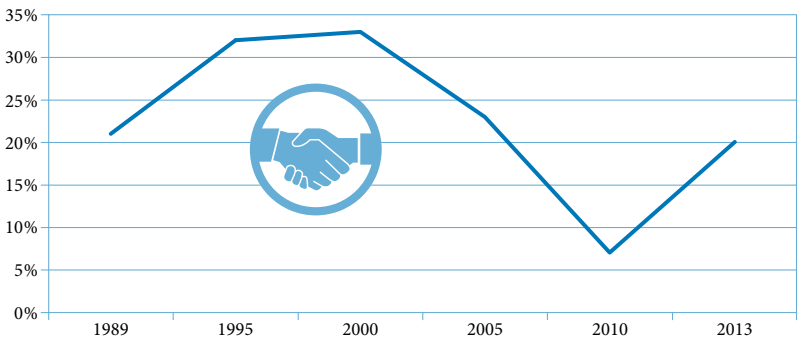
Frieden und Sicherheit

Globale Trends bei Friedensverhandlungen und Konfliktmediation

Mediation wird als eine wirksame Methode für die Lösung einiger der drängendsten Probleme unserer Zeit – das gehäufte Auftreten von Bürgerkriegen und anderen Formen bewaffneter Konflikte – betrachtet. In den letzten Jahren haben Mediationsinitiativen weltweit stark zugenommen. Obwohl der Eindruck verstärkter Vermittlungsbemühungen entstanden ist, wird internationale Konfliktmediation als Mittel zur Konfliktlösung noch nicht ausreichend genutzt. Ganz im Gegenteil: Entgegen den Erwartungen ist der Anteil an Konflikten, bei denen eine Vermittlung stattfindet, immer noch relativ gering, wie eine Auswertung aller bewaffneten Konflikte über die letzten zweieinhalb Jahrzehnte zeigt, bei denen zumindest eine der kriegführenden Parteien die Regierung war. Trotz der Betonung von Mediation findet in nur wenigen Konflikten dauerhaft eine Vermittlung statt, und es gibt keinen merklichen Anstieg der Zahl der Konflikte, in denen ununterbrochen vermittelt wird. Es gibt daher noch großen Spielraum für weiteres Engagement Dritter. Weltweit sind Mediatoren sehr ungleich verteilt, und es muss stärker darauf geachtet werden, bei Konflikten in Regionen zu vermitteln, in denen normalerweise keine Mediation stattfindet, beziehungsweise in Konflikten, die von Mediatoren eher gemieden werden.

Abbildung 1: Internationale Konfliktmediation wird als Methode zur Konfliktlösung immer noch nicht ausreichend genutzt

Prozentualer Anteil der Konfliktdyadenjahre* mit Schlichterbeteiligung 1989–2013



*einzelne Paarungen von Konfliktparteien über den Verlauf eines Jahres betrachtet

Hinweis: Diese Stichprobe umfasst alle bewaffneten Konflikte, bei denen zumindest eine der kriegführenden Parteien die Regierung war.

Quelle: eigene Darstellung basierend auf UCDP-Daten

Der nicht gedeckte Bedarf an internationaler Mediation

Internationale Vermittlungsinitiativen haben überall auf der Welt zugenommen, was beispielsweise in der Schaffung einer *Mediation Support Unit* bei den Vereinten Nationen (UN) zum Ausdruck kommt. Vor kurzem hat eine Gruppe von EU- und anderen europäischen Staaten eine neue Einrichtung geschaffen, die Mediation auf internationaler Ebene betreiben soll – das Europäische Friedensinstitut (*European Institute of Peace*, EIP). Auch die Afrikanische Union (AU) und andere regionale zwischenstaatliche Organisationen haben verschiedene institutionelle Mechanismen eingerichtet (Lundgren 2014). Zudem gibt es inzwischen eine Fülle von friedenspolitisch ausgerichteten Organisationen der Zivilgesellschaft – die Krisenmanagement-Initiative (*Crisis Management Initiative*, CMI), *International Alert* und die *Asia Foundation*, um nur einige wenige zu nennen – die sich bei Friedensvermittlungsbemühungen in Gebieten mit bewaffneten Auseinandersetzungen und politischer Gewalt engagieren. Einige Staaten, unter anderem Norwegen, Finnland, die Schweiz, die Türkei und Malaysia, streben ebenfalls eine wichtige Rolle bei Friedensverhandlungen an.

Bereits in früheren Forschungsarbeiten wurde auf die Zunahme von Akteuren in der internationalen Vermittlungsszene verwiesen. In einem vielbeachteten Artikel charakterisierten Crocker, Hampson und Aall (Crocker et al. 2001) den Mediationsbereich als eine »überfüllte Bühne«. Gibt es zu viele potenzielle Mediatoren, die sich um Verhandlungslösungen für bewaffnete Auseinandersetzungen und gewaltsame Konflikte bemühen und dadurch Chaos, Koordinationsprobleme und *forum shopping* riskieren? Gibt es inzwischen einfach zu viele Mediatoren?

Wir bezweifeln dies. Im Gegenteil, nach den von uns ausgewerteten Daten stellen wir fest, dass im Zeitraum von 1989 bis 2013 die Anzahl der Konfliktjahre mit Schlichterbeteiligung leicht zurückgegangen ist und dann nur in den letzten drei Jahren zugenommen hat [vgl. Abbildung 1]. 1995 lag der Anteil der Konflikte mit Schlichterbeteiligung bei 33 % und fiel bis 2010 auf nur noch 7 % aller aktiven Konfliktdyaden. Konfliktdyaden sind einzelne Paarungen von Konfliktparteien. Wir gehen daher davon aus, dass es immer noch jede Menge Spielraum für Bemühungen Dritter gibt. Wie wir weiter unten zeigen werden, sind Mediatoren aus globaler, allgemeiner Perspektive betrachtet jedoch sehr ungleich verteilt, und es muss stärker darauf geachtet werden, bei Konflikten in Regionen zu vermitteln, in denen normalerweise keine Mediation stattfindet, beziehungsweise in Konflikten, die Mediatoren eher meiden. Wenn man die Zunahme von Mediationsakteuren mit den Konflikten (unterteilt nach Jahren und beteiligten Akteuren) vergleicht, bei denen tatsächlich vermittelt wurde, scheint es, als ob einigen Arten sogenannter bewaffneter Konfliktdyaden unverhältnismäßig hohe Aufmerksamkeit gewidmet wird, während bei vielen anderen nicht vermittelt wird: eine Lücke bei den Vermittlungsbemühungen, die geschlossen werden sollte.

Was ist Mediation, und woran erkennt man sie?

