Wohlhabende und Angehörige der Mittelschicht, andere nehmen sich der Ungebildeten und der Armen an, einige fühlen sich für beide zuständig. Die Kirchen im städtischen Umfeld unterscheiden sich deutlich von jenen in ländlichen Gebieten. Das Phänomen ist auch nicht in allen Ländern des Kontinents gleich ausgeprägt. Man mag darüber streiten, ob es überhaupt irgendein Merkmal gibt, das ihrer Verschiedenartigkeit gerecht wird. Ich werde hier jedoch darlegen, dass es hinreichend Gemeinsamkeiten unter ihnen gibt, um sie in einer Kategorie

zusammenzufassen, und da wir dafür einen Ausdruck brauchen, werde ich sie hier Pfingstkirchen oder -bewegungen nennen, obgleich ich mir der Unzulänglichkeit des Terminus bewusst bin und gewiss auch nicht die Ähnlichkeiten mit bzw. die Unterschiede zur klassischen westlichen Pfingstbewegung ausblenden werde. Wie im Folgenden ersichtlich wird, lässt sich über jedwede Verallgemeinerung streiten; was folgt, ist eine persönliche Analyse, die indes jederzeit vertretbar ist.¹ Mein Argument ist, dass sie, obgleich sie sich selbst nicht als Akteure der Entwicklung oder der Politik sehen, ebensolche sind; und allgemein ist diese Rolle nicht immer positiv.

SIEG

Ich meine, dass die Vision eines Sieges im Diesseits allen diesen neuen Kirchen gemeinsam ist. Das wird bereits an den Namen deutlich, die sie sich geben („Victory Bible Church“, „Jesus Breakthrough Assembly“, „Triumphant Christian Centre“). Mottos und Themen von Versammlungen spiegeln diesen Fokus wider („Ein Leben im Überfluss“, „Ergreife dein Gebiet“, „Der Schritt zur Größe“). Das Siegen ist ein Leitmotiv bei dem, was diese Christen reden, wie sie ihre Gottesdienste feiern, ihre Gebete und Bekenntnisse formulieren und was sie schreiben.

Ich unterscheide sechs verschiedene Register, deren gemeinsamer Tenor der Erfolg ist. Die sechs Arten, auf die das Christentum mit Erfolg und Wohlstand verbunden wird, sind nicht notwendigerweise unvereinbar. Viele Kirchen kombinieren einige oder sogar alle davon, oftmals um den Preis gewisser Spannungen. Andere konzentrieren sich mehr auf einen oder zwei dieser Wege und kümmern sich um die anderen weniger.

Die sechs Arten, in denen das Christentum mit Erfolg und Wohlstand verbunden wird, sind nicht notwendigerweise unvereinbar.

Erstens: Motivation. In diesen Kirchen liegt der Schwerpunkt auf dem Vorankommen, auf Erfolgen, auf dem Gedeihen, auf der eigenen Wichtigkeit, auf der Übernahme von Kontrolle. All dies ist zudem Recht und rechtmäßiges Besitztum eines Christen, das man erwarten darf und einfordern kann. Manchmal tritt ein rassisches Element hinzu: Man kann ebenso erfolgreich sein wie die Weißen, und Afrikaner zu sein ist nicht gleichbedeutend mit Unterwürfigkeit und Armut.

1 | Die hier angerissenen Punkte werden genauer erörtert in Paul Gifford, *Christianity, Development and Modernity in Africa*, London 2015.

Zweitens: Unternehmertum. In vielen Kirchen soll man zumindest einmal pro Gottesdienst seinen Nachbarn fragen: „Haben Sie schon Ihr eigenes Geschäft gegründet?“ Geschäftstüchtigkeit wird ausdrücklich gewürdigt, und in größeren Kirchen werden Verbindungen unter Geschäftsleuten geknüpft und Seminare für Geschäftsleute, ja sogar Messen veranstaltet. Etablierte Geschäftsleute in der Gemeinde können ersucht werden, jenen zu helfen, die sich ein Geschäft aufbauen wollen.

Drittens: praktische Fertigkeiten im persönlichen Leben und im geschäftlichen Erfolg wie harte Arbeit, Pflichtbewusstsein, Übernahme ehelicher und familiärer Verantwortung, Zeitmanagement, Abstinenz, Integrität, Haushalten, Sparen und Investieren.

Viertens: das Prosperitätsevangelium oder die Überzeugung, Glaube sei alles, was man braucht, um teilzuhaben an dem Sieg, den Christus bereits für uns über Sünde, Krankheit und Armut errungen hat. Im Glauben wird schlichtweg gefordert, was einem bereits gehört. Das Prosperitätsevangelium wurde rasch mit der Idee der „Glaubenssaat“ verbunden, nach der die Aussaat (in erster Linie Geld) die Ernte sichert und über deren Umfang entscheidet.

Viele Kirchen stellen die „prophetischen Erklärungen“ oder das „prophetische Wort“ ihrer Führer in den Fokus, mit dem ihre Botschaft vermittelt wird.

