

Mir Mubashir/Engjellushe Morina/Luxshi Vimalarajah

Die Ausweitung der Mediationsaktivitäten der OSZE: ein Plädoyer für Insider-Mediation

Einführung

Als einflussreiche regionale Organisation mit diplomatischen Aufgaben wurde die OSZE von ihren Teilnehmerstaaten mit einem Mandat für Track-I-Interventionen in Konflikten im OSZE-Gebiet ausgestattet, die von Konfliktverhütung über Krisenmanagement und die Beilegung von Streitigkeiten bis hin zur Konfliktlösung reichen. Mediation und Mediationsunterstützung, Vertrauensbildung und Dialogerleichterung gehören daher zum Repertoire der OSZE. Vor allem in den letzten Jahrzehnten hat die OSZE die Mediation als wichtiges Instrument und als kosteneffektives Mittel zur Intervention in und zur Verhütung von (gewaltsamen) Konflikten ausgebaut. Das Mediationsunterstützungsteam des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) in Wien unterstützt und berät laufende Mediationsprozesse. Es bietet OSZE-Sonderbeauftragten, den Leitern von Feldoperationen und anderen Vermittlern auf Anfrage gezielte Unterstützung an. Auch die Mandate einiger OSZE-Feldoperationen umfassen Mediation und Dialogerleichterung.

Die Fähigkeit der OSZE im Bereich Mediation und Mediationsunterstützung hat sich bei der Entschärfung bzw. der Bewältigung gewaltsamer Konflikte in verschiedenen Kontexten im OSZE-Gebiet als hilfreich erwiesen. Dennoch weisen wiederkehrende gewaltsame Konflikte im OSZE-Gebiet darauf hin, dass die Wirksamkeit von Track-I-Initiativen bei der Wahrung des Friedens Grenzen hat. Diese Erkenntnis hat im weiteren Feld der internationalen Friedenskonsolidierung durch internationale bzw. „Outsider“-Diplomatie, -Mediation und -Dialogbemühungen zugenommen.¹ Man hat inzwischen erkannt, dass eine inklusivere, gesamtgesellschaftliche Perspektive bei der Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung eine Abkehr von der *Power*-Mediation und eine Hinwendung zu Dialogunterstützung und mehrgleisiger Diplomatie bewirken kann. Dementsprechend wurde der OSZE geraten, die Kohärenz der verschiedenen Mediationswege und das Zusammenspiel zwischen ihnen zu verbessern und Mediationsaktivitäten mit anderen politischen Prozessen und Reformbemühungen zu verknüpfen.² An dieser Stelle werden Überlegungen

1 Vgl. Karin Göldner-Ebenthal/Véronique Dudouet, *From Power Mediation to Dialogue Support? Assessing the European Union's Capabilities for Multi-Track Diplomacy*, Berghof Foundation, Berlin 2017, unter: https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Berghof_Woscap_MTD_Goeldner-Ebenthal_Dudouet.pdf.

2 Vgl. Federal Foreign Office/Initiative Mediation Support Germany (IMSD), *The OSCE as Mediator. Instruments – Challenges – Potentials*. German OSCE Chairmanship 2016 Conference, Berlin, 6. Juli 2016, Conference Report, unter: http://www.peacemediation.de/uploads/7/3/9/1/73911539/aa-imsd_conference_report_2016_the_osce_as_mediator.pdf.

zur „Insider-Mediation“ für die OSZE interessant, da hier ein Potenzial für die Komplementarität von Insider-Prozessen und Outsider-Track-I-Interventionen bestehen könnte.

Der vorliegende Beitrag erörtert verschiedene Möglichkeiten, wie der Umfang der Mediationsbemühungen der OSZE durch ein Engagement in der Insider-Mediation erweitert werden könnte. Im Folgenden wird zunächst der Begriff „Insider-Mediation“ erläutert, bevor die Gründe, die für ein Engagement in diesem Bereich sprechen, genannt werden. Anschließend werden einige Projekte von OSZE-Feldoperationen zur Konfliktprävention und -lösung sowie zur Friedenskonsolidierung analysiert, um zu verdeutlichen, inwiefern sie möglicherweise schon einen Beitrag zur Insider-Mediation geleistet haben. Abschließend werden einige Überlegungen zu einem langfristigen Engagement der OSZE in der Insider-Mediation angestellt.³

Anerkennung von und Engagement in der Insider-Mediation

Anerkennung

Der Begriff „Insider“ bezieht sich bei der Insider-Mediation auf die Institution oder die Person, die für die Mediation verantwortlich ist und sie leitet. Eine externe („Outsider-“) Mediation wird von internationalen und/oder regionalen Track-I-Akteuren geleitet, wie z.B. Diplomaten, Politikern oder Staatsbeamten. Außenstehende können zwar manchmal durchaus an einer Insider-Mediation beteiligt sein, übernehmen dabei jedoch zumeist die Rolle von technischen Unterstützern oder von Prozessunterstützern und Beratern oder fungieren als eine Art Resonanzboden. Eine Insider-Mediation unterscheidet sich jedoch in ihrem Umfang deutlich vom professionellen Bereich oder dem konzeptionellen und praktischen Rahmen der Mediation, in dem sich die OSZE bewegt.⁴ Auf diese Unterschiede wird im Folgenden näher eingegangen.

Insider. Vereinfacht gesagt, sind Insider Akteure, die zum Konfliktkontext „gehören“, d.h. sie sind Teil des sozialen Gefüges des Konflikts, ihr Leben ist direkt von ihm betroffen und sie haben deshalb ein Interesse an ihm. Sie werden auch weiterhin in dem Gebiet leben, wenn externe Akteure es wieder verlassen haben. Letzteres ist der Hauptaspekt, der Insider von Außenstehenden unterscheidet. Natürlich würden nicht alle Insider eines Konflikts eine konstruktive Rolle in dem Konflikt spielen. Die an einer Insider-Mediation Beteiligten bevorzugen konstruktive und gewaltfreie Mittel zur Bearbeitung des Konflikts und handeln auch entsprechend. Auch ein Mitglied einer OSZE-Feldmission kann durchaus ein solcher Insider und als Privatperson an einer

3 Autor und Autorinnen sind Dr. Christina Stenner (OSZE) für ihr Feedback, ihr Lektorat und ihre Vorschläge für diesen Beitrag dankbar

4 Vgl. OSCE, *Mediation and Dialogue Facilitation in the OSCE, Reference Guide*, Wien 2014, unter: <https://www.osce.org/secretariat/126646>.

Insider-Mediation beteiligt sein und sich vielleicht bemühen, seine Erfahrungen in die Arbeit der Mission einfließen zu lassen.

