

Nach dem Ende der Geschichte: Die Zukunft der normenbasierten Friedensmediation

Zusammenfassung

Friedensmediation hat sich seit den 1990er Jahren stark professionalisiert und von der klassischen Diplomatie differenziert. Geprägt vom liberalen Friedensparadigma, dominierte lange ein normenbasierter Ansatz von vornehmlich westlichen Akteur:innen, der durch *das Ende der Geschichte* (Fukuyama 1989) begünstigt wurde. Mit zunehmender geopolitischer Polarisierung, wachsender Kritik am und Schwächung des Multilateralismus und dem Aufstieg vergleichsweise neuer Akteur:innen wie China, Russland, Katar und der Türkei verändert sich die Mediationslandschaft grundlegend. Hybride, pragmatische und oft machtbasiertere Ansätze gewinnen an Bedeutung. Künftig wird Mediation vielfältiger, weniger normativ und stärker strategisch geprägt sein – mit wachsender Rolle nichtstaatlicher Akteur:innen.

Schlüsselwörter

Friedensmediation, Diplomatie, Normen, VN, EU, OSZE, Mediationsansätze, liberal peace, geopolitische Polarisierung, China, Russland, Katar, Türkei, hybride Mediation

Ausdifferenzierung durch normative Stabilität: Diplomatie, Friedensmediation und Außenpolitik

Als US-Präsident Jimmy Carter 1978 die Verhandlungen zwischen dem ägyptischen Präsidenten Anwar el-Sadat und dem israelischen Ministerpräsidenten Menachem Begin leitete, war er überzeugt, dass zwischen den Parteien ein Mangel an Vertrauen herrschte und dass es entscheidend wäre, dieses Vertrauen zu schaffen. Einer seiner Berater, William Quandt, kommentierte die Analyse seines Präsidenten humorvoll mit: »Oh mein Gott, werden wir das zu einer Gruppentherapie machen?«

Die Aussage und der Prozess sind lange her. Auch haben sich seitdem die Zusammenhänge zwischen Diplomatie, methodisch unterfütterter Friedensmediation und Außenpolitik stark verändert. Dennoch steht die Besorgnis William Quandts exemplarisch für die traditionelle Skepsis der Außenpolitik, hoch politische Verhandlungen über Waffenstillstände und Frieden, über die zukünftige Verfasstheit von politischen Systemen und über Umverteilung von politischer Macht durch Methoden und Techniken der Mediation zu unterstützen.

Lange Zeit war »internationale Friedensmediation fast ausschließlich von Ad-hoc-Ansätzen geprägt« (Splinter, Lüttmann 2014, S. 2). Die Gestaltung eines Mediationsverfahrens »hing im Wesentlichen von dem individuellen Stil der Mediatorin oder des Mediators ab sowie von den Interessen des mediierenden Staates bzw. der mediierenden Organisation« (Splinter, Lüttmann 2014, S. 2). Durch die Entwicklung des Feldes Friedensmediation wurde wachsende technische und methodische Expertise bereitgestellt. Gegenwärtige Friedensmediation operiert immer »im Spannungsfeld von Methodik, Macht und Politik« (Holper, Kirchhoff 2020, S. 6). Sie hebt sich so von *traditioneller* Diplomatie ab, die in eingeschränktem Maße auf methodische und technische Friedensmediationsexpertise zugreift. Diese Expertise wird einerseits durch die Stärkung spezifischer Mediationskompetenzen in zentralen multilateralen, regionalen und supranationalen Strukturen (u. a. VN, Afrikanische Union [AU], Europäische Union [EU], Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa [OSZE]) sowie in nationalen Außenministerien als auch andererseits durch private Friedensmediationsakteur:innen und spezialisierte zivilgesellschaftliche Organisationen bereitgestellt.

Friedensmediation ist in den zentralen Leitlinien der Vereinten Nationen (VN) für wirksame Mediation (2012) definiert

als ein freiwilliger Prozess, »in dem eine Drittpartei zwei oder mehr Parteien mit ihrer Zustimmung dabei unterstützt, einen Konflikt zu verhindern, zu handhaben oder zu lösen, indem sie ihnen hilft, beidseitig akzeptable Vereinbarungen zu entwickeln«. In der Praxis der Friedensmediation haben sich unterschiedliche Stile und Ansätze etabliert: transformative, facilitative, formulative und machtbasierte Mediation. Diese treten nur selten in Reinform auf und lassen sich oft nur schwer eindeutig voneinander abgrenzen. In der Regel kombinieren Mediationsakteur:innen je nach Phase des Prozesses verschiedene Ansätze und passen ihr Vorgehen flexibel an die Dynamik des Konflikts an (Schernbeck, Vimalarajah 2019, S. 187).

