

Kirchhoff/Kraus

# PEACE MEDIATION IM KONTEXT DER EU

## Momentaufnahme eines Etablierungsprozesses

Auswertung und Kommentierung des Expertensymposiums vom 23. Juni 2011 in Berlin



## ZUSAMMENFASSUNG

Auf Basis der Paneldiskussionen eines Expertensymposiums, das im Juni 2011 in Berlin stattfand, skizziert der Bericht die Herausforderungen und Fragen, die der Etablierungsprozess von Peace Mediation im Kontext der EU aktuell aufwirft. Zugleich illustriert er, wie dieser Prozess durch gezielte Systematisierung und Nachschärfung der weichenstellenden konzeptionellen Fragen vorangebracht werden kann.

Insgesamt wird deutlich, dass in der derzeitigen Phase des Etablierungsprozesses äußerst unterschiedliche Handlungsnotwendigkeiten bestehen: I) Auf politischer Ebene gilt es, den Entscheidungsprozess zum Aufbau von Mediation unter den EU-Mitgliedsstaaten und innerhalb des Europäischen Auswärtigen Dienstes konstruktiv zu unterstützen. II) Auf konzeptioneller Ebene geht es darum, eine strategisch und methodisch fundierte und ethisch legitime Grundlage für die EU als Mediationsakteur zu definieren. III) Auf institutioneller und struktureller Ebene gilt es, maßgeschneiderte Modelle für einen bedarfsorientierten Kompetenz- und Strukturaufbau und deren Einbettung in die Strukturen der EU und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) zu entwickeln.

Dabei fällt ein Ungleichgewicht auf: Die schwierigen politischen Abstimmungsprozesse zur Etablierung und Finanzierung der geplanten *EU Mediation Capacities*

dominieren momentan den Diskurs, während eine Anzahl relevanter strategischer, methodischer und ethischer Fragen noch weitgehend offen gelassen wird. Da ein solide ausgearbeitetes inhaltliches Konzept aber die Voraussetzung für einen effizienten Aufbauprozess, effektive institutionelle Strukturen und schließlich erfolgreiche mediative Einsätze in der Zukunft sein wird, ist es zwingend, bereits in der gegenwärtigen Initiierungs- und Aktivierungsphase fokussiert die konzeptionellen Fragen zu klären.

Die den Bericht abschließenden Empfehlungen stecken in diesem Sinne die offenen konzeptionellen Fragen (Ziele und Rolle der EU als Mediationsakteur, EU-Mediationsverständnis und praktische Auslegung, Umgang mit Interventionskonflikten) ab, durch deren Klärung sich die EU in der Rolle des Mediationsakteurs legitimieren und praktisch maximale Handlungsfähigkeit entfalten kann. Die Empfehlungen sind dabei von der Aussicht getragen, dass eine differenzierte Konturierung des Mediations-Konzepts an diesen Stellen nicht nur aus praktischen Gründen zwingend ist, sondern vor allem eine einmalige Chance für die EU bietet, ihre historische Glaubwürdigkeit und ihre gegenwärtige Einflussmacht gezielt so einzusetzen, dass sie sich damit als professionelle Vermittlerin in der internationalen Arena etablieren kann.

## HINTERGRUND, FRAGESTELLUNGEN UND ZIELE

Im Zuge der wachsenden internationalen Anerkennung von Mediation als Instrument der internationalen Friedensförderung positioniert sich nun auch die EU deutlich sichtbarer als bisher in diesem Feld.<sup>1</sup> Mit dem „Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities“ von 2009 und der Einrichtung einer Struktureinheit zu Mediation, Konfliktprävention und Friedensaufbau innerhalb des neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) hat die EU die entscheidenden Weichen für einen verstärkten Fokus auf den Bereich *Peace Mediation* und *Mediation Support* gestellt.

Ebenso deutlich ist jedoch auch, dass die Ambitionen der EU, eine einflussreichere Rolle auf dem Parkett der internationalen Friedensmediation zu spielen, mit einer ganzen Reihe innenpolitischer, konzeptioneller und struktureller Hürden konfrontiert sind.<sup>2</sup> Denn abgesehen von dem programmatischen Grundkonsens, dass Mediation nun eine prominentere Rolle im EU-Konfliktmanagement einnehmen soll, besteht noch zu große Unklarheit und Uneinigkeit in zentralen Fragen: Wie sollen die *EU Mediation Capacities* finanziert werden? Welche Ziele und Ansprüche stehen hinter der Neuausrichtung der EU auf Mediation und mit exakt welcher Rolle will sich die EU in diesem Feld positionieren? Wie will sie ihr wertebasiertes Selbstverständnis, ihre machtpolitische Stellung und ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen mit den Prinzipien mediativen Vermittelns vereinbaren? Wie müssen die Mediationskapazitäten aufgebaut sein, um an die bestehenden EU-Strukturen und -Ressourcen optimal anschließen zu können? Mit welchen Akteuren wird in der Aufbauphase kooperiert? Die Legitimität und Effektivität zukünftiger Aktivitäten der EU im Bereich *Peace Mediation* wird maßgeblich davon abhän-

gen, wie man sich jetzt in diesen Fragen strategisch und konzeptionell positioniert und ob es gelingt, Strukturen zu entwerfen, die diese Entscheidungen überzeugend umsetzen.

Vor diesem Hintergrund kamen am 23. Juni 2011 Mediationsexperten aus Praxis, Politik und Wissenschaft in den Räumen der Humboldt-Viadrina School of Governance in Berlin zusammen, um sich im Rahmen von drei inhaltlich aufeinander aufbauenden Panels mit den aktuellen Herausforderungen des Etablierungsprozesses auseinanderzusetzen und Vorschläge zu entwickeln, wie dieser konstruktiv vorangebracht werden kann. Diskussionen mit gezielten Perspektivenwechseln zwischen den unterschiedlichen Ansätzen von Praktikern, EU-Entscheidungsträgern und Wissenschaftlern öffneten dafür einen kritischen Reflexionsraum.

