



EUROPA-UNIVERSITÄT
VIADRINA
FRANKFURT (ODER)

Band 12

Viadrina-Schriftenreihe zu Mediation und Konfliktmanagement

Olaf Claus

Deutschland als Akteur in der Internationalen Friedensmediation



Wolfgang Metzner Verlag

Band 12

Viadrina-Schriftenreihe zu Mediation und Konfliktmanagement

Viadrina-Schriftenreihe zu Mediation und Konfliktmanagement

Herausgegeben von
Dipl.-Psych. Nicole Becker, M. A.
Prof. Dr. Ulla Gläßer, LL. M.
Dipl.-Psych. Kirsten Schroeter
Dr. Felix Wendenburg, M. B. A.

Olaf Claus

Deutschland als Akteur in der Internationalen Friedensmediation



Wolfgang Metzner Verlag

Master-Studiengang Mediation
und Konfliktmanagement
Masterarbeit
Studiengang 2015/2017



© Wolfgang Metzner Verlag, Frankfurt am Main 2017

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der Freigrenzen des Urheberrechts ist ohne
Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere
für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und
die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany
ISBN 978-3-96117-014-2 (Print)
ISBN 978-3-96117-015-9 (Online)
ISSN 2365-4155

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnetet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Inhalt

Inhalt 1

Vorbemerkung 3

1. Einleitung 4

2. Was ist gewollt? Entscheidung für Mediation als Instrument deutscher Außenpolitik 7

2.1. ,Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘ 2004 8

2.2. ,Review 2014‘ Prozess 9

2.3. Mediationsinitiative 2014 12

2.4. ,Leitlinien für ziviles Krisenengagement und Friedensförderung‘ (Stand Anfang 2017) 13

2.5. Zusammenfassung 14

3. Praktischer Referenzrahmen: Friedensbemühungen in der Ukraine, Kolumbien und Libyen 16

3.1. Ost-Ukraine: Lost in Mediation? 17

3.2. Kolumbien: eine Erfolgsgeschichte? 18

3.3. Libyen: Rechnung ohne den Wirt? 21

4. Was ist sinnvoll? Definitionen und Best Practice Friedensmediation 26

4.1. ,Irgendwas mit Dialog‘: Diplomatie und Mediation 27

4.2. Zwischen Top-Level Dialogen und Graswurzelarbeit: Multi-Track Diplomacy 31

4.3. Unterstützung mit System: Mediation Support 36

4.4. Eine Frage der Einstellung: Außenpolitisches Handeln mit mediativer Haltung 38

4.4.1. Local Ownership 39

4.4.2. Insider Mediatoren 40

4.4.3. Inklusivität 42

4.5. Handwerkszeuge: Konfliktanalyse und Prozessdesign **43**

4.6. Zusammenfassung **45**

5. Was ist nötig? Eckpunkte für ein Gesamtkonzept deutschen Engagements **47**

5.1. Areas of Engagement **47**

5.2. Selbstverpflichtung zur Inklusivität **51**

5.3. Anerkennung des Prinzips ‚Local Ownership‘ **52**

5.4. Bereitschaft zu kurzfristigen Einsätzen und langfristigen Prozessen **53**

5.5. Stolperstein Rüstungsexportpolitik **54**

5.6. Infrastrukturelle Entscheidungen **56**

5.6.1. Weiterbildung, Prozessbegleitung und Wissensmanagement **57**

5.6.2. Identifikation und Förderung von Track-1 Mediatoren **58**

5.6.3. Koordination und Kooperation bei mediativen Anstrengungen **59**

5.7. Zusammenfassung **60**

6. Fazit 61

Literaturverzeichnis 63

Abkürzungsverzeichnis 75

Abstract 76

Vorbemerkung

Ich bedanke mich bei allen, die mich während der Anfertigung dieser Masterarbeit begleitet, unterstützt und motiviert haben. Ein herzlicher Dank geht daher an Prof. Dr. Lars Kirchhoff, der meine Arbeit mit Geduld betreut und begutachtet, mir den Zugang zu diesem komplexen Thema erleichtert hat. Sehr gefreut habe ich mich über das gesamte Master-Mediation-Team der Europa-Universität Viadrina, das mir einen vorzüglichen und sehr professionellen Einstieg in die weite Welt des Konfliktmanagements und der Mediation geboten hat.

Bei Martin Kobler, dem VN Sonderbeauftragten für Libyen möchte ich mich für das lange, geduldige Gespräch bedanken, in dem er mir wertvolle Einblicke in internationale Mediationspraxis gewährt hat.

Die Unterstützung meines langjährigen Arbeitgebers, dem ZDF, machte dieses zeitintensive, berufsbegleitende Masterstudium möglich. Danke hierfür.

Ebenfalls freue ich mich über die gemeinsame Zeit mit meinen Mitstudierenden, insbesondere Dorothee Hutter, Ursula Haupt, Katja Kröll und Andreas Osel, die mich inspiriert und weit über reine Studienfragen hinaus mit Freundschaft und Rat reich beschenkt haben und beschenken.

Und natürlich bedanke ich mich für die bedingungslose Unterstützung durch meine Familie, allen voran bei meiner Frau Kerstin, meiner Tochter Mmametsi und meinem Sohn Karabo sowie meiner Mutter Rita. Meiner Schwägerin Dorothea Will danke ich für Ausdauer und Muße beim Korrekturlesen.

Dr. Olaf Claus, April 2017

Anmerkung zur Zitierweise: Zitate, die über drei Zeilen lang sind, werden abgesetzt. In der Quellenangabe werden Kurzformen in folgenden Formen verwendet: Autor, Jahr, Seitenzahl [Quelle verfügt über Jahresangabe], Autor, Titelauszug, Seitenzahl [Quelle verfügt über keine Jahresangabe]. Bei Internetseiten wird mangels Angaben auf Seitenzahlen verzichtet.

1. Einleitung

“Although mediation can be analyzed in a systematic manner, the practice of mediation is more complicated and messy than any theory so far presented. There is no universally valid blueprint for mediation. There are no easy or predetermined solutions in peace negotiations.[...] [M]ediation is a carefully balanced and fragile ‘piece of art’ and the challenge is to build and maintain this balance with skill and determination.”¹

In der zweiten Amtszeit des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier (2013 bis 2017) erhält ein bis dahin eher weniger beachtetes Instrument außenpolitischen Handelns eine deutliche politische Aufwertung. Die Mediation, also die Vermittlung eines Dritten² zwischen zwei oder mehreren Konfliktparteien mit dem Ziel, eine gegenseitig akzeptierte Lösung zu finden³, ist zwar schon seit Gründung der Vereinten Nationen ein Begriff. Trotzdem dauert es viele Jahrzehnte bis auf internationaler Ebene im Jahr 2011 die Resolution „Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution“⁴ Mediation explizit in den Fokus internationaler Politik rückt. Der Auftritt Deutschlands als Akteur im Bereich internationaler Friedensmediation geschieht mit politischem Nachdruck: Die Implementierung mediativer Strategien in die operative deutsche Außenpolitik wird von internationalen Experten beraten und wissenschaftlich begleitet.⁵ Diese Herangehensweise ist bemerkenswert, berührt sie doch Kernbereiche der eigenen Politik.

¹ Swisspeace (Hrsg.) et al.: „Background.“ <http://peacemediation.ch/about/background#2> (abgerufen am 20.11. 2016).

² Aus Gründen der besseren „Lesbarkeit werden im Folgenden weibliche und männliche Formen willkürlich abwechselnd benutzt, um Doppelnennungen, Sternchen, Schrägstriche, Unterstriche oder Binnenmajuskel zu vermeiden.

³ Vgl.: UN: „Guidance for Effective Mediation.“ New York 2012, S. 4.

⁴ Vgl.: UN General Assembly: A/RES/65/283 „Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution.“ 28.06.2011.

⁵ Seit dem Jahr 2014 veranstaltete das Auswärtige Amt (AA) mehrere internationale besetzte Fachtagungen, die die Rolle Deutschlands als Mediator in internationalen Konflikten zum Thema haben. (Vgl.: Auswärtiges Amt; Initiative Mediation Support: „Germany as Mediator. Peace Mediation and Mediation Support in German Foreign Policy.“ Berlin 2014.)

Noch zeichnen sich keine scharfen Konturen einer deutschen Rolle im Bereich internationaler Friedensmediation ab. Dem politischen Bekenntnis⁶ müssen daher Konkretisierungen und infrastrukturelle Entscheidungen folgen.

Die Erarbeitung eines Konzeptes könnte sich entlang von drei wichtigen Fragestellungen bewegen: Was ist politisch gewollt? Was ist vor dem Hintergrund von Best Practice sinnvoll?⁷ Und schließlich: Was wird gebraucht, um das Instrument der Friedensmediation in der deutschen Außenpolitik zu verankern? Für diese Arbeit heißt das, dass zunächst die bisherigen öffentlichen Aussagen und Maßnahmen der Bundesregierung zur Aufnahme von Friedensmediation als Instrument der Konfliktbearbeitung in den Fokus rücken. In einem nächsten Schritt werden die wichtigsten Grundlagen zu Best Practice der Friedensmediation benannt.

Die Entwicklung des Bekenntnisses der Bundesregierung zur Friedensmediation, verbunden mit Referenzen zu internationaler Best Practice geben schließlich Hinweise darauf, welche Haltungsveränderungen politisch nötig sind, um Friedensmediation als Politikangebot Deutschlands erfolgreich zu etablieren. Anschließend werden infrastrukturelle Maßnahmen identifiziert, die ergriffen werden sollten, um dieses Politikangebot strategisch abzusichern.