Fünftens: die „Salbung der Männer Gottes“. Zunehmend werden Erfolg und Wohlstand den besonderen Gaben eines „Mannes Gottes“ zugeschrieben. Pfarrer machen sich hier häufig unentbehrlich. Viele Kirchen stellen die „prophetischen Erklärungen“ oder das „prophetische Wort“ ihrer Führer in den Fokus, mit dem ihre Botschaft vermittelt wird. Glaubensbezeugungen von Kirchenmitgliedern richten ihre Segenswünsche zunehmend weniger auf Gott als vielmehr auf den „Menschen Gottes“ oder auf Gott mittels der „Salbung“ seines „erwählten Dieners“.

Sechstens: der Kampf gegen die Geister, die das Fortkommen hemmen. In diesem Weltbild sind wir von Geistern als der primären Ursache von Ereignissen und Bedingungen in der natürlichen Welt umgeben, und die Kirchen treten jenen negativen Kräften entgegen, die den Erfolg untergraben wollen, der einen Christenmenschen auszeichnen sollte.

ENTWICKLUNG

Für viele Beobachter ist es geradezu ein Axiom, dass die afrikanische Pfingstbewegung eine wichtige Triebfeder der Modernität ist. Für Peter Berger ist die Verbreitung der Pfingstbewegung das wahrscheinlich Beste, was den Entwicklungsländern passieren kann. Mit ihrer Betonung von Motivation, Unternehmertum und Disziplin erreicht die protestantische Arbeitsethik die Dritte Welt. Dieses Christentum spielt demnach für die Entwicklungsländer jene Rolle, die der Calvinismus im Europa des 18. Jahrhunderts gespielt hat. Daher rührt der bezeichnende Titel, den Peter Berger einem Artikel über die Pfingstbewegung in der Dritten Welt gegeben hat: „Max Weber ist gesund und munter und lebt in Guatemala.“²



Eine Chorsängerin der Redeemed Christian Church of God: Diese Pfingstkirche zählt zu den größten in Afrika. | Quelle: © Jessica Rinaldi, Reuters.

Ähnlich stellt David Martin in seiner Studie zur afrikanischen Pfingstbewegung fest: „Die Pfingstbewegung in Afrika ist ein kollektives Floß, das zielsicher Richtung Moderne fährt“.³ An anderer Stelle führt er aus: „Die Linie, die vom Pietismus zur Pfingstbewegung führt, ist im Hinblick auf Geschlechterrollen, säkulare Gesetzgebung, Transnationalismus, freiwilliges Engagement, Pluralismus, Kernfamilie, Friedensfähigkeit, persönliche Befreiung

2 | Peter L. Berger, „Max Weber is Alive and Well, and Living in Guatemala: The Protestant Ethic Today“, *The Review of Faith and International Affairs* 8, 2010, S.3-9.

3 | David Martin, *Pentecostalism: the World their Parish*, Oxford 2002, S. 152.

und persönliche Arbeitsdisziplin, Konsum, moderne Kommunikation, soziale und geografische Mobilität sowie in puncto Vermittlung, Autorität und Partizipation positiv mit der Moderne verbunden“.⁴ Mit anderen Worten, auf all diesen Gebieten, von der Rolle der Geschlechter bis zur Gesetzgebung, von der Arbeitsethik bis zur Ausübung von Autorität, führt die Pfingstbewegung Afrika an die moderne Welt heran.

Sieht man in Motivation, Unternehmertum und der Entwicklung persönlicher Fertigkeiten das bestimmende Element der Pfingstkirchen, muss sich die Pfingstbewegung positiv auswirken.

Ich bin davon weniger überzeugt. Ich glaube, um zu einer solch positiven Beurteilung zu kommen, muss man den Schwerpunkt auf die ersten drei der sechs oben genannten Register legen. Sieht man in Motivation, Un-

ternehmertum und der Entwicklung persönlicher Fertigkeiten das bestimmende Element der Pfingstkirchen sieht, muss sich die Pfingstbewegung natürlich positiv auswirken. Kirchen, die diese Eigenschaften fördern, müssen folgerichtig aktive, bewusste Bürger einer modernen Gesellschaft hervorbringen. Jedoch lassen sich diese positiven Auswirkungen kaum mit dem vierten, fünften und sechsten Register in Einklang bringen, die ich genannt habe und für wesentlich weiter verbreitet und bedeutsamer halte. Angesichts des Prosperitätsevangeliums, die Salbung von Priestern und zauber-religiösen Vorstellungen (*enchanted religion*) erscheinen die Effekte weit weniger positiv.

