

## Research note

---

### **Wer kommt als Vermittler zum Zuge? Überschätzte und unterschätzte Anforderungsfaktoren für Mediationstätigkeiten**

Lionel MARQUIS und Gerald SCHNEIDER

#### Zusammenfassung

In der quantitativ orientierten Konfliktforschung wurde bis jetzt vorab untersucht, unter welchen Bedingungen Vermittlungsaktionen von Erfolg gekrönt sind. In diesem Aufsatz gehen wir hingegen den Kriterien nach, unter denen ein Staat überhaupt ein Mediationsmandat erhält. Aus schweizerischer Perspektive besonders interessant ist, dass neutrale Staaten unterdurchschnittlich häufig angefragt werden und, falls sie überhaupt einmal zu Zug kommen, auch nur eine relativ kümmerliche Bilanz vorweisen können. Die Überprüfung der Neutralitätshypothese bestätigt vielmehr, dass Macht und kulturelle Nähe die wichtigeren Faktoren im Anforderungsprofil für Vermittler sind. Multilaterale Mediationstätigkeiten scheinen zudem an Gewicht zu gewinnen.

#### **Einleitung**

Trotz einer unabsehbaren Publikationsfülle in Form von Memoiren und Erlebnisberichten ist nahezu unbekannt,<sup>1</sup> unter welchen Bedingungen ein Staat

---

<sup>1</sup> Dieser Artikel beruht auf einem Gutachten, das unter dem Titel "Vermittlungsaktionen in militärischen Konflikten der Nachkriegszeit: Die relative Attraktivität der schweizerischen Guten Dienste im internationalen Vergleich" im Frühjahr 1996 entstanden ist. Auftraggeber für diese Ressortforschungsstudie waren die vom EDA und vom EMD gemeinsam geführte Arbeitsgruppe "Gute Dienste und internationale Friedenssicherung". Wir bedanken uns für die Möglichkeit, diesen Bericht für eine wissenschaftliche Publikation auswerten zu dürfen. Selbstverständlich handelt es sich hier um unsere persönlichen Schlussfolgerungen. Ebenfalls danken wir Jacob Bercovitch (University of Canterbury, Neuseeland) und Gary Goertz (University of Toronto), dass wir die von ihnen erhobenen Daten benutzen konnten. Cédric Dupont und Pascal Sciarini steuerten hilfreiche Kommentare zu einem ersten Entwurf bei, und Magdalena Bernath hat den Text stilistisch überarbeitet.

oder eine internationale Organisation mit einem Vermittlungsmandat betraut wird.<sup>2</sup> Von dieser Ungewissheit haben auch die Verfechter der Neutralitätspolitik profitiert. Ihrer Meinung nach stellen die Guten Dienste und damit auch die Mediationstätigkeiten weiterhin einen wesentlichen Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik dar. Gerade in der offiziellen Rhetorik wird herausgestrichen, die Neutralität und die daraus erwachsende Unparteilichkeit hätten wesentlich zur Attraktivität der Schweiz auf diesem Gebiet beitragen (siehe z.B. Probst 1963, 1989 und 1992). Diese Auffassung geniesst nicht nur bei den Eliten einige Popularität, sondern auch bei der politischen Basis. Im Rahmen einer VOX-Umfrage im Nachgang zur UNO-Abstimmung wurde festgestellt, dass die Bevölkerung die von den Behörden bis anhin geführte Neutralitätspolitik stark unterstützte. Zugleich teilten 74% der Befragten die Auffassung, dass "die Schweiz ihre Guten Dienste besser anbieten kann, wenn sie unabhängig und ausserhalb der UNO bleibt".<sup>3</sup>

Angesichts dieser starken Überzeugungen scheint uns die Frage prüfenswert, aus welchen Gründen ein Staat überhaupt mit einem Vermittlungsmandat betraut wird. Im besonderen untersuchen wir, wie beliebt schweizerische Vermittlungsaktionen im Vergleich zu entsprechenden Tätigkeiten anderer Staaten und internationaler Organisationen sind. Unsere quantitative Analyse der Neutralitätshypothese bezieht sich dabei auf den von Jacob Bercovitch erhobenen Datensatz, der sämtliche bekannten Mediationsaktivitäten in der Nachkriegszeit aufführt (Bercovitch und Lamare 1993; Bercovitch 1996).

### **Der Markt für Gute Dienste**

Grundlegend für unsere Untersuchung ist die Annahme, dass es für die Wahrnehmung von Guten Diensten im allgemeinen und Vermittlungstätigkeiten im speziellen so etwas wie einen "Markt" gibt. Dabei können sowohl altruistische wie auch eigennützige Motive hinter den Bemühungen von Staaten stehen, auf diesen klassischen Gebieten der Diplomatie aktiv zu werden. So ist auf der einen Seite anzunehmen, dass sich Regierungen aufgrund eines speziellen Verantwortungsgefühls für derartige Missionen interessieren. Lumsdaine (1992) hat in diesem Sinne von moralischen Visionen in der Entwicklungshilfepolitik gesprochen. Zugleich sind Vermittlungstätigkeiten aber auch ein gutes Exerzierfeld, um im internationalen Umfeld an Prestige zu gewinnen. Kleine und mittelgrosse Staaten können in den Guten

---

<sup>2</sup> Für neuere Einführungen siehe etwa Bercovitch (1996). Aktuelle Forschungsergebnisse werden in einer demnächst erscheinenden Sondernummer von *International Interactions* präsentiert.

