

Mediation in Frie

Erfahrungen der Schweiz

umfassenden

S. Mason, M. Bleeker, M. Michael, M. Siegfried¹⁾

ÜBERBLICK

Bürgerkriege stellen eine grosse Herausforderung für die Mediation dar. Die Stimmen der Opfer werden oft überhört und die Bereitschaft der Konfliktparteien sich friedlich zu einigen ist in der Regel sehr gering, profitiert doch die Elite oft von Krieg. Dem begegnet ein umfassender Mediationsansatz, indem der Kreis der einbezogenen Phasen, Akteure und Themen erweitert wird. Das schweizerische Engagement in Sudan zeigt, wie wichtig langjährige Kontakte vor dem Beginn der eigentlichen Friedensverhandlungen sind, und dass Druck und Dialog komplementär sind. Doch auch Jahrzehnte nach dem Abschluss formeller Friedensverhandlungen ist Mediation und Fazilitation oft notwendig: Das Engagement der Schweiz in Guatemala verdeutlicht, dass durch den Einsatz von Mediation kriegsbedingte Konflikte transformiert werden können.

Einführung

Der Einsatz von Mediation im Rahmen von gewaltsam ausgeprägten Konflikten auf der Makroebene und in Friedensprozessen ist eine grosse Herausforderung.

Die langwierigen Konflikte im Nahen Osten, im Sudan oder die Umsetzung des Friedensabkommens in Guatemala zeichnen sich alle durch eine grosse Anzahl von Akteuren mit unterschiedlichsten Interessen und durch zahlreiche Konfliktt Themen aus. Solche Konflikte dauern oft Jahrzehnte, kosten Tausende oder sogar Millionen von Menschenleben und machen noch mehr Personen zu Flüchtlingen.

Viele Konfliktparteien ziehen direkten politischen oder wirtschaftlichen Gewinn aus der andauernden Gewaltsi-

tuation, während die Opfer der Gewalt oft unbeachtet bleiben. Eine schnelle und einfache Regelung solcher Konflikte durch eine unabhängige Drittpartei ist reines Wunschdenken.

Um mit der Komplexität und dem Ausmass an Eskalation solcher Konflikte und den damit verbundenen Herausforderungen umgehen zu können, braucht Mediation einen umfassenden Ansatz.

Erschwerend kommen häufig Unterschiede im Grad der Einflussnahme der Mediatoren und weitere kulturelle Unterschiede hinzu: Das im Westen oft propagierte neutrale (Aussenseiter-)Modell passt nicht zur Partei ergreifenden (Insider-)Rolle des Mediators, wie sie in vielen Kulturen üblich ist.²⁾ Man sollte vorsichtig sein und die Mediation

on nicht auf ihre Bedeutung in unserem kulturellen Kontext beschränken. Mediation wird in allen Kulturen eingesetzt, allerdings auf unterschiedliche Weise.

Umriss eines umfassenden Mediationsansatzes

In den heutigen Friedensprozessen finden wir drei wesentliche Mediationslücken:

1) Simon J.A. Mason (Center for Security Studies, ETH Zürich) und Matthias Siegfried (swisspeace) arbeiten im Mediation Support Project; M. Bleeker und Murezi Michael arbeiten für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten/ Politische Abteilung IV.

2) Wehr & Lederach, 1996

Mediationsprozessen mit einem Ansatz



1. Die *Interdependenz-Lücke*³⁾, bei der die Konfliktparteien verschiedener Ebenen (Regierungsvertreter und „Mid-Range Leadership“ sowie Vertreter der Zivilgesellschaft) voneinander isoliert bleiben.
2. Die *Prozess-Struktur-Lücke*⁴⁾, bei der sich Mediatoren vornehmlich auf Mediationsprozesse konzentrieren, ohne den notwendigen gesellschaftlichen Strukturen (z.B. staatliche Institutionen) genügend Beachtung zu schenken.
3. Die *Themen-Lücke*⁵⁾, bei der den konfliktrelevanten Themen zu wenig Beachtung geschenkt wird.⁶⁾

Die Komplexität bewaffneter Konflikte und die dargestellten Mediationslücken können nur mit einer breit angelegten, mehrdimensionalen Mediation bewältigt werden, die mehrere Akteu-

re, mehrere Phasen und mehrere Themen umfasst und diese miteinander verbindet.