Begleitend konfrontiert der Verfasser an verschiedenen Stellen die Erkenntnisse mit aktuellen Lösungsversuchen zu drei verschiedenartigen Konflikten. Dazu zählt der Ukrainekonflikt, in dem Deutschland bereits als Vermittler aktiv ist. Ein anderes Beispiel ist ein Durchbruch im langen Bürgerkrieg von Kolumbien, der nach Vermittlungshilfe durch Norwegen und Kuba im Jahr 2016 gelungen ist. Der dritte Fall ist der Konflikt in Libyen, dessen staatliche Strukturen nach dem Fall Gaddafis zusammengebrochen sind und bei dem externe Vermittlungsversuche kaum Fortschritte zeigen.

Zum Zeitpunkt der Untersuchung ist die Bundesregierung dabei, die eigenen Leitlinien für das Krisenengagement zu formulieren bzw. zu aktualisieren. Diese Arbeit vermag es dabei nicht und hat auch nicht zum Ziel, den internen Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Ressorts und politischen Kräften zu

⁶ „Mediation ist ein wirksames Instrument zur Wiederherstellung und Konsolidierung von Frieden und daher integraler Bestandteil von Krisenprävention und Stabilisierung im Auswärtigen Amt.“ (Auswärtiges Amt: „Friedensmediation und Mediation Support.“ http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Krisenpraevention/4_Mediation/Mediation.html (abgerufen am 21.12.2016).)

⁷ Mangels etablierter deutscher Begriffs in diesem Politik- und Forschungsumfeld verzichtet der Verfasser in einigen Fällen auf eine Übersetzung.

beleuchten. Gleichwohl versucht sie Hinweise zu geben, welche Maßnahmen der Verankerung von Friedensmediation dienen können.

Methodisch setzt sich diese Arbeit hauptsächlich mit der vorhandenen, aktuell öffentlich zugänglichen deutschen und internationalen Literatur auseinander.

2. Was ist gewollt? Entscheidung für Mediation als Instrument deutscher Außenpolitik

Die 50. Münchener Sicherheitskonferenz im Jahr 2014 beginnt mit einer bemerkenswerten Rede des Bundespräsidenten Joachim Gauck zur Rolle Deutschlands in der Welt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Konflikte im Nahen Osten, in Nordafrika, dem Aufbrechen neuer und alter Gräben zu Russland und den Herausforderungen an Deutschland befürchtet er, das Codewort ‚internationale Verantwortung‘ würde oft missverstanden:

„Mehr Verantwortung‘ bedeutet eben nicht: ‚mehr Kraftmeierei‘! Und auch nicht: ‚mehr Alleingänge‘! Ganz im Gegenteil: Durch die Zusammenarbeit mit anderen Staaten, besonders in der Europäischen Union, gewinnt die Bundesrepublik Deutschland Gestaltungskraft hinzu.“⁸

Wie stattdessen das ‚Mehr an Verantwortung‘ aussehen soll, im Speziellen hinsichtlich der Rolle von Friedensmediation, ist in einer Tendenz schon erkennbar. Das Auswärtige Amt, federführend für die Regierungsressorts, hat erste politische und organisatorische Zielvorgaben gemacht. So sind die in den folgenden Abschnitten beleuchteten Schritte ‚Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘ (2004), der ‚Review 2014‘ Prozess, die (vom Verfasser so benannte) Mediationsinitiative (2014) und die Entwicklung neuer ‚Leitlinien für ziviles Krisenmanagement‘ am ehesten als Meilensteine zu verstehen.⁹ Es fehlt allerdings noch an einer Einordnung in ein Gesamtkonzept und dessen politischer Verankerung. Die Bundesregierung will im Jahr 2017 ein Grundlagendokument für ihr internationales Krisenengagement vorstellen, das diese Aufgabe übernehmen könnte:

„Sie möchte sich damit ein Leitbild für abgestimmtes und effektives Handeln in Zeiten der Krise geben und es auf die nachhaltige Sicherung des

⁸ Gauck, Joachim: „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnisse.“ Berlin 2014. <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html> (abgerufen am 21.08.2016). [Hervorhebungen im Original]

⁹ Im Sinne einer strukturierten Leseführung wird hier chronologisch vorgegangen.

Friedens weltweit ausrichten. Diese neuen ‚Leitlinien Krisenengagement und Friedensförderung‘ sollen Schwerpunkte des deutschen Engagements benennen und kohärentes Handeln der Ressorts und ihrer internationalen Partner fördern.“¹⁰

Abgelöst wird durch diese ‚Leitlinien‘ der ‚Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘, dessen Entwicklung 15 Jahre zuvor beschlossen wurde.

2.1. ,Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘ 2004

Die ersten politischen Impulse für eine teilweise Neuorientierung der Außenpolitik wurden bereits im rot-grünen Koalitionsvertrag von 2002 als Querschnittsaufgabe festgeschrieben, auch wenn der Begriff Mediation nicht explizit genannt wird:

„Die Bundesregierung wird die Infrastruktur zur Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung weiter ausbauen und die Friedensforschung sowie die deutsche Handlungsfähigkeit im Rahmen internationaler Friedenseinsätze stärken.“¹¹

Dem Koalitionsvertrag folgt im Jahr 2003 die Erarbeitung des ‚Aktionsplans zivile Krisenprävention‘. Auch hier geht es um Querschnittsaufgaben der Bundesregierung, mit besonderem Verweis auf das Auswärtige Amt (AA), das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das

¹⁰ Vgl.: Auswärtiges Amt: „Bundesregierung erarbeitet neue ‚Leitlinien Krisenengagement und Friedensförderung‘“http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Krisenpraevention/5_Projektbeispiele/160601_Leitlinien.html?nn=714320 (abgerufen am 26.10.2016).

¹¹ SPD, Bündnis 90/Die Grünen: „Koalitionsvertrag 2002-2006. Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie.“ <http://www.nachhaltigkeit.info/media/1248173898php7wc9Pc.pdf> (abgerufen am 15.08.2016), S. 74. Bereits im Jahr 2000 wurde im Elften Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung dem AA die Federführung des Stabilitätspaktes Südosteuropa bei Demokratie, Menschenrechten und Frieden zugewiesen. (Deutscher Bundestag: „Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung.“ Drucksache 14/6496 v. 07.06.2001, S.81.

Verteidigungsministerium (BMVg). Die Federführung liegt dabei beim AA.¹² Es wird zwar Mediation als eine Möglichkeit der Konfliktbearbeitung genannt, allerdings ohne detaillierter auf Methoden und Instrumentarien einzugehen.¹³ Von vielen Nichtregierungsorganisationen (NRO) durchaus kritisch begleitet¹⁴ und von mehreren Berichten der Bundesregierung über die Umsetzung dokumentiert,¹⁵ ist der ‚Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘ ein wichtiger Baustein für die Entwicklung eines an nachhaltigen Zielen orientierten Prozesses, der die deutsche Außenpolitik zunehmend verändert. Mediation als ein Instrument der Konfliktbearbeitung wird dabei erst im Jahr 2014 in der vierten Überprüfung des Aktionsplanes als programmatischer Schwerpunkt hervorgehoben.¹⁶

2.2. „Review 2014“ Prozess

Mit dem 18. Deutschen Bundestag und der großen Koalition ändert sich im Jahr 2013 auch die Zuständigkeit für die politische Führung des AA. Unter dem Motto „Außenpolitik Weiter Denken“ initiiert Außenminister Frank-Walter Steinmeier zu Beginn seiner zweiten Amtszeit den ‚Review 2014‘-Prozess.¹⁷

Dazu befragt das AA im Jahr 2014 in verschiedenen Foren in- und ausländische Expertinnen, eigene Diplomaten, aber auch Bürger zu bisherigen Versäumnissen,

¹² Vgl.: Bundesregierung: „Aktionsplan Zivile Krisenprävention 2003.“ <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/384230/publicationFile/4345/Aktionsplan-De.pdf> (abgerufen am 05.10.2016), S. 61.

¹³ Vgl.: Bundesregierung: „Aktionsplan“, S. 45.

¹⁴ Vgl.: ZFD et al.: „Stellungnahme zum Vierten Umsetzungsbericht der Bundesregierung zum Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/Stellungnahm_Umsetzungsbericht_Zivile_Krisenpraevention_12-2014.pdf (abgerufen am 20.08.2016), S. 1-3.

¹⁵ Vgl.: u.a.: Auswärtiges Amt: „Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans ‚Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘.“ <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/691220/publicationFile/199299/Aktionsplan-Bericht4-de.pdf> (abgerufen am 20.08.2016).