<sup>3</sup> Wie eine makroquantitative Analyse ergab, bildet dieses Argument sogar einen der wichtigsten Faktoren, um den (negativen) Abstimmungsausgang zu erklären (siehe Marquis und Schneider 1996).

Diensten eine Möglichkeit sehen, um das Machtungleichgewicht gegenüber den Grossstaaten ein wenig zu korrigieren. Gleichzeitig ist nicht zu erwarten, dass alle Staaten im gleichen Ausmass an der Übernahme von Vermittlungsmandaten interessiert sind. Sie können einen Verzicht auf solche Leistungen auf anderem Gebiet wettmachen, etwa durch ein erhöhtes Engagement in zwischenstaatlichen Verhandlungen, eine zielgerichtete Personalpolitik in internationalen Organisationen oder eine aktive Entwicklungspolitik. In diesem Sinne stellen die Guten Dienste eine Nische dar, die besonders den integrations-skeptischen Staaten attraktiv erscheint.

Auf der Nachfrageseite ist zunächst ins Auge zu fassen, dass der "Preis" für die möglichen Vermittler unterschiedlich hoch ist. Während bestimmte Drittstaaten ihre Tätigkeiten auch mit der Androhung militärischer Gewalt verbinden können, eröffnet sich Kleinstaat und selbst Mittelmächte kaum diese Option. Gerade diesen wenig mächtigen Vermittlern droht das Schicksal, Opfer des langfristigen Kalküls der Konfliktparteien zu werden. In bestimmten Fällen ist nämlich der Wunsch nach Vermittlung nicht ernst gemeint, da besonders "risikoträchtige Akteure" (Schneider und Weitsman 1996) auf Zeit spielen.

Trotzdem scheint die Reputation eines Landes eine gewisse Rolle zu spielen. Nur eine vertrauenswürdige, auf Diskretion bedachte Diplomatie hat Chancen, eine ernstgemeinte Anfrage zur Übernahme eines Mandates zu erhalten. Das ist auch Teil der Argumentation, die seit Jahrzehnten von der schweizerischen Diplomatie ins Felde geführt wird.<sup>4</sup> Besonders Probst (1963) verweist zusätzlich auf die Vorzüge der Neutralität und erwähnt, dass die "international-institutionelle Abstinenz" (1963: 24-25) der Schweiz eine spezielle Attraktivität verliehen habe.

Dieser Hypothese lässt sich entgegenhalten, dass die kulturelle, ideologische oder auch geographische Nähe zwischen einem Drittstaat und den Konfliktparteien ebenfalls die Nachfrage beeinflusst. Bei einem Konflikt zwischen arabischen Staaten kommen deshalb zunächst einmal andere arabische Staaten als Vermittler in Frage. Ferner beeinflusst die Geschichte, insbesondere eine mögliche koloniale Vergangenheit von Konfliktparteien, die Auswahl der Vermittler. So scheint es gerade in Westafrika selbstverständlich, dass die ehemalige Kolonialmacht Frankreich in irgendeiner Form an der Lösung eines militärischen Konfliktes mitarbeitet – sei es durch eine militärische Intervention, sei es durch eine Vermittlungs- oder Schlichtungsaktion. Schliesslich stellt die Macht eines Drittstaates einen

---

<sup>4</sup> In den schweizerischen Analyse der Guten Dienste haben bis jetzt völkerrechtliche und historische Studien ein grosses Gewicht besessen (Probst 1963, 1989 und 1992; Stamm 1974). Hinzu kommen persönlich gefärbte Berichte von Diplomaten und Privatpersonen, die mit einem solchen Mandat betraut worden sind (z.B. Long 1988).

nicht zu unterschätzenden Faktor dar. In Lateinamerika sind trotz der Angst vor einer Bevormundung oft die Vereinigten Staaten in die Konfliktlösung involviert. Wie der Bosnienkonflikt zeigt, erstreckt sich die Einflussosphäre der einzig verbliebenen Weltmacht zudem immer noch auf Europa.

Im folgenden gilt es nun zu untersuchen, ob die Eigenheiten der Schweiz und besonders ihre Neutralitätspolitik tatsächlich zu ihrer Attraktivität als Vermittlerin beigetragen haben oder ob den anderen angeführten Faktoren mehr Bedeutung zukommt. In der internationalen Literatur ist nämlich weitgehend ungeklärt, welche Staatenmerkmale die Auswahl eines Vermittlers bestimmen. Immerhin konnte Dixon (1993 und 1994) nachweisen, dass Demokratien, die in militärische Dispute hineingezogen werden, eher für Vermittlungstätigkeiten zu haben sind als autoritär geführte Regime.

