

Das deutsche Bekenntnis zur Friedensmediation ausbuchstabieren – *eine Positionierung der Initiative Mediation Support (IMSD)¹.*

Zentraler Vorschlag: *explizite Aufnahme der Friedensmediation als Instrument der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in die „Leitlinien Krisenengagement und Friedensförderung“ der Bundesregierung sowie ausführliche Verankerung in einem Grundlagendokument/Mediationskonzept*

Hintergrund

Mediation und Dialog sind im „**Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung**“ der Bundesregierung von 2004 als zivile Strategien konstruktiver Konfliktvermittlung genannt, jedoch bislang nicht weiter konkretisiert worden. Die **Bundesregierung sieht Mediation als nachhaltiges Instrument der Konfliktlösung** an und hat eine Reihe relevanter Maßnahmen ergriffen.² In den letzten eineinhalb Jahren wurde die Abteilung S im Auswärtigen Amt geschaffen, mit verschiedenen Maßnahmen wurde für Mediation und Mediation Support innerhalb der Bundesregierung sensibilisiert, die Projektaktivitäten im Bereich der Friedensmediation wurden fokussiert und ausgeweitet und strategische Kooperationen mit Partnerländern sowie UN, EU und OSZE wurden intensiviert. Nun gilt es, dieses klare Bekenntnis der Bundesregierung in den „**Leitlinien Krisenengagement und Friedensförderung**“ genauer zu definieren und durch ein **umfassendes Mediationskonzept** für eine nachhaltige Verankerung sowie den Aufbau notwendiger Schnittstellen zu sorgen.

Notwendige Schritte

- **Verankerung von Mediation und Mediation Support in einem Grundlagendokument/ Mediationskonzept**
Es bedarf eines Grundlagendokuments des Auswärtigen Amtes, das über die Leitlinien hinausgeht und in dem die strategische Ausrichtung definiert sowie die institutionelle Verankerung innerhalb der Bundesregierung und der Auslandsvertretungen festgehalten sowie alle Aktivitäten eingebettet und Standards für „Mediation made in Germany“ ausformuliert werden.
- **Stärkere (strategische) Koordination der Aktivitäten im Bereich Friedensmediation**
Zwischen den diversen Aktivitäten (Einsatz deutscher Diplomaten in Vermittlungen, Entsendung entsprechenden Personals in Missionen oder Projektförderungen) und Stellen (Ministerien, insbesondere AA und BMZ sowie externen Partnern) braucht es eine noch stärkere strategische Koordination und Zusammenarbeit in Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung, um das vorhandene Potenzial voll auszuschöpfen und Synergien zu nutzen.

¹ Die IMSD besteht aus: Berghof Foundation, Center for Peace Mediation (CPM) an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), CSSP - Berlin Center for Integrative Mediation, inmedio - institut für mediation . beratung . entwicklung, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)

² Auswärtiges Amt: http://www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Krisenpraevention/4_Mediation/Mediation_node.html

- **Umsetzung der Forderungen aus dem Report des UN-Generalsekretärs zu Kooperation im Bereich der Mediation (2015)³**
Deutschland sollte aktiv für die Realisierung der Forderungen des UN-Generalsekretärs, u.a. für mehr Koordination und Kooperation zwischen Drittparteien und lokalen Akteuren, eintreten.
- **Ausstattung der deutschen Auslandsvertretungen mit Expertise (Konfliktanalyse, Potenzialanalyse) und Mitteln für Aktivitäten im Bereich Friedensmediation**
Auslandsvertretungen – gerade in Krisenregionen – sollten in die Lage versetzt werden, Mediationspotenzial (sog. *mediation entry points*) zu erkennen, um entsprechend Prozesse einleiten, unterstützen oder umsetzen zu können.
- **Integration mediativer Kompetenzen und klassischer Diplomatie/Stärkung von Synergien**
Kapazitätenaufbau bei AA-Personal (Zentrale und Auslandsvertretungen) in methodischen Fragen, Konfliktanalyse und mediativem Prozessdesign sollte umfassend stattfinden; Best-Practice-Beispiele aus den Bereichen Inklusivität/Partizipation sowie der strategischen Begleitung von Track-1-Prozessen durch Mediation/Dialogunterstützung auf Track 1,5, 2 oder 3 sollten aufbereitet werden, sodass Synergien genutzt werden können.
- **Auswahl, Ansprache und gezielte Förderung von Track-1-/Lead Mediatoren**
Lead Mediatoren und **Mediation Support Teams** sollten mit Bezug auf die *areas of engagement*, die für Deutschland besonders relevant sind, gezielt ausgewählt und fortgebildet werden.
- **Formulierung und Umsetzung einer strategischen Zusammenarbeit mit anderen Akteuren**
Die Zusammenarbeit mit Ländern wie der Schweiz, Norwegen und Finnland und Organisationen wie den UN und der OSZE, die strategische Besetzung von Positionen in internationalen Organisationen sowie ein noch stärkeres strategisches Engagement in den *Groups of Friends*, bedürfen der konkreten Formulierung und Umsetzung.
- **Anpassungen des Mittelvergabe-Systems an mediative Projektlogiken**
Die bislang vorherrschende Praxis im Bereich der Projektförderung, Mittel zum Teil für weniger als ein Jahr zuzuwenden, erschwert die verantwortungsvolle und nachhaltige Konfliktbearbeitung. Die Mittel sollten zudem flexibler einsetzbar sein, damit auf die sich rasch ändernden Realitäten laufender Konflikte angemessen reagiert werden kann.

