

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).

eine nähere Definition der Verhaltensweisen von MediatorInnen und einer Abgrenzung zur Fazilitation:

„Das grundsätzliche Ziel von Mediation ist es, die Konfliktparteien darin zu unterstützen, Abkommen zu schließen, die für sie zufriedenstellend sind und die sie gewillt sind umzusetzen. Die spezifischen Ziele eines Mediationsverfahrens hängen von der Konfliktursache und den Erwartungen der Parteien und der Mediatorin/des Mediators ab. (...) Mediation basiert üblicherweise auf einem formalen Mandat der Konfliktparteien, und die Mediatorin/der Mediator ist sowohl prozedural als auch inhaltlich in die Verhandlungen eingebunden, indem sie/er konkrete Lösungsvorschläge macht. Fazilitierung ist ähnlich zu Mediation, aber greift weniger in das Verhandlungsgeschehen und die inhaltlichen Auseinandersetzungen ein.“ (Rat der Europäischen Union 2009: 3)³

Aus der Perspektive der EU ist Mediation ein Instrument, das in allen Phasen eines Konflikts eingesetzt werden kann – also zur Konfliktprävention, Konfliktbewältigung und Konfliktnachsorge (ebd.: 3f).

Das Konzept von 2009 formuliert das Ziel, die Fähigkeiten der EU im Bereich Friedensmediation und Dialog und die damit verbundenen institutionellen Rahmenbedingungen zu stärken, um ihr politisches Gewicht in diesem Feld besser nutzen zu können. Das Konzept spiegelt dabei auch eine hohe Selbsteinschätzung wider:

„Die EU hat als Mediatorin Einiges zu bieten. Durch ihr politisches und finanzielles Gewicht und ihren umfassenden Ansatz zur Konfliktprävention und -bewältigung schafft sie neue Zugangsmöglichkeiten für Friedensinitiativen und somit einen Mehrwert. (...) Die EU ist in einer exzellenten Position, um den Konfliktparteien Anreize für Kompromisslösungen zu bieten und kann sich dabei auf ihre Präsenz vor Ort [in den Konfliktregionen, JB] stützen.“ (ebd.: 4)

Der oben genannten Forschungsfrage nach der Verwirklichung des Anspruchs der EU im Bereich Friedensmediation gehe ich daher in zwei Dimensionen nach: erstens hinsichtlich des Anspruchs der *Entwicklung und Stärkung der Mediationskapazitäten*, und zweitens in Bezug auf die Frage, inwiefern EU-Friedensmediation erfolgreich ist und somit einen *positiven Beitrag zur Konfliktbearbeitung* leistet. Letztere Dimension untersuche ich anhand zweier Fälle exemplarisch – (1) dem EU-geführten Belgrad-Pristina-Dialog zwischen Serbien und Kosovo und (2) den von der EU, VN und OSZE gemeinsam geleiteten Genfer Gesprächen über die Territorialkonflikte Georgiens. Wie der Abschnitt zu „EU-Friedensmediation in der Praxis“ zeigt, sind diese beiden Fälle für das EU-Engagement repräsentativ, da die

3 Alle Übersetzungen fremdsprachiger Zitate stammen vom Autor.

große Mehrheit ihrer Mediationsbemühungen in Konflikten in der östlichen Nachbarschaft, allen voran in Ländern des Westbalkans, stattfindet.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Der erste Abschnitt bringt einen Überblick über die Entwicklung der institutionellen Strukturen der EU im Bereich der Friedensmediation. Ein zweiter Abschnitt untersucht Anspruch und Wirklichkeit der (Weiter-)Entwicklung der Mediationskapazitäten. Darauf aufbauend widmet sich der dritte Teil der Frage nach der Effektivität von EU-Friedensmediation. Anhand der oben genannten Fallbeispiele untersucht er, inwiefern diese Mediationsbemühungen einen Beitrag zur Bewältigung der Konflikte geleistet haben und mit welchen Herausforderungen sich die EU konfrontiert sieht. Das abschließende Fazit diskutiert mögliche Implikationen für die zukünftige Ausrichtung der EU im Bereich Friedensmediation.

Die EU als Akteurin im Bereich Mediation und Mediationsunterstützung

Obwohl die EU erst 2009 ein entsprechendes Konzept verabschiedet hat, ist Mediation kein neues Instrument der EU-Außenpolitik. Tatsächlich kann die EU auf eine Reihe von Erfahrungen als Mediatorin in Konflikten zurückblicken. Hierunter fallen zum einen alle Mediationsbemühungen, die von EU-Institutionen wie der Ratspräsidentschaft, der Hohen Vertreterin (HV), EU-Sonderbeauftragten (EUSBs), dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), EU-Delegationen, der Europäischen Kommission sowie Mitgliedern des Europäischen Parlaments (EP) initiiert und durchgeführt wurden. Zum anderen sind auch EU-Mitgliedstaaten in zahlreiche Mediationsprozesse involviert, teilweise auf Grundlage eines Mandats aller Mitgliedstaaten wie zum Beispiel bei den Verhandlungen über das Nuklearprogramm des Iran oder bei der Vermittlung der französischen Ratspräsidentschaft im Konflikt zwischen Georgien und Russland.⁴ Tab. 1 (S. 416) liefert eine Übersicht über die Konflikte, in denen die EU – also EU-Institutionen oder EU-Mitgliedstaaten unter einem Mandat der EU – als Mediatorin aktiv war. Wie der Überblick deutlich macht, ist die EU vor allem in ihrer östlichen Nachbarschaft sehr aktiv. Beispiele hierfür sind mehrere Initiativen in Mazedonien (2001, 2015), die Vermittlung zwischen Serbien und Montenegro über die Unabhängigkeit Montenegros (2001-2006), die Teilnahme

4 Im Falle der Mediationsbemühungen Frankreichs im Russland-Georgien-Konflikt, die insbesondere durch das persönliche Engagement des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy entscheidend zur Aushandlung eines Waffenstillstandsabkommens zwischen Kriegsparteien führten und den Fünf-Tage-Krieg im August 2008 somit beendeten, haben die EU-Mitgliedstaaten erst ex post durch einen Beschluss des Rates diese Initiative als EU-Mediationsbemühungen definiert (Rat der Europäischen Union 2008: 2).

Tab. 1: Vier Phasen des EU-Mediationsengagements (Mediation und Mediationsunterstützung)

Phase	1991-1998 Institutionalisierung der GASP	1999-2009 Amtszeit HR Solana	2009-2014 Amtszeit HR Ashton	2014-heute Amtszeit HR Mogherini
Östliche EU-Nachbarschaft	Jugoslawien (1991-1992, 1992-1994)	Mazedonien (2001); Serbien-Montenegro (2001-2006); Ukraine (2004); Kosovo-Serbien Troika Prozess (2007); Genfer Int. Diskussionen Georgien (seit 2008)	Butmir-Prozess Bosnien (2009); Belgrad-Pristina- Dialog (seit 2011); Ukraine Kwasniewski-Cox Mission (2012-2013); Genfer Int. Diskussionen Georgien (seit 2008)	Mazedonien (2015); Belgrad-Pristina- Dialog (seit 2011); Genfer Int. Diskussionen Georgien (seit 2008) Ukraine Euromaidan (2013-2014) Ukraine, Normandie- Format (seit 2015)
Südliche EU-Nachbarschaft		Israel-Palästina, Belagerung Geburtskirche Bethlehem (2002)	Ägypten Militär vs. Muslimbruderschaft (2011-2014)	
Andere Regionen		Aceh (2005) DR Kongo (2006-2009)	Myanmar (2012-2015) Yemen (2011-2014)	

am Friedensprozess im Zuge der Orangen Revolution in der Ukraine, der gescheiterte Butmir-Prozess in Bosnien-Herzegowina (2009) oder der andauernde Belgrad-Pristina-Dialog zwischen Kosovo und Serbien (vgl. Bergmann & Niemann 2015: 971f). Aber auch in entfernteren Konfliktregionen wie der Demokratischen Republik Kongo, dem Yemen oder Myanmar hat die EU eine wichtige Rolle als Mediatorin oder Mediationsunterstützerin gespielt (vgl. Davis 2014; Girke 2015; Brandenburg 2017).

