

**AKTUELLE TRENDS IM MANAGEMENT VON
INTERNATIONALEN KONFLIKTEN:**

**VERMITTLUNGSAKTIONEN
IN MILITÄRISCHEN KONFLIKTEN
IM ZEITRAUM 1950-2000**

**Florentina Debling
Sven-Oliver Proksch
Prof. Dr. Gerald Schneider**

**Lehrstuhl für Internationale Politik
Universität Konstanz**

Februar 2002

INHALTSÜBERSICHT

Zusammenfassung.....	3
1. Einleitung.....	4
2. Zahl der Konflikte und Vermittlungsaktionen.....	7
3. Geografische Verteilung der Mediationen.....	13
4. Identität und Effektivität der Mediatoren.....	16
5. Innenpolitische Akzeptanz und Realpolitische Möglichkeiten.....	26
6. Schluss.....	30
Bibliographie.....	31
Anhang: Datenquellen und verwendete Variablen.....	33

Zusammenfassung

In den 90er Jahren ist die Zahl der Vermittlungsaktionen in militärischen Konflikten im Vergleich zu den vorigen Dekaden signifikant gewachsen. Wesentliche Ursachen für diesen Bedeutungszuwachs sind das Ende der Ost-West-Konfrontation, die wachsende Zahl von Bürgerkriegen im Vergleich zu zwischenstaatlichen Konflikten und die Proliferation an zusätzlichen Akteuren in der internationalen Politik.

Die wachsende Bedeutung des Konfliktmanagements eröffnet Staaten wie der Schweiz Chancen. Die hier vorgelegte Analyse zeigt jedoch, dass kleinere und mittelgroße Staaten als Vermittler eher unterrepräsentiert sind und dass internationale Organisationen zusammen mit den USA und anderen Großstaaten den „Markt“ für Konfliktmanagement dominieren. Die Studie bestätigt auch den Befund einer früheren Evaluation, dass ein offizieller Neutralitätsstatus die Zahl der Mediationen und deren Effektivität nicht beeinflusst (Marquis und Schneider 1996). Dies lässt sich auf die Tendenz bei potentiellen Vermittlern zurückführen, eine neutrale Position zwischen den Konfliktparteien einzunehmen, um überhaupt eine reelle Chance auf ein Mandat zu erhalten (Bercovitch und Schneider 2000). Die Guten Dienste, die immer noch oft als Möglichkeit für die Schweiz in der internationalen Diplomatie erwähnt werden, sind keine Alternative zur Mediation. In den 90er Jahren hat sich nämlich die Bedeutung dieses Instrumentes weiter verringert.

Realistischerweise ist es für die Schweiz wohl im Regelfall nur im Verbund mit anderen Staaten oder im Schoße einer internationalen Organisation möglich, überdurchschnittlich von der Aufwertung des aktiven Konfliktmanagements zu profitieren. Gerade die unter Schweizer Hilfe zustande gekommene Unterzeichnung des Waffenstillstandes für die Nuba-Berge bestätigt dies. Der Wandel in der Einstellung der Bevölkerung gegenüber der internationalen Friedensdiplomatie bietet Unterstützung für diese Teammedationen. Es empfiehlt sich, dass das EDA auf die Grenzen des unilateralen Konfliktmanagements von Kleinstaaten verweist.

1. Einleitung¹

Am 19. Januar 2002 haben die sudanesische Regierung und die Rebellenarmee der SPLA auf dem Bürgenstock bei Luzern ein Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet. Durch einen Teil der Presse schien nach diesem Ereignis wieder der „Geist von Evian“ zu wehen. „Wieder einmal ein großer Wurf der Schweizer Diplomatie“, schrieb etwa der *Blick* und bezeichnete den federführenden Botschafter Josef Bucher als „Sonnenmacher.“² Auch andere Kommentatoren wiesen auf den Einfluss der Schweizer Unterhändler auf diesen Friedensschluss hin. Vergessen schien, dass Wochen zuvor die eidgenössische Diplomatie keine Chance hatte, die Afghanistan-Konferenz in das eigene Land zu lotsen. Ebenso wenig fand in den teilweise euphorischen Berichten die Tatsache Erwähnung, dass die USA ebenfalls Schirmherren des Treffens auf dem Bürgenstock waren.

In diesem Gutachten analysieren wir generell, wie groß für die Schweiz die Chance zur Beteiligung am internationalen Konfliktmanagement in militärischen Auseinandersetzungen ist. Vorauszuschicken ist der Analyse die Bemerkung, dass das aktive Konfliktmanagement verschiedene Instrumente umfasst.³ Am wichtigsten sind die Vermittlungsaktionen, auf die wir im folgenden unseren inhaltlichen Fokus legen. Mediation ist dabei nach Bercovitch/Langley ein Prozess des Konfliktmanagements, in dem die Konfliktparteien um Hilfe ersuchen oder aber ein Hilfsangebot akzeptieren (Bercovitch und Langley 1993:671). Nicht einbezogen in unsere quantitative Evaluation sind eher passive Formen des Konfliktmanagements wie die Guten Dienste, die zwar in der eidgenössischen Diplomatie eine zentrale Bedeutung spielen, die aber in den letzten Jahrzehnten einer sukzessiven Erosion unterworfen waren (Marquis und Schneider 1996).

¹ Die Autoren möchten sich bei Simone Burkhart und Ulrike Krämer für deren Kodierungshilfen und bei Renée Rummel für die administrative Unterstützung bedanken.

² Urs Moser 2002 „Er brachte den Sudanern Sonne“, *Blick Online* 20. Januar 2002 (<http://blick.icpro.de/PB2G/PB2GA/pb2ga.htm?snr=22976>, konsultiert am 21. Januar 2002)

³ So gehören etwa Verhandlungen, Schiedssprüche, Gerichtsurteile, multilaterale Konferenzen und Vermittlungstätigkeiten zu diesen Instrumenten.

Konkret gehen wir in diesem Gutachten folgenden Fragen nach:

- *Wie häufig waren Vermittlungsaktionen in den 1990er Jahren im Vergleich zu den vorigen Dekaden seit dem Ende des 2. Weltkrieges?*
- *Welche Faktoren beeinflussen die Nachfrage nach Vermittlungstätigkeiten?*
- *Welcher Vermittlertyp ist besonders gefragt, und wie hoch ist die Effektivität dieser Bemühungen?*
- *Wie groß ist der Rückhalt in der Bevölkerung für eine aktive Friedensdiplomatie?*

Wir untersuchen diese Fragen in Rückgriff auf den Datensatz, den Jacob Bercovitch an der University of Canterbury in Neuseeland für den Zeitraum seit 1945 erarbeitet hat. Der neuseeländische Kollege hat in den letzten Monaten diese umfassendste Quelle zum globalen Verständnis des Konfliktmanagements bis ins Jahr 2000 aufdatiert. Wir haben diesen Datensatz in Übereinstimmung mit den Kodierungen in Marquis und Schneider (1996) sowie Bercovitch und Schneider (2000) um Informationen zur Identität der Vermittler ergänzt.⁴ Einzelheiten zu diesem Datensatz sind, sofern wir sie für die Präsentation der Ergebnisse nicht bereits im Haupttext erwähnen, im Anhang zu finden.

Für die Analyse ist der theoretische Rahmen relevant, den Marquis und Schneider (1996) skizzieren und den Bercovitch und Schneider (2000) sowie Schneider, Selck und Bercovitch (2002) weiter formalisieren. Demnach ist davon auszugehen, dass es eine Art „Markt für Mediationen“ gibt. Dabei besteht für eine Vielzahl von Konflikten für relevante internationale Akteure – Staaten, IGOs, NGOs wie auch Privatpersonen – ein Interesse daran, mit Mediationen betraut zu werden. Die Gründe hierfür sind natürlich vielfältig. Unbestritten ist jedoch, dass der erfolgreiche Abschluss einer Vermittlungsaktion das Prestige des Vermittlers erhöht. Doch auf dem „Markt für Mediationen“ sind nicht alle gleich. So kommen nicht alle internationalen Akteure gleichermaßen in Betracht, da sie über zuwenig Ressourcen,

⁴ Die Aufdatierung, die Bercovitch vorgenommen hat, ist noch vorläufiger Natur. Wir haben einzeln die Eintragungen überprüft, ob sie uns verlässlich erscheinen. Obwohl nach unserem Dafürhalten sich am Gesamtbild wenig ändern wird, ist doch mit einigen minimalen Rekodierungen zu rechnen. Mit Herrn Bercovitch ist vereinbart, dass das Datenset nicht nach außen getragen werden soll, solange nicht der Hauptauftraggeber für die Aufdatierung, das österreichische Außenministerium, die Daten konsultieren konnte.

Glaubwürdigkeit oder Distanz gegenüber einer der Konfliktparteien verfügen. Wichtig ist für die schweizerische Diskussion besonders, dass Akteure, die nicht genügend Macht haben, versuchen können, ihr Einflussmanko dadurch zu kompensieren, dass sie eine „neutrale“ Position zwischen den Konfliktparteien einnehmen. Eine formelle Neutralitätspolitik ist deshalb mit anderen Worten kein Vorteil, weil alle Akteure ein Interesse an einer vermittelnden Position haben (Bercovitch und Schneider 2000, siehe auch Kydd 2002 für ein ähnliches Argument).

Zu bedenken ist bei der Analyse des „Marktes für Mediationen“ auch, dass Vermittlungen in einigen wenigen Konflikten so wenig erfolgversprechend scheinen, dass die Mediationsangebote von einem Staat zum anderen gleichsam wie eine heiße Kartoffel hin- und hergeschoben werden. Offensichtlich ist auch, dass Konflikte zwischen Großmächten und einer anderen Partei kaum Vermittlungen zulassen (Schneider, Selck und Bercovitch 2002).

Bei einer Beurteilung des Zustandekommens von Vermittlungsaktionen und deren Effektivität empfiehlt es sich auch, die Interaktionen zwischen den Vermittlern und den Konfliktparteien als zumindest dreistufigen Prozess zu begreifen. So müssen sich in einer ersten Phase die Kontrahenten darauf einigen, ob sie den militärischen Konflikt beenden wollen oder nicht. Falls sie einer Konfliktlösung zustreben, stellt sich die Frage, auf welches Instrument des Konfliktmanagements sie sich einigen. Fällt die Wahl auf eine Mediationslösung, stellt sich zweitens die Frage nach der Auswahl des Vermittlers. Erst in der dritten Phase geht es dann darum, ob der letztlich gewählte Vermittler mit seinen Bemühungen Erfolg hat (Bercovitch und Schneider 2000).

Das Gutachten ist so aufgebaut, dass wir zuerst die zeitliche Entwicklung bei den Vermittlungsaktionen und im Konfliktmanagement darstellen. In diesem Zusammenhang gehen wir auch auf die Frage ein, auf welche Ursachen das Wachstum in der Zahl der Mediationen zurückzuführen ist. Anschließend zeigen wir auf, wie häufig die Schweiz, andere Staaten und internationale Organisationen vermittelt haben. Wir schließen mit einer Rückbindung der Ergebnisse an die innenpolitischen Diskussionen in der Schweiz, einer Zusammenfassung und einem Anhang zu den Datenquellen und verwendeten Variablen.

