

Mediationsunterstützung: Strukturen und Rollen

Mediation ist unter bestimmten Bedingungen wirksam. Die Zunahme der geopolitischen Polarisierung und bewaffneter Konflikte wirft jedoch die Frage auf, wie Mediation aufrechterhalten und verbessert werden kann. Mediationsunterstützung ist eine Möglichkeit, wenn auch nicht die Einzige.

Von Simon J. A. Mason
und Mukondeleli Mpeiwa

Um zu verstehen, wie nicht militärische Reaktionen auf bewaffnete Konflikte verbessert werden können, ist es wichtig, zu untersuchen, wie Staaten Strukturen zur Mediationsunterstützung entwickeln und nutzen. In Finnland, Deutschland, Norwegen, Südafrika und der Schweiz sind Mediation und Friedensförderung aussenpolitische Ziele. Diese Staaten haben in den letzten Jahren formale Strukturen zur Mediationsunterstützung aufgebaut, wobei die Schweiz 2005 zu den Ersten gehörte. Ähnlichkeiten zwischen diesen Strukturen weisen darauf hin, dass die Rolle der Mediationsunterstützung darin besteht, die Mediation als methodenbasierten Ansatz zu professionalisieren. Dies Hand in Hand mit Ausbildung, Forschung, Vernetzung und operativer Unterstützung für laufende Mediationsprozesse. Die Unterschiede zwischen den Strukturen für die Mediationsunterstützung in diesen Staaten ergeben sich aus der unterschiedlichen Rolle, die die Mediation in der Friedens- und Aussenpolitik der einzelnen Länder spielt.

Was ist Mediationsunterstützung?

Mediation ist ein nicht militärischer Ansatz zur Konfliktlösung, bei dem die Konfliktparteien die Hilfe einer dritten Partei annehmen, um eine für beide Seiten akzeptable Vereinbarung auszuhandeln. Gemäss den Vereinten Nationen sind die Bedingungen für eine wirksame Mediation



Simulationsübung in der Klasse im MAS ETH Mediation in Friedensprozessen.
Eemeli Isoaho / MAS ETH MPP

die Bereitschaft der Parteien, Verhandlungen aufzunehmen, ein regionaler und internationaler Konsens zur Unterstützung des Prozesses sowie eine gut unterstützte dritte Partei. Auf diesen letzten Faktor konzentriert sich die Entwicklung von Strukturen zur Mediationsunterstützung.

Das Mediation Support Network, ein Netzwerk von mehr als zwanzig vorwiegend nicht staatlichen Strukturen zur

Mediationsunterstützung, versteht darunter Aktivitäten, die «Mediationspraktiken unterstützen und verbessern, zum Beispiel Schulungen, Entwicklung von Leitlinien, Forschung, Arbeit an politischen Fragen, Beratung, Unterstützung laufender Mediationsprozesse, Netzwerkarbeit und Zusammenarbeit mit Parteien». Die Einrichtung der Mediation Support Unit der Vereinten Nationen 2006 als Supportstruktur für Gute Dienste, Konfliktprävention und

Mediationsbemühungen inspirierte andere internationale Organisationen, ihre eigenen Supportstrukturen zu schaffen. Auch einzelne Länder haben entsprechende Strukturen geschaffen, um Mediation als aussenpolitisches Instrument zu nutzen.

Strukturen zur Mediationsunterstützung können innerhalb von Aussenministerien, als externe, unabhängige Einrichtung oder als eine Mischung aus beiden Ansätzen aufgebaut werden (siehe Grafik). Die Strukturen in den Aussenministerien verfügen in der Regel über bessere Ressourcen, haben direkten Zugang zu Informationen und Akteuren und können das politische Kapital ihres Landes für den Zugang zu Friedensprozessen nutzen. Im Gegensatz dazu geniessen externe Strukturen, wie sie von Nichtregierungsorganisationen oder Universitäten betrieben werden, im Allgemeinen eine grössere Unabhängigkeit und Flexibilität, was häufig zu methodenbasierten, kritischeren und integrativeren Ansätzen führt. Sie verfügen über weniger staatsnahe Netzwerke und sind politisch weniger exponiert, haben aber möglicherweise Schwierigkeiten, Zugang zu wichtigen Akteuren auf höchster Ebene zu erhalten und genügend Ressourcen zu sichern. Das hybride Modell der Mediationsunterstützung, das sowohl Strukturen innerhalb als auch ausserhalb von Aussenministerien umfasst, ist daher oft das Modell der Wahl, da die Staaten so die Vorteile beider Ansätze nutzen können.