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Einige Beobachter vermuten, dass Steinmeier sich die selbtkritische Hinterfragung der norwegischen Außenpolitik während der Amtszeit von Jonas Gahr Støre im Ansatz zum Vorbild genommen hat, das Programm Relex. In *Die Welt* wird Steinmeier mit der Aussage zitiert: "Wenn ich mal wieder Außenminister bin [...] dann werden wir unseren außenpolitischen Ansatz ebenso gründlich überprüfen wie die Norweger." (Sturm, Daniel Friedrich: „Steinmeier plant das Auswärtige Amt der Zukunft.“ In: *Die Welt* v. 06.01.2015, S.6.)

außenpolitischen Realitäten und künftigen Konturen deutscher Außenpolitik mit einer klaren Zielsetzung:

„Wir wollen besser werden bei der Bewältigung von Krisen. Wir wollen neue Impulse setzen für die internationale Ordnung und wir wollen Europa noch stärker in unserer Außenpolitik mithdenken als es in der Vergangenheit der Fall war.“¹⁸

In erster Linie geht es den meisten Befragten um eine Bestimmung der Rolle Deutschlands in der internationalen Politik.¹⁹ Es wird mehr und deutlichere Übernahme von Verantwortung erwartet, eingebettet in einen aktiven Multilateralismus. Nur selten allerdings fällt der Begriff Mediation,²⁰ häufiger der des Vermittlers oder Maklers wie beispielhaft bei Sebastian Heilmann:

„Deutschland als Handelsmacht wird eine neutrale sicherheitspolitische Rolle im asiatisch-pazifischen Raum zugeschrieben, die glaubwürdig an Ausgleich und Stabilität in der Region interessiert ist. [...] Aufgrund der eigenen historischen Erfahrungen aus der Vorkriegszeit des Ersten Weltkrieges kann Deutschland als „ehrlicher Makler“ auf die Bedeutung von vertrauensbildenden Maßnahmen drängen.“²¹

Noch unter dem Eindruck des Ausscherens Deutschlands aus der westlichen Allianz bei der militärischen Intervention in Libyen unter Außenminister Guido Westerwelle im Jahr 2011, wird Deutschland als ein sicherheitspolitischer Tritt-

¹⁸ Steinmeier in einem Video auf <http://www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/themen.html> (abgerufen am 20.08. 2016). (00:50 bis 01:03)

¹⁹ Eine kompakte Übersicht über die vielfältigen Beiträge und Stimmen, vor allem aus dem Ausland (immerhin 57 Experten aus 26 Ländern) gibt Annegret Bendiek, die zwischen April und Oktober 2014 als Wissenschaftlerin der SWP im Planungsstab des AA vertreten war. (Vgl.: Bendiek, Annegret: „The ‘2014 Review’: Understanding the Pillars of German Foreign Policy and the Expectations of the Rest of the World.“ Working Papers RD EU/Europe, Mai 2015.)

²⁰ „Neben Norwegen, Finnland und der Schweiz, die seit langem in diesem Bereich tätig sind, sollte Deutschland mit seinem Ruf, ein fairer und neutraler Vermittler zu sein, in der internationalen Mediation künftig eine größere Rolle spielen.“ (Wieland-Karimi, Almut: „Rechtsstaatlichkeit und Mediation: Deutsche Markenzeichen.“ <http://www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/aussensicht/show/article/mehr-deutsche-beteiligung-an-multilateralen-friedenseinsätzen/pages/3.html> (abgerufen am 20.08.2016).)

²¹ Heilmann, Sebastian: „Deutschland als ehrlicher „Makler“?“ <http://www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/aussensicht/show/article/deutsche-chinapolitik-in-europa-führend/pages/0.html> (abgerufen am 20.08.2016). Zu vermuten ist, dass Begriffe wie Schlichter, Vermittler, Verhandler und Mediator synonym verstanden und in umgangssprachlicher Ungenauigkeit verwendet werden. Dieser Umstand erschwert eine genauere Bestimmung des jeweils Gemeinten. Es lässt aber zumindest erahnen, dass eine weitgehend neutrale Rolle gemeint ist.

brettfahrer und strategisch schwach aufgestellter Akteur gesehen.²² Schwerer noch wiegt der Vorwurf an Berlin, die deutsche Außenpolitik sei „more commercially-driven than in some EU countries“.²³ Nach dem Motto ‚auf einen groben Klotz gehört ein grober Keil‘ kritisiert Grant im Gegensatz zur britischen Außenpolitik eine zu weiche Haltung Deutschlands beispielsweise gegenüber Russland.²⁴ Über die unterstellte Wirkung eines groben Keils sagt der Autor allerdings nichts.

Wenn es ein politisches Ergebnis des Review Prozesses gibt, dann ist es sicherlich die Erkenntnis, dass Deutschland erst dabei ist, seine künftige Rolle in der Welt zu definieren:

„Berlin is far from being fully prepared for taking over this new role – deficits are both strategic and conceptual. Neither to political class nor the media, not to mention the German society, holds concise ideas about German interests in Europe and the world beyond the promotion of peace and justice.“²⁵

Der Review Prozess ist allerdings ein Meilenstein in der Entwicklung von außenpolitischen Handlungsoptionen. Eine wichtige Erkenntnis des Verfahrens ist, dass mehr von Deutschland erwartet wird als bisher angeboten wurde:

„Far too often, people think foreign policy has only two options: either idle diplomatic chitchat or military intervention. Our Review and our current political engagement prove the opposite: That the foreign policy toolbox is much broader and that we need to make use of that whole spectrum.“²⁶

Unmittelbares praktisches Ergebnis ist die Erweiterung der Struktur des AA durch die ‚Abteilung S‘ im März 2015: Zu den Aufgaben gehören die Handlungsfelder humanitäre Hilfe, Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktachsorge.

²² Für eine umfassende Darstellung der Diskussion: Brockmeier, Sarah: „German Policy towards Intervention in Libya.“ Norderstedt 2012, S. 58ff.

²³ Grant, Charles: „What is Wrong with German Foreign Policy?“ Mai 2014,
<http://www.cer.org.uk/insights/what-wrong-german-foreign-policy> (abgerufen am 21.08.2016).

²⁴ ebd.

²⁵ Bendiek 2015, S.2.

²⁶ Steinmeier, Frank-Walter: „Germany – Looking Beyond its Borders.“ Rede bei ‚Carnegie Europe‘, 16.03.2015 http://www.auswaertiges-amt.de/DE/InfoService/Presse/Reden/2015/150316_BM_Carneie.html (abgerufen am 21.08.2016).

Hier taucht auch erstmals der Aufgabenbereich ‚Mediation‘ auf.²⁷ Mit diesem Schritt wird deutlich, dass Friedensmediation auch politisch in der deutschen Außenpolitik verankert wurde. Eine inhaltliche Ausgestaltung, eine strategische Zielbestimmung hat damit noch nicht stattgefunden.

2.3. Mediationsinitiative 2014

Gemeinsam mit der „Initiative Mediation Support Deutschland“ (IMSD)²⁸ veranstaltet das AA im November 2014 die Konferenz: „Deutschland als Vermittler. Friedensmediation und Mediation Support in der deutschen Außenpolitik“ und markiert damit den Auftakt einer Art Selbstvergewisserung über die Rolle, die Deutschland als Mediator innehaben könnte. Wie zuvor im Review Prozess bemüht sich das AA um die Einbeziehung internationaler Experten und außenpolitischen Akteurinnen im Bereich Friedensmediation. Für die Bundesregierung ist Friedensmediation beschlossene Sache, so Staatsministerin Maria Böhmer, dazu sollen Ressourcen zusammengeführt werden, eine Bestandsaufnahme der Kapazitäten und bisherigen Aktivitäten stattfinden.²⁹

In etwas kleinerem Format, allerdings fokussierter unter dem Titel „Identifying Mediation Entry Points“ treffen sich im Oktober des Jahres 2015 internationale Expertinnen aus dem Feld der Friedensmediation in Berlin.³⁰ Anlässlich der Übernahme des OSZE-Vorsitzes findet im Juli 2016 die dritte Mediationskonferenz unter dem Titel „Die OSZE als Mediator: Instrumente – Herausforderungen – Chancen“ in Zusammenarbeit des AA mit der IMSD statt.³¹

²⁷ Auswärtiges Amt: Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Abteilungen/S_node.html (abgerufen am 07.11.2016).

²⁸ Die Initiative für diese Kooperation datiert mindestens zurück ins Jahr 2013. Ein entsprechender Aufruf aus diesem Jahr wurde von der Berghof Foundation, Berlin Center for Integrative Mediation (CSSP), Center for Peace Mediation (CPM, Europa-Universität Viadrina) und dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZiF) veröffentlicht. (Vgl.: CPM, CSSP, Berghof Foundation, ZIF: *Friedensmediation Kurzinformation & Vorschläge für die Politik*. http://www.cssp-mediation.org/media/uploads/kurzinfo_mediation_30042013.pdf (abgerufen am 16.11.2016). Zu einem späteren Zeitpunkt ist auch das Institut für Mediation, Beratung, Entwicklung (inmedio) Teil der Gruppe, die die Initiative Mediation Support Deutschland bildet.

²⁹ Vgl.: AA; IMSD: Deutschland als Vermittler, 2014.

³⁰ Vgl.: Auswärtiges Amt, Initiative Mediation Support Deutschland (Hrsg.): „Identifying Mediation Entry Points.“ Berlin, Januar 2016.

³¹ Vgl.: Auswärtiges Amt, Initiative Mediation Support Deutschland (Hrsg.): „The OSCE as Mediator Instruments – Challenges – Potentials. German OSCE Chairmanship 2016 Conference 6 July 2016“ Confer-

Wie mit einem Schleppnetz sammeln die Konferenzen viele Hinweise für die Gestaltung des deutschen Auftritts als Vermittler. Inhaltlich erfolgt somit bei keiner der Veranstaltungen eine Konkretisierung des deutschen Mediationsangebotes seitens des AA. Es handelt sich eher um einen, zumindest nach außen hin, offenen Findungsprozess. Insofern ist es an dieser Stelle zu früh, konkrete Ergebnisse aufzuzeigen zu wollen. Zu vermuten ist dagegen, dass die Festlegung, wie Friedensmediation zukünftig als außenpolitisches Instrument implementiert werden soll, erst mit der Verabschiedung der ‚Leitlinien für ziviles Krisenengagement und Friedensförderung‘ vorgestellt werden wird.

