

Rebellion und Herrschaft

Politische Ordnung unter Bedingungen des bewaffneten Konflikts

von Hanna Pfeifer

Bürgerkrieg und Chaos – diese beiden Begriffe scheinen eng beieinanderzuliegen. Doch auch Rebellengruppen und andere Bürgerkriegsparteien schaffen Ordnung(en) – und übernehmen dabei nicht selten Institutionen, Personal und Praktiken aus der Zeit vor der großen Veränderung.

Wenn wir an bewaffnete Aufstände oder gar Bürgerkriege denken, dann kommen uns Bilder von Gewalt und Desorientierung, Unordnung, ja Chaos in den Sinn. In der Tat werden innerstaatliche Konflikte in Standarddefinitionen der Politikwissenschaft so gefasst: Mindestens eine Rebellengruppe bekämpft die Regierung; will heißen: Ein oder mehrere nichtstaatliche Gewaltakteure wenden sich gegen die bestehende politische Ordnung, die in aller Regel und zumindest auf dem Papier eine staatliche Ordnung ist. *In aller Regel* und *auf dem Papier* deshalb, weil bei genauerem Hinsehen zuweilen deutlich wird, dass bereits vor Ausbruch des bewaffneten Konflikts keineswegs eine eindeutig staatliche Ordnung herrschte, dass der Staat auch nicht immer in derselben Gestalt und mit denselben Mitteln auftritt und dass er an unterschiedlichen Orten eher als relativ denn als absolut präsent zu beurteilen ist.

Die Bedeutung nichtstaatlicher Akteure in Westasien und Nordafrika

In der regional- und politikwissenschaftlichen Forschung zu Westasien (dem oft sogenannten »Nahen Osten«) und Nordafrika etwa wird schon lange die Rolle nichtstaatlicher Akteurinnen und Akteure bei der Herstellung und Aufrechterhaltung politischer Ordnungen betont. Zum einen springen sie oft dort ein, wo die staatliche Fürsorge auch in Friedenszeiten nicht ausreichend ist. Ein Beispiel dafür sind die karitativen Aktivitäten der ägyptischen Muslimbruderschaft. Zum anderen sind einige Gruppierungen so eng mit staatlichen Strukturen verwachsen, dass die Unterscheidung nichtstaatlich versus staatlich nicht mehr als zielführend erscheint (Pfeifer and Schwab, 2023). Die libanesische Hisbollah etwa gilt als Miliz oder, folgt man der Einordnung diverser westlicher Staaten, sogar als Terrorgruppe (Pfeifer, 2021). Aber auch Hisbollah ist karitativ tätig, betreibt Krankenhäuser und

Schulen. Weil sie zudem in Teilen des Süd- und Ostlibanons faktisch die territoriale Kontrolle innehat, wird sie manchmal auch als »Staat im Staat« bezeichnet. Das wiederum erscheint aber als unzutreffend, wenn man beachtet, dass Hisbollah auch *im* Staat eine tragende Rolle hat. Sie ist immer wieder Teil der libanesischen Regierung, sitzt im Parlament, stellt Minister.

Auch ohne ein laufendes Bürgerkriegs- oder Gewaltkonfliktgeschehen ist also nicht immer eindeutig zu bestimmen, was die herrschende Ordnung eigentlich ausmacht. Wenn aber ein bewaffneter Konflikt ausbricht und mit Gewaltmitteln um Autorität gekämpft wird, dann können sich Ordnungen vervielfältigen. Sie stehen als simultane Ordnungsangebote in unmittelbarer Konkurrenz zueinander und überlappen sich manchmal zeitlich oder räumlich. Derartige Situationen entstehen beispielsweise, wenn es einer Rebellengruppe oder einem anderen nichtstaatlichen Gewaltakteur gelingt, ein Territorium unter Kontrolle zu bringen und für gewisse Zeit zu halten. In aller Regel leben in diesen Gebieten Zivilistinnen und Zivilisten (und manchmal auch verbleibende Mitarbeiter staatlicher Institutionen) und für die Rebellen stellt sich nun die Frage: Was tun mit ihnen?