Das erste Panel stellte die Praxis ins Zentrum und fragte nach der heutigen Bedeutung von mediativen Ansätzen in internationalen EU-Einsätzen. Das zweite Panel nahm in den Blick, wie Drittparteien und Vermittler in dem komplexen normativen Spannungsfeld von internationalen Friedensprozessen agieren. Das dritte Panel fokussierte sich auf den aktuellen Status quo und die Handlungsnotwendigkeiten im politischen Entscheidungsprozess zum Aufbau von EU-Mediationskapazitäten. Zwischen den Diskussionen wurden in Interventionsgruppen offene Fragen und Vorschläge für den weiteren Etablierungsprozess von *Peace Mediation* in der EU formuliert. Zum Abschluss resümierte der Vertreter des *Mediation Focal Point* des EAD die Diskussionsergebnisse mit Blick auf die nächsten Schritte im Kapazitäten-Aufbau.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Diskussionen, die nach *Chatham House Rules* geführt wurden, ausgewertet und für die Verwendung im weiteren Etablierungsprozess aufbereitet.

<sup>1</sup> Innerhalb der EU-Agenda zu Konfliktprävention, Krisenmanagement und Peacebuilding - konkret im Gothenburg Programm (seit 2001) und im Stabilitäts-Instrument bzw. der Initiative for Peacebuilding (seit 2007) - spielte Mediation zuvor nur eine Nebenrolle.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. EPLO, Conflict Prevention and Peacebuilding inside the EEAS, 2011; Jonas Claes, EU Conflict Prevention revisited. The New European External Action Service, USIP May 2011; Canan Gündüz, Kristian Herbolzheimer, Standing United for Peace: The EU in Coordinated Third-party Support to Peace Processes, IfP Mediation Cluster December 2010; EPLO, The EU as Global Force for Good: Peace at the Heart of the European External Action Service (EEAS), October 2009.

## VERANSTALTER

Das Expertensymposium wurde vom Center for Peace Mediation in Zusammenarbeit mit dem Master-Studiengang Mediation (Europa-Universität Viadrina) durchgeführt.

Das Center for Peace Mediation, das vom Institut für Konfliktmanagement an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) getragen wird und eng mit der Humboldt-Viadrina School of Governance in Berlin kooperiert, führt Wissenschaft und Praxis mediativer Friedensvermittlungen zusammen. Angesiedelt an der Schnittstelle zwischen wissenschaftlicher Konfliktforschung und praktischem Konfliktmanagement arbeitet das Center an einer transdisziplinären Optimierung der mediativen Methodik. Es erforscht die spezifischen strukturellen Herausforderungen und ungenutzten Potentiale, aber auch die praktischen und normativen Grenzen von Mediation in diesem Bereich. Im Rahmen von Ausbildungen und Coachings für Vermittler, politische Entscheidungsträger und Konfliktakteure fördert das Center die weitere praktische Etablierung interessenbasierter Mediation in der internationalen Friedensförderung. In der Rolle der wissenschaftlichen Begleitung unterstützt das Center internationale Drittparteien bei der strukturellen und methodischen Optimierung ihrer mediativen Ansätze.

Das Center for Peace Mediation antwortet damit auf den im Bereich internationaler Friedensprozesse derzeit stark wachsenden Bedarf nach wissenschaftlich fundierter Professionalisierung der mediativen Konfliktbearbeitungsmethodik. Angesichts der Tatsache, dass sich immer mehr internationale Organisationen, Staaten und Nichtregierungsorganisationen als vermittelnde Drittparteien engagieren und institutionalisierte Mediationseinheiten aufbauen, ist es notwendig, das methodische Handwerkszeug für diesen Einsatzbereich systematisch weiterzuentwickeln und

Drittparteien gezielt damit auszustatten sowie bei der Anwendung zu unterstützen.

Im Kern geht es dabei vor allem um folgende Grundfrage: wie können bei der Vermittlung internationaler Konflikte Wertschöpfungs- und Einigungspotentiale effektiv erschlossen und effizient genutzt und zugleich zwingende ethische und völkerrechtliche Normen (wie das „do no harm“-Prinzip und das Amnestie-Verbot) respektiert werden? Die gemeinsame Zielsetzung der Forschungs-, Lehr- und Begleitaktivitäten des Center for Peace Mediation ist es entsprechend, Wertschöpfung und Normenwahrung im Kontext von Friedensvermittlungen gezielt miteinander zu vereinbaren.

In dem interdisziplinär, postgradual und berufsbegleitend angelegten Master-Studiengang Mediation an der Europa-Universität Viadrina erwerben die Studierenden einerseits praktische Verfahrenskompetenzen, die es erlauben, Entscheidungsprozesse konstruktiv zu gestalten und Konflikte mediativ zu begleiten. Zusätzlich erarbeiten sich die Studierenden das Thema Mediation als Gegenstand eines disziplinenübergreifenden wissenschaftlichen Diskurses. Dieser Diskurs fordert nicht zuletzt, die Rahmenbedingungen und Kriterien für eine sinnvolle Verortung und Weiterentwicklung von Mediation in verschiedenen Anwendungsbereichen rechts- und gesellschaftspolitisch sowie mediationsmethodisch zu hinterfragen und zu klären.

Weitere Informationen zum Center for Peace Mediation, zum Institut für Konfliktmanagement, zum Master-Studiengang Mediation und zur Humboldt-Viadrina School of Governance sind abrufbar unter:

[www.peacemediation.de](http://www.peacemediation.de)

[www.europa-uni.de/ikm](http://www.europa-uni.de/ikm)

[www.rewi.europa-](http://www.rewi.europa-)

[uni.de/de/studium/master/mediation/index.html](http://uni.de/de/studium/master/mediation/index.html)

[www.humboldt-viadrina.org](http://www.humboldt-viadrina.org)

# ZUSAMMENFASSUNG DER PANELDISKUSSIONEN

## 1. Übersicht über die Paneldiskussionen

### Eröffnung: (NEU)POSITIONIERUNG DER EU IM BEREICH PEACE MEDIATION

- *Prof. Dr. Lars Kirchhoff*, Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Konfliktmanagement und Co-Leiter des Center for Peace Mediation

### Panel I: PRAXISFELD PEACE MEDIATION IM EU-KONTEXT

- *Tobias Flessenkemper*, Senior Policy Advisor der Head of Mission und des Mediation Focal Point der European Union Policy Mission (EUPM) in Bosnien und Herzegowina
- *Dr. Alice Ackermann*, Leitende politische Beraterin im OSCE Conflict Prevention Centre und Leiterin des Referats für Operative Planung und Analyse der OSZE, Wien
- *Yvonne Gogoll, LL.M.*, Team Leader Rule of Law der Projektabteilung des Verbindungsbüros der Europäischen Kommission in Kosovo, Pristina

Moderation: *Martin Wählisch*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Peace Mediation