DAS PROSPERITÄTSEVANGELIUM

Ein Beispiel ist das vierte Register, das Prosperitätsevangelium. Es ist in der afrikanischen Pfingstbewegung allgegenwärtig, vor allem in seiner hieraus entwickelten Form der „Glaubenssaat“ oder der Idee des „Säe, so wirst du ernten“. Diese „Glaubenssaat“-Theologie ist in der afrikanischen Pfingstbewegung nicht zufällig oder optional, sondern unverzichtbarer Bestandteil, denn sie ist der Motor, der zum explosionsartigen Wachstum dieser Kirchen geführt hat. Natürlich ist es wunderbar, Unterstützer oder Partner in Übersee zu haben, aber für die meisten Kirchen bleibt das ein Traum. Denn all die Gebäude, Programme, Fahrzeuge, Musikinstrumente und die Beschallungstechnik müssen bezahlt werden, und das in wirtschaftlich schwierigem Umfeld. Zudem ist, obwohl zugegebenermaßen ein Gutteil der Pfarrer in Teilzeit arbeitet, eine ganze neue Klasse religiöser Profis und Gründer/

4 | David Martin, „Pentecostalism: a Major Narrative of Modernity“, in his *On Secularisation: towards a Revised General Theory*, London, 2005, S. 144.

Führer/Eigner entstanden, für die die Kirche der Lebenserwerb ist. Die „Glaubenssaat“-Theologie hat sich daher als äußerst bedarfsgerecht erwiesen. In manchen Kirchen spielt die „göttliche Mittel-einwerbung“ eine extrem große Rolle und das Sammeln von Geld ist ein zentraler Bestandteil des Gottesdienstes.

Ein Beispiel ist die nigerianische Winner's Chapel, 1983 in Lagos von David Oyedepo gegründet und 2013 mit 6.000 Ablegern in Nigeria, 700 in anderen afrikanischen Ländern und 30 in Europa und Amerika vertreten. Die Mutterkirche am Stadtrand von Lagos soll mit über 54.000 Sitzplätzen das größte Kirchenauditorium der Welt sein. Oyedepo hat seinen Einfluss durch Bücher und Fernsehprogramme (vorwiegend Filme von Gottesdiensten) noch weiter verbreitet.

Oyedepo präsentiert sich selbst als vollkommener Unternehmer, und er ist eigentlich der Vorstandsvorsitzende eines großen multinationalen Unternehmens, zu dem nun Schulen und Universitäten ebenso gehören wie die Kirche. Oyedepo betont die Notwendigkeit zu arbeiten und präsentiert sich selbst mit seinem 18-Stundentag gar als Modell, aber zu gewinnen und Erfolg im Geschäft, beim Erlangen einer guten Arbeitsstelle, bei der Gesundheit und im Leben zu haben hänge nicht von der Arbeit ab. Erfolg in diesen Dingen ist eine übernatürliche Gabe Gottes. „Erfolg ohne Schweiß“ ist nichts, wofür es sich anzustrengen gilt. „Prosperität ohne Leid“ kommt in erster Linie dadurch, sein Geld Gott zu geben; mit Oyedepos Worten ein „Vertragspartner“ zu sein. Die bestimmende Größe für dessen materiellen Status ist „das Gesetz

von Saatzeit und Ernte“. Oyedepo wird bei Forbes als Nigerias reichster Glaubensmann geführt, mit einem Vermögen von geschätzt über 150 Millionen US-Dollar. Für ihn ist klar, dass die Quelle seines Wohlstands nicht in

Für Oyedepo ist klar, dass die Quelle seines Wohlstands nicht in einer kapitalistischen Dynamik liegt, sondern in einer biblischen. Gaben an Gott sind der Erfolgsmotor.

einer kapitalistischen Dynamik liegt, sondern in einer biblischen. Die Abführung des Zehnten und Gaben an Gott (letztendlich an seinen Vertreter Oyedepo) ist der Erfolgsmotor. Zeugnisse von Mitgliedern verdeutlichen das; so erhöht beispielsweise ein Mann die Summe seines Zehnten und wird dadurch „der Geschäftsführer eines Unternehmens mit mehr als 200 Untergebenen... Um diese Stelle habe ich mich nicht beworben!“⁵ Ein anderer hört davon, dass Oyedepo um Opfergaben bittet. „Ich habe meinen Farbfernseher, Videogerät und Stereoanlage gebracht. Mehr hatte

5 | David O. Oyedepo, *Signs and Wonders Today: a Catalogue of the Amazing Acts of God among Men*, Lagos, 2006, S. 440.

ich damals nicht. Zwei Wochen nachdem ich dieses Opfer erbracht hatte, schenkte mir der Herr ein neues Ladengeschäft.“⁶ Das ist die Logik eines Standardzeugnisses der Winner's Chapel. Aus der protestantischen Ethik und dem Geist des Kapitalismus lassen sich solche Fälle von „Kontraktreichen“ nicht herleiten.



Gottesdienst in der Winner's Chapel: Die Kirche, die etwas außerhalb von Lagos liegt, behauptet von sich, das größte Kirchenauditorium der Welt zu haben. Es bietet Platz für über 54.000 Personen. | Quelle: © Akintunde Akinleye, Reuters.

Das Beispiel Oyedepo zeigt, wie komplex es ist, die öffentliche Wirkung dieser Kirchen zu bemessen. Einerseits betont Oyedepo die Notwendigkeit harter Arbeit (also Erfolg durch das zweite der oben genannten Register). Aber der Kern seiner Botschaft ist, dass Erfolg daher rührt, dass man ihm gibt (das vierte). Welche dieser beiden als zentrale Botschaft gesehen wird, mag vom einzelnen Mitglied abhängen. Jedoch genügt es nicht, sich auf den ersteren zu konzentrieren.