Rebellengruppen schaffen neue Ordnungssysteme

Für die meisten bewaffneten Gruppen bleibt es das »Hauptgeschäft«, die Zentralregierung, andere Rebellengruppen, manchmal auch internationale Kräfte oder Besatzungstruppen zu bekämpfen. Einige allerdings entscheiden sich dafür, das zivile Leben in den von ihnen kontrollierten Gebieten zu organisieren und öffentliche Güter und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen (Kasfir, 2015). Die körperliche Unversehrtheit der Zivilbevölkerung hat dabei Priorität. Neben der Verteidigung des Territoriums

gehört dazu auch das Einrichten von lokalen Polizeikräften, die für Sicherheit »im Inneren« sorgen. Oft werden auch Streitschlichtungsmechanismen geschaffen, vor allem in Form von Gerichten (Schwab and Massoud, 2022). Um sich und ihre Aktivitäten zu finanzieren, führen bewaffnete Gruppen zudem Steuersysteme ein. Manche Rebellengruppen errichten differenzierte institutionelle Strukturen und bieten immer komplexere Güter und Dienstleistungen an. Man spricht in der Forschung von unterschiedlich stark ausgeprägten Formen der »rebel governance« oder Rebellenherrschaft, die mehr oder weniger tief ins Leben der Zivilbevölkerung eingreift (Arjona, 2016). Warum aber investieren Rebellengruppen ihre ohnehin knappen Ressourcen in derartige Unterfangen?

Für einige Gruppen kann es sich aus einem Kosten-Nutzen-Kalkül heraus lohnen, wenn sie die Zivilbevölkerung mit anderen Mitteln als Zwang oder Bedrohung »managen«. Denn wenn auch gegen Zivilisten Gewalt eingesetzt wird, kann es zu einem kostspieligen Aufstand gegen die herrschenden Rebellen kommen, sodass diese im für sie schlimmsten Fall gegen die lokale Bevölkerung *und* ihre eigentlichen Kriegsgegner kämpfen müssen. Selbst wenn dieses Szenario nicht eintritt, sind Kontrolle und Sanktionen verhältnismäßig teuer – sofern die Zivilbevölkerung auch anders, bestenfalls freiwillig zur Folgsamkeit oder gar Kooperation bewegt werden kann. Herrschende Gruppen können dies bewerkstelligen, indem sie Güter und Dienstleistungen bereitstellen oder zivile Beteiligung und Mitbestimmung an der Herrschaftsausübung ermöglichen. Beides verschafft der Rebellenherrschaft Legitimität durch Output beziehungsweise Input. Manchmal stellen Zivilistinnen und Zivilisten fest, dass sich die Lebensbedingungen für sie in einigen Hinsichten sogar verbessern (Revkin, 2021). Das mag für die breite Bevölkerung zutreffen oder aber für bewusst nach religiösen, ethnischen





Bücherschrank einer Behörde des Bildungsministeriums in der Autonomen Region Kurdistan. Darin befinden sich Bände, die aktuell in der Schulbildung genutzt werden. Momentan werden in Kurdistan Bücher in fünf Sprachen produziert, um auch Minderheiten in der Schulbildung angemessen zu berücksichtigen. Dies ist auch ein bewusstes Zeichen gegen die tödliche »Purifizierungsagenda«, die ISIS verfolgt hatte.

oder anderen Merkmalen bevorzugte Gruppen, die vom neuen System profitieren.

ISIS ordnungspolitisch ambitioniert

Manche nichtstaatlichen Gewaltakteure bemühen sich auch darum, eine regelrechte »Protordnung« im beherrschten Gebiet aufzubauen, die die politische Ordnung, wie sie für die Zeit nach der vollendeten Revolution angestrebt wird, antizipiert und regelrecht erprobt (Stewart, 2017). Auf lokaler, manchmal auch regionaler Ebene oder an unterschiedlichen Orten gleichzeitig wird ein neues Gemeinwesen konstituiert, werden Institutionen umorientiert oder erst geschaffen, werden Entscheidungsverfahren neu eingerichtet oder bereits bestehende justiert. Dass jetzt andere »Zustände herrschen«, wird symbolisch markiert (etwa durch das Hisen einer neuen Flagge), in unterschiedlichen Arenen vorgeführt (durch die Präsenz von Sicherheitskräften in der Öffentlichkeit, durch Reden in den Medien, durch neue Verfahren in Institutionen und so fort), im Alltag nachvollzogen. Es soll gezeigt werden, dass hier eine dem Staat ebenbürtige, ja normativ überlegene, alternative politische Ordnung etabliert wurde (Aarseth, 2021).

Die ISIS-Organisation, die sich selbst als »Islamischer Staat im Irak und Syrien« bezeichnet, ist ein Beispiel für eine solche, ordnungspolitisch ambitionierte Gruppe. Auf dem Höhepunkt seiner Macht hielt »ISIS« 2014 ein Territorium in Syrien und im Irak, das der Größe des Vereinigten Königreiches entsprach. Die Gruppe machte Mosul, die zweitgrößte Stadt des Iraks, zur Hauptstadt. Die ISIS-Organisation richtete diverse Ministerien (oder Regierungsbüros, »dawawin«) ein, darunter ein Bil-

dungsministerium unter Leitung des Deutschen Reda Seyam (*nom de guerre*: Dhu al-Qarnayn), das zwischen 2014 und 2017 umfassende Reformen für das Schulsystem durchführte: Es straffte die Laufzeit der regulären Beschulung, veränderte Fächerkanon und Curricula, ließ neue Schulbücher schreiben. Es schulte Lehrkräfte um, passte Wissensbestände seiner Ideologie an und versuchte, sich als Autorität im Bereich des Wissens, seiner Produktion und Vermittlung zu etablieren – und als solche das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen.