Gleichzeitig gilt es zu bedenken, dass die Vermittlungsaktionen von Grossmächten in vielen Fällen den Charakter von Interventionen tragen – diese Staaten müssen sich letztlich nicht darum kümmern, ob die Konfliktparteien sie tatsächlich auch zur Mediation aufgefordert haben, manchmal walten sogar besonders konfliktträchtige Staaten als "Vermittler" (Bercovitch und Regan 1996). In diesem Zusammenhang hat Neack (1996) zu Recht angenommen, dass die UN-Friedensbemühungen eher die Interessen der Grossmächte widerspiegeln. Generell haben Mediationsmandate dann die grössten Erfolgsaussichten, wenn der Konflikt nicht allzu ideologiegeladen und von grosser Gewalt geprägt ist (Bercovitch und Langley 1993; Miall 1992). In der Analyse von Bercovitch und Lamare (1993: 302) sind es dabei besonders fünf Faktoren, die in signifikanter Weise die Erfolgchancen von Vermittlungen beeinflussen: "Social homogeneity, a history of friendly relations between the disputing parties, an active and directive mediation strategy, conducting on neutral ground, and a low fatality rate, in that order, are particularly conducive to effective mediation".

### **Empirische Evidenz gegen die Neutralitätshypothese**

Nach der Auszählung der Datenbank von J. Bercovitch lassen sich insgesamt 1540 Vermittlungsaktionen – verteilt auf 288 Konflikte – in der Nachkriegszeit unterscheiden. Die Schweiz ist dabei nur viermal alleine oder im Verbund mit anderen Vermittlern auf den Plan gerufen worden. Das sind 0.3% aller Mediationsanstrengungen. Wenn man die Bemühungen von Edouard Brunner im Nahen Osten unter der Ägide der UNO hinzu nimmt, ist eine Steigerung auf 16 Fälle zu verzeichnen (1% aller Mediationsaktionen). In der geringen Attraktivität der Schweiz als Vermittlerin spiegelt sich die relativ marginale Rolle wider, die Europa auf diesem Gebiet zukommt. Wenn unter Europa die Europäische Union und sämtliche europäischen Staaten mit Ausnahme der Sowjetunion beziehungsweise Russlands ver-

standen wird, dann beträgt der Anteil des alten Kontinentes nur 16% aller Vermittlungsbemühungen der Nachkriegszeit. Die wichtigste Vermittlerin war die UNO, auf die rund ein Viertel aller Aktivitäten entfielen.

**Tabelle 1:** Anteil verschiedener Staaten und Organisationen an den Vermittlungskaktionen der Nachkriegszeit

<i>Vermittler</i>	<i>% (n=1540)</i>	<i>% an Erfolgen</i>
UNO	28.7	36.0
Arabische Staaten	17.3	39.3
USA	16.4	32.0
Europäische Staaten/EU	15.9	28.2
Afrikanische Staaten	13.5	40.4
Sowjetunion/Russland	7.9	43.8
Andere	18.0	34.7

*Anmerkung:* Das Gesamttotal der Aktionen kann 100% übertreffen, da verschiedene Staaten und Organisationen in ein Vermittlungsmandat eingebunden sein können.

Tabelle 1 fasst diese relative Bedeutung der verschiedenen Akteure zusammen; aufgeführt ist dabei auch in Prozentzahlen, wieviele Aktionen von Erfolg gekrönt waren.<sup>5</sup> Mit dieser ersten Übersicht ist die Bedeutung Europas relativiert: Die UNO und die Grossmächte dominieren klar die internationalen Vermittlungstätigkeiten – ein Indiz dafür, dass Mediatoren fehlende Unparteilichkeit durch politisches Gewicht aufzuwiegen vermögen. Die grosse Bedeutung arabischer und afrikanischer Vermittler weist darauf hin, dass neben dem Machtstatus die kulturelle Nähe zu den Konfliktparteien entscheidend für die Ausübung von Mediationstätigkeiten ist. Der Nahe Osten ist, relativ gesehen, die konfliktrträchtigste Region der Nachkriegszeit (Schneider 1996).

Doch ist die Frage noch nicht geklärt, ob die Neutralität und die damit einhergehende Unparteilichkeit die Attraktivität eines Staates als möglichen Vermittler markant beeinflussen. Um diesen Gesichtspunkt zu diskutieren, beschränken wir uns zunächst auf eine Analyse der europäischen Vermittlungsbemühungen. Auf dem alten Kontinent finden sich nämlich sowohl die meisten neutralen Staaten wie auch zahlreiche Vertreter der einstigen verfeindeten ideologischen Blöcke. Wenn wir die europäischen Vermittlungsbemühungen weiter aufschlüsseln und eine Gruppe der EFTA-Staaten

<sup>5</sup> Eine Vermittlungstätigkeit gilt als erfolgreich, wenn sie mindestens in einen Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien mündet. Unter die Kategorie der erfolgreichen Vermittlung fällt natürlich auch der Abschluss von Teil- oder Vollabkommen. Im Gegensatz dazu sprechen wir von Misserfolg, wenn kein Einverständnis erreicht werden konnte oder wenn eine Vermittlung nur angeboten, nicht aber angenommen wurde.

(Schweiz, Österreich, Schweden, Norwegen, Finnland, Island, Liechtenstein) und der Nichtgebundenen (Jugoslawien, Zypern, Malta) bilden, lässt sich der Stellenwert der Neutralität genauer beurteilen. Parallel dazu konstruieren wir auch eine Gruppe der kleinen europäischen Staaten, deren Bevölkerung nicht 10 Millionen Einwohner übertrifft, um das *Gewicht der kleineren Vermittler* in die Analyse einzuführen. Tabelle 2 fasst die Resultate dieses Untersuchungsschritts zusammen.

