

Mediation in bewaffneten Konflikten

Other Publication**Author(s):**

Baumann, Jonas; [Clayton, Govinda Daniel](#) 

Publication date:

2017-06

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000169647>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Originally published in:

CSS Analysen zur Sicherheitspolitik 211

Mediation in bewaffneten Konflikten

Mediation ist ein Verfahren, bei dem ein Dritter Konfliktparteien mit deren Einverständnis dabei unterstützt, einen Konflikt zu vermeiden, zu regeln oder zu lösen. Dieses Verfahren ist weit verbreitet. Um seine Wirksamkeit zu verbessern, müssen aber die Begriffe geklärt, die Stärken und Schwächen erkannt und der Beruf Mediator professionalisiert werden.

Von Jonas Baumann und Govinda Clayton

In den letzten Jahren haben sich Mediation und andere Formen von externen Interventionen stark gewandelt. Dies zeigt sich an den Fällen von Kolumbien, Syrien, Libyen und Jemen. Wie sich dieser Wandel in der Zukunft auswirkt, bleibt vorerst unklar. Diese CSS-Analyse präsentiert eine vorläufige Orientierungshilfe anhand von Erkenntnissen aus der akademischen Literatur und der Mediationspraxis.

Mediation ist die häufigste Form des Drittparteien-Konfliktmanagements. Zwischen 1946 und 2015 kam es bei knapp der Hälfte aller inner- und zwischenstaatlichen Konflikte zu einer «Mediation» – auch wenn diese nicht immer der UNO-Definition entsprach. In diesem Zeitraum war Mediation wahrscheinlicher in zwischenstaatlichen Konflikten (42 Prozent der Konfliktjahre) als in Bürgerkriegen (28 Prozent). Zwischen 1945 und 1979 kam Mediation recht selten vor. Die Dynamik des Kalten Krieges sorgte dafür, dass Mediation häufiger zwischenstaatliche Konflikte betraf als Bürgerkriege. Eine Veränderung dieses Musters begann in den 1980er-Jahren, als die Mediation von Bürgerkriegen zunahm. So wurde Mediation zum Mittel der Wahl, um gewalttätige innerstaatliche Auseinandersetzungen beizulegen und das Wiederaufflammen beendeter Konflikte zu verhindern (siehe Grafik auf S.2). Tatsächlich fanden in den 1990er-Jahren mehr Mediationsverfahren statt als während des



Mediator Kofi Annan (L) spricht mit Kenias Präsidenten Mwai Kibaki (M) und Oppositionsführer Raila Odinga während einer Kaffeepause von Verhandlungen in Nairobi (29.1.2008). T. Mukoya / Reuters

gesamten Kalten Krieges. Trotz des in den späten 1990er-Jahren beobachteten Rückgangs bleibt Mediation weiterhin ein häufig eingesetztes Mittel des Konfliktmanagements.

Im Folgenden werden ausgewählte Aspekte beleuchtet, insbesondere formelle Mediationsverfahren unter Einbezug der politischen Führung – im Bewusstsein, dass ein erfolgreicher Friedensprozess eine Vielzahl anderer Akteure und Prozesse umfasst.

Wer vermittelt?

Jeder Mediator bringt seine eigenen Fähigkeiten, Erfahrungen und Persönlichkeit in ein Verfahren ein. Dies alles hat erhebliche Auswirkungen auf eine Mediation. Gleichzeitig ist es wichtig, Mediation als Teameffort zu betrachten, bei welcher der (oft politisch berufene) Chefmediator ein Team von Mediations- und Fachexperten leitet, die in den verschiedenen Kommissionen arbeiten und den Chefmediator bei strategischen Entscheidungen beraten. Neben

der Person des Mediators lassen sich andere Arten von Akteuren unterscheiden: Einzelpersonen, Staaten, internationale Organisationen (IO) und Nichtregierungsorganisationen (NGO). Zudem können verschiedene Typen von Mediatoren gemeinsam aktiv sein.