Multiakteur-Ansatz

Ein Multiakteur-Ansatz bedeutet sowohl ein „Multitrack“-Vorgehen, als auch einen „Multimediator“-Ansatz.

Das Multitrack-Vorgehen (siehe dazu Splinter/Ropers in diesem Heft): Tracks sind die Ebenen, auf denen verschiedene Akteure interagieren. Track 1 bezieht sich auf Prozesse, bei denen die obersten Führungskräfte der höchsten Komplexitätsebene miteinander verhandeln. Bei Track 1,5-Prozessen ist entweder nur die Führung einer Konfliktpartei am Friedensprozess beteiligt oder beide Führungen, jedoch informell. Bei Track 2-Aktivitäten sind ein-

flussreiche Eliten und Entscheidungsträger der Zivilgesellschaft beteiligt. An Multi-Track-Aktivitäten sind mehrere Akteure aus mindestens zwei Tracks beteiligt.

Der Multimediator-Ansatz: Als Mediatoren treten Drittparteien auf, z.B. inter-

3) Lederach 1999

4) Lederach 1999.

5) Lederach (1999) nennt dies „Justice Gap“ („Justizlücke“), doch damit der Frieden nachhaltig ist, müssen neben der Justiz noch weitere Themen angegangen werden. Daher schlagen wir eine Neuformulierung von Lederach's zweiter Lücke vor und verwenden den allgemeineren Begriff „Topic Gap“ („Themen-Lücke“).

6) Siehe dazu Diagramm 1: Die verschiedenen „Räder“ symbolisieren die konfliktrelevanten Themengebiete und das ganze „System“ den Friedensprozess.

nationale und regionale Organisationen, Staaten, nationale und internationale NGOs und anerkannte Persönlichkeiten. Im Multimediator-Ansatz treten die Drittparteien Idealerweise koordiniert auf.

Der Wettbewerb und die Konkurrenz unter den verschiedenen MediatorInnen wachsen, da sich immer mehr Drittparteien in Friedensprozessen engagieren wollen.

Informationsaustausch, Koordination und Kooperation zwischen den Drittparteien sind daher entscheidend, wenn diese von den Konfliktparteien nicht manipuliert werden wollen. Grundsätzlich gilt, dass keine Drittpartei einen neuen Prozess in die Wege leitet, wenn ein Prozess einmal begonnen hat und Fortschritte erzielt wurden.

Für die Koordination der Drittparteien ist eine sorgfältige Beurteilung der komparativen Vorteile der verschiedenen Drittparteien notwendig. NGOs sind flexibler und weniger an internationale Normen gebunden und finden daher vielleicht eher Zugang zu bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren. Hingegen verfügen sie oft über weniger Legitimität und Ressourcen. Die UNO besitzt die für die Umsetzung eines Friedensabkommens erforderlichen Ressourcen, die keine andere Organisation aufbringen kann. Aber die UNO kann in gewissen Konflikten als Mediator während der Verhandlungsphase unerwünscht sein – wie etwa in Nepal oder Sri Lanka –, weil die Regierungen die internationale Aufmerksamkeit scheuen und den Konflikt als eine „interne Angelegenheit“ betrachten.