Während transformative, facilitative und formulative Mediationen methodisch stark unterfüttert sind und auf technischer Expertise basieren, erfordert der machtbasierte Ansatz vor allem die relevanten politischen Zugänge und die Macht, entscheidenden Einfluss auf die Parteien und den Abschluss des Friedensabkommens nehmen zu können, und ähnelt damit *traditionellen* diplomatischen Ansätzen (Baumann, Clayton 2017).

Vor dem Hintergrund der immer stärker zunehmenden Ausdifferenzierung eines Friedensmediationsfeldes entstand starke technische Expertise und spezialisiertes Know-how zu ganz unterschiedlichen Themen. Friedensmediationsunterstützung wurde zu einem eigenen Berufsfeld, das sich von der Diplomatie klar unterscheiden lässt. Viele der in diesem Feld Tätigen verfügen über eine hochspezialisierte berufliche Laufbahn und ein klar umrissenes Fachprofil.

Die Entwicklung normenbasierter Friedensmediation steht in einem spezifischen zeitgeschichtlichen Zusammenhang und wurde von dem viel diskutierten *Ende der Geschichte* begünstigt.

Das Ende der Geschichte: Normenbasierte Friedensmediation

Das Ende der Geschichte wurde von Francis Fukuyama erstmals 1989 vorausgesagt und wurde seitdem kritisch und breit diskutiert (Fukuyama 1989). Grundgedanke dieser These ist, dass sich die liberale

Das Ende der bipolaren Ordnung und die dadurch entstehende Möglichkeit für häufigere Konsensentscheidungen im Sicherheitsrat, sowie zunehmende innerstaatliche Konflikte, ermöglichten in den 1990er Jahren eine aktive Rolle der VN bei der Beilegung von Krisen und Konflikten. In den 1990er Jahren vermittelten die VN unter anderem in innerstaatlichen Konflikten in El Salva-

Friedensmediationsunterstützung wurde zu einem eigenen Berufsfeld, das sich von der Diplomatie klar unterscheiden lässt.



Demokratie nach dem Zusammenbruch der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) und dem Ende des Kalten Krieges, trotz all ihrer Unzulänglichkeiten, als politisches und gesellschaftliches Modell durchsetzen wird. Nach dem Ende des Kalten Krieges schienen die westlich geprägten Demokratien auf dem Vormarsch. Der Fall des *Eisernen Vorhangs* und das System-Scheitern des real existierenden Sozialismus waren maßgeblich für den entstehenden Eindruck vom Fehlen ernsthafter politischer und gesellschaftlicher Alternativmodelle. Aber auch schon vor dem Mauerfall, in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, dominierte die USA stark die Weltordnung. Ihre Interessen und Wertvorstellungen spiegeln sich in globalen Institutionen wie u. a. den Vereinten Nationen (VN), den Bretton Woods Institutionen, dem Internationalen Währungsfond (IWF), der Welthandelsorganisation (WTO) und der Weltbank (WB) wider (Cleary 2022).

dor (1992), Kambodscha (1991–1993), Mozambique (1992), Ruanda (vor 1994), und Bosnien und Herzegowina (1992–1995). Allgemein sind die VN die von allen Akteur:innen am häufigsten in Anspruch genommene Track 1 Drittpartei (Baumann, Clayton 2017).

Im Zeitraum zwischen 1945 und 1979, geprägt durch den Kalten Krieg, kam internationale Mediation relativ

Zwischen 1946 und 2015 kam es bei knapp der Hälfte aller inner- und zwischenstaatlichen Konflikte zu einer Mediation.



selten vor. In den 1990er Jahren hingegen fanden mehr Mediationsverfahren statt als während der gesamten Zeit des Kalten Krieges. Diese Zunahme an Mediationsverfahren hielt bis in die 2010er Jahre an. Zwischen 1946 und 2015 kam es bei knapp der Hälfte aller inner- und zwischenstaatlichen Konflikte zu einer Mediation (Baumann, Clayton 2017, S. 2). Die Relevanz, die Mediation ab den 1990er Jahren, vor allem bei der Beilegung innerstaatlicher Konflikte zugesprochen wurde, ist auch in der von dem damaligen VN-Generalsekretär

selten vor. In den 1990er Jahren hingegen fanden mehr Mediationsverfahren statt als während der gesamten Zeit des Kalten Krieges. Diese Zunahme an Mediationsverfahren hielt bis in die 2010er Jahre an. Zwischen 1946 und 2015 kam es bei knapp der Hälfte aller inner- und zwischenstaatlichen Konflikte zu einer Mediation (Baumann, Clayton 2017, S. 2). Die Relevanz, die Mediation ab den 1990er Jahren, vor allem bei der Beilegung innerstaatlicher Konflikte zugesprochen wurde, ist auch in der von dem damaligen VN-Generalsekretär

Boutrus-Boutrus-Ghali begründeten *Agenda for Peace* (1992) abzulesen (Lanz, Lustenberger 2024).