2. Zahl der Konflikte und Vermittlungsaktionen

Nach dem Ende des Kalten Krieges herrschte die Auffassung, dass in der internationalen Politik nun andere Gesetze gälten. Dieser Optimismus übertrug sich auch auf jene Verfechter des internationalen Konfliktmanagements, die beispielsweise eine gesteigerte Effektivität von Vermittlungsaktionen erwarteten (Schneider und Weitsman 1997a,b). In diesem Kapitel gehen wir auf diese Erwartungen ein, in dem wir die Zahl der Vermittlungsaktionen von 1950 bis 2000 einer deskriptiven Analyse unterziehen. Die Untersuchung zeigt besonders, dass die Bedeutsamkeit von Mediationen in den neunziger Jahren stark gestiegen ist.

Der untersuchte Datensatz umfasst insgesamt über 4400 Fälle aller Konfliktmanagementtypen. Darunter fallen Vermittlungen, Verhandlungen, Schiedssprüche und Gerichtsurteile, Übertragungen an eine Internationale Organisation und Multilaterale Konferenzen. Häufig gilt die *Vermittlung* durch eine Drittpartei als das zentrale Konfliktlösungsinstrument (Bercovitch und Houston 1996). Daneben existiert aber auch die bilaterale Diplomatie zwischen den Konfliktparteien, bei der durch direkten Austausch von Vorschlägen *Verhandlungen* geführt werden. Ferner ist eine Drittpartei bei einem *Schiedsspruch-* oder *Gerichtsverfahren* beteiligt: während die Drittpartei für den Schiedsspruch einen Richter auswählt, so verweist sie die Konfliktlösung im Falle eines *Gerichtsverfahrens* an ein etabliertes Gericht (wie z.B. den Internationalen Gerichtshof). In seltenen Fällen kann die Konfliktlösung auch an eine *Internationale Organisation* übertragen werden. In diesem Fall dient diese allerdings lediglich als Forum für zwischenstaatliche Kooperation (und nicht als Vermittler). Schließlich kann die internationale Staatengemeinschaft auch versuchen, Konflikte durch *Multilaterale Konferenzen* zu lösen. Diese dienen dann in der Regel als Mehrparteienforum, um insbesondere diejenigen Aspekte eines Konflikte zu lösen, die von globaler Natur sind. Nicht in die neuseeländische Datenbank eingeschlossen sind die eher passiven Formen der Konfliktvermittlung wie die Guten Dienste, die für die Schweizer Diplomatie anfangs des Kalten Krieges eine große Rolle spielten.

Obwohl alle Instrumente zur Konfliktlösung in der Praxis eingesetzt werden, kommt den Vermittlungstätigkeiten (Mediationen) in militärischen Konflikten eine

besonders große Rolle zu. Vermittlung ist ein "Prozess des Konfliktmanagements, in dem die Konfliktparteien um Hilfe ersuchen oder aber ein Hilfsangebot akzeptieren" (Bercovitch und Langley 1993:671). Die Drittpartei, welche über keine formelle Entscheidungsmacht verfügt, unterstützt auf friedliche Weise die Konfliktparteien bei ihrer Suche nach einer für sie akzeptablen Lösung (Bercovitch und Houston 1996). Die Drittpartei kann dabei ein Individuum, ein offizieller Regierungsvertreter oder eine Organisation sein. Vermittlung ist also sowohl ein gewaltloses als auch ein nicht-bindendes Instrument (Wilkenfeld et al. 2001).

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes von 1950-2000 erfolgte in knapp 60% aller Fälle eine Vermittlung durch eine Drittpartei. Damit ist die Vermittlung das bei weitem wichtigste Konfliktmanagement-Instrument (siehe Tabelle 1). Direkte Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien stellen ebenfalls ein wichtiges Instrument der Konfliktbewältigung dar (gut ein Drittel der Fälle). Andere Formen des Konfliktmanagements – wie das Schiedsspruchverfahren, die Übertragung an eine Internationale Organisation und das Abhalten multilateraler Konferenzen – sind eher die Ausnahme.

Tabelle 1. Formen des Konfliktmanagements, 1950-2000.⁵

Konfliktmanagement	Häufigkeit	Prozent
Vermittlung	2635	59,5%
Verhandlung	1460	33,0%
Übertragung an Internationale Organisation	158	3,6%
Multilaterale Konferenz	87	2,0%
Schiedsspruch & Gerichtsurteil	28	0,6%
Kein unternommener Konfliktmanagement-Versuch	61	1,4%
Gesamt	4429	100%

Bei der großen Zahl an Vermittlungen ist aber auch zu bedenken, dass diese Art von Konfliktmanagement einen Sammelbegriff darstellt und Mediationen verschiedene Funktionen erfüllen können. Wie Bercovitch und Schneider (2000) in

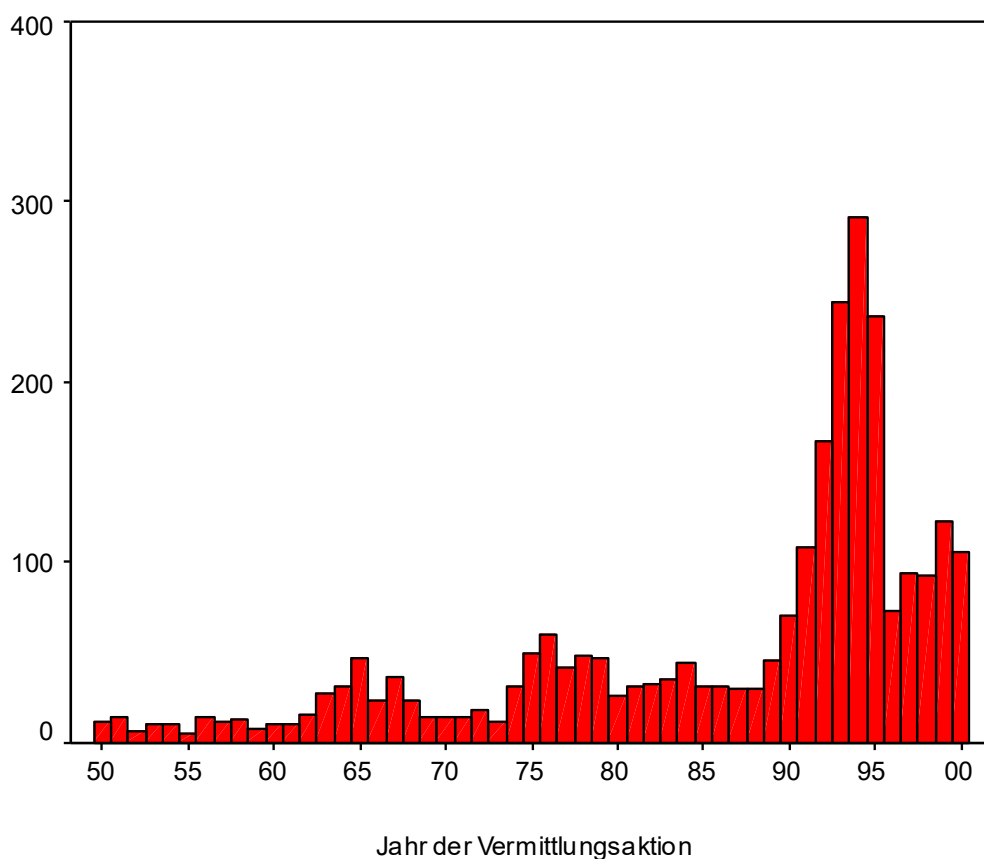
⁵ Erfasst sind auch Konfliktmanagementangebote und -anfragen.

einer multivariaten Analyse zeigen, wird die Auswahl der Vermittler vom Status, der Macht und den Ressourcen eines Vermittlers beeinflusst. Zudem treten relativ häufig Teammediationen auf. So ergab die Analyse von Bercovitch und Schneider (2000) für den Zeitraum 1950 bis 1990, dass in rund 10 Prozent der Fälle Teams unterschiedlicher Zusammensetzung am Werke waren, wobei sich vor allem Nationalstaaten zu Teams zusammenraufen, dabei aber oft auch den Suktors von internationalen Organisationen finden.⁶

Betrachtet man die Veränderungen von Vermittlungen über die Zeit hinweg, so zeigt sich, dass die Zahl der Vermittlungstätigkeiten in der Nachkriegszeit zunehmend gewachsen ist. Schaubilder 1 und 2 veranschaulichen diese Entwicklung auf globaler Ebene. Sie liefern eine erste Illustration dafür, dass die These, seit dem Ende des Kalten Krieges habe sich die internationale Sicherheitspolitik grundlegend gewandelt, sicher nicht ohne eine gewisse empirische Evidenz ist: Die Staatengemeinschaft scheint demnach zunehmend fähig, auf den Konfliktverlauf Einfluss zu nehmen.

⁶ Diese Analyse ließ sich für den erweiterten Datensatz in der relativ kurzen Bearbeitungszeit für das Gutachten nicht erheben.

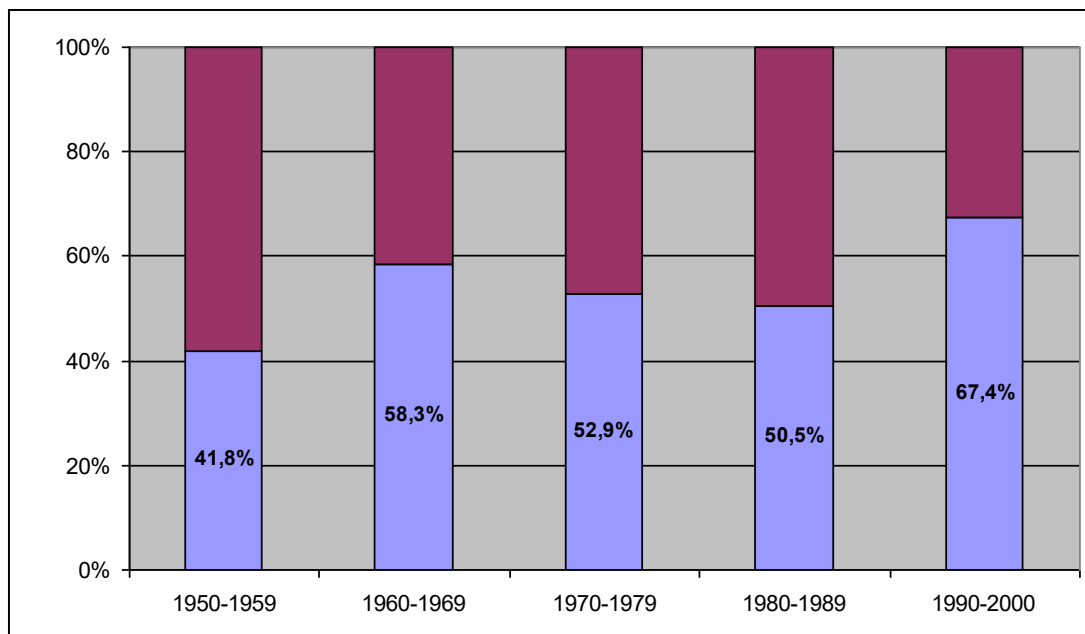
Schaubild 1. Anzahl der Vermittlungen pro Jahr, 1950-2000



Wie Schaubild 1 zeigt, ist der sprunghafte Anstieg der jährlichen Zahl an Vermittlungen besonders nach dem Ende des Kalten Krieges bemerkenswert. Das Maximum erreicht die Anzahl der Vermittlungsversuche während der Bürgerkriege in Jugoslawien. Auch nach Ende dieser vermittlungintensiven Konflikte ist für die neunziger Jahre eine deutlich höhere Anzahl von Vermittlungsversuchen zu verzeichnen. Wir können davon ausgehen, dass die gegenüber der Ost-West-Konfrontation gestiegene Nachfrage an Mediationen noch anhalten wird, sofern die internationale Politik nicht wieder stärker ideologisiert wird. Generell drückt dieser Trend aus, dass sich Konfliktparteien heute wohl eher häufiger auf Vermittler einigen können als früher und dass sie sich im Vergleich zu den klassischen „Guten Diensten“ von der Drittpartei eine aktive Rolle wünschen. Der von Marquis und Schneider im früheren Gutachten beschriebene Rückgang in der Zahl der Guten Dienste, welche die Schweiz ausüben kann, dürfte auf diese Entwicklungstendenzen in der internationalen Politik zurückzuführen sein.

