

# Vermittler im Vergleich:

## Bedeutung für die Schweiz als Mediatorin

*Damiano Sguaitamatti und Simon J. A. Mason*

### 1 Einleitung

Mediation ist weltweit zu einem wichtigen Instrument für die Beilegung bewaffneter Auseinandersetzungen und schwerer politischer Krisen geworden. Die Schweiz leistet verschiedene Beiträge in diesem Bereich, zusammen mit zahlreichen anderen Staaten und Organisationen. Wer aber sind diese anderen Akteure, wer vermittelt wo und auf welche Art und Weise? Der vorliegende Artikel untersucht diese Fragen, indem er einen Überblick über die weltweiten Mediationsbemühungen vermittelt und die Schweizer Aktivitäten beschreibt. Dem Artikel liegt die Einsicht zugrunde, dass heutige Mediationsprozesse komplex sind: Eine einzelne Drittpartei kann unmöglich alle Rollen und Fähigkeiten abdecken, die im Rahmen eines Mediationsprozesses nötig sind. Es ist wichtig, dass verschiedene Akteure ihren Stärken und Schwächen entsprechend einen Beitrag leisten. Die Schweiz sollte demzufolge ihre komparativen Vorteile gegenüber anderen Staaten und Organisationen erkennen, Handlungsoptionen definieren und eine entsprechende Mediationsstrategie erarbeiten und kommunizieren.

Dass Mediation eines der wichtigsten Instrumente der Friedensförderung ist, bestätigt auch der Bericht der Vereinten Nationen (UNO) über deren Mediationsaktivitäten: «Of the various means that the Charter suggests for this purpose (maintaining international peace and security), mediation has proved to be the most promising.»<sup>1</sup> Diese Einsicht beruht

---

1 Moon, Ban Ki. *Report of the Secretary General on enhancing mediation and its Support Activities*. United Nations Security Council Report S/2009/189. 8. April 2009. Vgl. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/278/78/PDF/N0927878.pdf?OpenElement>.

auf empirischen Daten aus der Konfliktforschung. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurden in 50% aller internationalen Krisen die Dienste einer Drittpartei beansprucht. Im Vergleich zu Verhandlungen ohne Drittpartei ist die Wahrscheinlichkeit, dass mit Verhandlungen ein Abkommen abgeschlossen wird, fünfmal grösser; bezüglich des langfristigen Abbaus von Spannungen beträgt der Faktor 2,4.<sup>2</sup>

Mediation (bzw. der Mediationsprozess) wird hier als «unterstützte Verhandlung» definiert, d. h. die Parteien werden während einer Verhandlung durch einen unparteiischen Vermittler (auch «Drittpartei» oder «Mediator» genannt) in ihrer Entscheidungsfindung<sup>3</sup> und der Konflikttransformation unterstützt.<sup>4</sup> Anstatt darüber zu urteilen, wer Recht bzw. wer Unrecht hat, versucht Mediation, alle Sichtweisen der Parteien zu berücksichtigen – in der Überzeugung, dass alle Beteiligten zu einer Lösung beitragen können. Im Gegensatz zu militärischen oder rechtlichen Interventionen, überlässt Mediation den Streitparteien mehr Spielraum für eigene Lösungsansätze.

In einem ersten Schritt werden die jüngsten Entwicklungen internationaler Konflikte skizziert, der Bedarf an Mediation erläutert und die verschiedenen Rollen in einem Mediationsprozess beschrieben. Der Hauptteil befasst sich anschliessend mit bestimmten Akteuren, die Vermittlungsdienste anbieten. Einer vertikalen Achse folgend, werden zunächst die UNO, regionale Organisationen, Staaten, Nichtregierungsorganisationen (NROs) sowie prominente Persönlichkeiten miteinander

---

2 Beardsley, Kyle/Quinn, David/Biswas Bidisha/Wilkenfeld, Jonathan. Mediation Style and Crisis Outcomes. In: *Journal of Conflict Resolution* 50 (2006), Nr. 1, S. 58f. Neuere Studien zur Wirkung von Mediation finden sich in Svensson, Isak/Wallensteen, Peter. *The Go-Between: Jan Eliasson and the Styles of Mediation*. Washington: United States Institute of Peace, 2010, S. 2, Fussnote 2.

3 Vgl. beispielsweise Zartman, I. William/Touval, Saadia. International Mediation. In: Crocker, Chester A./Hampson, Fen Osler/Aall Pamela (Hrsg.) *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*. Washington: United States Institute of Peace, 2007, S. 437–454.

4 «A process of conflict management where disputants seek the assistance of, or accept an offer of help from an individual, group, state, or organization to settle their conflict or resolve their differences without resorting to physical force or invoking the authority of the law.» Aus: Bercovitch, Jacob/Anagnoson, J. Theodore/Wille, Donnette L. Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations. *Journal of Peace Research* 28 (1991), Nr. 1, S. 7–17, hier S. 8.

verglichen; im Anschluss – auf einer horizontalen Achse – wird die Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Staaten beleuchtet. Der Beitrag schliesst mit Folgerungen für die Schweizer Mediationsstrategie.

## 2 Analyse-Raster

Der Vergleich der verschiedenen Drittparteien orientiert sich an drei Fragen: Wo engagieren sich die Akteure? Weshalb tun sie dies? Und wie gehen sie vor? Wir skizzieren hier kurz die Bandbreite möglicher Antworten, bevor wir in die Analyse einsteigen.

### 2.1 *Wo sich Drittparteien engagieren*

Die erste Frage lautet: In welchen Konflikten und Friedensprozessen engagieren sich die verschiedenen Drittparteien-Typen (Staaten, Organisationen, Persönlichkeiten etc.)? Die Antwort auf diese Frage kann sich auf geographische Gesichtspunkte beziehen – beispielsweise darauf, ob es sich um Konflikte in unmittelbarer Nachbarschaft der Drittpartei handelt. Sie kann aber auch auf die Art des Konflikts abzielen, also darauf, ob es sich um bewaffnete Konflikte mit hoher oder niedriger Intensität handelt oder um unbewaffnete internationale Krisen mit oder ohne geostrategische Bedeutung.<sup>5</sup> Es werden bei der Analyse alle vier Konflikttypen berücksichtigt, jedoch nur wenn es sich dabei primär um politische Konflikte handelt (im Gegensatz zu beispielsweise organisierter Kriminalität). Die quantitative Analyse (Abschnitt 4.1) berücksichtigt ausschliesslich bewaffnete Konflikte.

### 2.2 *Motivation und Interessen*

In einem zweiten Schritt wird nach den Beweggründen für eine Vermittlung gefragt, also nach dem Mandat, den Interessen und der Motivation einer Drittpartei. Wir unterscheiden grob zwischen normativen Beweggründen, die sich auf bestimmte Werte beziehen, und einer inte-

5 Für eine Definition internationaler Krisen, siehe Brecher, Michael/Wilkenfeld, Jonathan. *A Study of Crisis*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000, S. 4f.

ressegeleiteten Motivation. Letztere kann wiederum kurzfristigen oder langfristigen Interessen folgen.

Frieden und Sicherheit sind erstrebenswerte Güter. Diese Aussage ist die *normative* Grundlage von Mediation. Daher beziehen sich Vermittler oft auch auf diese universellen Güter zur Legitimierung ihrer Tätigkeit. Sicherheit liegt aber auch im *Interesse* vieler Vermittler. In einer globalisierten Welt, in der die Interdependenz der Staaten stark zugenommen hat, können auch Konflikte, die nicht in unmittelbarer Nähe ausgetragen werden, negative Auswirkungen auf die eigene Sicherheit haben (Menschenhandel, Zwangsmigration, Drogenhandel, organisierte Kriminalität). Greminger weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass die Schweiz einen Beitrag zu einer sicheren Welt leisten muss, wenn sie weiterhin von der Globalisierung profitieren will.

Allerdings liegen oft auch *unmittelbare Sicherheitsinteressen* der Drittparteien vor, insbesondere dann, wenn Konflikte in deren direktem Umfeld ausbrechen und die eigene Region destabilisieren. Instabilität hat wiederum negative Auswirkungen auf den Handel, weshalb exportorientierte Staaten auch wirtschaftliche Beweggründe für ein Engagement als Vermittler haben können.

Schliesslich kann Mediation auch dazu dienen, den eigenen Einfluss in einer bestimmten Staatengruppe zu steigern. Diese sogenannte «Soft Power» kann vielen Zwecken dienen und besteht hauptsächlich darin, einen erleichterten Zugang zu Schlüsselpersonen oder -institutionen zu erhalten.<sup>6</sup>

Die Gegenüberstellung von normativen und interessegeleiteten Beweggründen heisst nicht, dass diese untereinander nicht kompatibel sind. Im Gegenteil: Während Mediatoren oft auf Werte zurückgreifen, um ihre Tätigkeit zu legitimieren, sind dahinter immer auch handfeste Interessen auszumachen, ohne dass dies notwendigerweise zu einem Widerspruch führen würde. Die Kernfrage sollte nicht lauten, ob Vermittler eigene Interessen haben (denn die haben sie immer), sondern inwiefern diese ihre Unparteilichkeit und Professionalität unterwandern.

---

6 Siehe auch: Wenger, Andreas/Mauer, Victor/Bruno, Stefano/Callsen, Christiane/Trachsler, Daniel. *Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aussenpolitik: Eine vergleichende Studie anhand von fünf Ländern*. Zürich: Center for Security Studies, 2006.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die Interessen, die in einen Mediationsprozess einfließen, eine langfristige Perspektive haben. Auf keinen Fall sollten die Interessen einen Bezug zu einem möglichen inhaltlichen Resultat der Verhandlungen haben, auf das eine Drittpartei hinarbeiten könnte. Auch sollten Vermittler, die die Parteien unter Druck setzen, dies nicht mit Blick auf inhaltliche Positionen tun, sondern nur in Bezug auf prozedurale Fragen. Mischt sich eine Drittpartei inhaltlich in die Verhandlungen ein, um die eigene Position durchzusetzen, verletzt sie ein wesentliches Prinzip der Mediation: dass die Parteien eine *für sie selbst* akzeptable Lösung finden sollen. Eine Verletzung dieses Prinzips führt oft zu einer baldigen Wiederaufnahme der Kampfhandlungen.

### 2.3 Vorgehensweise

Mediation ist eine Methode zur gewaltfreien Bearbeitung von Konflikten. Mehr noch schliesst Mediation eine bestimmte Geisteshaltung und ein bestimmtes Verhalten ein. Die Antwort auf die Frage, wie Vermittler vorgehen, beschreibt dieses Verhalten und bewertet es in Bezug auf den möglichen Erfolg einer Vermittlung. Wir benutzen sieben Eigenschaften eines Mediators, die alle auf dem Artikel «The Seven Deadly Sins of a Mediator» von Brahimi und Ahmed beruhen. Die Autoren beschreiben in diesem Artikel sieben «Sünden», die ein Vermittler vermeiden sollte: Parteilichkeit, Machtlosigkeit, Eile, Arroganz, Ignoranz, Sturheit und das Abgeben falscher Versprechen.<sup>7</sup> Hier nun werden die «Sünden» in Qualitäten umgemünzt und nicht nur auf Personen, sondern auch auf Institutionen angewendet:

1. **Unparteilichkeit:** Vermittler müssen von den Parteien als unparteiisch und gerecht wahrgenommen werden. Sobald Parteien das Gefühl haben, systematisch benachteiligt zu werden, ist eine Vermittlung nicht mehr möglich. Die Persönlichkeit und das Verhalten eines Mediators tragen ebenso zu seiner Unparteilichkeit bei wie der institutionelle Rahmen. Auch kulturelle Nähe und Vertrauensbeziehungen beeinflussen die Wahrnehmung der Parteien.

<sup>7</sup> Brahimi, Lakhdar/Ahmed, Salman. *In pursuit of sustainable peace, the seven deadly sins of mediation*. New York: Center on International Cooperation, New York University, 2008.