In den 2000er Jahren wurde die methodische und technische Kompetenz von Friedensmediation in der multilateralen, supranationalen und bilateralen Diplomatie stark ausgebaut (Lanz, Lustenberger 2024). Das *VN-Mediation Standby Team* und die *VN-Mediation Support Unit* wurden 2008 bzw. 2006 gegründet, um der zunehmend relevanten gewordenen Rolle der Mediations-

US-Führung marschierte die NATO am 7. Oktober 2001 in Afghanistan ein. Knapp zwei Jahre später, im März 2003, intervenierten US-Streitkräfte und ihre Verbündeten ohne VN-Mandat im Irak. Das stark umstrittene Gefangenenlager auf der *Guantanamo Bay Naval Base* auf Kuba wurde gegründet und existiert bis heute weiter.

Das Vorgehen der stark verwundeten USA, die beim Einmarsch im Irak und bei Präventivschlägen gegen die beschriebene *Achse des Bösen* auf eine *Koalition der*

gunstigen der politischen Gewalt bei (Baumann, Clayton 2017).

Verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen spezialisierten sich in wachsendem Maß auf Friedensförderung, Dialog, Mediations- und Verhandlungsunterstützung. Manche davon, wie bspw. *CMI Martti Ahtisaari Peace Foundation*, wurden von eminenten Persönlichkeiten gegründet und stützen sich auf deren Mediationserfahrungen (Splinter, Lüttmann 2014).

Die dominanten, normenbasierten Friedensmediationsansätze der letzten Jahrzehnte basieren auf dem sogenannten *liberal peace paradigm*. Prominent in Boutrus Boutrus-Ghalis *Agenda for Peace* (1992) beschrieben, bestand der Anspruch die Konflikt- und Gewaltbetroffenen in nachhaltig friedliche Gesellschaften zu transformieren. Demokratische Gesellschaften, in denen Menschenrechte gewahrt sind und Rechtsgleichheit gilt, stehen als Endziel. Partizipation und Mitbestimmung werden durch freie Wahlen gesichert und alle Bürger:innen sind ökonomisch, sozial und kulturell inkludiert, und strukturelle und physische Gewalt sind weitestgehend überwunden. Auf der Grundlage von Friedensverträgen beginnt eine Übergangsphase, in welcher die Einhaltung der Verträge durch Friedensmissionen abgesichert wird, und demokratische Wahlen zu legitimierten demokratischen Institutionen und Verfassungen führen (Lanz, Lustenberger 2024). Die Integration in den globalen Markt ist ebenfalls ein zentraler Schritt.

Die nahezu uneingeschränkte Akzeptanz normenbasierter Friedensmediation wurde entscheidend durch die Dominanz des Westens und die Abwesenheit konkurrierender alternativer Systeme ermöglicht. In diesem Sinne war *das Ende der Geschichte* maßgeblich für die Entstehung der professionalisierten, normenbasierten Friedensmediation, die wiederum in der gegenwärtigen Weltlage durch alternative Ansätze in Frage gestellt wird.

Die dominanten, normenbasierten Friedensmediationsansätze der letzten Jahrzehnte basieren auf dem sogenannten liberal peace paradigm.

unterstützung gerecht werden zu können und die methodische und technische Expertise der VN im Bereich Konfliktlösung und -prävention auszubauen (Splinter, Lüttmann 2014, S. 3). Die EU, die AU und die OSZE als weitere zentrale supranationale und regionale Organisationen folgten mit der Etablierung von *Mediation Support Teams* (Splinter, Lüttmann 2014; Lanz, Lustenberger 2024). Verschiedene nationale Außenministerien, wie die der Schweiz, Norwegens und Finnlands, aber auch der Türkei und Österreich, verfügen über (haus)eigene Mediationsexpertise (Splinter, Lüttmann 2014). Das deutsche Auswärtige Amt baut seit den 2010er Jahren ebenfalls seine hausinternen Mediationskompetenzen aus.

Gleichzeitig waren die 2000er Jahre durch die Anschläge auf das *World Trade Center* in New York am 11. September 2001 geprägt. Anschließend wurde der *Kampf gegen den Terror* zur zentralen Orientierung der US-Außenpolitik. Die *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) beschloss zum ersten Mal in ihrer Geschichte den Bündnisfall. Unter

Willigen setzte, trug zur Schwächung des Multilateralismus bei (Winter 2011).

Militarisierte Reaktionen auf bewaffnete Konflikte und die Einstufung von Gruppen als terroristisch wurden häufiger. Diese Ansätze verdrängten Friedensmediation in formellen Friedensprozessen. Gleichzeitig nahm *private Diplomatie*, d. h. informelle Ansätze durch u. a. spezialisierte Nichtregierungsorganisationen, zu und dadurch die Etablierung von methodisch unterstützter Friedensmediation (Lanz, Lustenberger 2024; Herrberg 2022).

