

Anne Holper | Lars Kirchhoff [Hrsg.]

Friedensmediation

Spannungsfeld aus Methodik, Macht und Politik



Nomos

Die Reihe Interdisziplinäre Studien zu
Mediation und Konfliktmanagement
wird herausgegeben von

Prof. Dr. Ulla Gläßer, Berlin
Prof. Dr. Lars Kirchhoff, Berlin
Kirsten Schroeter, Hamburg

Band 5

Anne Holper | Lars Kirchhoff [Hrsg.]

Friedensmediation

Spannungsfeld aus Methodik, Macht und Politik



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-5405-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-9574-9 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort und Einführendes zur Friedensmediation

Das Feld der Friedensmediation hat praktisch wie wissenschaftlich in den letzten zehn Jahren weltweit und in Deutschland eine rasante Entwicklung durchschritten. Die Ergebnisse dieses Prozesses reichen von neu geschaffenen Strukturen im Auswärtigen Amt (AA), bei den Vereinten Nationen (UN), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Europäischen Union (EU), der Afrikanischen Union (AU) sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) über die Konsolidierung der Vermittlungsmethodik bis zum professionellen Design von Friedensprozessen.

Begleitend ist ein pointierter, durchaus kontroverser und dadurch im besten Sinne „echter“ Diskurs über die mit dem Feld verknüpften Herausforderungen, Dilemmata und Potenziale entstanden. Natürlich haben diese Aspekte immer schon maßgeblich mitbestimmt, was während Prozessen der Friedensvermittlung geschah und was an deren Ende stand. Aber in den Jahren des schnellen und pragmatischen Wachstums konnten differenziertere konzeptionelle, methodische und strategische Fragen zunächst nur wenig Aufmerksamkeit binden. Jetzt werden die Antworten in generalisierbare Erfahrungswerte und praktische Handlungen übersetzt, die anschließend wiederum der kritischen Analyse standhalten müssen. Die Materie Friedensmediation befindet sich mithin in einem dynamischen, zyklischen Lernprozess, zu dem dieser Band einen Beitrag leisten soll.

Die seit jeher die Menschen befassenden Themen Konflikt, Krieg und Frieden sind zweifellos von hoher Komplexität – analytisch und praktisch sowie politisch und rechtlich-ethisch. In der Kernfrage, aus der die Friedensmediation entstanden ist („Wie kann die Herstellung von Frieden ohne Einsatz von Gewalt gelingen?“), bündelt sich diese Komplexität. Daher überrascht es nicht, dass die (Neu-)Durchdringung dieser Frage nicht nur im Verbund von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, sondern auch durch ein enges Zusammenspiel von Praxis und Wissenschaft vollzogen wurde und wird: Zu viele Akteure, Perspektiven und Disziplinen erweisen sich als relevant, als dass eine silohafte Befassung mit dem Thema Friedensmediation sinnvoll wäre.

Exakt diese Motive – der echte Diskurs, das zyklische Lernen und das Zusammenwirken genuin unterschiedlicher Akteure und ihrer Perspektiven auf politisches Handeln – zeichnen sich in der Komposition des vorliegenden Bandes Friedensmediation ab: Neben aktuellen Beiträgen von Wis-

Vorwort und Einführendes zur Friedensmediation

senschaftler*innen¹ und Praktiker*innen bildet eine Auswahl der zentralen „Fact Sheets Friedensmediation“ das Herzkapitel der Publikation. Diese Fact Sheets wurden im Zusammenspiel zwischen dem Auswärtigen Amt und der Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD) über mehrere Jahre hinweg erarbeitet und bereiten den aktuellen Status quo zum Thema Friedensmediation aus deutscher Sicht differenziert auf. Weichenstellende Fragen werden ebenso benannt wie Zielkonflikte und Kompromisse sichtbar gemacht. Das entstehende Bild ist eine Momentaufnahme, die neben vielen Errungenschaften und Potenzialen bewusst auch Ambivalenzen und Lücken aufzeigt.