### Panel II: NORMATIVE UND METHODISCHE HERAUSFORDERUNGEN

- *Dr. Juan Diaz*, Mitbegründer und Vorsitzender des CSSProjekt für Integrative Mediation, Berlin
- *Prof. Dr. Michael Daxner*, Leiter der Arbeitsstelle Interventionskultur, Universität Oldenburg und Projektleiter am SFB 700 Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, FU Berlin

Moderation: *Dr. Anne Isabel Kraus*, Co-Leiterin des Center for Peace Mediation

### Intervision: OFFENE FRAGEN & MÖGLICHE EMPFEHLUNGEN

### Panel III: POLITISCHE UND INSTITUTIONELLE PERSPEKTIVEN

- *Dr. Franziska Brantner*, Außenpolitische Sprecherin der Fraktion Greens/EFA des Europaparlaments, Brüssel
- *Dr. Antje Herrberg*, Mitbegründerin und Chief Executive Officer von mediatEUr (European Forum for International Mediation and Dialogue), Brüssel

Moderation: *Prof. Dr. Lars Kirchhoff*

### RESÜMEE ZU DEN DISKUSSIONEN DES TAGES

- *Dr. Johannes Schachinger*, Mediation Focal Point des European External Action Service (EEAS), Brüssel

## 2. Diskussionsinhalte

Internationale und regionale Organisationen wie die Vereinten Nationen, die OSZE und die Afrikanische Union sowie Staaten wie die Schweiz, Finnland und Schweden erkennen Mediation inzwischen als unverzichtbaren Bestandteil eines integrierten Konfliktmanagements an<sup>3</sup> und bauen seit einigen Jahren eigene Mediationskapazitäten auf.<sup>4</sup> Die EU hat 2009 nun zwar ebenfalls einen politischen Konsens zum Aufbau von Mediationskapazitäten gefunden und sich im Grundsatz auch auf ein Mindestmaß an institutionellen und finanziellen Initialausstattungen verständigt.<sup>5</sup> Der gegenwärtige Prozess zum Aufbau des *Peace Mediation*-Sektors der EU scheint jedoch in strategischer und konzeptioneller Hinsicht an manchen Stellen noch optimierbar. Ausgangspunkt der Paneldiskussionen war daher die Frage: Wo liegen derzeit die größten Hürden im Aufbau- und Etablierungsprozess und wie können sie überwunden werden?

**Panel I „Praxisfeld Peace Mediation im EU-Kontext“** nahm eine stichprobenartige Bestandsaufnahme vor, welche Rolle und Bedeutung Mediation heute in der Praxis von EU-Einsätzen spielt. Zur Frage der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren wurde die Außenperspektive der OSZE mit einbezogen.

In der *EU Polizei-Mission (EUPM) in Bosnien und Herzegowina* arbeitet die EU bereits intensiv mit mediativen Ansätzen. Mediation ist hier eingebettet in die Friedenskonsolidierung und in den strukturellen Aufbauprozess der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungs-Politik (GSVP) der EU, mit der die Region langfristig einem EU-Beitritt näher gebracht werden soll. Mediative Instrumente werden beispielsweise in die Polizeiausbildung integriert, um lokale Kapazitäten der Konfliktregelung und Friedenssicherung zu stärken. Ein Problem zeichnet sich hier darin ab, dass die Maßnahmen ausschließlich auf die langfristige struk-

turelle und funktionale Integration der Gesellschaft abzielen und nicht direkt an dem tiefer liegenden Konflikt gearbeitet wird, der jedoch am Rande der Maßnahmen immer wieder aufbricht. Solange die lokalen Akteure die Konfliktbearbeitung noch nicht selbst in die Hand nehmen können, führt dieser Ansatz daher zu eher oberflächlichen Veränderungen des Konflikts.

Kontrovers diskutiert wurde die Tatsache, dass die EU im Rahmen solcher mediativer Aktivitäten bisweilen offen als „Normenexporteur“ agiert: Wie lassen sich die wertebasierten politischen Ziele solcher Missionen und die sozio-ökonomische Anziehungskraft der EU mit den mediativen Prinzipien der Allparteilichkeit von Drittpartei und Freiwilligkeit der Konfliktparteien vereinbaren, wenn die entsprechende Einsatzregion politisch und ökonomisch auf die EU-Beitrittsperspektive angewiesen ist? Zumindest aus der Sicht kritischer Beobachter gerät die EU in ein Integritätsproblem, wenn sie die Rolle als Mediationsakteur dazu nutzt, in ihrer konfliktreichen Nachbarschaft ihre wertebasierte politische Agenda zu verfolgen und sich als entwicklungspolitisch unabhkömmliche Regionalmacht zu engagieren.

In den Tätigkeiten und institutionellen Strukturen des *Verbindungsbüros der Europäischen Kommission in Kosovo* spielt Mediation hingegen noch keine offizielle Rolle, auch wenn es dort durchaus Ansprechpartner mit Mediationsexpertise gibt. Bei konkreten Konflikten im Tagesgeschäft, wie kürzlich beim Zoll-Konflikt zwischen Kosovo und Serbien, engagiert sich die EU regelmäßig mit Vermittlungsbemühungen, die allerdings nicht als mediativ bezeichnet werden. Auf nationaler Ebene ist die institutionelle Etablierung von Mediation in der kosovarischen Gesellschaft wiederum bereits mit großer Breitenwirkung eingeleitet, besonders vorangetrieben durch das neue Mediationsgesetz. Das Beispiel Kosovo bildet damit exemplarisch ab, dass in EU-Einsatzfeldern in unterschiedlichen Zusammenhängen bereits verschiedene punktuelle Aktivitäten und Strukturen mit mediativem Bezug bestehen, diese Stränge jedoch noch kaum ausreichend miteinander koordiniert werden.

<sup>3</sup> Vgl. z.B. die UN General Assembly Resolution „Strengthening the Role of Mediation“ vom 17.6.2011 sowie das „Concept on Strengthening Mediation-Support within the OSCE“ vom 20.6.2011.

<sup>4</sup> Vgl. z.B. Oliver Wils, Antje Herrberg, Evaluation of the Mediation Support Unit Standby Team of Mediation Experts. Final Report, 20.1.2011.

<sup>5</sup> Vgl. Council of the European Union, Council Conclusions on Conflict Prevention, report of 3101<sup>st</sup> Foreign Affairs Council Meeting, 20.6.2011, Nr. 6.