Schaubild 2 stellt die kontinuierlich große Bedeutung von Vermittlungsaktionen auch relativ zu allen Konfliktmanagement-Aktionen dar. So waren – mit Ausnahme der fünfziger Jahre – mehr als die Hälfte aller Konfliktlösungsversuche in einer Dekade Vermittlungen. Dieser Anteil hat sich in den neunziger Jahren auf gut zwei Drittel aller Konfliktmanagementversuche erhöht.

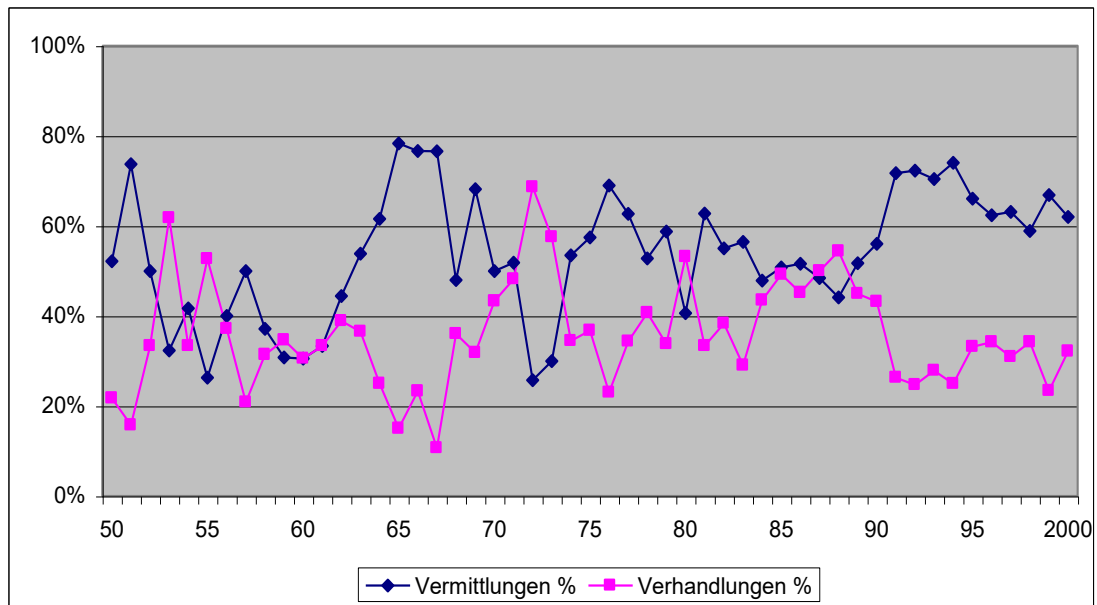
Schaubild 2. Anteil der Vermittlungen an allen Konfliktmanagementversuchen (1950-2000)



Ob die stärkere Zahl an Vermittlungsversuchen in den 60er Jahren auf die Entspannungsphase zurückzuführen ist, erschließt sich aus den Daten nicht ohne eine tiefere Analyse. Auffällig ist auf alle Fälle, dass in den Perioden, in denen das Konfliktpotential zwischen den Großmächten am ausgeprägtesten war, Vermittlungen nicht so gefragt waren wie in den Perioden, in denen die Auseinandersetzungen zwischen den Supermächten weniger konfrontativ verliefen.

Schaubild 3 vertieft die Diskussion der relativen Bedeutung der Vermittlungstätigkeiten. Die Analyse zeigt, dass besonders auch gegenüber den Verhandlungen als wichtigste alternative Konfliktmanagementtechnik eine Zunahme des relativen Anteils zu verzeichnen ist.

Schaubild 3. Jährlicher Anteil von Vermittlungen und Verhandlungen an allen Konfliktmanagementversuchen, 1950-2000



Auffällig in Schaubild 3 ist, dass bei den Konflikten ab Beginn der neunziger Jahre das Instrument der Vermittlung besonders häufig eingesetzt wurde. Diese Entwicklung fand 1994 ihren Höhepunkt, als 74.05% aller Konfliktmanagementversuche auf diesem Instrumentarium beruhten. Verhandlungen haben dagegen in den neunziger Jahren an Bedeutung verloren. Dieser Trend zeichnet sich im Schaubild als scherenhafte Entwicklung ab. In den 60er Jahren schien sich eine ähnliche Situation abzuzeichnen. Allein der Bedeutungszuwachs der Vermittlungsaktionen gegenüber den Verhandlungen war nicht permanenter Natur.

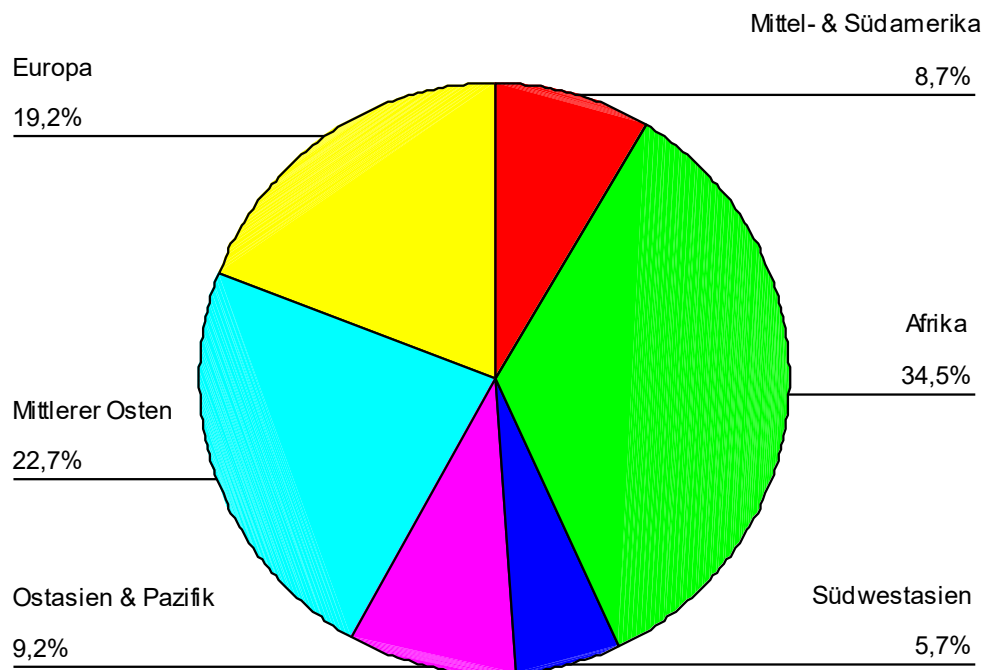
Über die Gründe für den tieferegehenden Wandel der 90er Jahre können wir in Absenz weitergehender Tests nur spekulieren. Da heutzutage aber viele Konflikte zwischen Entwicklungsländern ausgefochten werden, stoßen heute die Vermittlungsappelle von machtvollen Staaten oder aber der UNO eher auf offene Ohren als in der Zeit der ideologischen Konfrontation. Dies deutet bereits aber auch darauf hin, dass nicht für alle internationalen Akteure die Chancen auf dem expandierenden „Markt für Mediationen“ dieselben sind. Einem Kleinstaat ist es etwa immer noch oft versagt, die verfeindeten Kräfte mit Aufforderungen, ein Mediationsangebot anzunehmen, an den Verhandlungstisch zu zwingen und gar die Schirmherrschaft bei den Waffenstillstandsgesprächen zu übernehmen.

3. Geografische Verteilung der Mediationen

Ist die Bedeutungszunahme der Vermittlungsaktionen ein globales Phänomen, oder sind davon nur einige Konflikte in bestimmten Regionen betroffen? Eine Analyse der geografischen Verteilung zeigt, dass insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent, im Mittleren Osten und in Europa die Konfliktherde liegen. Dies bestätigen auch andere Analysen, in denen die Zahl der militärischen Konflikte in einer Region (statt der Vermittlungsversuche) im Vordergrund des Interesses stand (Smith 2001). Eine genaue Überprüfung der Frage, ob die Zahl der Konflikte in einer Region mit der Zahl der Vermittlungsaktionen korrespondiert, ist aber aufgrund des verwendeten Datensatzes nicht möglich, da dieser die Vermittlungsaktionen und nicht die Konflikte als Untersuchungseinheit aufweist.

Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg gesehen befinden sich über 76% der Vermittlungsaktionen in den Regionen, die wir als besonders konfliktträchtig anzusehen haben. Schaubild 4 zeigt die entsprechende Globalanalyse.

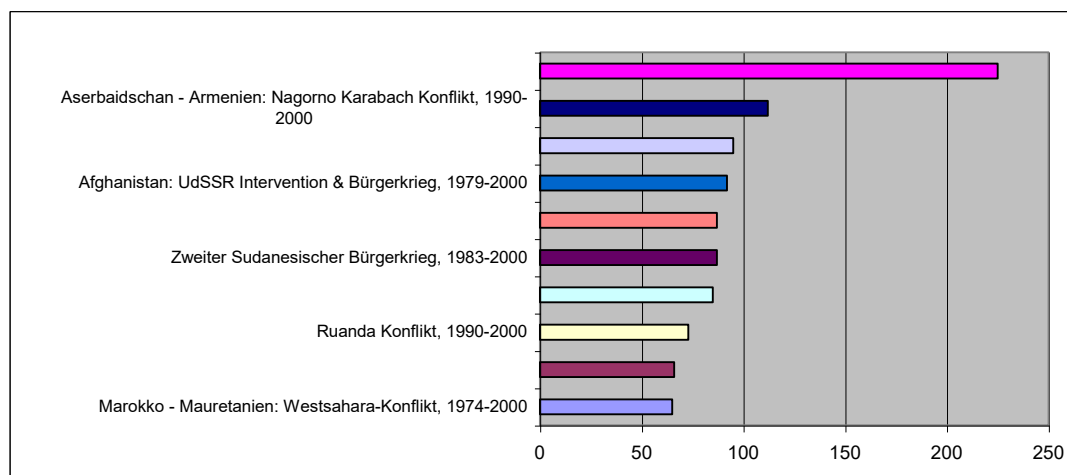
Schaubild 4. Anteil der Vermittlungen pro Region des Konflikts, 1950-2000.⁷



Im Laufe der Zeit ergeben sich aber signifikante Unterschiede zwischen den Regionen. So ist gerade in den neunziger Jahren die Bedeutung Europas als Ort von Vermittlungsaktionen gestiegen, weil die Bürgerkriege in Jugoslawien besonders vermittlungintensiv waren. In Schaubild 5 werden die zehn Konflikte mit den häufigsten Vermittlungsaktionen dargestellt. Insgesamt wurden in diesen zehn Konflikten über 37% aller Vermittlungsaktionen im Zeitraum von 1950 bis 2000 durchgeführt.