Darüber hinaus müssen – auf verschiedenen Ebenen – die politischen Konsequenzen einer Entscheidung für Friedensmediation benannt und entsprechend inkalkuliert werden. Dies beinhaltet:

- **Das Bekenntnis zu möglicherweise langen Prozessen:** Erforderlich sind eine umfassende und kontinuierliche Konfliktanalyse, ausgereifte Prozessdesigns, bilaterale Vor- und Begleitgespräche, die Einbindung/Beteiligung verschiedener Tracks und Experten, eine langfristige Unterstützung bei der Implementierung von Abkommen. Rückschläge gehören zur Friedensmediation; knappe Zeitvorgaben gefährden das Gelingen und die Nachhaltigkeit.
- **Die Bereitstellung ausreichender Personal- und Finanzressourcen – von der Konfliktanalyse bis zur Intervention und Nachbereitung:** Umfassende Konfliktanalysen unter Einbeziehung möglichst

³ UN General Assembly, Report of the Secretary-General, “Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations on mediation”, 19 August 2015

unterschiedlicher Perspektiven (fachliche, politische, insbesondere regionale/lokale) erfordern Zeit und Ressourcen; spezifisch mediative Konfliktanalysen (ergänzend zur politischen Fakten- und Kontextanalyse) zeigen möglicherweise unerwartete, aber (für die Konfliktbearbeitung) notwendige Zugänge zu (Konflikt-)Akteuren sowie potenziell andere Ansätze zur Gestaltung des Prozesses auf. Um die Ergebnisse verwerten zu können, bedarf es der Möglichkeit eines flexiblen Umsteuerns.

- **Das Ernstnehmen des Inklusivitätsprinzips – auch bei Aufwand und Kosten:** Das Einbeziehen der maßgeblich am Konflikt Beteiligten (also auch nicht-anerkannter gewaltbereiter Akteure und Splittergruppen) sowie Betroffener, Randgruppen, Minderheiten und derjenigen, die auf den ersten Blick weniger sichtbar, aber für eine nachhaltige Konfliktlösung wichtig sind (Akteure ohne offizielle Position mit hohem gesellschaftlichem Einfluss, wie unabhängige zivilgesellschaftliche Akteure, Frauen und junge Menschen), bedeutet Aufwand (ggf. Nachsteuern im Prozessdesign) und impliziert mögliche Risiken (Rückschläge, lange Aushandlungen).
- **Echtes Bekenntnis zum Grundsatz *local ownership*:** Das Prinzip des *local ownership* lässt die Verantwortung für Inhalt und Ergebnisse der Konfliktlösung bei den Konfliktparteien; das Ernstnehmen ihrer Interessen und das Aushandeln der für lokale/regionale Bedingungen besten Ergebnisse führt zu nachhaltigen Lösungen. In voller Konsequenz heißt dies: Als Drittpartei sollte lediglich auf die Gestaltung des Prozesses Einfluss genommen werden, eigene inhaltliche Interessen müssen ggf. zurückgestellt werden. Der Prozess hat kein vorab definiertes Ergebnis.
- **Ressortübergreifende Abstimmung mit anderen Politikbereichen:** Deutschland kann sich in bestimmten Konflikten nur dann als glaubwürdiger Vermittler positionieren, wenn sich diese Haltung in anderen Bereichen deutscher Außenpolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftspolitik im gegebenen Kontext widerspiegelt.
- **Bekenntnis zum Risiko des Misslingens und fehlender Sichtbarkeit von Erfolgen:** Interventionen können scheitern. Die Erfolge einzelner Schritte sind häufig überschaubar, nicht linear messbar oder nicht eindeutig zuzuordnen; Friedensmediation eignet sich nicht für plakative Schlagzeilen. Ein Bekenntnis zur Friedensmediation setzt die Bereitschaft zu politischen Risiko-Investitionen voraus und einen souveränen Umgang mit politischer Nicht-Verwertbarkeit.