Die geographische Verteilung der Mediationsinitiativen in den letzten zwei Jahrzehnten verdeutlicht, dass das Mediationsengagement interessengeleitet ist. Die Stabilisierung ihrer östlichen und südlichen Nachbarschaft und das Verhindern von fragilen Staaten und Konfliktherden in unmittelbarer Nähe zu den EU-Außengrenzen ist eine der zentralen Motive, sich als Mediatorin in Friedensprozesse einzubringen (Tocci 2007: 171f). In Bezug auf die Konflikte in Ländern des Westbalkans geht es der EU zudem auch darum, langfristig das Versprechen des Europäischen Rates von Thessaloniki von 2003 einlösen zu können (Europäischer Rat 2003). Die dort versprochene Perspektive auf EU-Mitgliedschaft für alle Staaten des Westbalkans wird nur dann realisierbar sein, wenn die innerstaatlichen Konflikte in Ländern wie Bosnien-Herzegowina und Mazedonien sowie der Konflikt zwischen Kosovo und Serbien beigelegt sind. Schließlich wird Mediation auch als ein Instrument betrachtet, den Einfluss der EU in der internationalen Politik zu erhöhen, insbesondere auch in weiter entfernten Konfliktregionen in Sub-Sahara Afrika oder Asien. Wie das Mediationskonzept von 2009 feststellt, sieht die EU eine Professionalisierung ihrer Mediationskapazitäten auch als eine Möglichkeit an, ihre Bedeutung und Reputation als Akteurin des internationalen Konfliktmanagements zu erhöhen und sichtbar zu machen (Rat der Europäischen Union 2009: 2).

Vom Ad-hoc-Instrument zu einem systematischen Ansatz?

Einen zentralen Ausgangspunkt für die Entwicklung eines konzeptionellen und institutionellen Rahmens für Mediation als Instrument der EU-Außenpolitik stellt das vom Europäischen Rat in Göteborg im Juni 2001 verabschiedete *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts* dar. Mit ihm setzte sich die EU vier konkrete Ziele für die Entwicklung ihrer Kapazitäten im Bereich Konfliktverhütung: die Verbesserung ihres Frühwarnsystems, die Erhöhung der Politikkohärenz, den Ausbau ihrer Instrumente sowohl für die kurzfristige als auch langfristige Konfliktprävention sowie den Aufbau effektiver Partnerschaften mit anderen wichtigen AkteurInnen in diesem Politikfeld, wie etwa den VN (Europäischer Rat 2001: 1). Gemäß

diesen Prioritäten legte die 2003 vorgestellte *Europäische Sicherheitsstrategie* (ESS) einen klaren Schwerpunkt auf Konfliktprävention und betonte die Notwendigkeit der Stärkung des Profils der EU als Krisenmanagerin (Europäische Union 2003: 11). Zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie verabschiedeten die EU-Mitgliedstaaten eine Reihe von Dokumenten und Leitlinien zu verschiedenen Themenfeldern, die Anknüpfungspunkte zu ziviler Konfliktbearbeitung und Prävention aufweisen, wie den *European Consensus on Development* (2005), das *EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR)* (2005), die *European Commission Communication on Policy Coherence for Development* (2007) und die *European Commission Communication on Situations of Fragility* (2009) (vgl. Gänzle 2009: 45-49). Dem expliziten Aufruf des Berichts zur Implementierung der Europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2008 folgend, den Ausbau der EU-Mediationskapazitäten weiter voranzutreiben, verabschiedeten die EU-Mitgliedstaaten auf Initiative der schwedischen Ratspräsidentschaft im November 2009 das bereits erwähnte *Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*. Dieses Dokument verortet Mediation im Sinne eines breiten Verständnisses von Konfliktprävention und -bewältigung an der Schnittstelle zwischen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und anderen Feldern des EU-Außenhandelns, beispielsweise der Entwicklungspolitik oder der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) (Rat der Europäischen Union 2009: 4). Das Konzept unterstreicht die Kosteneffizienz von Mediation als Instrument der Konfliktbewältigung und verweist insbesondere auf die EUSBs als zentrale Mediationsakteure:

„Mediation und/oder Mediationsunterstützung sollten – in Fällen, in denen dies relevant ist – ein expliziter Bestandteil des Mandates von EUSBs für akute oder bevorstehende Krisensituationen sein. Die EUSB-Teams sollten spezifische Fortbildungsmöglichkeiten im Bereich Mediation erhalten und in relevanten Fällen auch aus Personen bestehen, die Erfahrung und Expertise in Mediation haben.“ (Rat der Europäischen Union 2009: 5)

Weiterhin werden im Konzept grundlegende Prinzipien von EU-Mediation herausgearbeitet. Politikkohärenz, ein umfassendes Verständnis von Konfliktbearbeitung, sorgfältige Risikoabwägung vor dem Beginn des Mediationsengagements, Gewährleistung von „transitional justice“ und der Schutz von Menschenrechten sowie die Förderung der umfassenden Partizipation von Frauen an Friedensprozessen (ebd.: 6-8). Neben dem Engagement als Mediatorin identifiziert das Dokument auch Mediationsunterstützung für Dritte, sei es in Form von finanzieller oder diplomatischer Unterstützung

oder durch das Bereitstellen von logistischen Ressourcen und Trainingsmöglichkeiten und der Weitergabe von Expertise (ebd.: 6).

Zur Umsetzung des Mediationskonzeptes wurden seit 2009 eine Reihe von Institutionen geschaffen. Aus einem Pilotprojekt zu Mediation im EAD entstand 2011 eine Mediationsunterstützungseinheit (*Mediation Support Team, MST*) in der *Abteilung für Konfliktprävention, Peacebuilding und Mediationsinstrumente*. Das MST dient als zentrale Anlaufstelle für Mediationsexpertise im EAD und bietet EU-Institutionen und Mitgliedstaaten Trainings- und Beratungsleistungen an. Während es nicht selbst als medierender Akteur tätig ist, hat es jedoch operative Unterstützung für EU-AkteurInnen geleistet (vgl. Brandenburg 2017: 993f; Sherriff & Hauck 2012: 16-29). Auch außerhalb des EAD sind institutionelle Strukturen entstanden, welche die Mediationsfähigkeiten der EU stärken sollen. So wurde 2013 die Arbeitseinheit des *European Parliamentary Mediation Support* innerhalb der Verwaltung des EP gegründet, um Mediationsbemühungen von Abgeordneten zu unterstützen (Nitoiu & Sus 2016).

Im Mai 2014 unterschrieben zudem die Außenminister neun europäischer Staaten den Gründungsvertrag des *Europäischen Friedensinstituts (European Institute of Peace, EIP)*, das als unabhängige gemeinnützige Stiftung etabliert wurde und außerhalb des EU-Systems angesiedelt ist. Seiner Errichtung war eine Initiative der Außenminister Schwedens und Finnlands aus dem Jahr 2010 und ein sich anschließender vierjähriger Konsultationsprozess mit EU-Institutionen, EU-Mitgliedstaaten und AkteurInnen der Zivilgesellschaft vorausgegangen. Aus der Perspektive der Gründungsstaaten wurde es vor allem zu dem Zweck geschaffen, die Mediationsaktivitäten der EU dort zu ergänzen, wo EU-Institutionen schwer Zugang zu nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen erhalten können und ein von staatlichen und internationalen Organisationen unabhängiger Akteur potenziell größere Glaubwürdigkeit und Legitimität genießt (Brosen 2012: 14). Die geringe Beteiligung der Mitgliedstaaten am EIP – nur acht von achtundzwanzig leisten einen Beitrag zur Finanzierung des Instituts – macht deutlich, dass dieses Projekt innerhalb der EU stark umstritten war. Diese Skepsis resultierte vor allem aus der Befürchtung, dass seine Gründung zu einer Zeit, in der sich der EAD erst gerade im Bereich Mediation und Mediationsunterstützung etabliert hatte, Strukturen unnötigerweise verdoppeln könne (Krümpelmann & Major 2013: 6).