⁷ Die Aufteilung der Konflikte auf die Regionen ergibt sich wie folgt: 'Mittel- und Südamerika' umfasst den mittel- und südamerikanischen Kontinent sowie benachbarte Inselgruppen, 'Afrika' den afrikanischen Kontinent und benachbarte Inseln (Ausnahme: Ägypten), 'Südwestasien' den Indischen Subkontinent und die Gebirgsregionen im Norden, 'Ostasien und Pazifik' den westlichen Rand des Pazifik Bassins einschließlich Australien, Neuseeland und den Pazifischen Inseln, 'Mittlerer Osten' den Antiken Halbmond von Ägypten bis zum Iran und 'Europa' den europäischen Kontinent und dazugehörige Inseln einschließlich Russland und Türkei. Da im Untersuchungszeitraum keine Konflikte in Nordamerika (USA, Kanada) stattfanden, wird diese Region im Schaubild nicht dargestellt.

Schaubild 5. Die 10 Konflikte mit den häufigsten Vermittlungsaktionen, 1950-2000.



Wie erwähnt verzeichneten die Jugoslawischen Bürgerkriege (1989-1995) – in der Datenbank von Herrn Bercovitch als ein Konflikt kodiert – die mit Abstand meisten Vermittlungen (n=225). Nur in drei Fällen lehnten die Konfliktparteien das Vermittlungsangebot ab. Von den durchgeführten Vermittlungsversuchen waren ca. 42% erfolgreich; das heißt, es kam mindestens zum Abschluss eines Teilabkommens (siehe auch Anhang). Wie brüchig diese Übereinkünfte jeweils sind und ob die Mediation auch längerfristig erfolgreich ist, geht aus der zur Verfügung stehenden Datenbasis nicht direkt hervor. So sind etwa Regan und Stam (2000) dazu übergegangen, den Erfolg empirischer über den Einfluss der Vermittlung auf den Konfliktverlauf zu erfassen (ähnliche Diskussionen in Bercovitch et al. 1997). Für den uns vorliegenden Datensatz versagt sich aber eine solche Analyse, weil die Vermittlungsdaten nicht effektiv an einen Konfliktdatensatz gekoppelt sind.

Die mit Abstand wichtigsten Vermittler in den Bürgerkriegen in Jugoslawien waren die Vereinten Nationen (ca. 35% aller Vermittlungen), die Europäische Union (ca. 25%) und die USA (ca. 11%). Alle drei Vermittler haben übrigens eine ähnliche Erfolgsquote. Die UNO war in ca. 40% ihrer Vermittlungen erfolgreich, die EU in ca. 38% und die USA in ca. 41%. Aus Schaubild 5 geht weiter hervor, dass einige der besonders vermittlungintensiven Konflikte in den neunziger Jahren ausgetragen wurden. Dies bestätigt noch einmal den ersten zentralen Befund, dass die weltpolitische Konstellation seit dem Ende des Kalten Krieges besonders günstig für Vermittlungsaktionen ist. Ob sich dies bei einer möglichen Ausdehnung des „Krieges gegen den Terror“ auf andere Zielstaaten ändern wird, ist zur Zeit noch unklar.

4. Identität und Effektivität der Mediatoren

Die Bedeutung verschiedener Vermittlergruppen ist in Tabelle 2 dargestellt. Betrachtet man diese über den gesamten Zeitraum von 1950 bis 2000, so erhielten die Vereinten Nationen mit 24,5% der Vermittlungsaktionen mit Abstand die meisten Mandate. An nächster Stelle rangieren die afrikanischen, europäischen und arabischen Staaten, alle auf einem ähnlichem Mandatsniveau. Ein interessanter Aspekt ist hierbei, dass in diesen Regionen die meisten Vermittlungsaktionen stattfinden (siehe Schaubild 4), was darauf schließen lässt, dass die geographische Nähe bei der Nachfrage nach Vermittlern eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt. Für den Zeitraum bis 1992 haben dies zumindest Bercovitch und Schneider (2000) in ihren multivariaten Tests nachgewiesen. Bei der Interpretation von Tabelle 2 ist noch zu beachten, dass die Vermittlergruppen-Variable, die hier zur Klassifikation verwendet wurde, internationale Organisationen (z.B. EU, OAU, IOC...) einschließt.

Tabelle 2. Bedeutung verschiedener Vermittlergruppen (1950-2000)⁸

Vermittlergruppe	Häufigkeit	Prozent
UNO	861	24,5%
Afrikanische Staaten	580	16,5%
Europäische Staaten	481	13,7%
Arabische Staaten	415	11,8%
USA	388	11,1%
UdSSR/Russland	164	4,7%
Andere (inkl. OSZE)	620	17,7%
Gesamt	3509	100%

Die Bedeutung der Vereinten Nationen spiegelt sich auch im direkten Vergleich zu anderen Internationalen Organisationen wieder. Sowohl in der Zeit des Kalten Krieges als auch in den neunziger Jahren übernahm die UNO mehr als die Hälfte der Vermittlungsaktionen durch Internationale Organisationen (Tabelle 3). Gefragte Vermittler waren von 1950 bis 1989 auch die OAU und die OAS mit jeweils ca. 11% der Vermittlungen. In der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts ergibt sich ein

⁸ Siehe Anhang A für die Klassifikation der Vermittlergruppen.

leicht verändertes Bild. Die Bedeutung der afrikanischen Organisationen ging zurück, während gleichzeitig die Europäische Union und die OSZE zu wichtigen Vermittlern aufrückten. Auch wenn also die klassische Außen- und Sicherheitspolitik in Europa weiterhin nationalstaatlich geprägt ist: Im Konfliktmanagement führt heute fast kein Weg an diesen Organisationen vorbei, wenn eine Nachfrage nach Vermittlern mit mehrheitlich europäischem Hintergrund vorhanden ist. Insgesamt wurden zwischen 1990 und 2000 auch knapp doppelt so viele Vermittlungen durch Internationale Organisationen durchgeführt wie während der gesamten Periode von 1950 bis 1989. Dies zeigt, dass der Stellenwert der Internationalen Organisationen in den letzten Jahren enorm gewachsen ist.

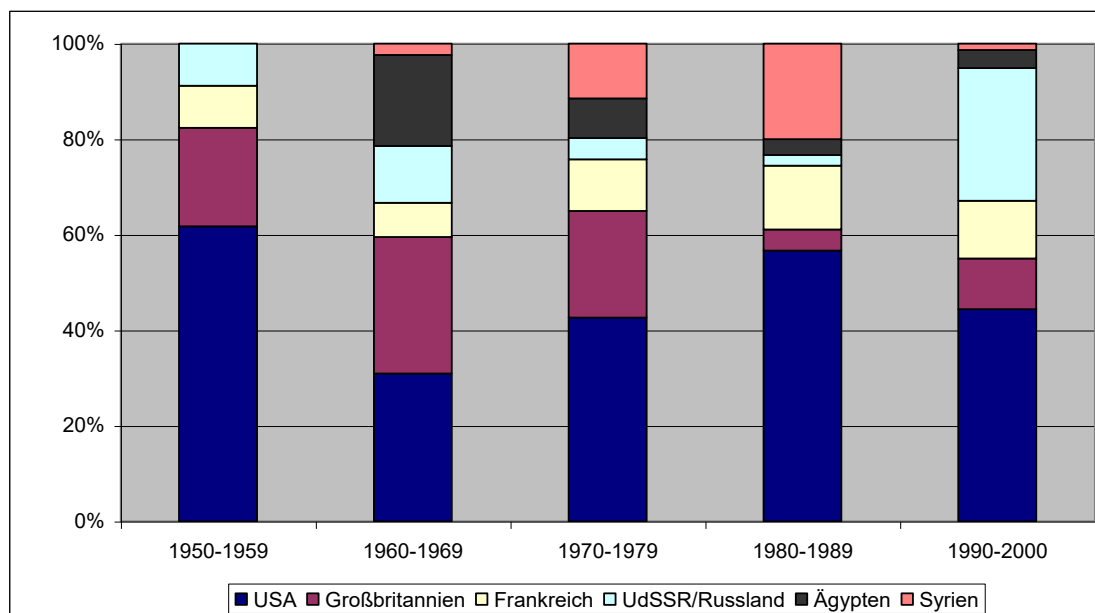
Tabelle 3. Internationale Organisationen als Vermittler.

Internationale Organisation	1950-1989		1990-2000	
	<i>Häufigkeit</i>	<i>Prozent</i>	<i>Häufigkeit</i>	<i>Prozent</i>
UNO	295	56,1%	565	59,1%
EU	1	0,2%	112	11,7%
OSZE	-	-	102	10,7%
OAU	61	11,6%	68	7,1%
Kirchliche Organisationen	39	7,4%	43	4,5%
OAS	59	11,2%	15	1,6%
Arabische Liga	42	8,0%	12	1,3%
Andere	29	5,5%	39	4,0%
Gesamt	526	100%	956	100%

In Schaubild 6 werden die sechs gefragtesten Vermittlerstaaten und ihre Bedeutung über die Dekaden hinweg dargestellt. Die USA dominieren als gefragtester Vermittlerstaat vor den ehemaligen Kolonialmächten Großbritannien und Frankreich den „Markt für Vermittlung“, obwohl dieser Trend in den neunziger Jahren wieder leicht rückläufig ist. Russland erfuhr dagegen in derselben Dekade einen wahren Nachfrageboom und ist inzwischen der zweitwichtigste Vermittlerstaat. Diese Entwicklung ist vor allem auf postsowjetische Konflikte zurückzuführen, die gegen Ende der achtziger Jahre ausgebrochen sind. Drei Viertel aller russischen Vermittlungen fallen daher auf die Konflikte zwischen Georgien und Südossetien, die Jugoslawischen Bürgerkriege und den Konflikt zwischen Aserbaidschan und

Armenien um Nagorno-Karabach. Ägypten und Syrien erfreuen sich als Vermittlerstaat trotz des fehlenden Status einer Groß- bzw. ehemaligen Kolonialmacht ebenfalls großer Beliebtheit, wobei es bei diesen beiden Vermittlern teilweise große zeitliche Unterschiede gibt.⁹