2. **Einfluss oder Druckmittel:** Es gibt Vermittler, die viel Druck auf die Parteien ausüben (manipulative Mediation), und solche, die eher zurückhaltend damit umgehen (fazilitative Mediation). Quantitative Forschung und Fallstudien deuten darauf hin, dass Druck einen Prozess in Bewegung setzen kann und gegebenenfalls schnell zu einem Abkommen führt. Allerdings sind dem Ausüben von Druck klare Grenzen gesetzt: Unter externem Druck zustande gekommene Abkommen werden oft gebrochen, sobald der Druck nachlässt. Zudem darf die Autonomie der Parteien nicht zu stark eingeschränkt werden, um die Freiwilligkeit des Prozesses nicht infrage zu stellen. Fazilitative Mediation schafft dagegen in der Regel eine bessere Grundlage für eine langfristige Reduktion der Spannungen. Druck und Dialog müssen in der Praxis stets kombiniert und die Rollen geteilt werden: Wer Druck ausübt, kann nicht zugleich Dialog fördern.
3. **Nachhaltigkeit:** Brahimi und Ahmed weisen darauf hin, dass Eile oft einen Friedensprozess zum Scheitern gebracht hat. Bei einer Mediation müssen Entscheide reifen, und das benötigt Zeit. Zu Beginn eines Prozesses ist selten klar, wie lange die Verhandlungen dauern werden. Fehlt der Drittpartei das Mandat oder das Geld für ein langfristiges Engagement, so ist ihr Einfluss stark begrenzt und sie neigt dazu, Standardlösungen vorzuschlagen, die den gegebenen Umständen nicht entsprechen. Staaten und die UNO haben hier einen komparativen Vorteil gegenüber Nichtregierungsorganisationen (NROs) und Persönlichkeiten.
4. **Bescheidenheit:** Besonders gefährlich ist Arroganz, wenn sie mit Ignoranz gekoppelt ist. Nicht nur weiss der Vermittler wenig; er oder sie verschliesst sich auch gegenüber einem Lernprozess. Die Folge, so Brahimi, ist die Neigung, vorgefertigte Schablonen zur Lösung eines Konflikts zu benutzen, ohne dessen Kontext und Ursachen genau zu untersuchen. Vermittler sollten daher bescheiden auftreten. Dies erlaubt ihnen, den Parteien zuzuhören, die Gruppendynamiken wahrzunehmen und zwischen den Zeilen zu lesen. Eine starke Selbstbezogenheit untergräbt die Kreativität,

die Geduld sowie die Fähigkeit zuzuhören.<sup>8</sup> In Bezug auf Institutionen bedeutet dies, dass Staaten und Organisationen bereit sein müssen, zu kooperieren und die Interessen des Prozesses über ihre eigenen Bedürfnisse – beispielsweise nach medialer Vermarktung des eigenen Einsatzes – zu stellen.

5. **Wissen:** Effektive Mediation bedingt eine solide Analyse des Konflikts, des Kontextes, der Parteien, der Geschehnisse sowie der konkreten Verhandlungsgegenstände. Julian Thomas Hottinger, ein Schweizer Mediator, weist darauf hin, dass die Konfliktursache den Verlauf eines Friedensprozess stark beeinflusst.<sup>9</sup> Fehlt das Verständnis für den Konflikt, so führt dies unweigerlich zu einem schlechten Verhandlungsverfahren.<sup>10</sup> Zwar können bei jedem Prozess Experten zu einzelnen Themen beigezogen werden, doch bleibt es dem Vermittler überlassen, wann und wie er die einzelnen Themen in den Prozess einfließen lässt. Fehlendes Know-how in diesem Bereich führt – zusammen mit Eile – oft zur Verwendung unpassender Standardlösungen.
6. **Flexibilität:** Auch nachdem ein Verhandlungsprozess aufgrund einer gründlichen Analyse initiiert worden ist, muss eine Drittpartei flexibel auf Ereignisse reagieren und den Verlauf der Verhandlungen wenn nötig anpassen. Die internationale Gemeinschaft setzt Vermittler jeweils unter immensen Druck, rasch zu handeln, weil die Öffentlichkeit stets ein schnelles Ende der Gewalt fordert.<sup>11</sup> Die Versuchung ist daher gross, von einem einmal eingeschlagenen Weg nicht mehr abzulassen, um keine Zeit zu verlieren. Unter dem Strich lohnt sich ein solches Vorgehen allerdings nicht, da die Parteien daran gehindert werden, eine geeignete Lösung auszuhandeln.

---

8 Bowling, Daniel/Hoffman, David. Bringing peace into the room – The personal qualities of the mediator and their impact on the mediation. In: *Negotiation Journal*, Volume 16 Issue 1, S.5–28, 2007. Siehe auch Keller, Florian/Strehle, Res. Interview mit Marc Forster: «Wenn dein Ego zu gross ist, tötet es die Kreativität», In: *Tages-Anzeiger*, 9. Juni 2009.

9 Interview mit Julian T. Hottinger, August 2009.

10 Nathan, Laurie. When Push comes to shove The Failure of International Mediation in African Civil Wars. In: *Track Two Occasional Paper* 8, Nr. 2. Cape Town University, 1999.

11 Interview mit Laurie Nathan, März 2009 (siehe [www.peacemediation.org/resources](http://www.peacemediation.org/resources)).

7. **Glaubwürdigkeit:** Vermittler müssen das Vertrauen der Parteien gewinnen und unter den Parteien Vertrauen schaffen. Dazu muss eine Drittpartei glaubwürdig sein. Ein Verlust an Glaubwürdigkeit erschüttert auch das Vertrauen in diese. Vermittler dürfen beispielsweise keine Versprechen machen, die sie nicht halten können. Die Glaubwürdigkeit einer Person oder einer Institution kann kulturell bedingt sein; ihr guter Ruf ist meist auf ihre unparteiische Handlungsweise zurückzuführen. Staaten können durch innenpolitische Ereignisse in ihrer Glaubwürdigkeit erschüttert werden. So hat etwa der Ruf Dänemarks (nach den Mohammed-Karikaturen) oder der Schweiz (nach der Annahme der Minarett-Initiative) gelitten, wenn es darum geht zwischen Religionsgruppen zu vermitteln.<sup>12</sup> Auch fehlende Nachhaltigkeit, Eile und Unwissenheit unterwandern die Glaubwürdigkeit einer Drittpartei. Schliesslich können die Beweggründe für eine Vermittlung die Glaubwürdigkeit negativ beeinflussen, wenn sie – wie oben erwähnt – einen Einfluss auf die Unparteilichkeit des Mediators haben.

### 3 Konflikte und Friedensprozesse: die jüngsten Entwicklungen

Dieser Abschnitt skizziert die jüngsten Entwicklungen internationaler Konflikte, beschreibt die Rolle der Mediation bei der Bearbeitung der Konflikte sowie den Aufbau und die Struktur von Mediationsprozessen. Wir setzen so den Rahmen für die nachfolgende Analyse der verschiedenen Drittparteien.

---

12 Mason, Simon J. A./Aroua, Abbas/Åberg, Annika. Spannungen um den Islam in Dänemark, den Niederlanden und der Schweiz: Konstruktiver Umgang dank mediativer Ansätze? In: Wenger, Andreas/Mauer, Victor/Trachsler, Daniel (Hrsg.) *Bulletin 2010 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies, 2010, S. 157–190.



### 3.1 Konflikte

**Trend 1:** Insgesamt ist die Zahl bewaffneter Konflikte seit dem Ende des Kalten Krieges zurückgegangen; seit 2003 ist jedoch wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen.<sup>13</sup> Die Spannungen sind komplexer, als sie es während der bipolaren Konstellation waren. Trotz der veränderten Art von Konflikten spielt Mediation bei der Beilegung von Konflikten auch zukünftig eine wichtige Rolle.

Heute ist die Welt friedlicher als vor 20 Jahren. Die Zahl hoch eskalierter bewaffneter Konflikte (>1000 Tote pro Jahr) ist im Vergleich zu 1988 auf ein Fünftel gesunken. Die Zahl aller bewaffneter Konflikte (>25 Tote pro Jahr) ist ebenfalls zurückgegangen, hat jedoch seit 2003 wieder leicht zugenommen. Ebenso scheint es mehr Konflikte ohne Regierungs-beteiligung zu geben.<sup>14</sup> Für diesen Trend gibt es zahlreiche Gründe. So wurden etwa zahlreiche Konflikte in den 1960er und 1970er Jahren von einer der beiden Grossmächte eingedämmt. Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre brachen diese Konflikte schliesslich aus, was sich in einem Anstieg der Gewalt in dieser Zeit spiegelt. Andererseits konnten diese sowie andere Konflikte, die von den Grossmächten geschürt wurden, nach der Wende konstruktiver bearbeitet werden. Im Verlauf der 1990er Jahre wurden daher auch die Bemühungen der Friedensförderung stark ausgebaut.<sup>15</sup>

Libérale Denker führen einen weiteren Grund ins Feld: Wirtschaftliche Interdependenz (auch «Globalisierung» genannt) fördert den Frieden, weil Handel mehr Sicherheit, Stabilität und Kooperation unter den Staaten erfordert. Dieses Argument trifft zwar möglicherweise auf zwischenstaatliche Kriege zu, hingegen kann diese Interdependenz auch ein Gefühl von Machtlosigkeit vermitteln und damit Nationalismus, religiösem Fundamentalismus und anderen Spannungen *innerhalb* der Staaten Vorschub leisten. Zudem führt die verstärkte Verschränkung der

13 Human Security Report Project. *Human Security Report 2009/2010: The Causes of Peace and the Shrinking Costs of War*. Pre-publication. Vancouver: HSRP, 2010. (Forthcoming in print from Oxford University Press). Vgl. <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/20092010/overview.aspx>.

14 Ebd.

15 Vgl. dazu den Beitrag von Thomas Greminger in diesem Band.

Staaten dazu, dass Konflikte schneller auf ganze Regionen übergreifen. Solche regionalen Konflikte gehen Hand in Hand mit Zwangsmigration, illegalem Handel mit Rohstoffen und einer Vermischung von politischen Bewegungen und kriminellen Organisationen.<sup>16</sup> Obschon oder gerade weil solche Konflikte besonders schwer zu lösen sind, wird Mediation auch in Zukunft ein wichtiges Mittel der Friedensförderung bleiben.

### 3.2 Friedensprozesse

**Trend 2: Die Regionalisierung innerstaatlicher Konflikte hat zur Folge, dass deren Lösung schwieriger wird. Dadurch werden auch Friedensprozesse komplexer. Der Einsatz zahlreicher Spezialisten und Vermittler muss koordiniert werden.**

Eine These besagt, dass nach dem Ende des Kalten Krieges und mit der Intensivierung der Friedensförderung zunächst die «einfachen» Konflikte gelöst wurden. Was übrig blieb, sind komplexe und kaum lösbare Auseinandersetzungen wie jene in Kolumbien, in Zentralafrika oder im Nahen Osten.<sup>17</sup> Ein Friedensprozess, der sich solcher Konflikte annimmt, muss auf verschiedene Akteure zurückgreifen, die in einem Prozess je eine bestimmte Rolle innehaben. Im Folgenden werden diese Rollen skizziert und den verschiedenen Prozessphasen zugeordnet.

**Rollen in einem Friedensprozess:** Obschon kein Friedensprozess dem anderen gleicht, gibt es fünf Rollen, die in jedem Prozess zu finden sind:

1. Der Lead-Mediator, der für die Integrität und Glaubwürdigkeit des Prozesses bürgt und diesen koordiniert, wird üblicherweise aufgrund seiner politischen Position und seines Rufes ernannt.
2. Die professionellen Mediatoren haben eine spezielle Berufsausbildung genossen: Sie entwerfen den Prozessverlauf, leiten Arbeitsgruppen und legen Textentwürfe vor.

---

16 Giroux, Jennifer/Lanz, David/Sguaitamatti, Damiano. The Tormented Triangle. *LSE Working Paper* 47. Ort: Herausgeber, 2009.

17 Hampson, Fen Osler. Can the UN Still Mediate? In: Price, Richard M./Zacher, Mark W. (Hrsg.). *The United Nations and Global Security*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 75–92.

3. Inhaltliche Experten steuern ihr Wissen zu bestimmten Verhandlungsgegenständen bei, beispielsweise zur Reform des Justizwesens oder zum Föderalismus.
4. Beobachter und Geldgeber unterstützen den Friedensprozess finanziell und politisch. Sie können aber auch Druck auf die Konfliktparteien ausüben. Oft sind diese Akteure in sogenannten «Groups of Friends»<sup>18</sup> organisiert.
5. Schliesslich wird am Verhandlungsort administratives und Sicherheitspersonal sowie ausserhalb des Verhandlungsorts Unterstützung durch Experten benötigt, etwa für Seminare mit den Konfliktparteien oder für Analysen und Hintergrundberichte zum Konflikt.