2.4. „Leitlinien für ziviles Krisenengagement und Friedensförderung“ (Stand Anfang 2017)

Als „ersten Aufschlag“ bezeichnet Franziska Brantner (MdB), Vorsitzende des ‚Unterausschusses Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln‘ eine Expertenanhörung vom 30. Mai 2016.³² Ziel der zu entwickelnden Leitlinien sei es, den Aktionsplan von 2004 zu modernisieren und strategischer an Perspektiven auszurichten. Dazu soll deutsches Regierungshandeln mit der Agenda 2030 der Vereinten Nationen in Einklang gebracht und verschiedene Einzelrichtlinien in einem einzigen Dokument zusammengeführt werden.³³ Dieses soll dabei auch in Kongruenz zu verschiedenen Reviews, Empfehlungen und Entschließungen der Vereinten Nationen zu Peacebuilding („Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO)“)³⁴, den daraus resultierenden Empfehlungen des VN-Generalsekretärs³⁵ und der VN Resolution 1325 („Schutz und Rolle von Frauen in Friedensprozessen“)³⁶ entwickelt werden. Die Erarbeitung der neuen Leitlinien wird durch einen öffentlichen Prozess und in

ence Report. http://www.peacemediation.de/uploads/7/3/9/1/73911539/aa-imsd_conference_report_2016_the_osce_as_mediator.pdf (abgerufen am 17.01.2017).

³² Vgl.: Deutscher Bundestag: „Neue Leitlinien für das Krisenengagement nötig.“ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw22-pa-krisenpraevention/423298> (abgerufen am 16.11.2016).

³³ Vgl.: König, Rüdiger in seinem Eröffnungsstatement während der BT Anhörung am 30.05.2016. Videoaufzeichnung, ebd. 05:18 – 05:55.

³⁴ Vgl.: UN General Assembly; Security Council: A/70/95 S/2015/446 “Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People.” 17.06.2015.

³⁵ Vgl.: UN Security Council: A/70/357-S/2015/682: “The Future of UN Peace Operations: Report of the Secretary General on the Recommendation of the High Level Independent Panel on Peace Operations.” 02.09.2015.

³⁶ Vgl.: UN Security Council: S/RES/1325 (2000). “On women and peace and security.” 31.10.2000.

Auseinandersetzung mittels eines moderierten Internetblogs (www.Peacelab-2016.de) begleitet. Hier werden vor allem Wortmeldungen von NRO, Wissenschaft und Parlament aufgenommen und veröffentlicht.

Auch wenn über zukünftige Schwerpunktsetzungen in den Leitlinien bis Ende 2016 noch nichts bekannt geworden ist, so versuchen zivilgesellschaftliche Akteure an den Haushaltssätzen zu erkennen, „ob für 2017 die finanziellen und haushaltstechnischen Weichen gestellt werden, um Worten Taten folgen zu lassen.“³⁷ In einer ersten Analyse vermag der ‚SprecherInnenrat der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung‘ keinen Schwerpunkt für Friedensförderung und Krisenprävention zu entdecken, dagegen moniert er stagnierende Haushaltstitel:

„In dem friedenspolitisch wichtigsten Kapitel „Sicherung von Frieden und Stabilität“, aus dem die Maßnahmen der neu geschaffenen Abteilung „Krisenprävention, Stabilisierung und Nachsorge“ bezahlt werden, ist keinerlei Mittelzuwachs vorgesehen.“³⁸

Klar ist aber auch, nackte Zahlen allein sind keine ausreichenden Indikatoren für eine Stagnation auf der politischen Ebene. Das räumt letztendlich auch die ‚Plattform Zivile Konfliktbearbeitung‘ selbst ein.³⁹

2.5. Zusammenfassung

Die Frage ‚Was ist gewollt?‘ kann damit beantwortet werden, dass es neben dem gewachsenen Willen, Mediation als Instrument der Außenpolitik zu nutzen, auch ein klares politisches Bekenntnis dazu vorliegt. Die Entwicklung ist seit der Verabschiedung des Aktionsplanes ‚Zivile Konfliktprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung 2004‘ bis hin zu der offensiven Suche nach Wegen und Methoden gut nachvollziehbar. Erste organisatorische Schritte sind mit der Schaffung von Zuständigkeiten und Kapazitäten erfolgt. Was nun noch fehlt sind in-

³⁷ Plattform Zivile Konfliktbearbeitung: „Aus Krisen nichts gelernt – Friedensförderung und Krisenprävention kein Schwerpunkt im Bundeshaushalt 2017. Stellungnahme des SprecherInnenrats der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung zu den Beratungen über den Bundeshaushalt 2017.“ Obenmarspforten 2016.

http://konfliktbearbeitung.net/sites/default/files/stellungnahme_pzkb_zum_entwurf_bundeshaushalt_2017.pdf (abgerufen am 16.11.2016).

³⁸ Ebd. S.2.

³⁹ Ebd.

haltliche Festlegungen dazu, wie das Mediationskonzept der Bundesregierung aussieht. Diese Entscheidungen könnten mit der Verabschiedung der angekündigten ‚Leitlinien‘ im Jahr 2017 erfolgen.

Um diese notwendige inhaltliche Verankerung zu entwickeln, ist im späteren Verlauf der Blick auf Definitionen und Praxis im Feld der internationalen Friedensmediation zu richten, aus der die Notwendigkeiten für ein konsistentes und wirksames Mediationsangebot Deutschland abgeleitet werden können.

Zuvor erscheint es zunächst sinnvoll, mit der Darstellung von konkreten Fallbeispielen einen praktischen Referenzrahmen zu schaffen.

3. Praktischer Referenzrahmen: Friedensbemühungen in der Ukraine, Kolumbien und Libyen

Es mangelt auch in der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts nicht an gewaltsamen Konflikten, teilweise begleitet von mehr oder weniger erfolgreichen Versuchen, diese beizulegen.⁴⁰ Um einen Referenzrahmen für die weiteren Kapitel dieser Arbeit zu haben, ist allerdings eine Auswahl zu treffen. Dieser Referenzrahmen soll die Weiterentwicklung der Stränge dieser Arbeit erleichtern.⁴¹

Für das Fallbeispiel Ukraine hat sich der Verfasser entschieden, weil Deutschland als Akteur unmittelbar involviert ist. Kolumbien hingegen bietet sich wegen der Beendigung eines fünf Jahrzehntelangen blutigen Konfliktes im Jahr 2016 an, geadelt durch die Verleihung des Friedensnobelpreises an den kolumbianischen Präsidenten Juan Manuel Santos. Libyen hingegen ist noch fern jeder tragfähigen Friedenslösung. Es geht um einen Konflikt, der mit dem Zusammenbruch staatlicher Ordnung entstanden ist, dessen Verlauf für externe Beobachterinnen und Akteure nur schwer zugänglich ist. Die Tatsache, dass der deutsche Diplomat Martin Kobler seit 2015 als Leiter der VN-Unterstützungsmmission UNSMIL an einer Friedenslösung maßgeblich beteiligt ist und der Verfasser die Gelegenheit hatte, ihn zu Einzelheiten des Prozessdesigns zu befragen, sind Gründe für die Auswahl.⁴² Alle drei zählen zu den internationalisierten, innerstaatlichen Gewaltkonflikten, wie sie in großer Zahl weltweit anzutreffen sind.⁴³

⁴⁰ Die Hamburger Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung zählt für 2014 insgesamt 31 Kriege und bewaffneten Auseinandersetzungen. (Vgl.: Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung am Institut für Politikwissenschaft Universität Hamburg: „Das Kriegsgeschehen 2014.“

<https://www3.wiso.uni-hamburg.de/fachbereiche/sozialwissenschaften/forschung/akuf/laufende-kriege/#c94019> (abgerufen am 22.12.2016).

⁴¹ Den kurzen Überblicken möchte der Verfasser vorausschicken, dass sie nicht mit dem Anspruch erstellt wurden, Konfliktanalysen zu sein. Dies wäre sicher spannend, würde aber den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

⁴² Das Gespräch mit Martin Kobler fand auf Anfrage des Verfassers am 07.08.2016 in der Berliner Wohnung von Kobler statt. Es handelt sich dabei um ein nicht-standardisiertes, narratives Interview, das der Exploration des hier behandelten Themas dient.

⁴³ Vgl.: Ramsbotham, Oliver; Woodhouse, Tom; Miall, Hugh: Contemporary Conflict Resolution. Cambridge 2011, S. 73ff.

3.1. Ost-Ukraine: Lost in Mediation?

Die Ukraine befindet sich spätestens seit den Bürgerprotesten im November 2013 gegen die Ankündigung der damaligen Regierung, das Assoziierungsabkommen mit der EU vorerst nicht zu unterzeichnen, auf dem Weg in einen Bürgerkrieg. Ausgangspunkt des bald vier Jahre anhaltenden Konfliktes ist die Spaltung des Landes hinsichtlich der Frage seiner geopolitischen Orientierung. Der mehrheitlich russischsprachige Südosten des Landes fühlt sich kulturell zu Russland hingezogen, während der größere Nordwesten eine Annäherung an die Europäische Union vorzieht. Gleichzeitig empfindet die russische Regierung die mögliche Ausweitung der EU bis an seine Landesgrenze als Bedrohung. Die Ereignisse in der Ukraine veranlassen Moskau im März 2014 schließlich zur militärischen Annexion der Halbinsel Krim, die zum Staatsgebiet der Ukraine gehört. Innerhalb der Ukraine entwickelt sich ein Krieg um die östlichen Bezirke Donezk und Luhansk, wo pro-russische Separatisten sowohl gegen die ukrainische Armee als auch Freiwilligenverbände kämpfen.⁴⁴ Auch hier greift Russland mehr oder weniger verdeckt militärisch ein, indem sowohl russische Soldaten als auch schweres Kriegsgerät und Munition über die Grenze verbracht werden. Auf beiden Seiten leidet die Zivilbevölkerung im Kriegsgebiet unter Beschuss, Gesetzlosigkeit und Versorgungsmangel.