Offensichtlich können die westlichen Staaten und die Europäische Union den Löwenanteil aller europäischen Aktionen beanspruchen; die ehemaligen Warschauerpakt-Staaten sowie die Neutralen und Nichtgebundenen befinden sich dagegen klar im Hintertreffen. Die Mitgliedstaaten der EU (inklusive Grossbritannien, auch vor 1973) verfügen über einen Anteil von 67%; dieser Prozentsatz steigt auf 87%, wenn die Aktionen der EU selber mitberücksichtigt werden. Die Länder Mitteleuropas sind von diesem Zweig der klassischen Diplomatie praktisch ausgeschlossen, während die EFTA-Staaten und die Nichtgebundenen zusammen einen Anteil von 7% verbuchen können – das sind 1.1% aller Vermittlungsbemühungen auf globaler Ebene. Der Anteil der EFTA-Staaten entspricht im übrigen dem Bevölkerungsanteil dieser Staaten in Europa. Insgesamt bestätigten diese Resultate die Ergebnisse der globalen Analyse. Während Neutralität kaum ein Plus im Anforderungsprofil für potentielle Vermittler darstellt, geniessen Machtfaktoren eine grosse Bedeutung. Dazu ist, wie im Falle von Grossbritannien und Frankreich, auch die Vergangenheit als Kolonialmacht zu zählen.<sup>6</sup> Im Zeitvergleich zeigt sich auch, dass die EU in den letzten zehn Jahren enorm an Einfluss auf dem "Mediationsmarkt" gewonnen hat. Dies scheint unsere Vermutung zu bestätigen, dass internationale und in diesem Falle auch supranationale Organisationen vermehrt die Aufgaben von Nationalstaaten übernehmen.

---

<sup>6</sup> Die grosse Zahl ihrer Mandate ist aber auch auf Aktivitäten in Zeiten der Dekolonisation zurückzuführen.

**Tabelle 2:** Relative Anteile an den europäischen Vermittlungsaktionen

<i>Vermittler</i>	<i>% (n=245)</i>	<i>% an Erfolgen</i>
Grossbritannien	38.8	21.1
Europäische Gesellschaft	22.9	46.4
Frankreich	18.8	21.7
Andere Staaten der EG	12.2	40.0
EFTA und Nichtgebundene	6.9	11.8
Spanien, Portugal (45-86)	4.9	41.7
Warschauerpakt-Staaten	2.0	–
Schweiz	1.6	(25.0)
Kleine europäische Staaten	11.8	34.5

*Anmerkung:* Das Gesamttotal der Aktionen kann 100% übertreffen, da verschiedene Staaten und Organisationen in ein Vermittlungsmandat eingebunden sein können.

Eine gewisse Verzerrung der Resultate könnte insofern vorliegen, als gewisse Mandate nicht auf Verlangen der Konfliktparteien zustande kamen. Aber auch wenn unter der relativen Attraktivität eines Staates nur die von den Kontrahenten gewünschten Vermittlungen ins Auge gefasst werden, ergibt sich aus schweizerischer Perspektive keine positivere Bilanz. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass zwei Drittel aller Vermittlungsaktivitäten der Grossmächte (USA, Grossbritannien, Frankreich und der Sowjetunion) nicht auf Anfrage der Konfliktparteien zustande kamen. Ginge es in einem zwischenstaatlichen Disput einzig und allein um den Willen der Kontrahenten, kämen diese Staaten nicht sonderlich gut weg; die Prozentangaben schwanken zwischen 9% (Grossbritannien) und 31% (Frankreich).<sup>7</sup> Demgegenüber sind die europäischen Kleinstaaten und Mittelmächte mit bis zu 10 Millionen Einwohnern bei den Konfliktparteien relativ begehrte Vermittler (46%). Aber aus schweizerischer Sicht ist zu bedenken, dass die Neutralen und Nichtgebundenen nur 13% aller freiwilligen Vermittlungsaktionen beanspruchen können. So bleibt als wichtigstes Resultat der vergleichenden Analyse, dass die Neutralität kaum als attraktivitätssteigerndes Attribut für die Ausübung von Vermittlungstätigkeiten betrachtet werden kann.

Die Neutralitätshypothese beruht aber nicht nur auf der Annahme, dass ungebundene Staaten generell begehrt sind für die Ausübung von Vermittlungstätigkeiten. Eine weitere Facette schweizerischer Selbsteinschätzung geht dahin anzunehmen, dass die Neutralität eines Vermittlers die Erfolgchancen bei einem Mediationsmandat positiv beeinflusst. Dieser Vermutung von Probst (1963) gehen wir im folgenden nach. Wir untersuchen, in-

<sup>7</sup> Diese Angaben stellen die Zahl der von den Streitparteien gewünschten Aktionen eines Vermittlers in Prozent dar.

wiefern die Bemühungen der europäischen Neutralen (*Schwedens, Finnlands, der Schweiz und Österreichs*)<sup>8</sup> von Erfolg gekrönt waren. Die Tabellen 1 und 2 zeigen, dass sich die Erfolgchancen der verschiedenen Vermittlergruppen nicht stark voneinander unterscheiden. Am günstigsten schneiden noch die Anstrengungen der EU (46%) und der Sowjetunion (44%) ab; es folgen die Bemühungen arabischer und afrikanischer Vermittler sowie der UNO (36%) und der USA (32%). Unterdurchschnittlich ist hingegen die Erfolgsrate der europäischen Neutralen, bei denen nur 17% aller Friedensaktionen von Erfolg gekrönt waren.<sup>9</sup>