PROPHETISCHE SALBUNG

Dieses Prosperitätsevangelium wird eng mit der Idee der „Prophetischen Salbung“ eines von Gott Ausgezeichneten verknüpft. Oyedepo illustriert auch diesen Punkt. Er trat sein geistliches Amt als Exponent des Prosperitätsevangeliums an, nach dem Erfolg das Ergebnis des biblischen Gesetzes vom Säen und Ernten ist und von jedem erreicht werden kann, der dieses Gesetz befolgt.

Gerade in den letzten Jahren hat er diesen, für ein erfolgreiches Leben seiner Anhänger zentralen Punkt betont. Seine Amtsführung zeigt das deutlich. Seine „prophetischen Aussprüche sind göttliche Aussprüche... Es sind Weisungen Gottes, die durch die Lippen Sterblicher geäußert werden“.⁷

Menschen werden durch seine bloße Berührung geheilt. Er nimmt für sich „kreatives Atmen“ in Anspruch, das zu wunderbaren Energieumsetzungen führe. Diese enorme

Die enorme Erhöhung der Stellung von Pfarrern hat tiefe Wirkung in der Öffentlichkeit. Das „Großer Mann-Syndrom“ ist der Fluch Afrikas.

Erhöhung seiner Stellung hat tiefe Wirkung in der Öffentlichkeit. Das „Großer Mann-Syndrom“ ist der Fluch Afrikas. Im August 2000, im selben Monat, in dem der Vorsitzende des nigerianischen Senats unter anderem dafür angeklagt wurde, dass er die Zahl seiner Dienstwagen auf 32 erhöht hatte, erschien im Newsletter der Winner's Chapel ein Artikel über den Kauf eines Privatjets durch Oyedepo. Er hat jetzt vier Privatflugzeuge, nachdem er 2011 den ersten drei noch eine 35 Millionen US-Dollar teure Gulfstream V hinzufügte. Man könnte einwenden, Oyedepo und seine Flugzeuge, für ihn ein Beweis der Treue Gottes zu seinen Vertragspartnern, seien lediglich die Übertragung des nigerianischen „Großer Mann-Syndroms“ auf eine christliche Ebene. Seine Botschaft lautet, jeder könne wirklich reich werden, wenn er nur dem Wort Gottes (in seiner Auslegung durch Oyedepo) folgt, was oft dazu führt, dass hohe Zuwendungen in seine Unternehmen fließen. Er untermauert seinen Status durch Warnungen: „Fluchet nicht den Gesalbten Gottes. Ihr müsst ihnen bis zum Ende folgen, ohne irgendwelche Vorbehalte.“⁸ Und mit einer gewissen Beklemmung, denn wie man weiß, tötet Gott diejenigen, die es wagen, Oyedepo herauszufordern.⁹

ZAUBER-RELIGIÖSE VORSTELLUNGEN

Noch wichtiger ist das sechste der oben genannten Register. Mit zauber-religiösen Vorstellungen (*enchanted religion*) meine ich den Glauben, dass Geister die Natur bevölkern und letztendlich für Unglück, Irrwege und Rückschläge verantwortlich sind – ein Glaube, der seine Wurzeln in den vorchristlichen und vorislamischen

7 | Ebd., S. 153.

8 | David O. Oyedepo, *Anointing for Breakthrough*, Lagos, 1992, S. 238.

9 | Vgl. David O. Oyedepo, *All you need to have all your Needs met*, Lagos, 2004, S.105-107. Eine Gruppe widersetzte sich Oyedepos Plan, die Kirche von ihrem ursprünglichen Sitz in Lagos an ihren jetzigen, etwas außerhalb gelegenen Standort „Kanaan“. Zwei Erwachsene in der Familie des Unbotmäßigen starben innerhalb kurzer Zeit, bevor Gott den Unbotmäßigen selbst in einem Autounfall tötete.

Religionen hat, aber sich auch in den Religionen zahlloser indigener Völker auf der ganzen Welt finden lässt. Dieser Punkt ist zugegebenermaßen schwierig abzuhandeln, da das Verständnis der Welt als von Geisterwesen umgeben im Westen praktisch verschwunden ist und dort mit Ausdrücken wie Aberglaube und Rückwärtsgewandtheit verbunden wird. Das kann zu einer ablehnenden, geradezu geringschätzigen Haltung gegenüber jenen

Die traditionellen Kirchen mit ihren Gravitationszentren im Westen und ihrem Entwicklungseinsatz stehen jenen reserviert gegenüber, die in allem eine spirituelle Ursache sehen.