Mediation kann definiert werden als »ein Prozess des Konfliktmanagements, bei dem die streitenden Parteien die Unterstützung eines Individuums, einer Gruppe, eines Staates oder einer Organisation suchen oder deren Hilfsangebot annehmen, ihren Konflikt zu bewältigen beziehungsweise ihre Differenzen beizulegen, ohne physische Gewalt anzuwenden oder sich auf die Autorität des Rechts zu berufen« (Bercovitch et al. 1991, S. 8). Dabei unterscheiden wir zwischen zwei Hauptebenen der Mediation. Die eine ist auf kurzfristige Waffenstillstandsvereinbarungen ausgerichtet, um unmittelbar den Verlust von Menschenleben zu verhindern. Die andere zielt auf umfassendere Vereinbarungen zu Friedensprozessen ab (DeRouen/Bercovitch 2012, S. 67). Ein solch umfassendes Verständnis von Mediation beinhaltet daher verschiedene diplomatische Initiativen und den Versuch, mit beiden Konfliktparteien zu verhandeln. Dies umfasst das Angebot »guter Dienste«, Vermittlung bei Gesprächen und Pendeldiplomatie, das heißt Bemühungen, zwischen den Parteien zu vermitteln, wenn sie räumlich voneinander getrennt sind.

Um Genaueres über die Anzahl von Konflikten mit Schlichterbeteiligung herauszufinden, werden Konflikte in *Konfliktdyadenjahre* unterteilt, was uns ermöglicht, mehrere Konflikte im selben Jahr und potenziell im selben Staat zu untersuchen. Statt den gesamten Konflikt über einen längeren Zeitraum oder alle Konflikte innerhalb

Das *Uppsala-Conflict-Data*-Programm

Das *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP) ist eine weltweit führende Datenbank zu politischer Gewalt und bewaffneten Konflikten (http://www.pcr.uu.se/research/UCDP). Seit den 1970er Jahren hat das UCDP systematisch Informationen zu gewalttätigen Auseinandersetzungen weltweit gesammelt, bei denen zumindest ein Beteiligter ein Staat oder ein staatsähnlicher Akteur ist. Das Programm sammelt kontinuierlich Daten zu verschiedenen Dimensionen von Konflikten – seit dem Jahr 1946 bis in die Gegenwart. Diese Informationen umfassen den geschichtlichen Hintergrund von Konflikten, verbunden mit Details über Konfliktparteien und Veränderungen im Laufe der Zeit, beziehen aber auch Lösungsversuche und Konfliktdynamiken mit ein.

Wir nutzen das UCDP im Hinblick auf Informationen über die Vermittlung Dritter bei bewaffneten Konflikten mit staatlichen Akteuren. »Bewaffneter Konflikt« ist dabei folgendermaßen definiert: mindestens 25 konfliktbezogene Todesfälle pro Kalenderjahr. »Mit staatlichen Akteuren« bedeutet, dass zumindest eine der Konfliktparteien die Regierung eines Staates sein muss. Das UCDP bildet die Grundlage unserer Analyse, weil uns dadurch ermöglicht wird, sowohl einen Überblick über *alle* Konflikte als auch ein detailliertes Verständnis *jedes einzelnen* Konflikts zu erhalten.

eines Jahres zu betrachten, untersuchen wir Konflikte anhand von Jahren und Akteuren – sprich: anhand von Konfliktdyadenjahren, also einzelnen Paarungen von Konfliktparteien über den Verlauf eines Jahres. Der Vorteil besteht darin, dass wir Unterschiede zwischen verschiedenen Rebellengruppen (und ihre jeweils spezifische Beziehung zur Regierung) mitberücksichtigen können. In jedem beliebigen Konfliktdyadenjahr erfassen wir unter anderem, ob eine Mediation stattgefunden hat, und identifizieren die Mediatoren. Indem wir Konflikte anhand von Konfliktdyaden beurteilen, können wir die Bandbreite von Konflikten in verschiedenen Kontexten besser erfassen, als wenn wir Konflikte untersucht hätten, ohne zwischen verschiedenen Rebellengruppen innerhalb desselben Konflikts zu unterscheiden. Da wir uns hier jedoch auf Dyaden mit Mediation (über einen bestimmten Zeitraum) konzentrieren statt auf die Anzahl der Vermittlungsmaßnahmen, unterscheidet sich unsere Analyse von Analysen in einigen anderen Studien (z. B. DeRouen/Bercovitch 2012). Es ist nicht unser Ziel, mit den vorgelegten Daten Erfolge bei internationalen Vermittlungsbemühungen zu erklären (siehe z. B. Bercovitch/Gartner 2006), da unser Schwerpunkt auf der Erfassung und Beschreibung stattgefundener Mediation liegt.

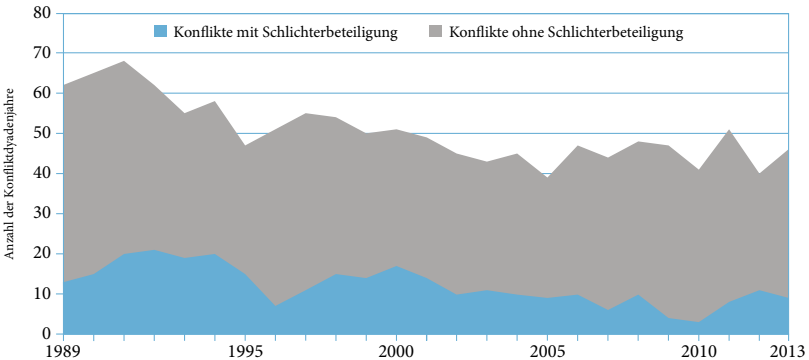
Bevor wir fortfahren, sollten einige Einschränkungen unserer Analyse erwähnt werden. Erstens untersuchen wir nur offizielle Track-I-Vermittlungsbemühungen, bei denen Dritte eng mit den an Konflikten beteiligten Parteien und ihren Vertretern zusammenarbeiten. Wir befassen uns daher nicht mit verschiedenen Formen von Track-II-Prozessen, d. h. mit informellen oder geheimen Prozessen, vor allem, weil es sehr problematisch ist, systematische Daten über diese Vermittlungsverläufe zu erhalten. Unsere Quelle sind die Informationen über *Dritte, über Verhandlungen* und *Friedensvereinbarungen unter Beteiligung Dritter*, die man der *Conflict Encyclopedia* des UCDP entnehmen kann. Zweitens untersuchen wir Konfliktdyadenjahre, die uns als grundlegende Analyseeinheit dienen, das heißt Beziehungen mit Regierungen, aufgeschlüsselt nach verschiedenen Rebellengruppen. Drittens liegt unser Schwerpunkt auf der Zeit nach dem Kalten Krieg, das heißt auf dem Zeitraum von 1989 bis 2014.

Nehmen Mediationsbemühungen zu?

Wenn wir Konfliktdyadenjahre mit Schlichterbeteiligung untersuchen, können wir feststellen, dass ihre Anzahl insgesamt während der vergangenen 25 Jahre nicht zugenommen hat [vgl. Abbildung 2]. Dies wird anhand des blauen Feldes in Abbildung 2 sichtbar, das den Anteil von Konflikten mit Schlichterbeteiligung verdeutlicht. Die oberste Linie verdeutlicht die absolute Zahl von Konflikten in jedem Dyadenjahr, beginnend mit der Dokumentation im Jahr 1989 bis zum Jahr 2013. In der Abbildung wird bei Konfliktdyadenjahren ein schwankendes Muster erkennbar, ebenso bei der proportionalen Häufigkeit von Vermittlungsinitiativen. Wir können erkennen, dass es keinen klaren Trend im Hinblick auf die Zunahme der relativen Vermittlungsereignisse gibt. Dies sollte nicht so interpretiert werden, dass Mediation insgesamt nicht zugenommen hat, sondern, dass die Vermittlungsinitiativen ungleich verteilt

Abbildung 2: Die Anzahl der Konfliktdyadenjahre mit Schlichterbeteiligung hat in den vergangenen 25 Jahren nicht zugenommen

Verteilung der Konfliktdyadenjahre mit und ohne Schlichterbeteiligung 1989–2013



Quelle: eigene Darstellung basierend auf UCDP-Daten

sind und dass bei den meisten heutigen Konfliktdyadenjahren keine Mediation Dritter erfolgt.

