

## Mediation in der Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte

### Erschwernisse beim Einhalten der Prinzipien Freiwilligkeit und Allparteilichkeit

Von Günther Baechler, Politikwissenschaftler, Bern\*

Gruppenkonflikte jeglicher Ausprägung und Intensität sind weltweit an der Tagesordnung. Sie gehören ebenso zum sozialen und politischen Wandel wie Kooperation, Kommunikation und Integration. Erst das Ausmass oder die Intensität entscheidet darüber, ob Konflikte als positiv oder negativ empfunden werden. Wenn Spannungen zwischen Migranten und ansässiger Bevölkerung, wenn Auseinandersetzungen zwischen Minderheiten und der Mehrheit, wenn Stammeskonflikte und Kriege zwischen unterschiedlichen Völkern innerhalb und zwischen Ländern sowie Genozide an einer Volksgruppe unter dem Label «ethnischer Konflikt» den Weg in die Medien finden, ist das ein Indiz dafür, dass wir es mit destruktiven Dynamiken zu tun haben. Der Begriff «ethnischer Konflikt» suggeriert Klarheit über Ursache und Form des Konflikts und somit indirekt auch über seine einheitliche Bearbeitungsweise: Mediation (Vermittlung).

Mediation ist in der Tat ein ausgereiftes Verfahren der Konfliktbearbeitung, in dem neutrale Dritte die Konfliktbeteiligten darin unterstützen, ihren Streit einvernehmlich zu lösen. Es ist ein strukturiertes Verfahren, das sich sowohl für politische Mediation mit oft zwanzig oder mehr Parteien als auch zum Beispiel für die Scheidungsmediation mit nur zwei Parteien am Tisch eignet.

Jedoch bereits die Frage, ob Mediation überall freiwillig ist, ob die Parteien immer in vertraulichen Verhandlungen über ihre Ergebnisse selbst entscheiden und ob der Mediator lediglich den Prozess lenkt und nicht auch noch die Ergebnisse diktiert, wird je nach Anwendungsgebiet unterschiedlich beantwortet. Gerade bei «ethnischen Konflikten» gibt es zahlreiche Abweichungen vom idealtypischen Verfahren der Vermittlung durch Dritte.

#### Vertrackte «ethnische Konflikte»

Ethnische Gruppen werden als psychologische bzw. Schicksalsgemeinschaften definiert, deren Mitglieder eine unterscheidbare und fortwährende kollektive Identität teilen, die auf soziokulturellen Mustern beruht. Die Beziehungen zwischen zwei oder mehreren solcher «Identitätsgruppen» sind von Machtbeziehungen, vom Zugang zu Ressourcen im weitesten Sinne und von gegenseitigem Respekt geprägt. Störungen zwischen den Beziehungen liegen dann vor, wenn das Machtgefälle gross, der Zugang zu Ressourcen unterschiedlich und die Anerkennung einseitig oder wechselseitig nicht vorhanden ist.

Wie jüngste vergleichende Untersuchungen zeigen, sind ethnische Konflikte in den überwiegenden Fällen von den Führungsschichten und nicht von den breiten Schichten angeheizt. Eigeninteressen, wie sie zurzeit Mugabe im Simbabwe auf zynische Weise demonstriert, sind dabei die treibende Kraft. Daher hat sich der Begriff des ethnopolitischen Konfliktes durchgesetzt.

