

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Globale Fragen

Stiftung Wissenschaft und Politik

Deutsches Institut für Internationale

Politik und Sicherheit



Ulrich Schneckener

Warum manche den Frieden nicht wollen

Eine Soziologie der »Störenfriede«

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden.

Kritische Kommentare sind den Autoren in jedem Fall willkommen

Ludwigkirchplatz 3-4

10719 Berlin

Telefon +49 30 880 07-0

Fax +49 30 880 07-100

www.swp-berlin.org

swp@swp-berlin.org

Diskussionspapier der FG 8, 2003/01, Februar 2003
SWP Berlin

Inhalt

1. Das Konzept »Störenfried« 4
2. Erklärungsversuche: Warum wollen manche den Frieden nicht? 4
3. *Who is Who* der Störenfriede 6
 - (a) Intern/mit Gewaltanwendung 6
 - (b) Intern/ohne Gewaltanwendung 7
 - (c) Extern/mit Gewaltanwendung 8
 - (d) Extern/ohne Gewaltanwendung 9
4. Wer will warum keinen Frieden? 10
5. Strategien des Spoiler-Management 11
6. Literatur 13

1. Das Konzept »Störenfried«

Als »Störenfriede« oder »Spielverderber« – in der angelsächsischen Literatur *spoiler* genannt – sind jene Akteure zu bezeichnen, die einen Friedensprozeß unterlaufen, blockieren oder sabotieren, da sie fürchten, bei einem Friedensabkommen entweder etwas zu »verlieren« oder aber nicht angemessen berücksichtigt zu werden. Im ersten Fall tendieren die Akteure dazu, die Fortsetzung des gewaltsamen Konflikts einem Friedensprozeß vorzuziehen. Sie haben mehr Interesse am Erhalt des Status quo als an einer Änderung, da diese – zumindest mittelfristig – mit erheblichen Einbußen an Macht oder Ressourcen verbunden wäre. Im zweiten Fall sind die Akteure im Grundsatz für ein Ende der Gewalt, aber nicht zu den in einem konkreten Friedensabkommen vorgesehenen Bedingungen; sie stellen sich daher nicht gegen den Frieden per se, sondern gegen ein spezifisches Abkommen. In beiden Fällen können Störenfriede das Zustandekommen eines Abkommens oder die Implementierung desselben be- bzw. verhindern.

Die Bedeutung von Störenfrieden wächst in dem Maße, wie sie mittelbar oder unmittelbar einen signifikanten Einfluß auf jene Konfliktparteien bzw. politischen Eliten ausüben können, die im Prinzip zu Friedensverhandlungen bereit sind. Je stärker letztere auf die Unterstützung solcher Störenfriede angewiesen sind, desto schwieriger wird sich der Friedensprozeß gestalten. Doch selbst wenn die politischen Entscheidungsträger relativ unabhängig von diesen Gruppen agieren können, geht von ihnen ein erhebliches »Störpotential« aus. Diese Mechanismen werden deutlicher, wenn man bildlich drei Ebenen einer Verhandlungssituation unterscheidet: die Parteien, die am Verhandlungstisch sitzen, jene, die »hinter« dem Tisch stehen und jene, die »unter« dem Tisch sitzen. Auf allen Seiten sind potentielle Störenfriede zu finden: Bei jenen, die am Tisch sitzen, kann es Akteure geben, die entweder nicht ernsthaft verhandeln oder aber später nicht bereit sind, ein erzieltes Verhandlungsergebnis umzusetzen, obgleich sie Vertragsparteien sind. Stedman (1997: 8-9) nennt solche Akteure *inside spoiler*. Bei den beiden anderen Ebenen handelt es sich hingegen um *outside spoiler*, die nicht als Verhandlungspartner agieren und dementsprechend weniger an das Ergebnis gebunden sind, was die Neigung zu Obstruktionen

und Blockaden erhöhen dürfte. »Hinter dem Tisch« steht in erster Linie die Gefolg- bzw. Wählerschaft (*constituencies*) der Verhandlungsparteien, deren Interessen befriedigt werden wollen und deren Erwartung jedoch möglicherweise enttäuscht werden. »Unter dem Tisch« sitzen hingegen jene, die aktiv am Friedensprozeß »zündeln«, d.h. ihn verhindern oder zumindest erschweren wollen – zumeist mit gewaltsamen Mitteln.

Obgleich die Bezeichnung Störenfried eine abwertende Konnotation besitzt, müssen solche Kräfte keinesfalls in jedem Fall negativ sein. Manche Störenfriede bringen durchaus nachvollziehbare Gründe gegen ein Abkommen vor – z.B. wenn dieses allein auf Stabilität aber nicht auf Gerechtigkeit oder Versöhnung setzt, wenn es die »Falschen« (z.B. bisherige Kriegsherren) belohnt oder wenn sich abzeichnet, dass bestimmte Regelungen neue Diskriminierungen und Ungerechtigkeiten nach sich ziehen werden. Kurz: Nicht jeder, der einen Vertrag ablehnt und insofern als Störenfried (oder Spielverderber) gilt, ist automatisch ein Friedensgegner. Die entscheidende Frage ist, wie konstruktiv oder destruktiv sich diese Akteure in der Folgezeit verhalten.

2. Erklärungsversuche: Warum wollen manche den Frieden nicht?

Was sind die Gründe bzw. Ursachen dafür, dass sich Akteure einem Friedensprozeß verweigern?

Obgleich in der Literatur die *grievance-versus-greed*-Debatte dominiert, sollen hier sich in Anlehnung an Zartman (2000) kursorisch vier Erklärungsversuche unterschieden werden:

- (a) *Need* oder *Grievance*: Die Störenfriede sind mit einer vereinbarten Lösung aus mehreren Gründen »unzufrieden«. Sie sehen ihre politischen Forderungen nicht erfüllt, d.h. beklagte Mißstände (*grievances*) wurden nicht beseitigt oder bestimmte Bedürfnisse (*needs*) nicht oder nicht ausreichend befriedigt. Oder sie befürchten, dass der Friedensprozeß aus ihrer Sicht neue Mißstände schafft, indem bestimmte Regelungen als Diskriminierung aufgefaßt werden oder indem sie gänzlich von der Teilhabe an der Macht und an ökonomischen Ressourcen ausgeschlossen sind. Oder sie sehen durch das Abkommen ihren politischen Einfluß bzw. ihre Machtposition, die

sie vor oder während des Konflikts innehatten, gefährdet. Unter diesen Bedingungen, so *need-* bzw. *grievance*-motivierte Erklärungen, werden Störenfriede ihren Protest anmelden, für ihre politischen Ziele weiter streiten und den Friedensprozeß nach Möglichkeit unterlaufen, im Extremfall auch unter Androhung und Einsatz von Gewaltmitteln (siehe vor allem Gurr 1993, Gurr/Harff 1994).