Legitimität und Zugang. Internationale Mediation setzt einen Bedarf an außenstehenden, neutralen Vermittlern voraus, die eine physische und emotionale Distanz zum Konfliktkontext haben. In vielen Kulturen würde sich die lokale Bevölkerung jedoch eher Insidern anvertrauen, die zwar parteiisch sein mögen, denen sie aber aufgrund ihrer gesellschaftlichen Stellung oder Funktion, ihrer „Fairness“ und ihres langfristigen Engagements für den Friedensaufbau vertrauen.⁵ Ihre persönliche Verbindung zum Konflikt sowie ihre kulturelle, religiöse, ethnische und sprachliche Nähe zu den Akteuren des Konflikts verleihen ihnen diesen gegenüber Legitimität. Insider haben Zugang zu ihnen und auch Einfluss auf sie und können somit versuchen, Brücken zwischen ihnen zu bauen – sowohl horizontal (zwischen Akteuren auf einer Ebene) als auch vertikal (zwischen Akteuren auf verschiedenen Ebenen). Ihre Legitimität beruht nicht notwendigerweise auf Unparteilichkeit, sondern auf der Tatsache, dass sie im Konfliktkontext verwurzelt sind. Ihre wichtigste Ressource ist ihr Insiderwissen über den Konfliktkontext und über die Feinheiten der Stimmungen und die Positionen der Akteure in oder zwischen den am Konflikt beteiligten Gruppen. Insider sind daher in der Lage, eine große Bandbreite von Akteuren in einem Konflikt zu erreichen und insbesondere auch mit schwierigen, aber wichtigen Akteuren wie z.B. Hardlinern und gewalttätigen, bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren Kontakt aufzunehmen, wobei sie oftmals hohe persönliche Risiken eingehen. Außenstehende haben (oder wollen) in den meisten Fällen keinen Zugang zu diesen schwer erreichbaren Akteuren. Zahlreiche Beispiele in bewaffneten innerstaatlichen Konflikten auf der ganzen Welt belegen die bedeutende Rolle von Insidern, die ihr Leben riskieren, um mit bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren zu sprechen. Dies ist ein entscheidender Aspekt angesichts der Tatsache, dass die OSZE in bestimmten Kontexten und bei bestimmten Akteuren rechtlichen Einschränkungen ihres Engagements unterworfen ist.

Hintergrund. Insider können staatliche oder nichtstaatliche Einzelpersonen oder Gruppen mit sehr unterschiedlichen Hintergründen und gesellschaftlichen Funktionen sein, wie z.B. Politiker, Beamte, ein Ministerium, traditionelle (semi-formelle) Gerichte, Gemeindevorsteher, Personen aus dem Sicherheitssektor, Künstler, Lehrer, Prominente, traditionelle, religiöse, oder spirituelle Führer,⁶ Älteste, Unternehmer, ehemalige Kämpfer, Vorsitzende von Jugend-

5 Vgl. Paul Wehr/John Paul Lederach, Mediating Conflict in Central America, Journal of Peace Research 1/1991, S. 85–98, unter: <http://www.colorado.edu/conflict/5025/lederach.htm>.

6 Vgl. z.B. Mir Mubashir/Luxshi Vimalarajah, Tradition- and Faith-Oriented Insider Mediators (TFIMs) as Crucial Actors in Conflict Transformation. Potential, Constraints, and Opportunities for Collaborative Support, The Network for Religious and Traditional Peacemakers, Baseline Study, Finland 2016, unter: http://image.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/TFIM_FullReport_final.pdf.

oder Frauengruppen,⁷ Angehörige zivilgesellschaftlicher oder kommunaler (einschließlich religiöser und nichtstaatlicher) Organisationen oder einer Gewerkschaft. Sie sind in der Regel – mit wenigen Ausnahmen – keine professionell ausgebildeten Mediatoren. Der Begriff „Insider-Mediator“ wird allgemein für diese Akteure verwendet. Es handelt sich jedoch nicht um einen Beruf oder eine Funktion, sondern eher um eine analytische Bezeichnung.

Ziel und Ansatz. Bei der Insider-Mediation geht es weniger darum, Vereinbarungen zu erzielen und Konflikte kurzfristig zu lösen, als vielmehr darum, Vertrauen und Beziehungen innerhalb von und zwischen Gruppen mittels eines Dialogs wiederherzustellen. Langfristiges Ziel ist die Erhaltung des Friedens durch die Transformation des Konflikts (d.h. an den Interessen, Bedürfnissen, Ängsten und Konfliktursachen zu arbeiten). Insider-Mediation findet sowohl zwischen als auch innerhalb von Gruppen statt. Tatsächlich spielt manch ein Insider auch eine entscheidende Rolle bei der Entschärfung von Spannungen und Spaltungen innerhalb einer Gruppe, um sie auf den Dialog mit anderen Gruppen vorzubereiten. Die operativen Kapazitäten und Ressourcen der OSZE für die direkte Befassung mit eingefahrenen lokalen Problemen in Langzeitkonflikten über einen langen Zeitraum hinweg sind begrenzt. Hinzu kommt, dass die OSZE aufgrund der politischen Einschränkungen, die sie sich selbst auferlegt hat, nicht in der Lage ist, sich in all die komplizierten soziopolitischen Schichten von Konfliktkontexten zu vertiefen. Insider setzen – sei es aus strategischen Gründen oder aus Prinzip – oftmals kulturelle, traditionelle und religiöse Ressourcen ein, um enge Beziehungen zu den Konfliktparteien aufzubauen, sie zu motivieren, zu überzeugen oder zu stärken. Außenstehende sind sich solcher Möglichkeiten unter Umständen weder bewusst noch dafür entsprechend ausgerüstet.

Prozess und Verfahren. Insider-Mediation ist ein kontinuierlicher soziopolitischer Prozess und kein zeit- und ressourcengebundenes Unterfangen. Sie ist informell oder halbformell und vielschichtig. In der Regel ist sie weniger strukturiert als eine externe Mediation und entwickelt sich organisch und ganzheitlich. Zudem umfasst sie den Mediations-„Alltag“ im soziopolitischen Leben.⁸ „*Mediative*“ *Rollen.* Mit dem oben genannten Ziel im Blick kennt die Insider-Mediation üblicherweise keinen primären Mediator bzw. keine Mediationsteams als solche, sondern umfasst dynamische und unterschiedliche „mediative“ Rollen und Funktionen, die die Insider im Rahmen einer Mediation übernehmen. Dazu gehören Rollen wie die eines Unterhändlers, Gesprächspartners, Schlichters, Moderators, Wegbereiters, Dialogförderers, Boten, Mittlers, Brückenbauers und Mentors. Man könnte einwenden, dass es sich bei einigen dieser Rollen (und dem oben genannten Ziel) nicht um Mediation im professionellen Sinne handelt, sondern eher um Friedensaufbauarbeit im Allgemeinen.

7 Vgl. z.B. Mir Mubashir/Irena Grizelj, *The Youth Space of Dialogue and Mediation: An Exploration*, Berlin 2018, at: <https://www.berghof-foundation.org/publications/publication/the-youth-space-of-dialogue-and-mediation-an-exploration>.