In den letzten Jahren sind zahlreiche ethnopolitische Konflikte eskaliert (Rwanda, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Tadschikistan). Solche Konflikte, bei denen Macht- und Wirtschaftsinteressen, aber auch Unterdrückung und Marginalität, eine grosse Rolle spielen, sind von starker Eigendynamik geprägt. Oft sind die Ursprünge verdeckt und die Interessen der beteiligten Parteien hinter einem Wust an Traumata, Verletzungen und Anfeindungen verborgen. Je nach Grad der Machtasymmetrien kommt es zu mehr oder weniger starker Gewaltanwendung mit wechselnder Intensität. Bei lang anhaltenden Konflikten

(oft 20 Jahre und länger) werden die Konfliktursachen zunehmend durch Elemente der Eigendynamik verdeckt. Das heisst, die Mobilisierung und Politisierung der Gruppenmitglieder kann dazu führen, dass die Ethnie selbst als Konfliktgegenstand wahrgenommen wird. Spätestens dann treten rassistische Faktoren in den Vordergrund, zum Beispiel, wenn der Gegner auf Grund seiner äusseren Erscheinung dämonisiert oder animalisiert wird (in Rwanda degradierten Propagandisten im Radio mille collines die Tutsi zu Kakerlaken).

Je nach Ausmass der Eskalation und Zahl der Opfer sind solche Konflikte kaum noch durch den Einbezug von neutralen, besser: von allparteilichen Vermittlern zu bearbeiten. Das Dilemma ist allerdings, dass die Konfliktparteien Dritte dringend benötigen, um aus der Eskalationsspirale aussteigen zu können. Die Einmischung von Drittparteien in ethnopolitische Konflikte ist daher ein besonders delikates und von den Parteien oft nicht gewünschtes Verfahren. Das ist der Grund dafür, dass sich Mediatoren in der Regel – anders als in den meisten übrigen Bereichen der Mediation – unbedingt selbst ins Spiel bringen, ja den Parteien sich aufdrängen müssen.

#### Schwierige Rolle des Mediators

Dem ethnopolitischen Konflikt fehlen gerade diejenigen Eigenschaften, die sich erfahrungsgemäss als besonders hilfreich bei der Bearbeitung von Konflikten durch Dritte herausgestellt haben: relative Symmetrie zwischen den Parteien, kurze und unspektakuläre Konfliktvorgeschichte, eher niedrige Intensitätsstufe der Auseinandersetzung, kulturelle Homogenität der Parteien und geringer Anteil an fundamentalen Wertedifferenzen. Der Umgang mit der Komplexität und die Berücksichtigung des spezifischen Kontextes stellen daher eine grosse Herausforderung dar.

Ein Mediator oder eine Mediatorin kann zurückhaltend moderieren und sich mit den prozeduralen Aspekten des Verfahrens befassen. Er oder sie kann aktiv vermitteln und eine klare Führungsrolle im Hinblick auf die Strukturierung des Prozesses übernehmen, ohne mit eigenen Vorschlägen in die inhaltliche Diskussion einzugreifen. Der Mediator kann jedoch auch seine klare Position zum Ausdruck bringen und diese durchzusetzen versuchen.

Ein klarer Fall von «power mediation» war zum Beispiel das Friedensabkommen für Bosnien-Herzegowina vom Dezember 1995, das nur auf Grund der direktiven Rolle der USA – und zwar sowohl den Prozess als auch das Ergebnis betreffend – zustande gekommen war. Hier wurde die Freiwilligkeit der Teilnahme durch die Parteien, dieses zentrale Prinzip der meisten Mediationsverfahren, ausser Kraft gesetzt.

Wie nachhaltig eine Vermittlung ist, wenn sie stark verfeindeten Parteien mit ethnopolitischem Hintergrund die Möglichkeit nimmt, eigene Lösungen zu suchen, lässt sich nur im Kontext des jeweiligen Konfliktes zeigen. Im Hinblick auf Kosovo sind Zweifel angebracht. Oft taucht die Frage auf, ob der Mediator in schwierigen Situationen überhaupt dem Ideal des neutralen Mittlers gemäss dem Prinzip der Äquidistanz zu allen Parteien folgen kann oder ob er auf Grund seiner eigenen ethischen Leitlinien nicht auch eigene Interessen verfolgen darf, die er im Verfahren auf angemessene Weise zum Ausdruck bringen soll.