Im Februar 2014 vereinbaren unter der Vermittlung der OSZE die Regierungschefs von Russland und der Ukraine sowie Vertreter der Separatisten das als „Minsk I“ bekannt gewordene Protokoll, das vor allem die Beendigung der Gewalt, den Abzug ungesetzlicher Kämpfer und Gerät, eine Amnestie für ‚Ereignisse‘ in den Separatistengebieten sowie ein Monitoring durch die OSZE vorsieht. Verabredet wird ebenso eine vorübergehende lokale Selbstverwaltung der Donezker und Luhansker Gebiete.⁴⁵ Doch die Waffenruhe scheitert, die Kämpfe flammen wieder auf. Nach Gesprächen im sogenannten Normandie-Format,⁴⁶ an dem auf Regierungschef- und Außenministerebene gesprochen wird, unterzeich-

⁴⁴ Im Mai 2014 erklärten die Separatisten das von ihnen kontrollierte Territorium als „Föderation Neurussland“, bevor das Projekt ein Jahr später leise beendet wurde. Vgl.: Härtel, André: Where Putin’s Russia Ends. “Novorossija” and the Development of National Consciousness in Ukraine. In: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.) International Reports 2 / 2016 S. 107-125

⁴⁵ Vgl.: Minsker Protokoll vom 5. September 2014.“ <http://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/191799/dokumentation-minsker-protokoll-vom-5-september-2014> (abgerufen am 19.10.2016).

⁴⁶ Die Namensgebung geht auf ein Treffen der Staats- bzw. Regierungschefs von Frankreich, Deutschland, Russland und Ukraine zum Weltkriegsgedenktag 2014 in der Normandie zurück.

nen Russland, Ukraine, Frankreich und Deutschland, ohne Vertreter der Separatisten, das ‚Minsk II‘-Abkommen. Es ist eine Konkretisierung des Vorgängervertrages. Wesentlich hinzu gekommen sind Absprachen zu Kommunalwahlen in den Separatistengebieten und eine Verfassungsreform zur Dezentralisierung der Ukraine.

In Zusammenhang mit dem Konflikt in der Ukraine und der Annexion der Krim hat die EU seit dem 1. August 2014 umfangreiche Sanktionen gegen Russland und ukrainische Staatsbürger verhängt.⁴⁷ Alle EU Mitgliedstaaten sind spätestens seit diesem Zeitpunkt keine neutralen oder unparteiischen Vermittler mehr, sondern haben eine politische Positionierung in dem Konflikt eingenommen.

Der Krieg im Osten des Landes und der gesellschaftliche Druck durch geschätzt 1,4 Mio. Binnenflüchtlinge (IDP)⁴⁸ sind gepaart mit der Unsicherheit über die Zukunft der Ukraine ein Nährboden für weitere Konflikte und politische Zentrifugalkräfte, die das Land weiter spalten. Innerhalb der Ukraine gibt es Bemühungen, Dialogprozesse auf lokaler und regionaler Ebene zu initiieren. Beispielhaft genannt sei hier die Kooperation zwischen dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und der NRO MediatEUR. Die ‚Dialogue Support Plattform‘ soll seit Juni 2015 einen gesellschaftspolitischen Dialog innerhalb der Bevölkerung initiieren und unterstützen, mit dem Ziel einer friedlichen, demokratischen und stabilen Ukraine.⁴⁹ Doch Ende des Jahres 2016 tritt der politische Friedensprozess auf der Stelle, ohne Perspektive auf eine konstruktive Konfliktbearbeitung.⁵⁰

3.2. Kolumbien: eine Erfolgsgeschichte?

Im Oktober des Jahres 2016 erhält Juan Manuel Santos, der Präsident Kolumbiens, den Friedensnobelpreis. Obwohl der ausgehandelte Friedensvertrag mit der

⁴⁷ Vgl.: Wirtschaftskammer Österreich: „Aktueller Stand der Sanktionen gegen Russland und die Ukraine. Übersicht über den aktuellen Stand der EU-Maßnahmen.“

https://www.wko.at/Content.Node/service/aussenwirtschaft/fhp/Embargos/Aktueller_Stand_der_Sanktionen_gegen_Russland_und_die_Ukrai.html (abgerufen 20.10.2016).

⁴⁸ Vgl.: IDMC: “Ukraine IDP Figures Analysis.” <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/ukraine/figures-analysis> (abgerufen am 20.10.2016).

⁴⁹ Vgl.: Mediateur (Hrsg.): “Building a Dialogue Support Platform in Ukraine: Challenges and Opportunities.” http://www.themediateur.eu/resources/publications/item/download/94_2058c91e01c00c514863fd23f84f3bb8 (abgerufen am 20.10.2016).

⁵⁰ Vgl.: Hoffmann, Christiane: „Angst vor dem Vakuum.“ In: Der Spiegel v. 03.12.2016, S. 48.

,Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia' (FARC), der bedeutendsten Rebellengruppe des Landes, nach einem landesweiten Referendum äußerst knapp nicht die Zustimmung der Mehrheit der Bevölkerung erhält, stellt es doch einen der größten Erfolge internationaler Friedensmediation dar.

Über fünf Jahrzehnte dauert der Konflikt, der mehr als 200.000 Menschen das Leben kostet und über 7 Millionen Kolumbianer zu Flüchtlingen im eigenen Land macht. Der Konflikt reicht tief in die 1960er Jahre zurück, in den Kontext des Kalten Krieges. Rechtsgerichtete Regierungen, unterstützt von den USA, und links orientierte Oppositionsgruppen bekämpfen sich in einer teilweise schwer überschaubaren Gemengelage von ungleicher Wohlstands- und Landverteilung, fehlender politischer Repräsentanz, internationalem Drogenhandel und ideologischem Antagonismus.⁵¹

Alle vorangegangenen Versuche der Konfliktbearbeitung führen nicht zu einer Lösung.⁵² Zuletzt scheitert im Jahr 2002 die 1999 gestartete Caguán-Verhandlungs runde, ohne dass substantielle Ergebnisse erzielt werden.⁵³ Der im Jahr 2016 zu einem Ergebnis kommende so genannte „Havanna Prozess“⁵⁴, unterscheidet sich signifikant von allen vorangegangenen Versuchen. Am Ausgangspunkt lautet das Ziel im Jahr 2012 schlicht, den bewaffneten Konflikt zu beenden. In der Caguán-Runde war die Hürde noch ungleich höher. Hier wollte man nicht weniger als die gesamte Transformation des Staates: politisch, ökonomisch und sozial. Ganz anders sind die Vorgaben im Jahr 2012, als nicht einmal ein Waffenstillstand als Vorbedingung verabredet wird. Trotzdem verringert sich parallel die Häufigkeit bewaffneter Auseinandersetzungen. Im Havanna Prozess wird eine Agenda mit begrenztem Fokus gesetzt, indem man über die ländliche Entwicklung und die politische Partizipation der Bevölkerung spricht.⁵⁵ Großer Wert wird auf die Beteiligung der Öffentlichkeit, also Transparenz und Mitspra-

⁵¹ Vgl.: Kurtenbach, Sabine: „Gewalteinrämmendes Engagement externer Akteure in Kolumbien.“ Beiträge zur Lateinamerika Forschung, Bd. 15, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg 2004, S. 26ff.

⁵² Für eine detaillierte Darstellung der Friedensinitiativen seit 1978 vgl.: García-Durán, Mauricio (Hrsg.): „Alternatives to War. Colombia's Peace Processes.“ In: Accord 14 (Conciliation Resources), London 2004.

⁵³ Vgl.: Kurtenbach 2004, S. 76f.

⁵⁴ Havanna dient hier als Namensgeber, da die meisten Friedengespräche in der kubanischen Hauptstadt stattfinden.

⁵⁵ Vgl.: CLAS (Georgetown University), United States Institute of Peace, Universidad de los Andes in Bogotá, Colombian Jesuit Research Institute, CINEP (Hrsg.): „Lessons for Colombia's Peace Talks in Oslo and Havana.“ <http://clas.georgetown.edu/lessonsoslo> (abgerufen am 17.10.2016).

che, gesetzt. 60 Vertreter von Opfergruppen werden in die Verhandlungen eingebunden, Delegationen von Frauenverbänden eingeladen.⁵⁶

Havanna ist der Ort der Verhandlungen, in Oslo allerdings startet der Prozess. Norwegen und Kuba fungieren als guarantor countries. Ihre Aufgabe ist es, bei der Problemlösung in schwierigen Verhandlungssituationen zu helfen. Sie unterstützen Vertrauensbildungsprozesse und leisten logistische Hilfe (Mediationsunterstützung).⁵⁷ Venezuela und Chile, wichtige Regionalmächte, fungieren als accompanying countries. Im Beratungsprozess vertreten sind auch die Vereinten Nationen, die USA, und die EU.⁵⁸ Mit Tom Koenigs wurde vom AA ein Sondergesandter für Kolumbien zur Unterstützung im Bereich der humanitären Hilfe beauftragt. Dieses Prozessdesign erlaubt ein Höchstmaß an local ownership, in dem die Konfliktparteien selbst die Expertise ihrer Belange und damit auch maximale Kontrolle zugesprochen werden.

Die Tatsache, dass der Friedensschluss zwischen Regierung und FARC schließlich in einem Referendum am 02.10.2016 äußerst knapp abgelehnt wird, ist ein deutlicher Hinweis dafür, dass es nicht gelungen ist, den Friedensprozess tief genug in der kolumbianischen Gesellschaft zu verankern.⁵⁹ Das Ergebnis gerät stattdessen zur innenpolitischen Machtprobe.⁶⁰ Dass die Regierung und die FARC dennoch an dem erreichten Ergebnis festhalten, nun sogar auch weitere Gruppen in Friedensgespräche mit der Regierung eintreten, macht hingegen deutlich, dass in Kolumbien nicht alles falsch gemacht worden sein kann.⁶¹ Sechs Wochen später – und nach einer Reihe von Zugeständnissen an die Opposition –

⁵⁶ Vgl.: Herbolzheimer, Kristian: "Innovations in the Colombian Peace Process." Report. June 2016. Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF). S. 1-10.

