

Julian Bergmann

EU-Friedensmediation auf dem Prüfstand – Zwischen hohem Anspruch und komplexer Wirklichkeit*

Keywords: European Union, mediation, conflict management, conflict prevention, negotiations

Schlagwörter: Europäische Union, Mediation, Vermittlung, Konfliktmanagement, zivile Konfliktbearbeitung

Angesichts der zahlreichen internationalen Herausforderungen wie etwa des schwelenden Konflikts auf der koreanischen Halbinsel, des syrischen Bürgerkriegs oder der andauernden militärischen Kämpfe in der Ostukraine besteht gegenwärtig ohne Zweifel ein großer Bedarf an Friedensmediation¹ zur Beilegung oder gar Lösung dieser Auseinandersetzungen. Nach wie vor sind die Vereinten Nationen (VN) diejenige internationale Organisation, die am häufigsten in zwischen- und innerstaatlichen Konflikten mediiert (Bercovitch & Schneider 2000: 156; Greig & Diehl 2012: 68). Seit den 2000er Jahren hat indes auch die Europäische Union (EU) eine beachtliche Bilanz als Mediatorin aufzuweisen. Insbesondere in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft, den Ländern des Westlichen Balkan, hat die EU eine Reihe von Mediationsbemühungen unternommen (Bergmann & Niemann 2015: 971f).

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon im Juni 1992 setzten Konfliktprävention als Bestandteil des Außenhandelns der EU erstmals auf die gemeinsame außenpolitische Agenda ihrer Mitgliedstaaten (Europäischer Rat 1992: 31). Fast zwanzig Jahre später stellten deren Außenminister in den Schlussfolgerungen des *Rates der Europäischen Union* vom

* Teile dieses Beitrags entstanden im Rahmen eines an der Universität Mainz durchgeführten Forschungsprojekts „A Peacemaker in the Making? The European Union as an Actor in International Mediation“ (Projektleitung: Prof. Dr. Arne Niemann), das von der *Deutschen Stiftung Friedensforschung* (DSF) gefördert wurde. Für wertvolle Kommentare zu diesem Beitrag danke ich den anonymen GutachterInnen und der Redaktion der *PERIPHERIE*.

1 Die Begriffe Friedensmediation und Mediation werden in diesem Artikel synonym verwendet. Eine Definition von Mediation in Abgrenzung zu anderen Verfahren des Konfliktmanagements erfolgt auf S. 413.

20. Juni 2011 fest, Konfliktprävention sei ein zentrales Ziel des Außenhandelns der EU (Rat der Europäischen Union 2011: 1). Die EU verfolgt dabei ein breites Verständnis von Konfliktprävention, das alle Maßnahmen zur Verhinderung *und* Beilegung von Konflikten sowie Konfliktnachsorge und *peacebuilding* beinhaltet. In EU-Dokumenten wird zudem der Fokus vor allem auf die Prävention von gewaltsam ausgetragenen Konflikten gelegt (Davis u.a. 2017: 9).

Der Anspruch der EU, Krisen und gewaltsame Konflikte mit zivilen Mitteln zu verhindern oder beizulegen, findet sich auch in der im Juni 2016 verabschiedeten *Globalen Strategie der EU zur Außen- und Sicherheitspolitik* wieder (EU Globale Strategie 2016: 48). Doch inwiefern ist es der EU bereits gelungen, den eigenen Anspruch im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung einzulösen? Dieser Frage widmet sich der folgende Artikel und nimmt dabei vor allem Mediation als ein zentrales Element des EU-Instrumentenkastens im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung in den Blick.²

Unter Mediation wird in der Friedens- und Konfliktforschung ein Verfahren des Konfliktmanagements verstanden, bei dem Dritte die Konfliktparteien in zwischen- oder innerstaatlichen Konflikten bei der Beilegung ihrer Auseinandersetzungen durch Verhandlungen unterstützen (Bercovitch 1992: 8). Zentrale Charakteristika von Mediation sind somit (1) die Beteiligung einer Drittpartei in direkten Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien, (2) die Freiwilligkeit des Verfahrens, die auf der Zustimmung aller Beteiligten beruht und der (3) nicht-bindende Charakter des Ergebnisses eines Mediationsverfahrens (vgl. Beardsley 2011: 18f; Greig & Diehl 2012: 5f). Diese Eigenschaften unterscheiden Mediation von „guten Diensten“ („good offices“), die nicht zwingend erfordern, dass die Konfliktparteien direkt miteinander verhandeln und an einem gemeinsamen Verhandlungstisch sitzen. Die Freiwilligkeit des Verfahrens ist ein entscheidender Unterschied zu Sanktionen oder militärischen Friedensoperationen (insbesondere so genannte „peace enforcement operations“). Ebenso besteht ein Unterschied zu gerichtlichen Verfahren des Konfliktmanagements, deren Ergebnisse für die Konfliktparteien bindend sind (Beardsley 2011: 18f; Kleiboer 1998: 6f; Ramsbotham u.a. 2011: 31f; 277).

Das 2009 verabschiedete *Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities* spezifiziert den Mediationsbegriff der EU durch

2 Andere Instrumente des Konfliktmanagement, welche die EU als Bestandteil ihres „integrierten Ansatzes“ zur Bewältigung von Krisen und Konflikten versteht, sind Diplomatie allgemein, „Gute Dienste“, Wirtschaftssanktionen sowie zivile Krisenmanagementmissionen (EU Globale Strategie 2016: 28-32).