Gerade in Fällen, in welchen der Vermittler mit massiven Menschenrechtsverletzungen oder sogar

Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch eine der Parteien konfrontiert ist (wie Richard Holbrooke im Falle Milosevics), kann Neutralität zur Komplizenschaft verkommen. Wenn ein Vermittler überhaupt bereit ist, in ethisch problematischen Fällen zu medieren, dann muss er klar den Willen dokumentieren, dass er eine deeskalatorische, regulative und friedensfördernde Rolle einnehmen wird. Das kann ihm im Verlauf des Verfahrens durchaus näher an die Seite des vermeintlichen Opfers bringen, zumindest solange die andere Seite dieses akzeptiert. Er muss dabei deutlich machen, dass er nicht für oder gegen eine Partei ist, sondern dass diese beide gemeinsam (und nicht er) ein Problem zu lösen haben.

#### Teil einer komplexen Krisenintervention

Der Mediator geht davon aus, dass alle Konfliktparteien am Verfahren teilnehmen. Das bedeutet, dass im Grunde alle betroffenen Individuen eines ethnopolitischen Konfliktes einbezogen werden müssten. Dass dies nicht geht, liegt angesichts der grossen Zahl auf der Hand. Das Dilemma ist, dass Repräsentanten von verfeindeten Gruppen oft nicht zusammen verhandeln wollen und es daher anderen Akteuren aus dem eigenen Lager ebenfalls verwehrt wird, in einen Dialog zu treten (so die Erfahrungen u.a. in Südafrika während der Apartheid). Umgekehrt gibt es Situationen, in welchen Repräsentanten an geheimgehaltenen Orten zusammenkommen, jedoch befürchten, nach ihrer Rückkehr an der angeheizten «Heimfront» zu scheitern. Damit musste sich der Oslo-Friedensprozess zwischen Israel und den Palästinensern auseinandersetzen.

Zu den Bedingungen erfolgreicher Mediation bei ethnopolitischen Konflikten gehört, dass sie in komplexe Kriseninterventionsstrategien eingebettet wird. Diese umfassen zahlreiche Instrumente und Massnahmen vor, während und nach dem eigentlichen Mediationsverfahren. Dazu gehören unter anderem Krisenprävention, Abklärungsmissionen, Monitoring, Stärkung der Minderheiten- und Menschenrechte, Demokratisierungsbestrebungen, Gute Dienste, wirtschaftliche Sanktionen, Krisenmanagement, Friedenserhaltung und Nachkrisenstabilisierung. Der «multi track diplomacy» und der «personal diplomacy» sind keine Grenzen gesetzt, wenn es darum geht, vergleichbare Akteure auf beiden Seiten zusammenzubringen (Lehrer, Professoren, Journalisten, Frauen, unabhängige Politiker, Kirchenführer, wirtschaftliche Institutionen). Persönlichkeiten wie Bethuel Kilegat vom African Peace Forum und vom All African Council of Churches in Kenya sind an vielen Fronten gleichzeitig tätig: von der Vermittlung zwischen dem islamistischen Regime und der schwarzafrikanischen Opposition im Sudan bis hin zur Vermittlung zwischen Ältesten von Turkana und anderen Ethnien im Länderdreieck Kenya, Sudan und Äthiopien.

Der politischen Mediation geht mitunter die Übersichtlichkeit über die vielen Akteure verloren. So kommt es immer wieder vor, dass sich ein Mediator mit einem Konflikt zu befassen beginnt, ohne zu wissen, dass bereits andere am Werk sind. Die Norweger gelten heute als besonders geschickt in der Geheimhaltung ihrer Aktivitäten. Das muss jedoch für andere keineswegs negativ sein, denn erfahrungsgemäss braucht es bei vertrackten Konflikten ohnehin mehrere Anläufe durch wechselnde Mediatoren(teams).