(b) *Greed*: Die Störenfriede sind nicht an einem Friedensprozeß interessiert, weil sie vom gewaltsamen Konflikt ökonomisch und politisch profitiert haben. Im Zuge von manifesten Bürgerkriegsökonomien ergaben sich für sie erhebliche Einkommens- und Profitmöglichkeiten, z.B. durch Ausbeutung von Rohstoffen und Bodenschätzen, durch Raub und Plünderungen, durch Erpressungen und die Erhebung von »Schutzgeldern« oder durch Schmuggel und Schattenwirtschaft. Bei einem Friedensprozeß müssen diese Akteure einen erheblichen Verlust ihrer ökonomischen Basis befürchten, oftmals verbunden mit der Aufgabe der Kontrolle bestimmter Regionen oder Wirtschaftssektoren, sie agieren in diesem Erklärungsmodell als rationale Kosten-Nutzen-Maximierer. Der Begriff »Gier« (*greed*) sollte jedoch nicht allein als Eigennutz verstanden werden, sondern die »Bereicherung« und die »Pfründewirtschaft« dient vor allem – zumal unter Bedingungen eines gewaltsamen Konflikts – der Absicherung politischer Herrschaft. Auf diese Weise können sich politische und militärische Führer Kämpfer, Gefolgschaft und Loyalität erkaufen; entfällt der Zugriff auf bestimmte Ressourcen, ist ihre Macht gefährdet. Der *greed*-motivierte Erklärungsansatz gewann nicht zuletzt durch quantitative Untersuchungen der Weltbank an Prominenz (vgl. Collier/Hoeffler 2000) und führte in Abgrenzung zu den *grievance*-Ansätzen zu einer umfangreichen Literatur über »economic agendas« in Bürgerkriegen (vgl. Berdal/Malone 2000, 2. Erklärungsversuche: Warum wollen manche den Frieden nicht? Francois/Rufin 1999, Cilliers/Mason 1999).

(c) *Creed*: Die Störenfriede sehen in einem Friedensprozeß bzw. einem konkreten Abkommen ihre kollektive wie auch individuelle Identität gefährdet oder nicht ausreichend gewürdigt. Sie fürchten Diskriminierung und Marginalisierung aufgrund ihrer Mitgliedschaft in einer Gruppe, im Extremfall sogar um ihre Existenz als Grup-

pe. Stattdessen fordern sie oftmals Kompensationen für erlittenes aktuelles oder historisches Unrecht, Maßnahmen zur positiven Diskriminierung (*affirmative action*) und besondere Rechte, um ihre kulturellen, sprachlichen oder religiösen Eigenheiten und Bekenntnisse (*creed*) zu pflegen und zu erhalten. In manchen Fällen ist die Identität einer Gruppe eng mit der Kontrolle eines spezifischen Territoriums oder dem Zugang zu besonderen Stätten (z.B. heilige Orte) verbunden, auf die aus Sicht der Betroffenen ein Friedensabkommen Rücksicht nehmen sollte. Unter Umständen kann sich jedoch im Rahmen *creed*-motivierter Positionen auch ein Suprematieanspruch gegenüber anderen Gruppen ausdrücken oder in der Präferenz einer politischen Ordnung, die sie anderen Gruppen aufzwingen wollen (z.B. Gottesstaat); beides ließe sich in einem Friedensprozeß nur schwerlich befriedigend lösen, da solche Positionen kaum kompromißfähig sind. Von diesem Sonderfall abgesehen, schließt dieser Erklärungsansatz an Debatten um die Anerkennung kultureller oder ethnischer Identitäten, die in zahlreichen Konflikten als Voraussetzung für politische Lösungen gesehen wird (vgl. Schneekener 1999, 2002a).

(d) *Autismus der Gewalt*: Die Störenfriede sind über Zeit einem »Autismus der Gewalt« erlegen, d.h., was zunächst als Mittel zur Erreichung von politischen Zielen gedacht war, entwickelte sich im Zuge des gewaltsamen Konflikts zum Selbstzweck. Der »Kampf« bzw. das Handwerk des Krieges wurde dabei zur Lebensform und zum Beruf. Ein solcher Autismus wird zumeist durch starke quasi-religiöse, ideologische Vorstellungen, charismatische Führungsfiguren, klare Feindbilder, Einteilungen in »Gut« und »Böse«, Verschwörungs- und Verfolgungstheorien sowie das Gefühl der eigenen Überwertigkeit gegenüber anderen aufrechterhalten. Dieses Verhalten geht meistens mit einem erheblichen Realitätsverlust einher, bei dem die tatsächlichen Kosten des Konflikts, gerade auch für die eigenen Leute, die man angeblich vertritt, nicht mehr reflektiert werden. Im Gegenteil: Terror und Grausamkeiten gelten im Extremfall als »Säuberung« oder – im Falle von Sekten oder apokalyptischen Gruppen – gar als »Erlösung«. Je kleiner eine Gruppierung ist und je konspirativer sie arbeitet, desto anfälliger ist sie für eine solche Entwicklung. Diese Akteure sind für politische Lösungen

im Prinzip nicht mehr erreichbar, sie sind strukturell »friedensunfähig«. Diese Überlegung geht zurück auf sozial-psychologische Ansätze der Gewaltforschung (siehe z.B. Volkan 1994, 1999); prominent wurde die Autismus-These, zunächst entwickelt im Kontext des Ost-West-Konflikts, mit Blick auf ethno-nationalistische Konflikte auch von Senghaas vertreten (Senghaas 1994: 78-99).