8 Vgl. ebenda, S. 20-25.

Mediation ist jedoch im eigentlichen Sinne ihres etymologischen Ursprungs ein *dialog- und beziehungsorientiertes* Verfahren, was nicht unbedingt auf alle Aspekte des Friedensaufbaus zutrifft (z.B. Bildung, Regierungsführung, wirtschaftliche Entwicklung, Interessenvertretung, Arbeit im Sicherheitssektor etc.). Dialog- und beziehungsorientierte Rollen helfen dabei, Blockaden zu überwinden. Sie beschleunigen Veränderungen, indem sie Dinge vorantreiben, und sie halten Mediationsprozesse am Leben. Insider haben die entscheidende Aufgabe, ihre Vermittlungsbemühungen fortzusetzen, damit der Frieden bestehen bleibt, nachdem die formalen Prozesse abgeschlossen sind und sich die „Outsider“ zurückgezogen haben.

Mediationsbemühungen. Die Insider-Mediation umfasst Bemühungen von Insidern in den Bereichen Gewaltprävention, Frühwarnung und frühzeitiges Handeln. Im Kontext bewaffneter (Langzeit-)Konflikte sind Insider die treibenden Kräfte zur Förderung von Friedensprozessen aus verschiedenen Blickwinkeln. In anderen Konfliktkontexten, wie z.B. im Falle gesellschaftlicher Gewalt, systemischer/struktureller Gewalt und Spannungen zwischen sozialen Gruppen, sind die Bemühungen von Insidern um Bewusstseinsbildung, Interessenvertretung und einen nicht-formalen Dialog oft die Eckpfeiler einer konstruktiven Manifestation des Konflikts (d.h. gewaltfreier Umgang mit Konflikten), um einen gerechten Frieden zu gewährleisten und ein friedliches Zusammenleben herbeizuführen.

Engagement

In den letzten zehn Jahren ist „Insider-Mediation“ zu einem immer wichtigeren Bestandteil der internationalen Friedenskonsolidierung und Politikgestaltung geworden. VN-Behörden und die EU haben die Insider-Mediation als eine Erweiterung ihrer Aktivitäten zur Mediationsunterstützung gefördert und damit ihr Engagement auf hoher Ebene ergänzt. Ein UNDP-Leitfaden aus dem Jahr 2014 baut auf den Erfahrungen des UNDP und der EU bei der Unterstützung nationaler Partner bei der Prävention und Auflösung gewaltsamer Spannungen auf.⁹ Neben anderen nichtstaatlichen internationalen Organisationen beteiligen sich z.B. die Berghof Foundation (Berlin) und das Centre for Humanitarian Dialogue (Genf) seit Langem an diesem Diskurs.¹⁰ Auch in der OSZE wächst die Einsicht, dass bei ihren Mediations- und Mediationsunterstützungsbemühungen ein ganzheitlicher Ansatz notwendig ist, bei dem sie mit einem breiten Spektrum gesellschaftlicher Akteure zusammenarbeitet, um einen dauerhaften

9 UNDP, Supporting Insider Mediation: Strengthening Resilience to Conflict and Turbulence. Guidance Note, New York 2014, unter: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/Supporting-Insider-Mediation---Strengthening-Resilience-to-Conflict-and-Turbulence--EU%20Guidance%20Note.pdf>.

10 Siehe z.B. Berghof Foundation, Feature: Insider Mediators, unter: <https://www.berghof-foundation.org/featured-topics/insider-mediators>, sowie Centre for Humanitarian Dialogue, New Publication depicts the pivotal role of insider mediators in peacemaking, 30. Juni 2017, unter: <https://www.hdcentre.org/updates/new-publication-depicts-the-pivotal-role-of-insider-mediators-in-peacemaking>.

Frieden in nationaler Eigenverantwortung zu gewährleisten. Dies zeigt sich z.B. daran, dass die OSZE 2015-2016 eine Studie bei der Berghof Foundation in Auftrag gegeben hat, die den Diskurs über Insider-Mediation innerhalb der OSZE verorten sollte, sowie an den Diskussionen, die über diese Studie in den Räumlichkeiten der OSZE stattfanden.¹¹ Die OSZE hat die Notwendigkeit erkannt, nicht nur bestehende Mediationsprozesse zu stärken, sondern auch neue Ansatzpunkte und ungenutzte Mediationspotenziale identifizieren.¹²

Die Studie der Berghof Foundation hob die Notwendigkeit hervor, die Mediationsunterstützung der OSZE auf die Insider-Mediation auszudehnen und dabei auf bereits vorhandenen Strukturen und Prozessen der Insider-Mediation aufzubauen, bedarfsorientierte Kapazitätsentwicklung anzubieten, die Vernetzung zu erleichtern und das Potenzial für Komplementarität zu ermitteln. Diese Maßnahmen bilden den Rahmen für ein langfristiges *Zusammenwirken von Insidern und Outsidern* anstelle einer kurzfristige punktuellen *Unterstützung von Insidern durch Outsider*. Dies kann als dialogorientiertes und interaktives Engagement betrachtet werden, das gemeinsames Lernen, den methodologischen Austausch, Wissensbildung und Problemlösung fördert. In einigen Fällen fungieren Außenstehende lediglich als Resonanzboden oder als Berater. All dies geht Hand in Hand mit einem entscheidenden Wandel in der Terminologie, der in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, nämlich, dass Außenstehende sich in der Insider-Mediation „engagieren“ müssen anstatt sie zu „unterstützen“. Während „Unterstützung“ (auch unbeabsichtigt) implizieren kann, dass Insider nicht ohne die Unterstützung von außen auskommen, impliziert „Engagement“, dass das Wissen, die Handlungsfähigkeit und die Stärke von Insidern berücksichtigt werden und auf bereits Bestehendem aufgebaut wird, um es weiter zu stärken. Eine geplante Überarbeitung des oben erwähnten UNDP-Leitfadens wird diesen Wandel wahrscheinlich ebenfalls befürworten und sich dabei auf die kontinuierliche Erfahrung des UNDP mit Insider-Mediation in einer Reihe von Konflikten weltweit stützen.

Für die OSZE ist ein Engagement in der Insider-Mediation vor allem hinsichtlich der Verhütung von gewalttätigen Konflikten relevant, da so die Lücke zwischen Frühwarnung und Frühmaßnahmen geschmälert werden kann. Die OSZE sucht stets aktiv nach Strategien zur Deckung des zunehmenden Bedarfs an Informationen, Verfahren und Akteuren, die den Übergang von Frühwarnung zu politischem Handeln ermöglichen. Insider wissen am besten, wann und wie rechtzeitig gehandelt werden muss und wie Informationen an Akteure weitergeleitet werden können, die über die Ressourcen und das Mandat verfügen, weitere Maßnahmen zu ergreifen. Es ist unbedingt darauf hinzuweisen, dass es für einen Außenstehenden praktisch unmöglich oder sogar unklug ist,

11 Mir Mubashir/Engjellushe Morina/Luxshi Vimalarajah, OSCE support to Insider Mediation. Strengthening mediation capacities, networking and complementarity, OSCE, Wien 2016, unter: <http://www.osce.org/support-to-insider-mediation>.

12 Vgl. Christina Stenner, Teaming up with Insider Mediators, Security Community 3/2016, S. 14-15, unter: <https://www.osce.org/magazine/285616>.

sich an der alltäglichen Beobachtung eines Konflikts zu beteiligen oder instinktiv zu handeln. Die strategische Zusammenarbeit mit Insidern könnte in dieser Hinsicht erfolgreicher sein.