#### Lernen – auch aus dem Scheitern

Mediatoren bei ethnopolitischen Konflikten verfügen über Verfahren und Instrumente, um sowohl gegenwärtige Interessengegensätze und Ressourcenfragen, historische Dominanz- und Deprivationserfahrungen als auch grundsätzliche Wertekonflikte und eingefahrene Wahrnehmungsmuster zu thematisieren.

In der Vorphase der Mediation ist oft eine duale Strategie notwendig. Einerseits müssen schwache Konfliktparteien – wie z. B. die Minderheit der Roma in vielen europäischen Ländern – unterstützt werden, damit sie überhaupt an einem Verfahren teilnehmen können oder wollen. Diese Aufgabe reicht von der wirtschaftlichen Unterstützung durch Entwicklungsprojekte über Erziehungs- und Ausbildungsangebote bis hin zu konsultativen Prozessen mit einzelnen Gruppenmitgliedern oder Untergruppen der Konfliktpartei. Auf der anderen Seite muss das langfristige Interesse der stärkeren Gruppe (Mehrheit) an einer geregelten Beziehung mit den übrigen Konfliktparteien geweckt bzw. durch entsprechende Massnahmen bearbeitet werden. Das geschieht oft dadurch, dass durch entwicklungs- oder erzieherische Massnahmen Beziehungen zwischen den Konfliktparteien im lokalen Zusammenhang oder auf mittlerer gesellschaftlicher Ebene gefördert werden.

Dass dies nicht in jedem Fall erfolgreich ist, hat man in Rwanda erlebt, als der Friedensprozess von Arusha abrupt durch einen Genozid und Machtwechsel beendet wurde. Arusha bietet jedoch auch ein gutes Anschauungsbeispiel dafür, wie Mediation nicht ablaufen sollte. Erstens sollte der Friedensprozess zwischen Ethnien nicht auf führende Mitglieder der Hauptakteure reduziert werden. Zweitens sollte Mediation nicht erst dann stattfinden, wenn die Konfrontation sich zugespitzt hat. Drittens sind Prozesse wie derjenige in Arusha international assistierte und teilweise erzwungene Verhandlungen um Sachergebnisse und keine eigentlichen Mediationsverfahren.

Viertens werden für die Mediation wichtige Aspekte – Interessen, Bedürfnisse und Befürchtungen – meist erst in der Nachkriegsphase beleuchtet, wenn es um die Heilung der Wunden geht. Erst dann werden grössere gesellschaftliche Gruppen in einen mediativen oder versöhnenden Prozess eingebunden, wenn Gemeinsamkeiten zwischen den Konfliktparteien zur Grundlage für Kooperation, Traumabearbeitung und erneutes

Zusammenleben gemacht werden. Es wäre für die Beteiligten besser, wenn diese Aktivitäten in einem früheren Stadium erfolgen würden. Das scheitert jedoch meist an den Interessen der Kontrahenten und «warlords».

### Transformation der Beziehungen

Mediation zwischen ethnopolitiserten Gruppen kann nicht bei der Problemlösung ansetzen bzw. stehenbleiben. Die Parteien sind in der Regel so stark ihren Positionen verhaftet, von Feindbildern geblendet, auf das Negative der anderen Seite fixiert und in ihrem Denken auf Entweder-oder-Schemata eingeeignet, dass sich der Mediator auf die kommunikativen Aspekte im Hinblick auf die Verbesserung der Beziehungen der Parteien konzentrieren muss. Das scheint ein bescheidener Anspruch zu sein, als die Lösung des Problems ins Auge zu fassen. Tatsächlich ist es jedoch der schwierigste Teil der Mediation. Das mag mit ein Grund dafür sein, dass diese Phase oft ignoriert wird und der Mediator in politischen Konflikten sich entweder auf die Verhandlungsebene begibt oder mit Druck und Drohung ein Ergebnis erreichen und durchsetzen will.