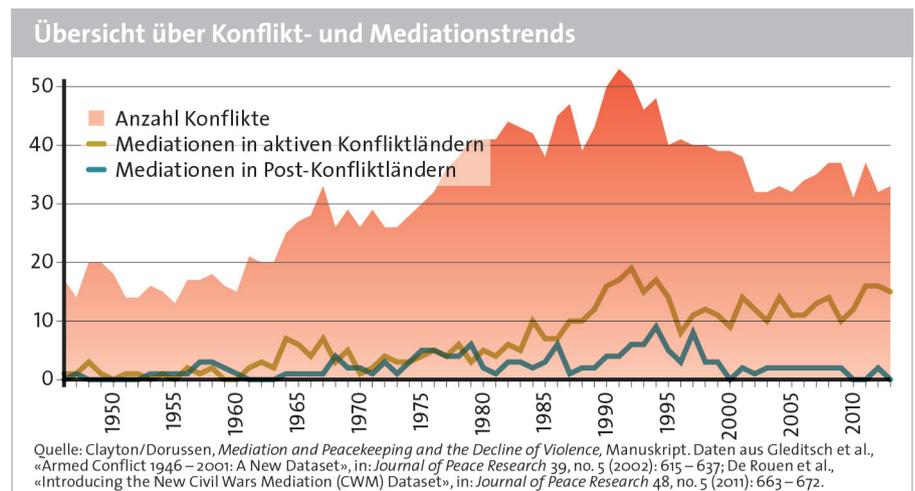
Bei Einzelmediatoren handelt es sich üblicherweise um Personen mit hohem Ansehen. Sie können privat handeln, häufiger aber sind sie durch einen Staat, eine IO oder eine NGO beauftragt. Einzelmediatoren können ehemalige Staatsoberhäupter sein, traditionelle oder religiöse Anführer, oder Persönlichkeiten mit grosser moralischer Autorität. Der frühere UNO-Generalsekretär Kofi Annan hatte etwa den Vorsitz des Gremiums angesehener afrikanischer Persönlichkeiten inne, welches die Mediation während der Wahlkrise 2007/08 in Kenia übernahm. Ein weiteres Beispiel sind die Mediationsbemühungen von Martti Ahtisaaris und seiner Organisation Krisenmanagement-Initiative, die 2005 zum Abschluss der Friedensvereinbarung zwischen der Bewegung Freies Aceh und der indonesischen Regierung führte.

Staatliche Mediatoren – Mediationsexperten, Diplomaten, Präsidenten, Premierminister etc. – sind beinahe an der Hälfte aller Mediationsverfahren beteiligt. Staatliche

Staatliche Mediatoren sind beinahe an der Hälfte aller Mediationsverfahren beteiligt.

Mediatoren sind häufig einflussreiche Akteure (z.B. USA, Russland) oder kleinere, auf Mediation spezialisierte Staaten (z.B. Schweiz, Norwegen). Länder verfügen oft über erhebliche Ressourcen und spezifische Expertise, unterliegen aber auch politischen Einschränkungen. Ihre Motivation, sich in Friedensmediation zu engagieren, kann auf historischen Beziehungen basieren, oder auf durch den Konflikt verursachte Auswirkungen (z.B. Flüchtlingsströme). Zudem können Staaten eine Mediation anstreben, um sich im internationalen System zu positionieren und Zugang zu Schlüsselakteuren zu gewinnen. Zudem haben Staaten oft normative Motivationen wie den Wunsch, menschliches Leid zu beenden.

IO können sehr verschieden sein und vereinen Organisationen wie die UNO, die EU, die AU und die OSZE. Die UNO ist von allen Akteuren der meistgenutzte



Track-1-Mediator. Da IO durch ihre Mitgliedstaaten mandatiert sind, bieten sie – wie Staaten – ihre Dienste oft dann an, wenn sie eine besondere Beziehung zu einer oder mehreren Parteien haben oder direkte Konsequenzen aus dem Konflikt erleiden. IO können über erhebliche finanzielle und administrative Mittel zur Unterstützung des Friedensprozesses verfügen und aus reichhaltiger Erfahrung schöpfen. Neben der Mediation engagieren sich IO auch an anderen friedensfördernden Massnahmen. Häufig sind sie auch an der Umsetzung von Friedensabkommen beteiligt. Ein gutes Beispiel hierfür ist der laufende Friedensprozess in Kolumbien, bei dem die UNO am eigentlichen Prozess weitestgehend unbeteiligt war, nun aber eine Präsenz aufbaut, um die Umsetzung des Abkommens zwischen Regierung und *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* zu unterstützen.