Bedeutende private Akteur:innen – wie etwa ehemalige Präsident:innen und Politiker:innen – erhielten in den 2000er Jahren aufgrund ihrer Erfahrung und ihres Ansehens eine wachsende Rolle bei der Vermittlung von Konflikten. So spielte beispielsweise der ehemalige finnische Präsident Martti Ahtisaari eine wichtige Rolle bei der Konfliktbeilegung in Aceh (Indonesien) (2005). Kofi Annan, ehemaliger VN-Generalsekretär, trug durch seine Vermittlung in Kenia nach den umstrittenen Wahlen 2007/2008 zur Beendi-

Nach dem Ende der Geschichte: Gegenwärtige Veränderungen der außenpolitischen Beziehungen und der Mediationslandschaft

Angesichts der Anschläge vom 11. September 2001, der Annexion der Krim 2014, der Stellvertreterkonflikte in Syrien, Libyen und Jemen, der russischen Invasion in der Ukraine 2022 sowie des Angriffs der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 und der massiven israelischen Militärintervention im Gazastreifen sehen viele Beobachter:innen *das Ende der Geschichte* als überholt. Stattdessen sprechen sie von einem Ende der vermeintlichen *Holidays from History* – ein Begriff, den der US-amerikanische Journalist George F. Will (2001) bereits durch einen Artikel in der *Washington Post* prägte, um die Illusion einer stabilen Weltordnung nach dem Kalten Krieg zu kritisieren. Die liberale Demokratie, das damit einhergehende Wohlstandsversprechen sowie die damit verbundene Erwartung von wachsender nationaler aber auch globaler (ökonomischer, rechtlicher, politischer) Gleichheit offenbart ihre Schwächen. Das Erstarken des politischen Islamismus und religiös inspirierter politischer Bewegungen und Gewalt werden häufig als Reaktion auf die sozialen, politischen, und ökonomischen Schwächen der säkularen, liberalen Demokratien gelesen (Juergensmeyer 2011).

Handelsabschottungen westlicher Mächte, vor allem der EU, bei gleichzeitig gewährten Entwicklungshilfen trugen zur Delegitimierung genauso bei wie der gescheiterte Versuch, mit Milliarden Investitionen eine legitime Demokratie in Afghanistan aufzubauen, die u. a. aufgrund von Korruption den Erwartungen nach einem Leben in Gleichheit und Sicherheit nicht gerecht werden konnte. Der starke Fokus des

Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) auf Kriegsverbrechen in afrikanischen Staaten genauso wie die ungehürten Menschenrechtsverbrechen in Guantanamo und Abu Ghraib waren Stein des globalen Anstoßes schon in den 2000er Jahren. Die US geführten Interventionen in Afghanistan und Irak ohne VN-Mandat sowie die umstrittene Anwendung der *R2P-Doktrin* (Responsibility to Protect) in Libyen verstärkten den Eindruck, dass globale Normen individuellen staatlichen Interessen untergeordnet werden. Die klare Lesart Europas zur Invasion Russlands in der Ukraine und die eindeutige Verurteilung Russlands wurde in vielen Teilen

sen in Äthiopien, Myanmar, der Ukraine, in Israel und Palästina sowie ihre Unfähigkeit auf diese Krisen zu reagieren, haben die Forderungen nach einer Reform noch lauter und drängender werden lassen (Whitfield 2024).

Aktuelle Analysen verweisen auf eine zunehmende globale Polarisierung entlang politischer und ideologischer Linien. Im Zentrum dieser Spaltung steht die Frage nach der politischen Ordnung: demokratisch oder autoritär, liberal oder illiberal. Gemeinsamer Nenner der autoritär und illiberal geprägten Staaten ist die Ablehnung der Demokratien und der mit ihnen verbundenen gesellschaftlichen Modelle (Foa et al. 2022).

Comprehensive Peace Agreements scheinen gegenwärtig unmöglich und die Idee des *liberal peace* erlebt eine starke Verdrängung.



der Welt – zur Überraschung Europas – nicht geteilt. Der menschenverachtende Krieg in Gaza und das Schweigen vieler europäischer Staaten – allen voran Deutschland – schafft Entsetzen und verstärkt den Eindruck, dass nicht alles Leben gleichermaßen schützenswert ist.

Vor diesem Hintergrund erleiden die VN – als Symbol multilateraler Ordnung – sowie zentrale multilaterale Institutionen wie der VN-Sicherheitsrat und der IStGH einen erheblichen Legitimationsverlust. Die Forderung nach einer Reform des VN-Sicherheitsrats, insbesondere zur besseren Repräsentation der Weltbevölkerung, ist nicht neu. Bereits 1992 sprach VN-Generalsekretär Kofi Annan von einem »stalled process of Security Council reform« (Fassbender 2003, S. 184).

