

MEDIATION SUPPORT PROJECT (MSP): MASSGESCHNEIDERTE VERSTÄRKUNG DER SCHWEIZERISCHEN MEDIATIONS-KAPAZITÄTEN

von Simon J. A. Mason und Matthias Siegfried

EINLEITUNG

«*With whom are you going to discuss a conflict if you don't discuss it with the people who are involved in the conflict, who have caused the conflict from the beginning, and who are still engaged in trying to kill each other?*»¹ Mit diesen Worten plädierte der ehemalige US-Präsident Jimmy Carter im Jahr 2005 für den Wert von Mediationsbemühungen in gewalttätigen Konflikten. Mediation verfolgt das Ziel, die verschiedenen in eine Auseinandersetzung involvierten Parteien zusammenzubringen, damit diese mit Unterstützung einer Drittpartei gemeinsam Wege zur Konfliktbeilegung und zur Sicherung des Friedens finden.

Im Zentrum des vorliegenden Artikels steht das *Mediation Support Project* (MSP). Dabei handelt es sich um ein gemeinsames Projekt des *Center for Security Studies* (CSS) der ETH Zürich und von *swisspeace* in Bern, welches vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) unterstützt wird.² Das Hauptziel des Projekts besteht darin, die Mediationskapazitäten des schweizerischen Aussenministeriums zu erhöhen und das entsprechende Know-how zu vertiefen. In den folgenden Ausführungen sollen die wichtigsten Aktivitäten des MSP vorgestellt werden. Doch zunächst wird kurz skizziert, wo im globalen sicherheitspolitischen Kontext ein Bedarf nach Mediationsdienstleistungen besteht, wie ihre Effektivität einzuschätzen ist und welche Anstrengungen die Schweiz in diesem Bereich unternimmt.

1 The case for engagement: An interview with President Carter. In: *ACCORD: Conciliation Resources*, Nr. 16 (2005), S. 10.

2 Mitarbeiter des MSP: Simon J. A. Mason und Damiano Sguaitamatti (*Center for Security Studies*, ETH Zürich), Matthias Siegfried und David Lanz (*swisspeace*).

1 DER NUTZEN DER MEDIATION IM INTERNATIONALEN UMFELD

Analysiert man kurz, wie sich die internationalen Konflikte seit dem Ende des Kalten Krieges entwickelt haben, so lassen sich sowohl positive als auch negative Trends feststellen. Die gute Nachricht ist, dass es im Jahr 2008 rund 50 Prozent weniger Kriege gibt als beim Ende des Kalten Krieges im Jahr 1989 und dass die Anzahl der Flüchtlinge deutlich abgenommen hat.³ Für die rund eine Milliarde Einwohnerinnen und Einwohner der OECD-Staaten, die den wohlhabendsten Teil der Weltbevölkerungen ausmachen, ist die Wahrscheinlichkeit, mit Krieg konfrontiert zu werden, bereits heute sehr gering und dürfte in Zukunft noch weiter abnehmen. Auch für die rund vier Milliarden Menschen umfassende Bevölkerung der Schwellenländer nimmt die Wahrscheinlichkeit von Kriegen ab.⁴ Worauf sind diese positiven Entwicklungen zurückzuführen? Der wichtigste Faktor ist wohl das Ende des Kalten Krieges. Das Aufbrechen der bipolaren Ordnung des Ost-West-Konflikts schuf neue globale Rahmenbedingungen, wodurch sich Lösungsmöglichkeiten für zuvor festgefahrene Konflikte eröffneten. Ein zweiter Faktor ist das globale wirtschaftliche Wachstum, korreliert doch ein tiefes Pro-Kopf-Einkommen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit von Gewalt und Krieg.⁵ Ein dritter Faktor, auf dem das Hauptaugenmerk dieses Artikels liegt, sind die zunehmenden Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zur Bewältigung solcher Konflikte.

Diesen positiven Trends und dem Rückgang der bewaffneten Konflikte zum Trotz ist die Welt zu Beginn des 21. Jahrhunderts immer noch weit von einem Zustand des Friedens entfernt. Im Jahr 2005 wurden immer noch 56 Konflikte ausgetragen. Den direkten Kampfhandlungen fielen dabei schätzungsweise 14 000 Menschen zum Opfer. Nicht berücksichtigt sind in die-

3 Egeland, Jan. *A Billion Lives – An Eyewitness Report from the Frontline of Humanity*. New York: Simon & Schuster, 2008; See also: Egeland, Jan. A Billion Lives at Stake. In: *The Huffington Post*, 28. Februar 2008. http://www.huffingtonpost.com/jan-egeland/a-billion-lives-at-stake_b_89085.html.