In meiner derzeitigen Forschung befaße ich mich mit eben diesem System und analysiere zunächst, wie »ISIS« vorging, um Schulen umzugestalten, auf welche praktischen Probleme die Organisation dabei traf und wie sie sie zu lösen suchte. Für eine solche Untersuchung ist eine Kontextualisierung im irakischen historischen Kontext (wie hat Bildung vor ISIS funktioniert?) ebenso unabdinglich wie eine Analyse der gleichzeitig, aber an anderem Ort existierenden Bildungssysteme (wie wurde mit ISIS im Bildungssektor konkurriert?). Denn (Rebellen-) Herrschaft vollzieht sich nie im luftleeren Raum, sondern muss sich auf vorher und gleichzeitig Bestehendes beziehen: es ablehnen, reformieren, adaptieren oder weiterführen. Auch »ISIS« konnte nicht einfach mit Riegen neuer Lehrkräfte und Ministerialmitarbeiterinnen aufwarten, sondern musste Personal, Strukturen,

AUF DEN PUNKT GEBRACHT

- Rebellion und Bürgerkrieg werden oft mit Chaos gleichgesetzt. Aber auch Rebellen schaffen Ordnungen.
- In Westasien, dem sogenannten »Nahen Osten« und Nordafrika, sind die Grenzen zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Ordnung oft fließend. Die libanesische Hisbollah etwa gilt einerseits als Terrorgruppe, betreibt aber auch Schulen und Krankenhäuser.
- Unter Umständen schaffen Rebellen neue Ordnungssysteme mit Polizei und Gerichten, Schulwesen und Steuerbehörden. Dieser Aufwand kann sich für die Rebellengruppen lohnen, da sie die Zivilbevölkerung auf diese Weise hinter sich bringen können.
- Eine besonders ordnungspolitisch ambitionierte Gruppe war die ISIS-Organisation, die sich selbst als »Islamischer Staat im Irak und Syrien« bezeichnet. Sie richtete Ministerien ein und führte Schulreformen durch.

Foto: Pfeifer



Die Autorin

Hanna Pfeifer ist Inhaberin der Qualifikationsprofessur für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Radikalisierungs- und Gewaltforschung an der Goethe-Universität und am Peace Research Institute Frankfurt (PRIF). Dort leitet sie die Forschungsgruppe Terrorismus. Ihre Schwerpunkte liegen in der Erforschung islamistischer und jihadistischer Akteure sowie staatlicher und nichtstaatlicher Konflikt- und Ordnungsdynamiken in Westasien und Nordafrika. Im medial vermittelten Bild der Region sind Gewalt und Terrorismus überrepräsentiert. Weniger gut informiert sind westliche Öffentlichkeiten über die ordnungsbildenden Aktivitäten von Gewaltakteuren – und über die Gewaltkonsequenzen westlicher Ordnungspolitik. Hanna Pfeifers Interesse an diesen beiden Perspektiven entwickelte sie dank lehrreicher Begegnungen mit Menschen in und aus der Region.

pfeifer@soz.uni-frankfurt.de

Gebäude und, mit als notwendig erachteten »quick fixes«, zumindest provisorisch auch altes Lehrmaterial übernehmen. Daran zeigt sich, dass politische Ordnungen über Revolutionsversuche hinweg – mögen diese nun gelingen oder nicht – viel Kontinuität aufweisen, oftmals aus rein praktischen Gründen. Für diejenigen, die eine neue Ordnung einführen wollen, stellt sich dann die Frage: Wie können sie trotz begrenzter Ressourcen, unter hohem Zeitdruck und angesichts von Performance-Erwartung überzeugend verdeutlichen, dass tatsächlich eine Revolution stattgefunden hat?

Um dieses Problem zu untersuchen, habe ich gemeinsam mit Abdulsatar Sultan von der Catholic University in Erbil im Rahmen von Feldforschung im Irak umfangreich Daten erhoben, von Interviews mit Lehrerinnen und ehemaligen Schülern über Beobachtungen in Ministerien und Schulen bis hin zu Schulbüchern, Curricula und Regierungsdokumenten. Dabei konnten wir auch auf eine Datensammlung zurückgreifen, die ich bereits zuvor mit Hussein Al Malla vom German Institute for Global and Area Studies Hamburg erstellt hatte.