Schließlich ist noch das 2014 eingerichtete *Instrument für Stabilität und Frieden (Instrument contributing to Stability and Peace, IcSP)* als wichtige institutionelle Struktur zu nennen, da es der Finanzierung vieler Aktivitäten der EU im Bereich ziviler Konfliktbewältigung dient. Es ist Teil der entwicklungspolitischen Finanzinstrumente der EU und wird von der

Europäischen Kommission verwaltet. Im Zeitraum von 2014 bis 2017 sind 25,5 Mio. € für Aktivitäten im Bereich Mediation, Dialog, vertrauensbildende Maßnahmen und Versöhnungsinitiativen veranschlagt (Europäische Kommission 2014: 58).

Insgesamt lassen sich aus der Betrachtung der konzeptionellen Grundlagen und institutionellen Strukturen für Friedensmediation folgende Schlussfolgerungen ziehen. Erstens ist es der EU gelungen, den im Bericht zur Implementierung der ESS geforderten Ausbau der Mediationskapazitäten zu realisieren und die notwendigen konzeptionellen und institutionellen Rahmenbedingungen für eine Stärkung ihres Mediationsprofils zu schaffen. Das 2009 verabschiedete Mediationskonzept ist ein wichtiges Referenzdokument für die Mediationsaktivitäten der EU und hat eine Reihe von Impulsen für den Ausbau der institutionellen Strukturen geliefert. So ist sowohl die Mediationsunterstützungseinheit des EAD als auch das EIP ein Resultat aus den gemeinsamen Anstrengungen der EU-Mitgliedstaaten und -Institutionen zur Implementierung des Konzepts. Gerade die EIP-Initiative wurde maßgeblich dadurch angestoßen, dass sowohl der Auswärtige Ausschuss des EP als auch die Mitgliedstaaten – insbesondere Schweden und Finnland – die Verabschiedung des Mediationskonzepts als günstigen Zeitpunkt auffassten, eine breitere Debatte über die Schaffung spezieller Strukturen für Mediationsaktivitäten zu führen (Bergmann 2017b: 6-8). Gleichzeitig ist jedoch auch festzuhalten, dass das EU-Mediationskonzept an vielen Stellen sehr vage ist und wenig konkrete Handlungsempfehlungen für AkteurInnen enthält. So wird im Dokument zum Beispiel in Bezug auf das Prinzip der Politikkohärenz nur festgestellt, dass sich Mediationsinitiativen von diesem Prinzip leiten lassen und „im breiteren Kontext der außenpolitischen Ziele der EU stattfinden“ sollten (Rat der Europäischen Union 2009: 6). Was dies jedoch konkret für die Abstimmung von Aktivitäten mit anderen Politikbereichen und Instrumenten des EU-Außenhandelns bedeutet, bleibt unklar. Welches Politikfeld für die Herstellung von Kohärenz handlungsleitend sein soll – im Bereich der Entwicklungspolitik ist das Prinzip der „policy coherence for development“ zum Beispiel deutlich stärker institutionalisiert als in anderen Politikbereichen (Carbone 2008) – bleibt offen. Auch die im letzten Teil des Dokuments identifizierten Maßnahmen zum Ausbau der EU-Mediationsaktivitäten sind sehr vage gehalten. Zwar formuliert es eine Kooperation mit den VN, der Afrikanischen Union und anderen internationalen Organisationen als Ziel, aber sagt nichts darüber aus, wie diese konkret gestaltet werden könnte und nach welchen Kriterien die EU ihre Aktivitäten zur Unterstützung von Mediationsbemühungen Dritter auswählen sollte.

Zweitens kann festgestellt werden, dass die Konstruktion von Mediation als einem Querschnittsinstrument, das unterschiedliche Politikbereiche miteinander verbindet, zu einer institutionellen Fragmentierung führt. Zwar haben die HV und der EAD durch die Errichtung der Mediationsunterstützungseinheit im EAD und die Anbindung der EUSBs für bestimmte Krisengebiete und Konflikte klar eine federführende Rolle bei der Vorbereitung und Durchführung von Mediationsaktivitäten. Gleichzeitig aber nimmt die Europäische Kommission bzw. der der Kommission angeschlossenen *Service for Foreign Policy Instruments* (FPI) durch die Kontrolle über das IcSP eine Schlüsselrolle ein, wenn es um die Finanzierung von Mediation und Mediationsunterstützung geht.

Ein Beispiel für die institutionelle Fragmentierung sind die EUSBs. Während diese ihr Mandat formal unter der Befugnis der HV ausüben und den Mitgliedstaaten im *Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee* (PSK) berichten, bestehen die engsten Kontakte auf Arbeitsebene mit dem EAD, von dem sie *formal* unabhängig sind (Adebahr 2011: 158). Mit der Gründung der Mediationseinheit des Europäischen Parlamentes und der Errichtung des EIP ist der Koordinationsbedarf insbesondere für den EAD deutlich gestiegen.⁵ Die Auswirkungen dieser institutionellen Fragmentierung können von Fall zu Fall variieren, abhängig von der konkreten AkteurInnenkonstellation. Nichtsdestotrotz steigen durch die Ausdifferenzierung des EU-AkteurInnenspektrums im Bereich Mediation die Koordinationskosten. Vor diesem Hintergrund ist kritisch zu hinterfragen, ob das Mediationskonzept von 2009 als handlungsleitende Strategie noch zeitgemäß ist oder ob nicht eine Überarbeitung, insbesondere in Bezug auf das Prinzip der Politikkohärenz, notwendig wäre.

Zusammenfassend ist also zu konstatieren, dass die EU in den letzten Jahren einen großen Schritt bezüglich der Entwicklung eines systematischen Ansatzes für Mediation gemacht hat. Spezifische institutionelle Strukturen wurden geschaffen, um eigene Mediationsbemühungen initiieren und solche von Dritten (besser) unterstützen zu können. Diese Entwicklungen können letztlich aber nur dem Ziel dienen, die Mediationspraxis der EU weiter zu verbessern und systematischer zu gestalten, um Mediationsprozesse zu einem erfolgreichen Abschluss führen zu können. Inwiefern die EU durch ihre Aktivitäten einen Beitrag zur Bewältigung und Beendigung von Konflikten leistet, hängt jedoch nicht nur von den eigenen Ressourcen und Institutionen

5 Gleichzeitig ist es jedoch seit der Gründung des EIP gelungen, eine belastbare Arbeitsbeziehung zwischen EIP und EAD herzustellen. Diese Einschätzung beruht auf sechs Interviews, die ich im Dezember 2015 mit Vertretern des EAD, EIP, dem *European Parliamentary Support Service* und NGOs zu dieser spezifischen Thematik geführt habe.

ab, sondern auch von einer Reihe anderer Faktoren wie zum Beispiel der Mediationsstrategie in einem konkreten Fall, der Kompromissbereitschaft der Konfliktparteien und dem „timing“. Die folgenden zwei Fallbeispiele zeigen auf, wie erfolgreich EU-Friedensmediation ist, welche Erfolgsbedingungen sich identifizieren lassen und mit welchen Herausforderungen die EU konfrontiert ist.