Das Engagement in einer Insider-Mediation ist nicht nur eine Frage der Unterstützung bestimmter Insider und ihrer Bemühungen; es geht auch darum, diesen gesellschaftlichen Motor als Ganzes – die beteiligten Akteure, ihre Ressourcen und ihre Netzwerke – anzuerkennen. Es geht um die Zusammenarbeit bei der Frage, wie dieser Motor gestärkt werden kann, indem Lücken in den Ressourcen, Verbindungen, der Unterstützung und im politischen Willen identifiziert und geschlossen werden. Im Zentrum sollte daher stets die Insider-Mediation stehen, um die herum alles andere aufgebaut wird, anstatt Insider in einen „Outsider“-Prozess hineinzuziehen. Im Sinne der Komplementarität ist es entscheidend, ein Gespür dafür zu entwickeln, welche Bemühungen der Insider-Mediation sich auf die Mediationsbemühungen auf hoher Ebene auswirken und diese beeinflussen. Ebenso wichtig ist es zu begreifen, welche Akteure und ihre Bemühungen prinzipiell in der Lage sind, auf soziopolitische Prozesse einzuwirken, aber noch nicht den erforderlichen Einfluss haben. Bei der Insider-Mediation geht es also darum zu erkennen, was *ist* und was sein *könnte*.

Und schließlich ist es wichtig, sich roter Linien und einschränkender Faktoren bewusst zu sein. Wenn es zwischen Staat und Gesellschaft zu Spannungen auf einer hohen Ebene kommt (z.B. wenn der Staat Insider als Bedrohung für seine Autorität empfindet) oder wenn Insider einer Gesellschaft patriarchalische und exklusive Werte aufzwingen, muss das Engagement sorgfältig strategisch geplant werden. Es gibt auch Fälle von extremer Polarisierung und Misstrauen, in denen Außenstehende Insidern vorzuziehen sind. In anderen Fällen können Insider Gefahr laufen, ihre Legitimität in ihrer eigenen Bevölkerungsgruppe zu verlieren, wenn beobachtet wird, dass sie mit Außenstehenden in Kontakt treten. In all diesen Fällen muss darauf geachtet werden, dass die Art und Weise des Engagements konfliktsensibel ist.

Analyse des Beitrags von OSZE-Projekten zu Insider-Mediation

Die Projekte der OSZE-Feldoperationen sind bislang noch nicht (offiziell) als Unterstützung für oder Mitwirkung an – bzw. Engagement in – Insider-Mediation konzipiert. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es in einigen Projekten nicht doch schon Elemente gibt, die einer Insider-Mediation förderlich sind. Im Folgenden werden vier Projekte aus der Perspektive der Insider-Mediation betrachtet. In einigen dieser Projekte versuchte die OSZE, eine Gruppe potenzieller Changemaker mit Kapazitäten auszustatten, mit denen sie in die Lage versetzt werden, als Multiplikatoren für die Förderung ethnischer Harmonie und Versöhnung (Kosovo), die Verhütung und Entschärfung von Konflikten

(Kirgisistan) sowie für das Krisenmanagement (Ukraine) zu fungieren.¹³ In Bosnien und Herzegowina hat das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE damit begonnen, Insider-Mediationsprozesse zu identifizieren, an denen es sich beteiligen könnte.¹⁴

Kirgisistan: Nutzung lokalen Wissens und lokaler Kapazitäten

Nach dem Konflikt im Jahr 2010 und anderen Ereignissen im südkirgisischen Osch war es dringend erforderlich, die Bemühungen lokaler Mediatoren oder informeller Führer sowie anderer Friedensstifter zu unterstützen. Die Idee der OSZE bestand darin, diese Führer mithilfe ihres *Peace-Messengers*-Projekts („Friedensboten“, Kirgisisch: *Yntymak Dschartschylary*, Russisch: *Westniki Mira*), das von 2011-2014 lief, in die Lage zu versetzen, zuverlässige Informationen zu verbreiten, um weitere und potenziell gewaltsame Konflikte auf lokaler Ebene zu verhüten. Das damalige OSZE-Zentrum in Bischkek (2017 umbenannt in OSZE-Programmbüro) arbeitete mit NGOs, Durchführungspartnern sowie mit lokalen und zentralen staatlichen Behörden in verschiedenen Regionen des Landes zusammen und unterzeichnete ein dreiseitiges Kooperationsmemorandum zur Unterstützung von 34 Friedensboten-Teams mit zusammen 748 Einzelpersonen.

Das Format des Projekts war darauf ausgerichtet, lokale Entscheidungsträger und bestehende institutionelle Strukturen wie z.B. Ältestengerichte (*Aksakal*), Frauenkomitees, religiöse Führer, informelle Nachbarschaftsführer (*Mahalla*), Schulleiter, Wohnungskomitees (*Domkom*) und Unterbezirksausschüsse einzubeziehen. In die Teams waren auch junge Leute, NGO-Mitarbeiter und -Aktivisten, Strafverfolgungsbehörden, Lehrer, Vertreter der Medien und lokaler Behörden eingebunden. Die Teammitglieder waren wichtige und geachtete Mitglieder ihrer Gemeinden und als solche in ihrem Alltag an der Entschärfung der Konflikte beteiligt.

Die Vermittlungstätigkeit der lokalen traditionellen Führer in Südkirgisistan war für die Gemeinden bei der Bewältigung sozialer Instabilität und der Aufrechterhaltung der Ordnung eine entscheidende Hilfe. Die traditionellen Mediationspraktiken wurden überaus geschätzt, da sie zur Förderung des friedlichen Zusammenlebens verschiedener Gruppen durch die Umsetzung lokaler Vorstellungen von Harmonie (*yntymak*), Schlichtung (*sot*), Versöhnung (*dostoschuu*), Vergebung (*ketschirimduu*) und Konfliktlösung beitrugen. All diese Rituale wurden von den Friedensboten nach dem Konflikt in Osch und Dschalalabat aktiv praktiziert.

13 Auf der Grundlage von Forschungsergebnissen in: Mubashir/Morina/Vimalarajah, a.a.O. (Anm. 11). Die Feldstudien wurden von März bis Juni 2016 durchgeführt. Die Aussagen der Interviewpartner gelten für diesen Zeitraum.

14 Auf der Grundlage laufender Beratungen zwischen der OSZE und der Berghof Foundation über eine mögliche Zusammenarbeit in Bosnien und Herzegowina.