NGO unterscheiden sich im Hinblick auf Grösse, Ressourcen, Thematik und geografische Reichweite erheblich voneinander. NGO sind flexibler und politisch unabhängiger als Staaten und IO und haben oft grosse Fachkenntnisse. Allerdings stehen sie häufig vor dem Problem beschränkter Ressourcen und der Abhängigkeit von Spendern und haben stärkere Schwierigkeiten, direkt auf hochrangige staatliche Akteure einzuwirken. Daher sind sie weniger oft an formellen Mediationsverfahren beteiligt und engagieren sich eher in begleitenden Prozessen, welche die Zivilbevölkerung und weitere Beteiligte einbeziehen, oder sie bereiten den Boden für andere Mediationsakteure. Zudem können

sie in der Mediationsunterstützung oder anderen, von der Mediation unabhängigen friedensfördernden Massnahmen aktiv sein. Beispiele für NGO in Friedensprozessen sind *Conciliation Resources*, die eine Schlüsselrolle bei der Förderung lokaler Friedensgemeinschaften in der Zentralafrikanischen Republik spielte, oder das Zentrum für humanitären Dialog, welches die Mediation während der Wahlkrise 2007/08 in Kenia unterstützte.

Aufgrund der unterschiedlichen Rollen, die Mediatoren spielen können, vermittelt selten ein Akteur alleine. Gemäss bewährten Praktiken der UNO wird idealerweise ein Chefmediator berufen, welcher den Prozess leitet und verwaltet, und die verschiedenen anderen Akteure so nutzt, dass sie den besten Mehrwert bringen.

Mediationsstile

Stil und Vorgehen von Drittparteien weichen erheblich voneinander ab, werden aber oft kombiniert. Dabei wird häufig zwischen facilitativer und direkter Mediation sowie Machtdiplomatie unterschieden, da sich diese im Hinblick auf die Akzeptanz der Drittpartei durch die Konfliktakteure, des Ergebnisses und die Art des Prozesses unterscheiden.

Die facilitative Mediation ist die subtilste Form der Mediation. Bei facilitativen Techniken nutzt der Mediator sanfte Formen der Intervention und ist darauf fokussiert, den Informationsfluss zu steigern und die Kommunikation zwischen den Parteien zu fördern. In dieser Rolle gestalten die Mediatoren Verhandlungsprozesse und -strukturen nur zurückhaltend. Die Mediatoren helfen den Parteien, zusammenzukommen

und mögliche Übereinkünfte selbst zu identifizieren; sie versuchen aber nicht, selbst neue Lösungen zu erarbeiten. Durch die Kommunikationsförderung helfen die Mediatoren, gemeinsames Verständnis zu schaffen und Missverständnisse zu mindern, da diese häufig der Unterzeichnung einer Vereinbarung im Wege stehen.

Die Osloer Abkommen von 1993 zum Nahostkonflikt waren zu weiten Teilen das Ergebnis eines facilitativen Mediationsverfahrens unter norwegischer Leitung. Zwar brachte es nicht den erwünschten Frieden, aber es war eine interessante Initiative in einem sehr schwierigen Umfeld. Facilitative Mediation kann in Situationen effektiv sein, die Verhandlungen über einen langen Zeitraum zulassen. Die auf diese Weise erzielten Vereinbarungen sind tendenziell dauerhafter, in erster Linie aufgrund des von den Parteien mitgeprägten Prozesses. Die eher langsame Natur der facilitativen Mediation steht häufig im Widerspruch zum politischen Druck, schnell zu einer Übereinkunft zu kommen. Dies ist insbesondere bei Konflikten hoher Intensität der Fall, in welchen eine direktivere Mediation, Machtdiplomatie oder andere Ansätze nötig sein können.