EU-Friedensmediation in der Praxis

Mediationserfolg wird in der wissenschaftlichen Literatur zu internationaler Mediation unterschiedlich definiert und operationalisiert (vgl. Bergmann 2014: 237; Wallensteen & Svensson 2014: 322f). Ich verstehe hier Mediationserfolg im Sinne einer problemlösungsorientierten Sichtweise auf Effektivität als *Grad der Konfliktbeilegung*, messe ihn also an den konkreten Ergebnissen und analysiere Mediationsverfahren dahingehend, ob Abkommen zwischen den Konfliktparteien vermittelt wurden und in welchem Ausmaß diese eine Lösung für die einzelnen Konfliktgegenstände bereitstellen. In anderen Worten: EU-Friedensmediation ist dann erfolgreich, wenn sie zu einer Beilegung des Konflikts in der Form von Abkommen führt, welche von den Parteien ausverhandelt und unterzeichnet werden. In einem zweistufigen Verfahren habe ich zunächst geprüft, welche Konfliktgegenstände im Mediationsprozess verhandelt wurden und zu welchem Grad (niedrig, mittel, hoch) diese gelöst wurden. In einem zweiten Schritt setze ich die Ergebnisse zu den einzelnen Konfliktgegenständen in Beziehung. Auf dieser Basis nehme ich schließlich eine gesamte Bewertung des Mediationsverfahrens vor, bei der ich folgende Ausprägungen der abhängigen Variablen „Mediationserfolg“ unterschiere:

- (1) *Vollständige Konfliktbeilegung*: Alle Konfliktgegenstände wurden durch Abkommen zwischen den Konfliktparteien beigelegt.
- (2) *Hoher Grad an Konfliktbeilegung*: Eine Mehrheit der Konfliktgegenstände wurde durch Abkommen beigelegt.
- (3) *Mittlerer Grad an Konfliktbeilegung*: Einige Konfliktgegenstände wurden durch Abkommen beigelegt, andere nicht.
- (4) *Niedriger Grad an Konfliktbeilegung*: Nur wenige Konfliktgegenstände wurden durch Abkommen beigelegt, die Mehrheit jedoch nicht.
- (5) *Keine Konfliktbeilegung*: Keine Einigung der Konfliktparteien auf Abkommen, die einen oder mehrere Konfliktgegenstände beilegen.

Gleichzeitig lässt sich anhand der tatsächlichen Implementierung der geschlossenen Abkommen ablesen, wie *nachhaltig* der Erfolg des Mediationsprozesses ist (Bergmann 2017a: 46f). Im Folgenden werden zwei Fälle von EU-Friedensmediation dahingehend analysiert, zu welchem Grade sie zu einer Konfliktbeilegung beitragen bzw. beigetragen haben und welche Bedingungsfaktoren hierfür identifiziert werden können. Die hier in Kurzform vorgestellten Ergebnisse zu den beiden Fällen basieren auf einer Studie, die sich mit der Effektivität von EU-Friedensmediation beschäftigt und eine umfassende Datengrundlage von Primär- und Sekundärquellen sowie 79 semi-strukturierten Interviews mit relevanten Gesprächspartnern auf Seiten der EU und den Konfliktparteien verwendet (Bergmann 2017a).⁶

Fallbeispiel 1: EU Mediation und der Belgrad-Pristina-Dialog

Im Juli 2010 veröffentlichte der *Internationale Gerichtshof* auf Antrag der VN-Generalversammlung vom Oktober 2008 seine Einschätzung, dass die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovos vom 17. Februar 2008 keinen anwendbaren Grundsatz internationalen Rechts verletzt habe (Internationaler Gerichtshof 2010: 451). In den darauffolgenden Wochen gelang es den diplomatischen Repräsentanten der EU, allen voran der Hohen Vertreterin Catherine Ashton, die serbische Regierung davon zu überzeugen, ihre vermeintliche Niederlage für die Initiierung eines Dialogs mit der Regierung des Kosovos zu nutzen. An dessen Ende könne die Aufnahme Serbiens in die EU stehen (Tannam 2013: 956). Die daraus resultierende Resolution der VN-Generalversammlung begrüßte die Bereitschaft der EU zur Vermittlung zwischen beiden Parteien und betonte, der Mediationsprozess solle zur Förderung von Kooperation zwischen Serbien und Kosovo beitragen, Fortschritte auf ihrem Weg hin zur EU erzielen und die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerungen verbessern (Generalversammlung der Vereinten Nationen 2010: 2).

Seit März 2011 haben Vertreter der Regierungen Kosovos und Serbien regelmäßig, d.h. meist monatlich, in Brüssel unter Vermittlung der EU verhandelt. In einer ersten Phase bis Februar 2012 wurden die Gespräche zwischen den Delegationen vom EU-Diplomaten Robert Cooper geleitet. Seit Oktober 2012 haben die Hohen Repräsentantinnen Catherine Ashton (2012-2014) und Federica Mogherini (seit 2015) persönlich zwischen den Regierungschefs und ihren Delegationen vermittelt. Die Gespräche dauern bis heute an und haben insbesondere in den ersten vier Jahren zu beachtlichen

6 Für eine methodologische Reflektion des analytischen Vorgehens, siehe Bergmann (2017a: 75-104).

Ergebnissen geführt. In der ersten Dialogphase (2011-2012) erzielten die Konfliktparteien Abkommen zu sieben unterschiedlichen Konfliktgegenständen, wie etwa zum Management ihrer Grenze und damit verbundenen Zollfragen, zur gegenseitigen Anerkennung von Universitätsabschlüssen und zur Rückgabe von Liegenschafts- und Personenstandsregistern an die kosovarische Regierung (Bergmann & Niemann 2015: 966).⁷

Ein wichtiger Schritt hin zu einer Konfliktbeilegung gelang im April 2013 mit dem *First Agreement of Principles on the Normalization of Relations*, das die Schaffung eines Verbunds serbischer Gemeinden im Kosovo und die Auflösung paralleler Justiz- und Polizeistrukturen im von einer serbischen Mehrheit bewohnten Nordkosovo vorsieht. Zudem enthält es eine gegenseitige Absichtserklärung, den Weg der jeweils anderen Seite in die EU nicht zu blockieren. Gleichzeitig sind viele der während des Mediationsprozesses getroffenen Vereinbarungen nach wie vor nur unvollständig implementiert (Bieber 2015: 308). In den vergangenen zwei Jahren ist der Mediationsprozess, auch bedingt durch Regierungswechsel auf beiden Seiten, ins Stocken geraten. Ebenso bleiben wichtige Konfliktgegenstände wie Kosovos Mitgliedschaft in den VN und anderen internationalen Organisationen, das Schicksal vermisster Personen oder auch die Bewahrung des serbischen religiösen und kulturellen Erbes im Kosovo nach wie vor ungelöst (Bergmann & Niemann 2015: 966).

Nichtsdestotrotz sind die EU-Mediationsbemühungen zumindest als Teilerfolg zu bezeichnen, da der Belgrad-Pristina-Prozess tatsächlich zu einer gewissen Normalisierung der Beziehungen der beiden Konfliktparteien beigetragen hat. Einige wichtige Stolpersteine im bilateralen Verhältnis konnten beseitigt und eine Reihe von Vereinbarungen getroffen werden (Economides & Ker-Lindsay 2015: 1033-1036). Sowohl die ins Stocken geratene Implementierung einiger Abkommen, gerade etwa der Vereinbarung zur Gründung eines serbischen Gemeindeverbands im Kosovo, als auch der nach wie vor schlechte Zustand der bilateralen Beziehungen zwischen den Konfliktparteien lassen allerdings Zweifel an der Nachhaltigkeit des Mediationserfolgs aufkommen (Bieber 2015: 317).⁸ Da der Prozess jedoch nach wie vor im Gange ist, wäre es verfrüht, die Tragfähigkeit der erreichten Kompromisse abschließend zu bewerten.

7 Die Register hatten serbische Sicherheitskräfte mit ihrem Abzug aus dem Kosovo 1999 nach Serbien mitgenommen und dort in Kasernen gelagert, um den Aufbau einer neuen Verwaltung im Kosovo zu erschweren.

8 Insbesondere auf serbischer Seite ist kein Abrücken von der Position des Nicht-Anerkennens der Unabhängigkeit Kosovos festzustellen. Im Gegenteil hat sich der Widerstand gegen die Anerkennung Kosovos teilweise sogar verstärkt (Economides & Ker-Lindsay 2015: 1038).