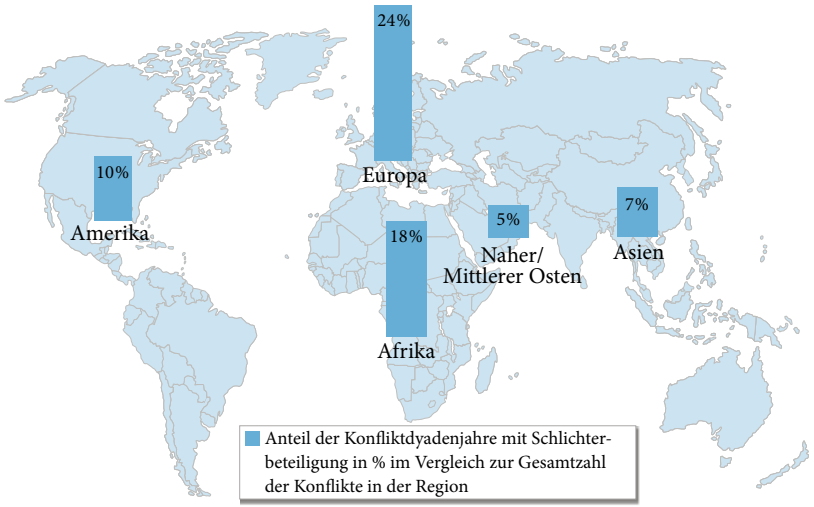
Wohin gehen die Mediatoren?

In den letzten 25 Jahren hat es bei durchschnittlich 11 % der gesamten Konfliktdyadenjahre Mediationen gegeben. Die Gesamtzahl der Konfliktdyadenjahre in diesem Zeitraum beträgt in den UCDP-Daten 2700. Bei 302 dieser Konfliktdyadenjahre fanden eine oder mehrere Mediationen statt. Die meisten Verhandlungen mit Beteiligung Dritter hat es in Europa gegeben. Dort wurde bei fast 25 % der gesamten Konfliktdyadenjahre durch Vermittlungsinitiativen eingegriffen [vgl. Abbildung 3]. An letzter Stelle liegt der Nahe/Mittlere Osten, wo bei nur etwas mehr als 5 % der Konfliktdyadenjahre Mediationen stattfanden, was bedeutet, dass es dort ein nahezu fünfmal geringeres Vermittlungsinteresse gab als in Europa.

Was ergibt sich aus diesem empirischen Untersuchungsbefund? Drei Punkte sollten hier erwähnt werden. Erstens sind die Mediationsbemühungen sehr ungleich verteilt. Mediation taucht nicht zufällig in Konflikten auf und spiegelt nicht die Verteilung der Konflikte wider. Wie wir schon anhand der hier vorgelegten Daten gesehen haben, gibt es tatsächlich in einigen Regionen vergleichsweise viele, in anderen Regionen dagegen zu wenige Vermittlungsbemühungen (Greig/Diehl 2012). Zweitens lässt sich die Ursache für dieses Auswahlmuster grundsätzlich auf zweierlei Art und Weise erklären. Der Grund kann entweder sein, dass die Nachfrage nach Vermittlungsinitiativen von Dritten durch Konfliktparteien in einigen Regionen geringer sein kann als in anderen. Beispielsweise wird behauptet, dass ostasiatische Länder besonders empfindlich auf Eingriffe in ihre nationale Souveränität reagieren und daher nur sehr ungern externe Mediatoren bei ihren Konflikten hinzuziehen (Weissmann 2009). Eine andere Erklärung kann sein, dass Mediatoren eher anhand

Abbildung 3: Die meisten Vermittlungsinitiativen Dritter hat es in Europa und Afrika gegeben

Regionale Verteilung von Konflikten mit Schlichterbeteiligung



Quelle: eigene Darstellung basierend auf UCDP-Daten

angebotsseitiger Faktoren Konflikte auswählen, bei denen ihr eigenes Vermittlungsinteresse am größten ist. Nachdem etliche der Vermittlungsorganisationen ebenso wie Länder, die sich durch friedliches Verhalten ausgezeichnet haben, in Europa beheimatet sind, lassen sich dadurch wahrscheinlich einige der regionalen Muster, nach denen es die meisten Vermittlungsinitiativen in Europa und Afrika gegeben hat, erklären. Da wir in der vorliegenden Untersuchung die Mediationsangebote und -anfragen nicht aufgeschlüsselt haben, können wir nicht abschließend beurteilen, welcher dieser Gründe als Erklärung am ehesten zutrifft. Vermutlich ist die ungleiche Verteilung von Mediationspraktiken auf eine Kombination aus Nachfrage und Angebot internationaler Vermittlungsinitiativen für die entsprechenden Gebiete zurückzuführen.

Für welche Art von Konflikten gibt es Schlichtungsinitiativen und für welche nicht?

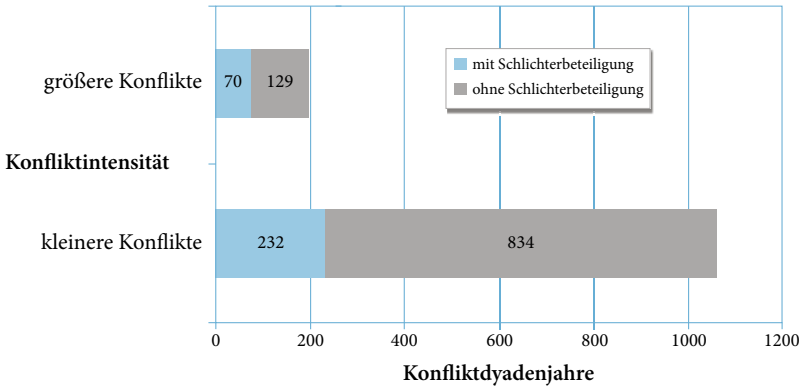
Wir haben behauptet, dass einigen Regionen bei Vermittlungsbemühungen mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde als anderen. Die folgenden Analysen sollen zeigen, dass die Art des Konflikts starken Einfluss darauf hat, in welchem Umfang Vermittlungsbemühungen stattfinden. Wir werden auf Konflikttypen, die Intensität und die zentrale Streitproblematik eingehen, um zu verdeutlichen, bei welchen Konflikten stärker vermittelt wurde als bei anderen.