Bei der direktiven (d.h. formulativen) Mediation spielt der Mediator eine aktivere Rolle bei der Ausgestaltung des Prozesses, auch im Hinblick auf die Gestaltung des Verhandlungsumfelds, den Zeitplan, den Ort und die Reihenfolge substanzieller Gespräche. Dies gestattet es dem Mediator, den Zugang zu Informationen zu steuern, strittige Punkte neu zu definieren und innovative Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Lazaro Sumbeiywo, beauftragt durch die Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung (IGAD), wandte viele dieser Methoden wirksam im Prozess an, welcher 2005 zum umfassenden Friedensabkommen und zur Beilegung der Gewalt zwischen Nord- und Südsudan führte. Zwar gestalten direktive Mediatoren den Prozess, den Inhalt eines Friedensvertrags schreiben sie jedoch nicht vor. Eben weil die Konfliktparteien vollständige Kontrolle über die Vereinbarung haben, stimmen sie überhaupt einer Mediation zu.

Bei der Machtdiplomatie ist dies nicht der Fall. Hier gestaltet die Drittpartei den Inhalt des Friedensabkommens, und die Parteien verlieren ihre Entscheidungsautonomie. Machtdiplomatie, welche die Ausübung von politischem und diplomatischem

Schweizerische Aktivitäten im Bereich der Mediation

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ist im Bereich der Mediation und Friedensförderung äusserst aktiv und hat in den letzten Jahren **über 20 Friedensprozesse in über 30 Ländern** begleitet. Die Attraktivität der Schweiz als Mediator beruht auf der politischen Kultur der Konsensfindung und einer langen Tradition der Neutralität. Die Aktivitäten der Schweiz werden häufig zu den **«Guten Diensten»** gezählt. Dies beinhaltet, Lokalitäten für Verhandlungen zur Verfügung zu stellen (z.B. Friedensgespräche zu Syrien), Verhandlungsunterstützung (z.B. Myanmar), Mediationsunterstützung (z.B. Kolumbien) und Mediation (z.B. Sudan/Nuba-Berge in 2002, Armenien-Türkei 2008/09). Verschiedene schweizerische und akademische Institutionen engagieren sich in Friedensprozessen, in Training, sowie in Forschung zu Mediation. Dazu gehören das Zentrum für humanitären Dialog, Swisspeace und das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Druck beinhaltet, ist eine sehr aufdringliche Form der Einwirkung einer Drittpartei. Die UNO sowie die allermeisten Praktiker und Konfliktparteien unterscheiden sie von der Mediation, da sie eines der Hauptmerkmale der Mediation nicht aufweist: die freiwillige Beteiligung der Parteien. Stattdessen wird sie als Form der Zwangsdiplomatie angesehen, die mit der offenen Androhung von Gewalt kombiniert werden kann. Trotzdem wird sie in der Wissenschaft und dem öffentlichen Diskurs oft mit der Mediation vermischt, was zu Fehleinschätzungen darüber führt, was die Mediation kann und was nicht. Machtdiplomatie übernimmt in erheblichem Masse die Kontrolle über die Struktur und den Inhalt des Verhandlungsprozesses. Entsprechende Akteure beeinflussen die Parteien, um deren Präferenzen und Standpunkte zu bewegen. Dies kann

Eben weil die Konfliktparteien vollständige Kontrolle über die Vereinbarung haben, stimmen sie überhaupt einer Mediation zu.

sowohl durch positive Anreize wie Finanzhilfen und politische Zugeständnisse geschehen als auch durch negative Anreize wie Sanktionen und Militärschläge.

So setzte etwa eine internationale Koalition unter Führung der USA 1995 eine Kombination von Luftschlägen, Sanktionen und politischem Druck ein, um die Konfliktparteien dazu zu bringen, das Abkommen von Dayton zu unterzeichnen und damit die Gewalt zu stoppen. Wie dieser Fall belegt, kann Machtdiplomatie die Kosten für eine Fortsetzung des Konflikts erhöhen.

Allerdings ist die von Aussen auferlegte Einigung weniger nachhaltig. Studien be-

legen, dass Vereinbarungen nach Nutzung derart manipulativer Methoden besonders anfällig dafür sind, zu scheitern. Machtdiplomatie tendiert dazu, schnelle Einigungen zur Beendigung tödlicher Gewalt zu bevorzugen. Dies impliziert auch, dass so erzielte Vereinbarungen in erster Linie offensichtliche und dringende Punkte des Konflikts behandeln, statt das gegenseitige Verständnis zu fördern, die grundlegenden Ursachen anzugehen und Raum zur Zusammenarbeit und gesellschaftlichen Wandel zu schaffen. Eine derartige Einwirkung mag Gewalt wirksam beenden, sie ist aber weniger effektiv darin, den Konflikt beizulegen. So hat etwa das Dayton-Abkommen die Gewalt beendet, aber noch heute leidet die Gesellschaft unter den zugrundeliegenden Spannungen, die den Konflikt überhaupt haben aufflammen lassen. Der Frieden würde möglicherweise ohne die aktuelle erhebliche internationale Präsenz nicht fortbestehen.

