

Ein unschöner Frieden? Konfliktmediation in komplexen „Political Settlements“

Policy Paper 6 / 2014

Jan Pospisil

Dr. Jan Pospisil ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiiip und Lehrbeauftragter an der Universität Wien. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Überschneidungsbereich von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik mit dem Fokus auf fragiler Staatlichkeit, neuen Sicherheitskonzepten, Resilienz sowie gesamtstaatlichen Ansätzen in der Sicherheitspolitik.

Zusammenfassung:

Friedensprozesse vollziehen sich in einem komplexen sozioökonomischen und politischen Umfeld. Aktuelle Ansätze in der Konfliktforschung analysieren dieses Umfeld mit dem Konzept des „Political Settlement“, verstanden als einem informellen Pakt aller relevanten Elite-Akteure, gefasst. Friedensprozesse und „Political Settlements“ stehen in notwendiger Wechselwirkung zueinander, wobei die genauen Wirkungen noch unzureichend erforscht sind. Das vorliegende Papier diskutiert die sich auftuende Problematik zwischen Inklusivität und Legitimität von „Political Settlements“ im Kontext von Friedensprozessen und argumentiert im Gegensatz zu normativen Zugängen, die für eine möglichst breite Beteiligung werben, für einen Ansatz, der sich an einem „Threshold“ – also dem richtigen Maß – an Inklusivität orientiert.

Keywords:

Friedensprozesse, Political Settlements, Legitimität, Inklusion, Südsudan, Philippinen, Kolumbien

Einleitung

Spätestens seit den 1990er Jahren hat sich in der Friedensforschung die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich Friedensprozesse – wie schon der Name sagt – durch einen prozessualen Charakter auszeichnen. Die insbesondere von internationalen Beteiligten oftmals forcierte Fokussierung auf konkrete Verhandlungsergebnisse und Vertragsabschlüsse wurde von vergleichenden Studien (vgl. etwa Stedman 2002: 2, der aus diesem Grund eine „implementation perspective“ bei der Friedensprozessforschung einfordert) kritisch hinterfragt. Dies trifft in besonderem Maße auf Friedensprozesse in Kontexten zu, in denen mehrere bewaffnete Akteure aktiv sind – eine Konzentration auf zwei Konfliktparteien im Zuge eines Friedensprozesses mithin jedenfalls nicht ausreicht.

Die Geschichte zeigt, dass staatliche Akteure in derartigen Bedingungen zumeist eine ungleichzeitige – mit Galtung (1996: 100) „diachrone“ – Vorgangsweise in Verhandlungsprozessen bevorzugen. Eine wesentliche Frage ist nun, welche Bedingungen gegeben sein müssen, um derartige Prozesse in eine erfolgreiche, konflikttransformative Richtung zu entwickeln. Der vorliegende Beitrag diskutiert diese Frage auf Basis der Resultate eines Forschungsprojektes, das die verschiedenen, auch historischen Friedensprozesse auf den Philippinen, in Kolumbien sowie im Sudan / Südsudan vergleichend untersuchte.

Möglichkeiten und Grenzen von Friedensprozessen in gewaltsamen Multi-Akteurs-Konflikten

Insbesondere vor dem Hintergrund diachroner Strategien der Konfliktmediation stellt sich die Frage nach Umfang und Form der Inklusion betroffener – oder potenziell betroffener – Akteure. Moltmann (2004: 68) sieht hier die Notwendigkeit einer Einbeziehung aller Kräfte, die ein Friedensabkommen „wirksam unterlaufen oder zerstören können“. Im Zusammenhang mit dem südafrikanischen Friedensprozess entwickeln Darby und Mac Ginty (2003: 267) das Prinzip der „sufficient inclusion“, die etwas präziser, grundsätzlich aber ähnlich wie Moltmanns Ansatz definiert ist: einzubinden sind „all actors who represent a significant proportion of their community, and all actors who have the ability to destroy an agreement.“

Das von Stedman (1997) beschriebene und gegenwärtig populäre „Spoiler“-Konzept – also von Konfliktparteien, die Friedensprozesse durch bewaffnete Aktionen gezielt torpedieren wollen – ist in

diesem Zusammenhang beispielsweise oftmals als Phänomen einer offenbar unvollständigen Inklusivität des Prozesses zu interpretieren. Ein anderer, etwa in Kolumbien aber auch auf den Philippinen zu beobachtendes Phänomen ist jenes der Spaltung von in den Friedensprozess eingebundenen Gruppierungen. Dafür verantwortlich ist zumeist eine kurzfristige Orientierung auf Friedensverträge und darin ausgehandelte punktuelle Vereinbarungen, die einen „Whole-of-Transformation“-Approach (vgl. Dudouet et al. 2012: 262-266) vermissen lassen.