Die Schweizer Bemühungen fallen hierbei kaum aus dem Rahmen, auch wenn die geringe Zahl der Mandate zu wenig repräsentativ ist, um weitreichende Schlussfolgerungen zuzulassen. Von insgesamt vier Aktionen blieb einzig eine Friedensmission erfolgreich.<sup>10</sup> Zugleich ist anzumerken, dass die EFTA-Staaten und die europäischen Neutralen im Durchschnitt nicht schwierigere Bedingungen angetroffen haben als andere Staatengruppen oder internationale Organisationen. Nennenswert ist allenfalls, dass die EFTA-Länder sich fast immer in Konflikten einsetzten, die schon sehr lange (mehr als drei Jahre) dauerten und durch besondere Gewalt gekennzeichnet waren. Vielleicht erhielten diese kleineren europäischen Staaten deshalb erst dann eine Chance, wenn sich andere Vermittler bereits die Finger verbrannt hatten.<sup>11</sup>

Es wäre nun möglich, diesem negativen Befund die Aussage entgegenzustellen, dass die Schweiz diesen Bedeutungsverlust eventuell auf anderen Gebieten der klassischen Diplomatie wettmachen konnte. Besonders Schutzmandate haben seit langem eine grosse Wichtigkeit für die schweizerische Aussenpolitik besessen. Unzweifelhaft steht aufgrund unserer quantitativen Analyse fest, dass die Relevanz dieses traditionellen Instrumentes der Interessenwahrung in den letzten Jahren einer steten Erosion unterwor-

---

<sup>8</sup> Wir schliessen andere Staaten wie Irland oder Costa Rica von der Analyse aus, da ihre "Neutralität" eine andere Qualität aufweist als die Neutralität der vier erwähnten Staaten.

<sup>9</sup> Dieser Prozentsatz erscheint nicht in Tabelle 2, ist aber vergleichbar mit dem Wert der EFTA- und der nichtgebundenen Staaten (11.8%). Unabhängig vom jeweiligen Auswahlkriterium für "neutrale" Staaten sind die Werte relativ niedrig.

<sup>10</sup> Im Konflikt zwischen Frankreich und Algerien (1954-1962) hat bekanntlich eine schweizerische Aktion zur Unterzeichnung des Waffenstillstands von Evian (16.03.1962) beigetragen. Ohne Wirkung blieb demgegenüber die 1968 formulierte Offerte des Bundesrates, im Konflikt zwischen Nordvietnam und den USA zu vermitteln. Ein ähnliches Schicksal war 1969 den Mediationsabsichten im Biafrakonflikt beschieden; auch die parallelen Angebote von Österreich, Schweden und Jugoslawien blieben erfolglos. Zu den Fehlschlägen gehörte letztlich auch die Mission von Staatssekretär Jacobi im Rahmen des Afghanistankonfliktes im Jahre 1991.

<sup>11</sup> Die EFTA- und nichtgebundenen Staaten bilden eine besondere Kategorie von Vermittlern, die weder früh noch spät in einem Konflikt intervenieren – das heisst meistens, wenn eine mittlere Zahl von Vermittlungsversuchen (zwischen 3 und 10) schon stattgefunden hat. Dabei lösen sie selten andere europäische Vermittler ab, aber häufig Vermittler aus der Dritten Welt oder die UNO.



fen war (Marquis und Schneider 1996). So scheint die Neutralität scheinbar keine besondere Voraussetzung darzustellen, damit ein Konflikt erfolgreich durch Vermittlung abgeschwächt oder beigelegt werden kann. Die folgende Analyse fasst zusammen, unter welchen Umständen bestimmte Staatenmerkmale die Auswahl und die Erfolgchancen eines Vermittlers beeinflussen.

### **Die Auswahl der Vermittler und der Ausgang eines Konfliktes**

In der internationalen Mediationsliteratur stellen kontextuelle Faktoren die wichtigsten Determinanten dar, um den Ausgang einer Vermittlung zu erklären. Aufgrund dieser Erkenntnis prüfen wir nun abschliessend, ob diese Rahmenbedingungen auch die Auswahl der Mediatoren beeinflussen. Zu erklären wäre deshalb, wie die Anzahl der Opfer, die Dauer des Konfliktes, seine Komplexität und die Streitthemen die Einsatzchancen von bestimmten Vermittlertypen beeinflussen. Die in Tabelle 3 zusammengefassten bivariaten logistischen Regressionen stellen einen Zusammenhang zwischen bestimmten Staatengruppen und diesen Konfliktattributen her. Die Definition der unabhängigen Variablen stützt sich auf Bercovitch und Langley (1993: 682).<sup>12</sup>