Insgesamt hängt die Wahl des Stils und Strategie von Drittparteienengagement sowie deren Zeitpunkt von der Art des Konflikts, der Verhandlungsbereitschaft der Konfliktparteien und dem regionalen und internationalen Kontext ab.

Messbarkeit der Wirkung

Die Wissenschaft ist sich weitgehend einig, dass die Mediation ein wirksames Mittel zur Regelung gewalttätiger Konflikte darstellt. Es ist aber schwierig, die Wirkung präzise zu messen. Bei der am häufigsten eingesetzten Bewertungsmethode wird die Mediation anhand ihrer Fähigkeit bemessen, ein Abkommen zu erzielen, welches die Gewalt endet. Diese Methode ist unzulänglich. Sie berücksichtigt weder den Kontext noch die Art und den Komplexitätsgrad des Konflikts. In einem komplexen Umfeld kann bereits die Einleitung eines Prozesses als Erfolg gelten; wenn niederschwellige und doch bedeutsame

Weitere Informationen

MAS ETH Mediation in Peace Processes
www.mas-mediation.ethz.ch

Peace Mediation Course, organisiert vom EDA und dem Mediation Support Project (eines gemeinsamen, vom EDA finanzierten Projekt von CSS/ETH und Swisspeace)
www.peacemediation.ch

UN Peace Mediation Resources:
www.peacemaker.un.org

Mediation Support Network
www.mediationsupportnetwork.net

Peter Wallensteen / Isak Svensson, «Talking Peace: International Mediation in Armed Conflicts», in: *Journal of Peace Research* 51, no. 2 (2014): 315–327.

Govinda Clayton, «Relative rebel strength and the onset and outcome of civil war mediation», in: *Journal of Peace Research* 50, no. 5 (2013): 609–22.

Beardsley, Kyle, *The Mediation Dilemma* (New York: Cornell University Press, 2011).

Govinda Clayton / Han Dorussen, *Mediation, Peacekeeping and the Decline of Violence*, Working Paper (2017).

Ergebnisse erzielt werden wie Korridore für humanitäre Hilfe oder die Entwicklung eines Rahmens für zukünftige Verhandlungen. Erschwert wird die Messung der Mediationseffizienz dadurch, dass die meisten Friedensprozesse in kleinen Schritten und unter Einbezug verschiedener Akteure ablaufen. Daher wird es schwierig, einen einzelnen Prozess zu bemessen, ohne das breitere Umfeld der Konfliktbewältigung zu berücksichtigen.

Zudem wirken sich nicht alle Vereinbarungen gleichermassen auf den Konflikt aus; deshalb muss auch die Art und die Qualität des Abkommens berücksichtigt werden. Insbesondere das Design eines Friedensabkommens ist für die langfristige Stabilität entscheidend. Stabiler Frieden resultiert am Wahrscheinlichsten aus Abkommen, welche eine grosse Bandbreite von Dimensionen wie politische, gesellschaftliche (inkl. gender-bezogene), kulturelle und wirtschaftliche Fragen thematisieren. Zudem erweisen sich Friedensvereinbarungen als stabiler, die über die unmittelbaren Streitpunkte hinausgehen und verschiedene Bereiche einer künftigen

Zusammenarbeit zwischen den Parteien vorhersehen. Das bedeutet, dass Mediationsprozesse, die primär Prozesse gestalten und die Parteien in ihrem Bemühen unterstützen, eine Einigung zu finden, eher zu dauerhaftem Frieden führen.

Unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Wirksamkeit deutet insgesamt die wissenschaftliche Literatur klar auf die positiven Auswirkungen der Mediation hin. So hat die höhere Häufigkeit der Mediation seit Ende des Kalten Krieges dazu beigetragen, dass sich der Ausgang bewaffneter Auseinandersetzungen erheblich verändert hat. Während des Kalten Krieges endeten lediglich 8% der Konflikte mit einer Einigung, 58% hingegen durch militärische Mittel. Seit 1990 hat sich dies auf 18% bzw. 14% verschoben. Zudem war in 71% der Konflikte, welche durch eine Vereinbarung endeten, eine Drittpartei involviert. Dies ist ein deutlicher Beleg, dass unter gewissen Bedingungen Mediation gut funktioniert.

Die Zukunft der Mediation

Für die Weiterentwicklung der Mediation müssen die Begrifflichkeiten geklärt werden, insbesondere zwischen der Forschung und der Praxis. Ein Beispiel für fehlende Klarheit ist der Unterschied zwischen Mediation und Machtdiplomatie.

Auf eine solche Unterscheidung drängt insbesondere die Praxis, weil in ihrer Erfahrung der bei Machtdiplomatie vorhandene Druck häufig Widerstand bei Konfliktparteien auslöst. Eine Vermischung dieses Konzepts mit dem der Mediation kann daher die Entwicklung eines Prozesses und letztlich die Suche nach tragfähigen, langfristigen Lösungen behindern. Der Bedarf einer Klärung der Frage, was Mediation eigentlich ist, wird auch von der UNO anerkannt, die in ihrer Definition von Mediation den freiwilligen und auf Konsens abzielenden Charakter unterstreicht.

Zudem müssen sowohl das Potenzial als auch die Grenzen der Mediation anerkannt werden. Mediation wird mitunter als «goldene» Lösung für alle bewaffneten Auseinandersetzungen betrachtet und in Fällen

angewandt, in denen sie nicht funktionieren kann. Da eine gescheiterte Mediation auch zur Eskalation eines Konflikts führen kann, ist hier Vorsicht angezeigt. Bevor sie sich zu einem Engagement entschliessen, müssen Mediatoren die Frage abwägen, ob sie nicht mehr Schaden als Nutzen anrichten würden. Die UNO hat drei hilfreiche Kriterien definiert, um zu beurteilen, ob und wann Mediation effektiv sein kann: die Verhandlungsbereitschaft der Parteien, eine minimale regionale und internationale Unterstützung sowie ein akzeptierter und glaubwürdiger Mediator. Dies erlaubt, das Potential der Mediation dort zu nutzen, wo sie nutzbringend sein kann.

Schliesslich muss die Mediation professionalisiert werden, um ihren Nutzen zu steigern. Während es in den 1980er-Jahre professionelle Ausbildungen für Friedensmeditationen gab, sind solche heute weitgehend verschwunden oder von deutlich kürzerer Dauer, wie z.B. der *Peace Mediation Course*. Eine Ausnahme ist der MAS *Mediation in Peace Processes* – ein Angebot, welches zurzeit von der ETH Zürich aufgebaut wird. Dieses Angebot entspricht der zunehmenden und dringend benötigten Professionalisierung der Friedensmeditation. Neben Training sind institutionellen Strukturen, Karrierewege, Mentoring und eine allge-

In 71% der Konflikte, welche durch eine Vereinbarung endeten, war eine Drittpartei involviert.

meine Anerkennung der Mediation als Beruf erforderlich, damit die Chancen steigen, dass Konfliktparteien qualifizierte Unterstützung durch Mediationsexperten bereitstellt.

Jonas Baumann ist Programmbeauftragter im Mediation Support Team am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich.

Dr. Govinda Clayton ist Senior Researcher am CSS. Seine Artikel erschienen u.a. in *International Studies Quarterly*, *Cooperation and Conflict*, und im *Journal of Peace Research*.

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
 Lektorat: Benno Zogg
 Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni
 ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
 Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Der schwierige Umgang mit Dschihad-Rückkehrern Nr. 210
Algerien: Stabilität trotz aller Widrigkeiten Nr. 209
Sicherheitsmassnahmen am Flughafen Zürich Nr. 208
C-Waffenverbot in schwerem Fahrwasser Nr. 207
Frankreichs künftige Verteidigungspolitik Nr. 206
Konfessionell motivierter Terrorismus in Pakistan Nr. 205