4 Collier, Paul. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

5 Collier, Paul/Elliott, V. L./Hegre, Havard/Hoeffler, Anke/Reynal-Querol, Marta/Sambanis, Nicholas. *Breaking the Conflict Trap – Civil War and Development Policy*. Washington DC: World Bank/Oxford University Press, 2003, S. 4. Vgl. <http://econ.worldbank.org/prr/CivilWarPRR/>.

ser Zahl jene Todesopfer, die von den indirekten Folgen dieser Konflikte verursacht wurden.⁶ Es muss weiter davon ausgegangen werden, dass im Unterschied zu der Bevölkerung in den Industriestaaten und in den Schwellenländern diejenige Milliarde Menschen, die den ärmsten Teil der Weltbevölkerung ausmachen, auch in Zukunft mehrfach gewalttätige Konflikte und Kriege erfahren werden. Und selbst wenn es heute weniger Flüchtlinge gibt als am Ende des Kalten Krieges, so ist die Anzahl der Binnenvertriebenen (*Internally Displaced Persons*, IDP) im letzten Jahrzehnt um etwa 10 Millionen auf insgesamt 26 Millionen angestiegen.⁷ Dies zeigt, dass weiterhin ein grosser Bedarf nach Massnahmen besteht, die mithelfen, die Welt sicherer und friedlicher zu machen.

Internationales Engagement zugunsten einer friedlichen Streitbeilegung ist ein Element, welches dieses Ziel fördert. Ein wichtiges Instrument des internationalen Engagements ist die Mediation. Wie effektiv ist die Mediation im Umgang mit Kriegen und bewaffneten Konflikten? Zwischen 2000 und 2005 wurden 17 Konflikte durch Verhandlungen beigelegt, gegenüber nur vier militärischen Entscheidungen. Nur zwei der 17 durch Verhandlungen erreichten Schlichtungen sind bisher gescheitert. In der Mehrzahl dieser Verhandlungslösungen war eine Drittpartei als Mediator beteiligt.⁸ Auch Studien, die einen längeren Untersuchungszeitraum berücksichtigen, lassen den Schluss zu, dass die Wahrscheinlichkeit, einen Konflikt friedlich und nachhaltig beilegen zu können, durch den Einsatz von Mediation stark ansteigt.⁹ Diese Erfahrungen belegen, dass sich die Mediation als Instrument der Friedensförderung bewährt hat.

6 Human Security Center (Hrsg.). *Human Security Brief 2006*. University of British Columbia, 2006. <http://www.hsrgroup.org/images/stories/HSBrief2006/contents/finalversion.pdf>.

7 Internal Displacement Monitoring Center (IDMC). *Global Statistics, Global IDP estimates (1990–2007)*, 2007. <http://www.internal-displacement.org/>.

8 Human Security Center, *Human Security Brief 2006*. <http://www.hsrgroup.org/images/stories/HSBrief2006/contents/finalversion.pdf>.

9 Beardsley, Kyle C./Quinn, David M./Biswas, Bidisha/Wilkenfeld, Jonathan. Mediation Style and Crisis Outcomes. In: *Journal of Conflict Resolution* 50 (2006), Nr. 1, S. 58–86.

2 DIE ROLLE DER SCHWEIZ IM BEREICH DER MEDIATION

Welche Rolle spielt die Schweiz auf dem Feld der Mediation? Die Friedensförderung stellt eine Priorität ihrer Aussenpolitik dar. Die Schweiz engagiert sich aus zwei grundsätzlichen Überlegungen in diesem Bereich. Erstens tut sie dies aus Eigeninteresse: Gewalttätige Konflikte und Instabilität laufen, selbst in geografisch weit entfernten Regionen, den schweizerischen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen entgegen. Je stärker die weltweiten Interdependenzen zunehmen, umso deutlicher tritt diese Tatsache zutage. Zweitens entspricht der Beitrag zu Stabilität und weltweitem Frieden einem moralischen Imperativ und stimmt sowohl mit dem Willen der Schweiz zur Solidarität als auch mit ihrer humanitären Tradition überein.

