

# Mediation und Entwicklungszusammenarbeit

## Ein wirkungsvolles Zusammenspiel



Foto: Kopp/MISEREOR

Seit Mitte der 1980-er Jahre sind 75% der bewaffneten Konflikte in der Welt durch Verhandlungen beendet worden.<sup>1</sup> Von Konflikten um wichtige Ressourcen (wie z.B. Land, Wasser, Fischerei, Rohstoffe, Zugang zu Märkten), über andere Konflikte innerhalb von und zwischen Gemeinschaften und Bevölkerungsgruppen, bis hin zu langjährigen, komplexen Vermittlungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen bewaffneten Akteuren: Mediation erweist sich als flexibles und wirkungsvolles Instrument, das einen Kontext fördert, in dem Entwicklung möglich wird. Viel ist erreicht worden – und es zeigen sich interessante Chancen zur Weiterentwicklung, denen sich MISEREOR und seine Partnerorganisationen in den Ländern des Südens weiter stellen wollen.

### 1

### Hintergrund

In der Mediation unterstützt ein(e) ausgebildete(r), allparteilich agierende(r) Vermittler(in) die Konfliktparteien darin, eine Vereinbarung zu finden, die sie gemeinsam als gerecht und umsetzbar betrachten und die legal und nachhaltig ist. Dabei bleiben der Prozess, das Tempo, die Wahl der zu verhandelnden Themen und die getroffenen Vereinbarungen in den Händen der Konfliktparteien. Die Vermittler(innen) treffen keine Schiedssprüche oder wirken auf ein bestimmtes, u.U. von einer Partei oder extern vorgegebenes Ergebnis hin. Mediation baut vielmehr auf die Eigenverantwortung der Akteure und Akteurinnen und ermutigt sie dazu, gemeinsame Interessen zu identifizieren. Sie behält die Vergangenheit im Blick, aber entwirft in erster Linie tragbare Regelungen für die Zukunft. Mediator(inn)en kön-

nen aus allen Ebenen und Gruppen einer Gesellschaft kommen, oder auch „von außen“. Alle Betroffenen, die an der Bearbeitung ihrer Konflikte interessiert sind, können Akteure und Akteurinnen sein: Menschen aus allen Teilen der Bevölkerung, aus Organisationen der Zivilgesellschaft, aus nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen und Streitkräften, Behörden, Regierungen oder Einzelpersonen. Einfache Konflikte können oft in einigen Stunden bearbeitet werden; die Bearbeitung von komplexen gesellschaftlichen Gewaltkonflikten durch Friedensverhandlungen kann Jahre intensiver Arbeit in Anspruch nehmen, u.U. begleitet von vielen (Zwangs-)pausen.

Mediation findet nicht nur **nach** gesellschaftlichen Gewaltkonflikten Anwendung: Mediation ist

auch ein Instrument der Prävention und ein „first-response“, um Konflikte zu bearbeiten, ehe sie höhere Eskalationsstufen oder eine geographische Ausweitung erfahren.

Die Bandbreite der Anwendungsbereiche der Mediation ist denkbar groß. Sie wird z.B. bei Konflikten im Nachbarschafts- und Schulbereich, bei Konflikten um Ressourcen, bei der Aufarbeitung gewaltbelasteter Vergangenheit, in *Transitional Jus-*