⁵⁷ Vgl.: „There is no formal mediator in these talks, as the parties themselves drive the process, while Cuban and Norwegian facilitators provide support and substantive advice.“ (In: Oslo Forum: "Colombia: Is Peace Finally in Sight?" Roundtable Discussion Oslo Forum 2014. S. 14.)

⁵⁸ Vgl.: „It is interesting to note, that despite having listed the FARC as a terrorist organisation, these players were not deterred from engaging with the guerilla movement.“ (Herbolzheimer 2016, S. 8)

⁵⁹ Vgl.: Unger, Barbara: „Der Friedensprozess in Kolumbien: Friedensabkommen, Friedensnobelpreis und noch kein Frieden.“ FriEnt Impulse 10/2016. <http://www.frient.de/2016/der-friedensprozess-in-kolumbien/> (abgerufen am 27.10.2016).

⁶⁰ Vgl.: Käufer, Tobias: „Vom Rebellenjäger zur Friedenstaube.“ In: Die Welt v. 08.10.2016, S.6.

⁶¹ Vgl.: Käufer, Tobias: „Achterbahn zum Frieden. Die Kolumbianische Regierung verhandelt nun auch mit der Guerilla ELN.“ In: Frankfurter Rundschau v. 12.10.2016, S. 8. Inzwischen stellt sich nach dem Referendum, ähnlich der Brexit-Entscheidung in GB, eine politische Katerstimmung ein – an dieser Stelle vermischen sich demokratietheoretische und friedenspolitische Diskussionen über partizipative Entscheidungswege, was hier nicht weiter vertieft werden kann.

vereinbaren Regierung und FARC ein neues Friedensabkommen,⁶² das allerdings nicht mehr der Bevölkerung im Rahmen eines Referendums, sondern den zwei Parlamentskammern zur Abstimmung vorgelegt und am 01.12.2016 beschlossen wird. Das am 13. Januar 2017 durch AM Steinmeier eröffnete Deutsch-Kolumbianische Friedensinstitut CAPAZ soll den nun beginnenden Prozess der Vergangenheitsbewältigung und Friedenskonsolidierung unterstützen.⁶³ Dies wird auch nötig sein, es gibt auch Stimmen, die den Friedensprozess durch die Auslassung der rechten Paramilitärs, die für viele Toten verantwortlich gemacht werden, in Gefahr sehen.⁶⁴

3.3. Libyen: Rechnung ohne den Wirt?

Der Arabische Frühling läutet auch das Ende des Langzeitdiktators Muammar al-Gaddafi in Libyen ein. Demonstrationen gegen seine Herrschaft und aufkommende Unruhen sorgen im Februar 2011 für eine Spaltung des Landes. Teile staatlicher Einrichtungen und des Sicherheitsapparates, aber auch ganze Städte, stellen sich auf die Seite der jungen Oppositionsbewegung. Einige Bereiche des Landes kann das Regime unter Kontrolle halten. Im Osten des Landes bildet sich ein nationaler Übergangsrat. Das Regime versucht, mit den verbliebenen Regierungstruppen und Stützpunkten seinen Führungsanspruch militärisch durchzusetzen, auch gegen ‚abtrünnige‘ Großstädte und deren Bevölkerung. Im März 2011 greifen die USA, Großbritannien und Frankreich (mit breiter internationaler logistischer Unterstützung) auf der Seite der Aufständischen in die Kampfhandlungen ein, nachdem der VN-Sicherheitsrat in der Resolution 1973⁶⁵ die interna-

⁶² Vgl.: Maihold, Günther: „Kolumbiens zweiter Frieden 2016. Nach dem gescheiterten Referendum ist ein Neustart des Friedensprozesses in Sicht.“ SWP-Aktuell 73, Ebenhausen 2016. S.3.

⁶³ AA: „Mit anpacken für den Frieden: Steinmeier in Kolumbien.“ http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Kolumbien/170112_BMinKOL.html?version=9 (abgerufen am 15.01.2017).

⁶⁴ Vgl.: Merger, Sara; Sachseder, Julia: „Acht Prozent Frieden. Der neue Friedensvertrag in Kolumbien geht an den strukturellen Problemen vorbei.“ In: Internationale Politik und Gesellschaft Journal v. 21.12.2016. <http://www.ipg-journal.de/kommentar/artikel/acht-prozent-frieden-1758/> (abgerufen am 21.12.2016)

⁶⁵ Vgl.: UN Security Council: S/RES/1973. „Resolution.“ 17.3.2011. Dieser Ermächtigung zum Schutz der Bevölkerung geht die Resolution 1970 voraus (Wirtschaftssanktionen, Schutz der Zivilbevölkerung). UN Security Council: S/RES/1970. „Resolution.“ 26.02.2011).

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011)) (jeweils abgerufen am 21.10.2016).

tionale Gemeinschaft dazu ermächtigt hatte.⁶⁶ Deutschland enthält sich bei der Abstimmung und löst damit sowohl international als auch innenpolitisch eine kontroverse Diskussion über seine Rolle als außenpolitischer Akteur und seine Zuverlässigkeit als sicherheitspolitischer Partner aus.⁶⁷

Gaddafi wird am 20.10.2011, begünstigt durch die internationale Militärintervention, nach der Einnahme seiner Heimatstadt Sirte von seinen Gegnern gefangen genommen, verletzt und später getötet. Dieser Tag markiert das Ende der siebenmonatigen libyschen Revolution und den Anfang neuer Machtkämpfe.⁶⁸

Das Land hat nicht zuletzt aufgrund der über vierzig Jahre währender Diktatur Gaddafis sondern auch wegen seiner insgesamt kurzen staatlichen Geschichte wenige kollektive politische Ressourcen und Erfahrungen zur Transformation von Strukturen und der Organisation von Interessen in einem Nationalstaat.⁶⁹ Dieses Defizit macht sich nun bemerkbar, wie auch Mustafa Fetouri bemerkt:

„Indeed, most of the country’s political players are either ideologically driven and thus represent a small minority (i.e. Islamists of all colours) or liberal parties that only came into being the last couple of years. These groups [...] have neither social roots, nor a wide political base among a population that has no experience of political parties.“⁷⁰

Immerhin gelingt es, im Jahr 2012 die ersten freien und fairen Wahlen durchzuführen, allerdings ohne die politischen Mehrheiten für eine im ganzen Land anerkannte Regierung zu organisieren. Unterschiedliche Milizen der verschiedenen Volksgruppen und Städte, Privatarmeen und Terrorgruppen, Verlierer und Gewinner der Revolution lassen nur wenig Spielraum zu, den mehrere Regierungen nicht zu weiten vermochten. Die Parlamentswahlen im Juni 2014 mit einer Wahl-

⁶⁶ Ausführlich dazu: Vgl.: Stahl, Bernhard: „Die deutsche Außenpolitik in der Libyen-Krise – der Erklärungsbeitrag der diskursgebundenen Identitätstheorie.“ DVPW-Tagung, Paper. München, 6.-7. Oktober 2011, S. 18ff.

⁶⁷ Zusammenfassend vgl. dazu: Katsioulis, Christos: „Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik nach der Intervention in Libyen.“ ipg journal4/2011, S.34 f. Dazu auch: Bertram, Christoph: „Deutschlands Außenpolitik ist fahrlässig.“ In: Die Zeit, 17.06.2011. <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-06/bundesregierung-aussenpolitik-libyen> (abgerufen am 21.06.2016).

⁶⁸ Vgl.: Hermann, Rainer: „Vor der längsten Etappe.“ In: FAZ v. 21.10.2011, S. 2.

⁶⁹ Kobler, Martin in einem Gespräch mit dem Verfasser am 07.08.2016 in Berlin.

⁷⁰ Fetouri, Mustafa: „Libya’s Absent National Dialogue.“ Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF), Februar 2016, S.1.

beteiligung von knapp 20%⁷¹ mitten im Krieg bringen keinen Frieden. Stattdessen vertreibt die unterlegene Seite daraufhin die „offizielle“ Regierung und den international anerkannten Abgeordnetenrat aus Tripolis, die in den Osten des Landes nach Tobruk fliehen. Jetzt kämpfen zwei Regierungen und Bündnisse („Würde“ und „Morgenröte“) gegeneinander, währenddessen es der Terrororganisation IS gelingt, ein „Emirat“ in Sirte, der Geburtsstadt Gaddafis, zu errichten. Von Juni 2015 an verhandeln die beiden Bündnisse auf Einladung der UN in Skhirat (Marokko) und Berlin über eine Lösung.⁷² Mitte Dezember 2015 unterzeichnen Vertreter der konkurrierenden Regierungen in Tunis ein Abkommen zur Bildung einer gemeinsamen Einheitsregierung. Nach Wolfram Lachers Einschätzung haben viele Unterstützer aber

„eine schwache Machtbasis, während maßgebliche Konfliktparteien nur lose mit dem Abkommen assoziiert sind oder sich streng dagegen stellen. [...] Inzwischen stehen sich nicht mehr zwei Parteien gegenüber, sondern Dutzende rivalisierende Netzwerke.“⁷³

Das Ringen um politische Lösungen, immerhin gibt es Dialogprozesse, wird durch die katastrophale Sicherheitslage stark beeinträchtigt, wenn nicht gar unmöglich gemacht. Entführungen, Attentate, militärische Angriffe bestimmen die Schlagzeilen in Libyen. Möglicherweise, so vermutet Lacher, hat der Vermittlungsprozess durch die VN die Allianzen und die sie tragenden lokalen Räte und Milizen zersplittet, weil sie ermutigt werden/wurden, für sich selbst zu sprechen anstatt sich in parlamentarische Prozesse zu integrieren.⁷⁴

Einer der mächtigsten Warlords im Osten des Landes und Gegner der „Regierung der Nationalen Übereinkunft“ ist Chalifa Haftar.⁷⁵ Er entzieht sich konsequent Gesprächen mit den um Vermittlung bemühten Vereinten Nationen. Haftar befiehlt die Luftwaffe Libyens und nutzt seine militärische Vormachtstellung im Osten des Landes, wie zuletzt für die Besetzung der Rohölhäfen des Landes. An

⁷¹ Vgl.: Lübben, Ivesa; Reichinnek, Heidi: Die Krise in Libyen, die libysche Muslimbruderschaft und die internationalen Implikationen (Stand: September 2014). Schriftenreihe des Fachgebiets Politik am Centrum für Nah- und Mittelost-Studien (CNMS) 11/ 2015. S.4.