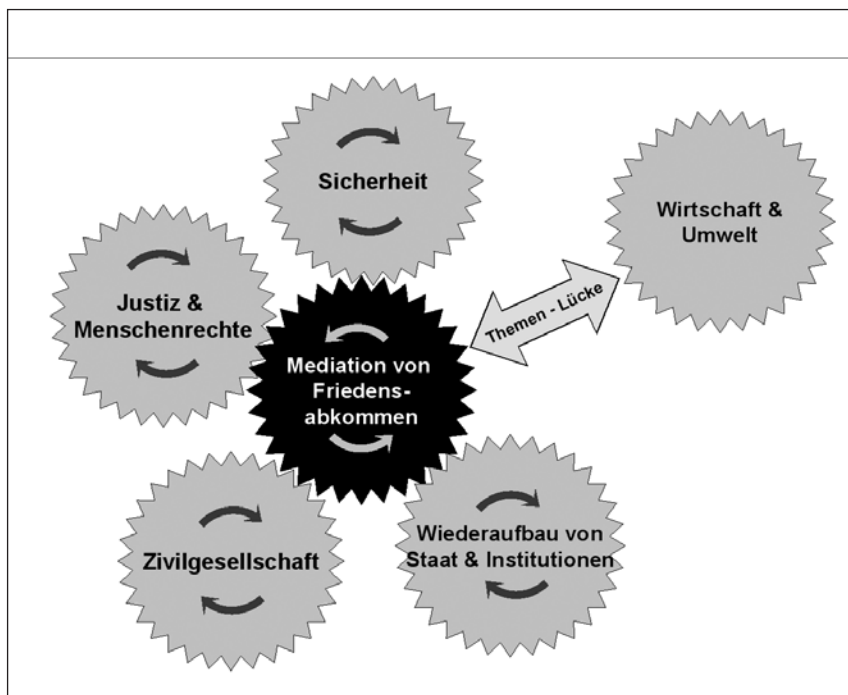
Eine Möglichkeit, Drittparteien optimal zu informieren und verschiedene Initiativen zu koordinieren, sind die sogenannten „Group of Friends“⁷⁾, in denen verschiedene Länder bei einem Friedensprozess zusammenarbeiten, um eine gemeinsame Politik umzusetzen (z.B. die Schweiz, Spanien, Frankreich und Norwegen im kolumbianischen Friedensprozess).

Der Multiphasen-Ansatz

Ein Friedensprozess kann in drei verschiedene Phasen unterteilt werden:

die Vorverhandlungs-, die Verhandlungs- und die Umsetzungsphase. In der Vorverhandlungsphase kann ein Mediator über Jahre oder sogar Jahrzehnte hinweg mit den Konfliktparteien in Verbindung stehen, um Vertrauen aufzubauen und herauszufinden, unter welchen Bedingungen Friedensgespräche oder sogenannte „Talks about Talks“ möglich sind.⁸⁾ In der Verhandlungsphase sitzt der Mediator in der Regel im selben Raum wie die Konfliktparteien, strukturiert und fördert den Prozess, zum Beispiel indem er Probleme auflistet, die Tagesordnung festlegt, die Probleme durchgeht und für beide Seiten akzeptable Vorschläge

menfelder finden oft keine oder nur beschränkte Beachtung in formellen Friedensverhandlungen. Daraus entstehen so genannte „Themenlücken“ (siehe Diagramm 1), welche die Wirksamkeit von Mediationsprozessen beeinträchtigen können. Eine der wichtigsten Herausforderungen eines Mediators besteht darin sicherzustellen, dass es keine „Themen-Lücken“ gibt, d.h. dass die „Räder“ miteinander verzahnt sind. Zu den Themen, die in jedem Friedensprozess eine Rolle spielen, gehören: 1) Sicherheit, 2) Justiz und Menschenrechte, 3) Der Wiederaufbau des Staates und der Institutionen, 4) Wirtschaft und Umwelt, 5) Zivilgesellschaft.



macht. Dabei muss er darauf achten, dass alle relevanten Themen behandelt werden.⁹⁾ Auch in der Umsetzungsphase besteht oft ein Bedarf an Mediatoren, da Probleme auftauchen können, die im Friedensabkommen ungenügend geklärt worden sind (siehe das Beispiel Guatemala).

Der Multithemen-Ansatz

Beim Multithemen-Ansatz geht es darum, dass bewusst alle Themen des Konfliktes aufgenommen, im Friedensprozess behandelt, koordiniert und wenn möglich miteinander verzahnt werden. Viele konfliktrelevante The-

Diagramm 1: Die Verzahnung aller für einen funktionierenden Friedensprozess relevanten Themen erhöht die Erfolgchancen eines Friedensprozesses.

Die Vielfalt und Komplexität der Themen erfordern den Einsatz eines Teams von Experten und Spezialistinnen, die von einer erfahrenen Mediatorin oder einem erfahrenen Mediator geleitet werden.

7) Whitfield, T., 2005

8) Hottinger, Th., 2005

9) Mason, S. o.J.