Die Paralyse der VN durch grundlegend unterschiedliche Einschätzungen der fünf ständigen Mitglieder im VN-Sicherheitsrat in Bezug auf Kri-

Geopolitische Polarisierung, die im Zusammenhang steht mit dem Infragestellen globaler Normen und der Schwächung multilateraler Strukturen, spiegelt sich auch im Zusammenhang von Friedensstiftung und Mediationsunterfangen wider. *Comprehensive Peace Agreements* scheinen gegenwärtig unmöglich und die Idee des *liberal peace* erlebt eine starke Verdrängung (Lanz, Lustenberger 2024). China, die Türkei, Saudi-Arabien und Katar gewinnen als Vermittler:innen an Bedeutung. Angesichts der schwindenden Legitimität von westlichen Akteur:innen und ihrer eigenen unbelasteten kolonialen Vergangenheit sowie ihrer Beziehungen zu zentralen Konfliktparteien wie Hamas, den Taliban, Iran oder Russland, verfügen sie über entscheidende *convening power*, d. h. die Macht und den Einfluss zentrale Konfliktparteien zu versammeln.

In Westafrika, etwa in Mali, werden europäisch unterstützte Friedensbemü-

hungen zunehmend als wirkungslos abgelehnt. Stattdessen werden russische Milizionär:innen und deren Unterstützer:innen eingeladen. In dem seit Jahrzehnten schwelenden Konflikt zwischen dem *Mouvement du 23-Mars* (M23) und der ruandischen Regierung auf der einen Seite und der kongolesischen Regierung und dem kongolesischen Militär sowie bewaffneter Gruppen, wie bspw. der *Forces Démocratiques de Libération du Rwanda* (FDRL), auf der anderen Seite, ist es Katar und den USA gelungen, ein Friedensabkommen zwischen den Präsidenten Ruandas und der DR Kongo zu vermitteln – während die EU, insbesondere Belgien als ehemalige Kolonialmacht, im Zusammenhang mit auferlegten Sanktionen an Einfluss verliert.

Während bis in die 2010er Jahre langfristige und umfassende Friedensprozesse aufgesetzt wurden, die eine Transformation der konfliktbetroffenen Gesellschaften

nehmen für sich in Anspruch, weniger starke, wertebasierte und ideologische Vorstellungen zu haben und die vorgefundene Machtverhältnisse stärker zu respektieren. Die Transformation von gewaltbetroffenen Kontexten rückt in den Hintergrund und die unmittelbare Beendigung von Gewalt, ggf. auch durch das Einfrieren bestehender Konflikte und Machtverhältnisse, wird priorisiert.

Quo vadis? Ausblick auf zukünftige Entwicklungen der normenbasierten Friedensmediation

Das schwindende Vertrauen in die Unparteilichkeit multilateraler Institutionen stellt zunehmend deren Fähigkeit infrage, Konflikte zu lösen und globale Normen zu verteidigen. Zusätzlich sind globale und regionale *Governance*-Institutionen auf

land als Friedensvermittler:innen auftragen, während sie gleichzeitig militärische Unterstützung für verschiedene Konfliktparteien leisteten. Diese doppelte Rolle führt zu einer Vielzahl konkurrierender Lösungsansätze.

Im Gegensatz zum *Governance-first*-Modell, das traditionell von den VN, der EU und westlichen Staaten vertreten wird und liberale Normen wie demokratische Regierungsführung, Inklusion und Übergangsgerechtigkeit betont, verfolgt China ein *entwicklungsorientiertes Modell*, das Unterentwicklung als Hauptursache von Konflikten sieht. Russland hingegen bevorzugt ein *sicherheitsorientiertes Modell*, das Stabilisierung als zentralen Weg zum Frieden betrachtet. Trotz dieser Differenzen betonen beide Modelle die Bedeutung von staatlicher Souveränität, der Nichteinmischung und der Sicherheit des Regimes. Häufig setzen sie auf *top-down*-Methoden, die liberale Werte wie Rechtsstaatlichkeit, die Beteiligung von Frauen und der Zivilgesellschaft sowie Menschenrechte an den Rand drängen.

Diese Akteur:innen praktizieren einen machtbasieren Mediationsansatz und setzen sowohl wirtschaftliche Anreize (*Scheckbuchdiplomatie*) als auch Zwang ein, um Verhandlungen zu beeinflussen. Obwohl diese Ansätze oft Unparteilichkeit vermissen lassen, sind sie keineswegs vollkommen illiberal (Mariani 2024). Vielmehr handelt es sich um hybride Mediationsformen, die transaktionale und transformative Elemente kombinieren und sowohl innerhalb als auch außerhalb multilateraler Rahmen operieren. Das Ergebnis ist eine fragmentierte Mediationslandschaft, in der konkurrierende Logiken und sich überschneidende Rollen die Schaffung eines gerechten und nachhaltigen Friedens erschweren.