Die im Mediationsprozess erzielten Erfolge lassen sich zum einen durch das aktive Mediationsengagement der EU erklären. Durch das Strukturieren des Verhandlungsprozesses, das aktive inhaltliche Einbringen in die Mediation durch die Formulierung von Lösungsvorschlägen und durch den bewussten Einsatz des Anreizes der EU-Mitgliedschaft ist es den VerhandlerInnen gelungen, die Konfliktparteien zu Kompromisslösungen zu bewegen (Bergmann 2017a: 189-196; Bergmann & Niemann 2015: 967). Insbesondere durch die direkte Verknüpfung des Mediationsprozesses mit der Mitgliedschaftsperspektive für Serbien und Kosovo hat die EU starke Anreize für Kompromisslösungen geboten (vgl. Europäische Union 2015: 3).

Zum anderen versprechen sich die Konfliktparteien einen Nutzen aus einer Kooperation im Rahmen des Mediationsprozesses, was ihre Kompromissbereitschaft fördert. Sie streben nach einer Vertiefung der Beziehungen mit der EU hin bis zur EU-Vollmitgliedschaft. Somit ist die Hoffnung auf weiteren Fortschritt im EU-Erweiterungsprozess, der auch mit Erwartungen an eine Verbesserung der ökonomischen Situation verknüpft ist, ein wichtiges Motiv für die Teilnahme an der Mediation (Economides & Ker-Lindsay 2015: 1036f).⁹ Da dieser Anreiz für beide Parteien gilt –wenn auch für Serbien deutlich konkreter als für das Kosovo – wird die EU von beiden Seiten als allparteilich wahrgenommen. Nichtsdestotrotz scheint die Tatsache, dass fünf EU-Mitgliedstaaten die Selbstständigkeit des Kosovos nach wie vor nicht anerkennen, die Zweifel der dortigen Regierung an der Allparteilichkeit der EU zu vergrößern (Bergmann & Niemann 2015: 969).

Gleichzeitig hat die Kompromissbereitschaft der Konfliktparteien auch Grenzen. Diese zeigen sich in der mangelnden Bereitschaft zur umfassenden Implementierung aller getroffenen Vereinbarungen. Der Raum für Kompromisse ist begrenzt und wird durch die „roten Linien“ der Konfliktparteien klar abgegrenzt. Auf der kosovarischen Seite sind dies die Unabhängigkeit des Kosovos und die Maxime, dass alle Vereinbarungen mit der kosovarischen Verfassung und dem Ahtisaari-Plan von 2007 vereinbar sein müssen; auf serbischer Seite die Haltung zur Nicht-Anerkennung des Kosovos und die daraus resultierende Position, keinem Abkommen zuzustimmen, das implizit oder explizit *de facto* eine Anerkennung bedeuten würde. Dass es der EU trotz dieser Interessenlage gelungen ist, Kompromisslösungen zu vermitteln, liegt auch an den häufig vage gehaltenen Formulierungen der Dokumente, sodass die Texte große Interpretationsspielräume bieten. Diese Strategie der „kreativen Ambiguität“ auf Seiten der EU hat zwar viele Einigungen erst ermöglicht, erschwert aber gleichzeitig deren Implementierung, da

9 Dies bestätigen auch die Ergebnisse der Interviews, die ich im Frühjahr und Sommer 2015 mit Regierungsvertretern Kosovos und Serbiens in Pristina und Belgrad geführt habe.

die Konfliktparteien in den notwendigen Nachverhandlungen oftmals von bereits getroffenen Vereinbarungen wieder abrücken (Bergmann 2017a: 296; Bieber 2015: 308).

Zusammenfassend lassen sich mindestens drei Schlüsse ziehen. Erstens besitzt die EU durch die Erweiterungspolitik, insbesondere durch die Perspektive auf Vollmitgliedschaft für die Länder des Westlichen Balkans, eine besonders große Einflussressource, die sie in Mediationsprozessen einbringen kann. Zweitens ist trotz ihres aktiven Mediationsengagements, das genau auf dieser Strategie der Konditionalität aufbaut, ein vollständiger Mediationserfolg in Form eines Abkommens, das alle Konfliktgegenstände löst, derzeit nicht in Sicht. Dies liegt vor allem daran, dass die Strategie der EU dort an ihre Grenzen stößt, wo sie die „roten Linien“ der beiden Konfliktparteien berührt. Mithin ist ein Erfolg von EU-Friedensmediation immer nur in dem Rahmen möglich, der durch die Präferenzen und die Kompromissbereitschaft der Konfliktparteien abgegrenzt wird. Folglich ist auch die „transformative Kraft“ der EU endlich. Drittens verdeutlicht der Belgrad-Pristina-Dialog, dass die Mediationsstrategie der EU auch das Risiko birgt, dass die Konfliktparteien von bereits erzielten Vereinbarungen abrücken, wenn die Glaubwürdigkeit des Anreizes, zum Beispiel durch das Stocken des Integrationsprozesses aufgrund EU-interner Differenzen, schwindet.

Fallbeispiel 2: Die EU als Co-Vorsitzende in den Genfer Gesprächen über Georgiens Territorialkonflikte

Nachdem mehrere Vermittlungsversuche der VN, der OSZE und einzelner europäischer Staaten gescheitert waren, eskalierten im Sommer 2008 die lange schwelenden Konflikte in Georgien um die abtrünnigen Regionen Abchasien und Südossetien. Beide Regionen hatten sich Anfang der 1990er Jahre von Georgien losgesagt und unter dem Schutz Russlands *de facto* Unabhängigkeit von Tiflis erlangt. Auf den Versuch der georgischen Regierung unter Präsident Mikhail Saakashvili, Südossetien gewaltsam wieder unter georgische Kontrolle zu bringen, folgte eine russische Militärintervention und ein Krieg zwischen Russland und Georgien, in dessen Zuge russische Truppen weit ins georgische Kernland vorstießen. Dass dieser Krieg nach nur fünf Tagen bereits beendet werden konnte, war vor allem Verdienst der Vermittlung durch den französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy, der einen als „Sechs-Punkte-Plan“ bezeichnetes Waffenstillstandsabkommen zwischen Tiflis und Moskau aushandelte (vgl. Asmus 2010).

Im Oktober 2008 initiierten die EU, VN und OSZE die sogenannten *Genfer Internationale Diskussionen* (GID) und setzten damit einen wesentlichen

Bestandteil des Sechs-Punkte-Plans um. An diesen Diskussionen, die viermal im Jahr stattfinden, nehmen neben den MediatorInnen VertreterInnen Georgiens, Russlands, Südossetiens, Abchasiens und der USA teil. Die EU wird im Mediationsprozess durch den Sonderbeauftragten für den Kaukasus und die Krise in Georgien vertreten. Diese Position hat seit 2014 der deutsche Diplomat Herbert Salber inne, der seinen französischen Kollegen Pierre Morel (2008-2011) und Philippe Lefort (2011-2014) nachfolgte.

Bis März 2017 haben insgesamt 39 Verhandlungsrunden stattgefunden. Das Mediationsformat besteht aus zwei Arbeitsgruppen. Eine Arbeitsgruppe verhandelt über Fragen der regionalen Sicherheit und Stabilität, insbesondere über ein Abkommen zum Verzicht auf den Einsatz von Waffengewalt („non-use of force“). Eine zweite Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit humanitären Fragen, Menschenrechtsverletzungen und der Situation der wegen des Konflikts Geflüchteten (Mikhelidze 2010: 3f).