Hervorheben möchten wir zwei gelungene Kooperationsachsen, die sich in diesem Band spiegeln und die mit dem Erstarken des Feldes Friedensmediation eng verknüpft sind: zum einen das enge Kooperationsnetzwerk innerhalb der deutschen Zivilgesellschaft, die sich mit dem Thema Friedensmediation befasst. Ein besonders sichtbarer Ausdruck davon ist die IMSD, die im Band an verschiedenen Stellen beschrieben ist und ohne deren Kooperativität und Produktivität die hier vorgestellten Ergebnisse nicht vorlägen. Zum anderen ist die Kooperationsachse zwischen dem Auswärtigen Amt, der IMSD und der Wissenschaft zu erwähnen, in der sich ein respektvoller Austausch auf Augenhöhe etabliert hat und Instrumente und Ansätze geschärft und vernetzt wurden. Auch davon wird in dieser Publikation die Rede sein. Weil die Neuetablierung eines so ambitionierten Instruments wie internationaler Mediation nicht zuletzt auch vom Einsatz konkreter Personen abhängt, seien an dieser Stelle ausdrücklich Ina Lepel, Rüdiger König, Thomas Zahneisen, Gregor Schotten, Clemens Hach und Jens Urban sowie Björn Gehrman genannt, die in den jeweiligen Funktionen und Phasen wesentlich zur Initiierung, Schärfung und Etablierung des Themas Friedensmediation im Auswärtigen Amt beigetragen haben.

Der Untertitel dieses Bandes steht für eine explizite Anerkennung der unterschiedlichen und bisweilen gegenläufigen Realitäten, in denen sich Vermittlungsprozesse behaupten müssen: Friedensmediation operiert immer im Spannungsfeld von Methodik, Macht und Politik und ist dadurch unvermeidlich durch Zielkonflikte und Kompromisse geprägt. Erkennt man diesen scheinbar dilemmatischen Grundzustand in einem ersten

1 Im Folgenden werden bei natürlichen Personen das Stern-Symbol * oder geschlechtsneutrale Begriffe zur Berücksichtigung aller Geschlechter genutzt. Bei feststehenden (Fach-)Begriffen und Redewendungen sowie Referenzen zu staatlichen Akteuren wird die männliche Variante benutzt. Es können damit aber sowohl die weibliche als auch die männliche Form gemeint sein.

Vorwort und Einführendes zur Friedensmediation

Schritt als ein Vorhandensein heterogener Stärken in Methodik, Macht und Politik an, ergeben sich in einem zweiten Schritt neuartige Profilierungspotenziale. Wenn Deutschlands Vermittlerrolle dieses vorhandene Potenzial realisieren soll, gilt es gemeinsam auszutarieren, ob, wo und wie deutsche Politik und deutsche Mediationsmethodik in einem integrierten Vermittlungsansatz lohnend zusammenwirken oder besser unabhängig voneinander agieren.

Macht – verstanden als veränderliches Stärkeverhältnis innerhalb eines Beziehungsgeflechts, das Interaktionsdynamiken und -prozesse lenkt² – ist dabei das volatile Kapital, mit dem Politik und Methodik in sehr unterschiedlicher Weise arbeiten. Die Sphäre des Politischen umfasst seit jeher sämtliche Dynamiken und Maßnahmen der Interessensaushandlung und -durchsetzung bis hin zur echten Machtpolitik (die dann natürlich keine Friedensmediation sein kann). Doch auch mediative Methodik – also die konzeptionelle und technische Grundlage für systematisches, auf ein bestimmtes Ziel gerichtetes Vorgehen etwa im Prozessdesign und in der Übernahme von Verfahrensherrschaft – ist keineswegs die Verweigerung von Macht. Mediative Methodik ist lediglich ein anderer Ansatz, Macht zu generieren und zu nutzen. Im Faktor Macht entsteht damit ein überraschendes Scharnier für gelingende Komplementarität.

Wir danken Marike Blunck, Tanja Rollett, Anna Dick und Hui Zhang für ihren Einsatz und ihre Sorgfalt, die wesentlich zum Entstehungsprozess dieses Bandes beigetragen haben.

Widmen möchten wir diese Publikation Gesine Schwan, der ehemaligen Präsidentin der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder): für ihr gelebtes Bekenntnis, dass sich die oft mühevollere Arbeit am Konsens im Konflikt – im Kleinen und im Großen – politisch, inhaltlich und menschlich lohnt.

Berlin, im Mai 2020

Anne Holper und Lars Kirchhoff

2 Peter Imbusch, „Machtfigurationen und Herrschaftsprozesse bei Norbert Elias“, in *Macht und Herrschaft: Sozialwissenschaftliche Theorien und Konzeptionen*, hg. von Peter Imbusch (Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2013), 169–93.