Mit Blick auf die Interaktion zwischen der EU und der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)* wurde deutlich, dass das operative Zusammenspiel hier bereits sehr gut funktioniert, es aber noch an effektiver Koordination auf politischer Ebene und an Mechanismen für den Wissenstransfer fehlt. Im Vergleich zwischen den strukturellen Voraussetzungen der EU und der OSZE zeigte sich, dass bestehende Synergie-Potentiale im Bereich *Peace Mediation* sehr viel effizienter genutzt werden könnten, wenn man die vorhandenen Komplementaritäten gezielt und systematisch ausbauen würde. So ist die OSZE neben eher klassischen diplomatischen Aktivitäten besonders für die Unterstützung von Track III-Mediation auf lokaler Ebene prädestiniert, während die EU ihre Sonderbeauftragten und Anreiz-Instrumente für den langfristigen Vertrauensaufbau und Kooperationsverpflichtungen nutzen könnte.

Insgesamt scheinen die praktischen Aktivitäten im Bereich Mediation, die sich in einzelnen Einsatzbereichen der EU auf verschiedenen Ebenen entwickeln, noch relativ unverbunden nebeneinander zu stehen. Um die vorhandenen Ansätze und Strukturen sichtbarer zu machen und gezielt für die weitere Etablierung verwerthen zu können, so das Fazit dieses Panels, bräuchte es im ersten Schritt direktere Wege für Informationsaustausch und Zusammenarbeit sowohl zwischen den verschiedenen EU-Einrichtungen als auch zu Partner-Organisationen wie der OSZE.

**Panel II „Normative und methodische Herausforderungen“** beschäftigte sich mit der Frage, wie Drittparteien oder Vermittler in dem unübersichtlichen Spannungsfeld von völkerrechtlichen Bedingungen, politischen Agenden, mediativen Prinzipien und lokalen Normengefügen einzelner Konfliktkontexte agieren.

Aus Sicht der Mediationspraxis wurde zu dieser Frage die Position vertreten, dass es in der Realität kaum möglich und auch wenig sinnvoll erscheint, die praktische Arbeit auf normative Vorgaben hin auszurichten. Abgesehen von dem klar definierten Amnestieverbot in Friedensverhandlungen, so die Erläuterung dieser pragmatischen Position, lässt sich erstens kaum greifen, welche konkreten Handlungsvorgaben für Drittparteien und Vermittler aus den abstrakten völkerrechtlichen und humanitären Normen resultieren.

Zweitens fällt es schwer, derartige Vorgaben überhaupt als verbindlich zu betrachten, solange die Auslegung dieser Normen bei Interventionen einzelner Staaten oder der UN vor allem volatilen politischen Konjunktorentwicklungen und Opportunitätsabwägungen zu unterliegen scheint. Drittens wirken mediative Prinzipien wie Allparteilichkeit und inhaltliche Enthaltung bei der Entscheidungsfindung aus Praxissicht so weit von den vielschichtigen und widersprüchlichen Realitäten und Notwendigkeiten mediativen Handelns in komplexen Konfliktszenarien entfernt, dass sie dort vielleicht als übergeordnete Ideale, nicht aber zur handlungsleitenden Orientierung dienen. Insgesamt wird man aus Praktikersicht vor allem den individuellen Bedürfnissen von Konfliktparteien und den unkontrollierbaren Dynamiken von Friedensprozessen nicht gerecht, wenn man sich primär an unflexiblen Normen und Prinzipien ausrichtet. Bei der Verfahrenswahl, im Umgang mit der eigenen Rolle und beim Einsatz von Machtmitteln erscheint es aus dieser Perspektive vielmehr angezeigt, methodisch so anpassungs- und kompromissbereit wie möglich vorzugehen.

Aus wissenschaftlicher, insbesondere aus soziologischer Sicht wurde darauf hingewiesen, dass sich die Frage der Verantwortlichkeit von vermittelnden Drittparteien noch auf einer viel grundsätzlicheren Ebene stellt: Jede Intervention in einen Konflikt, auch mit den Mitteln der Mediation, hat zwangsläufig immer eine sozio-strukturelle oder kulturelle Veränderung des kleinen oder größeren sozialen und gesellschaftlichen Umfelds zur Folge. So können auch nur mittelbar betroffene Beziehungen im Konfliktumfeld, wie gewachsene Familien- und Hierarchiestrukturen, durch die Interaktion zwischen intervenierenden und intervenierten Akteuren funktional nachhaltig gestört werden. Auch wenn Mediation lediglich punktuell als minimal-invasive Intervention durchgeführt wird, stellt sie aus soziologischer Sicht stets einen maßgeblichen Eingriff in das soziale Funktions- und Normensystem eines Konfliktumfelds dar, dessen Konsequenzen gerade von Praktikern regelmäßig unterschätzt werden.

Die konkreten sozialen und gesellschaftlichen Konsequenzen und die größere politische und ethische Tragweite ihrer Aktivitäten, so das Fazit aus wissenschaftlicher Perspektive, müssten von Mediationsak-

teuren daher noch umfassender reflektiert werden. Im ersten Schritt ist dafür erst einmal ein grundlegendes Bewusstsein und mehr Transparenz in der Frage notwendig, welche Werte und gesellschaftspolitischen Ziele den jeweiligen mediativen Maßnahmen zugrunde liegen und ob der Eingriff mit Blick auf die eigenen Prinzipien sowie auf die zu erwartenden unmittelbaren und mittelbaren Folgen für das Gesamtgefüge des Interventionskontextes wünschenswert oder zumindest verantwortbar erscheint.

Insgesamt zeigte die Diskussion des zweiten Panels deutlich, dass die pragmatischen und kritischen Positionen in normativen Grundsatzfragen zu EU *Peace Mediation* gezielter miteinander in Dialog gebracht werden müssen. Ebenso vermögen es herkömmliche mediationsmethodische Ansätze ganz offensichtlich noch nicht, sowohl individuelle Akteursbedürfnisse und praktische Rahmenbedingungen als auch übergeordnete ethische und rechtliche Imperative systematisch in die Praxis von Friedensvermittlung zu integrieren.

**Panel III** befasste sich mit den **politischen und institutionellen Perspektiven** von *Peace Mediation* im EU-Kontext.