Die Aufgaben der Friedensboten waren breit gefächert: Durchführung von Bildungsarbeit zusammen mit den lokalen Behörden; Identifizierung von Konfliktursachen; Durchführung präventiver Maßnahmen; Reaktion auf Krisensituationen gemeinsam mit staatlichen Stellen und Strafverfolgungsbehörden; Mediation zum Abbau von Spannungen sowie die Bereitstellung von Informationen zur Eindämmung provozierender Gerüchte. Friedensboten verhinderten die Eskalation von Konflikten durch ihre aktive Zusammenarbeit über ethnische Grenzen hinweg. Sie vermittelten nicht nur in bestehenden Konflikten und Streitigkeiten zwischen einzelnen Personen und Gruppen, sondern trugen auch zur Konfliktverhütung in einem frühen Stadium bei und entschärften Spannungen an bestimmten Orten, z.B. dort, wo es Konflikte um Wasser, Streitigkeiten zwischen Staat und Gesellschaft oder Streitigkeiten in Grenzdörfern gab. Die Friedensboten waren in vieler Hinsicht einzigartig: Sie standen im engen Kontakt mit den Menschen vor Ort und konnten gleichzeitig mit staatlichen Behörden verhandeln – so dienten sie als Brücke zwischen den Gemeinschaften und dem Staat, indem sie den Dialog ermöglichten und in ihren Gemeinden für Ordnung sorgten.

Die Friedensboten waren auch aktiv an der Schaffung verschiedener Dialogforen beteiligt. In zahlreichen Fällen wandten sich staatliche Behörden an die Friedensboten und baten um Hilfe bei der Lösung lokaler Streitigkeiten. Auch die örtliche Bevölkerung wandte sich in vielen Fällen an die Friedensboten, so gingen sie beispielsweise in Kara-Suu zuerst zu den Friedensboten, wenn sie den staatlichen Behörden nicht vertrauten.

Auch die Geschlechterfrage spielte eine wichtige Rolle bei der interethnischen Versöhnung und der Konfliktverhütung in Kirgisistan, vor allem deshalb, weil viele der Streitigkeiten in diesem besonderen lokalen Kontext, in dem das Alltagsleben und die wirtschaftlichen Aktivitäten geschlechtsspezifisch sind, auch nach geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten behandelt wurden. Am deutlichsten zeigt sich dies daran, dass Konflikte über Eigentumsrechte und den Zugang zu Wasser für die Bewässerung sowie Landstreitigkeiten in der Regel von Männern ausgetragen werden, während Frauen sich vor allem um familiäre Streitigkeiten wie Missverständnisse zwischen Ehemännern und Ehefrauen, Schwiegermüttern und Schwiegertöchtern und dergleichen kümmern. Der Grund dafür ist die Auffassung, dass Männer technische Dinge besser verstehen und auch den Gebrauch einer autoritativen Sprache besser beherrschen, während man bei Frauen davon ausgeht, dass sie die Bedeutung einer sanften Sprache und die Feinheiten des lokalen Wissens erkannt haben.

Das Friedensbotenprojekt hatte in den Gemeinden eine große Wirkung, insbesondere, weil es im lokalen Kontext verwurzelt war und auf bestehenden informellen und lokalen Strukturen aufbaute, wie z.B. Ältestengerichten, Frauenkomitees, informellen Führern in den Stadtvierteln, Wohnungskomitees, lokalen Behörden sowie Polizei und den Strafverfolgungsbehörden. Die Projektteilnehmer waren mit den lokalen Kulturen und Praktiken sowie mit der informellen Entscheidungsfindung vertraut. Dadurch, dass die OSZE auf diesen

Strukturen aufbaute, trug sie dazu bei, dass die Friedensboten auch in dringenden und heiklen Fragen handlungsfähig waren. Mit diesem Projekt bot die OSZE auch einen Raum für Kommunikation, Interaktion, Vernetzung, Peer-Coaching und Peer-Austausch. Darüber hinaus unterstützte die OSZE die Friedensboten beim Ausbau ihrer Fähigkeiten zur Verhütung und Beendigung von Gewalt auf verschiedene Weise: 1. Schulungen zur Entwicklung von Fähigkeiten in den Bereichen Mediation und Kommunikation; 2. Simulationsübungen zur Vorbereitung auf die Bewältigung von Krisen; 3. Sensibilisierung für die Existenz und die Tätigkeit der Friedensboten; 4. Bereitstellung technischer Infrastruktur für Transport, Kommunikation und Kooperation zwischen Teams, die in verschiedenen Gebieten im Einsatz sind, um in Krisensituationen sofort reagieren zu können.

Die Friedensboten lobten das Projekt und seinen Ansatz und wiesen auf die Vorteile der Unterstützung durch die OSZE hin. Durch das Projekt haben sie nicht nur zu schätzen gelernt, wie wichtig es ist, genaue Informationen zu sammeln (Konfliktanalyse), bevor man eine Mediation beginnt. Sie haben auch erkannt, wie wichtig es ist, unparteiisch zu sein und aktiv zuzuhören. Die Friedensboten wiesen jedoch auch auf folgende Defizite hin: Regionale Unterschiede im Konfliktkontext, vor allem die Kluft zwischen Nord und Süd, wurden in den Projektstrategien nicht ausreichend berücksichtigt. Den Bedürfnissen und Ängsten der Friedensboten vor Ort wurde nicht genügend Rechnung getragen, und es fand keine klare und proaktive Kommunikation über negative Wahrnehmungen der OSZE statt (z.B. im Zusammenhang mit der vermeintlichen „Geheimhaltung“ von Treffen). Vor allem mit Blick auf die Nachhaltigkeit war der wichtigste Punkt, dass das Projekt abrupt beendet wurde, ohne eine klar kommunizierte Ausstiegsstrategie und ohne eine Strategie dafür, wie die Friedensboten ihre Arbeit ohne künftige Unterstützung fortführen könnten.

Ukraine: Erneuerung und Stärkung des Dialogs

In der Ukraine wird Mediation seit den 1990er Jahren praktiziert und vorwiegend in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Justizreform angewendet. Der Mediationsprozess wurde hauptsächlich als Zusammenarbeit mit Gerichten, der Polizei und der Staatsanwaltschaft aufgefasst. Nach dem Beginn der Krise im Jahr 2014 wurde jedoch deutlich, dass eine Struktur erforderlich war, die es ermöglichte, den Konflikt auf verschiedenen Ebenen zu bearbeiten. Daraufhin wurden zahlreiche Dialoginitiativen gegründet. Neben den professionellen Mediatoren begannen auch andere, wie z.B. Leiter von NGOs, Journalisten, Politiker, Vertreter religiöser Organisationen, Geschäftsleute und Staatsbedienstete, verstärktes Interesse an Mediation zu zeigen.

Seit 2014 unterstützte der OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine die ukrainische Regierung dabei, die Initiative „Wiederaufbau durch Dialog“ – einen Austausch zwischen Entscheidungsträgern in Kiew und Vertretern der von der Krise in der Ostukraine betroffenen Gemeinden – zu fördern. Die Initiative

schloss zwar auch Binnenvertriebene ein, jedoch wurden keine Versuche unternommen, einen Dialog über die Kontaktlinie hinweg aufzubauen.