3. Who is Who der Störenfriede

Wer sind die typischen Störenfriede? In der Regel sind Friedensprozesse durch eine Vielzahl an tatsächlichen oder potentiellen *spoiler* gekennzeichnet, die unterschiedlich lautstark und mit unterschiedlichen Methoden Einfluß auf Verhandlungen und anschließende Implementierung von Vereinbarungen nehmen. Manche sind in ihrer Politik der Obstruktion »erfolgreicher« als andere; manche sind straff organisiert, bei anderen handelt es sich eher um relative heterogene Bewegungen; manche umfassen einen signifikanten Teil der Bevölkerung, bei anderen handelt es sich um Splittergruppen. Um einen klareren Blick für die Bandbreite an Akteuren zu bekommen, sind einige typologische Unterscheidungen hilfreich: Zum einen soll zwischen internen und externen Störenfrieden unterschieden werden, zum anderen zwischen jenen, die mit Gewalt versuchen, einen Friedensprozeß zu torpedieren, und jenen, die auf gewaltsame Mittel verzichten und sich beispielsweise auf Demonstrationen, Proteste, zivilen Ungehorsam oder hartnäckige Lobbyarbeit beschränken. Kombiniert man die beiden Unterscheidungen, ergeben sich vier Akteursgruppen:

(a) Intern/mit Gewaltanwendung:

In diese Kategorie gehören staatliche, halbstaatliche und private Gewaltakteure, die in der Regel weite Teile der Zivilbevölkerung einschüchtern und moderate Entscheidungsträger unter Druck setzen oder gar ausschalten. Diese Gruppe von Akteure sitzt daher eher »unter dem Tisch«. Unter *staatliche* Gewaltakteure fallen alle bewaffneten Einheiten, von der regulären Armee über Sondertruppen des Innenministeriums bis hin zu Polizeikräften, die de

jure unter der Kontrolle der Regierung stehen. Sie sind gleichwohl in der Lage, die Regierung in einer Weise unter Druck zu setzen, dass ein Friedensprozeß nicht zustande kommt oder scheitert. Im Extremfall kommt es dabei sogar zum Militärputsch und der Installierung einer Militärregierung. Zu den *halbstaatlichen* Gewaltakteuren gehören Gruppen, die mit Unterstützung oder mit Duldung staatlicher Stellen agieren, teilweise wurden sie eigens von der Regierung gegründet (z.B. Ausrüstung von »Bürgerwehren«) oder haben sich aus staatlichen Strukturen heraus entwickelt (z.B. ehemalige Armeeangehörige). Diese Milizen oder para-militärische Gruppen werden oftmals von staatlicher Seite genutzt, um offen oder verdeckt gegen bestimmte private Gewaltakteure (z.B. Rebellen) vorzugehen, um Teile der Zivilbevölkerung zu terrorisieren oder um gezielt Oppositionelle zu liquidieren. Ein jüngeres Beispiel war die Bewaffnung von militanten Kräften durch das mazedonische Innenministerium (2001), um sich gegen albanische Extremisten zu »verteidigen«. In manchen Konflikten (z.B. Kolumbien) verlieren jedoch staatliche Stellen die Kontrolle über solche Gruppen, die dann mehr und mehr auf eigene Rechnung handeln und zu einem eigenständigen Faktor in der Politik werden.

Der Übergang zur Gruppe der *privaten* Gewaltakteure erfolgt dann schleichend. Dazu zählen Rebellenbewegungen (Guerillakämpfer), Terrororganisationen, Kriegsherren (*warlords*) und Kriminelle, die jeweils unterschiedliche Charakteristika aufweisen (vgl. Mair 2002, Schneckener 2002b: 13-14). Bei *Rebellenbewegungen* handelt es sich um eine Form der Kriegführung mit dem Ziel, Territorien zu erobern und (nach Möglichkeit dauerhaft) zu kontrollieren. Rebellen verstehen sich als »künftige Armeen« einer noch zu »befreienden Nation«, sei es durch die Abtrennung eines Teilgebietes (Sezession), sei es durch das Ende einer Besatzung oder durch den Umsturz einer Regierung (Revolution). Als Mittel wird primär physische Gewalt eingesetzt, es gilt den Gegner zu besiegen, zur Kapitulation oder zu Verhandlungen zu zwingen. *Terrororganisationen* setzen hingegen auf psychische Gewalt, sie wollen Panik und Schrecken verbreiten, sie unterscheiden dabei de facto nicht zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten, so dass oftmals unbeteiligte Zivilisten zu Opfern von Terrorakten werden. Ihr Ziel ist es häufig, möglichst harte Gegenmaßnahmen von Seiten

staatlicher Sicherheitsorgane zu provozieren, um auf diese Weise Sympathisanten zu mobilisieren und zu radikalisieren und selbst aus der Rolle des Angreifers in die des Angegriffenen zu wechseln. Zwar mögen terroristische Gruppen territoriale Ziele (z.B. eigener Staat) verfolgen, sie sind aber weder willens noch in der Lage, Territorien zu erobern und militärisch zu verteidigen. Während es sich bei Rebellen und Terroristen primär um politisch motivierte Gewaltanwendung handelt, sind *Kriegsherren* und *Kriminelle* primär ökonomisch motiviert. Erstere kontrollieren bestimmte Territorien und Ressourcen (z.B. Edelmetalle, Drogenanbau) im Rahmen eines Bürgerkrieges, sie verfügen zumeist über eine private Armee oder Söldner und finanzieren sich nicht selten über von der Zivilbevölkerung erpreßte »Steuern«. Letztere sind hingegen nicht territorial gebunden, sondern agieren in mafïösen Netzwerken, deren Geschäfte, in der Regel unter Androhung von Gewalt, aus

Erpressungen (»Schutzgelder«), Drogen-, Menschen- und Waffenhandel, Schmuggel oder Prostitution bestehen. Ungeachtet der idealtypisch zugespitzten Profile (siehe Tab. 1) gibt es in der Realität zahlreiche Grauzonen und Mischformen, die Elemente verschiedener Typen aufweisen, wie etwa die *Tamil Tigers* in Sri Lanka, die *FARC* in Kolumbien oder maoistische Rebellen in Nepal, die einerseits signifikante Teile des Staatsgebietes kontrollieren und andererseits Terroranschläge auf Zivilisten im gesamten Land verüben. Zudem können Gruppen im Zuge eines Konflikts ihren Charakter wandeln: Aus einer Organisation, die zunächst allein mit terroristischen Aktionen auf sich aufmerksam gemacht hat, wird mit der Zeit eine Guerillabewegung, der es gelingt, weite Teile der Bevölkerung zu mobilisieren. Oder: Was zunächst als politisch ambitionierte Rebellenarmee begann, mutiert zu einer rein profitorientierten Gruppe von *warlords* und Kriminellen (vgl. Reno 1998, Clapham 1999).