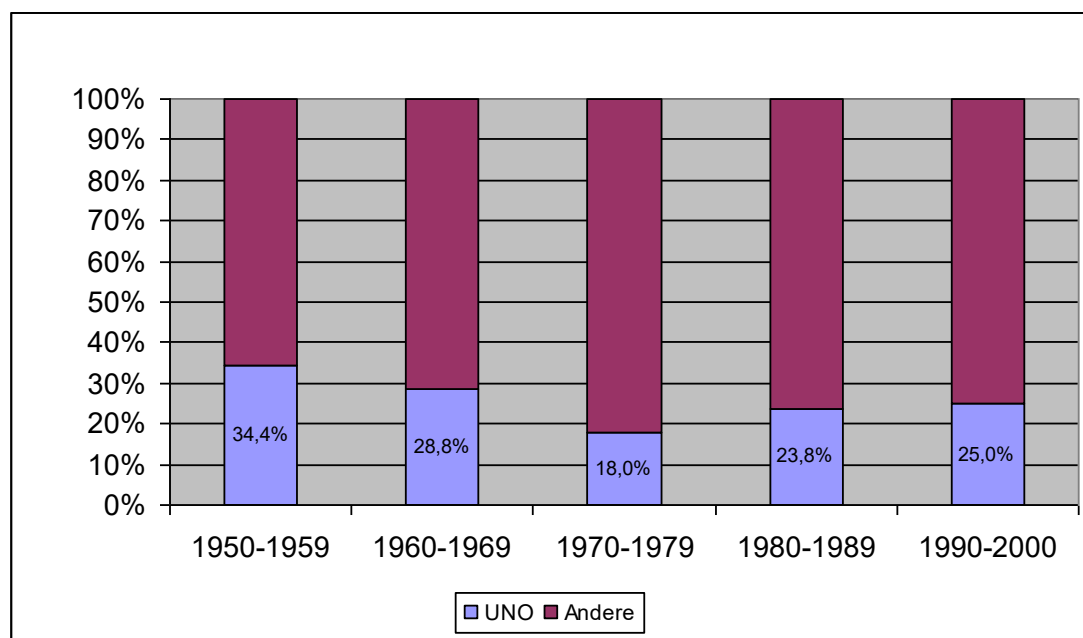
Schaubild 6. Die 6 gefragtesten Vermittlerstaaten, 1950-2000.



Für die schweizerische Diskussion besonders relevant ist die Stellung der Vereinten Nationen. Die Bedeutung der UNO gegenüber allen anderen Vermittlertypen hat seit den 70er Jahren wieder leicht zugenommen und lag zwischen 1990 und 2000 bei 25% aller Vermittlungsaktionen (Schaubild 7). Dass diese wachsende Häufigkeit auch durchaus mit wichtigen Effekten des UNO-Konfliktmanagements verknüpft ist, zeigt die Analyse von Doyle und Sambianis (2000). Diese beiden Autoren zeigen in einer multivariaten Analyse, dass die Peacekeeping-Einsätze der UNO in Bürgerkriegsstaaten positiv mit den Demokratisierungschancen korreliert.

⁹ Die Vermittlungsaktivitäten Ägyptens konzentrierten sich in den sechziger Jahren vor allem auf den Konflikt zwischen Algerien und Marokko (1963-1964). Syrien hat in den siebziger und achtziger Jahren im wesentlichen im zweiten Libanesischen Bürgerkrieg (1975-1992) vermittelt.

Schaubild 7. Vermittlergruppen im Dekadenvergleich, 1950-2000.



Inwiefern sind europäische Staaten, insbesondere Kleinstaaten im Stande, Vermittlungsmandate zu ergattern? Die Vermittlungsaktionen, welche durch die Europäische Union vorgenommen wurden, belaufen sich auf knapp 18% aller europäischen Mediationen (siehe Tabelle 4). Damit ist die EU nach Russland und Großbritannien der wichtigste europäische Vermittler. Betrachtet man lediglich die Dekade von 1990 bis 2000, so liegt der Anteil der EU bei fast 23% und der Russlands bei ca. 30%. Im Vergleich dazu sind Vermittlungsversuche europäischer Kleinstaaten nicht besonders zahlreich; zusammengenommen betragen sie lediglich ca. 4%. Als europäische Kleinstaaten werden Staaten mit weniger als 10 Millionen Einwohnern klassifiziert (OECD Quartely Labour Force Statistics 2001). Darunter fallen die Schweiz, Luxemburg, Österreich, Georgien, Finnland, Schweden, Norwegen und Dänemark, wenn wir von Kleinstaaten wie dem Fürstentum Liechtenstein absehen.

Tabelle 4 bestätigt somit die Einschätzung von Marquis und Schneider (1996), dass der „Geist von Evian“ zwar zu den politischen Mythen der jüngeren Schweiz gehört, aber keine reale Grundlage hat. Der Größeneffekt ist dabei nicht nur für die Gruppe der Kleinstaaten relevant. Viel mehr zeigt die quantitative Analyse von Bercovitch und Schneider (2000), dass selbst bei Kontrolle anderer Faktoren die

Bevölkerungsgröße die Wahrscheinlichkeit für einen Staat, ein Vermittlungsmandat zu erhalten, positiv beeinflusst.¹⁰

Tabelle 4. Anteile an allen europäischen Vermittlungsaktionen, 1950-2000

Vermittler	1950-2000		1990-2000	
	<i>Vermittlungen</i>	<i>Prozent</i>	<i>Vermittlungen</i>	<i>Prozent</i>
EU (EG)	113	17,74%	112	23,00%
Russland	164	25,75%	147	30,18%
Großbritannien	115	18,05%	56	11,50%
Frankreich	99	15,54%	64	13,14%
Deutschland	31	4,87%	18	3,70%
Italien	25	3,92%	21	4,31%
Europäische Kleinstaaten	30	4,71%	21	4,31%
Andere europäische Staaten	60	9,42%	48	9,86%
GESAMT	638	100%	487	100%
Schweiz	5	1,10%	2	0,41%

In Tabelle 4 ist auch der relative Anteil der Schweiz aufgeführt. Mit insgesamt fünf Vermittlungsaktionen steht sie zwar im direkten Vergleich mit anderen Staaten nicht schlecht da, die zum Teil „leer“ ausgegangen sind. Im Vergleich der Jahrzehnte ist auch anzuführen, dass die Schweiz in den 90er Jahren zwei Mal mit Vermittlungsmandaten betraut wurde, welche im Datensatz von J. Bercovitch ausgewiesen sind. Tabelle 5 weist dieses im Dekadenvergleich überdurchschnittliche Ergebnis aus. Doch in der gleichen Periode ist besonders das NATO-Mitglied Norwegen aktiv auf dem „Markt für Mediationen“ aufgetreten. Es ist wohl unbestritten, dass der „Geist von Oslo“ zumindest mittelfristig die Reputation der norwegischen Diplomatie gefördert hat. In den neunziger Jahren sind noch andere Kleinstaaten häufiger mit einem Mediationsmandat betraut worden, nämlich die EU-Mitglieder Luxemburg und Finnland. Die anderen neutralen europäischen Staaten Schweden und Österreich sind zwei und ein Mal als Vermittler aufgetreten.

¹⁰ Diese Aussage bezieht sich auf Tabelle 7 in Bercovitch und Schneider (2000) und damit die sog. Negativ Binomial-Regressionen, die gegenüber den ebenfalls berechneten OLS-Regressionen aufgrund der Datenstruktur (Häufigkeiten) vorzuziehen sind.

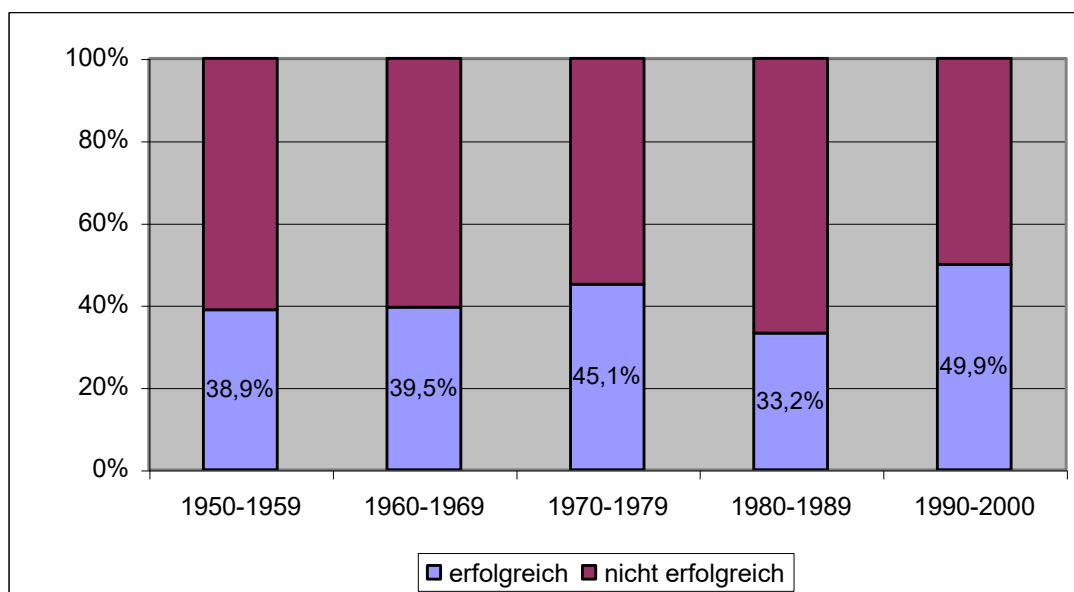
Tabelle 5. Vermittlungen durch europäische Kleinstaaten

	Dekade des Konfliktmanagements					Gesamt
	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-2000	
Norwegen	1		2		6	9
Schweiz		3			2	5
Luxemburg					4	4
Finnland					4	4
Österreich		1		1	1	3
Schweden		1			2	3
Georgien					1	1
Dänemark					1	1
Gesamt	1	5	2	1	21	30

Bei den fünf Schweizer Vermittlungsaktionen handelt es sich um folgende Fälle: UdSSR - Afghanistan (1991); Nigeria - Biafra (1969); Algerischer Unabhängigkeitskrieg (1961); Nordvietnam - USA (1968); Kolumbianischer Guerillakrieg (2000). Angesichts der geringen Fallzahl fällt eine Beurteilung über die Effektivität schwer. Im Datensatz ist aber einzig der Friedensschluss im Algerischen Unabhängigkeitskrieg als „erfolgreicher“ Vermittlungsversuch abgespeichert. Der jüngste Erfolg der schweizerischen Diplomatie fällt aus dem Untersuchungszeitraum hinaus.

Generell ist anzumerken, dass die Effektivität der Vermittlungsaktionen zwischen 1950 und 2000 Schwankungen unterworfen war. Während beispielsweise in den Achtzigern nur jede dritte Vermittlungsaktion erfolgreich endete, so trug in der darauffolgenden Dekade der Neunziger bereits jede zweite erfolgreich zur Konfliktlösung bei. Diese Trends fassen wir grafisch in Schaubild 8 zusammen.

Schaubild 8. Effektivität der Vermittlungsaktionen pro Dekade, 1950-2000.