Die Initiative bestand aus Foren, die darauf abzielten, die aus Mediatoren und Moderatoren bestehende Gemeinschaft zu konsolidieren, und schuf Bedingungen für den Erfahrungsaustausch. Die Foren brachten über 200 Teilnehmer zusammen, darunter Vertreter der Zentralregierung, Beamte aus den Regionen, Parlamentarier und Abgeordnete von Gemeinderäten, Vertreter diplomatischer Missionen, NGOs sowie führende Experten für Dialog, Mediation und Moderation. Die Foren erwiesen sich als ein wesentliches Instrument zur Erneuerung und Stärkung des Dialogs in der Ostukraine. Als Nachteile nannten die Nutznießer des Projekts den Mangel an Schulungen sowie die kurze Laufzeit des Projekts.

Kosovo: Schaffung sicherer Räume für zivilgesellschaftliches Engagement

Nach dem Kosovo-Konflikt von 1998-1999 wurden zahlreiche Anstrengungen zur Normalisierung der Beziehungen zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben unternommen. Trotz dieser Bemühungen blieben die interethnischen und interreligiösen Beziehungen jedoch schwach. Vor diesem Hintergrund initiierte und unterstützte die OSZE-Mission im Kosovo 2013 ein Projekt zum interreligiösen Dialog mit dem Ziel, die bestehenden Spannungen entlang ethnopolitischer und religiöser Trennlinien zu entschärfen. Das Projekt unterstützte den Dialog zwischen verschiedenen Religionsgemeinschaften und warb für Toleranz und Versöhnung unter der albanischen und der serbischen Bevölkerung. An dem Projekt nahmen religiöse Führer der islamischen Gemeinde, der serbisch-orthodoxen Kirche, der katholischen und der protestantischen Kirche, der jüdischen Gemeinde sowie kleinerer Gemeinschaften wie der Sufi-Gemeinde (*Tarikate/Tariqats*) im Kosovo teil. Diese Führer aus verschiedenen Teilen des Kosovo trafen sich regelmäßig, manchmal auch mit offiziellen Vertretern der Institutionen, um gemeinsame Anliegen der verschiedenen Religionsgemeinschaften zu erörtern. So trafen sich beispielsweise in Peja religiöse Führer mit Vertretern der örtlichen Behörden, um den illegalen Bau von Häusern und seine Folgen zu diskutieren. Im Anschluss an das Treffen erläuterten die religiösen Führer ihren Gemeinden das Problem, was wiederum dazu beitrug, Spannungen und Widerstände im Umgang mit diesem speziellen, im Kosovo weit verbreiteten, Thema abzubauen. Ein weiteres Projekt, die sogenannte „*Follow-Us*“-Initiative, näherte sich dem ethnopolitischen Konflikt mittels eines grenzüberschreitenden Ansatzes. Das gemeinsam von der OSZE-Mission in Serbien und der OSZE-Mission im Kosovo ermöglichte und geförderte Projekt wurde 2012 ins Leben gerufen. Es brachte prominente Frauen aus dem Kosovo und Serbien in Dialogforen zusammen und zielte darauf ab, Vertrauensbildung und Versöhnung zu fördern. Die Frauen hatten ganz unterschiedliche soziopolitische und berufliche Hintergründe und waren z.B. Abge-

ordnete, Vertreterinnen der Zivilgesellschaft, Wissenschaftlerinnen und Journalistinnen. Die Foren wurden auch dazu genutzt, über die Rolle von Frauen in der Politik und Fragen des wirtschaftlichen *Empowerment* zu diskutieren. Der Beitrag der OSZE zu beiden Projekten war beträchtlich. Die Projekte brachten Gruppen mit unterschiedlichem Hintergrund zusammen und gaben ihnen so Gelegenheit, über Fragen von gemeinsamem Interesse zu diskutieren und dabei gleichzeitig Brücken zu bauen. Die OSZE erleichterte die Kommunikation und Vernetzung zwischen Gemeindeführern, Behörden und anderen Akteuren der Gemeinschaften. Dies trug dazu bei, die aus einflussreichen Frauen oder religiösen Führern bestehenden Gruppen zu fördern und sie dazu zu motivieren, auf verschiedenen Ebenen zu kommunizieren und zu arbeiten sowie Kapazitäten im Bereich der Konfliktverhütung und -beilegung aufzubauen. Die OSZE schuf einen sicheren und neutralen Raum, ohne den diese Projekte nicht hätten realisiert werden können. Was mögliche Verbesserungen angeht, so hätte man sich mehr Gedanken über die Entwicklung von Strategien zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Projekte machen sollen. Was die Reichweite der Projekte betrifft, so gab es entweder nicht genügend jugendorientierte Initiativen (Interreligiöser Dialog), oder sie richteten sich nur an eine kleine Gruppe von Menschen (*Follow Us*).

Bosnien und Herzegowina: Insider „sein“

Die aktuelle Sicherheitslage in Bosnien und Herzegowina gilt als „stabil“, doch bilden die nie behobenen Ursachen des Konflikts, die fragilen interethnischen Beziehungen zwischen Serben und Bosniaken, die strukturelle Gewalt und ein allgegenwärtiger, tief verwurzelter Mangel an Vertrauen den Nährboden für zukünftige Ausbrüche gewaltsamer Konflikte. Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina stellt Konfliktverhütung und -lösung, vor allem aber Versöhnung ins Zentrum ihrer Arbeit. Die Mission arbeitet mit staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft zusammen, um potenzielle Ursachen oder Auslöser von Konflikten, wie z.B. Hassverbrechen und von Vorurteilen motivierte Vorfälle, zu reduzieren. Die Mission vermittelt auch zwischen verschiedenen politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, um die Kommunikation zu verbessern und damit einen stärkeren Zusammenhalt der Gemeinschaften zu fördern, insbesondere in Gebieten mit vielen Rückkehrern und in geteilten Gemeinden.

Bosnien und Herzegowina ist insofern ein interessanter Fall, als (lokale und internationale) Mitarbeiter einer OSZE-Feldoperation in einigen Fällen selbst eine Vermittlerrolle übernommen haben, da die Vertreter aller drei Volksgruppen in Bosnien und Herzegowina, die Mehrheit der NGOs und die lokalen Behörden die Mission (und ihre Feldbüros) als unparteiische und vertrauenswürdige Partner anerkennen. Einige Mitarbeiter der Mission, insbesondere die lo-

kalen Mitarbeiter, sehen ihre Rolle als Beitrag zur Insider-Mediation, zum einen im Rahmen ihrer Tätigkeit für die OSZE, zum andere aber auch durch ihren persönlichen Einsatz in ihren eigenen Gemeinschaften.

Hassverbrechen z.B. sind in Banja Luka in den letzten Jahren dank der Arbeit der OSZE stark zurückgegangen. Die OSZE hat dazu beigetragen, den Konflikt zu deeskalieren und *Spillover*-Effekte einzudämmen. Durch die Aufrechterhaltung eines starken Kooperationsnetzwerks aus zivilgesellschaftlichen Akteuren, politischen Parteien und Institutionen hat die OSZE eine in Frühwarnung und Konfliktverhütung erfahrene „kritische Masse“ geschaffen. Sie hat auch den Dialog zwischen marginalisierten Gruppen und den städtischen Behörden sowie die Versöhnung zwischen den ethnischen Gruppen gefördert und den sozialen Zusammenhalt gestärkt.