Tab. 1: Private Gewaltakteure

	Territorial vs. nicht-territorial	physische vs. psychische Gewaltan- wendung	Kombattanten vs. Nicht-Kombattan- ten	Politisch vs. ökonomische Motivation
Guerilla- bzw. Rebellenbewegung	Territorial	Physisch	Kombattanten	Politisch
Terror-organisationen	Nicht-territorial	Psychisch	Nicht- Kombattanten	Politisch
Kriegsherren/ Warlords	Territorial	Physisch/ Psychisch	Nicht- Kombattanten	Ökonomisch
Organisierte Kriminalität	Nicht-territorial	Psychisch	Nicht- Kombattanten	Ökonomisch

(b) Intern/ohne Gewaltanwendung:

Hier handelt es sich um gesellschaftliche Gruppen, die in der Lage sind, das Zustandekommen eines Abkommens bzw. seine Umsetzung politisch zu behindern oder gar zu verhindern (*veto-Gruppen*). Dies kann auf unterschiedliche Weise geschehen: durch eine breite Mobilisierung einer Konfliktpartei gegen ein Abkommen; durch das »Draufsatteln«, sprich durch das Aufstellen immer neuer, weitergehender Forderungen; durch Blockade- und Verschleppungstaktiken, um die Umsetzung zu sabotieren und damit das Abkommen insgesamt zu Fall zu bringen. Bei dieser Kategorie handelt es sich

insofern zumeist um Akteure, die »hinter dem Tisch stehen« und ihre Anliegen durch einen konkreten Friedensschluß gefährdet sehen. Im folgenden werden ein paar typische Beispiele für solche Gruppen genannt, ohne jedoch eine vollständige Liste vorlegen zu wollen:

- *Separatisten bzw. ethnonationale Gruppen*, die Zielsetzungen verfolgen, die entweder mit einem Abkommen nicht vereinbar sind (z.B. Forderung nach einem eigenen Staat) oder aber aus ihrer Sicht nicht angemessen berücksichtigt wurden, wie etwa die Forderung nach Autonomie- bzw.

Mitregierungsrechten. Ein Beispiel sind die Obstruktionen durch maßgebliche Teile der bosnischen Kroaten und bosnischen Serben nach dem Abkommen von Dayton (1995), erstere forderten – zuletzt 2001 – eine dritte Teilrepublik, letztere den Anschluß an Serbien oder aber die staatliche Unabhängigkeit.

- *Radikale Parteien bzw. orthodoxe Kräfte*, die nicht Teil eines Abkommens sind, sondern explizit in Opposition dazu stehen, wie etwa die protestantische DUP im Falle des nordischen *Good Friday Agreement* (1998) oder die jüdisch-orthodoxen Parteien im Falle des Oslo-Friedensprozesses.
- *Hardliner bzw. inside spoiler*, darunter werden hier jene Kräfte verstanden, die innerhalb der Konfliktparteien, die einen Friedensprozeß anstreben oder ein Abkommen unterzeichnet haben, gegen solche Vereinbarungen mobil machen. Dafür gibt es zahllose Beispiele: Genannt seien nur die große Zahl an Abkommensgegnern innerhalb der nordischen UUP, die seit 1998 mehrfach auf Parteitag ein Ende des Friedensprozesses forderten, die Kräfte innerhalb der mazedonischen Regierung, die gegen eine Verständigung mit den albanischen Extremisten arbeiteten (2001) oder die Hardliner auf beiden Seiten des israelisch-palästinensischen Konflikts.
- *Flüchtlinge/Vertriebene/Siedler*: Bei dieser Gruppe handelt es sich um Personen, die entweder in ihre Heimat zurückkehren oder aber ihren Aufenthaltsort nicht verlassen wollen. Während Flüchtlinge und Vertriebene den Status quo ante herstellen wollen, kämpfen Siedler für den Erhalt des Status quo. Nicht selten hängen beide Phänomene miteinander zusammen, weshalb die Forderungen oftmals inkompatibel sind: Wo es Siedler gibt, gibt es zumeist auch Vertriebene. Solche Gruppen empfinden insbesondere dann, Friedensabkommen als Bedrohung oder Mißachtung ihrer Ansprüche, wenn es um Fragen von Territorium und Eigentum geht. Über welch erhebliches Störpotential solche Gruppen verfügen, zeigen Beispiele aus Bosnien (Problem der Rückkehrer in Minderheitsgebiete) oder der Nahost-Konflikt (jüdische Siedler vs. palästinensische Flüchtlinge).
- *Kriegsopfer*: Neben Vertriebenen gibt es noch andere Kriegsopfer, darunter vor allem traumatisierte Gruppen, die unter Umständen leicht politisch mobilisierbar und instrumentalisierbar

sind, wenn es gegen einen »ungerechten« Frieden geht (siehe z.B. Bosnien oder Kosovo).