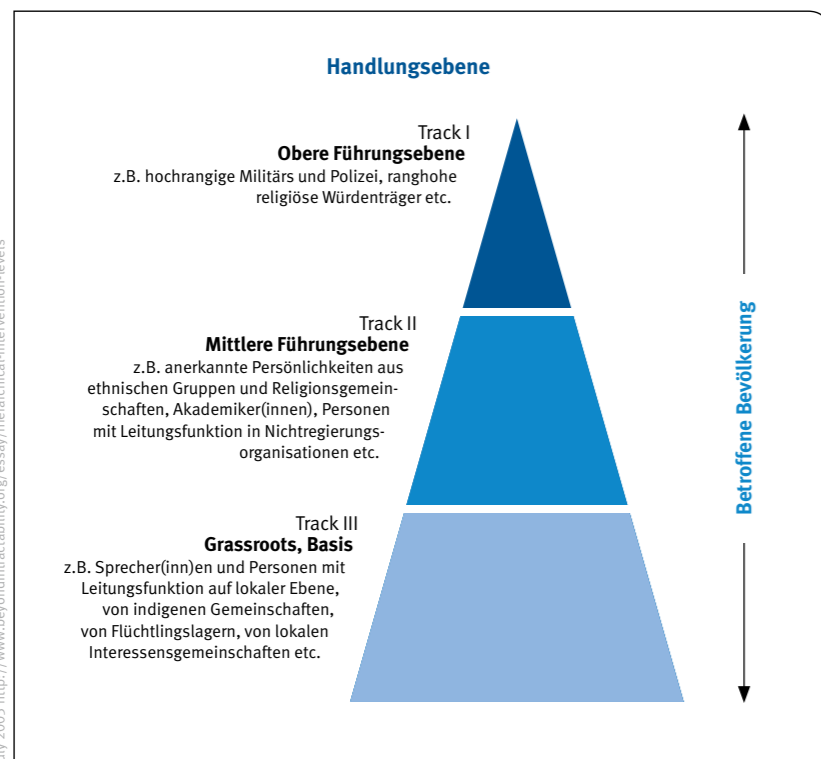
*tice* wie auch bei Friedensverhandlungen angewandt. Auch bei Konflikten in der Folge von Naturkatastrophen ist Mediation ein hilfreiches Mittel, um Folgekonflikte (wie z.B. Auseinandersetzungen um die Verteilung von Hilfsgütern oder Konflikte durch Flucht von Bevölkerungsgruppen in bereits eng besiedelte Gebiete) zu deeskalieren und ähnlichen Konflikten in der Zukunft vorzubeugen.

## 2 Erfahrungen

MISEREORS philippinische Partnerorganisation „Mediators' Network“ (<http://mediatorsnetwork.com/>) arbeitet seit vielen Jahren an der Weiterentwicklung von partizipativen Mediationsmethoden, die an den Kontext der Philippinen angepasst sind. Seit 2002 unterstützt MISEREOR MedNet in dieser Arbeit. Nach dem von MedNet weiterentwickelten Konzept der „Empowering Dispute Resolution“ (EDR) zielt MedNet neben der Vermittlung von Kenntnissen über Mediation darauf ab, die Konfliktparteien dazu zu befähigen, ihre Konflikte zunehmend selbst ohne Gewalt zu bearbeiten und sich dafür dauerhafte Strukturen zu schaffen. So unterstützt MedNet die Betroffenen u.a. darin, Konflikte frühzeitig zu identifizieren. Darüber hinaus bietet die Organisation Ausbildung und Begleitung an - z.B. für Bauern/Bäuerinnen, Fischer(innen), Rikshaw-Fahrer(innen), Frauengruppen und die im Konflikt in Mindanao wichtigen Bevölkerungsgruppen der *Tri-Peoples* (Muslime, Christen, Lumad/Indigene). Mindanao ist die zweitgrößte Insel der Philippinen und seit Jahrzehnten von Gewaltkonflikten geprägt.

Bei Bedarf übernimmt auch Mednet selbst die Vermittlerrolle zu strittigen Fragen. Für MedNet hat sich als besonders wichtige Lernerfahrung erwiesen, Mitarbeiter(innen) von Behörden in Mediationen und Ausbildungen einzubeziehen, damit vereinbarte Maßnahmen zur Eindämmung von Gewaltkonflikten konfliktsensitiv umgesetzt werden können. Solche Konflikte zeigten und zeigen sich z.B. in Zusammenhang mit der Agrarreform oder in der Umsetzung von Vereinbarungen zu Fischereirechten für Kleinfischer und große Fischereierunternehmen.