Trotz seiner bislang noch zögerlichen Umsetzung, so wurde einleitend festgestellt, markiert das EU-Mediations-Konzept von 2009 einen entscheidenden politischen Schritt, da es die Prägung eines gemeinsamen Mediationsverständnisses einleitete und den strukturellen Rahmen für den weiteren Etablierungsprozess setzte. Zudem erlaubt das Konzept, an die Erregenschaften der Initiative for Peacebuilding (IfP) und des European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) anzuschließen, die EU-intern Bewusstsein für den Mehrwert von Mediation geschaffen und bereits vorhandene Erfahrungen aus bisherigen EU-Mediationsaktivitäten ausgewertet haben.

Gleichwohl, so wurde deutlich, fehlt der EU zur Zeit noch ein integriertes und umfassendes Konzept, das einerseits klare Strukturen für die geplante EU-Mediationseinheit vorsieht und andererseits die Rolle von EU *Peace Mediation* neben anderen EU-Konfliktregelungsinstrumenten und neben den Mediationseinheiten der UN, einzelner Mitgliedsstaaten

oder von NGOs bestimmt. Ein besonderes strukturelles Potential wurde im Aufbau eines umfassenden Multitrack-Ansatzes gesehen, da die EU auf zahlreiche Netzwerke und Kooperationskanäle mit lokalen, regionalen und internationalen Akteuren und Entscheidungsträgern zurückgreifen kann. Zugleich muss die Zusammenarbeit mit NGOs gezielt optimiert werden, damit deren Kompetenzen und Ressourcen noch effektiver in die zukünftigen EU-Mediationskapazitäten integriert werden können. Im größeren Zusammenhang, so eine weitere Feststellung, benötigt die europäische Diplomatie einen neuen integrativen Ansatz, der Mediation als Meta-Modell des Verhandeln und Vermitteln versteht.

Mit Blick auf den derzeitigen Entscheidungsprozess zur Umsetzung des Mediations-Konzepts von 2009 wurde deutlich, dass sich die EU-Mitgliedsstaaten zwar politisch und strategisch ambitioniert auf den Kapazitäten-Aufbau festgelegt haben, es aber nun an Bereitschaft fehlt, konkrete Budgets für den Aufbau von langfristigen Strukturen einzurichten. Einflussreiche Mitgliedsstaaten wie Deutschland, Frankreich und England müssten daher nun ihre politische Macht nutzen, um die notwendigen finanziellen Mittel zur Umsetzung des Mediations-Konzepts freizusetzen. Differenzen in einzelnen Punkten sollten sie nicht davon abhalten, gemeinsam den politischen Druck zu erhöhen. Zugleich wird versucht, den konkreten Aufbauprozess nun schrittweise mit überschaubaren Pilotprojekten ins Rollen zu bringen.

In der Frage, welche Funktion und Rolle die EU als Mediationsakteur primär anstrebt, scheint sowohl Mediation im offiziellen Namen der EU als auch strukturelle Unterstützung für andere Mediationsakteure denkbar. Die ethisch-methodische Frage nach möglichen Ziel- und Rollenkonflikten wird von politischer Seite pragmatisch gesehen: Die politischen und wirtschaftlichen Interessen und Zielsetzungen der EU gefährden nicht ihre Glaubwürdigkeit und Legitimität als Mediationsakteur, da in der stets interessensgeleiteten internationalen Politik von Vermittlern ohnehin keine Unparteilichkeit erwartet wird. Aus wissenschaftlicher Perspektive, so wurde eingewandt, ist es jedoch gar nicht notwendig, angesichts von allgegenwärtigen Eigeninteressen den Unbefangenheitsanspruch gleich vollständig aufzugeben: Im Sinne des

Allparteilichkeitsprinzips muss von Drittparteien nicht die Abwesenheit, sondern vielmehr eine maximale Transparenz von Zielen und Interessen verlangt werden. Dann können Drittparteien in selbstreflexiver Rollenklärung sowie Konfliktparteien und Öffentlichkeit als kritisches Korrektiv prüfen, inwieweit die jeweiligen Interessen mit welcher Vermittlerrolle vereinbar sind – was häufiger der Fall sein dürfte als vermutet.

Zum Abschluss teilte der Vertreter des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), der derzeit den dortigen *Mediation Focal Point* aufbaut, seine Gedanken zu den Diskussionen mit den anderen Teilnehmern des Symposiums. Er hob zunächst die entscheidende Bedeutung der aktuellen Stellungnahme der UN-Generalversammlung vom 17. Juni 2011 für die inter-

nationale Anerkennung von Mediation hervor und begrüßte sie als eine zugkräftige Referenz, um den Kompetenz- und Kapazitätsaufbau der EU im Bereich Mediation weiter voranzutreiben. Denn aus Sicht der EU-Verwaltung bedeutet es eine ausgesprochen große innenpolitische und strukturelle Herausforderung, das EU-Mediations-Konzept von 2009 nun institutionell umzusetzen und systematisch in den parallel erfolgenden Aufbau des EEAS einzubinden. Im nächsten Schritt, so das abschließende Fazit, muss die EU sich daher jetzt dazu bekennen, Mediation als eine standardmäßig anwendbare und politisch tatsächlich realisierbare Option in der Handhabung von internationalen Konflikten zu etablieren.

## KOMMENTIERUNG

### Passgenauigkeit Friedensmediation und EU

Mit Blick auf die diversen Herausforderungen und Widersprüche im Etablierungsprozess sei zunächst angemerkt, dass die Etablierung von Friedensmediation im Rahmen der EU weder ein Selbstzweck noch eine zwangsläufige Entwicklung ist. Vielmehr gilt es gerade in der gegenwärtigen Phase des Etablierungsprozesses, in der der genaue Zuschnitt zukünftiger *EU Mediation Capacities* in finanzieller, konzeptioneller und struktureller Hinsicht konkretisiert wird, wirklich ergebnisoffen zu prüfen, inwiefern und an welchen Stellen zwischen dem Instrument der Mediation und dem Akteur EU tatsächlich Passgenauigkeit besteht.

Folgende Kernfragen verdienen hier genaues Hinsehen: Inwieweit erfüllen mediative Verfahren die konkreten Anforderungen der Konflikte, in denen sich die

EU (potentiell) als Drittpartei engagieren will? Inwieweit wird der partizipative und konsensorientierte Ansatz der Mediation von den relevanten politischen und durchführenden Akteuren authentisch vertreten? Und inwieweit sind schließlich die institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen der EU dafür geeignet, dort langfristig sinnvoll Mediationskapazitäten einzubetten?