Im Folgenden untersuchen wir vier Konflikttypen, mittels derer man Mediationsmuster identifizieren kann. Die Verteilung von Konflikttypen scheint ebenso ungleich zu sein wie ihr Anteil an Vermittlung. Es gab nur zwei so-

genannte extra-systemische Konfliktdyaden, in denen Konflikte zwischen externen Regierungen und nichtstaatlichen Akteuren über ein Territorium jenseits des Staatsgebiets des eingreifenden Staates dokumentiert wurden – auch antikoloniale Konfliktdyaden genannt. Bei keiner fand allerdings eine Mediation statt. Bei der zweitkleinsten Gruppe handelt es sich um Konflikte zwischen Staaten. Bei 52 % dieser Dyaden hat eine Vermittlung stattgefunden. Trotz der Tatsache, dass die größte Gruppe der Konflikttypen aus internen Auseinandersetzungen besteht, wurde bei nur 22 % dieser Dyadenjahre vermittelt. Internationalisierte interne Konflikte haben wir ebenfalls gesondert betrachtet, wobei es sich um Konflikte zwischen dem Staat und einem nichtstaatlichen Akteur innerhalb des Staates handelt, bei denen aber eine ausländische Militärintervention stattfand. Es gab 170 solcher Konfliktdyadenjahre. Diese Anzahl ist zwar wesentlich geringer als die der internen Konfliktdyaden, diesen Konflikten wurde jedoch im Hinblick auf Vermittlungsbemühungen mehr Aufmerksamkeit gewidmet, nämlich 32 % Dyadenjahre mit Streitschlichterbeteiligung. Zusammengefasst gab es bei Konflikten mit internationaler Beteiligung, wie zwischenstaatlichen und internationalisierten internen Konfliktdyadenjahren, mehr Vermittlungsbemühungen als bei Dyadenjahren außerhalb des eigenen Systems oder bei internen Konfliktdyadenjahren. Das gibt besonders zu denken, weil die Anzahl der internen Konfliktdyaden die Zahl der Dyadenjahre aller anderen Konflikttypen bei weitem übersteigt. Im Ergebnis könnte dies bedeuten, dass einige Konflikte für internationale Vermittler interessanter sind als andere, vermutlich aufgrund der internationalisierten Reichweite des Konflikts (DeRouen et al. 2011, S. 668). Es gibt verschiedene Merkmale, anhand derer sich internationalisierte Konflikte von anderen unterscheiden. Als Folge davon weisen sie andere Angebot-Nachfrage-Dynamiken auf, durch die potenziell eine Vermittlung begünstigt wird. Erstens sind an dem Konflikt bereits internationale Akteure beteiligt, was bedeuten kann, dass die kriegerischen Parteien nicht so zögerlich sind, einen internationalen Akteur zur Vermittlung einzuschalten. Zweitens wird einem internationalisierten Konflikt im Allgemeinen mehr Aufmerksamkeit gewidmet, wodurch ein solcher Konflikt international stärker ins Rampenlicht gerät. Drittens werden internationalisierte Konflikte gewöhnlich mit größerer Intensität ausgetragen (teilweise deshalb, weil mehr Ressourcen in die Auseinandersetzung fließen). Dadurch wird ein höherer Anreiz geschaffen, einen solchen Konflikt mittels Mediation beizulegen.

Ein weiteres Merkmal von Konflikten, das sich offenbar auf Vermittlungsbemühungen auswirkt, ist die Konfliktintensität in jedem Dyadenjahr. Wir haben daher jedes Dyadenjahr in größere und kleinere Konflikte unterteilt. Die Grenze für diese Unterscheidung basiert auf der Zahl der aus Kampfhandlungen resultierenden Todesfälle. Von einem kleineren Konflikt sprechen wir, wenn damit mehr als 25, aber weniger als 1000 kampfbezogene Todesfälle verbunden sind. Bei mehr als 1000 Toten sprechen wir von einem Konflikt mit größerer Intensität. Obwohl es in den vergangenen 25 Jahren weniger große Konflikte gab, wurde diesem Konflikttyp im Hinblick auf Vermittlungsbemühungen mehr Aufmerksamkeit geschenkt [vgl. Abbildung 4]. Insgesamt hat es bei 35 % Konfliktdya-

Abbildung 4: Bei kleineren Konflikten findet meist keine Schlichtung statt
Vermittlung bei Konflikten verschiedener Intensität



Quelle: eigene Darstellung basierend auf UCDP-Daten

denjahren mit größerer Intensität Vermittlungsinitiativen gegeben und nur bei 22 % mit geringer Intensität. Man könnte zwar denken, dass die größere Anzahl kleinerer Konflikte zu mehr Interesse an Vermittlungsbemühungen führen würde, anscheinend ist jedoch das Gegenteil der Fall: Bei den Konflikten mit den größten Verlusten gibt es die meisten Vermittlungsinitiativen. Dafür kann es zwei Gründe geben. Entweder besteht größeres internationales Interesse daran, große Konflikte zu lösen, weshalb mehr Mediation angeboten wird. Dadurch, dass es in größeren Konflikten mehr Todesfälle gibt, genießt diese Art von Konflikten beim internationalen Publikum anscheinend höhere Priorität. Oder die Nachfrage nach Mediation ist bei diesen Konflikten größer. Die Theorien des »Reifegrads« *(ripeness)* (Zartman 1995) legen nahe, dass die höheren Kosten von Konflikten normalerweise zu einer größeren Bereitschaft, nach alternativen Wegen zu suchen, führen sollten, sprich: zu der Bereitschaft, sich um Vermittlung zu bemühen. Krieg verursacht hohe Kosten, und die kriegführenden Parteien haben nicht endlos Mittel dazu. Jeder im Kriegszustand verbrachte Tag bringt mehr Menschenleben in Gefahr und erhöht die Militärausgaben. Diese höheren Kosten, die beim Übergang von kleineren zu größeren Konflikten entstehen, können dazu führen, dass die Kriegsparteien eher bereit sind, Vermittler hinzuzuziehen, da immer offensichtlicher wird, dass der gewalttätige Konflikt beendet werden muss. Als Beispiel für die Veränderung der Nachfrage nach Vermittlung und des Vermittlungsangebots kann der Konflikt zwischen der liberianischen Regierung und der LURD *(Liberians United for Reconciliation and Democracy)* im zweiten liberianischen Bürgerkrieg von 1999 bis 2003 dienen. Dort spitzte sich im letzten Konfliktjahr die Auseinandersetzung zu, und gleichzeitig fand Vermittlung statt.

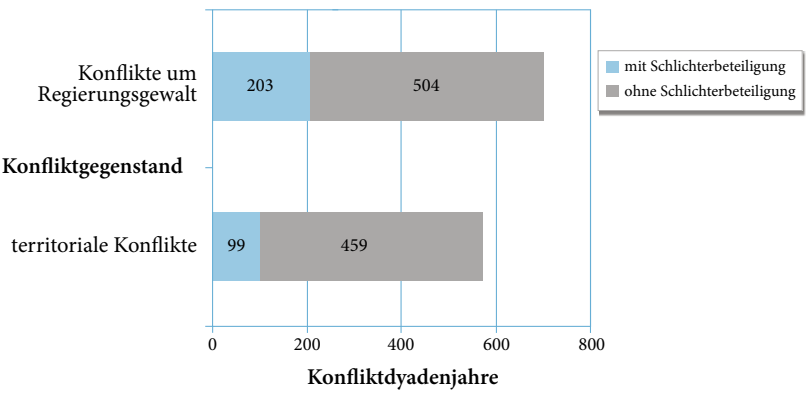
Hinzu kommt, dass die Mediation je nach zentraler Streitproblematik des Konflikts unterschiedlich gestaltet ist [vgl. Abbildung 5]. Wenn wir zwischen Konflikten um Regierungsgewalt und