Beim Umgang mit ehemaligen Kämpfern ist es bspw. entscheidend, dass diese entwaffnet und in die Armee oder in die Gesellschaft reintegriert werden. Bei der Vergangenheitsarbeit ist entscheidend, dass die „Opfer“ des Konflikts in der Gesellschaft rehabilitiert werden. Nach dem sog. Joint-Grundsatzkatalog beinhaltet dies folgende Massnahmen: Die Opfer haben das Recht zu wissen, wer während des Konflikts was getan hat. Sie haben einen Anspruch auf Gerechtigkeit, auf Entschädigung und auf die Garantie, dass sich der Konflikt nicht wiederholt.¹⁰⁾ Beide Seiten, sowohl die „Kämpfer“ als auch die „Opfer“, müssen in dieselbe Gesellschaft integriert werden, und der Staat sollte den wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmen für diese Prozesse zur Verfügung stellen.

3. Erfahrungen der Schweiz mit dem umfassenden Mediationsansatz

Dieses Kapitel stellt einige Erfahrungen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) dar.

Die Schweiz hat sich im Bereich der Mediation in den letzten acht Jahren an rund 20 Friedensprozessen in 15 Ländern beteiligt. Die Mediationsaktivitäten der Schweiz konzentrierten sich dabei auf die Unterstützung von Friedensverhandlungen auf der Track 1-Ebene, zum Beispiel in Aceh/Indonesien, Kolumbien, Zypern, Georgien, Mazedonien, Nepal Norduganda, und Sudan. Der Track 1-Fokus erklärt sich aus dem Auftrag des EDA.

Allerdings gab es auch ein paar Track 1.5-Aktivitäten, zum Beispiel in Georgien, Israel/Palästina, Israel/Syrien und ein paar Multitrack-Interventionen (z.B. Guatemala, Naher Osten, Sri Lanka, Sudan und Tadschikistan).

Die meisten Mediationsaktivitäten dauerten über mehrere Jahre hinweg, und oft war mehr als ein Mediator oder eine Expertin im Einsatz. Im allgemeinen ist das EDA direkt mit seinen eigenen Botschaftern, Diplomaten, Mediatoren und Experten beteiligt, doch in einigen Fällen unterstützte es Drittparteien mit

Geldmitteln. Zusätzlich zum direkten Mediationsengagement unterstützt die Schweiz wichtige andere Akteure, wie etwa die UNO, in finanzieller und fachlicher Hinsicht.

In den meisten Konfliktregionen (Kolumbien, Region der Grossen Seen in Afrika, Naher Osten, Nepal, Südosteuropa, Sri Lanka und Sudan) ist die Schweiz zudem mit einem breit angelegten Konflikttransformationsprogramm beteiligt, das von Friedensberatern vor Ort oder von Bern aus koordiniert wird.

Track 1 und Multitrack, Multithemen, alle Phasen: Sudan

Der von 1983 bis 2005 dauernde zweite Bürgerkrieg zwischen dem Nord- und Südsudan führte zur Vertreibung von 4 Millionen Menschen und zum Tod von rund 2 Millionen Menschen. Die Schweiz wurde zugezogen, weil Josef Bucher, Botschafter der Schweiz in Libyen, engen Kontakt zum sudanesischen Botschafter hatte. Dieser gelangte an ihn mit der Bitte um Unterstützung durch die Schweiz, um die Gespräche zwischen der SPLA/M (Sudanese People's Liberation Army/Movement) im Südsudan und der sudanesischen Regierung zu erleichtern. Dies führte zwischen 1994 und 2002 zu intensiven Kontakten mit beiden Seiten des Konflikts. Unter dem Druck der USA handelten die SPLA/M und die sudanesische Regierung im Januar 2002 ein Waffenstillstandsabkommen für die Nuba-Berge aus. Die Verhandlungen fanden auf dem Bürgerstock in der Schweiz statt und dauerten sechs Tage. Ein amerikanisch-schweizerisches Team übernahm die Mediation¹¹⁾.

Nach dem Waffenstillstandsabkommen für die Nuba-Berge erwachte auch der Friedensprozess der Intergovernmental Authority on Development (IGAD) zu neuem Leben, der zum Ziel hatte, ein „Comprehensive Peace Agreement“ (CPA) zu erreichen. Julian Hottinger vom EDA, der auch dem Mediationsteam auf dem Bürgerstock angehört hatte, wurde Mitglied des IGAD-Mediationsteams¹²⁾. Der IGAD-Prozess beanspruchte fast drei Jahre, in denen praktisch ununterbrochen verhandelt wurde.