Für eine differenzierte Beantwortung dieser Fragen bedarf es eines sorgfältigen Entscheidungsprozesses, der gezielt auf die fachliche Expertise und die gesammelten Erfahrungen aus bestehenden EU-internen und -externen Einrichtungen und Einsätzen zurückgreifen muss.

### Ungleichgewicht zwischen politischem und inhaltlichem Fokus im Etablierungsprozess

Essentiell erscheint es, so klar wie möglich zwischen drei Ebenen zu unterscheiden, auf denen derzeit am intensivsten in den Etablierungsprozess investiert wird, da deren Handlungsnotwendigkeiten jeweils höchst verschiedenartig sind und gänzlich unterschiedliche Herangehensweisen erfordern.

**I) Auf politisch-finanzieller Ebene** gilt es, proaktiv den komplexen Abstimmungsprozess zur Finanzierung der geplanten *EU Mediation Capacities* zwischen EU-Mitgliedsstaaten und innerhalb des Europäischen Auswärtigen Dienstes zu unterstützen. **II) Auf inhaltlich-konzeptioneller Ebene** müssen gezielt die noch offenen Kernfragen zum EU-Mediations-Konzept geklärt werden, um eine tragfähige Grundlage für den weiteren Aufbauprozess zu erhalten. **III) Auf institutionell-struktureller Ebene** gilt es, Modelle für den bedarfsorientierten Kompetenzaufbau und die Einbettung von Mediation in die Strukturen der EU und des EAD zu entwickeln. Bilanziert man die Ergebnisse der Etablierungsschritte der letzten Jahre, sind **auf allen drei Ebenen bereits wichtige Erfolge** zu verbuchen:

Auf Finanzierungsebene konnten 2011 erste Mittel für den Kompetenzaufbau im Rahmen eines Pilotprojekts freigegeben werden; auf inhaltlicher Ebene liegt mit dem Mediations-Konzept von 2009 ein belastbarer Konsens über den programmatischen Rahmen vor; hinsichtlich der institutionell-strukturellen Ausgestaltung werden verschiedene, auf die EU-Rahmenbedingungen maßgeschneiderte Modelle intensiv diskutiert und auf ihre Geeignetheit hin überprüft.

Momentan besteht allerdings die **Tendenz, sich primär auf den politischen Entscheidungsprozess (Ebene I) zu fokussieren und den notwendigen Schritt einer inhaltlichen Nachschärfung des Mediations-Konzepts (Ebene II) zu überspringen**. Damit wird riskiert, dass den späteren Mediationsaktivitäten der EU eine über den Einzelfall hinausgehende, handlungsleitende Basis fehlt und letztlich unverantwortlich viele Ressourcen für den Aufbau von Strukturen investiert werden, welche die entscheidende Präzision, Kongruenz und damit Effektivität vermissen lassen. Die EU lie-

fe dann Gefahr, die wohl tatsächlich einmalige Chance zu verpassen, sich als professioneller Mediationsakteur in der internationalen Arena zu positionieren.

Hinter der derzeitigen Tendenz steht der latente **Zielkonflikt, in dem sich die nutzenorientierte Interessenspolitik bei Finanzierungsentscheidungen und die inhaltsorientierte Fachdiskussion auf Konzeptionsebene naturgemäß befinden**. Beide Herangehensweisen sind in ihrem jeweiligen Bereich zweifellos unentbehrlich und gerechtfertigt. Dennoch können die Akteure die Handlungsimperative der jeweils anderen Seite vermutlich nur teilweise nachvollziehen: Wissenschaftler können sich nur ansatzweise das Maß not-

wendiger Vereinfachung bei Finanzabstimmungen vorstellen, politische Akteure dürften sich mit dem Maß notwendiger Differenzierung bei der methodischen Konzeption schwer tun. Mit Blick auf das gemeinsame Gesamtprojekt, der Etablierung von Friedensmediation in der EU, sind die **beiden Ebenen jedoch eng voneinander abhängig**: Ohne politische und finanzielle Unterstützung läuft jede noch so gute inhaltliche Konzeption ins Leere. Gleichermaßen kann der politisch und finanziell ausschlaggebende Nutzen von Mediation nur realisiert werden, wenn Aufbau und Umsetzung inhaltlich professionell konzipiert sind.

## EMPFEHLUNGEN

Aus wissenschaftlicher Sicht besteht momentan vor allem die Notwendigkeit, das benannte Ungleichgewicht zwischen politischen und inhaltlichen Bemühungen im Etablierungsprozess auszugleichen. Denn nur so kann verhindert werden, dass sich der inhaltliche Klärungsbedarf zu einem substanziellen Defizit auswächst, das in der Umsetzungsphase nicht mehr korrigierbar oder kompensierbar wäre und sich dann auch unweigerlich auf die Qualität der Mediationsaktivitäten der EU auswirken würde.

### 1. Trennung zwischen politischem Abstimmungs- und inhaltlichem Klärungsprozess

Zum einen sollte klarer zwischen dem politisch-finanziellen Abstimmungsprozess und dem inhaltlich-konzeptionellen Klärungsprozess unterschieden werden, um die genuin verschiedenartigen Logiken bei der Etablierung und Ausgestaltung von EU *Peace Mediation* zu würdigen: die Kompromissbereitschaft, die bei politischen Abstimmungen notwendig ist, minimiert in strategischen, methodischen und ethischen Fragen unnötig den Handlungsspielraum, während die Präzision, die für die strategische und methodische Profilschärfung notwendig ist, Finanzierungsentscheidungen unnötig aufhält.

Ein konkreter Vorschlag wäre, die beiden Ebenen bewusst zeitlich und/oder personell stärker voneinander zu entkoppeln, so dass die dort jeweils notwendigen nächsten Schritte noch fokussierter und effektiver in

Angriff genommen werden können, ohne dass sich die verschiedenartigen Herangehensweisen dabei gegenseitig behindern.

Gleichwohl dürfte das Ergebnis einer präzisen Klärung von Ziel, Rolle und Methodik von EU Mediation die politischen Entscheidungsprozesse beschleunigen: das gemeinsame Ziel der Entscheidungsträger aus EU-Mitgliedsstaaten und Auswärtigem Dienst ist es schließlich, die EU global als souveränen Akteur in internationalen Konflikten zu positionieren. Aufgrund ihrer Geschichte als erfolgreiches Friedensprojekt verfügt die EU zweifellos über ein besonderes Potential dafür – *wie* es allerdings gelingen kann, diese Chance auch erfolgreich zu nutzen, das wird niemand bestreiten können, muss sorgfältig geklärt werden.