(c) Extern/mit Gewaltanwendung:

Bei dieser Kategorie handelt es sich um Akteure, die offen oder verdeckt mit gewaltsamen Mitteln von außen in einen Konflikt intervenieren. Dies geschieht, um bestimmte interne Gruppe zu unterstützen und/oder um eine eigene Agenda zu verfolgen (z.B. irredentistische Absichten, Ausbeutung von Ressourcen und Profitinteressen, machtpolitischer Einfluß). Sie sind insofern Teil des Konflikts und damit Konfliktparteien, die letztlich in einen Friedensprozeß mit eingebunden werden müssen. Oftmals stehen sie »hinter dem Tisch« (z.B. Patronagestaaten) und vertreten bestimmte Partikularinteressen, unter Anwendung und Androhung von Gewalt; oftmals sitzen sie jedoch »unter dem Tisch« und behindern jede Annäherung der internen Konfliktparteien. Als Beispiele können gelten:

- *Großmächte bzw. Nachbarstaaten*, die sich aus strategischen und/oder ökonomischen Interessen in einen Konflikt einmischen. Gerade während des Ost-West-Konflikts waren zumeist geostrategische Überlegungen entscheidend, um sich in einem lokalen Konflikt zu engagieren und bestimmte Gruppen militärisch zu unterstützen. Bis heute gibt es etwa im Afrika südlich der Sahara (z.B. Liberia, Sierra Leone, Kongo, Sudan) kaum einen lokalen oder regionalen Konflikt, an dem nicht auch externe Staaten beteiligt sind.
- *Patronagestaaten*: Sie sind ein Sonderfall staatlicher Einmischung, da es sich hier um Staaten handelt, die zu Gunsten von *co-nationals* in einem anderen Staat intervenieren (mit eigenen Truppen oder mit Militärhilfe), wenngleich dies häufig nicht uneigennützig geschieht. Zumeist werden auf diese Weise separatistische Bewegungen oder bestimmte Minderheiten unterstützt. Beispiele dafür sind die Intervention der Türkei in Zypern (1974) oder die Beteiligung Pakistans am Kaschmir-Konflikt.
- *Söldner bzw. private Sicherheitsfirmen*: Ihr Geschäft ist der gewaltsame Konflikt, jeder stabile Frieden führt insofern zu Gewinneinbußen. Sie müssen zumeist das Land verlassen und auf lukrative Einnahmequellen verzichten. Dies gilt vor allem

für klassische Söldner, während moderne Sicherheitsfirmen unter Umständen auch Aufgaben zur Überwachung und Einhaltung von sicherheitsrelevanten Vereinbarungen übernehmen können. Beispiele für ausländische Söldnertruppen finden sich vor allem in Westafrika (Sierra Leone, Liberia), aber auch bei den Konflikten auf dem Balkan (z.B. islamische Kämpfer in Bosnien und im Kosovo).

- *Transnationale Gewalt- und Kriminalitätsnetzwerke:* Nicht lokale Gewaltakteure sind hier das zentrale Problem, sondern international operierende Netzwerke von Gewaltunternehmern oder Kriminellen, die sich parasitär einen Bürgerkrieg zu nutze gemacht haben, um ihre Geschäfte abzuwickeln, um eine Machtbasis aufzubauen oder schlicht um Unterschlupf zu finden (z.B. Afghanistan, Somalia). Duffield (2001) spricht in diesem Kontext von *non-territorial network wars*, die durch solche Akteure angezettelt und verstärkt werden. Die transnationalen Netzwerke verbinden sich dabei oftmals mit Kräften vor Ort, sie fördern und unterwandern dieselben, teilweise verändern sie auch die Agenda und den Charakter der lokalen Gruppen. Gerade die Verzahnung der transnationalen und der örtlichen Ebene macht eine Friedensregelung besonders schwierig, wie sich nicht zuletzt beim Zusammenspiel des transnationalen Terrorismus mit lokalen Terror- oder Guerillagruppen zeigt (vgl. Schneckener 2002b).

(d) Extern/ohne Gewaltanwendung:

In diese Rubrik gehören externe Akteure, die einen erheblichen politischen Einfluß auf den Friedensprozeß haben, ohne jedoch selbst Gewalt anzuwenden. Sie unterstützen lokale Konfliktparteien politisch und materiell und/oder verfolgen eigene Interessen (z.B. regionale Stabilität, Schaffung von funktionierenden Märkten, hegemoniale Rolle). Sie müssen in den Friedensprozeß einbezogen werden, wenn es zu einer nachhaltigen Lösung kommen soll. In diesem Sinne sitzen sie entweder direkt mit am Verhandlungstisch oder aber stehen »hinter dem Tisch«. Beispiele sind hier:

- *Großmächte bzw. Nachbarstaaten*, die direkt oder indirekt von einem Konflikt betroffen sind (z.B. Flüchtlinge, Folgen von Wirtschaftssanktionen)

oder mit dem betroffenen Staat Streitfragen (z.B. Grenzfragen, Zugang zu Ressourcen) austragen. Für sie ist entscheidend, dass ihre Interessen in einem regionalen Friedensprozeß, zumeist durch bi- oder multilaterale Abkommen, berücksichtigt werden, ansonsten verfügen sie über ein enormes Störpotential, das unter Umständen zu neuen gewalttätigen Konflikten führen kann.

- *Patronagestaaten*, die sich als Anwälte oder Lobby für *co-nationals*, zumeist eine nationale Minderheit, in einem anderen Staat verstehen und auf diese Weise, den Prozeß negativ oder positiv beeinflussen können. Exemplarisch ist die Rolle Irlands beim nordirischen Friedensprozeß oder die Rolle Ungarns gegenüber den ungarischen Minoritäten in der Slowakei und in Rumänien.
- *Diaspora-Gemeinschaften bzw. Exilgruppen*, die aus der Ferne einzelne Konfliktparteien, zumeist materiell, unterstützen. Oftmals haben sie radikalere Ansichten über den Konfliktverlauf als die Betroffenen selbst, teilweise schüren sie sogar von außen durch politische Agitation und finanzielle Unterstützung den Konflikt bzw. sorgen dafür, dass Friedensprozesse nicht zustande kommen. In solchen Fällen gilt es auch, die Diaspora bzw. die Exilanten in einen Friedensprozeß einzubeziehen bzw. die Emanzipation der lokalen Konfliktparteien von solchen Netzwerken zu fördern. Prominente Beispiele sind die Rolle der tamilischen, der irischen, der palästinensischen oder der jüdischen Diaspora in den jeweiligen Konflikten.
- *Transnationale Unternehmen:* In einigen Fällen können auch international agierende Konzerne zum Kreis der Störenfriede gehören, wenn ein Friedensprozeß ihre wirtschaftlichen Interessen gefährdet. Möglicherweise müssen sie bei einem Wandel des Regimes befürchten, ihre privilegierte Stellung und ihre exklusiven Zugang zu den Machthabern zu verlieren. In der Regel nehmen sie eher indirekt Einfluß, in dem sie eine der Konfliktparteien darin bestärken, an bestimmten Punkten keine Kompromisse mit der Gegenseite einzugehen. Oftmals geht es dabei um Eigentumsfragen im allgemeinen (z.B. Bodenreform) und um Rechte zur Ausbeutung von Bodenschätzen (z.B. Öl, Gas, Edelmetalle) im besonderen.