Seit dem Jahr 2000 hat sich das schweizerische Aussenministerium in etwa 20 Friedensprozessen in rund 15 Ländern in den Bereichen Mediation und Vermittlung engagiert. Normalerweise beteiligt sich das EDA direkt mit eigenem diplomatischem Personal, mit Mediationsfachleuten und mit Fachspezialisten. Dabei sind die schweizerischen Vermittlungsbemühungen meistens auf die Führungsebenen der Konfliktparteien ausgerichtet, beispielsweise auf die Regierung und auf die Spitzen einer Rebellenorganisation, wie etwa in Aceh/Indonesien, in Kolumbien, in Nepal oder im Sudan. In einigen Friedensprozessen steht die Schweiz jedoch auch mit nicht-offiziellen Repräsentanten der Konfliktparteien oder mit offiziellen Vertretern in informeller Mission in Kontakt, so in Georgien oder in den Gesprächen zwischen Israel und Palästina oder zwischen Israel und Syrien.¹⁰ Manchmal steht die Schweiz gleichzeitig mit mehreren Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen in Kontakt, beispielsweise in Guatemala, in Sri Lanka oder in Tadschikistan. Generell beinhalten Mediationsbemühungen ein langfristiges Engagement. In den meisten Fällen dauern solche Verpflichtungen mehrere Jahre, wobei häufig mehrere Personen in die Mediationstätigkeit und die Bereitstellung der notwendigen Expertise involviert sind. Neben ihren eigenen, direkten Engagements finanziert die Schweiz in ausgewählten Fällen auch die Me-

10 Lang, Nicolas. «Syriens Bekenntnis zum Frieden ist glaubwürdiger geworden» – Sonderbotschafter Nicolas Lang blickt auf acht Jahre Friedensdiplomatie im Nahen Osten zurück. In: Neue Zürcher Zeitung, 17. April 2007.

diationsbemühungen anderer Akteure.¹¹ So unterstützt Bern in beispielsweise entsprechende Aktivitäten der Vereinten Nationen finanziell und mit Fachkompetenz.¹²

Insgesamt hat das EDA in den vergangenen Jahren viel Erfahrung im Bereich der Konfliktmediation gesammelt. Die Schweiz ist in solchen Prozessen häufig nur einer von mehreren Partnern, sie hat jedoch durch die Qualität und die Fachkenntnisse ihrer Expertinnen und Experten bereits mehrfach einen substantiellen Beitrag zu Friedensprozessen leisten können.

3 DIE ARBEIT DES MEDIATION SUPPORT PROJECTS (MSP)

Das MSP wurde konzipiert, um das EDA in seinen Mediationsbemühungen zu unterstützen. Das MSP zielt in diesem Zusammenhang in erster Linie darauf ab, bereits bestehende Kapazitäten verstärkt zu vernetzen und so Synergien zu schaffen. So sollen insbesondere Forschung und Praxis zusammengebracht werden, um für spezifische Fälle massgeschneiderte Lösungen entwickeln zu können. Das Aufspüren und die Nutzung von Synergien sind dabei bereits in der institutionellen Zusammensetzung angelegt: Das MSP kann auf das akademische Netzwerk des *Center for Security Studies* (CSS) der ETH Zürich sowie auf das Netzwerk von Nichtregierungsorganisationen von *swisspeace* zurückgreifen. Durch den direkten Zugang zum EDA hat das MSP überdies gute Beziehungen in die Bundesverwaltung.

Die meisten konkreten Aktivitäten des MSP erfolgen auf direkte Anfrage des Aussenministeriums hin. Dabei können die Tätigkeiten des MSP in vier Bereiche gegliedert werden: 1) Forschung und Wissensmanagement, 2) Ausbildung, 3) Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit und 4) Prozessunterstützung.

11 So die *Berghof Foundation for Peace Support*, *Interpeace*, *Conciliation Resources*, das *Center for Humanitarian Dialogue* oder das *Graduate Institute of International Studies and Development* (GIISD).