Zu den Themen, die in dem 260 Seiten umfassenden und im Januar 2005 unterzeichneten CPA u.a. behandelt wurden, gehören die Sicherheit, territoriale Dispute, die Machtteilung, Teilung der Ressourcen und Menschenrechte. Doch der Sudan ist heute noch weit von einem Frieden entfernt, da die Umsetzung des Abkommens grosse Anstrengungen erfordert, und weitere Konflikte im Land (z.B. in Darfur) im CPA nicht angesprochen wurden.

Beim Mediationsengagement im Sudan hat die Schweiz über 13 Jahren hinweg den Multitrack-, Multiphasen- und Multithemen-Ansatz kombiniert¹³⁾.

Multitrack, Nachverhandlungsphase: Guatemala

1996 unterzeichneten die guatemalteckische Regierung und die Revolutionäre Nationale Einheit Guatemalas einen Friedensvertrag, der einem 36 Jahre dauernden Krieg ein Ende setzte. Der Krieg hatte annähernd 200.000 Menschen das Leben gekostet. Einige der Konfliktursachen waren die Landverteilung, die Marginalisierung der indigenen Bevölkerung sowie eine inakzeptable Gewaltanwendung durch den Staat. Das Friedensabkommen von 1996 hat in mancherlei Hinsicht Modellcharakter, sowohl was die Verhandlungen (mit einer überdurchschnittlichen Beteiligung der Zivilgesellschaft) als auch den Schlusstext betrifft. Allerdings fehlte der Regierung der politische Wille, den Vertrag umzusetzen. Ein Referendum über die Aufnahme verschiedener Aspekte des Friedensvertrags von 1996 in die Verfassung, wurde von 78 % der Wähler abgelehnt. Wegen des fehlenden politischen Willens übernahm die internationale Gemeinschaft de facto die Verantwortung

10) Bleeker und Sisson 2004

11) Bucher, J. 2004.

12) Im IGAD Prozess waren zahlreiche Drittparteien involviert. Er wurde von der IGAD geleitet und durch die Troika USA, Grossbritannien und Norwegen unterstützt. Norwegen und die EU leisteten den grössten finanziellen Beitrag an den Prozess. Die UNO übernahm die schwierige Arbeit der Umsetzung.

13) Mason o.J.



für die Umsetzung des Abkommens, doch stagnierte der Prozess weiterhin.

2003 wurde das EDA einbezogen und dessen Beraterin (Peace Building Adviser (PBA), Mô Bleeker) erhielt den Auftrag, die Gespräche und den Dialog zwischen den lokalen Akteuren zu unterstützen. Zu diesem Zeitpunkt stand die Entschädigung der Opfer im Zentrum der Debatte. Die PBA traf sich mit zahlreichen Vertretern der Regierung und der Organisationen der Zivilgesellschaft und unterstützte den Konflikttransformationsprozess. Auf ihr Anraten wurde eine „Unterstützungsgruppe“ („Gadres“) gebildet, bestehend aus internationalen Organisationen

(UNDP, GTZ, usw.) sowie lokalen, als unparteiisch angesehenen NGOs.

Die „Gadres“ arbeitete zunächst mit der Regierung und der Zivilgesellschaft in eigenen Prozessen, bevor sie die beiden Konfliktparteien zusammenbrachte. Klare Richtlinien und eine transparente Kommunikation kennzeichneten diesen Prozess.¹⁴⁾ „Gadres“ organisierte ein Dutzend Einzeltreffen, um die vielfältigen Bedürfnisse, Schwierigkeiten und Gemeinsamkeiten mit einer speziellen Methodik abzuklären. Das Ergebnis war eine klare Auflistung der wichtigsten Probleme, Möglichkeiten und vorgeschlagenen Lösungen, die als Grundlage für eine Zusammenar-

beit zwischen der Zivilgesellschaft und der Regierung diente.