In den Philippinen finden derzeit mehrere langjährige Friedensverhandlungen zwischen Regierung und seit Jahrzehnten aktiven nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen statt, die zumeist auf der obersten Führungsebene (Track-I-Ebene) geführt werden. MedNet leistet hier die wichtige Ergänzung, auch die mittlere Führungsebene, die politische Entscheidungen vorbereitet (Track II-Ebene) und die breite Bevölkerung (Track-III-Ebene) einzubeziehen. Denn Ergebnisse, die vor allem oder ausschließlich in formellen Track-I-Verhandlungen erreicht werden, bringen leicht Konflikte im Alltag mit sich. In einer Gesellschaft, die ihren Weg aus jahrzehntelangen Konflikten sucht und in der die Betroffenen keine andere Möglichkeit sehen oder erlernt haben, um ihr „Recht“ im Konfliktfall umzusetzen, als den bisher praktizierten gewaltsamen Weg, besteht häufig die Gefahr, dass zunächst kleinere Alltagskonflikte im Zusammenleben die Gewalt wieder aufleben lässt. Solche Konflikte ergeben sich schnell, wenn z.B. auf Track-I-Ebene ein Waffenstillstand, eine Landreform oder Kompensationen für Vertreibung oder Verlust als Zwischenergebnis in Friedensverhandlungen vereinbart wurden, die auf der Track-II oder Track-III-Ebene umgesetzt werden müssen. Sie ergeben sich z.B. auch, wenn Menschen aufgrund von Verhandlungen auf Land, von dem sie zuvor vertrieben wurden oder geflohen sind, zurückkehren können, dieses Land aber inzwischen von anderen genutzt wird. Hier bietet die rechtzeitige Identifikation von Konflikten und schnelle Mediation auf lokaler Ebene eine Chance, viele kleine Eskalationen zu verhindern, die sich rasch ausdehnen und wiederum die gesamten Friedensverhandlungen in Gefahr bringen können.



Gesellschaftspyramide nach John Paul Lederach

## 3 Herausforderungen

### Mediation als Instrument stärken und bekannter machen

Um Konfliktsituationen häufiger und schneller gewaltfrei lösen zu können, sollte das Angebot an lokal angepassten Mediationsausbildungen größer werden. Die Begleitung von Mediator(inn)en während ihrer Arbeit ist dabei ein wesentliches Element, das über *one-off* Ausbildungen hinaus gestärkt werden muss. Die Vorteile und Stärken von Mediation bekannter zu machen, bleibt jedoch eine Herausforderung. Dabei gilt es insbesondere, Befürchtungen zu begegnen, Mediation würde ein Aufgeben von Menschenrechten bedeuten sowie der Instrumentalisierung einer (falsch verstandenen) Mediation entgegenzuwirken.

### Mediation und Menschenrechte/internationales Recht

Mediation ist freiwillig und den Menschenrechten verpflichtet. Daher darf Mediation niemandem aufgezwungen oder dazu missbraucht werden, Straflosigkeit und Amnestien für schwere Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts zur Bedingung für eine Einigung zu machen. Das Verhältnis von Strafverfolgung und Mediation nach gesellschaftlichen Gewaltkonflikten ist äußerst komplex, denn häufig sind es ja gerade diejenigen, die im bewaffneten Kampf aktiv waren, die später die Verhandlungen auf beiden Seiten führen und wenig Interesse an einer juristischen oder gesellschaftlichen Aufarbeitung der von Gewalt belasteten Vergangenheit haben. Gleichzeitig ist eine Verhandlungslösung oft Voraussetzung dafür, eine Situation überhaupt zu befrieden und wieder eine Regierung zu etablieren, die Menschenrechte garantieren kann. Dieses Dilemma bleibt eine Herausforderung für die Mediation.

Im Mai 2015 trat in Nepal nach Jahren des Stillstandes und der erbitterten Debatten zum Thema Aufarbeitung der Vergangenheit das Gesetz zur Wahrheits- und Versöhnungskommission in Kraft, durch das die gesellschaftliche und juristische Aufarbeitung der während des bewaffneten Konflikts (1996-2006) begangenen Verbrechen geregelt werden soll. Im Gesetz sollen Gewaltopfer und Familien von Verschwundenen zu Mediation und zum Opfer-Täter-Ausgleich verpflichtet werden können. Auch soll die Möglichkeit bestehen, dass einmal in einer Mediation beendete Fälle nicht mehr als justiziabel anerkannt werden, so dass Opfern der Weg vor Gericht versperrt ist. Diese Regelungen und die im Gesetz getroffene Vorgabe, dass auch bei schweren Verbrechen gegen die Menschlichkeit Amnestien möglich sein sollen, widersprechen dem Geist und der Idee von Mediation und das Gesetz traf zurecht auf schärfste Kritik von nepalesischen und internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