12 Mason, Simon/Bleeker, Mo/Michael, Murezi/Siegfried, Matthias. Mediation in Friedensprozessen. Erfahrungen der Schweiz mit einem umfassenden Ansatz. In: *Perspektive Mediation* 4 (2007), Nr. 4, S. 184 – 189. Vgl. http://www.swisspeace.ch/typo3/fileadmin/user_upload/pdf/msp/Mason_Bleeker_Michael_Siegfried.pdf.

FORSCHUNG UND WISSENSMANAGEMENT

Das Ziel der Forschungstätigkeit des MSP ist die Entwicklung einer Methodologie im Bereich der Friedensmediation. Das MSP greift dabei einerseits auf die Erfahrungen des EDA zurück und baut andererseits eigene fachliche Kompetenz in diesem Themenfeld auf. Beispielsweise interviewt das MSP systematisch und strukturiert EDA-Angehörige, welche über Mediationserfahrung verfügen, um ihre Erkenntnisse auszuwerten und generelle Schlüsse und Lehren aus den einzelnen Einsätzen zu ziehen. So wurden die Erfahrungen aus 16 Mediationseinsätzen in vierseitigen Kurzstudien zusammengefasst und analysiert. Daneben entstanden im Rahmen des MSP auch vertiefte Fallstudien wie der Artikel über das schweizerische Engagement im Nord-Süd-Friedensprozess im Sudan¹³, der zusammen mit einem EDA-Experten verfasste Beitrag über die Rolle von Religionen in Konflikten und bei Mediationsprozessen¹⁴ oder die im Rahmen einer Kooperation zwischen dem CSS und dem *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) erarbeitete Studie über die Rolle vertrauensbildender Massnahmen auf der koreanischen Halbinsel.¹⁵

AUSBILDUNG

Es gibt im Bereich der Mediation zahlreiche Ausbildungsmöglichkeiten, die wenigsten davon sind jedoch auf einen internationalen Kontext ausgerichtet. Das MSP entwirft und realisiert deshalb massgeschneiderte Mediationstrainings, die spezifisch auf Friedensprozesse und den Umgang mit politischen Entscheidungsträgern ausgerichtet sind. Die Dauer dieser Trainingsevents liegt zwischen einigen Tagen und drei Wochen. Zielpublikum sind vor al-

13 Mason, Simon J.A. Lehren aus den Schweizerischen Mediations- und Fazilitationsdiensten im Sudan. In: Wenger, Andreas/Mauer, Victor (Hrsg.). *Bulletin 2006 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies, 2006, S. 43–96. <http://www.isn.ethz.ch/pubs/ph/details.cfm?lng=en&id=20836>.

14 Bitter, Jean-Nicolas/Mason, Simon. *Religions in Conflict. Using Action Mediation When «Worlds» Clash* (im Erscheinen).

15 Lachowski, Zdzislaw/Sjögren, Martin/Bailes, Alyson/Hart, John/Kile Shannon/Mason, Simon/Mauer Victor. *Tools for Building Confidence on the Korean Peninsula*. Zürich, Stockholm: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, Schweiz; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Schweden. Vgl. dazu den entsprechenden Beitrag im vorliegenden Bulletin.

lem Schweizer Diplomaten, Botschafter und Experten aus dem Bereich der Friedensförderung sowie Personen, die eine künftige Tätigkeit in diesem Gebiet anstreben.¹⁶ Das MSP organisiert in Kooperation mit dem EDA zudem Workshops für die Vereinten Nationen in Bereichen, in welchen die Schweiz über spezifisches Know-how verfügt (z.B. Föderalismus und Dezentralisierung). Bei ihren Ausbildungseinheiten legt das MSP auf zwei Faktoren besonderen Wert, nämlich auf die persönliche Mediationserfahrung der Referentinnen und Referenten und auf eine möglichst interaktive und praxisorientierte Gestaltung der Trainingseinheiten. So wird den Teilnehmenden mittels Rollenspielen nicht nur die intellektuelle Dimension eines Konflikts vermittelt, sondern auch die emotionale Komponente näher gebracht. Sie erhalten so einen Eindruck davon, wie anforderungsreich es ist, in komplexen Sachverhalten und unter hohem Druck als Mediatorin oder Mediator aufzutreten.