führen, die daran glauben. In Afrika aber hat diese Vorstellung einen weit höheren Stellenwert als man ihr normalerweise zubilligt. Diese Denkweise besteht weiter und steht hinter Praktiken wie beispielsweise dem Töten von Albinos in Tansania, der Hexerei verdächtigter Kinder im Kongo, das Greifen nach dem Penis, dem Verschwinden- oder Schrumpfenlassen von Genitalien bei Körperkontakt. Das geschieht im afrikanischen Fußball. Meiner Ansicht nach ist diese Vorstellung der stärkste Einzelfaktor bei der Verbreitung der neuen Kirchen. Die traditionellen Kirchen mit ihren Gravitationszentren im Westen und beträchtlichem Engagement in der Entwicklungshilfe stehen jenen reserviert gegenüber, die in allem eine spirituelle Ursache sehen. Dies führt häufig zu einer „dualen Loyalität“, indem viele Mitglieder dieser Kirchen sonntags in die Kirche gehen, aber unter der Woche Hilfe bei Wunderheilern suchen. In den neueren Kirchen besteht kein Grund für eine duale Loyalität; solche Bedürfnisse können im Sonntagsgottesdienst befriedigt werden.

Als Beispiel dieser verzauberten Christenheit lässt sich Daniel Olukoyas 1989 in Lagos gegründete Bewegung „Mountain of Fire and Miracles Ministries“ anführen. Es wird behauptet, ein Publikum von 200.000 Menschen sonntags in seiner Hauptkirche machten sie zur größten christlichen Gemeinschaft in Afrika. Sie hat sich ebenfalls über Afrika und Europa ausgebreitet (2012 zählte sie 83 Gemeinden allein in Großbritannien). Auch Olukoya ist für seine mediale Präsenz bekannt; für 2012 werden 220 Bücher von ihm aufgeführt. Während Oyedepos Winner's Chapel sich vor allem auf dem Prosperitätsevangelium gründet, betont Olukoya nahezu ausschließlich den Kampf gegen die Geistermächte, die der Herrlichkeit unseres Daseins entgegenstehen. Diese spirituellen Kräfte umfassen Hexen und Wassergeister, die Himmelskönigin sowie die Geißeln und dunklen Bünde, denen sogar die Ahnen in ferner Zeit aufsaßen und folgten. Hexen sind mit dem Teufel im Bunde stehende Menschen, deren bösesartiges Treiben ruchbar wird, wo immer es uns an dem Wohlgefallen gebricht, das Gott für uns

bereithält. Noch mächtiger sind Wassergeister, die sich weithin an den afrikanischen Stromgebieten finden und vor allem mit Sex und weiblicher Schönheit assoziiert werden. Sie kontrollieren den Handel, das Gewerbe sowie die Wirtschaft und die Modewelt. Auch ihr Wirken lässt sich überall nachweisen, wo man scheitert. Ehepartner, bei denen es sich um Geister handelt oder die mit diesen im Bunde stehen, bedrohen unser Leben ebenso; laut Olukoya werden von Geistern als Ehemännern 90 Prozent der afrikanischen Frauen „spirituell gefangen gehalten“. Diese Geisterwesen sind so mächtig, gegenwärtig und schlau, dass oftmals ein hoch begnadeter Pastor vonnöten ist, um sie ausfindig zu machen und zu neutralisieren. Kirchen wie die von Olukoya sind genau darauf ausgerichtet.



Didier Drogba im Trikot der Nationalmannschaft von Côte d'Ivoire: Zauber-religiöse Vorstellungen durchdringen auch den afrikanischen Fußball. | Quelle: © Themba Hadebe, picture alliance/AP Photo.

Ich habe oben die Ansicht vertreten, dass sich das Christentum mit der Betonung auf Wohlstand durch Abführung des Zehnten und Opfergaben, wie sie sich in Kirchen wie Oyedepos Winner's Chapel zeigen, nicht vereinbar ist. Ähnlich ist es mit der Bekämpfung umgebender spiritueller Mächte, wenn auch aus anderen Gründen. Hier wäre als erstes die Idee des menschlichen Handelns oder der Verantwortung zu nennen. Olukoya spricht ständig von Mächten, von denen wir nichts wissen (zum Beispiel sind sich nur zehn Prozent derer, die mit Geisterwesen verheiratet sind, dessen bewusst; 90 Prozent blieben unwissend, wenn nicht jemand wie Olukoya sie aufklären würde). Hexen, Wassergeister und Geisterbräute sind lediglich die bekanntesten. Es gibt unzählige weitere, zu denen Nachtmahre, Satansdiener, Nachtkobolde, Sternjäger, Geldschlucker, Fortschrittslähmer und Armutsbringer zählen, um nur einige zu

Die Mächte, die gegen uns stehen, sind einfach unzählbar. Wie viel moralische Verantwortung kann man in einer solchen Welt haben?