Konflikten um Territorien unterscheiden, können wir feststellen, dass es insgesamt mehr Konflikte um Regierungsgewalt als um Territorien gibt. Als Beispiel für einen *territorialen Konflikt* könnte man den ethnischen Konflikt in Myanmar erwähnen, der zwischen der *Kachin Independence Organization* (KIO) und der Regierung von Myanmar ausgefochten wird: Die ersten Kämpfe fanden von 1961 bis 1992 statt, und es wird berichtet, dass die gewalttätigen Unruhen 2011 wieder aufflammten. Nach erneuten Zusammenstößen übernahm China die Mediatorrolle – als einziger Vermittler, der jemals Gespräche zwischen der KIO und der Regierung von Myanmar möglich machte. China unternahm zwar mehrfach Versuche, die kriegführenden Parteien zu Diskussionen über eine Einigung zu bewegen, die Bedingungen waren jedoch unvereinbar. Während die KIO an einem im Jahr 1994 geschlossenen Waffenstillstand festhielt, bei dem ein Abzug myanmarischer Truppen vereinbart wurde, bekräftigte die Regierung ihr Interesse, im Kachin-Staat zu bleiben, der im Nordosten an der Grenze zu China liegt. Ein *Konflikt um Regierungsgewalt* wird zum Beispiel in Indien ausgetragen. Seit 2004 befindet sich die Kommunistische Partei Indiens (Maoisten), deren ausdrückliches Ziel ein Regierungswechsel im gesamten Staat ist, im bewaffneten Kampf gegen die Regierung. Sie entstand aus zwei Rebellengruppen, welche bereits jahrelang um einen Regierungswechsel gekämpft hatten.

Neben der ungleichen Anzahl von Konflikten im Hinblick auf den Fokus ihrer Auseinandersetzungen ist auch die Vermittlung bei den jeweiligen Konflikten ungleich verteilt. Mediation hat hauptsächlich bei Konflikten um Regierungsgewalt stattgefunden. Eine Erklärung für diese Asymmetrie muss erst noch gefunden werden. Man könnte jedoch vermuten, dass die heikle Problematik territorialer Konflikte ein Grund dafür ist, warum viele dieser Konflikte tendenziell nicht durch

Abbildung 5: Mediation findet hauptsächlich bei Konflikten um Regierungsgewalt statt

Schlichtung entsprechend der Konfliktgegenstände



Quelle: eigene Darstellung basierend auf UCDP-Daten

internationale Vermittlung lösbar bzw. nicht einmal für Vermittlungsversuche zugänglich sind. Vermittler waren nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch im Hinblick auf die relative Beteiligung einbezogen. Tatsächlich haben bei 29 % der Konflikte um Regierungsgewalt und nur bei 18 % der Konflikte mit territorialen Streitigkeiten Vermittlungen stattgefunden.

Man muss sich vor Augen halten, dass die Auswahl eines geeigneten Schlichters oft anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse der Konfliktparteien erfolgt. Keine der Parteien will zu viel Macht abgeben und einen Vermittler einschalten, der eventuell die andere Seite bevorzugt. Man muss daher nicht nur einen Mediator suchen, der ein Angebot unterbreitet, sondern es ist ebenso schwierig, dafür zu sorgen, dass alle Konfliktparteien das Angebot annehmen.

Man hat zum Beispiel große Aufmerksamkeit darauf verwendet, den Bürgerkrieg in Syrien zu beenden, eine Vermittlung gestaltete sich jedoch aufgrund der fortgesetzten Kämpfe zwischen der syrischen Regierung und verschiedenen syrischen Aufständischen schwierig. Mehrere von den UN und der Arabischen Liga eingesetzte Sondergesandte, wie beispielsweise Kofi Annan und Lakhmar Brahimi, haben – ohne größeren Erfolg – versucht, Verhandlungen zwischen den kriegerischen Parteien in die Wege zu leiten. Beide haben ihre Aktivitäten eingestellt, nachdem es offenbar keine Fortschritte gab. Seit Juli 2014 hat Staffan De Mistura die Rolle des neuen Sondergesandten für Syrien übernommen, in der Hoffnung, die kriegführenden Parteien davon zu überzeugen, an Friedensverhandlungen teilzunehmen, in denen lokal begrenzte Waffenstillstände und Friedensvereinbarungen als Grundlage für die Zukunft dienen sollen.

Oft sind Mediatoren mit unterschiedlichen, gleichzeitig auftretenden Konflikten in einem einzigen Land konfrontiert. Dies stellt für Dritte eine extrem schwierige Herausforderung dar, weil sie entscheiden müssen, wen sie in mögliche Friedensgespräche einbeziehen sollen (Cunningham 2006, 2011; Nilsson 2012; Paffenholz 2014). Ein Beispiel für verschiedene kriegführende Parteien bot sich im Jahr 2012 in Südsudan. Seit der formellen Unabhängigkeit 2011 ist die politische Landschaft in Südsudan durch Konflikte mit mehreren aufständischen Gruppen und durch Kämpfe an der Grenze zu Sudan geprägt. 2012 konnte zwischen Südsudan und Sudan ein Friedensabkommen geschlossen werden. Dieses Abkommen war ein Ergebnis von Verhandlungen, die insbesondere vom *High Level Implementation Panel* der AU und von Äthiopien unterstützt wurden. Dennoch treten in Südsudan weiterhin interne Konflikte mit mehr als drei Oppositionsgruppen auf, da der Konflikt um die staatliche Macht- und Ressourcenverteilung bislang nicht endgültig gelöst werden konnte.

Vermittlungsbemühungen mit mehreren Konfliktparteien können besonders schwierig sein, wenn externe Akteure eine der Konfliktparteien unterstützen. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat sich zum Ziel gesetzt, den Dialog zwischen den kriegführenden Parteien auf der Krim und im Hinblick auf die Situation in der Ostukraine zu fördern, nachdem ein Aufstand dort in gewalttätige Feindseligkeiten umgeschlagen war und eine internationale Krise ausgelöst hatte. Dieser Konflikt hat international große Aufmerksamkeit erregt, da Teile der

Bevölkerung eine russische Regierung befürworten und andere Teile lieber ukrainisch bleiben wollen. Im Frühjahr 2014 kam es zu einem vorläufigen diplomatischen Stillstand, weil die Verhandlungen durch Drohungen und Sanktionen zwischen Russland und den USA beherrscht wurden. Anfang September 2014 fanden schließlich Friedensverhandlungen unter OSZE-Beobachtung statt, die zu einem Waffenstillstand, zu humanitären Hilfslieferungen und einem Gefangenenaustausch führten. Gastgeber war Weißrussland, das vor den Gesprächen erneut seine Neutralität im Konflikt versichert hatte. Insgesamt wissen wir aus früheren Untersuchungen allerdings, dass Neutralität kein entscheidender Faktor bei internationalen Vermittlungsinitiativen ist. Tatsächlich sind parteiische Mediatoren relativ oft an Friedensprozessen beteiligt und sind mitunter erfolgreicher als strikt neutrale. Dennoch können unparteiische Vermittler in der Lage sein, spezifische Mittel beizusteuern (Svensson 2015). Es ist im Interesse Weißrusslands, weiterhin als sicherer Ort für Verhandlungen zu fungieren und Neutralität zu wahren, weil wirtschaftliche und politische Verbindungen sowohl zur Ukraine als auch zu Russland bestehen. Nach monatelangen gewalttätigen Ausschreitungen und Friedensverhandlungen wurde schließlich ein Waffenstillstand erreicht, bei dem die ukrainische Regierung und prorussischen Rebellen sich einigten, die Waffen niederzulegen. Auch wenn der Waffenstillstand ein möglicher Schritt zum Frieden hätte sein können, hat sich gezeigt, dass er nicht respektiert wird und ein dauerhafter Frieden in der Ukraine immer noch nicht in Sicht ist.