### 2. Klärung der offenen inhaltlich-konzeptionellen Kernfragen

Um den Etablierungsprozess in diesem Sinne insgesamt gezielt weiter voranzubringen, müssen auf inhaltlich-konzeptioneller Ebene folgende Kernfragen abgewogen und beantwortet werden: Welche übergeordneten **Ziele** soll Friedensmediation im EU-Kontext erfüllen? Welche genaue **Rolle** will die EU als Mediationsakteur einnehmen? Welche methodischen und wertebezogenen Charakteristika von Mediation sollen das **EU-Mediationsverständnis** konstituieren und wie werden diese Charakteristika im EU-Handlungskontext praktisch ausgelegt? Wie geht die EU schließlich in **Interventionskonflikten** mit ihrer besonderen Verantwortung als regionale Friedensmacht um? Um die Klärung dieser Fragen konstruktiv anzustoßen, sind im Folgenden die jeweils maßgebenden Faktoren und Folgefragen skizziert.

#### A. ZIELE: Zwischen Normenexport und Dienstleistung - welche übergeordneten Ziele soll Mediation im EU-Kontext erfüllen?

Um ein effektives strategisches Konzept für EU *Peace Mediation* entwickeln zu können und die Bemühungen der an Etablierung und Durchführung beteiligten Akteure zu bündeln, muss noch klarer definiert werden, welche Ziele beim Einsatz von Mediation durch die EU im Zentrum stehen (sollen). Derzeit steht Friedensme-

diation in der EU im Zusammenhang mit verschiedenen Zielsetzungen (von gesellschaftspolitischen und geostrategischen über genuin humanitäre bis hin zu verdeckten politischen Interessen), deren Handlungslogiken nicht immer miteinander harmonieren. Reibungsverluste aber gehen – in letzter Konsequenz – unweigerlich auf Kosten der Konfliktparteien und der Nachhaltigkeit der Konfliktbearbeitung in den betroffenen Gesellschaften.

Angesichts der naturgemäß sehr unterschiedlichen Handlungsmotive und Zielsetzungen von Akteuren aus Politik, Dienstleistung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft erstaunt es kaum, dass das Meinungs- und Interessenspektrum auch mit Blick auf Mediation beachtlich ist. Auch wenn eine solche Perspektivenvielfalt an sich wünschenswert sein mag, leidet die praktische Umsetzung erheblich, wenn die beteiligten Akteure in verschiedene Richtungen streben. In den Diskussionen des Symposiums bildeten sich teils explizit, teils zwischen den Zeilen einige der Zielsetzungen ab, die aktuell auf den verschiedenen Ebenen und in den verschiedenen Einsatzbereichen mit Mediation verfolgt werden:

Eine Hauptmotivation der EU, Mediation als Instrument im Friedensbereich zu stärken, dürfte strategischer Natur sein: Angesichts der Tatsache, dass inzwischen fast alle großen internationalen Organisationen Mediation als innovatives Instrument in ihr Kernarsenal aufgenommen haben, geht es hier zunächst um die **Positionierung der EU als konkurrenzfähigen Akteur auf dem internationalen Konfliktmanagementsektor**. Im Rahmen der europäischen Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungs-Politik (GSVP), wo Mediation zur strukturellen Aufbauhilfe und gesellschaftlichen Transformation eingesetzt wird, ist ein mindestens flankierendes Ziel der **Export normativer Standards von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit**. Praktiker, die Mediation oder *Mediation Support* im Rahmen von EU-Projekten als bedarfsorientierte Unterstützungsleistung durchführen, zielen auf die **Etablierung einer effektiveren und selbstbestimmteren Konfliktbearbeitungskultur** ab. Zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Akteuren geht es beim Einsatz von Mediation mehr um die **Etablierung einer partizipativen Alternative zu gewaltsam und paternalistisch geprägten Konfliktinterventionen** und um die **gezielte Inklusion aller relevanten Akteure**.

Auch wenn sich diese Ziele an vielen Stellen überlappen, bestehen zwischen ihnen diverse **Reibungspunkte**, z.B. mit Blick auf die eigene Rolle und Haltung als Überbringer und Anwender mediativer Ansätze, auf den Umgang mit den Werte- und Sozialstrukturen des Konfliktkontexts und auf die Priorisierung von Individual- und Gemeininteressen. Von sich aus hält Mediation diese Spannung zwischen verschiedenen Zielsetzungen aus. Damit die Akteure in der Etablierung von Peace Mediation in der EU eine gemeinsame Schubkraft ent-

wickeln können und die EU als Mediationsakteur zielgerichtet und kohärent agieren kann, erscheint jedoch ein **Grundkonsens auf gemeinsame Kernziele für den Einsatz von Mediation durch die EU** unverzichtbar.

Diese übergeordnete Zielsetzung muss **mit den praktischen, politischen und normativen Rahmenbedingungen des EU-Handlungskontextes und mit dem ebenfalls nachgeschärften Rollen- und Mediationsverständnis der EU (s. folgende Abschnitte) abgestimmt** werden. Ein geeignetes Format für diesen Aushandlungs- und Formulierungsprozess wäre ein inhaltlich maximal fokussierter, aber auf Verfahrensebene maximal integrativer Diskurs, der die verschiedenen Sichtweisen relevanter Akteure aus Politik, Dienstleistung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft aus dem *Peace Mediation*-Sektor gezielt einbindet und miteinander vermittelt.

## **B. ROLLE: Payer or Player - welche Rolle will die EU als Mediationsakteur einnehmen?**

Das Fehlen einer einheitlichen Zielsetzung dürfte auch ein Grund für die Zögerlichkeit der EU sein, die von ihr angestrebte Rolle als Mediationsakteur genauer zu definieren und auch ihre derzeitige Rolle in dieser Arena transparenter zu machen. Wo sieht sie zunächst ihren **Einsatzrahmen**: Will sie sich den vernachlässigten innereuropäischen Konfliktszenarien zuwenden, sich weiter auf die europäische Nachbarschaft konzentrieren und/oder an den Krisenherden der außereuropäischen Welt aktiv werden? In welcher **Funktion** will sich die EU dort dann jeweils positionieren: Will sie mediatives Vorgehen in Konflikten vor allem als *Payer* durch unterstützende Maßnahmen für andere, lokal oder international agierende Akteure voranbringen oder will sie sich selbst als *Player* in der Vermittlerrolle etablieren? Welche **Haltung** und welchen **Ansatz** will sie dabei vertreten: will sie als offen eigeninteressiert agierende (*soft*) *power mediator* auftreten, die ihr wertebasiertes Selbstverständnis und ihre politischen und wirtschaftlichen Ziele aus der Dritt-Parteien-Rolle heraus verfolgt? Wie geht sie dabei mit der Spannung zwischen dem demokratischen und mediativen Prinzip der Autonomie von Konfliktparteien und ihrer historischen (Schutz- und Interventions-)Verantwortung für bestimmte Konfliktkontexte um?