Die Rolle des Lead-Mediators ist die prestigeträchtigste. Die UNO, regionale Organisationen<sup>19</sup>, Staaten und einige wenige NROs streben diese Rolle an. Die Persönlichkeit des Lead-Mediators ist ebenso wichtig wie die Institution, die ihm das Mandat erteilt hat, da der institutionelle Rahmen den Mediationsstil prägt.<sup>20</sup> Das Mandat wird entweder von einer internationalen Organisation oder von den Konfliktparteien selbst erteilt. Der Entscheid darüber, wer wem ein Mandat überträgt, hängt nicht zuletzt von den Interessen, Ressourcen, der Legitimität und dem Know-how der mandatierten Institution ab.<sup>21</sup> Erhält eine Organisation den Lead-Auftrag (d. h. auch die Koordination), dann sekundieren andere Organisationen (die UNO, Staaten, NROs) professionelle Mediatoren. Diese haben in ihrer täglichen Arbeit mit den Parteien oft einen ebenso grossen Einfluss auf den Gesamtprozess wie der Lead-Mediator. Die Experten schliesslich werden an den Verhandlungsort entsandt und bleiben dort, solange ihr Spezialwissen benötigt wird. Die koordinieren-

---

18 Whitfield, Teresa. *Working with Groups of Friends*. Washington: United States Institute of Peace, 2010.

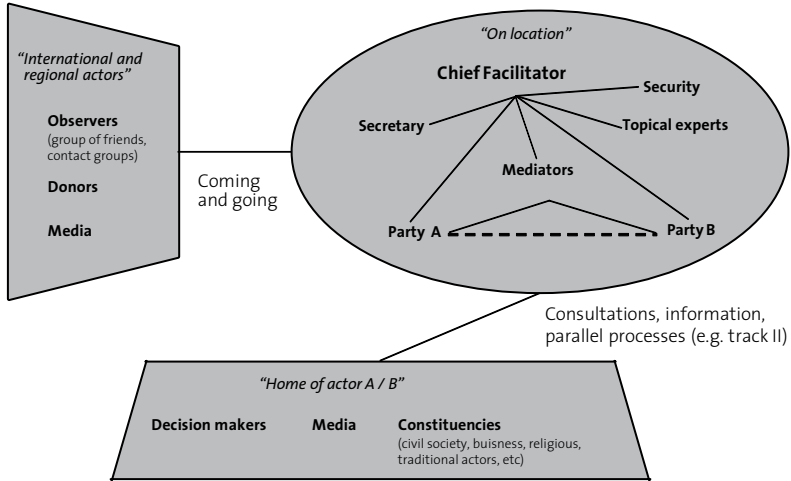
19 In diesem Artikel wird jede internationale Organisation, die nicht allen Staaten offen steht, d.h. eine geographische, linguistische oder sonstige Beschränkung hat, unter dem Begriff «regionale Organisation» subsummiert.

20 Svensson/Wallensteen, *The Go-Between: Jan Eliasson and the Styles of Mediation*, S. 25.

21 Ebd.

de Organisation stellt ein Sekretariat zusammen und erteilt bei Bedarf ausenstehenden Institutionen Aufträge für Support-Aktivitäten.

#### Actors and Roles in a Peace Process



**Phasen eines Friedensprozesses:** Die beschriebenen Rollen sind nicht statisch. Ein Friedensprozess durchläuft mehrere Phasen, in denen sich auch die Rollen verändern. In einer ersten Phase, den «Vor-Vor-Verhandlungen», wird beabsichtigt, die Parteien kennenzulernen, ihre Denkweise zu verstehen und den Kontakt zu den Parteien aufrechtzuerhalten für den Fall, dass diese dereinst Verhandlungen ins Auge fassen. Diese Arbeit ist diskret und oft mit gewissen Risiken verbunden, gerade wenn mit nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen gesprochen wird.<sup>22</sup> Vermittler, die den Erstkontakt zu einer Partei herstellen, treten in den späteren Prozessphasen meist zurück, da sie als der Partei «zu nahe stehend» angesehen werden. Es müssen daher andere professionelle Mediatoren nachrücken.

In der zweiten Phase, den **Vorverhandlungen**, haben die Parteien entschieden, dass sie eine Lösung des Konflikts aushandeln möchten.

22 Hottinger, Julian T. Auf das achten, was nicht gesagt wird. *Schweiz Global* 4 (2005), S. 32f.

Das Ziel dieser Phase ist somit abzuklären, wo, wann und wie die Verhandlungen stattfinden, um der Verhandlung eine Struktur zu geben. Oft stellen die Parteien Vorbedingungen. In dieser Phase wird auch der Lead-Mediator bestimmt. Bei der UNO wird ein Lead-Mediator entweder durch den Sicherheitsrat (mittels einer Resolution) ernannt, durch den Generalsekretär im Rahmen seiner Guten Dienste entsandt oder durch die Generalversammlung bestimmt. In der Regel finden vor einer Ernennung Konsultationen mit den Parteien statt, z.B. in dem die Parteien aus einer Liste mit Vorschlägen jene Personen auswählen, die für sie akzeptabel sind.

Die dritte Phase umfasst die eigentlichen **Verhandlungen**. Die oben genannten fünf Rollen kommen hier am stärksten zur Geltung. Der Lead-Mediator stellt ein Team zusammen und bestimmt die Support-Aktivitäten (Sekretariat, Seminare etc.). Im Laufe der Zeit wächst nicht nur das Mediationsteam, sondern auch der Umfang der Support-Aktivitäten wird grösser. Der Lead-Mediator muss auch den Kontakt zu den Nachbarstaaten sowie zu den interessierten Grossmächten aufrechterhalten. Ohne einen minimalen regionalen und globalen Konsens über die Richtigkeit eines Friedensprozesses ist ein solcher kaum durchführbar.

Sobald das Abkommen unterzeichnet ist, beginnt die **Umsetzungsphase**. Diese Phase wird von vielen Vermittlern als die schwierigste eingestuft. Die Vorbereitungen dazu müssen bereits in der Verhandlungsphase beginnen. Um einen sofortigen Beginn der Umsetzung sicherzustellen, muss genau definiert werden, welche Institution für die Umsetzung verantwortlich ist. Die entsprechende Institution wird gegen Ende der Verhandlungen in den Prozess einbezogen.

Obschon dieser Überblick über heutige Mediationsprozesse sehr kurz ist und nur die offiziellen Verhandlungen auf dem sogenannten «Track 1» (Führungsrunde der Konfliktparteien) umfasst, zeigt er doch die Komplexität der Prozesse auf. In fast allen Friedensprozessen finden zusätzlich Gespräche auf tieferen Verhandlungsebenen statt, die miteinander verknüpft sind und das Spektrum von Rollen und Aktivitäten weiter ausweiten. Aufgrund der grossen Zahl der verschiedenen Rollen stellt sich die Frage, welcher Akteur wofür geeignet ist.

## 4 Vielseitige Vermittler: Ein Vergleich

Der Vergleich der verschiedenen Akteure wird mit einer quantitativen Übersicht über die Vermittlungsaktivitäten von fünf Drittparteien-Typen – UNO, regionale Organisationen, Staaten, NROs und Persönlichkeiten – eingeleitet. Anschliessend folgt ein qualitativer Vergleich – basierend auf Fallstudien und einschlägiger Literatur.

### 4.1 *Quantitative Übersicht*

Für die quantitative Auswertung von Mediationsverfahren wurde ein Auszug aus der Datenbank der Universität Uppsala («Conflict Data Project») verwendet. Dieser Auszug umfasst Interventionen von Drittparteien zwischen 1992 und 2009.<sup>23</sup> Da die Datenbank nur bewaffnete Auseinandersetzungen berücksichtigt, bei denen mindestens 25 Personen in Kampfhandlungen getötet wurden, sind politische Krisen ohne Gewaltanwendung ausgeschlossen.

**Trend 3: Die Zahl der Vermittlungen und die Zahl der Vermittler ist in den letzten 18 Jahren zurückgegangen, stärker als die Zahl der Konflikte.**

Zwischen 1992 und 2009 wurden 204 verschiedene Vermittler in 76 bewaffneten Auseinandersetzungen gezählt. Allerdings ist die Zahl der aktiven Vermittler in dieser Zeit markant zurückgegangen. Während in den frühen 1990er Jahren 70 verschiedene Staaten Vermittlerdienste anboten, sank diese Zahl in den letzten fünf Jahren auf unter 40. Eine Studie des *Center for Security Studies* der ETH Zürich aus dem Jahr 2006

---

23 Der Auszug wurde wie folgt bereinigt: Militärische Drittparteien-Interventionen (bspw. NATO in Afghanistan) wurden ebenso entfernt wie Peacekeeping-Einsätze. Nur (unbewaffnete) Vermittlungen wurden gezählt sowie in gewissen Fällen die Überprüfung (Monitoring) der Einhaltung von Vertragsbestimmungen. Neben der Einschränkung in Bezug auf den Konfliktyp ist die Datenbank in verschiedener Hinsicht begrenzt: Erstens zählt die Datenbank nicht Friedensprozesse, sondern Konflikte, Vermittler und Jahre. Ein Konflikt steht somit für einen Prozess. Verschiedene Prozesse, die nach- oder nebeneinander zum gleichen Konflikt bestehen, können so nicht voneinander unterschieden werden. Zweitens können die verschiedenen Rollen in einem Prozess nicht voneinander unterschieden werden. Vgl. <http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/>

weist zu Recht darauf hin, dass dagegen Nichtregierungsorganisationen (NROs) und internationale Organisationen (IOs) seit rund zehn Jahren vermehrt im Mediationsbereich tätig sind.<sup>24</sup> Dies kompensiert teilweise den Rückzug der staatlichen Akteure. Ein Grund für diese Verschiebung ist darin zu finden, dass zahlreiche Verwaltungen beschlossen haben, ihre Aktivitäten auszulagern und NROs beziehungsweise IOs zu unterstützen.

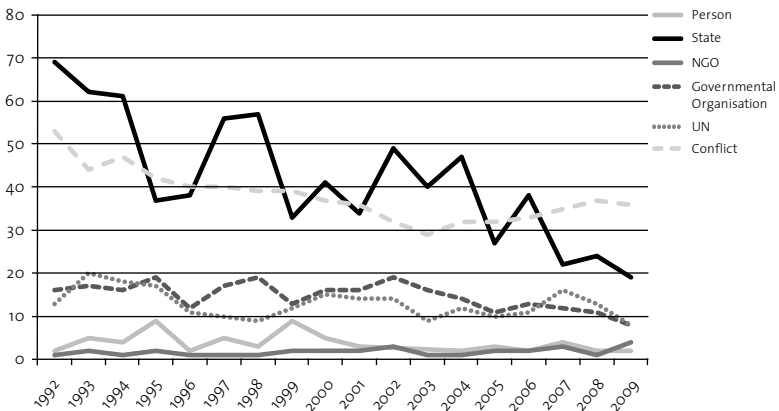
Die meisten Vermittlungen wurden von mehreren Akteuren – zeitgleich oder in wechselnder Besetzung – begleitet. Daher ist die Zahl der Engagements (532) deutlich höher als die Zahl der Konflikte (76). Sowohl die Zahl der Konflikte als auch die Zahl der Engagements hat in den Jahren nach dem Kalten Krieg deutlich abgenommen: von 105 Vermittlungen (53 Konflikte) im Jahr 1992 auf 41 (36) im Jahr 2009. Dies bedeutet, dass heute in der Regel ein oder zwei Akteure zeitgleich in demselben Konflikt vermitteln.

Dieser Abnahme von Akteuren zum Trotz haben viele Mediatoren das Gefühl, es gebe zu viele Organisationen und Staaten, die sich auf den «Mediationsmarkt» drängen. Daran ist weniger die Zahl der Akteure schuld, sondern vielmehr die Konkurrenz um bestimmte Rollen in einem Prozess sowie mangelnde Koordination. Zudem drängen zahlreiche Akteure in Friedensprozesse, die grosse Publizität versprechen (Naher Osten, Darfur). Die Fazilitation von Togos nationalem Dialog hingegen hat deutlich weniger Vermittler angezogen.

---

24 Wenger, Andreas/Mauer, Victor/Bruno, Stefano/Callsen, Christiane/Trachsler, Daniel. *Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aussenpolitik: Eine vergleichende Studie anhand von fünf Ländern*. Zürich: Center for Security Studies, 2006.