In einigen Konflikten ist es schwieriger, einen geeigneten Mediator zu finden, als in anderen (Greig/Regan 2008), da in Konflikten mitunter besondere Faktoren eine Rolle spielen, die nicht jeder Vermittler berücksichtigen kann. Eine der größten Herausforderungen für Konfliktlöser stellt sich im Konflikt zwischen Israel und Palästina, da dieser Konflikt bereits seit Jahrzehnten andauert und die politische Landschaft durch Uneinigkeit und verhärtete Positionen geprägt ist. Konflikte um Staatsgründungen sind insgesamt tendenziell schwer zu bewältigen, und der Konflikt in Israel und Palästina ist angesichts der intensiven internationalen politischen Unterstützung beider Seiten und der starken Spannungen innerhalb der Konfliktparteien besonders kompliziert. Die jüngsten gewalttätigen Ausschreitungen zeigen, wie dringend der Konflikt und die zugrundeliegenden Probleme gelöst werden müssen. Trotz der internationalen Aufmerksamkeit konnten bisher keine dauerhaften Übereinkommen erzielt werden. Unter anderem boten Katar und die Türkei an, als Vermittler für einen Waffenstillstand zu fungieren. Israel und die USA standen dieser Initiative skeptisch gegenüber, weil Katar und die Türkei enge Verbindungen zur Hamas haben und ihr Ziel ist, regional die Legitimität von Palästina stärker zu etablieren. Ägypten hatte bereits Friedensgespräche abgehalten, die 2012 zu einem Waffenstillstand führten. Allerdings hat sich die Situation in Ägypten im Hinblick auf internationale Machtstrukturen seitdem verändert, weil das Land sich von der Hamas distanziert hatte. Nachdem Präsident Mohammed Mursi durch einen Militärputsch abgesetzt wurde, näherte sich die Regierung Israel an. Ägypten wurde daraufhin zum Mediator, weil es mehr politisches Gewicht und daher mehr Einfluss hatte

als Katar und die Türkei. Im Verlauf der Gespräche im August 2014 griff Ägypten Forderungen beider Seiten auf, wodurch ein Abkommen erreicht wurde. Dadurch konnte mit dem Wiederaufbau im Gazastreifen begonnen und die Blockade teilweise aufgehoben werden, mit einer von Israel überwachten Aufhebung der Durchfahrts- und Handelsbeschränkungen.

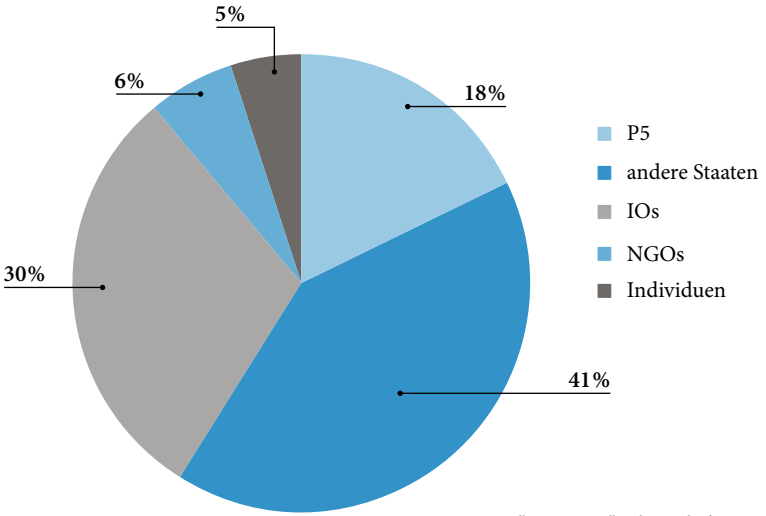
Wer vermittelt?

Wenn man die Frage beantworten will, wer die Mediatoren sind, kann man zwischen verschiedenen Akteurstypen und deren Anteilen an Vermittlungsbemühungen unterscheiden [vgl. Abbildung 6]. Es gibt verschiedene Gründe dafür, weshalb Konfliktparteien Vermittlungsangebote von unterschiedlichen Akteurstypen annehmen: Eine Rolle spielen dabei die voraussichtlichen Kosten, wenn Konflikte fortbestehen, die Aussichten auf eine Verhandlungslösung, die Ressourcen (einschließlich Informationen und Garantien Dritter), die ein künftiger Mediator in eine Konfliktsituation einbringen kann, aber auch sonstige Gründe, die nicht unbedingt mit der Suche nach Frieden zusammenhängen.

Ein Akteur wird auf Grundlage seiner primären Zugehörigkeit zu einer Organisation oder Regierung in eine der Kategorien aufgenommen oder, wenn es keine primäre Zugehörigkeit gibt, als Individuum. P5 bezieht sich auf die fünf Großmächte, die einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat haben: China, Russland, Frankreich, die USA und das Vereinigte Königreich. Unter internationalen Organisationen (*International Organizations*, IOs) verstehen wir Zusammenschlüsse der Regierungen mehrerer Staaten. Bekannte Beispiele dafür sind die UN und die EU. Von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) spricht man, wenn sie ausschließlich aus nichtstaatlichen Akteuren bestehen.

Interessanterweise sind einige Länder beziehungsweise IOs als Vermittler wesentlich aktiver als andere. In den gesamten Konfliktdyadenjahren, in denen Vermittlungsbemühungen stattfanden, sind die UN am häufigsten als Vermittler tätig gewesen, und sie haben in mehreren Konflikten eine zentrale Rolle gespielt [vgl. Abbildung 7]. Zum Beispiel waren in sämtlichen Jahren, in denen im Hinblick auf die Region Kaschmir Vermittlungsbemühungen zwischen den Regierungen von Indien und Pakistan stattfanden, die UN als Vermittler tätig – was bedeutet, dass in den drei Konfliktdyadenjahren, in denen geschlichtet wurde, die UN durchgängig daran beteiligt waren. Die USA haben am zweithäufigsten vermittelt. Der US-Außenminister John Kerry hat beispielsweise 2014 zwischen den Präsidentschaftskandidaten in Afghanistan vermittelt, als sie über eine politische Vereinbarung zur Durchführung einer demokratischen Wahl verhandelten. Die AU war in ungefähr halb so vielen Fällen als Vermittler tätig wie die UN. Im Jahr 2013 fungierte die AU zusammen mit den USA, den UN und der EU als Beobachterin bei den Friedensverhandlungen in der Demokratischen Republik Kongo. Hauptziel war, die Konflikte zwischen der Regierung und der Rebellengruppe M23 zu lösen, die seit 2012 durch gewalttätige Aktionen im Osten des Landes die Umsetzung des Friedensabkommens von 2009 zu erzwingen suchte. Dieser Verhandlungsprozess zeigt die Wechselwirkung zwischen Kampfhandlungen und