Was ist Friedensmediation?

Friedensmediation ist ein Oberbegriff, der eine Vielfalt von Instrumenten zur Prävention und Bearbeitung von inner- und zwischenstaatlichen Konflikten umfasst, die je nach Kontext und Ziel zum Einsatz kommen. Dazu gehören Mediation, Mediation-Support-Ansätze und mediationsverwandte Dialogprozesse. Während Mediation⁴ in der Tendenz auf eine konkrete Konfliktlösung und Vereinbarungen abzielt, stehen bei Dialogprozessen die Herstellung und Förderung gegenseitigen Vertrauens zwischen den Konfliktparteien im Vordergrund. Mediation Support hingegen bezeichnet die Unterstützung von Mediationsprozessen durch Aufbereitung von Wissen, Kompetenzvermittlung, Logistik und den Aufbau von Mediations-Strukturen. In der Mediation wie im fazilitierten Dialog kommen Drittparteien zum Einsatz, die je nach Ziel und Kontext⁵ verschiedene, aber im Kern auf denselben Prinzipien⁶ beruhende Methoden⁷ anwenden.

Das Potenzial von Friedensmediation

Als Instrument der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung entfaltet sich das Potenzial von Friedensmediation insbesondere dann, wenn

- * Prävention notwendig erscheint und die Eskalation von Konflikten und weitreichende Interventionen vermieden werden sollen, weil Mediation auf allen gesellschaftlichen Ebenen ein bewährtes Mittel der Konfliktprävention darstellt.
- * ein hoher Grad an Fragmentierung der Akteure vorliegt, auf die ein staatlicher Akteur mit militärischen oder rein diplomatischen Mitteln nicht reagieren kann. Hier können Mediationsakteure (gleichzeitig) auf verschiedenen Ebenen tätig werden und ggf. leichteren Zugang zu den Konfliktparteien erhalten.
- * bewaffnete Gewaltakteure und völkerrechtlich/politisch nicht-anerkannte Parteien involviert sind, da diese als wichtige Akteure im Konflikt in Mediationsverfahren einbezogen werden können, ohne sie und ihr Handeln (formal) anzuerkennen.
- * Konflikte „eingefroren“ sind/verschleppt werden, weil mit Mediation auf gesellschaftlichen und technischen Ebenen Konfliktlösungsoptionen gefunden, umgesetzt und vorbereitet werden können, die die Konfliktsituation entschärfen und beispielhaft Bewegung in festgefahrene Situationen bringen, auch wenn die Blockade auf offizieller politischer Ebene bestehen bleibt/bleiben muss.
- * Mediationsverfahren auf Track 1,5, 2 und 3 flankierend und als Unterstützung von Track-1-Verhandlungen sinnvoll sind (Multitrack-Ansatz), weil sie eine Bearbeitung des Konfliktes insgesamt voranbringen und das Implementieren von Abkommen auf Track 1 erleichtern.

⁴ Für die allgemein anerkannte Definition von Mediation: siehe die VN-Leitlinien für wirksame Mediation (UN Guidance on Effective Mediation, 2012). Abrufbar (auf Englisch) unter: <http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/UN%20Guidance%20for%20Effective%20Mediation.pdf>

⁵ U.a. Eskalationsgrad des Konfliktes, Reife/Fortgeschrittenheit des Konfliktes, im Prozess involvierte gesellschaftliche/politische Tracks (Ebenen).