Zugleich ist es als eine absolute Ausnahme zu sehen, dass Friedensprozesse tatsächlich unmittelbar zu einer nachhaltigen, signifikanten Senkung des Gewaltniveaus führen: dies ist weder in den hier zugrundeliegenden Fallbeispielen (Kolumbien, Philippinen, Sudan/Südsudan) feststellbar, noch entspricht es den bestehenden Erfahrungswerten in anderen Regionen (Zentralamerika sei nur beispielgebend erwähnt). Vor diesem Hintergrund hat der Weltentwicklungsbericht 2011 richtig darauf hingewiesen, dass es sich bei Friedensprozessen – im expliziten Unterschied zu ausgehandelten Verträgen – um Generationenprojekte handelt (vgl. WDR 2011: 2). Diese häufig gewaltsamen Verlaufsformen von Post-Konflikt-Situationen sind jedoch nicht per se als mangelnde Inklusion (oder, in Stedmans Diktion, als „Spoiler“-Problematik) zu verstehen, sondern sind vielmehr ein offenbar kaum vermeidbares (und somit mit gezielten Maßnahmen nur mehr oder minder gut einzudämmendes) inhärentes Phänomen der Konflikttransformation, das systemisch bearbeitet werden muss.

Friedensprozesse in komplexen „Political Settlements“: empirische Erkenntnisse

Woran es vor diesem Hintergrund mangelt ist jedoch ein theoretischer Ansatz der in der Lage ist, diese empirisch feststellbaren Phänomene in einen analytischen Erklärungszusammenhang zu bringen. Die nach wie vor dominierende Strömung der Friedens- und Konfliktforschung fokussiert auf die Identifikation von strukturellen und auslösenden („Trigger“-) Faktoren von Gewaltkonflikten. Dieser Ansatz ist ohne Zweifel hilfreich, gerade die Suche nach isolierbaren strukturellen Konfliktursachen kann jedoch die notwendige Prozessperspektive nur unzureichend einfangen.

In den letzten Jahren wurden daher – speziell in der Analyse von Gewaltkonflikten in Sub-Sahara-Afrika – neue analytische Konzepte entwickelt, die eine solche Prozessperspektive mit der notwendigen Reflexion des Kontextes einer nicht oder nur unzureichend vollzogenen gesellschaftlichen Durchstaatlichung verbinden. Im Anschluss an die grundlegenden Arbeiten zu einem „State-in-Society“-Approach von Joel Migdal (2001) erscheint für den Zweck der analytischen Erfassung der sozioöko-

nomischen und politischen Grundlagen für Friedensprozesse vor allem das Konzept des „Political Settlement“ gewinnbringend.

Solche „Political Settlements“ repräsentieren dabei spezifische „bargaining outcomes among contending elites“, die sich als „structure of property rights and entitlements“ materialisieren (Di John/Putzel 2009: 4). Sie manifestieren sich entlang der drei Elemente der Elite-Akteure, deren Interessen und (formellen wie informellen) Institutionen (Parks/Cole 2010: 6-10), wobei dieses Setting als ständig in Neuaushandlung befindlich begriffen werden muss, also als informeller Rahmen des Interessenausgleichs aller beteiligten Akteure.

Die dem Ansatz zugrunde liegende – und auch in den hier zugrunde gelegten empirischen Fallstudien bestätigte – Annahme ist nun, dass es zu keinem großflächigen bewaffneten Konflikt kommt, solange die Aushandlungsprozesse im Rahmen dieses „Political Settlement“ funktionieren und alle relevanten Eliten-Akteure einen für sie insoweit befriedigenden Platz darin gefunden haben, der die Option einer gewaltsamen Aufkündigung unvorteilhaft erscheinen lassen.