In dieser zunehmend komplexen Mediationslandschaft stellen sich immer drängendere Fragen bezüglich der Interaktion zwischen etablierten, vor allem westlichen Mediationsakteur:innen und den relativ *neuen*, oft pragmatischeren

Das schwindende Vertrauen in die Unparteilichkeit multilateraler Institutionen stellt zunehmend deren Fähigkeit infrage, Konflikte zu lösen und globale Normen zu verteidigen.

durch Beseitigung der Konfliktursachen anstreben, ermöglicht die gegenwärtige globale multipolare Machtverteilung vor allem sogenannte *transactional deals* (Whitfield 2024). *Transactional deals* transformieren nicht das Konfliktgefüge, sondern setzen einen Fokus auf u. a. die Beendigung von Gewalt und dazu relevante *deals* zwischen zentralen *stakeholdern* und politischen Eliten. Viele der relativ *neuen*¹ Mediationsakteur:innen

¹ Einige der Akteur:innen, die unter *neu* subsumiert werden, sind schon sehr lange im Bereich der Mediation aktiv, bspw. in ihrer Region. Katar zum Beispiel hat bereits in der Verfassung ein Mediationsmandat festgeschrieben. *Neu* ist in diesem Zusammen-

grund wachsender geopolitischer Rivalitäten immer weniger in der Lage, wirksam auf Friedens- und Sicherheitsfragen zu reagieren. Diese Krise der Legitimität und des Vertrauens schafft ein Vakuum, das autoritäre Regime begünstigt.

In dieser multipolaren Weltordnung, in der verschiedene Normen zunehmend miteinander konkurrieren, verschwimmen die Grenzen zwischen *Kriegstreibern* und *Friedensvermittlern* (Hellmüller, Salaymeh 2025). Ein Beispiel hierfür ist der Astana-Prozess zur Lösung des Syrienkonflikts, bei dem die Türkei und Russ-

hang, dass sie eine relevante Mediationsrolle auch auf globaler Ebene einnehmen.

Mediator:innen. Eine zentrale Frage ist, ob diese Kooperationen nicht zur Verwässerung demokratischer und transformativer Ansätze führen werden, wobei sich Akteur:innen möglicherweise auf den *geringsten gemeinsamen Nenner* – die Beendigung der Gewalt – einigen. Zwar ist die Beendigung von Blutvergießen eine unverzichtbare Voraussetzung auf dem Weg zum Frieden, doch stellt sich die Frage, ob diese Maßnahme allein ausreicht, um die tief verwurzelten Konfliktursachen zu adressieren. Langfristig könnte dies einen Rückfall in gewaltsame Auseinandersetzungen begünstigen, da die zugrunde liegenden Probleme nicht gelöst werden.

Vor diesem Hintergrund plädieren wir für einen differenzierten, arbeitsteiligen Ansatz, der die Stärken und Eigenheiten der verschiedenen Mediationsakteur:innen berücksichtigt. So können zum Beispiel bestehende, vertrauensvolle Kontakte zu schwer erreichbaren Konfliktparteien, wie den Taliban oder Hamas, von großem Nutzen sein. Ein prägnantes Beispiel für eine konstruktive Partnerschaft zwischen etablierten und *neuen* Mediationsakteur:innen stellt die Zusammenarbeit zwischen Katar und der Schweiz im Friedensprozess für Darfur in Doha im Jahr 2011 dar. Trotz des letztlich Scheiterns des Prozesses brachten die beiden Länder ihre unterschiedlichen Stärken und Schwächen in die Verhandlungen ein. Die Schweiz, mit ihrem langjährigen, wertorientierten Ansatz in der Friedensmediation, und Katar, das sich einen Ruf für pragmatische und weniger vorschreibende Methoden erarbeitet hat, konnten klar definierte Prioritäten und Zuständigkeitsbereiche abstecken. Dies ermöglichte eine produktive Zusammenarbeit und zeigte, dass Mediationsprozesse von unterschiedlichen Akteur:innen profitieren können, wenn die Prinzipien der Zusammenarbeit von Anfang an klar und transparent sind (Kleitsch, Schraml 2024).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Friedensmediation künftig zu

nehmend hybride Formen annehmen wird – eine Mischung aus normativen und transaktionalen Ansätzen. In einer zunehmend pluralisierten Welt werden Mediationsakteur:innen die Vielfalt von Normen und Werten anerkennen müssen, die über das liberale Friedensparadigma hinausgehen. Darüber hinaus steht die Mediation vor der Herausforderung, eine neue Balance zwischen negativem Frieden – der Beendigung von Gewalt – und positivem Frieden – der nachhaltigen Lösung von Konfliktursachen – zu finden. Ein weiteres Merkmal der sich wandelnden Mediation ist die zunehmende Verlagerung hin zu einer Toolbox national ausgerichteter Außenpolitik, in der Allparteilichkeit zunehmend in den Hintergrund tritt. Staaten wählen ihre Rolle als Mediator:innen nicht mehr nur im Sinne eines weltweiten Friedensengagements, sondern auch aus strategischen Gründen, wie etwa der Steigerung von Prestige, Legitimität und wirtschaftlichen Interessen. Diese Rolle wird jedoch bei Bedarf auch wieder aufgegeben.