VERNETZUNG UND ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

Friedensmediation in einem internationalen Kontext ist ein hoch kompetitives Tätigkeitsgebiet. Diese ausgeprägte Konkurrenz ist der Qualität der Mediationsbemühungen häufig abträglich. Das MSP vertritt den Standpunkt, dass die Vernetzung und Koordination zwischen den in eine Vermittlung involvierten Akteuren unabdingbar sind, um Gesellschaften in Konfliktsituationen den Übergang vom Krieg zum Frieden zu erleichtern. Nur so kann eruiert werden, welcher Akteur welche Ziele am besten fördern kann. Dies bedingt auch, dass eine Drittpartei sich zurückzieht, wenn ein anderer Akteur die Aufgabe besser erledigen kann, und dass die Anerkennung für erreichte Ziele unter den beteiligten Parteien geteilt wird. Um die Vernetzung und die Koordination zu fördern, organisiert das MSP Gesprächsrunden, lädt Referentinnen und Referenten ein und erstellt Dokumentationen wie das ISN Dossier über Mediation.¹⁷ Im kommenden Jahr lanciert das MSP zudem ein Mediation Support Network, um Akteure zusammenzubringen,

¹⁶ Siehe www.peacemediation.ch.

¹⁷ Mason, Simon J. A. *Mediation and Facilitation in Peace Processes*. ISN Dossier. Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich, 2006. Vgl. www.isn.ethz.ch/news/dossier/mediation.

die auf ähnlichen Gebieten wie das MSP tätig sind, aber unter dem Dach anderer Organisationen wirken.

PROZESSUNTERSTÜTZUNG

Das MSP leistet auch direkte Unterstützung zuhanden von schweizerischen Diplomaten und Mediatoren. Die Mitarbeiter des MSP begleiten und beraten diese in laufenden Mediationsprozessen und verfassen praxisorientierte und zielgruppenadäquate Ratgeber zu Schlüsselthemen der Mediation. Solche Aktivitäten sind stark von den konkreten Wünschen und Bedürfnissen der Adressaten abhängig. Ein Beispiel aus jüngster Vergangenheit war die Organisation einer Trainingswoche zum Thema von Friedensverhandlungen für die Konfliktparteien in der Zentralafrikanischen Republik, die als Vorbereitung für die geplanten Friedensverhandlungen diente.

SCHLUSS

Eine zentrale Stärke, welche das MSP auszeichnet, ist die Verknüpfung von Forschung, Ausbildung und Praxis. Der direkte Kontakt zu den Fachleuten im Feld, welcher durch die enge Kooperation mit dem EDA ermöglicht wird, und die flexiblen Arbeitsprozesse erlauben es dem MSP, massgeschneiderte und auf die tatsächlichen Bedürfnisse ausgerichtete Dienstleistungen zuhanden des EDA und seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erbringen. Das schweizerische Aussenministerium demonstriert durch die Unterstützung für das MSP seine Bereitschaft, langfristig die hohe Qualität ihrer Vermittlungsaktivitäten sicherzustellen. Die Zusammenarbeit wird durch die klare Unterscheidung zwischen der eigentlichen Mediationstätigkeit, welche durch die Angehörigen des Aussenministeriums wahrgenommen wird, und der rein unterstützenden Funktion des MSP erleichtert. Als Vorteil bei der Arbeitsorganisation des MSP hat sich erwiesen, neben der konventionellen Projektplanung ausreichende zeitliche Flexibilität für das Aufgreifen von unvorhergesehen auftretenden Themen zu bewahren – eine Situation, die für die Mediation in Friedensprozessen charakteristisch ist.

KONTAKT

Simon J. A. Mason, Dr. Sc. ETH
Mediation Support Project
Center for Security Studies (CSS)
Swiss Federal Institute of Technology, ETH Zurich
Weinbergstrasse 11
CH-8092 Zurich, Switzerland
Tel: +41 (0)44 632 67 67
Fax: +41 (0)44 632 13 72
mason@sipo.gess.ethz.ch
CSS-Website: http://www.css.ethz.ch/research/conflict_research1_EN

Matthias Siegfried
swisspeace
Project Coordinator
Mediation Support Project
Sonnenbergstrasse 17
P.O. Box, CH – 3000 Bern 7
Tel. +41 (0)31 330 12 04
Fax +41 (0)31 330 12 13
Mob. +41 (0)76 457 11 46
matthias.siegfried@swisspeace.ch
www.swisspeace.ch/mediation