⁷² Vgl.: Lacher, Wolfram: „Libyens Stabilisierung unterstützen. Wie weiter nach dem Skhirat-Abkommen.“ SWP-Aktuell 67, Berlin, Juli 2015.

⁷³ Lacher 2015, S. 2f.

⁷⁴ Vgl.: Ebd.

⁷⁵ Haftar ist ein früherer Wegbegleiter Gaddafis, später sein exilierter Feind.

ihm wird kein Weg vorbeiführen können. Für Libyen stellt die komplizierte Sicherheitslage eine kaum überwindbare Hürde beim Aufbau einer eigenständigen politischen Perspektive dar.

Die internationale Gemeinschaft, auch wenn sie in Gestalt der Vereinten Nationen ein politisches Verhandlungsmandat wahrnimmt, ist hinsichtlich der Unterstützung wichtiger Player sehr unterschiedlich ausgerichtet. Das betrifft im Hinblick auf die Unterstützung Haftars sowohl direkte Nachbarn wie Ägypten aber auch andere arabische Staaten wie die VAE.⁷⁶ Die Europäer wiederum sorgen sich um Flüchtlingsbewegungen in ihre Richtung und um die Terrorgefahr durch ISIS. Die USA und Russland sind in geopolitischen Auseinandersetzungen gefangen, wie ein Bericht der Crisis Group betont:

„Perhaps unavoidably in a context of regional, even global, upheaval, some of these actors filter their Libya policy through the lens of geopolitics: the U.S.-Russia rivalry over Syria and Ukraine, the regional divide over political Islam and contests for influence over the Sahel and Maghreb. By this logic, compromise is undesirable if considered success for a rival.“⁷⁷

Damit könnte auch der militärische Erfolg gegen ISIS ein kurzfristiger bleiben, sollte es zu keinem politischen Fortschritt bei der Etablierung staatlicher Strukturen kommen.⁷⁸ Je länger die Bevölkerung unter Versorgungs- und Sicherheitsproblemen leidet, desto größer wird die Geduld mit dem politischen Prozess.⁷⁹ Libyen ist, trotz aller Vermittlungsbemühungen nach der Revolution 2011, ein zerrissenes Land.

Ende 2016 scheint es keine Perspektive für eine Veränderung zum Positiven zu geben allen bisherigen Vermittlungsbemühungen auf nationaler Ebene zum Trotz. Die saloppe Überschrift dieses Abschnittes „Libyen: Rechnung ohne den Wirt“ soll das Dilemma der Friedensmediation zeigen, vor dem sie steht, wenn sie keinen Ansatz, keinen ‚Mediation Entry Point‘ findet.

⁷⁶ Vgl.: Crisis Group: „The Libyan Political Agreement: Time for a Reset.“ Crisis Group Middle East and North Africa Report Nr. 170, 2016, S. 20f.

⁷⁷ Ebd. S. 29.

⁷⁸ Vgl.: O.A.d.A.: „UN-Vermittler: Weiter Gefahr durch IS in Libyen.“ In: Merkur v. 04.12.2016 <http://www.merkur.de/politik/un-vermittler-weiter-gefahr-durch-is-in-libyen-zr-7034371.html> (abgerufen am 20.12.2016).

⁷⁹ Vgl.: Erhardt, Christoph: „Erlöser in Uniform.“ In: FAZ v. 4.10.2016, S. 6.

Die sehr unterschiedlichen Konflikte in der Ukraine, in Kolumbien und in Libyen stellen einen holzschnittartigen, praktischen Referenzrahmen dieser Arbeit dar. Er kann helfen, die Frage: „Was ist sinnvoll“ griffiger zu beantworten, hinsichtlich dem Instrumentarium – aber auch der Haltung der Mediatorin.

4. Was ist sinnvoll? Definitionen und Best Practice Friedensmediation

„Conflicts are evolving, but the tools for containing or resolving those conflicts have not evolved as fast.“⁸⁰ So beschreibt David Harland die Ausgangslage nach Analyse der verfügbaren Instrumente internationaler Politik für die Beendigung bewaffneter Konflikte. Letztere entstehen seit Ende des Kalten Krieges vermehrt, begünstigt durch Armut und daraus folgenden Verteilungskämpfen. Dabei sind staatliche Akteure nicht länger die wesentlich treibenden Kräfte: In Konsequenz erweisen sich nach Harland internationale Rechtsnormen, die Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt und die Verhängung von wirtschaftlichen Sanktionen als zunehmend weniger geeignet zur Konfliktbeilegung.⁸¹ Auch die klassische Diplomatie versagt häufig angesichts veränderter Konfliktlagen:

„This weakness is exemplified by the UN Security Council, whose deliberations exclude almost entirely non-state, private sector, and civil society actors that are essential for any effective response to armed conflict.“⁸²

Es ist daher nicht verblüffend, dass im Gegenzug Mediation als Instrument zur Behandlung von gewaltsaufgeladenen Konflikten an Attraktivität gewinnt:

„The probability of reaching an agreement is five times greater when using mediation than not using mediation. The probability of a long-term reduction of tension is also 2.4 times greater for mediated conflicts than non-mediated conflicts.“⁸³

Grundsätzlich ist Mediation dabei ein freiwilliger Prozess, in dem eine Drittpartei zwei oder mehrere Konfliktparteien mit deren Zustimmung dabei unterstützt,

⁸⁰ Harland, David: „War is Back. The International Response to Armed Conflict.“ In: *Horizon*, Spring 2016, Nr. 7, S. 224.

⁸¹ Vgl. ebd.

⁸² Ebd., S. 232.

⁸³ Swisspeace et al.: Background. Bezugnehmend auf: 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.

einen Konflikt zu verhindern, zu handhaben oder zu lösen. Dies geschieht, indem sie die Konfliktparteien dabei unterstützt, eine beiderseits akzeptable Vereinbarung zu erarbeiten. Hinsichtlich der Definition des Begriffs Friedensmediation, also die Übersetzung der Mediationsidee auf die internationale Ebene, schließt sich der Verfasser der folgenden Definition an:

„Peace Mediation is the approach of mediation that aims to prevent, manage or resolve intra- and interstate social, societal and political conflicts and to prepare the ground for building long-lasting peaceful relations. It is often part of comprehensive peace processes and conflict prevention. Peace Mediation includes multiple process methods (mediation, mediation support, dialogue processes) on different tracks and is conducted by specialized mediation experts, diplomats with their support teams and various other actors with differentiated functions and roles.“⁸⁴

Der Vorteil dieser Definition ist, dass sie ein weites Spektrum an Verfahren und deren Kombination zulässt. Ihr Nachteil ist gleichzeitig, dass sie sich so immer wieder auch unscharf hinsichtlich der Abgrenzung zu nicht-mediativen Ansätzen (z.B. reinen Dialogprozessen) zeigt.

4.1. „Irgendwas mit Dialog“: Diplomatie und Mediation

Eine Abgrenzung zu anderen zivilen, friedensunterstützenden Diensten ist nicht immer einfach. Gerade unter der Überschrift „Dialog“ lassen sich auch Erfahrungsaustausch, die Entsendung von Richtern und Verwaltungskräften oder die Hilfe beim Aufbau von Massenmedien finden, ohne dass diesen Instrumenten positive Wirkung oder zumindest die positive Wirkungsabsicht zum Frieden abzusprechen ist. Hier handelt es sich nicht um Mediation. Gleichermaßen gilt auch für die klassische Diplomatie: Sie will im Idealfall zwar auch ‚Gutes‘ tun. Sie ist aber, und das unterscheidet sie von der klassischen Mediation, nicht ausschließlich an der Lösungsfindung von Konfliktparteien orientiert, sondern dient zuerst unmittelbar den Interessen der jeweiligen Regierung. Von Neutralität oder All-

⁸⁴ CPM: Glossary <http://www.peacemediation.de/glossary.html> (abgerufen am 19.09.2016). Diese Definition ist – im Gegensatz zur bereits eingangs vorgestellten ‚handlichen‘ Definition der VN – wesentlich differenzierter.