Schließlich wird die Bedeutung nicht-staatlicher Mediationsakteur:innen zunehmen, da diese über verlässliche Zugänge, enge Verbindungen zu lokalen Partnern und vertrauensvolle Netzwerke verfügen. Sie sind in der Lage, ihre Aktivitäten je nach Bedarf und politischen Krisen auf unterschiedliche Verhandlungsspuren zu verlagern. Diese Akteur:innen operieren oft *unter dem Radar* und setzen weniger auf Gewaltandrohung, sondern vielmehr auf Allparteilichkeit und methodische Werkzeuge der Konfliktbearbeitung und Mediation, die ihren Erfolg aus einer technischen, oft weniger sichtbaren Form der Intervention ziehen.

Ein relevantes Beispiel ist die Arbeit und Abstimmung der *Berghof Foundation* und ihrer jemenitischen Partnerorganisation *Political Development Forum* (PDF) mit Konfliktparteien, lokalen zivilgesellschaftlichen Akteuren und dem *Office of the Special Envoy of the Secretary-General*

for Yemen (OSESGY) im Jemen. So war es der *Berghof Foundation* zu einem frühen Zeitpunkt möglich, mit sich neu-formierenden Konfliktparteien, wie dem Südübergangsrat, zusammenzuarbeiten, während es für OSESGY aufgrund seines Mandats noch schwierig war, Treffen mit diesen Gruppen durchzuführen und zu verstehen wie ihre Interessen und dahinterstehende Bedürfnisse die Verhandlungen beeinflussen würden. Um der Rolle von *neuen Mediationsakteur:innen* und der Bedeutung regionaler Akteur:innen in den jemenitischen Konflikt dynamiken Rechnung zu tragen, begann die *Berghof Foundation* 2020 einen regionalen Dialog mit Schlüsselakteur:innen aus dem Golf aufzubauen. Darüber hinaus verfolgt sie einen Mehrebenenansatz, der erlaubt je nach Situation den Fokus der Unterstützungsbemühungen zu verschieben. Während in Kuwait oder Stockholm verhandelt wurde, lag das Augenmerk der *Berghof Foundation* auf der Unterstützung und Vorbereitung von Verhandlungen, während in Zeiten, in denen der formale Verhandlungsprozess ins Stocken geriet, der Fokus auf konkrete Unterstützung für Dialoge und Konflikttransformation auf der lokalen Ebene und auf die Entwicklung neuer Ideen und Lösungsansätze verschoben werden konnte.

After the End of History: The Future of Norm-based Peace Mediation

Abstract Since the 1990s, peace mediation has become highly professionalized and differentiated from traditional diplomacy. Influenced by the *liberal peace paradigm*, a norm-based approach dominated for a long time by primarily Western actors, and favored by *the end of history* (Fukuyama 1989). With increasing geopolitical polarization, growing criticism and weakening of multilateralism and the rise of comparatively new actors such as China, Russia, Qatar and Turkey, the mediation landscape is changing fundamentally. Hybrid, prag-

matic and often power-based approaches are gaining in importance. In the future, mediation will be more diverse, less normative and more strategic – with a growing role for non-state actors.

Keywords peace mediation, diplomacy, norms, UN, EU, OSCE, mediation approaches, liberal peace, geopolitical polarization, China, Russia, Qatar, Turkey, hybrid mediation.