Gemessen an dem Grad der Konfliktbeilegung ist der von der EU in Federführung zusammen mit VN und OSZE geleitete Mediationsprozess bisher wenig erfolgreich gewesen. Zwar konnten durch die Vereinbarungen zur Etablierung sogenannter *Incident Prevention and Response Mechanisms* im Jahr 2009 lokale Sicherheitsarrangements zur Deeskalation an der innergeorgischen Grenze zu den abtrünnigen Regionen etabliert werden. Dies ist jedoch der einzig nennenswerte Erfolg, der in der ersten Arbeitsgruppe erzielt werden konnte. Eine Vereinbarung zum gegenseitigen Verzicht auf den Einsatz von Gewalt ist nach mehr als neun Jahren Verhandlungen nicht erreicht worden.

Auch in der Arbeitsgruppe zu humanitären Fragen und zum Status von Geflüchteten konnte bis auf vertrauensbildende Maßnahmen wie die Rückgabe von Archivadokumenten von Georgien an die abchasische Seite sowie eine Vereinbarung zum gemeinsamen Kampf gegen die Verbreitung des Buchsbaumzünslers in der Region keine Einigung erzielt werden (Salber 2016: 4). Insbesondere der heftige Streit um die Situation der Geflüchteten auf georgischem Territorium, bei denen es sich um ethnische Georgier handelt, die nach dem georgisch-abchasischen Krieg Anfang der 1990er aus ihrer abchasischen Heimat vertrieben wurden, sorgt regelmäßig für den Abbruch der Verhandlungen.¹⁰

Zusammenfassend muss also festgestellt werden, dass die GID zwar ein wichtiges und derzeit das einzige Format sind, in dem alle Konfliktparteien vertreten sind und über Aspekte ihres Konflikts verhandeln können, der

10 Interviews mit Vertretern des EAD in Brüssel im Dezember 2015 und mit georgischen Diplomaten und Regierungsvertretern in Tiflis im März 2016.

Mediationsprozess nach neun Jahren aber noch zu keinem substanziellen Ergebnis hinsichtlich einer Konfliktbeilegung geführt hat.

Wie ist dieser Stillstand in Bezug auf konkrete Verhandlungsergebnisse zu erklären? Zunächst liegt der Hauptgrund auf Seiten der Konfliktparteien zu verorten, die bislang wenig Bereitschaft gezeigt haben, wesentliche Kompromisse einzugehen. Zum einen liegt dies in den divergierenden Interessen der VertreterInnen Georgiens, Russlands, Südossetiens und Abchasiens begründet (Merlingen & Ostrauskaitė 2009: 24). So fordert die georgische Seite zum Beispiel die Unterzeichnung eines bilateralen Abkommens mit Russland zum gegenseitigen Verzicht auf den Einsatz von Gewalt, wohingegen die russische Seite darauf beharrt, nicht Konfliktpartei, sondern Mediatorin in den Verhandlungen zu sein und ein solches Abkommen daher von Georgien mit Südossetien und Abchasien zu schließen sei. Letzteres ist für Georgien wiederum völlig inakzeptabel, weil das Land die Unabhängigkeit der Regionen ablehnt (Crisis Group 2013: 14). Zum anderen profitieren Abchasien und Südossetien, die sich in starker ökonomischer und politischer Abhängigkeit von Russland befinden, vom derzeitigen Status Quo, weil die die Präsenz russischer Truppen den Regionen Sicherheit bietet und weil Russland insbesondere Südossetien finanziell massiv unterstützt (Crisis Group 2013: 6-13; Dolidze 2014; 2015). Somit bestehen für die VertreterInnen Südossetiens und Abchasiens, sofern sie noch eine gewisse Autonomie gegenüber der russischen Schutzmacht besitzen – was im Falle Südossetiens angezweifelt werden kann (vgl. Dolidze 2015) – wenig Anreize für eine Annäherung an die georgische Seite.

In so einer Verhandlungssituation ist die Hauptverantwortung für Mediationsmisserfolg sicherlich maßgeblich bei den Konfliktparteien zu verorten. Zudem könnte argumentiert werden, dass die EU nur über geringe Einflussmöglichkeiten verfügt, weil sie nur eine von drei MediatorInnen ist. Dies trifft jedoch nur bedingt zu. Denn zum einen war die EU die treibende Kraft bei der Initiierung der GID. Schon im Begleitbrief zum oben genannten Sechspunkte-Plan, der einen Tag vor Unterzeichnung des Waffenstillstandsabkommens an Moskau und Tiflis verschickt wurde, betonte Präsident Sarkozy, dass die VN und OSZE in die Gespräche zur Etablierung eines Diskussionsformats zwischen den Konfliktparteien eingebunden würden (vgl. Asmus 2010). Als koordinierende und treibende Kraft nahm die EU daher von Beginn an eine Führungsrolle im Mediatorenteam ein, die in der Literatur als *primus inter pares* beschrieben wird (Merlingen & Ostrauskaitė 2009: 10; Sherriff u.a. 2013: 7). Zudem ist seit dem Abzug der Beobachtermissionen von VN und OSZE aus Georgien 2008 und 2009 die von der EU 2008 eingesetzte *EUMM Georgia* die einzige vor Ort stationierte internationale Beobachtermission,

die die MediatorInnen mit unabhängigen Informationen von den Geschehnissen an der georgisch-abchasischen und georgisch-südossetischen Grenzlinie versorgt. Die EU besitzt somit einen gewissen Informationsvorsprung gegenüber den anderen beiden Organisationen, pflegt jedoch gleichzeitig einen regelmäßigen Informationsaustausch und eine enge Koordination mit den VN- und OSZE-Sonderbeauftragten für die GID (Salber 2016: 4; Interviews mit EU-Diplomaten, Brüssel, Dezember 2015).

Trotz der unvereinbar scheinenden Positionen der Konfliktparteien scheint die EU damit zumindest durch ihre Führungsrolle das Potenzial zu haben, einen entscheidenden Beitrag zur Konfliktbeilegung leisten zu können. Jedoch hat sie dieses Potenzial bisher nicht in konkrete Mediationserfolge umsetzen können. Zwei Faktoren, die mit der Rolle und Strategie der EU als Mediatorin zusammenhängen, erklären diesen Befund.

Erstens konzentriert sich der Einfluss der EU auf die Konfliktparteien primär auf die georgische Regierung. Denn die EU ist der größte Handelspartner Georgiens und ist mit dem Land durch die ENP und die Östliche Partnerschaft wichtige vertragliche Beziehungen eingegangen. Die starken wirtschaftlichen Beziehungen sind mit dem im Juli 2016 in Kraft getretenen Abkommen über ein *Deep and Comprehensive Free Trade Area* (DFCTA) weiter intensiviert worden. Im Zeitraum zwischen 2007 und 2013 hat die EU mehr als 176 Mio. € in Aktivitäten zur Konfliktbeilegung, vertrauensbildende Maßnahmen und Projekte zur Unterstützung der Binnenflüchtlinge in Georgien im Rahmen des IcSP und der ENP investiert (Europäische Kommission 2015: 8). Die engen Beziehungen zu Georgien und die unterschiedlichen finanziellen Zuwendungen wären somit durchaus ein Hebel, Georgien zu Zugeständnissen in den Genfer Gesprächen zu bewegen.

Gegenüber Abchasien und Südossetien existiert ein solcher Hebel nicht. Die EU hat zwar in beiden abtrünnigen Regionen seit den 1990er Jahren eine Reihe von zivilgesellschaftlichen Projekten der Konfliktbearbeitung und Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur finanziert, kann aber mit den massiven russischen Finanzhilfen seit 2009 bei Weitem nicht mithalten (Kirova 2012: 45). Weil sie die nach Unabhängigkeit strebenden Regionen nicht anerkennt, hat sie zudem keine Möglichkeit, vertragliche Beziehungen mit ihnen einzugehen. Schließlich war sie bisher nicht bereit, über Diplomatie hinausgehenden Druck auszuüben, damit die russische Regierung ihren Einfluss einsetzt, um die beiden Regionen zu einer konstruktiveren Haltung zu bewegen (Bergmann 2017a: 248f). Ohne die Möglichkeit (und den Willen), durch Anreize die Konfliktparteien zu Zugeständnissen zu bewegen, gibt es anscheinend keine Aussicht, Bewegung in die derart festgefahrene Interessenkonstellation zu bringen.