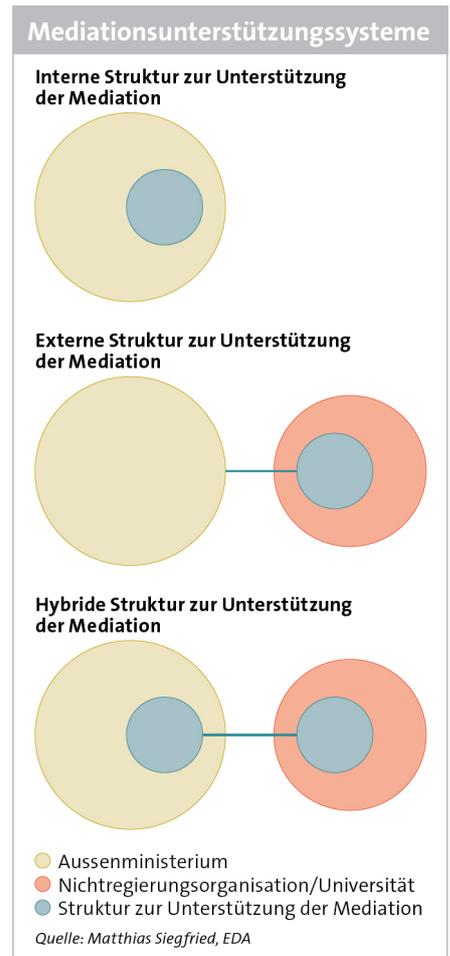
Staatliche Fallbeispiele

Die folgenden Fälle stellen eine Auswahl dar von drei kleinen Staaten (Finnland, Norwegen, Schweiz) und zwei mittelgrossen Staaten (Deutschland, Südafrika), die die Friedensförderung als aussenpolitisches Ziel verfolgen. Die Auswahl wurde getroffen aufgrund des Kriteriums, inwieweit sich der Staat innerhalb oder ausserhalb regionaler Mechanismen für die Friedensförderung einsetzt.

Finnland: Die Rolle des ehemaligen finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari in zahlreichen Friedensprozessen, unter anderem in Indonesien, im Kosovo und in Namibia, war entscheidend für die Anerkennung der Mediation als aussenpolitisches Instrument. Finnland hat seine zentralen Strukturen für die Mediationsunterstützung erst vor relativ kurzer Zeit entwickelt. Im Oktober 2020 richtete das Aussenministerium ein Zentrum für Friedensmediation ein, das als Drehscheibe fungieren soll für die Planung, Entwicklung und Koordination der Aktivitäten zur Friedensmediation und für

den Aufbau der ministeriumsinternen Kapazitäten im Bereich Mediation. Das finnische Aussenministerium unterhält programmatische Partnerschaften mit verschiedenen nationalen Organisationen, die in der Friedensmediation tätig sind (zum Beispiel die Crisis Management Initiative [CMI], die Martti Ahtisaari Foundation, die Finnische Kirchenhilfe [FCA] und die Finnische Evangelisch-Lutherische Mission [Felm]). Zudem finanziert es internationale Nichtregierungsorganisationen sowie zwischenstaatliche Organisationen. Thematische Schwerpunkte der finnischen Unterstützungsarbeit sind Wasserdiplomatie; Frauen, Frieden und Sicherheit; Jugend, Frieden und Sicherheit sowie religiöse und traditionelle Friedensstifter. Finnlands Mediationsunterstützung konzentriert sich auf die Politik durch Unterstützung der Vereinten Nationen und der Freunde der Mediation, einer Gruppe der OSZE, der UNO-Resolutionen, auf Netzwerke zur Förderung von Koordination, Kooperation und Komplementarität (wie Nordic Women Mediators und das Network for Religious and Traditional Peacemakers [NRTP]) sowie auf den Aufbau von Kapazitäten. Es wird ausserdem angestrebt, operativ tätig zu werden, um die Aktivitäten von Mediationspolitik, Netzwerken und Praxis zu verbinden. Ein Beispiel ist die langjährige Zusammenarbeit Finnlands mit der Afrikanischen Union (AU) zur Unterstützung der Koordination von Mediationsaktivitäten und -netzwerken, unter anderem durch Schulungen und Erfahrungsaustausch.