Kommt es jedoch zu einer Aufkündigung eines laufenden „Political Settlement“ durch eine oder mehrere beteiligte Akteure, ist eine gewaltsame Neuaushandlung die wahrscheinliche Konsequenz. Dies zeigen auch die empirischen Fallbeispiele: als jüngstes Beispiel sei hier die Aufkündigung des so genannten „big tent approach“ (vgl. Garang 2013: 4-5) – also die sogar explizit gemachte Einbindung aller relevanten Akteure in ein staatlich administriertes Patronage-Netzwerk – durch den südsudanesischen Präsidenten Salva Kiir im Juli 2013 erwähnt, was die „Settlement“-These augenscheinlich untermauert. Fast unmittelbar auf die von Kiir gesetzten Aktionen folgte der Ausbruch eines blutigen Bürgerkrieges im Südsudan.

Die Empirie deutet auf einen gleich engen wie problematischen Zusammenhang von „Political Settlements“ und des Staates hin, der gerade in hoch konfliktiven Umfeldern höchst spannungsgeladen ist. So zeigt der Vergleich von Friedensprozessen in den drei Kontexten Kolumbien, Sudan/Südsudan und den Philippinen etwa einen engen zeitlichen Zusammenhang zwischen der Dauer von Friedensprozessen mit Amtszeit einer spezifischen staatlichen Administration. Dies deutet auf ein grundsätzliches Problem des Zusammenhangs zwischen „Political Settlements“ und Friedensprozessen hin: die Doppelrolle, die staatlichen Akteuren zukommt, einerseits als unmittelbar beteiligte Akteure in einem solchen Settlement-Prozess, andererseits als – oftmals auch von internationaler Seite so verstandene – Garanten des Gesamtprozesses. Die Gestaltung einer solchen Doppelrolle ist zumeist an

spezifische Kontexte – insbesondere spezifische Präsidentschaften – gebunden und erweist sich bei Regierungswechseln als kaum oder gar nicht transferierbar.

Letztlich stellt sich als entscheidende Frage, wie sich die Legitimität eines „Political Settlement“ gestalten lässt, kurzfristig, aber auch strategisch, im Sinne einer resilienten Ausgestaltung. Derzeit können wir mit Hilfe dieses Ansatzes analytisch– im Nachhinein – erklären, warum ein Friedensprozess oder auch eine konkrete Mediationsmaßnahme funktioniert oder nicht funktioniert hat. Anhand der empirischen Erkenntnisse fehlt es jedoch an zwei Aspekten: einerseits eine operationalisierbare Analysestrategie und, andererseits, ein generelles Verständnis über den Zusammenhang zwischen Inklusivität und Legitimität in einem solchen Settlement. Während erstere Problematik wohl nur durch eine verstärkte und bewusste Anwendung in der Policy-Praxis zu lösen ist, wirft das zweite Problem grundlegende theoretische Fragen auf.

Gegenwärtig dominieren in Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Legitimität und Inklusivität hauptsächlich normative Annahmen entlang des gut gemeinten Grundprinzips, nachdem mehr Inklusivität auch gleich mehr Legitimität bedeute. Ein solcher linearer Zusammenhang ist empirisch jedoch zweifelhaft und zu hinterfragen. Dies ist insofern wichtig als jeder Friedensprozess entlang dieses theoretischen Rahmens immer nur die Widerspiegelung eines informellen Political Settlements auf einer formalen Ebene verkörpert.

Schlussfolgerungen

Der „Political Settlement“-Ansatz ist für internationale Akteure, die sich in der Konfliktmediation engagieren, aus zwei Gründen ein unbequemer Analyserahmen: erstens sind internationale Akteure mit diesem Ansatz gezwungen, sich selber als integraler Teil eines solchen „Settlements“ zu begreifen. Alle gesetzten Aktionen sind somit per se weder neutral noch risikolos, sondern beeinflussen das Setting genauso, wie es Aktionen der unmittelbar am Konflikt Beteiligten tun.

Zweitens befinden sich internationale Akteure, wie etwa Barnett und Zürcher (2009) gezeigt haben, in ihren Interventionen oftmals im Zustand einer „organized hypocrisy“, also in einem gemeinsam mit den nationalen und lokalen Partnern einvernehmlich verschwiegenen Dilemma zwischen dem notwendigen Pragmatismus, den ein informeller Elite-Pakt bedingt, und den offiziell notwendigen Forderungen nach international verbindlichen Standards. Dieser Widerspruch ist nicht nur ein mora-

liches Dilemma, sondern auch ein konkretes Aufeinanderprallen unterschiedlicher Legitimitätsstandards: einer Output-Legitimität, wie sie das „Political Settlement“ zumeist in einem weiteren gesellschaftlichen Kontext produzieren kann, und der Input-Legitimität eines verantwortungsvollen politischen Prozesses, der eng mit der von internationalen Akteuren einzufordernden internationalen Normen-Legitimität verwoben ist.