nennen. Die Mächte, die gegen uns stehen, sind einfach unzählbar. Wie viel moralische Verantwortung kann man in einer solchen Welt haben? Verzweiflung oder zumindest Schicksalsergebenheit scheint die naheliegendste Antwort zu sein. Zweitens bekämpft diese Spielart des Christentums jede Form des Gemeinschafts- oder Sozialkapitals. Sie erzeugt Furcht und Misstrauen. Olukoya betont, dass die meisten Menschen, die vorgeben, unsere Freunde zu sein, in Wirklichkeit Feinde sind. Geschenke von anderen sind oft Einfallstore für böartige Geisterwesen. Vor allem führt sein Christentum zu einer Spaltung innerhalb von Familien. Olukoya predigt, dass die meisten unserer Übel von nahen Verwandten herrühren. Drittens erscheint dieses Weltbild unvereinbar mit der wissenschaftlichen Rationalität, die die Moderne erfordert (dies ungeachtet der Tatsache, dass Olukoya auf einen Dokortitel in Molekulargenetik der britischen Universität Reading verweist). Das rationale Verhältnis von Mittel und Zweck oder effizienter Mitteleinsatz, die zielgerichtete Auswahl einzelner Mittel für ein gegebenes Ziel, sind offenbar grundlegend für das Funktionieren unserer Welt. Olukoyas Christentum unterstützt schwerlich ein solches Weltbild. Für ihn ist beispielweise der Tod im Wochenbett (immer? manchmal?) ein Werk von Geister-Ehepartnern.¹⁰ Auch seien „die meisten Kaiserschnitte in Krankenhäusern das Werk von Geister-Ehepartnern“, „die AIDS-Plage ... ist nichts anderes als eine Strafe der Himmelskönigin“ und „die Erlösung führt zur Befreiung von den Naturgewalten, denn diese sind böse Geister,

10 | Vgl. Daniel Olukoya/Shade Olukoya, *Prayer Strategies for Spinsters and Bachelors*, Lagos, S. 52.

die über das Wetter herrschen“.¹¹ (Es versteht sich von selbst, dass auch Olukoyas Christentum dem „Großer Mann-Syndrom“ Vorschub leistet; auch wenn er sich selbst nicht in dem Maße in den Vordergrund stellt wie Oyedepo, ist es klar, dass wir alle, die wir diesen Myriaden von Mächten ausgeliefert sind, einen großen, von Gott gesalbten Mann brauchen, der über Einsicht und spirituelle Kraft verfügt.)

POLITIK

Ich habe oben über Auswirkungen auf dem Feld der Entwicklung im Allgemeinen gesprochen. Wenn wir unseren Blick auf die politischen Auswirkungen konzentrieren, hilft das, diese neuen Kirchen von der römisch-katholischen Kirche und der Hauptströmung des Protestantismus zu unterscheiden. Die Katholiken etwa verfügen sowohl über eine differenzierte Soziallehre als auch über Einrichtungen wie landesweite Bischofskonferenzen und Hirtenbriefe, um diese zu verbreiten. Die protestantischen Hauptkirchen versammeln sich gemeinhin in Christlichen Räten, die ähnlich funktionieren.

Zugegebenermaßen darf man den Einfluss solcher Institutionen nicht überschätzen. Katholische Hirtenbriefe etwa sind oft durch eine gewisse Unbestimmtheit gekennzeichnet („Lasst uns die Korruption ein für alle Mal ausmerzen“, „Selbstsucht und Gier müssen enden“), die sie in die Nähe von Ausflüchten rücken. Zuweilen ist auch ihre Wirkungslosigkeit offenkundig. 2010 waren die Hauptkirchen treibende Kraft beim Widerstand gegen die neue kenianische Verfassung (weil sie in bestimmten Fällen die Abtreibung und Muslimen die Beibehaltung ihrer religiösen Gerichtsbarkeit erlaubte), die dessen ungeachtet in einem landesweiten Referendum mit großer Mehrheit angenommen wurde. Dennoch verfügen diese Hauptkirchen oftmals über eine beträchtliche politische Macht. Beispielsweise unterstützte die katholische Kirche 2013 in Kenia 5.766 von insgesamt 19.059 staatlichen Grundschulen und 1.894 von 7.311 Mittelschulen. In ähnlicher Weise unterstützt der Verband kirchennaher Krankenhäuser in Simbabwe 126 kirchennahe Krankenhäuser und Kliniken, oftmals in ländlichen Gebieten, wo sie oft die einzigen Einrichtungen dieser Art sind. Kaum eine afrikanische Regierung würde solche Körperschaften unnötig brüskieren oder ausgrenzen.

11 | *The Prayer and Deliverance Bible. The Holy Bible containing the Old and New Testaments: authorized King James Version. Study Notes by Dr Daniel Olukoya, Lagos, 2007, S.86,145,160.*

Im Gegensatz dazu haben die neuen Pfingstkirchen weder eine soziale Theologie noch Institutionen. Betrachten wir hierfür die Lehre der beiden Kirchen, deren entwicklungspolitische Rolle wir oben besprochen haben. Olukoyas Christentum richtet sich an den Einzelnen und darauf, ihm oder ihr zum Erfolg zu verhelfen. Darüber hinaus hat Olukoya buchstäblich nichts zu sagen. Seine Haltung zur Welt lässt sich auf den Nenner bringen: „Das Königreich des Menschen nähert sich dem Ende. Es ist ein Reich des Menschlichen. Man kann sehen, wie wirr und ungeordnet es ist. Die Ökonomen stöhnen unter einem System, das ihren Regeln nicht länger gehorcht. Die Politiker sind verwirrt; sie wissen nicht, welches System funktionieren wird. Diebe werden freigelassen, die Gerechtigkeit wird ermordet. Das ist das Königreich der Menschen, in dem menschliche Wesen einander bekämpfen und den Allmächtigen herausfordern. Dieses Königreich nähert sich seinem Ende. Vieles wird enden mit der Erkenntnis, dass *alles, worum der Mensch hier kämpft, eitel ist. Es ist in Gottes Angesicht ohne Wert.*“¹²



Die Botschaft von David Oyedepo: Jeder kann reich werden, wenn er nur dem Wort Gottes folgt. | Quelle: © Akintunde Akinleye, Reuters.