Die Resultate der statistischen Analyse zeigen, dass entwickelte Staaten in Konflikten mit hohem Blutzoll eher zum Zug kommen als beispielsweise arabische Staaten. Das Profil der europäischen Mediatoren zeichnet sich speziell dadurch aus, dass sie ihre Dienste für Konflikte anbieten, die schon seit einiger Zeit anhalten. In der Beziehung zwischen Konfliktdauer und europäischen Vermittlern ist besonders auch der Einfluss des kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien spürbar. Im Gegensatz dazu treten amerikanische, arabische oder UNO-Vermittler relativ früh auf den Plan, was sich in signifikanten Beziehungen mit der Variable "Dauer" äussert. Entwickelte Staaten im wirtschaftlichen "Norden" haben auch dann relativ grosse Vermittlungschancen, wenn der Konflikt wenig komplex ist. Im Gegensatz dazu schalten sich afrikanische und vor allem arabische Vermittler eher in Konflikten ein, bei denen sich verschiedene Mediationsmandate überlagern. Das ist wohl auch ein Hinweis darauf, dass diese Staatengruppen oft nur die zweite Geige spielen oder sich erst in einer Vermittlungsaktion versuchen dürfen, wenn die Grossmächte des Nordens bereits gescheitert sind. Von der Themenstellung her besonders schwierig sind die Konflikte, in welche die UNO mit einer Vermittlungsaktion interveniert. Die

---

<sup>12</sup> *Opfer*: (1) bis 1000; (2) mehr als 1000. *Dauer*: (1) bis 12 Monate; (2) mehr als 12 Monate. *Komplexität*: (1) ein oder zwei Einsätze; (2) drei Einsätze und mehr. *Issues*: (1) materiell (2) prinzipiell. Die Variable "Issues" ist bei Bercovitch und Langley (1993: 677) ebenfalls dichotom definiert, wobei die erste Kategorie "berühmbare" (tangible) Streitpunkte umfasst, während die zweite Kategorie mehr prinzipielle Konfliktthemen anspricht (nontangible).

Vereinten Nationen sind entsprechend besonders bei Auseinandersetzungen gefragt, in denen es um prinzipielle Frage wie nationale Ehre, Legitimität oder Religion geht. Der statistischen Analyse ist hingegen kaum etwas für die neutralen und nichtgebundenen Staaten zu entnehmen, da die Zahl der von dieser Staatengruppe durchgeführten Vermittlungsaktionen äusserst gering ist.

**Tabelle 3:** Einfluss verschiedener Konfliktattribute auf die Auswahl der Vermittler (R-Koeffizienten aus bivariaten logistischen Regressionen)

	UNO	USA	UdSSR	Europa	Afrika	Arabia	N+N	Andere
Opfer	+ .05*	n.s.	+ .12**	n.s.	n.s.	-.06*	n.s.	-.08**
Dauer	-.04*	-.05*	n.s.	+ .10**	n.s.	-.09**	n.s.	+ .07**
Komplexität	-.07**	-.06*	-.16**	n.s.	+ .10**	+ .24**	n.s.	n.s.
Issues	+ .15**	n.s.	-.07*	n.s.	-.10**	n.s.	-.17**	-.10**

\*p<.05; \*\*p<.01; n.s.: nicht signifikativ. N+N: Neutrale und Nichtgebundene.

Die von Bercovitch und Langley festgestellten Faktoren sind aber nicht die einzigen kontextuellen Variablen, die den Einsatz eines Vermittlers erklären. Die statistische Analyse zeigt zudem, dass es sich lohnt, einen Fuss im Vermittlungsgeschäft zu haben. Wer nämlich beim ersten Mal mit einem Mandat scheitert, hat in den nachfolgenden Anläufen im gleichen Konflikt eine erhöhte Erfolgchance. Von Interesse ist auch, dass, entgegen der sprichwörtlichen Behauptung, viele Köche nicht den Brei verderben, sondern im Gegenteil die steigende Zahl der in eine Aktion eingebundenen Vermittler<sup>13</sup> einen positiven Ausgang begünstigt. Anzumerken bleibt, dass solche Kollektivanstrengungen von drei oder mehr Vermittlern eher selten sind.

Den theoretisch wichtigsten Einfluss übt aber eine andere kontextuelle Variable aus, die Regierungsform der Streitparteien. Zum einen ist davon auszugehen, dass bestimmte Vermittler bei ihnen ähnlichen Regimen eher einen Schlichtungsversuch unternehmen (Siverson und Emmons 1991). Zum anderen beeinflusst die innenpolitische Struktur auch die Chancen von Mediationsanstrengungen. Keineswegs überraschend ist, dass die mehrheitlich autokratisch organisierten arabischen Staaten in Konflikten zwischen Regimen eingreifen, die innenpolitisch von einer Partei dominiert werden (Monarchien, Militärdiktaturen, Einparteienstaaten usw.). Russland bzw. die Sowjetunion wird im Gegensatz dazu eher aktiv, wenn sich von mehreren Gruppen beherrschte Systeme bekämpfen (70% aller Fälle). Das gleiche

<sup>13</sup> Darunter ist die staatliche oder organisationelle Herkunft zu verstehen und nicht etwa die Anzahl von Personen. Das heisst: zehn amerikanische Vermittler bilden nur einen Akteur.

gilt auch für europäische Aktionen, wenn auch in schwächerem Ausmass (etwas mehr als 50%). Die UNO und die USA hingegen werden vor allem tätig, wenn sich monokratische und pluralistische Systeme gegenüberstehen. Bezüglich der Erfolgchancen ist schliesslich festzustellen, dass sich Konflikte zwischen Mehrgruppensystemen eher einer friedlichen Lösung zuführen lassen. Dieses Ergebnis bestätigt die Erkenntnis von Dixon, der die Hypothese des "Demokratischen Friedens" an einem anderen Datensatz untersucht hat. Dixons wesentliche Schlussfolgerung lautet: "democracies are likely to be more amenable than others to efforts of third parties to resolve or ameliorate interstate disputes" (1993: 42).

