

staaten sind also keine Sache einer technischen Beschlussfassung nach rationalen Kriterien. Ebenfalls ist Föderalismus kein garantierter Weg in Devolution, bürgernahe Verwaltung und gute Regierungsführung. Überhaupt ist die im Friedensvertrag erfolgte Festschreibung dieses Prinzips ein problematisches Präjudiz für einen partizipativ angelegten Verfassungsprozess. Wie immer sich der südsudaneseische Staat letztendlich konstituieren mag, ein grundsätzliches institutionalisiertes Vertrauen in seine Institutionen ist nicht gegeben. Der Verfassungsprozess befindet sich in der schwierigen Lage, dieses Vertrauen wiederzubeleben. Dazu muss es ihm gelingen, sich in effektiver Weise gegen die strukturell verankerten Handlungsweisen der politischen Eliten zu positionieren.

Tajility

Die Vorgaben von R-ARCSS verführen dazu, die südsudaneseische Transition als einen zielgerichteten Prozess zu begreifen, der durch die Implementierung der im Friedensvertrag vorgeschriebenen Maßnahmen sequenziell voranschreitet. Eine solche Sichtweise beruht auf einem dreifachen Missverständnis: der Annahme einer Zielrichtung, der Annahme von bestehenden Voraussetzungen für Governance und Implementierung, und schließlich jener eines geteilten Interesses an der Umsetzung. Alle drei Elemente sind im südsudaneseischen Transitionsprozess nicht gegeben – was ihn im Übrigen keineswegs von den meisten anderen weltweit laufenden Friedensprozessen unterscheidet. Der habituelle Charakter dieser Fehlannahmen hat maßgeblich zu jener institutionellen Enttäuschung beigetragen, die das Feld des Peacebuilding seit einigen Jahren charakterisiert (Chandler, 2017; Bargués-Pedreny, 2018).

Eine vordefinierte Zielrichtung der Transition als möglich anzunehmen, wäre nicht nur eine Missinterpretation der historischen Entwicklung und der strukturellen Gegebenheiten der südsudaneseischen Konfliktlandschaften. Die Vorstellung von Steuerbarkeit widerspricht grundlegenden Einsichten in die langfristige Entwicklung politischer und ökonomischer Institutionen (Fukuyama, 2012; Acemoglu und Robinson, 2012). Die in ihrer Logik funktionalen Komponenten des derzeitigen politisch-ökonomischen und sozialen Systems des Südsudan, mithin der Staat für sich, stehen mit ihrem gesamten Anreizsystem einer dualen Transition in Richtung Frieden und Demokratisierung entgegen.

Sicher könnten sich die nach außen hin sichtbarsten Protagonist:innen des Systems wie Salva Kiir und Riek Machar im Fall der realen Verankerung demokratischer Prinzipien in einer (wieder)gewonnen internationalen Reputation sonnen. Eine solche Perspektive ist jedoch nicht nur materiell nicht zwangsläufig profitabel. Sie geht mit elementaren Risiken einher, bei denen letzten Endes das politische, wenn nicht sogar das physische Überleben zur Disposition steht. Die in diesem Kapitel geschilderten konkreten Herausforderungen sind nur Ausschnitte aus einem hochkomplexen und selbst für den innersten Machtzirkel nur bedingt kontrollierbaren System, das sich angesichts des Grades seiner Institutionalisierung und seiner beachtlichen Resilienz nicht einfach per Plan umgestalten lässt. Die Konfliktlandschaft der Transition ist in gewisser Weise die Konfliktlandschaft des Staates selbst.

Diese Gegebenheiten sind allen Protagonist:innen wohl bewusst. Ihre Vorgangsweisen reflektieren diese Einsicht und bringen sie in bestmögliche Abstimmung mit den Erwartungshaltungen internationaler Akteure. Die Fertigkeiten, die in dieser Kompromissfindung zur Anwendung kommen, sind trotz der beständig auftretenden Friktionen beachtlich. Sie entsprechen einem fast prototypischen Fall von »kompromittiertem Peacebuilding«, wie Barnett und Zürcher (2009) den diskursiven und taktischen Ausgleich der divergierenden Interessenlagen zwischen nationalen Machthabern und internationalen Peacebuilding-Akteuren benannt haben.