Deutschland: Obwohl Deutschland traditionell kein prominenter Akteur in der Mediation ist (mit einigen Ausnahmen, wie den Aktivitäten der Berghof Foundation als Umsetzungsorganisation), kann es mittlerweile eine beachtliche Erfolgsbilanz bei der Mediationsunterstützung vorweisen. In den vergangenen fünfzehn Jahren wurde der Ansatz zunehmend strategischer. Das deutsche Engagement umfasst die Zusammenarbeit mit und die Finanzierung von anderen Akteuren sowie die direkte Bereitstellung von Know-how, Schulungen, die Entsendung von Expertinnen und Experten, politische Unterstützung sowie die Funktion als Begegnungsstätte. Deutschland hat sich insbesondere auf die Mediationsunterstützung in der OSZE und den Aufbau multilateraler Partnerschaften konzentriert. Bekannte öffentliche Fälle für das Engagement Deutschlands sind Jemen, Libyen, Zypern und die Ukraine. Deutschland bindet aktiv zivilgesellschaftliche und akademische Partner ein (zum Beispiel die Europa-



Universität Viadrina, die Berghof Foundation, das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Inmedio oder das Berliner Zentrum für Integrative Mediation), sowohl bei der Entwicklung als auch bei der Umsetzung seines Ansatzes zur Mediationsunterstützung. Deutschland arbeitet weiter mit regionalen und subregionalen Akteuren der Mediationsunterstützung in Afrika zusammen. In Verbindung mit seiner feministischen Aussenpolitik hat das deutsche Auswärtige Amt ein besonderes Interesse an der Förderung der Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit gezeigt, mit mehreren bedeutsamen Engagements, die bewusst auf die Förderung der Teilhabe von Frauen ausgerichtet sind. Deutschlands strategischer Ansatz auf staatlicher und nicht staatlicher Ebene hat dazu beigetragen, Mediation als aussenpolitisches Instrument aufzuwerten.

Norwegen: Die Förderung von Konfliktlösung und -beilegung ist ein zentraler Bestandteil der norwegischen Aussenpolitik. Norwegen hat Verhandlungen und

Friedensprozesse in Afghanistan, Burundi, Kolumbien, im Nahen Osten, in Myanmar, Nepal, den Philippinen, Sri Lanka und Venezuela finanziell und/oder technisch unterstützt. Unter anderem auch in der Demokratischen Republik Kongo sowie in Kenia, Mosambik, Syrien, Uganda und im Jemen wurden Friedensprozesse unterstützt. Norwegen arbeitet über sein Ausenministerium und finanziert neben einheimischen auch internationale zivilgesellschaftliche Akteure und akademische Partner, um seine mediationsbezogene Arbeit und die Mediation der Vereinten Nationen und anderer Organisationen weltweit zu verbessern. Zu diesen Partnern gehören zum Beispiel das Norwegische Zentrum für Konfliktlösung (NOREF),

Die Frage ist, wie die bewährten Mediationsansätze beibehalten und an den aktuellen Kontext angepasst werden können.

das Norwegische Institut für Internationale Angelegenheiten (NUPI), der Norwegische Flüchtlingsrat (NRC) und das Friedensforschungsinstitut Oslo (PRIO). Die Unterstützungsaktivitäten konzentrieren sich hauptsächlich auf die direkte Unterstützung von Friedensprozessen, auf den Aufbau von Kapazitäten und auf das Wissensmanagement. Auf diese Weise kann Norwegen die Netzwerke bestehender nationaler zivilgesellschaftlicher Akteure nutzen, um Friedensprozesse zeitnah, reaktionsschnell und konstruktiv zu leiten oder zu unterstützen. Die Flexibilität und die Gewandtheit des norwegischen Ansatzes hat es dem Land ermöglicht, Expertinnen und Experten an die Vereinten Nationen, die AU und andere Mediationsakteure zu entsenden und Forschung, Kapazitätsaufbau und andere technische, finanzielle und operative Unterstützung für Friedensprozesse bereitzustellen. Norwegen nutzt auch Plattformen wie das Oslo Forum (mit dem Centre for Humanitarian Dialogue [HD]), um den Erfahrungsaustausch und die Vernetzung zu erleichtern. Ein aktuelles Beispiel für den erfolgreichen Einsatz des erweiterten Ansatzes ist die Unterstützung des von der AU geführten Friedensprozesses, der zur Beendigung des zweijährigen, gewaltsamen Konflikts in Nordäthiopien beitrug. Norwegens flexibler, hybrider Ansatz bei den Strukturen für die Mediationsunterstützung hat sogar in Friedensprozessen, in denen Norwegen normalerweise keine direkte Rolle spielen würde, direkten Zugang und Einfluss geschaffen.