Vorwort des Auswärtigen Amts

Für die Sondierung der Frage, was Friedensmediation für die deutsche Außenpolitik bedeutet – und welche Rolle Deutschland in diesem Bereich spielen kann, darf und soll – haben wir uns bewusst Zeit genommen. Und wir sind viele Schritte auf dem Weg zu Antworten gemeinsam mit unseren Partnern gegangen: mit befreundeten, auf dem Feld der Vermittlung aktiven Staaten wie der Schweiz, Norwegen und Finnland, mit Akteuren wie den UN, der OSZE und der EU sowie mit der Zivilgesellschaft, insbesondere der Initiative Mediation Support Deutschland.

Während die Veröffentlichung des deutschen Mediationskonzeptes im Jahr 2019 ein weithin sichtbarer konzeptioneller Meilenstein war, ist es die gelebte Praxis deutscher Vermittlung, die über die Relevanz des Themas entscheidet. Zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Zeilen ist Deutschland in verschiedenen Rollen in mehr als 30 Mediations- und Dialogprozessen aktiv: gemeinsam mit lokalen, nationalen oder internationalen Nichtregierungsorganisationen, über die UN oder die gezielte Förderung von Formaten und Aktivitäten; teils sichtbar und in vorderer (wenngleich nicht vorderster) Reihe, teils bewusst zurückgenommen im Hintergrund. Wir sind also angekommen in der Phase der Umsetzung und Operationalisierung.

Deutschland bringt in die Rolle als Friedensvermittler drei Kernstärken ein: das politische Gewicht einer Mittelmacht mit zentraler Stellung innerhalb der EU, eine nicht zuletzt aus der Bewältigung der eigenen Geschichte stammende Glaubwürdigkeit und die Möglichkeit, ein breites Spektrum an Stabilisierungsinstrumenten vernetzt und langfristig zu nutzen. Das ist viel.

Neben offenkundigen Chancen zieht dieses individuelle Profil Deutschlands auch viele Fragen nach sich, auf die zeitgemäße, differenzierte Antworten gefunden werden müssen. Diese ergeben sich nicht zuletzt aus den signifikanten Verschiebungen im multilateralen Ordnungssystem der Gegenwart: Wo liegen zeitgemäße und zur internationalen Rolle passende Handlungsfelder für deutsches Engagement? Wie lässt sich unser Profil in das konkrete Design von Prozessen der Friedensmediation übersetzen? Welche Besonderheiten gilt es zu beachten, wenn eine Mittelmacht mit klar definierten Interessen und Werten als Vermittler aktiv wird? Wo liegen die Stellschrauben für eine bessere Vernetzung der relevanten Instrumente und Akteure?

Vorwort des Auswärtigen Amts

Viele dieser Fragen kann ein Akteur wie das Auswärtige Amt mit haus-eigenen Kapazitäten bestens allein abdecken. An anderen Stellen hat sich in den vergangenen Jahren eine besondere Kooperationsform als Mehrwert erwiesen: der aktive Wissensaustausch mit Universitäten. Dieser war von Anfang an integraler Bestandteil der Arbeit meiner Abteilung. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bringen gesicherte Erkenntnisse praxis-naher Forschung in unser Regierungshandeln ein und spiegeln den Forschungsbedarf aus unserer Praxis zurück in die Wissenschaft.

Die im Auswärtigen Amt so entstandenen Strukturen sind ein geglück-ter Anfang und ein Band wie der vorliegende ist Ausdruck der Produktivi-tät dieses Zusammenwirkens.

Berlin, im Mai 2020

Rüdiger König

Leiter der Abteilung S (Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsor-ge und Humanitäre Hilfe) im Auswärtigen Amt (2015-2020)

Vorwort der Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD)

Noch vor gut zehn Jahren tauchte der Begriff Friedensmediation in der deutschsprachigen Fachdiskussion kaum auf. Zu unterschiedlich und zu wenig von fachlichen Grundsätzen geleitet waren die Mediationsaktivitäten, die im Kontext von Friedensprozessen stattfanden, als diesen ein eigenständiges Fachgebiet der Mediation zu konstatieren. Heute ist der Begriff Friedensmediation etabliert und mit diesem Sammelband erscheint nun das erste umfassende deutschsprachige Handbuch, das dieses Fachgebiet als solches darstellt.

Was ist inzwischen passiert?

Die zunehmende Professionalisierung von nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren sowie internationalen Organisationen hat in den letzten zehn Jahren zu einer Spezialisierung, zu einer großen Lernentwicklung und somit zur Entstehung eines Fachgebiets Friedensmediation geführt. Im Zuge dieser Entwicklung wurden allgemeine fachliche Grundsätze und Prinzipien der Mediation zunehmend auch für Mediationsprozesse im Kontext der Friedensförderung anerkannt – einem Bereich, der in besonderem Maße machtpolitischen Faktoren und realpolitischen Zwängen ausgesetzt ist.