### Nachhaltigkeit, Arbeit an Konfliktursachen, Empowerment

Ziel von Mediation ist es, nachhaltige Vereinbarungen zu erreichen. Deswegen ist Mediation im besten Falle weit mehr als eine kurzfristige Dienstleistung: Eine erfolgreiche Mediation



MedNet bildet Mediator(inn)en der philippinischen Regierung aus.

stärkt die Fähigkeit der Beteiligten, ihre Konflikte selbst und gewaltfrei zu bearbeiten und sie fördert die Schaffung von verlässlichen Konfliktbearbeitungsstrukturen. Solche Strukturen sind ein wichtiger Faktor in der Nachhaltigkeit von Mediation, besonders dort, wo der Zugang zum Rechtssystem erschwert oder kein funktionierendes Rechtssystem vorhanden ist.

Um die angestrebte nachhaltige Einigung zu erreichen, ist die Einbeziehung der ökonomischen und politischen Ursachen des jeweiligen Konfliktes und die Berücksichtigung von Ausgrenzung und strukturellen Ungerechtigkeiten notwendig. Konfliktparteien, die anderen deutlich unterlegen sind, benötigen Unterstützung dabei, sich zu organisieren und Fähigkeiten zur Verhandlung und Mediation zu erarbeiten. Dieser Machtausgleich ist ein kritischer Punkt, der an Grundvorstellungen und Interessen der bisherigen Eliten rüttelt. Tatsächlich kann Mediation bestehende politische, ökonomische und militärische Machtgefälle thematisieren und in Frage stellen, sie aber nur mit dem Willen aller Beteiligten auf der gesellschaftlichen Ebene beseitigen.

### Ausweitung der Beteiligung: Herausforderung für staatliche und zivilgesellschaftliche Akteur(innen)

Mediationsprozesse sollen inklusiv sein, und die Partizipation u.a. von Frauen und marginalisierten Gruppen sowie aller Betroffenen muss ermöglicht werden. Dazu müssen neue, praktikable Vorgehensweisen (weiter)entwickelt werden, um eine breite Beteiligung in das ohnehin komplexe und fragile Design der Prozesse und Gespräche zu langjährigen gesellschaftlichen Konflikten einzubauen. Partizipation bedeutet auch, alle Betroffenen über den Prozess und dessen Ergebnisse zu informieren und Rückmeldungen in die Mediation aufzunehmen. Diese komplexe Beteiligung zu gestalten bleibt eine große Herausforderung, um klassische Track-I-Friedensprozesse im Sinne von Gerechtigkeit und Teilhabe weiterzuentwickeln.

Auch sehen sich Nichtregierungsorganisationen, die Mediation fördern, vor der Herausforderung, zur Sicherung der Nachhaltigkeit Gruppen einzubeziehen, die nicht zu ihren klassi-

schen Zielgruppen gehören - wie z.B. Mitarbeiter(innen) von Behörden, Angehörige von Polizei und Militär und von nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen. Dies sind ebenfalls Anwendungs- und Arbeitsbereiche, in denen neue und positive Erfahrungen gesammelt werden, die aber nach wie vor von allen Seiten Mut erfordern.

### Umgang mit nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen

Ohne die Beteiligung auch der vor Ort relevanten bewaffneten Gruppen sind Mediationen in Gewaltkonflikten kaum erfolgreich darin, eine Befriedung herbeizuführen. Im letzten Jahrzehnt wurden wichtige Erfahrungen gesammelt, unter welchen Umständen nicht-staatliche bewaffnete Gruppen für Mediationen erreicht werden können und wie verschiedene „Push- und Pull-Faktoren“ dazu beitragen können, eine Mediation für sie attraktiver zu machen als eine Fortsetzung des bewaffneten Kampfes. Z.B. kann es nach Jahren des Kampfes für eine bewaffnete Gruppe interessant sein, wenn ihr eine Möglichkeit aufgezeigt wird, ihre Ziele politisch statt militärisch zu verfolgen (ein „Pull-Faktor“, der zur Verhandlungslösung „hinzieht“). „Push-Faktoren“, die die Betroffenen davon abbringen können, den Konflikt gewaltsam lösen zu wollen und die es wahrscheinlicher machen, dass eine Verhandlungslösung angestrebt wird, sind etwa schwindende Unterstützung der Bevölkerung oder fehlende Finanzen für den bewaffneten Kampf, oder auch die Erkenntnis, dass die ursprünglichen Ziele durch den bewaffneten Kampf nicht erreicht wurden oder werden können.