4. Wer will warum keinen Frieden?

Aus der Charakterisierung der möglichen *spoiler* wurde bereits implizit deutlich, welche der vier Erklärungen für die Verweigerungs- oder Blockadehaltung im jeweiligen Fall naheliegen. Zumeist müssen allerdings mehrere Erklärungsansätze kombiniert werden, um die Motivlage einzelner Störenfriede angemessen analysieren zu können. Die Zuordnung von primären und sekundären Erklärungsfaktoren zu den Störenfriede kann an dieser Stelle nur idealtypisch zugespitzt und nach einem groben Raster erfolgen (siehe Tab.2). In jedem Einzelfall ist ein erhebliches Maß an Differenzierung notwendig, zumal es in der Realität stets Abgrenzungsprobleme zwischen einzelnen Akteurstypen geben dürfte.

Trotz dieser schematischen Zuordnung lassen sich – mit aller Vorsicht – ein paar verallgemeinerbare Aussagen treffen. Bei der *Akteursgruppe »intern/mit Gewaltanwendung«* ergibt sich ein gemischtes Bild: Zumeist sind *grievance*- und *greed*-Faktoren in unterschiedlicher Intensität anzutreffen (Militär, Milizen, Rebellen und Terroristen), lediglich bei Kriegsherren und Kriminellen kann man davon ausgehen, dass sie bei der Ablehnung von Friedensprozessen primär ökonomischen Rationalitäten folgen. Autistische Züge tragen vor allem jene Gruppen, die zu extremer Gewaltanwendung neigen, hier vor allem Terroristen, mit Abstrichen aber auch Milizen, Rebellen und warlords. Identitätspolitik spielt ebenfalls bei radikaleren Gewaltakteuren eine besondere Rolle, hier sind erneut Terroristen (vor allem religiös motivierte Gruppen) an erster Stelle zu nennen, während dies bei Rebellen und Milizen eher ein sekundärer Faktor sein dürfte, der die primären politischen Zielsetzungen verstärkt. Bei der *Akteursgruppe »intern/ohne Gewaltanwendung«* ist festzustellen, dass die Akteure primär aus politischen und identitären Gründen einen Friedensprozeß sabotieren oder blockieren, hingegen dürften ökonomische Gründe eher zu vernachlässigen sein. Bei der *Akteursgruppe »extern/mit Gewaltanwendung«* dominieren hingegen eindeutig ökonomische Faktoren, in einigen Fällen spielen auch politische Forderungen eine zentrale Rolle (vor allem bei

Großmächten/Nachbarstaaten und bei Patronagestaaten). Bei der *Akteursgruppe »extern/ohne Gewaltanwendung«* läßt sich kein klares Muster erkennen: Zwar gibt es ein gewisses Übergewicht von *grievance*-getriebenen Akteuren mit Ausnahme der transnationalen Unternehmen (primär *greed*-getrieben). Fragen der Identität sind gleichwohl vor allem für Diaspora-Gemeinschaften bzw. Exilanten von entscheidender Bedeutung, in Grenzen auch für Patronagestaaten.

Auf der Basis dieser Einschätzungen ist es möglich ein paar Hypothesen formulieren, die sich mit den Typen von Stedman (1997), der zwischen *limited*, *greedy* und *total spoiler* unterscheidet, verbinden lassen.

- ad 1) Je stärker Akteure primär *grievance*-bezogen agieren und sich auf politische Forderungen konzentrieren, desto eher sind sie für Verhandlungsprozesse und Kompromisse zu gewinnen (*limited spoiler*). Dies trifft in der Tendenz vor allem auf Militärs, Hardliner, Großmächte/Nachbarstaaten und Patronagestaaten zu, mit Abstrichen auch auf Rebellen und separatistische Parteien.
- ad 2) Je stärker Akteure den Friedensprozeß primär aus ökonomischen und machtpolitischen Gründen betrachten, desto höher müssen für sie die Kosten sein, um einen Konflikt auch wirklich beenden zu wollen (*greedy spoiler*). Darunter fallen insbesondere warlords, Kriminelle, transnationale Gewaltnetzwerke, Söldner/Sicherheitsfirmen und transnationale Unternehmen; teilweise auch gewaltsam agierende Großmächte und Nachbarstaaten.
- ad 3) Je stärker Akteure primär identitätsbezogen handeln oder gar durch autistische Züge gekennzeichnet sind, desto eher handelt es sich *total spoiler*, die auf eine Alles-oder-Nichts-Strategie setzen und daher weder für politische Kompromisse noch für Kostenargumente zugänglich sind. Dieser Befund gilt besonders für Terroristen (*greed* plus Autismus), aber unter Umständen auch für radikale Parteien, Kriegsoffer, Flüchtlinge/Siedler oder Diaspora-Gemeinschaften (primär *greed*-motiviert).

Tab. 2: Wer will warum keinen Frieden?