„Gadres“ organisierte anschliessend verschiedene Workshops mit Experten für Entschädigungsprogramme und Versöhnungsstrategien. Diese Veranstaltungen fanden für die Regierung und die Organisationen der Zivilgesellschaft getrennt statt. „Gadres“ wurde auch regelmässig gebeten, bei spezifischen Themen zwischen der Regierung und der Zivilgesellschaft zu vermitteln. Sie gewährte beiden Parteien technische Unterstützung, damit sich diese besser auf die Verhandlungen zur Bildung der Entschädigungskommission und zum Aufbau des Entschädigungsprogramms vorbereiten konnten.

4. Schlussfolgerung

Für einige Konfliktakteure bedeutet Frieden weniger Macht, weniger Status, Identitätsverlust, Arbeitslosigkeit oder gar Inhaftierung. Für andere Konfliktakteure bedeutet Frieden einen Gewinn an politischer Macht, die sie aber nach dem Friedensabkommen nicht mit der Gesellschaft demokratisch teilen wollen. Wie kann bei den Konfliktakteuren in solchen Situationen der politische Wille gefördert werden, damit sie einen Beitrag zu einer grundlegenden Veränderung leisten und sich für einen echten politischen Prozess engagieren? Klare Antworten gibt es nicht. In einigen Fällen braucht es externen Druck kombiniert mit Dialogbemühungen, damit die Kämpfe eingestellt werden, die Parteien an den Verhandlungstisch kommen. In anderen Fällen braucht es einen Rahmen für den Übergang und die Unterstützung der Umsetzung eines Friedensabkommens, bis lokale Akteure Verantwortung übernehmen, und ein „normaler“ politi-

14) Zu den Kriterien gehörte zum Beispiel: 1) Chaotisches Durcheinanderreden und gegenseitige Beschuldigungen sind ausgeschlossen, und alle Parteien erhalten während der Mediation Raum, um miteinander zu sprechen. 2) Der Prozess wird durch eine aus mehreren Teilnehmern bestehende Drittpartei fasilitiert. 3) Es werden sowohl *technische Schulung* (Möglichkeiten und Grenzen eines Entschädigungsfonds) als auch *Fazilitation*.

scher Prozess in Gang kommt. Auch kann eine Mediation in der Umsetzungsphase Neuverhandlungen über umstrittene Lösungen des Friedensabkommens unterstützend begleiten – diesmal aber zwischen politischen und nicht mehr zwischen militärischen Kontrahenten.

Abstract

The use of mediation in civil wars is challenging. The conflict actors' political will to engage in peace is often missing, as the elite often benefit from continued war. The aim of a comprehensive approach to the use of mediation in peace processes is to widen the circle of phases, actors and topics involved. The Sudan process shows that mediators need to be in contact with conflict actors long before negotiations begin, and that pressure and dialogue are often complementary. The case of

Guatemala shows how facilitators may play an important role even decades after the signing of a peace agreement, as issues such as the compensation of victims remain unresolved and the government and civil society remain divided on how to proceed.

Literatur

Bleeker, M. und Sisson, Jonathan (Hrsg.), „Dealing with the Past: Critical Issues, Lessons Learned, And Challenges for Future Swiss Policy.“ swisspeace working paper, Koff Series, 2004
 Bucher, Josef. „Eine Nische für den Frieden“. In: Altwegg, Jürg (eds.), *Helvetia im Aussendienst. Was Schweizer in der Welt bewegen*. München, Wien: Nagel & Kimche, 2004.
 Hottinger, Thomas, „Auf das achten, was nicht gesagt wird“. In: *Schweiz Global 4*, 2005, p. 32-33.
 Lederach, John Paul. *People Building*

Peace. Just Peace – The Challenge of the 21st Century. The Netherlands: European Centre for Conflict Resolution, 1999.

Mason, S. „Lehren aus den Schweizer Mediations- und Fazilitationsdiensten im Sudan.“ In: Wenger A., Mauer V. (eds.), *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Center for Security Studies, , o.J., S. 78-86
 Wehr, Paul/Lederach, John Paul. „Mediating Conflict in Central America“. In: Bercovitch, Jacob (ed.). *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1996

Whitfield, T., „A Crowded Field: Groups of Friends, the United Nations and the Resolution of Conflict“. *Occasional Paper*, Center on International Cooperation: Studies in Security Institutions, vol. 1, 2005, New York

INSERAT