Eine vorläufige Einsicht ist, dass das genannte Problem unabhängig davon besteht, ob es sich um eine Regierung in einem neuen politischen System, dritte Staaten oder Rebellengruppen handelt. Im Fall des Bildungssektors im Irak deutet sich an, dass die amerikanische Besatzungsmacht, die Regierung der Autonomen Region Kurdistan und die ISIS-Organisation in ähnlichen Sequenzen vorgehen, um den jeweiligen Umbruch in Schulen und Universitäten umzusetzen. Dies beinhaltete zum Beispiel das systematische Verdrängen und Auslöschen von Wissensbeständen, den Ad-hoc-Einsatz von temporären Substituten aus anderen Bildungssystemen (Schulbücher, Modellcurricula und so weiter), transnationales Lernen und den Aufbau eigener Material- und Wissensbestände ebenso wie das Übernehmen von Formen der Wissensproduktion und -vermittlung und von Personal und Institutionen aus dem jeweils »überkommenen« System.

Im Rahmen der Forschungsinitiative ConTrust untersuchen mehrere Dutzend Kolleginnen und Kollegen der Goethe-Universität und des Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), wie im Konflikt, ja sogar unter Bedingungen extremer Ungewissheit wie Massenprotesten, Revolutionen oder Bürgerkriegen Vertrauen entstehen kann (Pfeifer and Weipert-Fenner, 2022). Spezifisch verfolge ich in diesem Zusammenhang die Frage, wie unterschiedliche Akteure versuchen, das Vertrauen der irakischen Bevölkerung zu gewinnen – in das neue politische System im Allgemeinen und als Autorität im Feld des Wissens im Besonderen. Denn wenn sich Ordnungen überlappen und ablösen, werden auch Wissensbestände systematisch entwertet, Wahrheit wird zu einem umkämpften Feld. Wem kann eine Zivilistin unter Bedingungen wechselnder Herrschaft noch vertrauen? Diese Frage stellt sich drängend in Bezug auf den Irak, hat aber auch Relevanz in ganz anderen Kontexten – so etwa dem deutschen. Auch hier bearbeiten wir gesellschaftlich nach wie vor die Folgen zweier konkurrierend bestehender Ordnungen, von denen eine mit der deutschen Wiedervereinigung jäh endete; auch in Deutschland erleben wir Vertrauenskrisen in politische Institutionen ebenso wie in Wissensbestände, und diese Krisen haben nicht zuletzt mit diesen und künftigen Umbrüchen zu tun. Die vergleichende und interdisziplinäre Untersuchung ist ein lohnenswertes Zukunftsprojekt mit den Nachbardisziplinen der Politikwissenschaft im Profildbereich »Orders and Transformations« der Goethe-Universität. ●

Literatur

Aarseth, Mathilde Becker: *Mosul under ISIS. Eyewitness Accounts of Life in the Caliphate*, London 2021.

Arjona, Ana: *Rebelocracy. Social Order in the Colombian Civil War*. New York, NY 2016.

Kasfir, Nelson: *Rebel Governance. Constructing a Field of Inquiry. Definitions, Scope, Patterns, Order, Causes*, in: Arjona, Ana, Kasfir, Nelson, Mampilly, Zachariah Cherian (Hrsg.): *Rebel Governance in Civil War*, Cambridge/ New York, NY 2015, 21–46.

Pfeifer, Hanna: *Recognition Dynamics and Lebanese Hezbollah's Role in Regional Conflicts*, in: Geis, Anna Clément, Maéva, Pfeifer, Hanna (Hrsg.): *Armed Non-state Actors and the Politics of Recognition*, Manchester 2021, 148–170.

Pfeifer, Hanna, Schwab, Regine: *Re-examining the State/Non-state Binary in the Study of (Civil) War*, in: *Civil Wars* (im Erscheinen), 2023, <https://doi.org/10.1080/13698249.2023.2254654>.

Pfeifer, Hanna, Weipert-Fenner, Irene: *Time and the Growth of Trust under Conditions of Extreme Uncertainty. Illustrations from Peace and Conflict Studies*, ConTrust Working Papers 3, 2022, 1–14.

Revkin, Mara Redlich: *Competitive Governance and Displacement Decisions under Rebel Rule. Evidence from the Islamic State in Iraq*, in: *Journal of Conflict Resolution* 65:1, 2021, 46–80, <https://doi.org/10.1177/0022002720951864>.

Schwab, Regine, Massoud, Samer: *Who Owns the Law? Logics of Insurgent Courts in the Syrian War (2012–2017)*, in: Gani, Jasmine K., Hinnebusch, Raymond (Hrsg.): *Actors and Dynamics in the Syrian Conflict's Middle Phase. Between Contentious Politics, Militarization and Regime Resilience*, Abingdon/ New York, NY 2021, 164–181.

Stewart, Megan A.: *Civil War as State-Making: Strategic Governance in Civil War*, in: *International Organization* 72:1, 2017, 205–226, <https://doi.org/10.1017/s0020818317000418>.