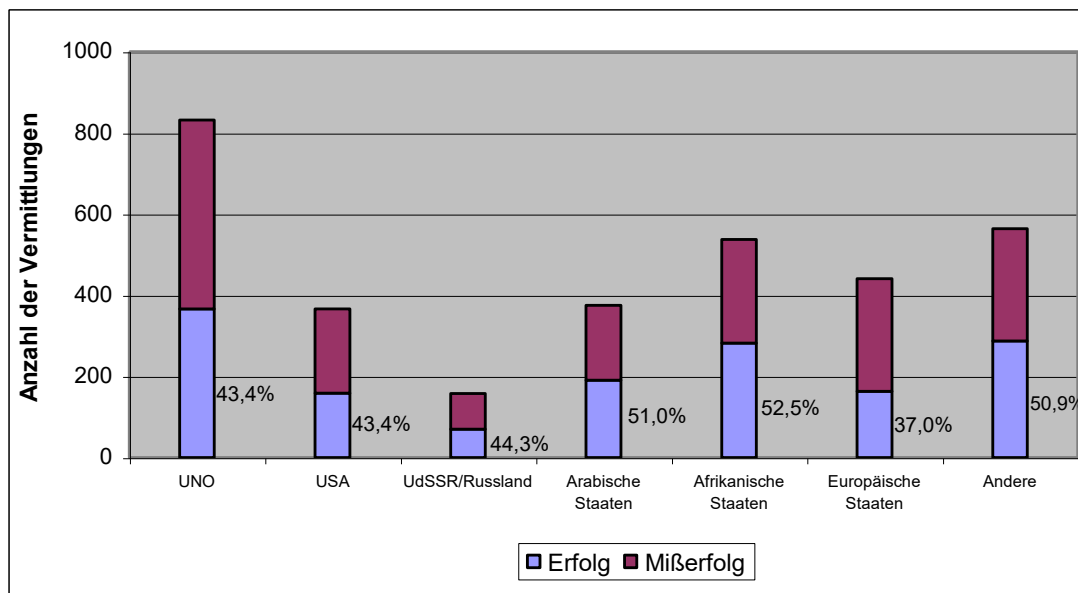
Es fällt schwer, das Auf und Ab der durchschnittlichen Effektivität sinnvoll zu beurteilen. Auf alle Fälle ist der Bedeutungszuwachs, den die Vermittlungsaktionen im Vergleich zu anderen Managementstrategien erfuhren, nicht mit einem Verlust an Effektivität verbunden. Im Gegenteil, Schaubild 8 zeigt sogar eine deutliche Steigerung.

Die Erfolgsquote einzelner Vermittlergruppen wird in Schaubild 9 verglichen. Die UNO, welche den Großteil der Vermittlungen übernahm, war in ca. 43% aller Fälle erfolgreich. Ein ähnliches Ergebnis erreichen auch die Vermittlungen der USA und Russlands. Erfolgreicher waren die Afrikanischen und Arabischen Staaten, deren Mediationsversuche in mehr als der Hälfte der Fälle erfolgreich waren. Weniger erfolgreich sind dagegen die europäischen Staaten (inklusive der EU). Nur gut jeder dritte Vermittlungsversuch war hier von Erfolg gekrönt. Schneider, Selck und Bercovitch führen solche Unterschiede nicht zuletzt auf „Selektionseffekte“ zurück.¹¹ So ist es erstens von der Konfliktstruktur abhängig, ob in einem Konflikt überhaupt Vermittler gefragt sind und welcher Natur sie sein sollen. Es scheint, als ob Europäer

¹¹ Selektionseffekte bezeichnen in den Sozialwissenschaften den Umstand, dass die Untersuchungsfälle, die ein gemeinsames Merkmal aufweisen, kein zufälliges Sample darstellen. So ist die Wahrscheinlichkeit nicht in jedem Konflikt gleich groß, dass sich die Konfliktparteien auf die Durchführung einer Vermittlung einigen, und nicht in jedem Staatenpaar ist die Neigung zur Anwendung von militärischer Gewalt ähnlich ausgeprägt. Für die statistische Behandlung solcher Selektionsprobleme hat James Heckman den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften erhalten.

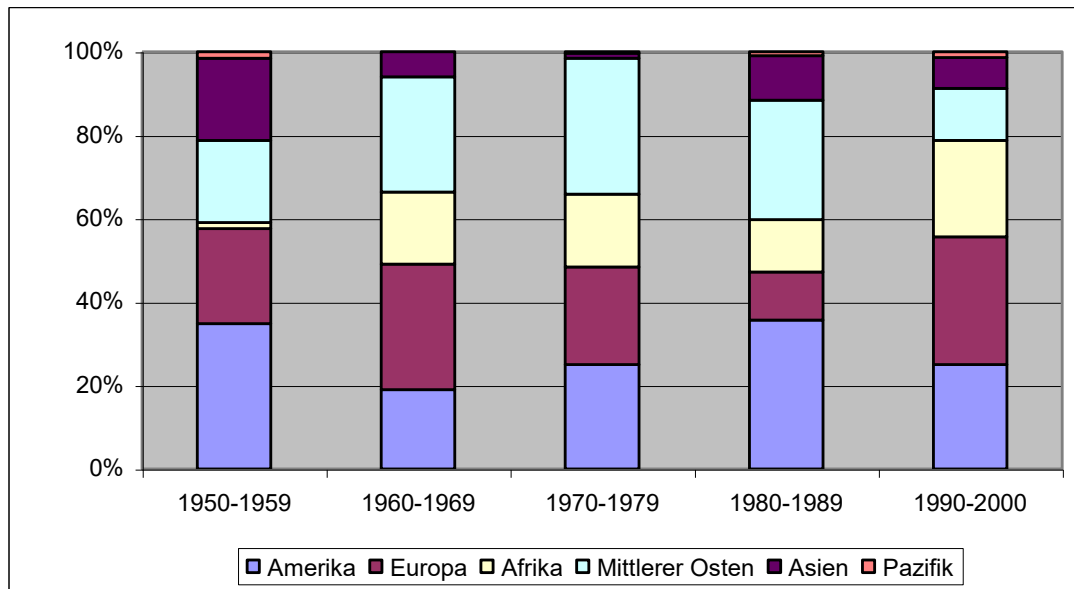
besonders in jenen Fällen eher gefragt sind, in denen die Wahrscheinlichkeit einer Einigung gering ist. Ähnlich haben Marquis und Schneider (1996) auch beobachtet, dass neutrale Staaten oft erst dann zum Zug kommen, wenn andere Vermittler bereits gescheitert sind.

Schaubild 9. Effektivität von Vermittlergruppen



Eine interessante Entwicklung zeichnet sich beim Vergleich der Herkunftsregionen von Vermittlerstaaten im Dekadenvergleich ab (Schaubild 10). In den neunziger Jahren hat der Anteil der europäischen und afrikanischen Vermittlerstaaten stark zugenommen, während Vermittlerstaaten aus Asien, dem Mittleren Osten und Amerika an relativer Bedeutung verloren haben. Dies hat natürlich nicht zuletzt mit dem Zusammenbruch der westeuropäischen Illusion zu tun, in ihrer Nähe oder in der OECD sei kein Krieg mehr möglich. Die Bürgerkriege in Ex-Jugoslawien sollten diese Hoffnung endgültig zerstört haben.

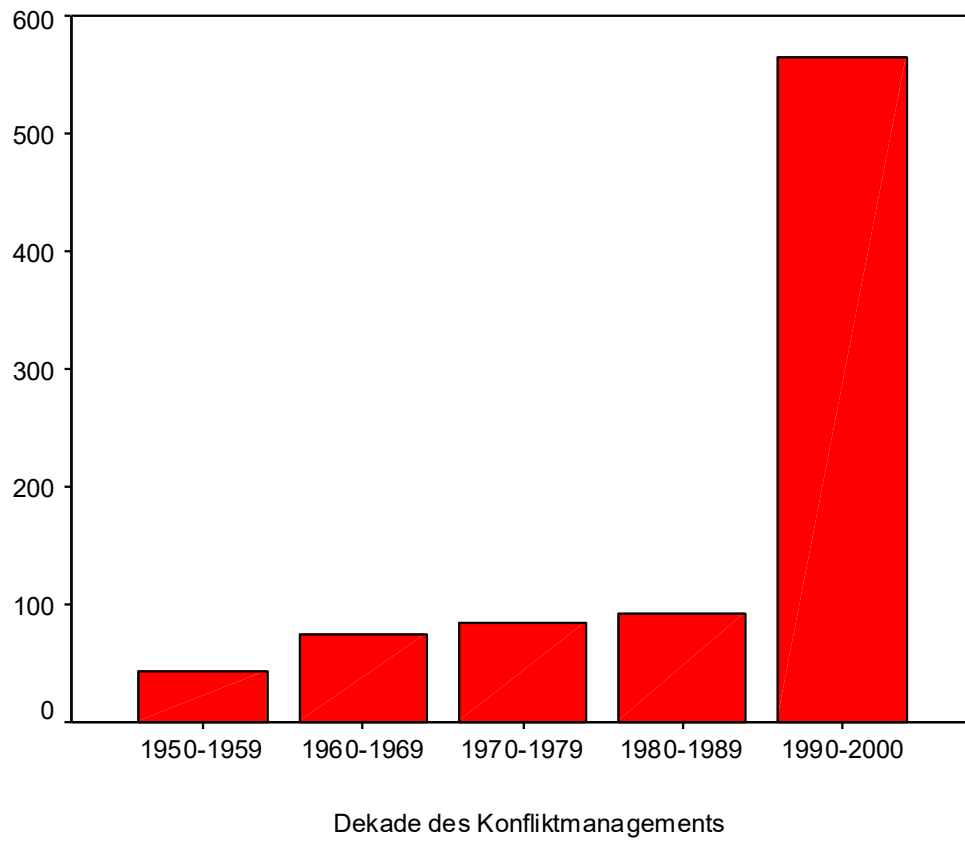
Schaubild 10. Die Region des Vermittlerstaates im Vergleich



Aus Schaubild 10 geht auch klar hervor, dass entgegen der Erwartung nordamerikanische Vermittler in den neunziger Jahren eher an relativer Bedeutung verloren haben. Der Wechsel von der Bipolarität zur Hegemonie der USA in der Staatenordnung – ein Trend, der besonders für die internationale Sicherheitspolitik wichtig ist – hat also auf dem „Markt für Mediationen“ keine Entsprechung, auch wenn die USA weiterhin unter den Staaten der gefragteste Mediator sind.

Vermittlungen durch die UNO haben über die Dekaden hinweg stetig zugenommen (Schaubild 11). Allerdings ist hierbei in den neunziger Jahren ein Anstieg von bisher unbekanntem Ausmaß zu verzeichnen. So stieg die Zahl der Vermittlungen um das mehr als Sechsfache gegenüber den achtziger Jahren an.