Literatur

- Baumann, J., Clayton, G. (2017). Mediation in bewaffneten Konflikten. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik (211). <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000169647> [letzter Zugriff 02.07.2025].
- Cleary, S. (2022). The West and the Rest. Background Paper, Trilogie Salzburg 2022. https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/Projekte/84_Salzbuerger_Trilog/Salzbuerger_Trilog_2022/4_The_West_an_the_Rest.pdf&ved=2ahUKEwiA7dLGnrmNAxWCQvEDHfV0BToQFnoECBoQAQ&usg=AOvVawoklJ2MwRcN5cS7ug3PGUPU [letzter Zugriff 02.07.2025].
- Fassbender, B. (2003). All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (7, 1), pp. 183–214.
- Foa, R. S., Mollat, M., Isha, H., Romero-Vidal, X., Evans, D., Klassen, A. J. (2022). *A World Divided: Russia, China and the West*. Cambridge, UK: Centre for the Future of Democracy.
- Fukuyama, F. (1989). The End of History? *The National Interest* (16), pp. 3–18.
- Hellmüller, S., Salaymeh, B. (2025). Transactional Peacemaking: Warmakers as peacemakers in the political marketplace of peace processes. *Contemporary Security Policy* (46, 2), pp. 1–31.
- Herrberg, A. (2022). Friedensmediation nach der Zeitenwende. Zum Stand der deutschen Friedensmediation in der internationalen Außenpolitik. *Zeitschrift für Konfliktmanagement* (25, 5), S. 167–171.
- Holper, A., Kirchhoff, L. (2020). Vorwort. In Holper, A., Kirchhoff, L. (Hg.). *Friedensmediation: Spannungsfeld aus Methodik, Macht und Politik*. Baden-Baden: Nomos.
- Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD) (2016). *Grundlagen der Mediation: Konzepte und Definitionen*. <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/274534/aocf706a-7b7638dd8b98be4ac819f496/grundlagenmediation-data.pdf> [letzter Zugriff 02.07.2025].
- Juergensmeyer, M. (2011). Rethinking the Secular and Religious Aspects of Violence. In Calhoun, C., Juergensmeyer, M., Antwerpen, J. van (Eds.). *Rethinking Secularism*. Oxford, Oxford University Press.
- Kleitsch, I., Schraml, C. (2024). *The Berlin Moot*. Report. Berlin: Berghof Foundation.
- Lanz, D., Lustenberger, P. (2024). The Evolution of Innovation in International Mediation. In Whitfield, T. (Ed.). *Still Time to Talk*. *Accord* (30), pp. 12–16.
- Mariani, B. (2024). *Mediating Peace in a Fragmented World Order – International mediation: The Role and Impact of Emerging Powers*. Austrian Forum for Peace Working Paper, No. 5/2024.
- Schernbeck, N., Vimalarajah, L. (2019). *Friedensmediation*. In Gießmann, H., Rinke, B. (Hg.). *Handbuch Frieden*, S. 185–202.
- Splinter, D., Lüttmann, C. (2014). Friedensmediation organisiert sich. Ein Überblick zu Institutionalisierung und wachsenden Strukturen. *KonfliktDynamik* (3, 4), S. 340–346.
- Whitfield, T. (2024) Introduction. In Whitfield, T. (Ed.). *Still Time to Talk*. *Accord* (30), pp. 5–11.
- Will, G. F. (2001). The End of Our Holiday from History. *Opinion*. *The Washington Post*, September 11, 2001. <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2001/09/12/the-end-of-our-holiday-from-history/9da607fd-8fdc-4f33-b7c9-e6cda00453bb/> [letzter Zugriff 02.07.2025].
- Winter, M. (2011). Die Krise des westlichen Bündnisses – EU und NATO nach 9/11. <https://www.deutschlandfunk.de/krise-des-westlichen-buendnisses-eu-und-nato-nach-9-100.html> [letzter Zugriff 02.07.2025].

Die Autorinnen



Dr. Carla Schraml
Berghof Foundation
Lindenstr. 34
10969 Berlin
C.Schraml@berghof-foundation.org

Carla Schraml ist Advisor Mediation & Negotiation Support bei der Berghof Foundation. Sie ist zertifizierte Mediatorin, hat im Bereich Friedens- und Konfliktforschung promoviert und besitzt ein Diplom/laurea in Soziologie der TU Dresden und der Università degli Studi di Trento. Bei Berghof unterstützt sie als Trainerin Konfliktparteien und Protestbewegungen in politischen Verhandlungen sowie (hochrangige) Insider-Mediatoren in Mediationsprozessen und schult regelmäßig Diplomaten, Politiker, Vertreter der Zivilgesellschaft und Friedenspraktiker. Ihre Schwerpunkte liegen auf Innovationen in der Friedensstiftung, Insider Mediation und der Bearbeitung von Identitätskonflikten.



Luxshi Vimalarajah
Berghof Foundation
Lindenstr. 34
10969 Berlin
l.vimalarajah@berghof-foundation.org

Luxshi Vimalarajah ist Senior Mediation Advisor bei der Berghof Foundation. Sie ist eine international anerkannte Expertin für Friedensmediation mit über 20 Jahren praktischer Erfahrung in der Begleitung hochkomplexer Friedensprozesse. Ihr Schwerpunkt liegt auf vertraulichen Mediations- und Dialogprozessen auf Track-1- und Track-1.5-Ebene. Luxshi Vimalarajah hat maßgeblich an Friedensverhandlungen und nationalen Dialogprozessen in zahlreichen Konfliktregionen mitgewirkt, darunter Sri Lanka, Nepal, Myanmar, das Baskenland, Jemen, Kolumbien und Nordmazedonien. Derzeit unterstützt sie vertrauliche Verhandlungsprozesse in Europa sowie in der Asien-Pazifik-Region. Sie ist Mitglied des Beirates für zivile Krisenprävention und Friedensförderung und berät die Bundesregierung.