**Zahl der Konflikte und Vermittlungen in bewaffneten Konflikten von 1992 bis 2009**



Quellen: Lotta Harbom und Peter Wallensteen (2010): *Armed Conflicts, 1946-2009*. *Journal of Peace Research* 47/4, S. 501-509; sowie Auszug aus der Datenbank des Uppsala Conflict Data Program (<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/>). Die Spitzen in 1997/8 und 2002/4 sind auf diverse Konflikte, wie jener in Somalia, der Côte d'Ivoire oder Guinea-Bissau zurückzuführen.

**Trend 4: Staaten bleiben der wichtigste Drittparteien-Typ. Die UNO und regionale Organisationen folgen auf Platz zwei und drei. Die Lead-Mediation wird selten von NROs übernommen.**

Die UNO war etwa in ein Sechstel aller Mediationsengagements im Rahmen bewaffneter Konflikte involviert und ist damit als Einzelakteur klarer Spitzenreiter. Betrachtet man aber die Drittparteien-Typen, so treten Staaten deutlich öfter als Vermittler auf: 108 Staaten waren in den vergangenen 18 Jahren für etwa die Hälfte aller Mediationsengagements verantwortlich.

Die fünf Typen unterscheiden sich auch deutlich in Bezug auf die Länge ihres Engagements. Nur wenige NROs und Persönlichkeiten können einen Konflikt über mehrere Jahre hinweg begleiten. Zu denjenigen, die dies vermögen, gehören die Gemeinschaft *Sant' Egidio*, das *Centre for Humanitarian Dialogue* (hd) und das *Carter Center*. Im Schnitt arbeiten NROs weniger als eineinhalb Jahre an einem Konflikt, Staaten und regionale Organisationen dagegen zwei bis drei Jahre, während die UNO mit sechs Jahren Vermittlungsdauer alle anderen Akteure in den Schatten



stellt. Bei Staaten ist allerdings die Streuung geringer, d. h. sie betreuen selten sehr kurze und genauso selten sehr lange Prozesse.

In den folgenden Abschnitten werden zunächst die vertikale Arbeitsteilung zwischen der UNO, regionalen Organisationen, NROs und Persönlichkeiten analysiert, bevor die Staaten untereinander verglichen werden. Die Analysen orientieren sich jeweils an den eingangs erläuterten Leitfragen (Wo? Weshalb? Wie?).

## 4.2 Vertikale Arbeitsteilung

Wie oben dargelegt, kann bei einem Mediationsverfahren die Arbeit aufgeteilt werden, indem verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Rollen in einen Prozess involviert sind oder indem sich verschiedene Akteure im Laufe eines Prozesses gegenseitig ablösen.

### 4.2.1 Vermittlertypen im Überblick

#### a) Vereinte Nationen

**Mandat:** Das Mandat der UNO verleiht ihr, ihrem Generalsekretär und dessen Gesandten eine besondere Legitimität zur Vermittlung in Konflikten. Artikel 2, Absatz 3 der Charta der Vereinten Nationen fordert alle Mitgliedsstaaten auf, internationale Streitigkeiten friedlich beizulegen. Artikel 33, Absatz 1 wiederum bestimmt, dass jegliche Konflikte, die die internationale Sicherheit und den Frieden gefährden, auf friedliche Art und Weise zu lösen sind. Die Bezugnahme auf internationale Sicherheit und Frieden setzt der Handlungsfähigkeit der UNO bei innerstaatlichen Konflikten enge Grenzen. Die Frage, wie mit der nationalen Souveränität umzugehen ist, wird seit Jahren kontrovers diskutiert. Die Sicherung des Friedens obliegt in erster Linie den Staaten selbst. Die UNO kann unterstützend eingreifen, wenn 1) die Parteien dies verlangen, 2) der Generalsekretär die Initiative ergreift, 3) der Sicherheitsrat oder 4) die Generalversammlung einen Auftrag erteilt.<sup>25</sup> Wie die UNO innerhalb ihres rechtlichen Rahmens sowie des Mandats zur Friedensförderung tätig wird, hängt somit faktisch von den Interessen der

---

<sup>25</sup> Moon, *Report of the Secretary General on enhancing mediation and its Support Activities*.

Mitgliedstaaten, der Person des Generalsekretärs sowie von Dynamiken innerhalb bestimmter Gremien (etwa des Sicherheitsrats) ab.

**Lead-Rolle und Unterstützungsfunktion:** Die UNO war mit wechselndem Erfolg in zahlreichen Fällen als Lead-Mediator<sup>26</sup> oder zur Unterstützung einer anderen Lead-Organisation<sup>27</sup> engagiert. Oft kommt die UNO zu laufenden Mediationsprozessen hinzu, etwa um Druckmittel oder Ressourcen für die Umsetzungsphase zur Verfügung zu stellen. Während der 1990er Jahre hatte die UNO zumeist selbst die Lead-Rolle inne. Seit der Jahrhundertwende zeichnet sich allerdings immer mehr ab, dass sie entweder regionalen Organisationen den Lead überlässt oder die Führung gemeinsam mit anderen Institutionen übernimmt.

**Die Gremien der Vereinten Nationen:** Friedensverhandlungen verlangen sowohl Druck als auch Dialog. Die UNO bietet beides. Der Generalsekretär (GS) und seine Gesandten können als unparteiische und unabhängige Vermittler den Dialog fördern, während der Sicherheitsrat (SR) durch Resolutionen Druck auf die Parteien ausüben kann.<sup>28</sup> Wenn der SR uneins ist und die Bemühungen des GS nicht unterstützt, kann diese Konstellation auch nachteilig sein (wie das Beispiel Iran/Irak zeigt).<sup>29</sup> Vermittlungsbemühungen der UNO in Konflikten mit hoher geostrategischer Bedeutung sind somit nur dann erfolgversprechend, wenn sich alle Vetomächte des Sicherheitsrats einig sind. Anders sieht es aus bei Konflikten, die für den Sicherheitsrat von geringer Bedeutung sind.

**Sondergesandte und Mediationssupport:** Die UNO verfügt über ein für Mediationsprozesse sehr effizientes System von Sondergesandten des

---

26 In Afghanistan, Angola, Bougainville, der Zentralafrikanischen Republik, Kolumbien, Zypern, Osttimor, El Salvador, Äquatorialguinea/Gabun, Georgien, Guatemala, Guyana/Venezuela, Haiti, Iran/Irak, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Nigeria/Kamerun, Tadschikistan, im ehemaligen Jugoslawien, in Mazedonien und der Westsahara. Ebd.

27 Unter anderem in Bosnien und Herzegowina, Burundi, Kambodscha, den Komoren, der Côte d'Ivoire, Kroatien, der Demokratischen Republik Kongo, Ost-Slawonien, Äthiopien/Eritrea, der Region der Grossen Seen, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Kenia, Kosovo, Libanon, Liberia, Mauretanien, Mozambik, im Nahen Osten, in Namibia, Ruanda, Sierra Leone, Somalia, im Sudan, in Uganda und Westafrika. Ebd.

28 Picco, Giandomenico. The U.N. and the Use of Force. *Foreign Affairs* 73 (1994), Nr. 5, S. 14–18.

29 Hampson, *Can the UN Still Mediate?*

GS. Die Gesandten haben jeweils ein spezifisches Mandat zur Vermittlung in einem Konflikt inne. Dieses Mandat sollte – wenn möglich – den groben Rahmen abstecken, den Gesandten aber die Möglichkeit lassen, auf die Bedürfnisse der Parteien einzugehen und relativ unabhängig und flexibel ihre Mediationsteams zusammenzustellen. Oft besteht aber die Gefahr, dass die Gesandten für zu kurze Zeiträume ernannt werden, was die Nachhaltigkeit ihrer Bemühungen untergräbt. Zudem sind die Mandate oft zu eng gefasst.<sup>30</sup> Die Gesandten können auf ein Team der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten zurückgreifen, das auf Mediationssupport spezialisiert ist («Mediation Support Unit»). Dieses Team hat zur Aufgabe, Mediations-Know-how aufzubauen, um so die Erfahrung und das Wissen über die personellen Wechsel hinweg zu sichern.

Schliesslich kann die UNO auch über ihre Agenturen und Organisationen im UN-System (UNDP, UNHCR, UNEP etc.) Gute Dienste anbieten, lokal vertrauensbildende Massnahmen treffen oder nationale Dialoge fördern.

Im **sudanesischen Friedensprozess** zwischen dem Norden und dem Süden des Landes (2002–2005) hatte die regionale Organisation **IGAD** den Lead. Sie ernannte den Kenianer L. Sumbeiywo zum Lead-Mediator und erhielt EU-Gelder zur Finanzierung aller Aktivitäten sowie professionelle Mediatoren aus Südafrika und der Schweiz. Das Abkommen wurde unter dem Schutz von ca. 10'000 Blauhelmen umgesetzt.

Der Friedensprozess im Sudan war demnach eine «IGAD-Vermittlung», die regionale Organisation musste alle anderen Akteure koordinieren. Dahinter standen allerdings die Sorgen der Mitgliedstaaten, dass der Konflikt die ganze Region in Mitleidenschaft ziehen würde.

Einige Beobachter wiesen darauf hin, dass die Organisation unter der Führung Kenias aus kulturellen und historischen Gründen zugunsten der Rebellenbewegung SPLM/A voreingenommen war. Dies hinderte die IGAD aber nicht daran, eine ausgeglichene und erfolgreiche Vermittlung durchzuführen, die schliesslich einen jahrzehntelangen Bürgerkrieg beendete.

30 «The Secretary General is at the beck and call of the Security Council and that is as it should be, but he needs a longer leash.» Franck, Thomas M. The Secretary General's Role in Conflict Resolution: Past, Present, and Pure Conjecture. *European journal of international law* 6 (1995), Nr. 1, S. 360–387. Siehe auch Interview mit Laurie Nathan auf [www.peacemediation.org/resources](http://www.peacemediation.org/resources).

## b) Regionale Organisationen

Der Typ «Regionale Organisationen» ist äusserst heterogen. Darunter werden Institutionen wie die OSZE, die *Afrikanische Union* (AU), die EU oder die *Organisation der Islamischen Konferenz* (OIC) subsummiert. Aufgrund dieser Diversität ist es schwierig, wenn nicht unmöglich, die Vermittlungsbemühungen dieser Institutionen zu kategorisieren. Generell engagieren sich regionale Organisationen sowohl als Koordinatorinnen als auch in einer unterstützenden Funktion in Friedensverhandlungen. Sie sind oft in der Lage, einen regionalen Konsens zu einem bestimmten Konflikt herzustellen.

Ähnlich wie die UNO verfügen regionale Organisationen über Legitimität und gelegentlich auch über grosse finanzielle Ressourcen (z. B. die EU). Sie verfügen aber auch über mehr Flexibilität und können sich besser an die regionalen Gegebenheiten anpassen. Gemäss einer Statistik aus dem Jahr 2003 sind regionale Organisationen die erfolgreichsten Vermittler in bewaffneten Konflikten, nicht zuletzt weil sie näher beim Konflikt sind.<sup>31</sup> Die Nähe und die Beeinflussbarkeit durch regionale Grossmächte setzt sie aber auch mehr der Kritik aus, parteiisch zu sein und bestimmte Interessen zu verfolgen. Viele regionale Organisationen in Afrika und Asien verfügen zudem nicht über hinreichende finanzielle Mittel und müssen daher von der UNO oder der EU unterstützt werden.

Zusammenfassend sind drei Eigenschaften relevant, deren Ausprägung je nach regionaler Organisation stark variieren: 1) die finanziellen Mittel (EU vs. AU), 2) die Nähe zum Konflikt und zu den Parteien (beispielsweise die Nähe der IGAD zur SPLM oder jene der AU zur sudanesischen Regierung) und 3) die Fähigkeit, sich im Mediationsverfahren unparteiisch zu verhalten.

## c) Nichtregierungsorganisationen (NROs)

NROs verfügen zwar nicht über die demokratische Legitimität von Staaten oder die Autorität regionaler Organisationen, dafür sind sie oft schnell vor Ort und flexibel in ihrer Mission. Sie sind häufig dort gefragt,

---

31 Elgström, Ole/Bercovitch, Jacob/Skau, Carl. Regional Organisations and International Mediation. *African Journal of Conflict Resolution* 3 (2003), Nr. 1, S. 111–127.

wo nationale Souveränität den Einsatz der UNO oder anderer Staaten verhindert. Staaten, die keine Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten wünschen, fühlen sich von NROs weniger bedroht, da sie diese besser kontrollieren können. Es gibt Staaten, die deshalb in gewissen Fällen NROs bevorzugen.