Die nationalen Akteure bevorzugen, wie von de Waal und anderen (2019) gezeigt, eine Vorgangsweise der strategischen Verzögerung, für die sich der Begriff der »Tajility« eingebürgert hat. Tajility leitet sich vom arabischen »taji« ab, das verschiedene Bedeutungen in sich vereint. Sie reichen von Verzögerung über Verschiebung, gezielte Verschleppung, Aufschub, Zurückstellung, Vertagung, Prorogation bis hin zu Überführung. Christine Bell schlägt vor, all diese Elemente als Teil eines spezifischen Umgangs mit Verträgen zu verstehen, »because these multiple translations beautifully capture the variety of political delay which characterise ungovernance and must find legal instantiation« (Bell, 2020: 322). Die Kunst der Meisterung des Transitionsprozesses besteht für die Akteure also keineswegs in seiner Implementierung und effektiven Governance. Der Umgang der Tajility beruht vielmehr auf dem genauen Gegenteil, auf Verzögerung und »ungovernance«.

Welche Konsequenzen hat eine derartige Vorgangsweise? Wir haben zuvor die Dimensionen und Implikationen des südsudanesischen politischen Marktplatzes diskutiert. In einem politischen Marktplatz ist die Fähigkeit der strategischen Verzögerung, des »Auswartens«, unabdingbar, um den Zusam-

menbruch des Marktplatzes durch seine Überdehnung oder durch politische Schocks zu verhindern. De Waal et al. (2019: 2) zeigen schlüssig, dass dies zunächst einmal die stärkeren Parteien favorisiert. Das ist der wesentliche Grund dafür, warum die internationale Erwartungshaltung gegenüber der SPLM-IG, die Schlüsselbereiche des R-ARCSS-Transitionsprozesses voranzutreiben, ihren politischen Eigeninteressen unvermeidlich entgegenläuft.

Zugleich bietet Tajility, bei aller Frustration, mit der sie externe Partner zurücklässt, einiges an Möglichkeiten. Einerseits garantiert die permanente Vorläufigkeit der institutionellen Arrangements, ihr kontinuierlicher Interims-Charakter, eine relative Stabilität, die sich, zumindest in der Periode von 2018 bis 2020, in der Einhaltung des ausverhandelten permanenten Waffenstillstandes manifestiert. Kontroverse Entscheidungen, die klare Verlierer zurücklassen würden, hätten demgegenüber einen disruptiven Charakter, mit allen damit einhergehenden Vor- und Nachteilen. Zugleich hält Tajility auch für schwächere Akteure strategische Optionen bereit:

»for the SPLA-IO, tajility is a strategy of hanging on in the not unreasonable expectation that circumstances will change for the better. For small parties and civil society, the externalized peace process itself may provide opportunities for influence that may be diminished in the domestic political dispensation that follows a formal agreement.« (de Waal et al., 2019: 2)

Strategisch verzögerte Transitionen stellen ein doppeltes Paradoxon dar. Sie benötigen das formal zu implementierende Framework, gegenüber dem verzögert werden kann. Ohne ein solches wäre die Turbulenz des Systems nur unzureichend zu kontrollieren. Strategisch verzögerte Transformationen bleiben dennoch Transformationen. Eine gewollte Verzögerung kann schlussendlich keine Statik generieren. Wenn die in diesem Abschnitt diskutierten Ausschnitte ein gemeinsames Argument transportieren, ist es jenes der Unsteuerbarkeit des Transitionsprozesses bei seiner gleichzeitigen Unabwendbarkeit. Und dies ist, bei aller Skepsis angesichts der kontinuierlichen Nichteinhaltungen der vertraglichen Vereinbarungen des R-ARCSS, letztendlich eine gute Nachricht. Die faktische Wirksamkeit dieses positiven Gehalts hängt allerdings von funktionalen Waffenstillständen ab – und ist dementsprechend prekär.