Zweitens hat sich die EU mit ihrer bereits benannten Politik der territorialen Integrität Georgiens aus der Sicht der VertreterInnen Südossetiens und Abchasiens klar auf der Seite Georgiens positioniert (vgl. Smolnik 2012: 3). Auch wenn der EU-Sonderbeauftragte diese Haltung der EU in den GID nicht explizit artikuliert, hat sie dennoch dazu geführt, dass „die Akzeptanz der EU gegenüber den Kontrahenten Georgiens auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner verbleibt“ (Grono 2010: 23). Das Interesse der EU an der territorialen Integrität Georgiens steht somit im Spannungsverhältnis zu ihrem Interesse an einer friedlichen Konfliktbeilegung, zumindest solange letztere eine Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens implizierte.

Zusammenfassend lassen sich aus diesem Fallbeispiel drei Schlüsse ziehen. Erstens hängt in der dargestellten Konfliktsituation der Mediationserfolg der EU maßgeblich von der Kompromissbereitschaft der Konfliktparteien ab. Zwar wäre in einer solchen Konstellation potenziell ein fazilitativer Mediationsstil eine erfolgsversprechende Alternative, jedoch hat die EU erst seit dem Amtsantritt des EU-Sonderbeauftragten Salber verstärkt auf vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den Konfliktparteien gesetzt (Bergmann 2017a: 306f).

Zweitens kann es für EU-Friedensmediation durchaus hinderlich sein, wenn die EU als parteiisch wahrgenommen wird. Zwar versucht der EU-Sonderbeauftragte in den GID eine möglichst allparteiliche Rolle einzunehmen, jedoch nährt die EU-Politik auf Seiten der Autoritäten in Abchasien und Südossetien die Zweifel an dieser Rolle (Grono 2010: 23; Interviews mit EU-Diplomaten, Tiflis, März 2016).

Drittens zeigen die GID, dass *Konfliktbeilegung* nicht das einzige Kriterium sein sollte, an dem der Erfolg von andauernden Mediationsprozessen gemessen wird. Denn trotz der nach wie vor ausstehenden Einigung über zentrale Konfliktgegenstände lässt sich konstatieren, dass die GID zumindest zu einer Stabilisierung der Konfliktsituation beigetragen haben, die eine erneute Eskalation ähnlich der im August 2008 weniger wahrscheinlich werden lässt. Der EU ist es zusammen mit den Co-MediatorInnen gelungen, die Konfliktparteien auf das Genfer Format zu verpflichten und den Mediationsprozess trotz mancher Drohungen des Abbruchs der Verhandlungen über neun Jahre hinweg aufrechtzuerhalten. Da dieser Prozess die einzige Verhandlungsplattform ist, bei dem alle Konfliktparteien beteiligt sind, ist die Institutionalisierung der vierteljährlichen Verhandlungen an sich ein zumindest kleiner Erfolg.

Fazit

Dieser Beitrag ist der Frage nach der Verwirklichung des Anspruchs der EU im Bereich Friedensmediation in zwei Dimensionen nachgegangen: erstens hinsichtlich des Anspruchs der *Entwicklung und Stärkung der Mediationskapazitäten*, und zweitens in Bezug auf die Frage, inwiefern EU-Friedensmediation erfolgreich ist und somit einen *positiven Beitrag zur Konfliktbearbeitung* leistet. In Bezug auf die erste Dimension hat die Analyse gezeigt, dass die EU ihre institutionellen Strukturen für Friedensmediation ausgebaut und damit ihren eigenen Anspruch eingelöst hat. Gleichwohl hat dies auch zu einer institutionellen Fragmentierung geführt, die den Koordinationsbedarf zwischen den einzelnen Institutionen erhöht.

Hinsichtlich der zweiten Dimension haben die Fallbeispiele gezeigt, dass EU-Friedensmediation in beiden Fällen einen positiven Effekt auf die Konfliktodynamik hat. Im Kosovo-Serbien-Fall hat der von der EU initiierte Mediationsprozess in der Tat zu einer Reihe von Abkommen zwischen den Konfliktparteien und damit zumindest teilweise zu einer Konfliktbeilegung geführt. Im Fall der Genfer Gespräche ist ein vergleichbarer Erfolg nicht zu verzeichnen. Gleichwohl hat der von der EU initiierte und maßgeblich mitgestaltete Mediationsprozess zu einer Stabilisierung der Sicherheitslage beigetragen. Trotz dieser Teilerfolge muss jedoch auch konstatiert werden, dass die EU in beiden Konflikten keine vollständige Konfliktbeilegung erreichen konnte. Gerade in Bezug auf zwei Konfliktsituationen in der EU-Nachbarschaft, in der die EU durch die EU-Beitrittsperspektive einen vergleichsweise langen „Hebel“ gegenüber Konfliktparteien besitzt, macht dieser Befund die Grenzen der Einflussmöglichkeiten der EU deutlich.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse dieses Artikels, dass die EU eine ernst zu nehmende Akteurin in der internationalen Friedensmediation ist und auch einige Erfolge aufweisen kann. Umso überraschender ist es, dass Mediation als wichtiges Instrument der zivilen Konfliktbearbeitung in der Globalen Strategie der EU vom Juni 2016 nur vier Mal jeweils im Zusammenhang mit anderen Konfliktbearbeitungsinstrumenten genannt wird, ihr aber keine herausgehobene Bedeutung zugeschrieben wird. Dies lässt zumindest nicht vermuten, dass ein weiterer Ausbau der Mediationskapazitäten und -aktivitäten zu erwarten ist. Das wäre jedoch angesichts ihrer Erfolge nur wenig nachvollziehbar. Stattdessen wäre ein neuer Anstoß für EU-Friedensmediation, zum Beispiel durch die Verabschiedung eines überarbeiteten Mediationskonzepts, wünschenswert.