Dagegen fordern nichtstaatliche bewaffnete Gruppen oft gerade das Gegenteil, nämlich die Einmischung einer regionalen Organisation oder der UNO. Sie erhoffen sich davon, dass dem Konflikt mehr internationale Aufmerksamkeit zuteil, die Regierung unter Druck gesetzt und dank dem Kontakt zu anderen Staaten und internationalen Organisationen ihre eigene Legitimität gesteigert wird.<sup>32</sup> Das Engagement von *hd* und später der *Crisis Management Initiative* (CMI) in Aceh/Indonesien illustriert diesen Gegensatz: Indonesien wehrte sich gegen die Einmischung eines anderen Staates und akzeptierte die Involvierung der EU und der ASEAN erst, als grosse finanzielle und logistische Kapazitäten für die Umsetzung des Abkommens nötig wurden und klar war, dass *hd* mit dieser Aufgabe überfordert war.<sup>33</sup>

Gewisse NROs verfügen zudem über eine besondere Art von Legitimität. Die Gemeinschaft *Sant' Egidio*<sup>34</sup> beispielsweise verfügt dank ihrer Verbindung zur katholischen Kirche über eine religiöse Legitimität. Bestimmte Konfliktparteien schätzen diese Art von Legitimität und schenken solchen NROs daher eher Vertrauen.

#### d) Persönlichkeiten

Nicht immer hängt die Autorität und Legitimität einer Person von der Institution ab, die sie entsendet. Nelson Mandela ist ein gutes Beispiel für einen Mediator, dessen Einfluss von der Person selbst ausgeht und auf Erfahrung, Status und Reputation beruht. Ein solcher Mediator kann in einem Vermittlungsverfahren eine Art von Druck ausüben, die als

32 Lanz, David/Sguaitamatti, Damiano/Siegfried, Matthias. *Towards Realizing the Strengths and Mitigating the Challenges of NGO Mediators, Final Report of the Consultation Process*. Bern: swisspeace and CSS/ETH-Zurich, 2009.

33 Huber, Konrad. *The HDC in Aceh: Promises and Pitfalls of NGO Mediation and Implementation*. Policy Studies 9. Ort: East-West Center, 2004.

34 Für Informationen zur Friedensarbeit von Sant' Egidio siehe: <http://www.santegidio.org/index.php?pageID=7&idLng=1067&res=1>

«Appell an das Gewissen» bezeichnet werden kann und oft wirksamer ist als Gewaltandrohung. In Burundi war der Einfluss von Nelson Mandela und Julius Nyerere unerlässlich, um die Verhandlungen voranzutreiben. Gelegentlich gründen solche Persönlichkeiten Stiftungen oder ähnliche Institutionen, die sie in ihrem Wirken unterstützen. Die *Desmond Tutu Foundation*, die *Mwalimu Nyerere Foundation* oder das *Carter Center* von Ex-US-Präsident Jimmy Carter sind Beispiele für solche Einrichtungen.

#### e) Lokale Vermittler

Neben NROs und Persönlichkeiten mit internationalem Ruf sind im Rahmen von Konflikten oft auch lokale NROs oder weniger bekannte Persönlichkeiten, so genannte «lokale Mediatoren» oder «Insider-Mediatoren», aktiv. Sie sind gut informiert über den Konflikt und die Konfliktparteien und mit vielen Akteuren vernetzt. Aufgrund ihres langjährigen Einsatzes im Feld und der kulturellen Nähe sind diese Vermittler zudem vertrauenswürdige Ansprechpartner für die Konfliktparteien. In gewissen Regionen (etwa in vielen asiatischen Ländern) ist ein internationales Engagement nicht erwünscht und daher der Einsatz lokaler Mediatoren die einzige Alternative. Internationale Institutionen haben in solchen Fällen eher eine unterstützende Funktion (beispielsweise in Nepal). Dennoch ist der Kontakt zu internationalen Akteuren für lokale Vermittler äusserst wichtig, da sie ansonsten isoliert operieren, eher als parteiisch wahrgenommen werden und zur Zielscheibe von Gewalt werden können.<sup>35</sup>

### 4.2.2 Vergleich der Vermittlertypen

#### a) Wo vermitteln die verschiedenen Drittparteien-Typen?

Mangels Alternativen ist oft die UNO aufgefordert, in hoch eskalieren Konflikten zu vermitteln. Staaten hingegen neigen dazu, sich in Konflikten zu engagieren, die in ihrer Nachbarschaft stattfinden. Eine Ausnahme bilden dabei Grossmächte oder Staaten, die sich als Mediator ausdrücklich für globalen Frieden und globale Sicherheit einsetzen.

---

35 Mason, Simon. *Insider Mediators, Workshop Report*. Berghof Foundation for Peace Support and CSS/ETH-Zurich, 2008.

NROs unterstützen Staaten oder die UNO in hoch eskalierten Kriegen oder vermitteln selber in Konflikten, die von der Weltöffentlichkeit kaum oder noch nicht wahrgenommen werden. Analog zu lokalen Vermittlern sind sie vor Ort, lange bevor internationale Akteure auf den Plan treten.

Generell gibt es kaum einen Friedensprozess, in den nur ein Vermittlertyp involviert ist. Wie oben ausgeführt, ändern sich die Rollen und ihre Besetzung im Verlauf eines Verhandlungsprozesses. Lokale Vermittler, NROs und kleine Staaten sind für die frühe Kontaktaufnahme prädestiniert<sup>36</sup>, während regionale Organisationen im Rahmen der Vorverhandlungen dazu stossen. Da die UNO oft mit der Umsetzung von Friedensabkommen betraut wird, kommen deren Experten jeweils in den letzten Verhandlungsmonaten hinzu, um die Vorbereitungen für die Umsetzung in Angriff zu nehmen. Die Realisierungsphase verlangt Druckmittel, finanzielle Ressourcen und Autorität. Daher scheiterten NROs bisher meistens, wenn sie die Führungsrolle in dieser Phase übernahmen.<sup>37</sup>

#### b) Weshalb engagiert sich eine Drittpartei?

Wie bereits erwähnt, hängt die Unparteilichkeit eines Vermittlers direkt von seiner Motivation für ein Engagement in einem Konflikt ab. Die UNO verfügt über ein Mandat, das auf Werten beruht sowie auf dem Interesse an Frieden und Sicherheit. In gewissen Fällen können aber auch nationale Interessen für den Einsatz eines UN-Vermittlers ausschlaggebend sein. Daher kann die UNO bisweilen als parteiisch wahrgenommen werden (Naher Osten<sup>38</sup>) bzw. ausserstande sein zu intervenieren, wenn sich die Vetomächte nicht einig sind. Besteht in der Staatengemeinschaft hingegen ein breit abgestützter Konsens oder ist ein Konflikt für die Weltöffentlichkeit nicht von Belang, kann die UNO als glaubwürdige und unparteiische Vermittlerin auftreten.

---

36 Lanz, David/Sguaitamatti, Damiano/Siegfried, Matthias. *Towards Realizing the Strengths and Mitigating the Challenges of NGO Mediators*. Mediation Support Project, Swisspeace, Bern, Center for Security Studies, ETH Zurich, 2009.

37 Huber, *The HDC in Aceh*.

38 De Soto, Alvaro. *End of Mission Report*. Mai 2007. <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2007/06/12/DeSotoReport.pdf>.

**Regionale Organisationen** werden oft von einzelnen Staaten dominiert (z.B. die ECOWAS von Nigeria). Diese versuchen, durch eine Organisation ihre nationalen Interessen zu fördern oder ihre Aussenpolitik mit anderen Staaten zu koordinieren. Entsprechend wird das Engagement einer so instrumentalisierten Institution oft als parteiischer empfunden als jenes der UNO.

Wie im nächsten Kapitel ausgeführt, bilden **Staaten** eine sehr heterogene Gruppe von Akteuren. Zwar haben alle Staaten «nationale Interessen», Kleinstaaten werden in der Regel aber als weniger parteiisch wahrgenommen, da sie ihren Einfluss im Rahmen eines Abkommens nicht zur Durchsetzung bestimmter inhaltlicher Positionen verwenden. Im Gegensatz dazu ist es oft vorgekommen, dass (globale oder regionale) Grossmächte direkt auf das Resultat einer Verhandlung einwirkten.<sup>39</sup>

**NROs** sehen sich gerne als neutral und unabhängig und beschreiben ihr Engagement als freiwillig und wertebasiert. Zahlreiche NROs sind in Wirklichkeit aber eng mit Regierungen (und deren Interessen) verbandelt sowie auf die Gunst der Geldgeber angewiesen und werden daher gelegentlich als «Mediationssöldner» bezeichnet. NROs müssen daher durch ihre Arbeit den Beweis erbringen, dass sie glaubwürdig und unparteiisch sind. **Persönlichkeiten** sind von der ganzen Bandbreite an altruistischen und egoistischen Motiven getrieben. Sie kommen allerdings nur dann zum Einsatz, wenn sie zumindest bei den Konfliktparteien einen guten Ruf geniessen. Dasselbe gilt für **lokale Mediatoren**, wobei die grossen Risiken, die solche Vermittler eingehen, vermuten lassen, dass dabei weniger der eigene Ruhm als vielmehr der Frieden und der soziale Zusammenhalt im eigenen Land zählen.

### c) Wie vermitteln die Drittparteien?

**Unparteilichkeit ist die Grundlage von Glaubwürdigkeit:** Glaubwürdigkeit ist flüchtig. Sie ist schwer zu erarbeiten und schnell verspielt. Unparteilichkeit und Fairness gegenüber allen Konfliktparteien scheint ein wichtiger Bestandteil von Glaubwürdigkeit zu sein. Andererseits

---

39 Eines der jüngeren Beispiele ist die Abuja-Verhandlung zu Darfur: Nathan, Laurie. No Ownership, No Peace: The Darfur Peace Agreement. *LSE Working Paper 5*. Crisis States Research Centre, London School of Economics, 2006.



hängt diese Eigenschaft auch von der Durchsetzungsfähigkeit eines Akteurs ab. In diesem Sinne sind die UNO und regionale Organisationen, die vom Konsens der Mitgliedstaaten getragen werden, sehr glaubwürdig. Eine Vermittlung mit viel Druck, den nur Grossmächte und die UNO ausüben können, verleiht dem Vermittler die Glaubwürdigkeit des Mächtigen, unterwandert aber unter Umständen dessen Unparteilichkeit. Kleinstaaten, NROs und Persönlichkeiten neigen dagegen dazu, ihre Glaubwürdigkeit durch Professionalität und Erfahrung zu stärken.

**Das Dilemma von Sichtbarkeit und Bescheidenheit:** Um die Professionalität und die Wirksamkeit der eigenen Vermittlungen zu dokumentieren, sind fast alle Drittparteien darauf angewiesen, ihre Vermittlungsarbeit sichtbar zu machen. Zum Zielpublikum dieser Öffentlichkeitsarbeit können die Mitgliedstaaten (im Fall der UNO und regionaler Organisationen), Geldgeber (im Fall der NROs) oder politische Parteien und Wählende (im Fall von Staaten) gehören. Die eigene Wirksamkeit zu belegen, ohne laufende Engagements «vermarkten» zu müssen, stellt eine grosse Herausforderung dar. Zurzeit bestehen allerdings starke Anreize, kurzfristige und aktuelle Erfolgsmeldungen zu verbreiten. Dies läuft zentralen Erfordernissen heutiger Friedensverhandlungen entgegen, etwa der Vertrauensbildung oder der Vertraulichkeit. Daher befinden sich Mediatoren oft in einem Dilemma: Sichtbarkeit oder Bescheidenheit?

Die Unterscheidung von Zielgruppen und die Verlängerung des Zeithorizonts können Wege aus dem Dilemma aufzeigen. Die Präsentation von Resultaten darf nicht zu schnell erfolgen, vielmehr sollte sie langfristig vorgenommen werden. Zudem haben die verschiedenen Zielgruppen unterschiedliche Informationsbedürfnisse. Einzelne nationale oder internationale Entscheidungsträger können laufend über vertrauliche Punkte informiert werden, während der breiten Öffentlichkeit die Resultate der abgeschlossenen Verhandlungen und Informationen, die den Nutzen für das eigene Land betreffen, kommuniziert werden.