Abbildung 6: Staaten und internationale Organisationen (IOs) als zentrale Vermittlungsakteure
Mediation, aufgeschlüsselt nach Akteurstypen



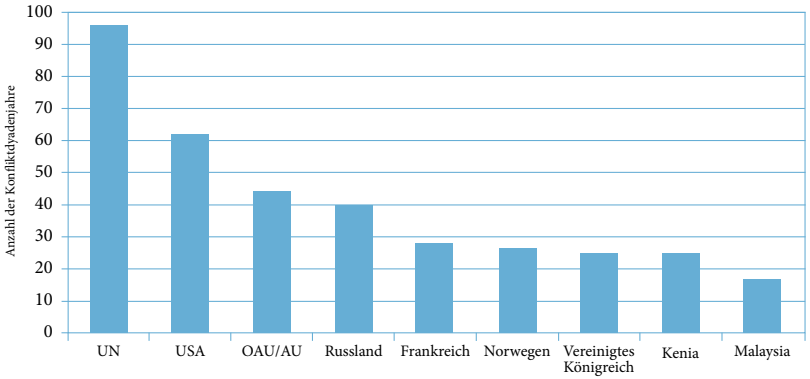
Quelle: eigene Darstellung basierend auf UCDP-Daten

Verhandlungstisch: Das Friedensabkommen wurde ausgehandelt, nachdem die Rebellengruppe auf dem Schlachtfeld unterlegen war. Nach Abschluss der Kampala-Gespräche im Dezember 2013 unterzeichneten beide Parteien gesonderte Erklärungen zu früheren Abkommen. Unter anderem wurde Kämpfern, die keine Verbrechen begangen hatten, gestattet, wieder in die kongolesische Armee oder Polizei einzutreten.

Norwegen steht bei den Vermittlern an sechster Stelle und ist bereits jahrelang als Friedensvermittler aktiv. Der sogenannte Oslo-Kanal in der Israel-Palästina-Frage, der in mehreren Schritten 1993 und 1994 zum ersten Abkommen von Oslo führte, brachte Norwegen als eine führende Friedensvermittlungsnation ins Spiel, und die Ambition, bei Friedensvermittlungen eine zentrale Rolle zu spielen, ist seither immer ein klares Anliegen der norwegischen Außenpolitik gewesen. In den Jahren 2005 und 2006 hat sich Norwegen unter anderem darum bemüht, interne Konflikte in Kolumbien zu lösen. Zusammen mit verschiedenen anderen Ländern unterstützte Norwegen Verhandlungen zwischen der kolumbianischen Regierung und der Nationalen Befreiungsarmee (*Ejercito de Liberación Nacional*, ELN). Obwohl sich Norwegen beispielsweise 2013 darum bemühte, dass die Konfliktparteien Verhandlungen aufnahmen, legte die Regierung stattdessen den Schwerpunkt auf Gespräche mit der FARC *(Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)*. Norwegen hat auch in dieser Konfliktdyade gemeinsam mit Kuba in den Friedensverhandlungen zwischen der kolumbianischen Regierung und der FARC eine Rolle gespielt. Die Verhandlungen steuern auf eine

Abbildung 7: Die UN als aktivster Vermittler

Die häufigsten Mediatoren 1989–2013



Quelle: eigene Darstellung basierend auf UCDP-Daten

Verhandlungslösung für den bisher ungelösten Konflikt in Kolumbien zu.

Ein anderes erwähnenswertes Land ist Malaysia. Malaysia übernahm die Vermittlerrolle bei dem umfassenden Abkommen über die Region Bangsamaro im Süden der Philippinen – einem Abkommen, das vielleicht endlich den Konflikt zwischen der philippinischen Regierung und einer der größten von Muslimen beherrschten Rebellengruppen, der Islamischen Befreiungsfront der Moros (*Moro Islamic Liberation Front*, MILF), beenden wird. Malaysia fungierte in diesem Friedensprozess als Hauptvermittler, arbeitete jedoch auch mit einem internationalen Zusammenschluss von Ländern und Organisationen zusammen, der sich ebenfalls bei den Friedensverhandlungen engagierte und sie aktiv unterstützte. Das Abkommen auf den Philippinen von 2014 ist ein Meilenstein in dieser speziellen Konfliktgeschichte, es hat jedoch auch noch andere Folgen. Die am Friedensprozess beteiligten Parteien schufen, unterstützt von Malaysia, eine innovative Friedensarchitektur, indem sie Länder und Organisationen zusammenbrachten, die sich in ihren Bemühungen ergänzten, die wichtigsten Konfliktparteien zu einer Beilegung des Konflikts zu bewegen. Der Friedensprozess ist außerdem bemerkenswert, weil daran ziemlich viele prominente Frauen als Vermittlerinnen beteiligt waren, während sonst auf höheren Ebenen bei Friedensinitiativen kaum Frauen zu finden bzw. generell global nicht daran beteiligt sind. Der Friedensprozess auf den Philippinen zeigt auch, dass Friedensverhandlungen mit Dschihadisten – militanten muslimischen Gruppen, die einen »heiligen Krieg« führen – möglich sind. Man muss jedoch beachten, dass der MILF-Friedensprozess im Hinblick auf andere Konflikte mit Dschihadisten nur eingeschränkt zu generalisieren ist, da Religion – im Vergleich zu anderen islamistischen Aufständen weltweit – im gesamten MILF-Prozess nur eine relativ untergeordnete Rolle spielte.

Schlussbemerkung und politische Empfehlungen

Angesichts der empirischen Fakten, die wir oben präsentiert haben, bleibt die Frage, mit welchen zentralen Herausforderungen Mediatoren heutzutage konfrontiert sind.

Erstens ist der Bedarf an Koordination und Zusammenarbeit zwischen beteiligten Dritten gestiegen, da viele Akteure in der internationalen Vermittlerszene tätig sind. Statt potenziell gegeneinander zu arbeiten oder über die Bemühungen der anderen hinwegzusehen, könnte man die Qualität der Mediation insgesamt verbessern und in mehr Konflikten tätig werden, indem Ressourcen und Wissen gebündelt werden. Wir stimmen zu, dass »jedes Vermittlungsangebot besser ist als kein Angebot« (Greig/Regan 2008, S. 779). Nichtsdestotrotz muss darauf hingewiesen werden, dass eine angebotene Mediation nicht zwangsläufig akzeptiert wird. Um die Akzeptanz einer Vermittlung zu verbessern, sollte ein geeigneter Mediator ein Angebot unterbreiten (Greig/Regan 2008, S. 779). Wenn die Anbieter von Vermittlungsdiensten zusammenarbeiten, könnten sie die Anforderungen der kriegführenden Parteien besser erfüllen. Langfristig würde dies zu einer besseren Verteilung des Mediationsangebots führen, und man könnte vermeiden, dass bei manchen Konflikten ein zu großes und bei anderen ein zu geringes Vermittlungsangebot besteht.