Die Professionalisierung wurde durch einzelne internationale Akteure, die Grundsätze definierten und Strukturen aufbauten, angestoßen. Dazu gehörten insbesondere die UN, die seit 2006 eine Mediation Support Unit, später auch ein Standby-Team und die Group of Friends of Mediation (ein Netzwerk von Staaten, die dem Thema zugewandt sind) etabliert sowie eine Vielzahl an Publikationen in dem Bereich hervorgebracht haben. Als zentrales Dokument wird hierbei die *UN Guidance for Effective Mediation* (2012) gesehen, auf die auch das deutsche *Konzept Friedensmediation* (2019) zurückgreift. Im Weiteren verfügen die OSZE und die EU seit vielen Jahren über Einheiten und Konzepte, in denen das Thema Friedensmediation fest verankert ist.

In Deutschland entwickelte sich Friedensmediation seit 2013 von einem Nischenbereich nichtstaatlicher Akteure zu einem Gegenstand politischer Debatten bis hin zu einer 2015 beginnenden Institutionalisierung im Auswärtigen Amt. Als 2013 einige EU-Länder die Idee der Gründung eines Europäischen Friedensinstituts (heute European Institute of Peace – EIP)

Vorwort der Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD)

vorantrieben und der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung eine Haltung dazu entwickeln mussten, nahm eine Gruppe von nichtstaatlichen Mediationsakteuren dies zum Anlass, gemeinsam für eine Institutionalisierung und Professionalisierung in Deutschland einzutreten. Fünf deutsche Organisationen, die sich primär oder neben anderen Zielen der Friedensmediation widmen, schlossen sich zur Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD) zusammen, um ihre Expertise einzubringen und die Entwicklung von Friedensmediation auch bei staatlichen Akteuren voranzutreiben. Dies waren die Berghof Foundation, das Center for Peace Mediation (CPM) der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), CSSP – Berlin Center for Integrative Mediation, inmedio – institut für mediation. beratung. entwicklung in Berlin sowie das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). In Kooperation mit dem Unterausschuss Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln wurde das Thema auf die politische Tagesordnung gesetzt und fortan im Deutschen Bundestag begleitet. Aus ersten Arbeitstreffen mit dem Auswärtigen Amt Anfang 2014 entwickelte sich eine fruchtbare und vertrauensvolle Zusammenarbeit, die als gelungenes Beispiel zivilgesellschaftlich-staatlichen Zusammenspiels bezeichnet werden kann.

Ergebnis dieser Zusammenarbeit waren mehrere Konferenzen (2014: Deutschland als Vermittler; 2015: Fachtagung zu Konfliktanalyse und Mediation Entry Points; 2016: Die OSZE als Mediatorin) und die gemeinsam von der IMSD und dem Auswärtigen Amt zunächst als interne Papiere verfassten Fact Sheets zu verschiedenen Aspekten der Friedensmediation, die die Grundlage für einige Beiträge in diesem Band darstellen. Friedensmediation wird dabei als Oberbegriff für verschiedene mediative Interventionen, u. a. auch nationale Dialoge, auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen verstanden. Ein solches Verständnis, das sich auch in diesem Sammelband widerspiegelt, beschränkt Friedensmediation nicht nur auf offizielle Friedens- oder Waffenstillstandsverhandlungen, sondern fußt auf dem sogenannten Mehrebenen-Diplomatie-Ansatz („Multi-Track Diplomacy“).

Mit der Veröffentlichung der *Leitlinien* im Jahr 2017 und des *Konzepts Friedensmediation* des Auswärtigen Amtes im Jahr 2019 hat die deutsche Außenpolitik eine systematische Verankerung von Friedensmediation erreicht. Die Jahre 2014 bis 2019 könnten aus der Außensicht der IMSD somit retrospektiv als Aufbau- oder Start-up-Phase der Friedensmediation im Auswärtigen Amt gesehen werden. Der Fokus wendet sich nun hin zu vielen einzelnen Prozessen und Engagements – durch das Auswärtige Amt selbst durchgeführt oder finanziell unterstützt – bis hin zu einer zunehmenden internen Institutionalisierung im Auswärtigen Amt. Auch in die-

Vorwort der Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD)

ser neuen Phase wird die IMSD den Kapazitätenaufbau als Expert*innen-netzwerk weiter begleiten.