parteilichkeit, wie beispielsweise für die Mediation im deutschen Mediationsgesetz definiert, kann regelmäßig nur eingeschränkt die Rede sein.⁸⁵ Ebenso fehlen der Diplomatie die ‚Micro Skills‘ der Mediation, Techniken zur Herstellung von Klarheit über die Interessen der Konfliktparteien untereinander, die damit zur Erweiterung von möglichen Lösungsräumen führen können. Diplomatie folgt – ebenfalls im Unterschied zur Mediation – auch nicht einem strukturierten Ablauf. Simon Mason nennt diesen Ansatz daher ‚Peace Diplomacy‘. Dies bedeutet, dass „[w]hile some mediation techniques are used, the focus is mainly on communication techniques.“⁸⁶ Die Bemühungen, den Ukrainekonflikt etwa über Gespräche im Normandie Format zu lösen, fallen daher unter diese Kategorie: In Minsk I und II geht es um die akute Beendigung von bewaffneten Auseinandersetzungen. Auch die Vermittlungsbemühungen der OSZE bezeichnet Mason als Peace Diplomacy, weil zwar Hilfestellung für Kommunikation geleistet wird, diese aber nicht einer strukturierten Konfliktbearbeitung folgen.⁸⁷

Mit der Verhängung von gezielten Sanktionen, wie geschehen durch die EU gegen Russland und eine Vielzahl Einzelpersonen⁸⁸ überschreitet Deutschland (und auch Frankreich als Teil des Normandie-Formates) die Grenze der Unparteilichkeit, die wichtige Eigenschaft einer Mediatorin. In diesen Grenzbereich fällt die sogenannte machtbasierte Mediation („Power Mediation“), in der seitens des Vermittlers Druck auf eine oder mehrere Parteien ausgeübt wird. Der Sanktionsexperte Marcos Tourinho hält die Koordination von Mediation und Sanktionen sogar für eine besonders wirksame Technik: “There is significant evidence that a more coordinated use of sanctions with mediation efforts can provide important

⁸⁵ Vgl. dazu etwa Richard Holbrooke, der Sondergesandter der US-Regierung zu seiner Vermittlertätigkeit während des Bosnienkrieges: „Wenn der Nato die Ziele ausgehen, bevor wir unsere Gespräche mit Belgrad wieder aufnehmen, werden wir keinen Nutzen aus den Luftangriffen ziehen können“, sagte ich. ‚Das Bombardement darf nur gegen eine Gegenleistung eingestellt werden.‘ Christopher [damaliger Außenminister der USA, Warren Christopher, Anm. d. V.] stimmte mir zu: ‚Wir müssen dafür sorgen, dass das Vermittlerteam den Militäreinsatz so lange wie möglich als Druckmittel verwenden kann.‘“ (Holbrooke, Richard: Meine Mission. Vom Krieg zum Frieden in Bosnien. München/Zürich 1999, S. 233.)

⁸⁶ Mason, Simon: „Mediation Perspectives: What is Mediation?“ 2014, <http://is-nblog.ethz.ch/diplomacy/what-is-mediation> (abgerufen am 17.11.2016).

⁸⁷ Vgl.: Ebd.

⁸⁸ Vgl.: Europäische Union: Amtsblatt der Europäischen Union: „Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren.“ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32014R0833> (abgerufen am 20.11.2016).

political leverage to conclude peace agreements.”⁸⁹ Eine solche Einflussnahme kann beispielsweise die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zwingen, sie zum Verbleib drängen und im Ergebnis dazu bringen, einen Vertrag zu unterzeichnen. Sie ist aber mit dem Nachteil behaftet, dass der Einsatz von Druck die Nachhaltigkeit einer Lösung schwächen kann, weil wichtige Faktoren möglicherweise außer Acht gelassen werden.⁹⁰ Im Idealfall gilt zwar:

„Power in mediation is the capacity to effect change within the process which pushes it towards a conclusion. Ultimately, the power to do this rests with the parties.[...] It is they who have the power to say yes or no.“⁹¹

Zusätzlich gibt es aber den politischen Rang, die Autorität des Mediators und die Druckmittel, der die Mediation unterstützenden Institutionen.⁹² Dabei, so das Ergebnis von Martin, ist nicht das Ausmaß des Drucks entscheidend, den die Parteien von außen erfahren, sondern das Geschick des Mediators, die Kakophonie der unterschiedlichen beeinflussenden Kräfte zu orchestrieren, mal verstärkend, mal dämpfend.⁹³ Der Einsatz von Druckmitteln muss dabei nicht durch die Mediatorin selbst erfolgen. Es kann auch der Druck der ‚Sponsoren‘ (z.B. die Mitglieder im Sicherheitsrat) wirken, etwa durch die in Aussichtstellung von Vor- oder Nachteilen (nach einem ‚Zuckerbrot und Peitsche‘-Prinzip).⁹⁴ In diesem Sinne ist wohl auch Jan Eliasson zu verstehen, der zu seiner Vermittlungsaufgabe im Darfurkonflikt erklärt, dass es trotz seiner starken Skepsis gegenüber dem Machteinsatz auch durchaus hilfreich gewesen sei, während der Verhand-

⁸⁹ Tourinho, Marcos: “A Double-Edged Sword: Targeted Sanctions as a Crisis Prevention Tool.” <http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/early-action/article/a-double-edged-sword-targeted-sanctions-as-a-crisis-prevention-tool/> (abgerufen am 15.01.2017).

⁹⁰ Mapendere, Jeffrey: „Track One and a Half Diplomacy and the Complementarity of Tracks.“ In: COPOJ – Culture of Peace Online Journal, 2005, 2(1), S. 67.

⁹¹ Martin, Harriet: “Power in Mediation: Does Size Matter?”

http://www.hdcentre.org/uploads/tx_news/94Powerinmediation-doessizematter.pdf (abgerufen am 10.06.2016), S. 37.

⁹² Vgl.: Bercovitch, Jacob: „Mediation in der Staatenwelt.“ In: Meyer, Berthold: „Formen der Konfliktregelung.“ Opladen 1994, S.196ff.

⁹³ Als ein Beispiel für erfolgreiche Powermediation wird der Sudankonflikt genannt. Der Mediator L. Sumbeiywo, der im Auftrag der Regionalorganisation IGAD handelte, musste den im Hintergrund stehenden mächtigen Sponsor USA mal disziplinieren, mal ‚von der Leine lassen‘, um die Mediation nicht zu gefährden. Vgl.: Martin, “Power in Mediation” S. 39.

⁹⁴ Vgl.: Svensson, Isak; Wallensteen, Peter: “The Go-Between. Jan Eliasson and the Styles of Mediation.” Washington 2010, S. 79.

lungen die „drums in the distance“⁹⁵ zu hören, wie etwa drohende Sanktionen des VN Sicherheitsrates.⁹⁶

Die Frage, wo exakt die Grenze zwischen Friedensmediation und anderen Verhandlungs- oder Dialogprozessen verläuft, wenn sie denn in der Praxis überhaupt mit klarer Trennschäfte definierbar ist, soll hier nicht im Mittelpunkt stehen: Verfechter einer „reinen Lehre“ würden die Grenze bei jeglicher Druckausübung des Mediators sehen. Und vermutlich nicht alle Verhandler, die Druck bei einer Konfliktbearbeitung ausüben (z.B. durch Sanktionen), würden ihre Rolle als Mediatoren bezeichnen. Das AA und die IMSD sprechen insofern salomonisch auch von „*mediationsverwandten Dialogprozessen*“.⁹⁷

Diese durchaus realitätsnahen Unschärfen hält der Verfasser für hinnehmbar, solange zwei wichtige Bedingungen erfüllt sind: Zum einen, dass sich die Verfahren an einer umfassenden Interessenklärung der Konfliktparteien orientieren, dem ‚Herzstück‘ der konstruktiven Konfliktbearbeitung, unabhängig vom Anwendungsbereich;⁹⁸ zum anderen, dass für alle Beteiligten die Herstellung der Rollenklarheit von zentraler Bedeutung ist. Es muss transparent sein, ob die tatsächliche Rolle des ‚Dritten‘ die einer Mediatorin, eines Vermittlers oder eher eines Verhandlers, gar Stakeholders ist. Es muss allen Beteiligten klar sein, welche Interessen und Einschränkungen mit der Rolle verbunden sind. Denn diese sind im internationalen Konfliktkontext wohl nicht wegzudenken, im Gegensatz zum großen, eher anonymen Markt der Mediationsanbieter im interpersonalen Kontext.

⁹⁵ Ebd., S. 80.

⁹⁶ Anhand unterschiedlicher Friedensmediationen des Israelisch-Palästinensischen Konfliktes hat Asaf Siniver untersucht, wie sich die Parameter ‚power‘, ‚impartiality‘ und ‚timing‘ zum messbaren Erfolg oder Fehlschlag der Mediation verhalten. In Bezug auf Druck hält Siniver fest, dass ‚pure mediators‘ in den frühen Phasen der Mediation bessere Ergebnisse als ‚powerful mediators‘ erreichen, sich aber in späteren Phasen, wenn verbindlichere Ergebnisse zustande kommen sollten, das Blatt wendet: „However, perhaps the lack of power on behalf of the mediator in this case explain the ultimate failure of the Oslo peace process“. (Siniver, Asaf: ‚Power, Impartiality and Timing: Three Hypotheses on Third Party Mediation in the Middle East.‘ In: Political Studies 2006, 54.4, S. 822.) Allein, keiner der drei Parameter kann für sich genommen durch Ab- oder Anwesenheit einen Erfolg oder Misserfolg von Mediation begründen. (Vgl.: ebd. S. 824.)

⁹⁷ Auswärtiges Amt; Initiative Mediation Support Deutschland: „Grundlagen der Mediation: Konzepte und Definitionen. Fact Sheet-Reihe: Friedensmediation und Mediation Support.“ Berlin 2016, S. 1.

⁹⁸ Gläßer, Ulla; Kirchhoff, Lars: „Lernmodul 2: Interessenermittlung. Spannungsfeld zwischen Emotion und Präzision.“ In: ZKM Zeitschrift für Konfliktmanagement. 4/2005, S.130.