Schaubild 11. Die UNO als Vermittler



5. Innenpolitische Akzeptanz und Realpolitische Möglichkeiten

Die innenpolitischen Debatten in der Schweiz haben sich in den letzten Jahren auf die Frage konzentriert, wie stark die politische Kooperationsbereitschaft des wirtschaftlich stark internationalisierten Landes gehen soll. Die zweite UNO-Abstimmung wird zeigen, wie „normal“ die Schweiz sein will (Schneider 1998). Prognosen über die Einstellungen zur Sicherheitspolitik sind aber schwierig, da die Zahl der Unsicheren und Unschlüssigen in der Bevölkerung relativ groß ist. Haltiner (2000:142) schreibt zu dieser Gruppe etwa aus der Perspektive des Umfrageforschers:

"Neben den beiden gegnerischen Lagern an entschiedenen Befürworterinnen und Befürwortern auf der einen und Gegnern und Gegnerinnen einer Öffnung auf der anderen Seite existiert ein drittes Lager der Unsicheren, das sich je nach Einschätzung der aktuellen internationalen Konstellation und der wahrgenommenen Bedrohungslage einmal auf die eine, das nächste Mal auf die andere Seite schlägt."

Die Chancen zur sicherheitspolitischen Öffnung scheinen aber durchaus vorhanden, wenn auch nicht in allen politischen Fragen im gleichen Ausmaß und trotz der Ereignisse des 11. September 2001. Auf breite Zustimmung stößt in der Bevölkerung sicher die Beteiligung der Schweiz an internationalen Vermittlungsaktionen. Doch die Chance der Schweiz, solche Mediationen zu erhalten, sind zumindest dann gering, wenn die Schweiz als neutralem Alleingänger auf dem „Markt für Mediationen“ aufträte. In diesem Kapitel stellen wir zunächst dar, wie groß die Zustimmung der Bevölkerung ist, um anschließend und darauf aufbauend einige Strategien für die eidgenössische Diplomatie zu diskutieren.

Innenpolitische Akzeptanz: Die seit den neunziger Jahren jährlich von der Militärischen Führungsschule an der ETH in Zusammenarbeit mit der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktforschung der ETH Zürich durchgeführten Sicherheitsstudien dienen der Trendermittlung in der sicherheits- und wehrpolitischen Meinungsbildung. Sie ermitteln den Grad an internationaler Kooperationswilligkeit der schweizerischen Bevölkerung anhand eines Index der Öffnungswilligkeit. Dieser Index besteht aus 19 Indikatoren, die gegliedert sind nach

- dem Willen zur internationalen Kooperation durch institutionelle Annäherung bzw. Beitritt zur EU, zum EWR sowie zu NATO und UNO,
- der Bereitschaft zur Öffnung der Schweiz ohne institutionelle Bindungen an inter- bzw. supranationale Institutionen,
- der Einstellung zur Beibehaltung verschiedener Grade der Neutralität und
- der Betonung verschiedener Grade nationaler Autonomie
(Haltiner et al. 2001, S. 62).

Die Ergebnisse der letzten Jahre zeigen einen stabilen Wunsch der schweizerischen Bevölkerung nach einer aktiveren Rolle der Schweiz bei internationalen Konferenzen. Im Jahre 2001 waren es 77% der Befragten. 72% geben an, sie sähen die Schweiz gerne häufiger als Vermittlerin in Konflikten. Die Öffnungstendenzen zeigen sich aber nicht nur auf dieser Dimension. Der Teil der Befragten, der für die Erhöhung der Entwicklungshilfe plädiert, bleibt auch im Jahr 2001 relativ stabil bei 55% (Haltiner et al. 2001, S. 15). Diese Zahlen korrespondieren mit der Zustimmungsrate für eine Annäherung an internationale Organisationen, etwa für die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union.

Während nach dieser Studie aber nur 40% zu einem Beitritt zur EU bereit sind und sich noch weniger Befragte einen Anschluss der Schweiz an die NATO wünschen, ist die globale Sicherheitskooperation im Rahmen der UNO attraktiver, als aufgrund des ersten UNO-Beitrittsbeschlusses zu vermuten wäre. Sicher, das Ergebnis des zweiten Urnenganges steht noch aus. Generell ist aber doch darauf hinzuweisen, dass die internationale Sicherheitsdiplomatie in der Schweiz an Ansehen gewonnen hat. Für dieses Gutachten besonders relevant ist, dass eine Aufwertung der internationalen Vermittlungsdiplomatie in der eidgenössischen Außenpolitik auf eine breite Zustimmung der Bevölkerung stieße. Auch ähnliche Engagements wie etwa der SWISSCOY-Einsatz im Kosovo stießen auf einen breiten Grundkonsens in der Bevölkerung (Haltiner 2000:155).

"Die im August 1999 erhobene Zustimmung zur SWISSCOY ist groß. Sehr oder eher einverstanden mit diesem Schweizer Engagement erklären sich 81% aller Befragten."

Dieser Sukkurs kann nicht überraschen, werden doch bei solchen Einsätzen bewusst nationale Symbole benutzt. Die Behörden wecken bei solchen Auftritten bei

der Bevölkerung auch bewusst oder unbewusst den Eindruck eines unilateralen Auftretens. Auch die Unterstützung für Vermittlungsaktionen überrascht in dieser Perspektive natürlich nicht, da der über Mediationen erzielte Reputationsgewinn beträchtlich ist, die Kosten aber relativ gering ausfallen. So ist damit zu rechnen, dass Vermittlungen unter Schweizer Ägide auch auf Sympathien bei jenen stoßen, die sonst jedem internationalen Engagement des Landes abwehrend gegenüber stehen.¹²

Realpolitische Möglichkeiten: Doch auch wenn der Wunsch der Bevölkerung nach Vermittlungsaktionen durch die Schweizer Diplomatie groß ist, ist vor Illusionen zu warnen. Kleinere europäische Staaten besitzen zu wenig Macht, um alleine erfolgreich auf dem „Markt für Mediationen“ aufzutreten. Dies gilt auch für den Fall, dass ein solcher kleinerer Staat sich einer Politik der Neutralität verschreibt. Wie Marquis und Schneider (1996) erstmals zeigten und Bercovitch und Schneider belegten, hilft Neutralität einem Staat nicht. Bercovitch und Schneider (2000:161) schreiben sogar, „...a formal neutrality policy is not necessarily a desirable attribute in the mediation market“. Die Chancen eines neutralen Staates, Mediationsmandate zu erhalten, sind eher unterdurchschnittlich, und der Erfolg der europäischen Kleinstaaten ist im Vergleich etwa zur UNO kleiner. Diese für die Zeit bis 1992 festgestellten Trends setzen sich nach unserer Analyse auch in den neunziger Jahren fort. So haben andere Kleinstaaten wie etwa Norwegen die Schweiz als „begehrten“ kleinen Vermittler abgelöst, auch wenn es angesichts der kleinen Zahl an Fällen schwierig scheint, von Trends statt von Zufälligkeiten zu sprechen. Der Grund für die „Neutralitätsillusion“ besteht wie schon früher erwähnt darin, dass jeder Akteur, der ein Interesse daran hat, ein Mediationsmandat zu gewinnen, sich auf die neutrale Position zubewegt. Ein formeller Neutralitätsstatus ist also überflüssig oder sogar bei der Ausübung von Vermittlungsaktionen hinderlich, da er die Flexibilität des Vermittlers verhindert und ihm auch nicht erlaubt, aktive Strategien im Umgang mit den Konfliktparteien zu wählen.

¹² Haltiner et al. (2001:72) schreiben: "Inhaltlich lassen sich die drei Kooperationstypen folgendermaßen beschreiben: VertreterInnen einer "weichen" Öffnung befürworten weitere Annäherungen an inter- und supranationale Institutionen (EU, NATO), ohne diesen beitreten zu wollen. Als "harte" Öffnungswillige werden jene Personen bezeichnet, die zugunsten einer verbesserten Kooperation mit dem Ausland auch institutionelle Bindungen und Souveränitätseinbußen in Kauf nehmen wollen. Autonomistisch orientierte Personen lehnen jeglichen Ausbau internationaler Bindungen ab. Wie im Vorjahr vereinigen die drei Typen je ein Drittel der Befragten auf sich."

Aussichtsreicher für den kleineren Staat scheint es, wenn er sich mit anderen Staaten zu einem Team verbündet oder Vermittlungsaktionen im Schoße internationaler Organisationen unterstützt. In diese Richtung scheinen die Schweizer Anstrengungen der letzten Jahre zu gehen. Gerade der Vermittlungserfolg auf dem Bürgerstock, der allem Anschein nach auf einer Teamleistung der amerikanischen und der schweizerischen Diplomatie beruhte, scheint dieser These zu entsprechen. Die Bevölkerung wie auch die Parlamentarier sollten erfahren, wie die Schweiz Vermittlungen wahrnehmen will und in welcher Art von Engagement sie die größten Chancen sieht. Das Weiterleben des Mythos von Evian zeigt auf alle Fälle, dass bis jetzt die realen Möglichkeiten eines kleineren Staats auf dem „Markte für Mediationen“ noch nicht optimal kommuniziert worden sind.

6. Schluss

Dieses Gutachten ging von der Frage aus, wie sich die Zahl der Vermittlungstätigkeiten in den neunziger Jahren im Vergleich zu den Vorperioden entwickelt hat und ob besondere Mediatorengruppen eine Aufwertung erfahren haben. Die Analyse zeigt dabei, dass trotz der Aufwertung des Mediationsinstrumentes in der Schweiz vor einer Euphorie zu warnen ist. Die gelegentliche und oft auch eher zufällige Vermittlung in internationalen Konflikten ist kein Ersatz für eine international orientierte Sicherheitspolitik. Wir empfehlen aufgrund unserer Studie, dass

- die eidgenössische Diplomatie die Benutzung dieses Instrumentes über ihre Tätigkeit in internationalen Organisationen fördert,
- dass sie sich zur Lösung von langanhaltenden Konflikten zu Vermittlergruppen mit anderen Staaten zusammenschließt und
- dass sie die Chancen zur erfolgreichen Vermittlung effektiv kommuniziert.

Wichtig ist dabei, dass sich das EDA systematisch über die Zahl der Konflikte und die Vermittlungsaktionen informiert. Nur über die Beobachtung der Langzeittrends ist es möglich, geeignete Strategien zu entwickeln.

Bibliographie

- BERCOVITCH, JACOB GARY GOERTZ UND PAUL F. DIEHL. 1997. "The Management and Termination of Intractable International Conflicts: Conceptual and Empirical Considerations." *Millenium* 26(3): 751-770.
- BERCOVITCH, JACOB ET AL. 2000. *International Conflict Management 1945-1995. Official Codebook for the International Conflict Management Dataset*. Department of Political Science, University of Canterbury (Christchurch, New Zealand).
- BERCOVITCH, JACOB UND ALLISON HOUSTON. 1996. "The Study of International Mediation: Theoretical Issues and Empirical Evidence." In Jacob Bercovitch (Hrsg.), *The Theory and Practice of Mediation*, London: Lynne Rienner.
- BERCOVITCH, JACOB UND GERALD SCHNEIDER. 2000. "Who Mediates? The Political Economy of International Conflict Management." *Journal of Peace Research* 37(2):145-156.
- BERCOVITCH, JACOB UND JEFFREY LANGLEY. 1993. "The Nature of the Dispute and the Effectiveness of International Mediation." *Journal of Conflict Resolution* 37 (4): 670-691.
- DOYLE, MICHAEL W. UND NICHOLAS SAMBANIS 2000. "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis." *American Political Science Review* 94(4): 779-801.
- HALTINER, KARL W. 2000. "Der Kosovo-Krieg und die internationale Öffnungsbereitschaft der Schweiz: Stimmungswandel oder bloß Wechselbäder in der öffentlichen Meinung?" In Jürg Martin Gabriel (Hrsg.), *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*. Zürich: Orell Füssli, 141-160.
- HALTINER, KARL W. ET AL. 2001. "Sicherheit 2001. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend." Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und Militärische Führungsschule an der ETH Zürich.