Für zwei Gruppen von Vermittlern sei nun überprüft, welche dieser verschiedenen Konfliktattribute eine besonders wichtige Komponente im Anforderungsprofil darstellt. Dabei unterscheiden wir zum einen zwischen Grossmächten, die gemäss der gebräuchlichen Definition der quantitativen Kriegsursachenforschung durch eine ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat gekennzeichnet sind (Small und Singer 1982). Zusätzlich untersuchen wir, inwiefern die Grösseren der ehemaligen europäischen Kolonialmächte auf die gleichen Einflussfaktoren reagieren. Wie Tabelle 4 zeigt, erweisen sich die äusseren Umstände der Konflikte als wichtig für den Einsatz eines Staates.

**Tabelle 4:** Einfluss verschiedener Konfliktattribute auf die Auswahl der Vermittler (R-Koeffizienten aus bivariaten logistischen Regressionen)

	Alle Interventionen		Nur staatliche Interventionen	
	Grossmächte	Europäische Kolonialmächte	Grossmächte	Europäische Kolonialmächte
Opfer	.09**	n.s.	.15**	n.s.
Dauer	n.s.	.11**	n.s.	.14**
Komplexität	-.06*	n.s.	-.07*	n.s.
Issues	n.s.	n.s.	n.s.	.08*
Regierungsform <sup>14</sup>	.24**	.07*	.28**	n.s.

\*p<.05; \*\*p<.01; n.s.: nicht signifikativ.

Die Darstellung zeigt bedeutende Unterschiede in der Auswahl auf. Während die Europäer erst im weiteren Verlauf eines Konfliktes gefragt sind, greifen die Grossmächte – und dabei natürlich vor allem die USA – relativ früh ein, besonders dann, wenn sich ein mörderischer Konflikt abzeichnet. Für beide Staatengruppen gilt aber, dass sie vor allem pluralistischen Systemen zur Hilfe eilen. Es erweist sich auch, dass die Grossmächte im Ge-

<sup>14</sup> Diese Variabel ist wie folgt kodiert: (1) Monokratisches System versus monokratisches System; (2) monokratisches System versus pluralistisches System; (3) pluralistisches versus pluralistisches System.

gensatz zu lokalen Vermittlern eher in Konflikten relativ geringer Komplexität tätig werden.

### **Schluss**

Die erfolgreiche Durchführung eines Vermittlungsmandates ist eine jener raren Gelegenheiten in der internationalen Politik, bei der sich kleinere Staaten profilieren können. Deshalb ist es verständlich, dass politische Elite und Stimmbürgerschaft der Schweiz die Tradition der Guten Dienste hochhalten. In diesem Zusammenhang ist auch die Annahme immer noch weit verbreitet, dass die Neutralitätspolitik ein entscheidendes Plus im Anforderungsprofil für Vermittler darstellt.

In der vorliegenden Studie haben wir untersucht, welcher Stellenwert der Neutralität für die Ausübung von Vermittlungsmandaten beigemessen wird. Unser Befund ist eindeutig und für die Verfechter der Neutralitätshypothese überaus ernüchternd: Neutrale Staaten sind nicht signifikant häufiger mit solchen Tätigkeiten betraut worden als andere Nationen. Das gleiche negative Resultat gilt auch für Gruppen von Staaten, die aufgrund ihrer Kleinheit über eine gewisse Unparteilichkeit verfügen sollten. Zudem waren diese Staatengruppen auch nicht erfolgreicher als andere Vermittler in ihren Bemühungen, die Konfliktparteien zum Abschluss eines Abkommens zu bewegen. Dazu kommt, dass die Schutzmachtstätigkeiten der Schweiz immer weniger gefragt sind.

Da für die Ausübung von Vermittlungsmandaten und anderer Formen von Guten Diensten internationale Organisationen immer wichtiger werden, kann die Schweiz das verloren gegangene Terrain wohl längerfristig nur innerhalb dieser Organisationen wiedergutmachen. Gerade dort kann sie auch die Stärken der eidgenössischen Diplomatie einbringen. Die verstärkte Mitwirkung in internationalen Organisationen ist deshalb keine Hürde. Im Gegenteil, falls die Analyse von Borsani (1995) zutrifft, würde die Attraktivität der schweizerischen Diplomatie bei einer grösseren Partizipation auf dem multinationalen Parkett wohl noch steigen. Die Überprüfung dieser Vermutung steht noch aus; die Neutralitätshypothese kann hingegen aufgrund unserer Analyse verworfen werden.

### **Bibliographie**

- BERCOVITCH, Jacob (ed.) (1996). *Resolving International Conflicts*. Boulder: Lynne Rienner.
- BERCOVITCH, Jacob and James W. LAMARE (1993). "The Process of International Mediation: An Analysis of the Determinants of Successful and Unsuccessful Outcomes", *Australian Journal of Political Science* 28: 290-305.