Dieser Band kommt damit genau zur richtigen Zeit. Nun geht es darum, das Fachgebiet weiter zu schärfen und die Umsetzung in der Politik zu begleiten, denn klar ist, dass die praktische Übersetzung des *Konzepts Friedensmediation* realpolitischen Zwängen und komplexen Kontextfaktoren ausgesetzt ist. Umso wichtiger ist es, sich der fachlichen Grundsätze und Prinzipien klar zu sein, um sie im Rahmen des Möglichen einfordern zu können. Zu dieser Klarheit und Schärfung des Begriffs wird diese Publikation beitragen.

Berlin, im Mai 2020

Christoph Lüttmann und Dirk Splinter

(stellvertretend für die rund 20 Personen, die die IMSD seit Gründung mit Leben und Inhalt gefüllt haben)

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ANC	African National Congress
AU	Afrikanische Union
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CPM	Center for Peace Mediation, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
CSS	Center for Security Studies, ETH Zürich
CSSP	Berlin Center for Integrative Mediation
DSF	Deutsche Stiftung Friedensforschung
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EIP	European Institute of Peace
EU	Europäische Union
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FriEnt	Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung
GCSP	Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GMF	German Marshall Fund of the United States
HD	Centre for Humanitarian Dialogue
ICRC	International Committee of the Red Cross
ifa	Institut für Auslandsbeziehungen
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IKRK	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
IMSD	Initiative Mediation Support Deutschland
ISSG	International Syria Support Group
MSP	Mediation Support Project
MSU	Mediation Support Unit
NGO(s)	Nichtregierungsorganisation(en)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SADC	Southern African Development Community
SMM	Special Monitoring Mission
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
UCDP	Uppsala Conflict Data Program
UN	United Nations/Vereinte Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research

Abkürzungsverzeichnis

UNSMIS	UN Supervision Mission in Syria
VN	Vereinte Nationen/United Nations
ZFD	Ziviler Friedensdienst
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

Inhalt

Aufbau und Gedankenabfolge des Bandes	19
<i>Anne Holper & Lars Kirchhoff</i>	
<i>Teil I: Die Herausbildung eines deutschen Mediationsprofils – Leitlinien, Prozesse, Netzwerke</i>	21
Überblick Teil I	23
<i>Anne Holper & Lars Kirchhoff</i>	
Entwicklung staatlicher Mediationsprofile: Kerndimensionen und Leitfragen	25
<i>Simon J. A. Mason</i>	
Friedensmediation im internationalen politischen Umfeld: Herausforderungen und Nischen für Deutschland	35
<i>David Lanz</i>	
Deutschland als Mediationsakteur: Entwicklung und konzeptionelle Grundlagen	45
<i>Julia von Döbeneck</i>	
Potenziale ausschöpfen: Friedensmediation in der deutschen Außenpolitik	69
<i>Almut Wieland-Karimi</i>	
Komplexität und Asymmetrie: Herausforderungen der UN-Mediation in Syrien und die Rolle Deutschlands	81
<i>Marike Blunck & Carsten Wieland</i>	

Inhalt

<i>Teil II: Die Fact Sheet-Serie „Friedensmediation“ des Auswärtigen Amts und der Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD) – methodische Professionalisierung</i>	91
Überblick Teil II	93
<i>Anne Holper & Lars Kirchhoff</i>	
Grundlagen der Mediation: Konzepte und Definitionen	97
Die Rollen und Beiträge von multilateralen und nichtstaatlichen Akteuren im Bereich Friedensmediation	111
Konfliktanalyse und Mediation Entry Points	121
Normativer Bezugsrahmen und völkerrechtliche Grundlagen der Friedensmediation	139
Methodik und Gestaltung des Kommunikationsprozesses in der Friedensmediation	169
<i>Teil III: Friedensmediation im Spannungsfeld aus Methodik, Macht und Politik</i>	195
<i>Anne Holper & Lars Kirchhoff</i>	
1. Einordnungen und Erklärungsansätze	199
2. Mögliche Entwicklungsachsen der Friedensmediation	205
3. Kernfragen zur Rollendifferenzierung Deutschlands	213
4. Laborsituation für eine Mittelmacht mit multilateraler Verantwortung	220
<i>Annex: Konzept Friedensmediation des Auswärtigen Amts</i>	227
Kurzprofile der Autorinnen und Autoren	239
Kurzprofil der Herausgeberin und des Herausgebers	245