Dieser Widerspruch ist schwierig aufzulösen, und die angesprochene, gegenwärtig dominierende Hypothese des linearen Zusammenhanges von Legitimität und Inklusivität hat keine empirische Validierung. Der tatsächliche Zusammenhang ist vermutlich komplex und, entlang bestehender theoretischer Einsichten, scheint die Arbeit mit einem Threshold-Verständnis ein viel versprechender Ansatz zu sein. Systemische, auf das Resilienz-Konzept rekurrierende Ansätze sehen einen gewissen Grad an Komplexität und Redundanz in Hinblick auf die Resilienz eines Systems als vorteilhaft an. Ab einem gewissen Punkt muss jedoch mit einem Umschlag – und einer wieder zunehmenden Anfälligkeit eines Systems für Stress- und Schockfaktoren – ausgegangen werden.

Das richtige Maß an Inklusivität ist mithin entscheidend, und auch die Inklusion der richtigen Akteure. Inklusivität darf hier nicht mit Faktoren der Repräsentativität verwechselt werden. Wird ein solcher Resilienz-Threshold von „Political Settlements“ von in der Konfliktmediation engagierten Akteuren bewusst akzeptiert und in der Folge eingeschätzt und angestrebt, sind in diesem Rahmen dann auch pragmatische Kompromisse nicht nur akzeptabel, sondern auch in Hinblick auf die Frage der Legitimität zu argumentieren. Zugleich verhindert eine solche Einsicht das den normativen Leitbildern entgegenstehende Extrem, das aus pragmatischen Gründen oftmals erwogen wird: genauso wenig wie es ein „je mehr desto besser“ in Hinblick auf die Inklusivität von Friedensprozessen gibt, genauso wenig gibt es ein „je exklusiver desto leichter (respektive machbarer)“.

Literatur

Barnett, Michael, und Christoph Zürcher, 2009, „The Peacebuilder’s Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood“, in Roland Paris und Timothy D. Sisk, Hg., The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations, New York: Routledge, 23-52.

Darby, John, und Roger Mac Ginty, Hg., 2003, Contemporary Peace Making: Conflict, Violence and Peace Processes, New York: Palgrave Macmillan.

Di John, Jonathan, und James Putzel, 2009, „Political Settlements“, GSDRC Issues Paper, Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre.

Dudouet, Véronique, Hans J. Giessmann und Katrin Planta, Hg., 2012, Post-War Security Transitions: Participatory peacebuilding after asymmetric conflicts, London, New York: Routledge.

Galtung, Johan, 1996, Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization, London: Sage-PRIO.

Garang, James Alic, 2013, „The Question of Big Government, and Financial Viability: The Case of South Sudan“, Policy Brief, The Sudd Institute, Juba.

Migdal, Joel, 2001, State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another, Cambridge: Cambridge University Press.

Moltmann, Bernhard, 2004, „‘Um des lieben Friedens willen ...‘ Chancen und Risiken von Friedensprozessen“, in Christoph Weller, Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Hg., Friedensgutachten 2004, Berlin, Hamburg, Münster: LIT Verlag, 61-69.

Parks, Thomas, und William Cole, 2010, Political Settlements: Implications for International Development Policy and Practice, Occasional Paper No. 2, The Asia Foundation.

Stedman, Stephen John, 1997, „Spoiler Problems in Peace Processes“, International Security, 22:2 (Autumn, 1997), 5-53.

Stedman, Stephen John, 2002, „Introduction“, in Stedman, Steven J., Donald Rothchild und Elizabeth M. Cousens, Hg., 2002, Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements, Boulder: Lynne Rienner, 1-40.

WDR – World Development Report, 2011, Conflict, Security, and Development, Washington, DC: The World Bank.

Zartman, I. William, 2001, „The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments“, The Global Review of Ethnopolitics, 1:1, 8-18.