### Weiterentwicklung angepasster Methoden

Das ursprünglich in den Ländern des Nordens entwickelte Modell von Mediation hat wichtige Impulse weltweit gesetzt, und viele Mediator(inn)en in den Ländern des Südens sind nach diesem Modell ausgebildet worden. In der Zukunft wird es darauf ankommen, die Entwicklung von variablen, traditionell und kulturell angepassten Formen der Konfliktvermittlung stärker einzubeziehen, zu fördern und zu unterstützen.

### Projektplanung, -finanzierung und -evaluierung / Wirkungsmonitoring

Die dauerhafte Akzeptanz der vermittelnden Person ist ein Schlüsselfaktor für das Gelingen einer Mediation. Abfolge der Maßnahmen und der zeitliche Rahmen müssen häufig ausgesprochen flexibel gestaltet werden können. Mediationen werden von Veränderungen des Umfelds stark beeinflusst und Prozesse in verschiedenen Länderkontexten unterscheiden sich oft sehr stark voneinander. Der Erfolg einer Mediation hängt häufig von der zugesagten Vertraulichkeit ab, so dass u.U. weniger



Foto: MedNet

MedNet unterstützt Dorfbevölkerung bei der Konfliktanalyse.

Informationen über den Prozess nach außen dringen können als bei anderen Themen. Alle diese Faktoren müssen auch bei Evaluierungen und bei der Wirkungsbeobachtung berücksichtigt werden. Die gilt bereits für deren Planung und der erwarteten Erkenntniszielsetzung.

Mediationsprozesse sind besonders dann erfolgreich, wenn alle Beteiligten, einschließlich der Geldgeber – staatliche wie nicht-staatliche Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit - ein hohes Maß an Flexibilität einbringen. Eine wichtige Aufgabe für internationale Akteure ist es, zu zeigen, dass sie Prozesse auch in ihrem Auf und Ab unterstützen. Durch ein langfristiges Engagement können sie zeigen, dass sie Zutrauen in die Lösbarkeit der Konflikte haben, und den Aufbau von Vertrauen auch in scheinbar erfolglosen Phasen in ihrer eigenen Projektzusammenarbeit leben.

Denn die Beilegung der Konflikte ohne Gewalt ist in unser aller Interesse, damit andere Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit einen Boden vorfinden, auf dem sie fruchten können.

### Weiterführende Literatur

- Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF) (2015): The Design and Architecture of Peace Processes: Lessons Learnt in the Wake of Crisis
- Eemeli Isoaho, Suvi Tuuli (2013): From Pre-Talks to Implementation: Lessons Learned from Mediation Processes. Crisis Management Initiative (CMI) - Martti Ahtisaari Centre
- Peter Knapp (2012): Konfliktlösungs-Tools. Klärende und deeskalierende Methoden für die mediations- und Konfliktmanagement-Praxis
- Philipp Lustenberger (2012): A Time to Fight and a Time to Talk. Negotiability of Armed Groups, Swiss Peace Working Paper
- UN (2012): Guidance for Effective Mediation.
- Hans J. Giessmann, Oliver Wils (2009): Conflict Parties' Interests in Mediation, Berghof Policy Brief 01
- Swiss Federal Department of Foreign Affairs and Swiss Peace (2009): Peace Mediation Essentials: Dealing with the Past in Peace Mediation
- Miriam Fugugosh (2008): Operationalising Mediation Support: Lessons from Experiences in the OSCE Area, Geneva Centre for Security Policy
- David Lanz, Martin Wählich, Lars Kirchoff, Matthias Siegfried (2008): Evaluating Peace Mediation. Initiative for Peacebuilding
- EPLO (o.J.): EU Support to peace mediation: developments and challenges.

### IMPRESSUM

Herausgeber: Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.  
Mozartstraße 9, 52064 Aachen, www.misereor.de

Autorin: Birgit Felleisen

Redaktion: Elisabeth Strohscheidt

Erscheinungsort: Aachen, September 2015

Hinweis zum Urheberrecht: Für jegliche Weiterverwendung und Vervielfältigung ist die Zustimmung des Herausgebers einzuholen.