Analyse

Die verschiedenen Insiderrollen in den oben genannten Fällen waren nicht explizit als Vermittlerrollen definiert, so wie es normalerweise bei der Insider-Mediation der Fall ist. Ähnlich verhielt es sich mit der Rolle der OSZE als Unterstützerin der oder Mitwirkende in der Insider-Mediation. Es ist jedoch interessant zu sehen, wie die charakteristischen Merkmale von Insidern und die von Insidern und der OSZE übernommenen Rollen zur Mediation beitragen. Was den Zugang, den Einfluss und die Legitimität angeht, sind die Insider in allen vier Beispielen lokal verwurzelt, was ihnen Vertrauen und Legitimität über ethnische und religiöse Grenzen und über verschiedene Bereiche hinweg verleiht. In einigen Fällen können sie staatliche Akteure beeinflussen und einen Dialog über gesellschaftlich relevante Fragen erleichtern und haben sogar die Macht und den Mut, den Zustand der Autoritäten zu kritisieren. In anderen Fällen verschaffen sich zivilgesellschaftliche Akteure eher Respekt durch ihr soziales Engagement. Sie sind aktiv und engagieren sich mit Leidenschaft dafür, Brücken über Gräben hinweg zu bauen. In manchen Fällen ist auch eine interessante Mischung aus den unterschiedlichen Fähigkeiten von Lehrern, älteren und jungen Menschen, Frauen, religiösen Organisationen und Journalisten zu beobachten. Der OSZE gelang es eine Gruppe einflussreicher Persönlichkeiten aufzubauen, indem sie sie zur Kommunikation motivierte. Sie brachte prominente Insider zusammen, um ihre Fähigkeiten weiterzuentwickeln, und half dabei, informelle Initiativen in strukturierte Formate umzuwandeln, wobei in den meisten Fällen auf bestehenden informellen lokalen Strukturen aufgebaut wurde. Die OSZE bot einen sicheren und neutralen Raum für den Dialog, insbesondere in einigen Fällen, in denen die OSZE über die Legitimität und die Autorität verfügt, Gruppen zum Dialog zu versammeln. Nicht zuletzt übernahmen auch Mitarbeiter der OSZE-Feldoperationen die Rolle von Insidern.

Diese Erkenntnisse sind zusammen mit den zuvor dargelegten Überlegungen zum Engagement hilfreiche Ansatzpunkte für eine Diskussion darüber, wie die

OSZE das Spektrum ihrer Mediationstätigkeit durch ihr Engagement in Insider-Mediation erweitern kann. Dies könnte bedeuten, die aktuellen Projekte aus der Perspektive der Insider-Mediation zu betrachten und zu überlegen, wie sie so verbessert oder ausgeweitet werden könnten, dass sie an bestehende Insider-Mediationsprozesse und die daran beteiligten Akteure anknüpfen können. Es könnte auch bedeuten, nach Möglichkeiten für ein Engagement zu suchen, insbesondere in Kontexten, in denen es für die OSZE schwierig ist, zu intervenieren. Dies erfordert auch die Berücksichtigung von Akteuren, mit denen die OSZE bisher noch nicht zusammenarbeitet, d.h. von solchen Akteuren, die bereits eine Rolle in der Insider-Mediation spielen, oder denjenigen, die zwar über das notwendige Potenzial, aber noch nicht über den erforderlichen Einfluss verfügen. Zumindest in den oben genannten Fällen gibt es Beispiele für beide Arten von Akteuren, mit denen die OSZE sich nicht in Verbindung gesetzt hat. So gibt es z.B. in der Ukraine professionelle Mediatoren, deren Einsatz unmittelbar nach der Krise von 2014 extrem wichtig war.¹⁵ Es gibt auch eine große Zahl zivilgesellschaftlicher Akteure mit unterschiedlichen Funktionen, insbesondere junge Leute, deren Anstrengungen es wert sind, sich für sie zu engagieren. Nicht vergessen werden sollte, dass die übliche Verfahrensweise der OSZE in Bezug auf Projekte für das Engagement in der Insider-Mediation ungeeignet sein könnte. Projekte erfordern konkrete Ergebnisse innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens, was möglicherweise eine größere Flexibilität oder umfangreichere Ressourcen für ein dauerhaftes Engagement in der Insider-Mediation ausschließt. Letzteres erfordert einen langfristigen und stufenweisen Ansatz zum Aufbau von Beziehungen und Vertrauen zu den Insidern. Der folgende Abschnitt enthält dazu einige Überlegungen.

Gewährleistung eines dauerhaften Engagements in der Insider-Mediation

Wie bereits erwähnt, ist der Unterschied zwischen „Unterstützung“ und „Engagement“ nicht bloß sprachlicher Natur. Bei der von internationalen Akteuren geleisteten Mediationsunterstützung geht es vor allem darum, die Fähigkeiten von Insidern durch Schulungen und die Gelegenheit zu einem Peer-Austausch zu entwickeln. *Engagement* hingegen bedeutet zusätzlich eine *dauerhafte Zusammenarbeit zwischen Insidern und Außenstehenden*. Im Idealfall ist es ein *dialogorientierter und interaktiver beiderseitiger Lernprozess*. Diesbezüglich sind unterschiedliche kreative Formate denkbar, wie z.B. Peer-Unterstützung oder Peer-Beratung zwischen Insidern und OSZE-Mediatoren. Insider könnten auch schon frühzeitig in OSZE-Prozesse einbezogen werden, indem sie zu einer gemeinsamen Konfliktanalyse und einem gemeinsamen Briefing eingeladen werden. In erster Linie sollte es ein langfristiges Projekt sein, mit einem

15 In der Ukraine kam es im OSZE-Forum „Wiederaufbau durch Dialog“ zu einer gewissen Zusammenarbeit mit lokalen Mediatoren.

besonderen Schwerpunkt auf Vernetzung. In dieser Hinsicht werden die folgenden Überlegungen als nützlich für die OSZE angesehen.

Sich auf Insiderwissen einstellen. Um sich in einer Insider-Mediation zu engagieren, sollte die OSZE die bestehenden Strukturen und Prozesse der Insider-Mediation kennenlernen und anerkennen und Vertrauen zu den beteiligten Akteuren aufbauen. In Fällen, in denen es eine solche Anerkennung bereits gibt – wie etwa in Bosnien und Herzegowina – sollte die OSZE Wege finden, stärker auf Insiderwissen zu setzen. Auf diese Weise können die OSZE und Insider gemeinsam die Optionen und Modalitäten sich ergänzender Bemühungen zur Überwindung von Hindernissen im Konfliktkontext erarbeiten. Wichtig ist auch, sich der informellen Machtstrukturen bewusst zu sein, die eine entscheidende Rolle bei der Politikgestaltung und Entscheidungsfindung in traditionellen Gemeinschaften spielen.