		Need/ Grievance	Greed	Creed	Autismus
Intern/Gewalt					
<i>Staatliche Akteure</i>	Militär, Sonderpolizei	++	+		
<i>Halbstaatliche Akteure</i>	Milizen, Paramilitärs	+	++	+	+
<i>Private Akteure</i>	Rebellen	++	+	+	+
	Terroristen	+	+	++	++
	Kriegsherren		++		+
	Kriminelle		++		
Intern/ohne Gewalt					
	Separatisten	++	+	++	
	Radikale Parteien	+		++	
	Hardliner	++	+	+	
	Kriegsopfer	+		++	
	Flüchtlinge/Siedler	++		++	
Extern/Gewalt					
	Großmächte/ Nachbarstaaten	++	++		
	Patronagestaaten	++	+	+	
	Transnationale Gewaltnetzwerke		++		
	Söldner/ Sicherheitsfirmen		++		
Extern/ohne Gewalt					
	Großmächte/ Nachbarstaaten	++	++		
	Patronagestaaten	++	+	+	
	Diaspora/Exil	+		++	
	Transnationale Unternehmen		++		

Anmerkung: ++ = primärer Erklärungsfaktor, + = sekundärer Erklärungsfaktor

5. Strategien des Spoiler-Management

Nimmt man das gesamte Spektrum an potentiellen Störenfrieden in den Blick, stellt sich abschließend die Frage: Wie läßt sich ein erfolgreiches *spoiler management* betreiben? Wie kann man mit Störenfrieden umgehen? Im folgenden sollen sechs Strategien kurz vorgestellt werden, die je nach *spoiler*-Typ in unterschiedlichen Maße erfolgversprechend sind (vgl. auch Stedman 1997, Sisk 2003).

(a) *Überzeugung (arguing)*: Am Verhandlungstisch

werden die Pro- und Contra-Argumente von Lösungen ausgetauscht, letztlich gibt eine Seite ihre Maximalpositionen auf, verzichtet auf Forderungen oder stellt diese zumindest für gewisse Zeit zurück (»Einsicht in die Notwendigkeit«). Diese Variante ist, wenn überhaupt, dann allein bei *limited spoiler* realistisch, hier vor allem bei internen Akteuren, die mit friedlichen Mitteln für ihre Anliegen streiten.

(b) *Verhandlungen (bargaining)*: Im Rahmen eines klassischen Verhandlungsprozesses werden Kompromisse erzielt, die für alle Seiten erträglich sind. Jede Seite muß Abstriche bei den eigenen Forde-

rungen machen, erhält aber in anderen Punkten Zugeständnisse (tit-for-tat), so dass sich insgesamt ein Positivsummenspiel ergibt, bei dem jede Seite den Tisch als »Gewinner« verlassen kann (win-win-situation). Solche Prozesse appellieren nicht zuletzt an das Kosten-Nutzen-Kalkül der Beteiligten. Diese Strategie lässt sich sowohl auf limited als auch auf greedy spoiler anwenden.

- (c) *Zwang*: Die Konfliktparteien werden von außen zu einem Friedensabkommen und der Implementation desselben »gezwungen« (*coercive diplomacy*). Typische Instrumente dafür sind militärische Interventionen zur Kriegsbeendigung, Stationierung von internationalen Truppen (Militär und Polizei) oder internationale Sanktionen (z.B. Waffenembargo, No-fly-Zonen, Wirtschaftssanktionen, Einfrieren der Auslandskonten). Diese Maßnahmen sind vor allem greedy und total spoiler notwendig, unter Umständen aber auch bei besonders militanten limited spoiler.
- (d) *Sozialisierung*: Im Rahmen von institutionellen Arrangements und durch politische Praxis werden die Konfliktparteien schrittweise an die Einhaltung von vereinbarten Spielregeln und Normen gewöhnt. Die Akteure vollziehen dabei kollektive Lernprozesse, sie ändern ihre Strategien, gegebenenfalls sogar ihre Präferenzen und ihr Selbstverständnis. Diese eher mittel- bis langfristig angelegte Strategie erreicht in erster Linie limited spoiler, aber unter Umständen auch (ehemalige) greedy spoiler.
- (e) *Bestechung*: Durch materielle Anreize werden Konfliktparteien zu einem kooperativen Verhalten oder aber zum Schweigen gebracht. Diese politisch und normativ durchaus fragwürdige Strategie ist in manchen Fällen notwendig, um überhaupt in einen Friedensprozeß einsteigen zu können. Mit solchen Methoden sollen vor allem jene gebändigt werden, die ständig »unter dem Tisch« zündeln, dies gilt vor allem für greedy spoiler, in Ausnahmefällen mögen auch total spoiler (eher Einzelpersonen) für diese Strategie empfänglich sein.
- (f) *Eindämmung und Marginalisierung*: Diese Strategie zielt darauf ab, den politischen Einfluß von Störenfrieden systematisch einzudämmen, diese Akteure intern zu spalten und letztlich in der Gesellschaft zu marginalisieren. Dies kann gelingen, wenn das »coalition potential« unter den Konfliktakteuren größer ist als das »blackmail potential« radikaler Minderheiten. Je unabhängiger Entscheidungsträger von solchen Gruppierungen agieren können, desto eher lässt sich die Strategie anwenden, die etwa darin bestehen kann, dass man Gewalttaten,

die den Friedensprozeß torpedieren sollen, politisch »ignoriert« und sich nicht vom eingeschlagenen Kurs abbringen lässt. Belege für eine solche Haltung fanden sich zum Beispiel in Nordirland nach dem 1998er Abkommen. Denkbar ist dieses Vorgehen vor allem bei *limited spoiler* (einflusslose politische Gruppierungen) und bei *total spoiler* (extremistische Splittergruppen), schwieriger dürfte dies bei *greedy spoiler* sein, die sich dann möglicherweise in Richtung Kriminalität entwickeln, um jene Gewinne realisieren zu können, die für sie zu Kriegszeiten selbstverständlich waren.

Unabhängig von der verfolgten Strategie lassen sich aus der Erfahrung der Konfliktbearbeitung drei Problembereiche identifizieren, deren Lösung nicht zuletzt über Erfolg oder Mißerfolg von *spoiler management* entscheidet.