⁶ Gewaltlosigkeit, Einverständnis der Parteien, Allparteilichkeit, Inklusivität, National Ownership

⁷ Beispielsweise High Power Mediation mit starkem Machteinsatz; fazilitierende Mediation, die die Parteien im Prozess der eigenen Lösungsfindung unterstützt; transformative Mediation, deren vornehmliches Ziel die Transformation des Konfliktes ist.

Friedensmediation in Deutschland – was bislang geschah

- Bei der Vorstellung der Ergebnisse des Prozesses „Review 2014 – Außenpolitik weiterdenken“, eines Dialogs des Auswärtigen Amtes mit den wichtigsten sicherheitspolitischen Stakeholdern und der Zivilgesellschaft, formulierte Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier: "Die Welt hat sich verändert und auch das Auswärtige Amt muss sich verändern"⁸. Neben vielen anderen Maßnahmen wurde die Abteilung S (Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre Hilfe) neu geschaffen, in der Mediation prominenter als zuvor bearbeitet und koordiniert wird. *Capacity Building* im Bereich Friedensmediation findet inzwischen auf verschiedenen Ebenen des Auswärtigen Amtes statt, u.a. wurde 2016 Mediation als fester Bestandteil in der Attaché-Ausbildung verankert. Die Projektaktivitäten im Bereich der Friedensmediation wurden fokussiert und ausgeweitet und Kooperationen mit der Schweiz, Norwegen und Finnland sowie mit den Mediationsabteilungen von UN, EU und OSZE ausgebaut.
- Durch den Zusammenschluss deutscher Organisationen der Friedensmediation zur „Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD)“ Ende 2012, öffentlichen Positionierungen⁹, gefolgt von Veranstaltungen des Unterausschusses Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln des Deutschen Bundestages und einer stetig wachsenden Zusammenarbeit der IMSD mit dem Auswärtigen Amt, gemeinsam organisierten Konferenzen¹⁰ sowie öffentlichen Positionierungen¹¹, ist der Friedensmediation mehr Aufmerksamkeit zuteil geworden.
- Im Jahr 2014 fand eine internationale Konferenz „Deutschland als Vermittler: Friedensmediation und Mediation Support in der deutschen Außenpolitik“ statt¹², organisiert durch das Auswärtige Amt und die IMSD. Im Herbst 2015 folgte eine Expertenklausur zu „Identifying Mediation Entry Points“¹³, im Juli 2016 eine internationale Konferenz „Die OSZE als Mediatorin: Instrumente - Herausforderungen - Chancen“. Neben Vernetzung und Austausch zwischen Experten und in der Friedensmediation erfahrenen internationalen Organisationen und anderen Staaten, war das Ziel (insbesondere der ersten beiden Veranstaltungen), das Profil der Bundesregierung im Bereich Friedensmediation zu schärfen, Potenziale der Friedensmediation aufzuzeigen und stärker strategisch nutzbar zu machen.

⁸ <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Review2014/Ueberblick/Text.html>

⁹ IMSD, „Friedensmediation: Kurzinformation und Vorschläge für die Politik“, 2013; IMSD, „Mediation und Mediation Support in den Koalitionsvertrag“, 2013; abrufbar unter: <http://www.friedensmediation-deutschland.de/imsd.html>

¹⁰ Zur Übersicht: <http://www.friedensmediation-deutschland.de>

¹¹ V. Engels, „Reden statt schießen“, in: taz.thema Mediation, 18./19. Juni 2016; A. Wieland-Karimi, „Statt weißer Tauben“, in: Die Zeit, Gastbeitrag, 14.07.2016.

¹² Die Ergebnisse sind dokumentiert im Konferenzbericht „Deutschland als Vermittler: Friedensmediation und Mediation Support in der deutschen Außenpolitik“ 2014; abrufbar unter: http://www.friedensmediation-deutschland.de/fileadmin/uploads/friedensmediation/dokumente/Dokumentation_Konferenz_Friedensmediation_2014.pdf

¹³ Siehe Expert Meeting Report „Identifying Mediation Entry Points, Mediation Expert Meeting 2015, 5 October 2015“; abrufbar (auf Englisch) unter: http://www.friedensmediation-deutschland.de/fileadmin/uploads/friedensmediation/dokumente/Report_Mediation_Expert_Meeting_2015.pdf