Informelle Prozesse respektieren und wirksam nutzen. Insider-Mediationsprozesse sind oft am effektivsten, wenn sie informell, unter dem Radar offizieller Institutionen, stattfinden. Insider bemühen sich zwar manchmal um rechtliche Anerkennung ihrer Mediationsbemühungen, um physischen und rechtlichen Schutz zu erhalten, vor allem, wenn sie es mit verbotenen nichtstaatlichen bewaffneten Akteuren zu tun haben, ziehen es jedoch häufig vor, in informellen Netzwerken und losen Vereinigungen zu verbleiben. Wenn das Engagement der OSZE eine Formalisierung dieser Prozesse erforderlich macht, sollte dies sorgfältig geprüft und strategisch geplant werden, um negative Effekte zu vermeiden. Eine Formalisierung kann die Sichtbarkeit der Akteure erhöhen, ihren Handlungsspielraum einschränken und sie anfällig für Instrumentalisierung und Politisierung machen.

Über Projekte hinaus denken. Projekte sind in der Regel hinsichtlich ihres Umfangs, ihres Mandats, ihrer Dauer und ihrer Ressourcen begrenzt. Auch wenn *Logframes* und Erfolgsindikatoren oft ein romantisiertes Bild von Projekten zeichnen und diese Projekte in der Tat auch viel Gutes bewirken, ist es schwierig, ihre langfristige Wirkung und ihre Kontinuität zu gewährleisten. Insider-Mediation kann im Gegensatz zur Mediation durch Außenstehende ein langwieriger Prozess sein, dessen Auswirkungen über einen kürzeren Zeitraum möglicherweise nicht zu erkennen sind. Sie erfordert daher Geduld und Offenheit für eine organische Entwicklung. In Anbetracht der Grenzen der politischen und finanziellen Nachhaltigkeit von Projekten der OSZE-Feldoperationen könnte ein Engagement einfach ein loser Beratungs- oder Kooperationsmechanismus sein oder auch eine *Stand-by*-Struktur zur Mediationsunterstützung, die Teil eines größeren Unterstützungsnetzwerks, sogar mit regionaler Reichweite, sein könnte. Die Schaffung einer zeitlich über Projekte hinausgehenden dauerhaften Struktur würde zudem ein Umdenken in den Geberteilnehmerstaaten hinsichtlich der Frage erfordern, wie sie möglicherweise auf lange Sicht in ein Projekt investieren könnten.

Einen sicheren Raum für Peer-Austausch und Vernetzung schaffen. Die OSZE könnte Möglichkeiten für Co-Learning, Mentoring und Coaching schaffen, indem sie Insider aus verschiedenen Regionen zusammenbringt. Aus den persönlichen Erfahrungen von Peers, die sich in ähnlichen oder auch unterschiedlichen soziopolitischen Kontexten bewegen, zu lernen, ist oft wertvoller als das von internationalen bzw. externen Experten vermittelte Wissen oder der von ihnen durchgeführte Kapazitätsaufbau.

Sich von innen nach außen entwickeln. Auch wenn es zeitaufwendig ist, darf die Notwendigkeit nicht unterschätzt werden, intensiv an der gruppeninternen Mediation zu arbeiten, um Gruppen so auch für die Mediation zwischen Gruppen zu sensibilisieren (z.B. intra-religiöse Mediation als Grundlage für interreligiöse Mediation). Um nicht parteiisch zu erscheinen, sollte die OSZE mit verschiedenen Gruppen und deren Insidern parallel zusammenarbeiten.

Strategisch vorgehen. Die OSZE muss bei all ihren Aktivitäten – insbesondere gegenüber Akteuren aus den Teilnehmerstaaten – ihre eigenen Normen und Prinzipien stets in vollem Umfang einhalten und Transparenz wahren. Das Engagement in der Insider-Mediation könnte von staatlichen Akteuren als Bedrohung ihres Status empfunden werden (wie es in Kirgisistan der Fall war). In solchen Fällen muss die OSZE ihre Fachkompetenz und ihre Kreativität dazu nutzen, wirksame strategische Ansätze zur Gestaltung und Umsetzung des Engagements in der Insider-Mediation in Rahmen akzeptabler Programme zu finden.

Flexibel sein. Die Rolle, der Handlungsspielraum und die Legitimität von Insider-Mediatoren hängen von der Konfliktdynamik ab. Auf Außenstehende wirkt es manchmal so, als ob Insider scheinbar widersprüchliche Dinge tun. Es ist jedoch wichtig, gegenüber solchen Dynamiken geduldig und flexibel zu bleiben, wenn man sich auf Insider-Mediation einlässt. Auch hier könnte sich ein Engagement in vernetzter Form als praktikabler erweisen als eine projektbasierte Intervention.

Abschließende Überlegungen

Trotz der Starrheit und der Beschränkungen, die die Struktur der OSZE kennzeichnen mögen, hat die Organisation immer wieder ihre Kreativität bei der Intervention in Krisen und Konflikte unter Beweis gestellt. Durch ihr Engagement in der Insider-Mediation hat die OSZE zweifellos ein großes Potenzial, ihre Kreativität weiter auszubauen. Sie kann es sich zwar nicht leisten, so flexibel zu sein und so viel Zugang zu Kontexten zu haben wie manche internationale NGOs, doch es gibt einige erfolgreiche Modelle, mit denen sie experimentieren kann.

Was das oben ausgeführte dauerhafte Engagement in der Insider-Mediation betrifft, so gibt es ein einfaches Beispiel für eine bewährte Praxis, das sich für

internationale Akteure wie die OSZE als nützlich erweisen könnte: die Dialogarbeit der Berghof Foundation im Kaukasus. Seit 2009 hat die Stiftung dort einen Raum geschaffen, in dem eine Gruppe junger Menschen sich selbst die Fähigkeit angeeignet hat, bei der Bewältigung der Konflikte in der Region mit einem dialogorientierten, generationsübergreifenden und überregionalen Ansatz als Friedensstifter tätig zu werden. Es war ein langsamer, aber kontinuierlicher Prozess – nicht ohne Hindernisse –, der sich organisch und somit auch nachhaltig entwickelt hat. Dieses Modell wird derzeit auch in anderen Teilen des Kaukasus und auf dem Balkan praktiziert. Die OSZE hat zweifellos die Mittel, sich auf einen solchen Ansatz einzulassen. Wenn die richtigen Bedingungen und der politische Wille vorhanden sind, könnte sich das Engagement der OSZE in der Insider-Mediation beim Abbau von Spannungen und der Förderung von Frieden, Stabilität und Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet bezahlt machen.¹⁶

Abschließend sei noch angemerkt, dass Insider-Mediation nicht als Allheilmittel angesehen werden sollte, sondern als integraler Bestandteil einer umfassenderen friedensschaffenden und friedenskonsolidierenden Architektur, in der Insider und Außenstehende einander ergänzende und koordinierte Rollen übernehmen, um Synergien für die ganzheitliche Konflikttransformation zu erzeugen.

16 Die OSZE ist im besonderen Fall des Kaukasus verständlicherweise mit so gut wie keiner Mission vertreten; ihr Einfluss vor Ort ist insofern äußerst begrenzt. Ihre Track-I-Bemühungen sind jedoch von größter Bedeutung.