Zweitens gibt es im Hinblick auf aktive Rebellengruppen immer noch eine große Differenz zwischen Konflikten, in denen vermittelt wird, und solchen, die unbearbeitet weiter schwelen. Es gibt noch Spielraum, Vermittlungsinitiativen zu entwickeln und stärker auszuweiten, damit Rebellengruppen und Regierungen, die bewaffnete Konflikte austragen, dazu gebracht werden, ihre Streitigkeiten beizulegen. Es gibt mehrere Gründe, weshalb eine Mediation bei innerstaatlichen Konflikten problematisch ist und Vermittler sich bisher nur zögerlich aktiv bei der Unterstützung von Gesprächen engagiert haben. Dies ist unter anderem auf die Charakteristika von innerstaatlichen, in erster Linie asymmetrischen Konflikten zurückzuführen, da sie für Mediatoren eine außerordentliche Herausforderung darstellen. Im Allgemeinen erregen innerstaatliche Konflikte und ihr Vermittlungsbedarf weniger internationale Aufmerksamkeit. Hinzu kommt, dass ein Eingreifen als Einmischung in die Souveränität des betreffenden Staates verstanden werden kann, was eine Mediation von vornherein in schlechtem Licht erscheinen lässt. Wenn es um Kämpfe zwischen Rebellengruppen und Regierungen geht, ist daher mehr Aufmerksamkeit und Vorsicht erforderlich, um die jeweiligen Anforderungen an eine Vermittlung tatsächlich zu erfüllen.

Drittens haben wir aufgezeigt, dass es bei der geographischen Verteilung der Mediation ein relatives Ungleichgewicht gibt. Es ist daher erforderlich, Konflikten, bei denen derzeit keine Vermittlung stattfindet, mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Wichtig ist, dass es sich bei etlichen dieser Konflikte um dschihadistische und/oder religiöse Konflikte handelt. Solche Konflikte bleiben für die internationale Gemeinschaft eine Herausforderung, insbesondere, weil daran Akteure und Individuen beteiligt sind, die so extreme Positionen vertreten, dass Bemühungen um Verhandlungen möglicherweise sinnlos sind. Es ist je-

doch nicht sicher und sollte daher auch nicht ausgeschlossen werden, dass mit Teilen oder Fraktionen von Dschihadisten-Gruppen, die einem Dialog und Verhandlungen offener gegenüberstehen, nicht doch eine Einigungsmöglichkeit besteht. Die historische Bilanz im Hinblick auf Verhandlungen und Friedensabkommen zeigt, dass die Chancen für Verhandlungslösungen wesentlich geringer sind, wenn es um religiöse Fragen geht (Svensson 2007, 2012). Es gibt jedoch auch in der heutigen Zeit Fälle, in denen islamistische bzw. dschihadistische Militante sich auf Zugeständnisse oder Verhandlungslösungen eingelassen haben. Beispiele dafür sind Fälle auf den Philippinen, in Tadschikistan, Indonesien (Aceh), in Sudan und in Irak (Svensson 2012; Svensson/Harding 2011). Insgesamt betrachtet muss die internationale Gemeinschaft – unter anderem Organisationen wie die UN – ihre Instrumente und Konzepte für die Konfliktbeilegung weiterentwickeln. Dabei geht es darum, potenziell moderate Kräfte ausfindig zu machen, mit denen verhandelt werden kann, die zugrundeliegenden Interessen als Verhandlungsgrundlage zu identifizieren und Methoden zu entwickeln, bei denen Druck zur Beendigung eines Konflikts mit einem Dialog über Lösungsansätze verbunden wird – unter anderem mit dem Ziel, der derzeitigen dschihadistischen Herausforderung entgegenzutreten und sich aktiver bei anderen Konflikten zu engagieren, die gegenwärtig nicht im Zentrum unserer Aufmerksamkeit stehen.

Literatur

Bercovitch, Jacob/Theodore J. Anagnoson/Donnette L. Wille 1991: Some conceptual issues and empirical trends in the study of successful mediation in international relations, in: Journal of Peace Research, Jg. 28/1, S. 7–17.

Bercovitch, Jacob/Scott Sigmund Gartner 2006: Is there method in the madness of mediation? Some lessons for mediators from quantitative studies of mediation, in: International Interactions, Jg. 32/4, S. 329–354.

Crocker, Chester A./Fen Osler Hampson/Pamela Aall 2001: A crowded stage: Liabilities and benefits of multiparty mediation, in: International Studies Perspectives, Jg. 2/1, S. 51–67.

Cunningham, David E. 2006: Veto players and civil war duration, in: American Journal of Political Science, Jg. 50/4, S. 875–892.

Cunningham, David E. 2011: Barriers to peace in civil war, Cambridge.

DeRouen, Karl /Jacob Bercovitch 2012: Trends in civil war mediation, in: J. Joseph Hewitt/Jonathan Wilkenfeld/Ted Robert Gurr (Hg.), Peace and conflict 2012, Boulder, CO.

DeRouen, Karl/Jacob Bercovitch/Paulina Pospieszna 2011: Introducing the Civil Wars Mediation (CWM) dataset, in: Journal of Peace Research, Jg. 48/5, S. 663–672.

Greig, J. Michael/Paul F. Diehl 2012: International mediation, Cambridge.

Greig, J. Michael/Patrick M. Regan 2008: When do they say yes? An analysis of the willingness to offer and accept mediation in civil wars, in: International Studies Quarterly, Jg. 52/4, S. 759–781.

Lundgren, Magnus 2014: International organizations as peacemakers: The evolution and effectiveness of intergovernmental

instruments to end civil war (Stockholm Studies in Politics: 157), Stockholm.
Nilsson, Desirée 2012: Anchoring the peace: Civil society actors in peace accords and durable peace, in: International Interactions, Jg. 38/2, S. 1–24.
Paffenholz, Thania 2014: Civil society and peace negotiations: Beyond the inclusion-exclusion dichotomy, in: Negotiation Journal, Jg. 30/1, S. 69–91.
Svensson, Isak 2007: Fighting with faith: Religion and conflict resolution in civil wars, in: Journal of Conflict Resolution, Jg. 51/6, S. 930–949.
Svensson, Isak 2012: Ending holy wars: Religion and conflict resolution in civil wars, Brisbane.
Svensson, Isak 2015: International mediation bias and peacemaking: Taking sides in civil wars, Abingdon/New York.
Svensson, Isak/Emily Harding 2011: How holy wars end: Exploring the termination patterns of conflicts with religious dimensions in Asia, in: Terrorism and Political Violence, Jg. 23/2, S. 133–149.
Weissmann, Mikael 2009: Understanding the East Asian peace: Informal and formal conflict prevention and peacebuilding in the Taiwan Strait, the Korean Peninsula, and the South China Sea 1990–2008 (Dissertation, Universität Göteborg), Göteborg.
Zartman, I. William 1995: Dynamics and constraints in negotiations in internal conflicts, in: I. William Zartman (Hg.), Elusive peace: Negotiating an end to civil wars, Washington, D. C., S. 3–29.

Isak Svensson, Monika Onken
Übersetzung: Angela Großmann