Aufgrund der hochrangigen politischen Unterstützung und der langfristigen, umfangreichen Investitionen in die Friedensarbeit wird das Land oft als Modell gesehen für einen umfassenden Ansatz zur Unterstützung des Friedens durch Mediation sowie für humanitäre und entwicklungspolitische Bemühungen.

Südafrika: Seit der Einführung der Demokratie im Jahr 1994 konzentriert sich die südafrikanische Aussenpolitik unter anderem auf den Aufbau der afrikanischen Einheit und des gemeinsamen Wohlstands, unter anderem durch die Förderung von Konfliktprävention, Frieden und Sicherheit. Im Laufe der Jahre hat Südafrika in Burundi, der Demokratischen Republik Kongo, Eswatini, Lesotho, Madagaskar, im Südsudan, in Simbabwe und in anderen Ländern in die Konfliktlösung investiert. Obwohl die Rolle Südafrikas als führender Mediationsakteur im Laufe der Jahre an Bedeutung verloren hat, richtete das

Land im März 2015 eine Mediation Support Unit (MSU) innerhalb des Ausenministeriums ein, nachdem das Cluster für internationale Zusammenarbeit, Handel und Sicherheit (ICTS) des Landes seine Zustimmung gegeben hatte. Die Einrichtung der MSU baut auf Südafrikas Erbe als Friedensstifter in Afrika auf und soll das wichtige aussenpolitische Ziel Südafrikas fördern, einen Beitrag zu Sicherheit, Stabilität und nachhaltiger Entwicklung auf dem Kontinent zu leisten. Die MSU wurde eingerichtet, um die von Südafrika geleiteten oder unterstützten Mediationsbemühungen zu fördern; sie hat sich bisher hauptsächlich mit dem Aufbau von Kapazitäten und der Strategieentwicklung befasst. Neben der Ausbildung hunderter afrikanischer Mediatorinnen und der Zusammenarbeit mit etablierten nicht-staatlichen Akteuren zur Mediationsunterstützung, wie dem African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) und dem Centre for Mediation in Africa (CMA), spielte die MSU auch eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung des ersten nationalen Aktionsplans (NAP) Südafrikas zur Umsetzung der Resolution 1325 des UNO-Sicherheitsrats. Der NAP zielt darauf ab, «eine massgebliche Beteiligung von Frauen an Friedensprozessen zu ermöglichen und ihre Bedürfnisse, Erfahrungen und Handlungsmöglichkeiten in allen Konflikt- und Nicht-Konflikt-Kontexten in den Vordergrund zu stellen». Südafrika konzentriert seine Mediations- und Unterstützungsarbeit in erster Linie

Weiterführende Literatur

David Lanz / Jamie Pring / Corinne von Burg / Mathias Zeller, «**Understanding Mediation Support Structures**», *swisspeace*, Oktober 2017.

Simon J A Mason, 2020, «**Development of State Mediation Profiles: Key Dimensions and Guiding Questions**», in: Kirchhoff, Lars Kirchhoff / Anne Holper (eds.), *Friedensmediation: Spannungsfeld aus Methodik, Macht und Politik* (Baden-Baden: Nomos, 2020).

Mediation Support Network

United Nations, *United Nations Guidance for Effective Mediation*, Juli 2012.

auf Konflikte in Afrika. Sein jüngstes Angebot von Mediationsdiensten im Zusammenhang mit dem Krieg zwischen der Ukraine und Russland deutet aber – auch wenn es nicht angenommen wurde – auf eine potenziell weitreichendere Rolle als blockfreier Staat in einem polarisierten geopolitischen Kontext hin.