- BERCOVITCH, Jacob and Jeffrey LANGLEY (1993). "The Nature of the Dispute and the Effectiveness of International Mediation", *Journal of Conflict Resolution* 37(4): 670-691.
- BERCOVITCH, Jacob and Patrick M. REGAN (1996). "Managing Risks in International Relations: The Mediation of Enduring Rivalries", in Gerald SCHNEIDER and Patricia A. WEITSMAN (eds.). *Enforcing Cooperation: Risky States and the Intergovernmental Management of Conflict*. London: MacMillan (i.E.), pp. 185-201.
- BORSANI, Reto (1995). "Die Schweiz und die Guten Dienste: Ein weiterer Grund für den Alleingang?", *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 1(2-3): 113-138.
- DIXON, William J. (1993). "Democracy and the Management of International Conflict", *Journal of Conflict Resolution* 37(1): 42-68.
- DIXON, William J. (1994). "Democracy and the Peaceful Settlement of Conflict", *American Political Science Review* 88(1):14-32.
- LONG, Olivier (1988). *Le dossier secret des Accords d'Evian*. Lausanne: 24 Heures.
- LUMSDAINE, David (1992). *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime*. Princeton: Princeton University Press.
- MARQUIS, Lionel und Gerald SCHNEIDER (1996). *Neutrale Vermittler sind wenig gefragt*. Neue Zürcher Zeitung 4. Juli 1996.
- MIALL, Hugh (1992). *The Peacemakers: Peaceful Settlements of Disputes since 1945*. New York: St. Martin's.
- NEACK, Laura (1996). "Multilateral Responses to Risky States: The Case of UN Peacekeeping", in Gerald SCHNEIDER and Patricia A. WEITSMAN (eds.). *Enforcing Cooperation: Risky States and the Intergovernmental Management of Conflict*. London: MacMillan (i.E.), pp. 262-282.
- PROBST, Raymond (1963). "Die "Guten Dienste" der Schweiz", *Jahrbuch der schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft*: 21-49.
- PROBST, Raymond (1989). *"Good Offices" in the Light of Swiss International Practice and Experience*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- PROBST, Raymond (1992). "Die Schweiz und die "guten Dienste"", in Alois RIKLIN, Hans HAUG und Raymond PROBST (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern: Haupt, S. 659-676.
- SCHNEIDER, Gerald (1996). *Integration and Conflict: The Empirical Relevance of "Security Communities"*. Unveröffentlichtes Manuskript, Universität Stuttgart/Universität Bern.
- SCHNEIDER, Gerald and Patricia A. WEITSMAN (eds.) (1996). *Enforcing Cooperation: Risky States and the Intergovernmental Management of Conflict*. London: MacMillan (i.E.).
- SIVERSON, Randolph M. and Juliann EMMONS (1991). "Birds of a Feather", *Journal of Conflict Resolution* 35: 285-306.
- SMALL, Melvin and J. David SINGER (1982). *Resort to Arms: International and Civil Wars, 1816-1980*. Beverly Hills: Sage.
- STAMM, Konrad W. (1974). *Die guten Dienste der Schweiz. Aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration*. Bern: Lang.

---

**Qui a une chance comme médiateur ? Surestimation et sous-estimation des facteurs favorables aux activités de médiation.**

Jusqu'à ce jour, dans la littérature quantitative sur les conflits internationaux, on a surtout recherché sous quelles conditions des entreprises de médiation sont couronnées de succès. Dans cette contribution, nous prenons une orientation différente en analysant les critères d'après lesquels un Etat *obtient* simplement un mandat de médiation. Du point de vue helvétique, il est particulièrement intéressant de constater que les Etats neutres sont moins sollicités que la moyenne et que, le cas échéant, ils ne peuvent se prévaloir que d'un bilan très modeste. La vérification de "l'hypothèse de neutralité" confirme bien davantage que la puissance d'un Etat et sa proximité culturelle vis-à-vis des parties en conflit constituent des facteurs particulièrement importants pour la désignation des médiateurs. Les activités de médiation multilatérale semblent par ailleurs se renforcer.

### **Who has got a Chance to be a Mediator? Overestimated and Underestimated Factors for Mediation Activities.**

Quantitative research on mediations in violent conflicts has mainly focused on the conditions of success. In this article, we take a different perspective and analyze the criteria by which a state obtains a mediation mandate in the first place. In the Swiss viewpoint, it seems particularly interesting to note that on average neutral states are less requested than others. Further, if neutral states ever become involved, they cannot expect to be very successful. On the contrary, the statistical analysis of the "neutrality hypothesis" unambiguously shows that power and cultural proximity are more important attributes in the profile of a successful mediator. Finally, multilateral mediation activities seem to grow in significance.

---

*Lionel MARQUIS, Diplômé en science politique, Assistant, Département de science politique, Université de Genève, 102 Bd. Carl-Vogt, CH-1211 Genève 4; E-mail: marquis@ibm.unige.ch*

*Gerald SCHNEIDER, Dr., Programmleiter NFP 42, Universität Bern, Lehrstuhlvertreter, Vertreter einer Professur für Politikwissenschaft an der Universität Stuttgart.; E-mail: gschneider@ubeclu.unibe.ch.*

Paper submitted 15 August 1996; accepted for publication 20 September 1996.