**Nachhaltigkeit:** Das oben beschriebene Dilemma beruht darauf, dass Mediation ein langfristiges Engagement bedingt. Wenn Staaten oder eine NRO Beziehungen zu Konfliktparteien aufbauen, so tragen diese Bemühungen oft erst Jahre oder Jahrzehnte später Früchte. Wie der quantitative Vergleich zeigte, haben Staaten und die UNO hier einen

komparativen Vorteil gegenüber NROs. Allerdings sind Staaten oft durch die Innenpolitik und die Legislaturperioden in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt, während Mandate, Budgettermine und Bürokratie die Arbeit der UNO behindern. Das grösste Hindernis für ein nachhaltiges Engagement der UNO und von staatlicher Seite kommt allerdings in keiner Statistik zur Sprache: die Rotation des diplomatischen Personals im Aussendienst sowie am Hauptsitz. Diese erschwert nämlich die langfristige Planung sowie den Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses.

**Wissen als Schlüsselfaktor in der Mediation:** Der letztgenannte Punkt ist umso bedauerlicher, als Wissen und Erfahrung im Bereich Mediation einen Schlüsselfaktor darstellen. Dank ihrer grossen Zahl von Engagements könnte die UNO ein Zentrum für Mediations-Know-how sein, wegen der hohen Fluktuation geht aber viel Wissen verloren. Staaten spezialisieren sich oft auf bestimmte Regionen, Themen oder auf prozedurales Wissen. Je nach Rotationssystem kann mehr oder weniger Wissen gespeichert werden. So ist eine individuelle Spezialisierung der Angestellten wünschenswert, die im Rotationssystem gezielt dort eingesetzt werden können, wo sie ihre Mediationskenntnisse einbringen können. Sowohl die UNO als auch die Schweiz haben zudem spezielle Einheiten aufgebaut, in denen auf thematische und/oder prozedurale Expertise zurückgegriffen werden kann.<sup>40</sup> Dennoch sind NROs heute am besten darauf ausgerichtet, Mediationsexpertise zur Verfügung zu stellen – vorausgesetzt, sie verfügen über ausreichende Mittel, um qualifizierte Arbeitskräfte langfristig beschäftigen zu können.

**Flexibilität und massgeschneiderte Prozesse:** Flexibilität ist nicht nur geboten, weil Konflikte einem ständigen Wandel unterworfen sind, sondern auch, weil kein Konflikt dem anderen gleicht. Das Kopieren von Lösungen aus anderen Kontexten mag ausreichen, um Gewalt kurzfristig zu stoppen. Will man aber die zugrunde liegenden Ursachen des Konflikts angehen, so führt an massgeschneiderten Verhandlungsprozessen kein Weg vorbei. Um solche zu entwerfen und mit den Parteien umzusetzen, fehlen aber in allen Institutionen geschulte Mediatoren.

---

<sup>40</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Thomas Greminger in diesem Band.

### 4.3 Horizontale Aufgabenteilung: Staaten als Drittparteien

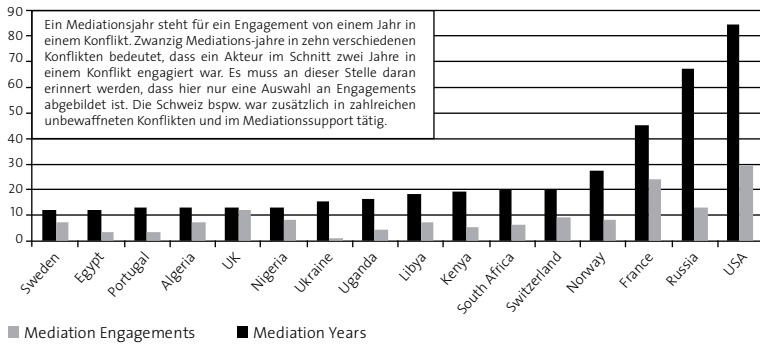
108 verschiedene Staaten zeichnen für etwa die Hälfte aller Mediations-einsätze verantwortlich. Aufgrund dieser eindrücklichen Zahl scheint es ratsam, etwas genauer hinzuschauen und zu untersuchen, wer wo und aus welchen Beweggründen im Einsatz ist. Eine der wesentlichen Schwierigkeiten beim gegenseitigen Vergleich von Staaten als Drittparteien ist deren Heterogenität. Die unterschiedlichsten Staaten bieten ihre Dienste an, etwa die USA, Malaysia, Katar, Gabun oder Kuba.

#### 4.3.1 Traditionelle Mediatoren und Neueinsteiger

Die Gemeinschaft vermittelnder Staaten lässt sich grob in zwei Kategorien einteilen: Die erste Gruppe besteht aus Ländern mit langjähriger Vermittlungserfahrung, die zweite – sehr viel grössere – Gruppe aus solchen, die gelegentlich bzw. eher selten vermitteln. Zur ersten gehören die USA, gefolgt von Russland, Frankreich, Norwegen, Südafrika, der Schweiz, Kenia und Libyen. Alle diese Länder (mit Ausnahme von Südafrika, das erst seit dem Ende der Apartheid zu einer Regionalmacht aufgestiegen ist) traten seit der Wende kontinuierlich als Mediatoren auf. Innerhalb der zweiten Gruppe finden sich auch Staaten, die in den letzten Jahren aktiver geworden sind. Zu diesen Ländern gehören Katar, Malaysia, Brasilien und die Türkei.

Der anschliessende Vergleich folgt den drei Fragen des Analyserasters und beruht auf drei Fallstudien, in denen die Arbeit dieser Neueinsteiger untersucht wurde: die Vermittlungsbemühungen Malaysias auf den Philippinen (2004 bis heute), das Engagement Katars im Darfur-Konflikt (2008 bis heute) sowie die türkisch-brasilianische Initiative im Nuklearstreit mit Iran (2010). Diese Auswahl deckt kleine und mittlere Staaten verschiedener Kontinente ab. Der Blick auf die Neueinsteiger erlaubt auch, allfällige Unterschiede zu traditionellen Herangehensweisen beim Einsatz von Mediation festzustellen.

**Staaten mit mehr als zehn Mediationsjahren in den letzten 18 Jahren.**



Quellen: Lotta Harbom und Peter Wallensteen (2010): Armed Conflicts, 1946-2009. Journal of Peace Research 47/4, S. 501-509; sowie Auszug aus der Datenbank des Uppsala Conflict Data Program (<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/>).

**4.3.2 Vergleich der Vermittlungsbemühungen**

**a) Wo engagieren sich die Neueinsteiger?**

Die Konflikte, in denen sich die vier Länder engagierten, fanden allesamt weltweite mediale Verbreitung, sei es wegen des damaligen «Kriegs gegen den Terror» – im Fall der Philippinen und der Abu Sayyaf Group –, wegen Kampagnen wie «Save Darfur» oder wegen der Angst vor nuklearer Aufrüstung (Iran). Bei allen Konflikten stand viel auf dem Spiel, insbesondere auch für die Drittpartei. Sie wählte stets eine gut sichtbare Führungsrolle im Mediationsprozess, wenn auch mit Unterstützung durch befreundete Staaten und Organisationen, die z.B. als Ko-Mediatoren fungierten. Alle Prozesse waren eingebettet in regionale oder kulturelle Gemeinschaften.

**b) Weshalb engagieren sich Neueinsteiger?**

Der türkische Aussenminister Davutoglu betonte in einem Interview, dass es der Türkei und Brasilien darum gehe, die Verhandlungen über das iranische Nuklearprogramm einen wichtigen Schritt voranzubringen, indem die beiden Länder eine passende Atmosphäre schaffen würden. Dahinter steht die Überzeugung, dass «in Verhandlungen 60% psycholo-

gisch, 20% methodologisch und 20% inhaltlich bedingt ist». <sup>41</sup> Brasilien und die Türkei würden mithin eher den psychologischen Komponenten Rechnung tragen, etwa dadurch, dass Konzessionen Irans weniger als Kniefall vor dem übermächtigen Gegner USA interpretiert würden.

Allerdings verrät schon die Konfliktart und das gut sichtbare Engagement, dass es allen untersuchten Drittparteien nicht nur um die Lösung des Konflikts an sich ging, sondern ebenso um die Anerkennung als regionale oder gar globale Player durch die Staatengemeinschaft. Katars Engagement in Darfur beispielsweise ist eine von vielen Initiativen zur Stärkung der internationalen Bedeutung des Golfstaates – und damit seines Einflusses (Soft Power). <sup>42</sup> Der Einbezug der Staatengemeinschaft in das eigene Engagement war daher wichtig. Allerdings war die «Zielgemeinschaft» nicht immer dieselbe: Malaysia etwa suchte eine Führungsrolle innerhalb der Gemeinschaft Islamischer Staaten, während die Türkei sich als globale und regionale Macht anbieten wollte.

Einfluss wird nicht nur innerhalb unterschiedlicher Staatengemeinschaften gesucht; er kann auch aus verschiedenen Gründen angestrebt werden. Die Türkei und Malaysia hatten gute Gründe, ein Ausbreiten der Konflikte verhindern zu wollen. Die Drittparteien versuchten, ihre Sicherheitsinteressen durchzusetzen und gleichzeitig zu verhindern, dass andere Länder mit härteren Mitteln eingreifen (militärisches Eingreifen der USA gegen die Abu Sayyaf Group auf den Philippinen, UN-Sanktionen gegen Iran).

Wirtschaftliche Interessen spielten nur im Fall von Malaysia eine Rolle. Die Grenzregion zu den Philippinen (Sabah), so hoffte man, würde durch den Frieden in Mindanao von mehr Handel profitieren. Zudem erwartete man einen Rückgang der Kriegsflüchtlinge und dadurch auch der Arbeitslosigkeit. Abgesehen von den unmittelbaren Auswirkungen von Konflikten auf Nachbarländer, ist es schwierig abzuschätzen, wel-

---

41 Dymond, Jonny. *Turkey FM Davutoglu embraces mediation role*. British Broadcasting Corporation, 3. Dezember 2009. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8393516.stm>.

42 Katar war zudem im Konflikt zwischen den libanesischen Parteien sowie zwischen der palästinensischen Autonomiebehörde und Israel engagiert. Siehe Worth, Robert. Qatar, Playing All Sides, Is a Nonstop Mediator. In: *New York Times*, 9. Juli 2008. [www.nytimes.com/2008/07/09/world/middleeast/09qatar.html](http://www.nytimes.com/2008/07/09/world/middleeast/09qatar.html).

che direkten wirtschaftlichen Folgen ein Mediationsprozess nach sich zieht. Es resultieren allenfalls indirekt wirtschaftliche Vorteile daraus, dass Vermittlungsbemühungen den Zugang zu den Regierungen in den Wirtschaftsmetropolen erleichtern.

Schliesslich spielte zumindest in Malaysia und in der Türkei die innenpolitische «Vermarktung» der Vermittlung eine Rolle. Davutoglu nannte u. a. die Auseinandersetzungen in Afghanistan, Bosnien-Herzegowina und Iran – allesamt Länder mit einer muslimischen Bevölkerung – als Konflikte, die der Türkei Sorgen bereiteten. Indem die Regierungen in Konflikten vermittelten, zu denen die eigene Bevölkerung einen kulturellen Bezug hatte, erhofften sie sich die Gunst der Wählenden.

**Malaysias Vermittlung zwischen der Regierung der Philippinen (RP) und der Moro Islamic Liberation Front (MILF)** begann im Jahr 2001. Sowohl die MILF als auch die RP hatten Malaysia um eine proaktive Vermittlungsrolle gebeten.

Malaysia nutzte seine Mitgliedschaft in der OIC und der ASEAN, um seine Arbeit abzusichern und mit anderen Staaten, die das Vertrauen der Parteien genossen, zu koordinieren. Nach Abschluss der Abkommen zu den Punkten Wirtschaft und Sicherheit koordinierte Malaysia die Entsendung einer «International Monitoring Group», der verschiedene muslimische Staaten angehörten. Das letzte Abkommen über die «Ancestral Domains» (Autonomie und Landnutzung) wurde vom philippinischen Verfassungsgericht annulliert.

*hd* begann daraufhin 2009, den malaysischen Mediationsprozess zu beraten. Es ging darum, die Verhandlungen aus der Sackgasse zu führen, in die sie durch das Gerichtsurteil geraten waren. Sowohl Malaysia als auch die MILF wehrten sich gegen jegliche Einmischung der USA, selbst Beratungs- oder Beobachtungsdienste des United States Institute of Peace (USIP) wurden abgelehnt.