Schweiz: Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zählt die Friedensförderung zu seinen aussenpolitischen Zielen und hat in den letzten Jahren über dreissig Friedensprozesse in mehr als zwanzig Ländern begleitet. Bekannte Beispiele sind die Unterstützung bei den Verhandlungen zwischen der kolumbianischen Regierung und den Revolutionären Streitkräften Kolumbiens (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*, FARC), die 2016 zum Friedensabkommen führten, oder seine Mediation, die 2019 zum Abkommen zwischen der Regierung von Mosambik und dem Nationalen Widerstand Mosambiks (*Resistência Nacional Moçambicana*, Renamo) führte. Die Schweiz verfolgt ein hybrides Modell zur Mediationsunterstützung und hat dafür im Laufe der Jahre sowohl interne als auch externe Strukturen entwickelt. Das Mediation Support Project (MSP) wurde 2005 als Joint Venture zwischen dem Center for Security Studies der ETH Zürich und *swisspeace* in Partnerschaft mit dem EDA gegründet. Eines der Merkmale der Schweiz im Bereich Mediation ist die Konzentration auf Kompetenz und Mediationsmethodik im Gegensatz zum blossen Zusammenbringen verschiedener Akteure, da ein solcher Ansatz tendenziell zu legitimieren und nachhaltigeren Ergebnissen führt. Das EDA ergänzt seine Mediationsbemühungen und seine interne Kompetenz durch Partnerschaften mit anderen Schweizer Akteuren, zum Beispiel

Beispiele für Ausbildungen

Peace Mediation Course (EDA, swisspeace, CSS ETH Zürich)

UNO-Kurs für Waffenstillstandsmediation (EDA, UNO, Aussen- und Verteidigungsministerium Norwegens)

UNO-Religions- und Mediationskurs (EDA, UNO, finnisches Aussenministerium, CSS ETH Zürich, NRTF)

UNO-Seminare zu Gender und integrativer Mediation (UN DPPA, CMI – Martti Ahtisaari Foundation, PRIO)

Hochschulkurse wie der **Master of Advanced Studies ETH Mediation in Peace Processes**

(MAS ETH MPP) an der ETH Zürich (mit dem EDA, der UNO, dem finnischen Aussenministerium und dem deutschen FFO als Partner);

Master-Studiengang Mediation und Konfliktmanagement (Europa-Universität Viadrina);

Certificate of Advanced Studies Peace

Mediation & Dialogue (Universität Basel)

für Kompetenzentwicklung und Ausbildung. Die Schweiz ist seit Jahrzehnten auch ein bedeutender Standort für angewandte Forschung im Bereich Mediation, beispielsweise in Bezug auf Mediationsmethoden, Machtteilung, Religion in Konflikten und Mediation, Vergangenheitsbewältigung, Wohlstandsteilung, Waffenstillstände und Sicherheitsvereinbarungen. Gemäss der jährlich erscheinenden ETH-Studie «Sicherheit 2023» sprechen sich 78 Prozent der Bevölkerung für eine Stärkung der Mediationsarbeit durch die Schweiz aus, was auf einen parteiübergreifenden Konsens zu diesem Thema hindeutet.

Diskussion und Erkenntnisse

Die Ähnlichkeit zwischen den Strukturen zur Mediationsunterstützung in den verschiedenen Staaten ist bemerkenswert: Sie umfassen Mediationsunterstützung laufender Prozesse, Ausbildung, Forschung, politische Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung. Die meisten Supportstrukturen folgen Variationen eines hybriden Modells, das dem jeweiligen Aussenministerium eine Kombination der Vorteile interner und externer Strukturen bietet.

Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Strukturen ergeben sich aus den unter-