Auch Oyedepo hat wenig Interesse daran, sich mit den Problemen und Strukturen der modernen Welt zu befassen. Politik und Wirtschaft sind für einen „Vertragspartner“ mit „weltlicher Immunität“ schlicht ohne Belang. „Die Umwelt spielt keine Rolle ... Den Aufrechten wird Gott, ganz gleich wie schrecklich die Lage um

12 | D. K. Olukoya, *Contending for the Kingdom*, Lagos, 2005, S. 20.
Hervorhebungen durch den Autor.

ihn herum ist, gleich wie furchtbar die Wirtschaftslage in seinem Lande ist, auserwählen und segnen.“¹³ „Dein Geschäft scheitert nicht, weil es mit der Wirtschaft deines Landes bergab geht, sondern weil es ein Problem in deinem Glaubensweg gibt!“¹⁴ Um es unmissverständlich zu sagen: Für Oyedepo heißt das, man hat versäumt, den Zehnten abzuführen und Opfergaben zu bringen.¹⁵

Auch institutionell neigen Pfingstbewegungen dazu, keine Blockbildung zu betreiben, mit der sich politischer Einfluss ausüben ließe. Ihre Unabhängigkeit (oder Zersplitterung) erleichtert es Politikern, sie auszunutzen, vor allem Politikern, die Versprechungen abgeben, seien sie gesellschaftlicher Art (wie das von Frederick Chiluba, Sambia zu einer christlichen Nation zu erklären, wenn er 1991 zum Präsidenten gewählt wird) oder mehr persönlicher (wie Zollprivilegien für einzelne Kirchen oder deren Führer). Zudem haben sich in nahezu allen afrikanischen Ländern die führenden Köpfe der Pfingstbewegungen selber in die Elite der Gesellschaft befördert. Daher bereitete es Oyedepo keine Schwierigkeit, die Präsidenten Obasanjo und Jonathan dazu zu bringen, in seiner Kirche zu sprechen, eine Plattform, die oft genutzt wird, um für politische Unterstützung zu werben. (Ich will damit nicht sagen, dass Hauptkirchen gegen eine solche Einspannung immun wären; ihre enorme Rolle in der Entwicklung bei gleichzeitig abnehmenden Gebermitteln bringt es mit sich, dass sie ebenfalls zunehmend Gefahr laufen, von einer Unterstützung durch Politikerversprechen abhängig zu werden.)

In nahezu allen afrikanischen Ländern haben sich die führenden Köpfe der Pfingstbewegungen selber in die Elite der Gesellschaft befördert.

KOMPLEXITÄT

Ich begann mit der Hervorhebung der Bandbreite innerhalb der afrikanischen Pfingstbewegungen. Ich habe dabei angemerkt, dass ihr gemeinsames Element die Vision eines Triumphes im Diesseits ist, und sechs Register aufgezeigt. Wenn ich in diesem Aufsatz die

13 | David O. Oyedepo, *Showers of Blessings: Rains of the Spirit*, Lagos 1997, S. 57 f.

14 | David O. Oyedepo, *Commanding the Supernatural*, Lagos, 2006, S. 90.

15 | Was Oyedepos weitergehende Ambitionen betrifft, so bezieht er sich damit auf einen bevorstehenden Triumph der Kirche über die Welt; Anzeichen hierfür sieht er im Aufstieg wohlhabender Megakirchen wie der seinen: „Bald wird die Kirche das sozioökonomische Leben der ganzen Welt beherrschen.“ David O. Oyedepo, *Success Strategies: putting your Hand on the Scriptural Password to Unending Success*, Lagos, 2003, S. 44. Dies ist allerdings meiner Erfahrung nach ein besonderes Kennzeichen Oyedepos und nicht der Pfingstbewegungen allgemein.

letzten drei davon (Prosperitätsevangelium, der von Gott Gesalbte, der Kampf gegen Geistermächte) betont habe, so geschah dies, weil Wissenschaftler gemeinhin die ersten drei betonen, was leicht zu einer positiven Einschätzung des Gesamtphänomens führt. Ich halte dagegen, dass die letzten drei die bedeutsameren sind. Ich habe diese Merkmale anhand der Beispiele von Oyedepo und Olukoya illustriert. Diese wurden ausgewählt, weil sie nahezu idealtypisch sind; sie haben den jeweiligen Ansatz fast gänzlich ausgereizt. Daher behaupte ich nicht, dass sie für das jeweilige System repräsentativ seien, aber ich denke, dass die Elemente, die sie fast vollständig ausschöpfen, in buchstäblich allen afrikanischen Pfingstbewegungen vorhanden sind, auf einer Skala von „aufdringlich deutlich“ bis hin zu „ganz dezent“. (Das Argument, der enorme Erfolg dieser Verkünder heiße, dass sie sich zur Deutung des Phänomens in bescheideneren Maßstäben nicht eignen, akzeptiere ich nicht. Gerade wegen ihres Erfolges werden sie am meisten imitiert, was durch die beträchtliche Medienpräsenz beider ermöglicht wird.)