### c) Wie vermitteln Neueinsteiger?

#### **Glaubwürdigkeit als Balance zwischen Unparteilichkeit und Vertrauen:**

Kleine und mittlere Staaten scheinen die psychologischen Faktoren von Verhandlungen besser zu berücksichtigen, etwa gegenseitiges Vertrauen. Dieses gründet sowohl in der Beziehung zwischen den Parteien und dem Mediator als auch in dessen Ansehen innerhalb einer Staatengemeinschaft («Arabische Staaten», «Emerging Powers»). Die Mediation war daher eher zurückhaltend: Druck und Einfluss der Vermittler auf die

Parteien passten sich den Forderungen der Parteien an und gingen nicht vom Vermittler selbst aus. Malaysia wurde *von den Parteien* aufgefordert, stärker in den Prozess einzugreifen, so wie die Türkei und Brasilien von Iran eingeladen wurden.

Um die Vorteile eines vertrauenswürdigen Vermittlers voll auszuschöpfen, versuchten alle Mediatoren, ihr Engagement durch eine passende regionale oder internationale Gruppierung legitimieren zu lassen. Im Fall der Türkei schlug dieses Ansinnen jedoch fehl. Die Koalition der «Emerging Powers», die zuweilen auch in der Zusammensetzung Indien-Brasilien-Südafrika (IBSA) auftritt, war zu wenig etabliert, um gegen die Widerstände der USA anzukommen. Der Versuch der Türkei, durch eine Ko-Mediation eine Brücke zwischen der muslimischen und der westlichen Welt zu schlagen, ist dennoch bemerkenswert.

**Bescheiden zu sein, heisst, mit anderen zusammenzuarbeiten:** In keinem der vorliegenden Fälle konnten die Staaten die Vermittlung im Alleingang durchführen. Dies zu erkennen und passende Partner anzufragen, war deshalb von grosser Bedeutung. Interessanterweise suchten alle drei Staaten Unterstützung ausserhalb der UNO. Der Einbezug der ASEAN, der OIC, der AU und der *Arabischen Liga* unterstreicht den Willen, regionale Lösungen zu finden und den Prozess zuweilen von westlichem Einfluss abzuschirmen (vgl. Malaysia auf den Philippinen).

Ko-Mediation kann hilfreich sein, um den Einfluss bestimmter Gemeinschaften zu nutzen. Malaysia lud das hd als Partner ein, eine westliche Organisation, die aber keine Grossmacht im Rücken hatte, die den regionalen Charakter des Prozesses gefährdet hätte. Katar hingegen musste eine Brücke zur afrikanischen Staatenwelt schlagen, was durch eine Partnerschaft mit dem bestehenden AU-UN-Mediator Jibril Ipène Bassolé möglich war. Obwohl regionale Staatengruppen in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden und daher im Rahmen künftiger Mediationsprozesse berücksichtigt werden müssen, bleibt die UNO die wichtigste Koordinatorin in Friedensprozessen. Die Umsetzung eines Abkommens ist dermassen komplex und teuer, dass die UNO vielfach bereits zu einem frühen Zeitpunkt in die Verhandlungen einbezogen werden muss.

**Nachhaltigkeit der Engagements:** Alle drei Fälle bestätigen, dass sich Staaten in der Regel für die Dauer von mehreren Jahren für einen

Prozess engagieren. Sie illustrieren auch verschiedene Schlüsselfaktoren, die zu einem langfristigen Engagement beitragen: die Beziehung zu den Parteien, eine Verpflichtung gegenüber einer Gemeinschaft von Staaten sowie direkte wirtschaftliche oder Sicherheitsinteressen der Drittpartei. Eine Drittpartei kann die ersten beiden Bedingungen und damit die Langfristigkeit des eigenen Engagements beeinflussen.

**Wissen und Erfahrung zählen:** Keiner der Staaten hatte zu Beginn der Mediation die nötigen Kenntnisse, weder bzgl. der Organisation eines Verhandlungsprozesses noch bzgl. der zu verhandelnden Materie. Auch hier wurde das Defizit kompensiert, indem die Vermittler auf erfahrene Partner zurückgriffen; so erhielt Katar Unterstützung von der UNO. In vielen Fällen fehlt insbesondere die Erfahrung in der Organisation und im Aufbau eines Verhandlungsprozesses. Solches Wissen ist besonders in spezialisierten NROs sowie in internationalen Organisationen zu finden, könnte aber auch eine Stärke kleiner Staaten sein. Allerdings müssten das Wissen und die Erfahrung in diesem Bereich innerhalb der Verwaltung gezielt aufgebaut und gepflegt werden.

## 5 Was bedeutet dies für die Schweiz?

Aufgrund der Beobachtungen zur Rolle verschiedener Drittparteien in Friedensprozessen, zur vertikalen Aufgabenteilung und zum Engagement kleiner und mittelgrosser Staaten werden in den folgenden Abschnitten einige Folgerungen für die Rolle der Schweiz als Vermittlerin präsentiert. Die Ausführungen orientieren sich wiederum an den eingangs gestellten Fragen, wobei die Frage nach der Motivation am Anfang steht, gefolgt von den Fragen nach dem Wo und dem Wie eines Mediationsengagements.

Aus dem Vergleich der Vermittlertypen gehen einige potentielle komparative Vorteile für die Schweiz als Mediatorin hervor. Als kleiner, demokratischer und neutraler Staat kann die Schweiz potentiell Vorteile von NROs, Staaten und internationalen Organisationen kombinieren. Zu nennen sind die Glaubwürdigkeit, Professionalität und Zuverlässigkeit als Vermittlerin.



1. Sie ist glaubwürdiger als Grossmächte (weniger geostrategische Interessen und Neutralität) und kann durch die Einbettung ihrer Aktivitäten in internationale Strukturen über eine solide Legitimation verfügen.
2. Wie NROs und andere Kleinstaaten kann auch die Schweiz Mediations-Know-how aufbauen bzw. weiter pflegen. Gerade die Beispiele der Neueinsteiger zeigen, dass es hier eine Lücke zu schliessen gilt. Professionalität heisst auch, dass die Schweiz wichtige Arbeit leistet, wo anderen Akteuren (USA, EU) der Zugang verwehrt ist.
3. Schliesslich ist die Schweiz ein potentiell zuverlässiger Partner, zumal das politische System langfristige Entscheidungen und die finanziellen Mittel ein nachhaltigeres Engagement ermöglichen, als dies bei NROs oder anderen Kleinstaaten der Fall ist.

Im Vergleich zu den Neueinsteigern müssen freilich auch einige Nachteile genannt werden. Unter anderem sind die fehlende Einbettung in eine starke regionale Organisation, die fehlende kulturelle Nähe zu den meisten Konfliktgebieten sowie eine schwache Führungsstruktur im konsensorientierten politischen System der Schweiz zu nennen. Diese Nachteile müssen nicht zwingendermassen beseitigt werden, denn sie bilden gleichsam die Kehrseite der komparativen Vorteile.

### *5.1 Mediation: Schweizer Interesse und Motivation*

**Analog zu den meisten Staaten ist das Schweizer Mediationsengagement von Werten und nationalen Interessen bestimmt. Die Werte entstammen der Verfassung, der humanitären Tradition sowie der Berufsethik der Mediatoren. Soft Power und globale Sicherheit bilden den Kern der nationalen Interessen. Solange Mediation als eine langfristige Investition betrachtet wird, gehen Werte und nationale Interessen Hand in Hand.**

Die deklarierten Beweggründe für Mediationsaktivitäten bestimmen weitgehend, was die Öffentlichkeit von einem Mediationsengagement erwartet. Ist ein kurzfristiger Nutzen von Interesse, so wird erwartet,

dass Mediation schnell Erfolge zeitigt. Dies wirkt sich wiederum darauf aus, wie ein Staat vermittelt und wie er seine Vermittlungsbemühungen als Instrument der Aussenpolitik kommuniziert. Wir stellen uns auf den Standpunkt, dass die Begründung der Schweizer Vermittlungstätigkeit im Einklang stehen muss mit den Erfordernissen eines Friedensprozesses und mit einer realistischen Einschätzung dessen, was Vermittlung tatsächlich leisten kann. Es muss daher Wert darauf gelegt werden, zu kommunizieren, dass Mediation ein langfristiges Engagement bedingt; sowohl Werte als auch bestimmte nationale Interessen sollten dabei angeführt werden.

**Werte:** Artikel 54, Absatz 2 der Bundesverfassung beschreibt die Ziele der Aussenpolitik und bestimmt, dass der Bund zur «Linderung von Not und Armut in der Welt [und] zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker» beiträgt. Mediation fügt sich nicht nur in diesen rechtlichen Rahmen, sondern ebenso in die Schweizer Tradition im Bereich der Guten Dienste und der humanitären Hilfe.

**Nationale Interessen:** Aus Sicht der nationalen Interessen spielen Sicherheit, Wirtschaft und politischer Einfluss (Soft Power) eine Rolle. Heute, nach dem Ende der Balkankriege, stammen sowohl direkte als auch indirekte Bedrohungen für die Schweiz weniger aus deren unmittelbarem Umfeld als vielmehr aus weiter entfernten Regionen.<sup>43</sup> Die nationalen Sicherheitsinteressen zu schützen, heisst somit, sich an der Sicherung von Frieden und Sicherheit auf der ganzen Welt zu beteiligen. Eine solche Politik entspricht auch dem zweiten Kernanliegen der Schweiz, dem Zugang zu Schlüsselakteuren der Weltpolitik und damit der Stärkung des eigenen Einflusses. Die Vermittlungen in Nepal, Sudan oder zwischen Armenien und der Türkei sind Beispiele dafür.

Die Förderung wirtschaftlicher Interessen sollte nur als Nebenprodukt der Vermittlung betrachtet werden. Zwar kann gerade Soft Power auch wirtschaftlich von Vorteil sein. Doch sind solche Vorteile, etwa im Handelssektor, erst nach langer Zeit zu erwarten und in keinem Fall berechenbar. Es wäre daher unaufrichtig zu sagen, Mediation sei ein geeignetes

---

43 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, vgl. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/sicherheit.parsys.9457.downloadList.86387.DownloadFile.tmp/sipolbd.pdf>.

Mittel zur Wirtschaftsförderung. Unmittelbare wirtschaftliche Vorteile sind aber nicht nur schwer nachzuweisen: Kurzfristiges Denken schadet auch der Professionalität der Schweizer Vermittlungsbemühungen, zumal man gelegentlich bereit sein muss, Jahre zu investieren, um vertrauensvolle Beziehungen zu den Konfliktparteien aufzubauen.

Das Zusammenspiel von Werten und nationalen Interessen funktioniert somit nur, wenn Mediation langfristigen Charakter hat und wenn der Nutzen für nationale Interessen nicht unmittelbar und schnell erwartet wird.

## 5.2 *Geographischer Fokus der Schweizer Vermittlungsbemühungen*

**Die Schweiz sollte sich in erster Linie dort engagieren, wo ihr Beitrag den grössten Unterschied ausmacht. Dies ist nicht nur aus normativer Sicht geboten, sondern auch aus Sicht der nationalen Interessen. Für die Wahl der «Fokusländer» heisst dies, dass die Schweiz auch bereit sein muss, sich in entfernten Gebieten zu engagieren und in Konflikten, die nur über geringe Medienpräsenz verfügen.**

Die Schweiz hat sechs Kriterien etabliert (Wirksamkeit, Interessenlage, komparative Vorteile, Nachfrage, Synergien und Risiken), die vorgeben, wo sich die Schweiz im Rahmen der Friedensförderung, d. h. auch als Vermittlerin, engagiert. Die Gewichtung dieser Kriterien ist allerdings unklar. Wir plädieren dafür, dass die Kriterien unter dem Gesichtspunkt des grösstmöglichen Nutzens für einen Verhandlungsprozess gewichtet werden. Dies hängt in erster Linie von der Nachfrage, der Wirksamkeit und von komparativen Vorteilen ab, aber auch von der Koordination mit anderen Drittparteien und den noch nicht besetzten Rollen im Mediationsteam. Unmittelbare wirtschaftliche und politische Interessen (insbesondere Visibilität) sollten eine untergeordnete Rolle spielen. Diese Gewichtung beruht auf folgenden Überlegungen:

Menschliches Leid ist unterschiedslos schlimm, egal wo es sich ereignet. In Anbetracht der Tatsache, dass die Schweiz nicht überall vermitteln kann, sollte sie es aus Sicht der humanitären Werte dort tun, wo sie am meisten zugunsten der unter einem Krieg leidenden Bevölkerung bewir-

ken kann. Dies kann auch in von der Schweiz entfernten Regionen – so in Nepal, Burundi oder Kolumbien – sein.