- KYDD, ANDREW. 2002. "Which side are you on? Bias, Credibility and Mediation." *Research Paper, Weatherhead Center for International Affairs*, Harvard University.
- MARQUIS, LIONEL UND GERALD SCHNEIDER. 1996. "Wer kommt als Vermittler zum Zuge? Überschätzte und unterschätzte Anforderungen für Mediationstätigkeiten." *Swiss Political Science Review* 2(3):69-82.
- OECD. 2001. "Quarterly Labour Force Statistics 04/2001." <http://www.oecd.org>, aktualisiert am 11.12.2001.
- REGAN, PATRICK M UND ALAN STAM. 2000. "In the Nick of Time: Conflict Management, Mediation Timing, and the Duration of Interstate Disputes." *International Studies Quarterly* 44(2): 239-260.
- SCHNEIDER, GERALD. 1998. *Vom Sonderfall zum Normalfall. Eine Einführung in die Außenpolitik der Schweiz*. Zürich: Pro Helvetia.
- SCHNEIDER, GERALD UND PATRICIA A. WEITSMAN. 1997a. *Enforcing Cooperation. Risky States and the Intergovernmental Management of Conflict*. London: Macmillan.
- SCHNEIDER, GERALD UND PATRICIA A. WEITSMAN. 1997b. "Eliciting Collaboration from 'Risky' States: The Limits of Conventional Multilateralism in Security Affairs." *Global Society* 11(1):93-110.
- SCHNEIDER, GERALD, TORSTEN SELCK UND JACOB BERCOVITCH. 2002. "A Heckman Selection Model of International Conflict Management." *Unveröffentlichtes Manuskript*, Universität Konstanz.
- SMITH, DAN. 2001. "Counting Wars: The Research Implications of Definitional Decisions." *Paper presented at the Uppsala Conflict Data Conference*, June 8-9, 2000.
- WILKENFELD, JONATHAN ET AL. 2001. "Mediating International Crises: Cross-National and Experimental Perspectives." *Paper prepared for the Annual Meeting, American Political Science Association*, August 30, 2001, San Francisco.

Anhang: Datenquellen und verwendete Variablen

Einige in diesem Bericht vorgestellte Ergebnisse wurden anhand einer Datenbank erstellt, die im Department für politische Wissenschaften der Universität Canterbury (Christchurch, Neuseeland) erarbeitet wurde. Die Datenbank (*International Conflict Management Dataset*) umfasst alle erfolgreichen und erfolglosen Konfliktmanagementversuche in der Zeit von 1945 bis 2000. Sie wurde unter der Leitung von Dr. Jacob Bercovitch aufgebaut, welchem wir an dieser Stelle für das Bereitstellen dieses Materials danken möchten.

Um Aussagen über die beteiligten Vermittlerstaaten und -organisationen machen zu können, kodierten wir anhand der Vermittleridentitätsvariable, weitere Identitätsvariablen, die sich auf den vermittelnden Staat bzw. die vermittelnde Organisation beziehen (siehe Anhang A). Waren mehrere Vermittler an einer Aktion beteiligt, so wurde jedem Vermittler ein Vermittlungsfall zugeordnet. So erstellten wir einen Datensatz, der die Anzahl der Konfliktmanagementaktionen, sowie die verschiedenen Konfliktmanagementtypen wiedergibt und einen zweiten Datensatz, der Auskunft über die Vermittler im Speziellen geben kann.

A. Die Identität des Vermittlers

Mehrere von uns eingeführte Variablen betreffen die Identität des Vermittlers. Zum einen führten wir eine Variable ein, die Auskunft über den vermittelnden Staat gibt, bzw. anzeigt, dass es sich um eine internationale Organisation handelt. Die Staaten wurden gemäß dem Correlates of War (COW) Code kodiert.

Eine weitere Variable gibt die betreffende internationale Organisation an, bzw. dass es sich nicht um eine der klassifizierten internationalen Organisationen handelt (z.B. Vermittlerstaat). Klassifiziert wurden: UNO, Arabische Liga, EU, OAS, OAU, OSZE, ASEAN, NATO, ICO, Commonwealth, Kirche, Rotes Kreuz, Andere (andere internationale Organisationen und Staaten).

Des Weiteren wurden die Regionen der Vermittler ebenfalls nach dem COW Code klassifiziert.

Tabelle A1 Regionszugehörigkeit der Nationalstaaten

Ausprägung	Region	Staaten
1	Nord- und Zentralamerika	Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Costa Rica, Dominica, Dominikanische Republik, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaika, Kanada, Kuba, Mexiko, Nicaragua, Panama, San Christopher und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und Grenadinen, Trinidad und Tobago, U.S.A.
2	Südamerika	Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Guyana, Kolumbien, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay, Venezuela
3	Süd- und Zentralafrika	Angola, Äthiopien, Äquatorialguinea, Benin, Botsuana, Burkina Faso/Upper Volta, Burundi, Dschibuti, Gabun, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Elfenbeinküste, Kamerun, Kap Verde, Kenia, Komoren, Kongo, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mauritius, Mosambik, Namibia, Niger, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal, Sierra Leone, Simbabwe, Somalia, Sudan, Südafrika, Swasiland, Tansania, Togo, Tschad, Uganda, Zaire, Zentralafrikanische Republik
4	Zentral- und Nordostasien	Afghanistan, Armenien, Aserbaidshan, Bangladesch, Bhutan, Burma/Myanmar, China, Indien, Japan, Kasachstan, Kirgisistan, Malediven, Mongolei, Nepal, Nordkorea, Pakistan, Seychellen, Sri Lanka, Südkorea, Tadschikistan, Taiwan, Tibet, Turkmenistan, Usbekistan
5	Ostasien und Ozeanien	Brunei, Fidschi, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Papua-Neuguinea, Philippinen, Salomonen, Samoa, Westsamoa, São Tomé und Príncipe, Singapur, Thailand, Vanuatu, Vietnam, Nordvietnam, Südvietnam
6	Mittlerer Osten	Aden, Ägypten, Algerien, Bahrain, Irak, Iran, Israel, Jemen, Nordjemen, Südjemen, Jordanien, Katar, Kuwait, Libanon, Libyen, Marokko, Oman, Saudi-Arabien, Syrien, Tunesien, Vereinigte Arabische Emirate,
7	Europa	Albanien, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland ab 1990, BRD und DDR vor 1990, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Jugoslawien, Jugoslawien (Serbien und Montenegro), Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Mazedonien, Moldawien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Tschechoslowakei, Türkei, UdSSR, Ukraine, Ungarn, Weißrussland, Zypern
8	Australien & Neuseeland	Australien, Neuseeland

Eine weitere Variable ordnet Vermittler einer der folgenden Gruppen zu:

Tabelle A2 Gruppenzugehörigkeit

Gruppe	Beschreibung
UNO	Alle Organisationen oder speziellen Organe, die von der Dachorganisation abhängen (Sicherheitsrat, UNESCO, UNIFIL, UNOSOM, MINURSO, UNTAC, UNPROFOR, etc.). Nähere Angaben über die Nationalität der UNO-Vermittler wurden nicht berücksichtigt; in diesen Fällen wurden nur die UNO kodiert.
USA	
UdSSR / Russland	Sowjetunion bis 1990, später Russland
Arabische Staaten	Außer den eigentlich arabischen Ländern (Marokko, Algerien, Libyen, Tunesien, Ägypten, Syrien, Jordanien, Irak, Saudi-Arabien, Arabische Emirate, Kuwait, Mauretanien, Jemen, Katar, Oman,...) zählt auch der Iran zu dieser Kategorie. Somalia, Pakistan, der Sudan, sowie der Libanon sind trotz ihrer moslemischen Bevölkerungsanteile nicht in dieser Kategorie enthalten, während Organisationen wie die ICO (Islamic Conference Organisation), die Arabische Liga oder die PLO dazuzählen.
Afrikanische Staaten	einschließlich Sudan und OAU
Europäische Staaten und EU	Diese Kategorie enthält alle europäischen Länder, einschließlich der Ostblockstaaten, sowie die EU; nicht enthalten sind die UdSSR und die Türkei
Andere	In dieser Kategorie werden alle Staaten zusammengefasst, die in keiner der anderen Kategorien enthalten sind (Lateinamerika, ein Großteil Asiens, Australien, Kanada, Türkei, Libanon usw.); einige IGOs und NGOs sind ebenfalls eingeschlossen (z.B. OSZE, Commonwealth, NATO, OPEC, ASEAN, OAS, Rotes Kreuz,...). Außerdem finden sich auch Kirchen und christliche Vereinigungen in dieser Kategorie (Vatikan einschließlich päpstliche Missionen und Gesandte, Landeskirchen, ...).

B. Der Erfolg der Vermittlungen

Als nicht erfolgreiche Vermittlung wurden folgende Ereignisse klassifiziert:

1. Die Vermittlung ist nur angeboten, aber nicht angenommen worden (oder folgenlos geblieben),
2. sie führte zu keinem Abkommen.

Als erfolgreich wurde eine Vermittlung klassifiziert, wenn

3. sie einen Waffenstillstand erreichen konnte,
4. sie ein Teilabkommen brachte,
5. sie ein Vollabkommen brachte.

An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass die Autoren dieses Gutachtens bestimmte Kodierungsregeln im Datensatz von Jacob Bercovitch nicht für unproblematisch halten. Dazu gehört unter anderem die Regel, auch „Teilabkommen“ als Erfolge zu klassifizieren und nicht zu schauen, ob diese fragilen Friedensschlüsse überhaupt eingehalten werden. Da der neuseeländische Datensatz – es sei noch einmal wiederholt – aber nicht mit einer Konfliktdatenbank verknüpft ist, war eine solche überlegene Operationalisierung von Vermittlungserfolg in der hier vorgelegten Analyse nicht zu leisten. Problematisch scheint auch, dass Vermittlungen innerhalb des gleichen Konfliktes als Einzelereignisse gelten. Ein Grundsatz für die statistische Analyse ist, dass die Einzelfälle voneinander unabhängig sein sollten. Dies scheint uns nicht immer gewährleistet. Weiterhin ist zu bedenken, dass die Auswahl der im Datensatz erhaltenen Konfliktmanagementversuche aufgrund der verwendeten Quellen verzerrt sein könnte.¹³ Aber noch immer ist der Datensatz von Jacob Bercovitch die umfangreichste und bestausgewiesenste Sammlung von Mediationsereignissen.

¹³ Konfliktmanagementversuche wurden als solche identifiziert und klassifiziert, falls sie in einer der folgenden fünf Quellen erwähnt wurden: Keesing's Archive, New York Times, New York Times Index, London Times und Reuters (Bercovitch 2000: 9).