Der anspruchsvollere Ansatz der Konflikttransformation hingegen versucht den komplexen Rahmenbedingungen ethnopolitischer Konflikte gerecht zu werden. Der Mediator stellt die Konsultationen über die Beziehungen der Parteien in den Vordergrund, bevor er die Phase der Problemlösung auf sachlicher oder materieller Ebene einleitet. Gemäss der transformativen Schule arbeitet er mittels verschiedener Gesprächstechniken die oft verdeckten Interessen, psychischen Bedürfnisse und historischen oder künftigen Befürchtungen der Parteien heraus.

Erst wenn er und in einem weiteren Schritt die Parteien verstanden haben, worum es der anderen Seite wirklich geht, ist die Bahn frei für offene Gespräche über alle denkbar möglichen Optionen, die zu einer Problemlösung führen können. Es geht also im wesentlichen darum, den verengten Horizont von Konfliktparteien zu weiten, den Blick auf die gesamte Bandbreite von Problemen und die Vielzahl von konstruktiven Vorschlägen zu legen. Im Zuge der Transformation werden sich auch die asymmetrischen Machtverhältnisse verändern, indem (zum erstenmal) die andere Seite als solche anerkannt wird.

### «Kultur» – ein Faktor unter vielen

Der Transformationsansatz trägt den kulturellen Faktoren Rechnung. Der Mediator ist je nach Fall mit konfliktbelasteten Aspekten kultureller Nähe einerseits oder mit spannungsgeladener kultureller Heterogenität andererseits konfrontiert. In beiden Fällen wird er den Prozess auf die gegenseitige Anerkennung und Respektierung der Parteien hinsteuern. Der «kulturelle Faktor» darf jedoch nicht überbewertet werden, was angesichts der Polarisierung der Parteien entlang äusserer Merkmale leicht geschehen kann. Tatsächlich stellt «Kultur» nur einen Faktor unter vielen anderen dar.

Zusammengefasst lässt sich festhalten: die transformative Mediation ist besonders für ethnopolitische Konflikte geeignet. Im Verlaufe des durch den Mediator strukturierten Prozess finden gleichzeitig eine Vertiefung und auch eine Horizontweiterung statt. Die Parteien lernen, den Konflikt als gemeinsames Problem zu betrachten, an dem sie kooperativ arbeiten. Da viele Verhandlungsführer auf der obersten Ebene genau das befürchten – gleichsam wie der Teufel das Weihwasser scheut –, setzt die Transformationschule durch flankierende Massnahmen im Inneren der jeweiligen Identitätsgruppen die unmittelbaren Gespräche am runden Tisch hinaus auf gesamtgesellschaftliche Veränderungen.

Das mittel- und langfristige Ziel ist der Aufbau von lokalen Friedensallianzen, welche die Verhandlungsführer ermutigen oder aber unter Druck setzen, wenn nicht sogar langfristig isolieren helfen. Die zurzeit in Djibouti stattfindenden Friedensgespräche für Somalia setzen auf diese Strategie. Bei Somalia handelt es sich allerdings nicht um einen «ethnischen Konflikt», sondern um Konflikte zwischen Clanführern in einem ethnisch homogenen Gebiet. Aber eben: auf den zweiten Blick erweisen sich die meisten «ethnischen Konflikte» als Konflikte anderer Natur. Dieses andere muss für die Konfliktbearbeitung durch Mediatoren fruchtbar gemacht werden.

\* Der Autor ist Politikwissenschaftler und Konfliktforscher, Direktor der Schweizerischen Friedensstiftung und Lehrbeauftragter an der Universität Bern sowie Verfasser und Herausgeber verschiedener Bücher im Bereich der Konfliktanalyse und der internationalen Konfliktbearbeitung. Er ist Mitbegründer des Schweizerischen Dachverbandes Mediation, der am 12. Mai in Bern aus der Taufe gehoben werden wird.