Aus Sicht der nationalen Interessen gilt es zuweilen eine Güterabwägung vorzunehmen. Bedrohungen für die Sicherheit, den Handel oder die Umwelt sowie Zwangsmigration aus nahe gelegenen Ländern sind ohne Zweifel gute Gründe für Vermittlungsbemühungen in der eigenen Region (bspw. während der 1990er-Jahre im Balkan). Solchen Überlegungen muss die Wirksamkeit eines Schweizer Engagements gegenübergestellt werden, wenn bereits zahlreiche andere Akteure in entsprechenden Konfliktsituationen aktiv sind. Zudem kann seit dem Ende der Balkankriege kaum mehr von einer Bedrohung der Schweizer Interessen durch Konflikte in nahe gelegenen Ländern gesprochen werden.

Unter dem Aspekt des ersten Kernanliegens der Schweiz, der globalen Sicherheit, ist der Frieden im Sudan und in Indonesien heute sehr relevant und eine Schweizer Vermittlung daher denkbar. Betrachtet man das zweite Kernanliegen, die Soft Power, dann liegt es nahe, dort zu vermitteln, wo wichtige internationale Partner einen Schweizer Beitrag zu schätzen wissen. Die Nähe des Konflikts zur Schweiz spielt hier auch keine Rolle. Die Vermittlung in Nepal sowie zwischen Armenien und der Türkei ermöglichte Schweizer Vertretern, sich mit US- und EU-Vertretern auszutauschen.

Schliesslich ist es auch aus Effizienzüberlegungen sinnvoll, nicht dort zu vermitteln, wo bereits zahlreiche Drittparteien aktiv sind, sondern dort, wo mit geringen finanziellen Mitteln viel erreicht werden kann. Dies ist oft im Rahmen von Konflikten mit geringer Medienpräsenz der Fall sowie in Staaten, in denen die Schweiz auf Synergien mit ihren militärischen Kooperationen und ihrer Entwicklungshilfe aufbauen kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Schweiz in der Umsetzungsphase vermittelt.

### 5.3 Vier Schweizer Stärken in der Mediation

Wenn der Nutzen für einen Verhandlungsprozess im Vordergrund steht, dann sollte die Schweiz Kooperation, Nachfrage und komparative Vorteile auch bei der Art und Weise, wie sie vermittelt, in den Vordergrund stellen. Dazu gehören: a) dass sie ein kleiner und neutraler Staat ist, der nicht bedrohlich wirkt, b) dass sie mit allen Konfliktparteien sprechen kann, c) dass sie über prozedurales und inhaltliches Know-how für einen Friedensprozess verfügt und d) dass ihr politisches System eine nachhaltige Politik auf der Grundlage eines breiten Konsenses ermöglicht.

#### 5.3.1 Die Schweiz ist ein neutraler Kleinstaat – und ist daher auf Kooperation mit anderen angewiesen

Verschiedene Autoren haben hervorgehoben, dass Kleinstaaten davon profitieren, dass sie nicht als bedrohlich empfunden werden.<sup>44</sup> Sie scheinen weniger geopolitische Interessen zu haben und sich in ihren Vermittlungsbemühungen stärker an normativen Vorgaben zu orientieren (Völkerrecht, eigene Werte). Auch wenn Kleinstaaten eigene Interessen verfolgen, so fürchten die Konfliktparteien nicht, dass sie die Drittpartei zwingen könnten, ein für sie unvorteilhaftes Abkommen zu unterzeichnen.

Dieser Vorteil hat aber auch eine Kehrseite: Kleinstaaten sind nicht bedrohlich, weil man sie gegebenenfalls leichter los wird als beispielsweise die USA. Daher ist die Nachhaltigkeit des Engagements eines Kleinstaates, insbesondere in der Rolle des Lead-Mediators, an verschiedene Bedingungen geknüpft: 1) an die Qualität und Professionalität der Arbeit sowie an die Akzeptanz durch die Parteien, 2) an die Unterstützung der Drittpartei durch eine Gemeinschaft von Staaten, 3) an eine Kooperation mit einem Partnerstaat (Ko-Mediation); und/oder 4) das Engagement findet in der Nachbarschaft des Kleinstaates statt.

Zusammenfassend kann man sagen, dass Kleinstaaten ihre Vermittlungsbemühungen nur dann auch in schwierigen Zeiten weiterführen können, wenn zwischen der Drittpartei und den Konfliktparteien eine

---

44 Martin, Harriet. Power in mediation: does size matter? Conference contribution to: *Oslo Forum 2007*.

besondere Beziehung besteht oder wenn die Vermittlung von einer Staatengemeinschaft getragen wird. Dies bedeutet nicht, dass die Schweiz keine Lead-Rolle anstreben sollte. Um aber die Nachhaltigkeit solcher Engagements zu sichern, sollte sie verstärkt Kooperationen mit befreundeten und gleichgesinnten Staaten anstreben und gezielt so genannte «Groups of Friends» etablieren helfen. Insgesamt sollte aber nicht die Übernahme einer Lead-Rolle im Vordergrund stehen, sondern bedarfsorientierte und kooperative Beiträge unter der Schirmherrschaft regionaler Organisationen oder der UNO. Die intensivierte Zusammenarbeit mit der UNO im Bereich Mediation deutet darauf hin, dass dieser Ansatz bereits verfolgt wird.

### *5.3.2 Die Schweiz gehört keinem Staatenverbund an und kann mit allen Parteien reden*

Angesichts der Bedeutung, mit anderen Staaten zu kooperieren und von gleichgesinnten Staaten unterstützt zu werden, ist der europäische «Alleingang» der Schweiz gewiss nachteilig. Allerdings birgt er auch wichtige Vorteile. Sowohl die EU als auch die USA haben Listen mit «terroristischen Organisationen» erstellt. Vertreter dieser Staaten (und im Fall der USA auch aller NROs) dürfen mit solchen Organisationen keinen Kontakt aufnehmen. Die Listen beabsichtigen, diese Organisationen zu isolieren und dadurch zu schwächen. Die Schweiz hingegen argumentiert, dass die Lösung eines Konflikts nur dann nachhaltig ist und von den Betroffenen nur dann als gerecht empfunden wird, wenn alle relevanten Parteien am Tisch sitzen. Daher führt die Schweiz keine solchen Listen. Sie spricht grundsätzlich mit allen (verhandlungsbereiten) Akteuren, vorbehaltlich bestimmter Einzelpersonen.

### *5.3.3 Die Schweiz verbindet in Friedensprozessen prozedurales und thematisches Wissen*

Solche Beiträge bedingen eine Investition in mediationsspezifisches Wissen. Die Schweiz verfügt mit Blick auf viele Themen, die für Friedensprozesse relevant sind (Föderalismus, Minderheitenschutz, demokratische Verfahren), über wertvolle Kenntnisse. Ebenso bedeutsam ist die

Ausbildung professioneller Mediatoren, die prozedurales Wissen – also die Gestaltung eines Mediationsprozesses – einbringen können. Dies ist umso wichtiger, als es die professionellen Mediatoren sind, die einen Prozess prägen. Die Schweiz kann durch solche Experten wirksamere Beiträge leisten, als wenn sie eine Lead-Funktion anstrebt. Auch die zahlreichen Beiträge im Bereich Mediationssupport sind für den Erfolg von Mediationsprozessen und für den langfristigen Aufbau von Mediationskapazitäten unerlässlich.

#### 5.3.4 *Politische Entscheidungen in der Schweiz sind nachhaltig und demokratisch legitimiert*

Das politische System der Schweiz erlaubt es, langfristige und nachhaltige Entscheidungen zu treffen. Ein breit abgestützter Konsens, sowohl in den eidgenössischen Kommissionen und Räten als auch in der Bevölkerung, zum Thema «Friedensförderung» erlaubt eine langfristige Planung. Diesen Vorteil gilt es zu nutzen und das Thema «Friedensförderung» und insbesondere die Vermittlungstätigkeit der Schweiz öffentlich zur Diskussion zu stellen.

#### 5.4 *Empfehlungen und Schlussfolgerungen*

**Strategische Ausrichtung und Führungsrolle:** Die strategische Ausrichtung betrifft sowohl die Gewichtung der zivilen Friedensförderung gegenüber anderen Politikbereichen als auch die Strategie innerhalb der Friedensförderung. Die Fokussierung, die innerhalb der Friedensförderung stattgefunden hat, ist sicher auch aus Sicht der Mediationsaktivitäten zu begrüßen. Im Verhältnis zu anderen Politikbereichen kommt der Friedenspolitik ein besonderer Stellenwert zu, da die Schweiz hier in besonderem Mass ihre Stärken nutzen kann. Gerade mit Blick auf die jüngsten Ereignisse im arabischen Raum sollte untersucht werden, ob andere Politikbereiche (wie die Exportförderung) mit den Zielen der Friedenspolitik vereinbar sind und wenn nicht, wie mit dieser Inkompatibilität umgegangen wird. Eine offene Diskussion hierüber tut ebenso Not wie eine explizite Priorisierung von Seiten der Regierung.

Auf der operationellen Ebene der Mediation ist die Formulierung von Kriterien für Engagements nützlich. Durch eine Gewichtung liesse sich noch mehr Klarheit bei der Wahl der Konfliktgebiete schaffen. Die Übersicht über verschiedene Rollen und Akteure hat gezeigt, dass die Schweiz darauf achten muss, jeweils bedarfsorientiert die Wirksamkeit der eigenen Beiträge zu maximieren, wobei auf die Kooperation und die Koordination mit anderen Institutionen sowie auf die eigenen komparativen Vorteile Wert gelegt werden sollte. Diese Vorteile sind eine Kombination aus Professionalität, Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit. Kurzfristige Visibilität sollte eine untergeordnete Rolle spielen.

**Personalmanagement:** Diese Ausrichtung des EDA hat Konsequenzen für das Personalmanagement. Die Schweiz muss zukünftig in professionelle Mediatoren investieren. Experten und Diplomaten müssen mittels mehrjähriger Lehrgänge geschult werden, damit sie die nötigen Fachkenntnisse in Friedensprozesse einbringen können. Das Rotationssystem sollte dieser Spezialisierung Rechnung tragen, damit Mediationsexperten gezielt dort eingesetzt werden, wo ihre Fähigkeiten von Nutzen sind.

**Kommunikation:** Die Schweizer Regierung sollte einen offenen und breiten Dialog über ihre Vermittlungsaktivitäten anstreben.<sup>45</sup> Dabei sollten sowohl die humanitären Werte als auch die nationalen Interessen betont werden (weltweite Sicherheit, Frieden, Soft Power). Je nach Zielpublikum (breite Bevölkerung, nationale bzw. internationale Entscheidungsträger) können freilich unterschiedliche Aspekte hervorgehoben werden. Allerdings sollte man vermeiden, Mediation je nach Bedarf einmal als Instrument der Wirtschaftsförderung auszugeben und einmal zum Schutz der Menschenrechte einsetzen zu wollen. Die Argumentation und die Beweggründe für Mediationsbemühungen müssen stets kohärent sein und einen langfristigen Zeithorizont berücksichtigen. Ansonsten wird die Vermittlungstätigkeit der Schweiz schnell dahingehend kritisiert, nicht zu halten, was sie verspricht.

Die Schweizer Mediationsaktivitäten sind ein Beitrag zur Sicherung von Frieden und Sicherheit, der komplementär zu den Beiträgen

---

45 Vgl. dazu den Beitrag von Daniel Trachsler in diesem Band.



anderer Staaten und Institutionen zu verstehen ist. Viele komparative Vorteile sprechen für ein verstärktes Engagement der Schweiz in diesem Politikbereich. Dazu braucht es eine klare strategische Ausrichtung der EDA-Spitze, aber ebenso eine sorgfältige Auswahl der Fälle, den Aufbau personeller Kapazitäten sowie einen breiten Konsens in der Bevölkerung über den Sinn und Zweck Schweizer Vermittlungstätigkeit.