schiedlichen aussenpolitischen Zielen und den entsprechenden Mediationsstrategien der verschiedenen Länder, die mit ihrer geopolitischen Grösse, Position und Geschichte zusammenhängen. Finnlands Fokus auf Mediationsnetzwerke und Politikentwicklung steht beispielsweise im Einklang mit dem allgemeinen aussenpolitischen Ziel des Multilateralismus. Für Deutschland stellt sich die Frage, wie viel Mediationsunterstützung durch die EU geleistet werden soll und in wie viel in anderen bi- und multilateralen Kooperationsformaten. Norwegens Fokus auf der Friedensförderung ist motiviert durch humanitäre Interessen und die Bedeutung eines globalen Friedens und der Sicherheit für Norwegen als relativ kleines Land mit einer offenen Wirtschaft und Gesellschaft. Südafrika sieht seine wirtschaftliche und sicherheitspolitische Zukunft mit der Stabilität und dem Wohlstand auf dem übrigen afrikanischen Kontinent verflochten, auch wenn dies in den letzten Jahren angesichts konkurrierender nationaler Anforderungen, von Zwängen und Interessen etwas nachgelassen hat. Die Mediationsbemühungen Südafrikas beruhen auf seinen historischen Solidaritätsverpflichtungen, die sich aus der Unterstützung des Anti-Apartheid-Kampfes durch afrikanische Länder ergeben. Die Schweiz hat eine lange Tradition der humanitären Arbeit und der Guten Dienste. Ihre auf Konsens basierende Demokratie entspricht der Logik der Mediation. Da sie in ihren militärischen Friedenssicherungsbemühungen eingeschränkt ist (siehe [CSS Analyse Nr. 330](#)), kompensiert sie dies teilweise durch zivile Friedensförderungsmassnahmen. Die Rolle der Mediationsunterstützung hängt also häufig davon ab, wie ein Staat seine Mediationsarbeit in Bezug auf geografische und thematische Schwerpunkte profiliert oder mit wem er zusammenarbeitet.

Ausblick

Der Blick in die Zukunft birgt sowohl Herausforderungen als auch Chancen. Die Herausforderungen ergeben sich aus der sich verändernden Natur von Konflikten und der Mediation in der heutigen Welt. Die Schlüsselfrage ist, wie die bewährten Mediationsansätze aus der Vergangenheit beibehalten und gleichzeitig an den aktuellen globalen Kontext angepasst werden

können. Weitere Fragen auf innenpolitischer Ebene betreffen die Aufrechterhaltung eines parteiübergreifenden Konsenses zur Investition in eine langfristige Friedensförderung sowie den Aufbau und den Erhalt der erforderlichen Strukturen innerhalb und ausserhalb eines Aussenministeriums. Gleichzeitig bietet die sich wandelnde Konflikt- und Mediationslandschaft auch Chancen, da einige Konfliktakteure zwar einen bestimmten Mediator ablehnen (aus Angst vor Autonomieverlust oder weil es keinen akzeptablen Mediator gibt), aber dennoch eine eher technische Verhandlungunterstützung suchen, wie sie von Mediatorinnen und Mediatoren sowie den Akteuren in der Mediationsunterstützung geleistet werden kann.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die beiden Faktoren – die Bereitschaft der Parteien, Verhandlungen aufzunehmen, sowie die regionale und internationale Unterstützung eines Prozesses – Raum schaffen für eine wirksame Mediation und Mediationsunterstützung. Die Rolle der Mediation und der Mediationsunterstützung besteht darin, auf diese Chance hinzuarbeiten und sie optimal zu nutzen.

Für mehr zu Mediation und Friedensförderung, siehe [CSS Themenseite](#).

Simon J A Mason leitet das Team Mediation und Friedensförderung des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Mukondeleli Mpeiwa ist Senior Program Officer für das Mediationsprogramm von swisspeace.

Die Autoren danken Eemeli Isoaho (MAS ETH MPP), Lars Kirchhoff (Zentrum für Friedens Mediation, Europa-Universität Viadrina), Katrina Abatis (CSS ETH Zürich), und Luca Willig (swisspeace) für ihre hilfreichen Beiträge, sowie das Mediation Support Project, ein gemeinsames Projekt des CSS an der ETH Zürich und swisspeace, finanziert durch das EDA.

Die **CSS Analysen zur Sicherheitspolitik** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

Herausgeberin: Névine Schepers

Lektorat: Fabien Merz

Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch

Weitere Ausgaben und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

UNO-Friedenssicherung Nr. 330

Zielkonflikte der Bundeswehrplanung Nr. 329

Katastrophenkosten vorbeugen Nr. 328

Zentralasien in einer Ära rivalisierender Grossmächte Nr. 327

Potenzial und Paradox der Wissenschaftsdiplomatie Nr. 326

Brennpunkt Balkan: Serbien und Kosovo Nr. 325

© 2023 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000634880