Literatur

- Adebahr, Cornelius (2011): „The EU Special Representatives as a Capability for Conflict Management“. In: Whitman, Richard G., & Stefan Wolff (Hg.): *The European Union as a Global Conflict Manager*. London, S. 155-168.
- Asmus, Ron D. (2010): *A Little War that Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West*. New York, US-NY.
- Beardsley, Kyle (2011): *The Mediation Dilemma*. Ithaca, US-NY (<https://doi.org/10.7591/cornell/9780801450037.001.0001>).
- Bercovitch, Jacob (1992): „The Structure and Diversity of Mediation in International Relations“. In: Bercovitch, Jacob, & Jeffery Z. Rubin (Hg.), *Mediation in International Relations: Multiple Approaches to Conflict Management*. London, S. 1-29.
- Bercovitch, Jacob, & Gerald Schneider (2000): „Who Mediates? The Political Economy of Conflict Management“. In: *Journal of Peace Research*, Bd. 37, Nr. 2, S. 145-165 (<https://doi.org/10.1177/0022343300037002002>).
- Bergmann, Julian (2014): „Reputation, Glaubwürdigkeit und interventionistischer Verhandlungsstil – Eigenschaften erfolgreicher Friedensstifter?“ In: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*, Bd. 3, Nr 2, S. 233-263 (<https://doi.org/10.5771/2192-1741-2014-2-233>).
- Bergmann, Julian (2017a): *Bargaining for Peace, Striving for Stability. A Study on the European Union's Effectiveness as International Mediator*. Dissertationsschrift, Johannes Gutenberg Universität Mainz, April 2017.
- Bergmann, Julian (2017b): „Turning an Idea into Reality: Creating the European Institute of Peace“. In: *Cooperation and Conflict*, 19.9.2017, <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010836717729722>.
- Bergmann, Julian, & Arne Niemann (2015): „Mediating International Conflicts: The European Union as an Effective Peacemaker?“ In: *Journal of Common Market Studies*, Bd. 53, Nr. 5, S. 957-975 (<https://doi.org/10.1111/jcms.12254>).
- Bieber, Florian (2015): „The Serbia-Kosovo Agreements: An EU Success Story?“ In: *Review of Central and East European Law*, Bd. 40, Nr. 3-4, S. 285-319 (<https://doi.org/10.1163/15730352-04003008>).
- Brandenburg, Natalie (2017): „EU Mediation as an Assemblage of Practices: Introducing a New Approach to the Study of EU Conflict Resolution“. In: *Journal of Common Market Studies*, Bd. 55, Nr. 5, S. 993-1008 (<https://doi.org/10.1111/jcms.12532>).
- Brorsen, Peter (2012): *European Institute of Peace: Costs, Benefits And Options. Final Report.*, European External Action Service, 15.10.2012.
- Carbone, Maurizio (2008): „Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development“. In: *Journal of European Integration*, Bd. 30, Nr. 3, S. 323-342 (<https://doi.org/10.1080/07036330802144992>).
- Crisis Group (2013): „Abkhazia: The Long Road to Reconciliation“. In: *Europe Report*, Nr. 224, 10.4.2013, Brüssel.
- Davis, Laura (2014): *EU Foreign Policy, Transitional Justice and Mediation: Principle, Policy and Practice*. Abingdon.
- Davis Laura; Nabila Habbida & Anna Penfrat (2017): *Report on the EU's Capabilities for Conflict Prevention*. European Peacebuilding Liaison Office, Januar 2017.
- Dolidze, Tatia (2014): *Abkhazia Chooses Russia „à la carte“*. 2.12.2014, <https://www.ceps.eu/blog-posts/abkhazia-chooses-russia-%E2%80%9C%C3%A0-la-carte%E2%80%9D>, letzter Aufruf: 8.11.2016.
- Dolidze, Tatia (2015): *Deliberately integrated: South Ossetia headed for and into Russia*. 23.3.2015, <https://www.ceps.eu/blog-posts/deliberately-integrated-south-ossetia-headed-and-russia>, letzter Aufruf: 8.11.2016.

- Economides, Spyros, & James Ker-Lindsay (2015): „Pre-Accession Europeanization: The Case of Serbia and Kosovo“. In: *Journal of Common Market Studies*, Bd. 53, Nr. 5, 1027-1044 (<https://doi.org/10.1111/jcms.12238>).
- Europäischer Rat (1992): *Lisbon European Council Presidency Conclusions*. SN 3321/2/92, 27.6.1992, Lissabon.
- Europäische Kommission (2014): *Instrument contributing to Stability and Peace. Thematic Strategy Paper 2014-2020*. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/icsp-strategy-paper-mip-20140812_en.pdf; letzter Aufruf: 4.10.2017.
- Europäische Kommission (2015): *Commission Implementing Decision of 16.10.2015 on the Annual Action Programme 2015 in favour of Georgia to be financed from the general budget of the European Union*. C(2015) 7148 final, 16.10.2015, Brüssel.
- Europäischer Rat (2001): *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*. Juni 2001, Göteborg.
- Europäischer Rat (2003): *EU-Western Balkans Summit, Thessaloniki 21 June 2003: Declaration*. Presseerklärung 10229/03, 21.6.2003.
- Europäische Union (2003): *European Security Strategy. A Secure Europe in a Better Europe*, 12.12.2003.
- Europäische Union (2015): *European Union Common Position, Chapter 35: Other Issues, Item 1: Normalisation of Relations between Serbia and Kosovo**. AD 12/15, 30.11.2015, Brüssel.
- EU Globale Strategie (2016): *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Juni 2016.
- Generalversammlung der Vereinten Nationen (2010): *Resolution adopted by the General Assembly 64/298. Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law*. Press Release A/Res/64/298, 13.10.2010, New York, US-NY.
- Gänzle, Stefan (2009): *Coping with the „Security-Development Nexus“: The European Community's Instrument for Stability – Rationale and Potential*. DIE Research Project „European Policy for Global Development“, Bonn.
- Girke, Natalie C. (2015): „A Matter of Balance: the European Union as a Mediator in Yemen“. In: *European Security*, Bd. 24, Nr. 4, S. 509-524 (<https://doi.org/10.1080/09662839.2015.1027766>).
- Greig, J. Michael, & Paul F. Diehl (2012): *International Mediation*. Cambridge.
- Grono, Magdalena Frichova (2010): *Georgia's Conflicts: What Role for the EU as Mediator?* März 2010, Brüssel.
- Internationaler Gerichtshof (2010): *Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders: Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*. ICJ Reports 2010, 403.
- Kirova, Iskra (2012): *Public Diplomacy and Conflict Resolution: Russia, Georgia and the EU in Abkhazia and South Ossetia*. PD Perspectives on Public Diplomacy 7, August 2012, Los Angeles, US-CA.
- Kleiboer, Marieke (1998): *The Multiple Realities of International Mediation*. Boulder, US-CO.
- Krumpelmann, Stefan, & Claudia Major (2013): *Enter the European Institute of Peace: Competing with or strengthening the European Union?* Working Paper series FG03-WP No. 2, Mai 2013, Berlin.
- Merlingen, Michael, & Rasa Ostrauskaitė (2009): *EU Peacebuilding in Georgia: Limits and Achievements*. CLEER Working Papers 2009/6, Leuven.
- Mikhelidze, Nona (2010): *The Geneva Talks over Georgia's Territorial Conflicts: Achievements and Challenges*. Documenti IAI 10, 2511.2010.
- Nitoiu, Cristian, & Monika Sus (2016): „The European Parliament's Diplomacy – a Tool for Projecting EU Power in Times of Crisis? The Case of the Cox-Kwasniewski Mission“.

- In: *Journal of Common Market Studies*, Bd. 55, Nr. 1, S. 71-86 (<https://doi.org/10.1111/jcms.12440>).
- Ramsbotham, Oliver; Tom Woodhouse & Hugh Miall (2011): *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge.
- Rat der Europäischen Union (2009): *Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*. 10.11.2009, Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2008): *Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union zur Situation in Georgien*. Treffen des EU-Außenministerrates, Brüssel, 13.8.2008.
- Rat der Europäischen Union (2011): *Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union zu Konfliktprävention*. Treffen des EU-Außenministerrates, Luxemburg, 20.6.2011.
- Salber, Herbert (2016): *Address to the ASRC by Ambassador Herbert Salber; European Union Special Representative for the South Caucasus and the Crisis in Georgia, Vienna 28 June 2016*. PC.DEL/954/16, 24. Juni, Organization for Security and Cooperation in Europe.
- Sherriff, Andrew, & Volker Hauck (2012): *EEAS Mediation Support Pilot Project: Evaluatory Review*. 31.12.2012.
- Sherriff, Andrew; Volker Hauck & Camilla Rocca (2013): *Glass Half Full: Study on EU Lessons Learnt in Mediation and Dialogue. (Study submitted to the European External Action Service by ECDPM through the AETS Consortium – Cardno)*. Maastricht.
- Smolnik, Franziska (2012): „Lessons Learned? The EU and the South Caucasus De Facto States“. In: *Caucasus Analytical Digest*, Nr. 35-36, S. 2-6.
- Tannam, Etain (2013): „The EU’s Response to the International Court of Justice’s Judgment on Kosovo’s Declaration of Independence“. In: *Europe-Asia Studies*, Bd. 65, Nr. 5, S. 946-964 (<https://doi.org/10.1080/09668136.2013.805966>).
- Tocci, Natalie (2007): *The EU and Conflict Resolution. Promoting Peace in the Backyard*, London.
- Wallenstein, Peter, & Isak Svensson (2014): „Talking Peace: International Mediation in Armed Conflicts“. In: *Journal of Peace Research*, Bd. 51, Nr. 2, S. 315-327 (<https://doi.org/10.1177/0022343313512223>).

Anschrift des Autors

Julian Bergmann

Julian.Bergmann@die-gdi.de