Was das Bild noch weiter kompliziert, ist der Umstand, dass die sechs Register in allen Kombinationen und Umsetzungsarten vorkommen – daher ist ein apriorisches Theoretisieren über diese Kirchen oftmals von begrenztem Wert. Nur ein umfassender und gründlicher Ansatz zur Dynamik einzelner Kirchen stellt ein geeignetes Instrumentarium dar.

Offensichtlich habe ich mich diesen Kirchen von der Seite ihres Christentums her genähert, ihrer inneren Logik, wenn man so will (obgleich stets eingedenk, dass Webers Gesetz der unbeabsichtig-

ten Folgen ebenfalls zutreffen könnte). Was die Dinge noch schwieriger macht, ist, dass die inhärente Logik des Christentums möglicherweise in eine Richtung zieht, während eher externe Faktoren in die andere gehen.

Positiv im Sinne der Entwicklung kann demnach selbst eine auf Prosperität ausgerichtete Kirche wirken, nach der Abgaben an den Pastor ein Garant für Erfolg im Leben sind.

Positiv im Sinne der Entwicklung kann demnach selbst eine durch und durch auf Prosperität ausgerichtete Kirche wirken, nach deren Lehre das Leisten von Abgaben an den Pastor ein Garant für Erfolg im Leben ist; nämlich dann, wenn etwa in ihrem System ein Einzelner Diakon oder Zellgruppenleiter werden kann und sie somit Chancen für Führungspersönlichkeiten bietet.

FAZIT

Primär und unmittelbar sind diese Kirchen nicht auf Politik oder Entwicklung ausgerichtet. Sie sind keine nichtstaatlichen Organisationen oder Bestandteile der Zivilgesellschaft, die die Rechte einer bestimmten Gruppe vertreten, so dass es ein Fehler wäre, sie ausschließlich nach Gesichtspunkten solcher Körperschaften zu beurteilen. Es sind religiöse Gemeinschaften, mit der Religion im traditionell afrikanischen als dem „entzauberten“ westlichen Sinne entgegengesetzt verstanden. Doch wie ich gezeigt habe, heißt das nicht, dass sie keine öffentliche Wirkung hätten, sondern vielmehr beträchtliche Effekte auf den Gebieten der Entwicklung und der Politik. Innerhalb der enormen Bandbreite der afrikanischen Pfingstbewegungen tragen jene, die ihren Schwerpunkt auf Motivation, Unternehmertum und Fertigkeiten des täglichen Lebens legen, zweifellos zur Entwicklung Afrikas bei. Von diesen gibt es viele auf dem Kontinent. Aber selbst unter diesen Kirchen kombinieren viele diese Elemente mit einer Betonung des Prosperitätsevangeliums, der Salbung eines von Gott Erwählten, und einem Verständnis der Welt als von böartigen Geisterwesen umgebenem Ort. Und meist sind diese letzteren Faktoren vorherrschend oder lauern zumindest unmittelbar unter der Oberfläche. Im Hinblick auf ihre Betonung des Prosperitätsevangeliums, des spirituellen Großen Mannes und unserer Abhängigkeit von spirituellen Mächten ist die Rolle dieser Pfingstbewegungen weit weniger positiv.

Impressum

ISSN 0177-7521

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

31. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23

10785 Berlin

Telefon (030) 2 69 96-33 83

Telefax (030) 2 69 96-53 383

Internet <http://www.kas.de>

<http://www.kas.de/auslandsinformationen>

E-Mail redaktion-auslandsinformationen@kas.de

Herausgeber:

Dr. Gerhard Wahlers

Redaktion:

Frank Priess

Dr. Wolfgang Maier

Thomas Birringer

Dr. Stefan Friedrich

Dr. Beatrice Gorawantschy

Andrea Ellen Ostheimer

Jens Paulus

Markus Rosenberger

Verantwortlicher Redakteur:

Sebastian Enskat

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

Bezugsbedingungen:

Der jährliche Bezugspreis beträgt 50,- € zzgl. Porto. Einzelheftpreis: 5,- €. Schüler und Studenten erhalten einen Sonderrabatt. Bestellungen: obige Anschrift.

Bankverbindung:

Commerzbank Bonn

IBAN: DE43 3804 0007 0103 3331 00

BIC: COBADEFFXXX

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den KAS-Auslandsinformationen.

Übersetzung: RedKeyTranslations, Hannover

Satz: racken GmbH, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2 gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausgezeichnet ist.

10|15



Konrad
Adenauer
Stiftung