- (1) Je mehr die politischen Entscheidungsträger bzw. die Eliten der jeweiligen Konfliktparteien sich selbst auf die Störenfriede gestützt und damit letztlich gewalttätige und radikale Positionen geschürt haben, oftmals zum eigenen Machterhalt oder um die eigene Verhandlungsposition zu verbessern, desto schwieriger wird der Umgang mit den »gerufenen Geistern«. Für die politische Führung besteht dann eine Gradwanderung zwischen Kompromiß mit der anderen Seite und dem Verlust der Machtbasis im eigenen Lager, in vielen Friedensprozessen oszillieren die Entscheidungsträger daher zwischen Kooperation und Konfrontation.
- (2) Die Strategien werden zumeist dadurch erschwert, dass es sich bei den Störenfrieden nicht selten um netzwerkartige, wenig hierarchisch organisierte Akteure handelt (z.B. Terroristen, Kriminelle, Diaspora), bei denen es oftmals keine Verhandlungspartner gibt, die auch in der Lage wären, Ergebnisse innerhalb ihrer amorphen Gruppe durchzusetzen, zumindest besteht stets die Gefahr von fortexistierenden radikalisierten Splittergruppen, die möglicherweise über ein sehr hohes Gewaltpotential verfügen.
- (3) Manche Interventionsmaßnahmen von außen können mit Blick auf die meisten Strategien eine kontraproduktive Wirkung haben. Ein klassisches Beispiel dafür ist die humanitäre Hilfe, sofern sie über Jahre in eine Konfliktregion fließt. Sie stabilisiert im schlimmsten Fall Kriegsökonomien, zerstört aber oftmals lokale Strukturen. In jedem Fall enthebt sie die lokalen Machthaber ihrer Verantwortung für die Bevölkerung. Warlords, Rebellen oder Hardliner können sich immer darauf verlas-

sen, dass diese von außen versorgt wird. Dieser Kreislauf, in der Literatur auch »offene Bürgerkriegsökonomie« genannt, erhöht bei diesen Störenfrieden kaum das Interesse an Friedenslösungen.

Ähnliche Effekte treten bei der Umsetzung von Abkommen auf, wenn diese primär durch eine internationale Verwaltung exekutiert wird, auch dann müssen sich die Beteiligten nicht einigen, da letztlich ein Dritter für sie entscheidet. Auf diese Weise können sie es sich leisten, radikale Positionen zu vertreten und den Friedensprozeß zu blockieren (z.B. Bosnien).

Fazit: Notwendig ist in der Regel eine Kombination von Strategien, die entweder zeitgleich oder zeitversetzt verfolgt werden müssen, da man es in der Regel mit mehr als nur einem Störenfried zu tun hat. Die zentrale Frage ist dabei, wie es gelingt, jene, die »hinter dem Tisch« stehen, und jene, »die unter dem Tisch sitzen«, frühzeitig direkt oder indirekt (durch inoffizielle Kanäle) in einen Friedensprozeß einzubinden, ohne jedoch denselben zu gefährden. Dies läßt sich entweder durch massiven Druck von außen organisieren (z.B. Bosnien, Kosovo, Mazedonien, Kambodscha), wo letztlich unwillige Konfliktparteien zum Frieden »gezwungen« wurden oder aber durch eine allmähliche, schrittweise Inklusion in den Friedensprozesses (z.B. Nordirland, Südtirol), dazu bedarf es allerdings Zeit, möglicherweise auch externer Vermittlung. Was jedoch nach aller Erfahrung nicht funktioniert, ist, das *spoiler*-Problem nicht systematisch zu berücksichtigen und gleichzeitig eine Lösung von außen zu erzwingen, ohne sie ihre Umsetzung, gegebenenfalls durch die Stationierung internationaler Truppen oder die Abgabe von Sicherheitsgarantien, durchzusetzen und zu überwachen – ein historisches Lehrbeispiel in dieser Hinsicht war die gescheiterte Lösung Zypern von 1960.

6. Literatur

- Berdal, Mats/Malone, David M. (eds.), 2000: Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars, Boulder: Lynne Rienner.
- Cilliers, Jakkie/Mason, Peggy (eds.), 1999: Peace, Profit or Plunder? The Privatisation of Security in Worn-Torn African Societies, Institute for Security Studies (South Africa).
- Clapham, Christopher (ed.), 1998: African Guerillas, Oxford: James Currey.
- Collier, Paul/Hoeffler, Anke, 2000: Greed and Grievance in Civil War, Policy Research Working Paper 2355 (May 2000), Washington, D.C.: The World Bank.
- Duffield, Mark, 2001: Global Governance and the New Wars, London: Zed Books.
- Gurr, Ted Robert, 1993: Minorities at Risk, Washington: U.S. Institute for Peace Press.
- Gurr, Ted Robert/Harff, Barbara, 1994: Ethnic Conflict in World Politics, Boulder: Westview.
- Jean, Francois/Rufin, Jean-Christophe (Hg.), 1999: Ökonomie der Bürgerkriege, Hamburg: Hamburger Edition.
- Mair, Stefan, 2002: Die Globalisierung privater Gewalt, unveröffentlichte Studie (S 10), April 2002, Berlin: SWP.
- Reno, William, 1998: Warlord Politics and African States, Boulder: Lynne Rienner.
- Schneckener, Ulrich, 1999: Regulierung ethnischer Konflikte in Südosteuropa. Die Politik der Anerkennung, Internationale Politik, 54, 9, 7-20.
- Schneckener, Ulrich, 2002a: Auswege aus dem Bürgerkrieg. Modelle zur Regulierung ethno-nationalistischer Konflikte in Europa, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Schneckener, Ulrich, 2002b: Netzwerke des Terrors. Charakter und Strukturen des transnationalen Terrorismus, unveröffentlichte Studie (S 44), Dezember 2002, Berlin: SWP.
- Senghaas, Dieter, 1994: Wohin driftet die Welt?, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Sisk, Timothy, 2003: Peacemaking in Civil Wars: Obstacles, Options, and Opportunities, in: Schneckener, Ulrich/Wolff, Stefan (eds.): Managing and Settling Ethnic Conflicts, London: Hurst (i.E.).
- Stedman, Stephen John, 1997: Spoiler Problems in Peace Processes, in: International Security, 22, 2, 5-53.
- Volkan, Vamik D., 1994: The Need to Have Enemies and Allies. From Clinical Practice to International Relationships, London.
- Volkan, Vamik D., 1999: Blutsgrenzen. Die historischen Wurzeln und die psychologischen Mechanismen ethnischer Konflikte und ihre Bedeutung bei Friedensverhandlungen, München: Scherz Verlag.
- Zartman, William I., 2000: Mediating Conflicts of Need, Greed, and Creed, in: Orbis, Spring 2000, 255-266.