Eine Positionierung in diesen Fragen ist deswegen unumgänglich, weil sich jetzt bereits **Rollenkonflikte** andeuten: Mit Blick auf das historische und politische

Selbstverständnis der EU spricht zunächst viel dafür, Mediation vor allem zur Vermittlung und Stärkung demokratisch-liberaler Werte und menschenrechtlicher Standards zu nutzen. Im innereuropäischen Raum besteht dafür ein demokratisch legitimes Mandat und sind viele Einsatzfelder denkbar, in denen mediativ gestützte gesellschaftliche und politische Transformation gut angenommen werden könnte. Sobald die EU mediative Maßnahmen für den „Normenexport“ in den außereuropäischen Raum einsetzt, fehlt dafür jedoch die demokratisch abgesicherte politische Legitimation. Beide, sowohl der demokratisch legitimierte als auch der selbst-mandatierte wertebasierte Ansatz verlangen aus methodischer und ethischer Sicht besonderes Augenmerk:

Die Basis der angestrebten Nachhaltigkeit und Stabilität mediativ erarbeiteter Lösungen ist gerade in deren direkter Verankerung in den Interessen, Ressourcen und Verantwortlichkeiten der Konfliktparteien zu sehen. Die mediativen Prinzipien der Allparteilichkeit und Transparenz fordern daher von vermittelnden Drittparteien, eigene konfliktrelevante — also auch politisch-normative — Ziele und Interessen in der Konfliktbearbeitung einerseits explizit zu machen und andererseits zugleich nicht handlungsdominant werden zu lassen.

Es muss daher sorgfältig geklärt werden, wie sich die Rolle der EU als *normative power* und ihr Rollenverständnis als Mediationsakteur miteinander vereinbaren lassen. Diese Frage wird umso unausweichlicher, je mehr die EU nicht nur die Funktion des strukturellen Unterstützers einnehmen, sondern im Namen der EU selbst vermitteln will. Mit Blick auf das Prinzip der Autonomie von Konfliktparteien gilt dies besonders für diejenigen Einsatzländer, die an einer Beitrittsperspektive arbeiten (müssen) und sich dadurch den normativen Vorgaben bzw. antizipierten Anpassungserwartungen der EU nicht entziehen können.

### **C. EU-MEDIATIONSVERSTÄNDNIS: Zu welchen konstitutiven Kernbestandteilen von Mediation und welcher praktischen Auslegung bekennt sich die EU?**

Schließlich ist es notwendig, das Verständnis von Mediation selbst nachzuschärfen: für den Kapazitäten-Aufbau und für die politische und praktische Profilierung von Mediation in der EU braucht es eine noch klarer definierte und zugleich weiterhin mehrheitsfähige Definition von Mediation. Ohne die Flexibilität und Kreativität in der praktischen Prozessgestaltung unnö-

tig einzuschränken muss dafür bestimmt werden, was die **konstitutiven Kernelemente mediativen Vermitteln** sind und wie diese **innerhalb des konkreten Handlungsrahmens der EU-Politik praktisch ausgelegt** werden. Das EU-Mediations-Konzept von 2009 legt sich in beiderlei Hinsicht noch nicht ausreichend fest.

Zunächst gilt es diejenigen Kernelemente zu bestimmen, die aus methodischer Sicht konstitutiv für mediatives Vorgehen sind und es ermöglichen, **Mediation als effektives und legitimes Instrument in der Vermittlungspraxis zu verankern**. Diese Kernelemente markieren dann zukünftig die **methodischen und ethischen Rahmenbedingungen und Handlungsstandards**, innerhalb derer die Vermittlungsaktivitäten der EU als professionelle Mediation politisch etabliert und qualitativ gesichert werden können.

Um die konstitutiven Merkmale eines EU-Mediationsverständnisses zu bestimmen, sind u.a. folgende Eckpunkte zu klären: Ist es schon Mediation, wenn eine Verhandlung von einer **nicht entscheidungsberechtigten, aber das Verfahren strukturierenden Drittpartei** unterstützt wird? Oder sind es **Prinzipien** wie die **Allparteilichkeit** des Vermittlers und die **Freiwilligkeit** der Teilnahme bzw. **Autonomie** der Konfliktparteien, die erst den eigentlich mediativen Charakter einer Vermittlung herstellen? Ein klares Bekenntnis in der Frage, was Mediation im Kern definiert, ist unverzichtbar, damit politisches und diplomatisches Vermitteln nur dann den Vertrauensvorschuss und die Meriten von Mediation für sich in Anspruch nehmen kann, wenn die dafür eingeforderten Prinzipien auch eingehalten werden und dies überprüft werden kann.

Mindestens so wichtig wie die Bestimmung der konstitutiven Bestandteile ist die Klärung der Frage, **wie diese Prinzipien auf den EU-Handlungskontext übersetzt und in der praktischen Vermittlungsrealität ausgelegt** werden:

Inwiefern darf oder soll eine politisch und wirtschaftlich potente Drittpartei wie die EU in mediativen Verfahren ihre **Macht** einsetzen? Die EU verfügt mit ihren Instrumenten der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Handels-, Umwelt- und Migrationspolitik über starke politische, ökonomische und institutionelle Hebelkräfte, die sie formell und informell zweifellos sehr effektiv einsetzt und dies auch in Vermittlungen noch gezielter tun könnte. Wie würde der Einsatz dieser Machtmittel mit den mediativen Prinzipien der Allparteilichkeit und Freiwilligkeit vereinbart, falls diese Prinzipien als konsti-

tativ betrachtet werden? Bevor man sich von der kurzfristigen Effektivität dieser Hebelkräfte zu methodischen und ethischen Kompromissen verleiten lässt, muss genau geprüft werden, unter welchen Bedingungen es zur nachhaltigen Wirksamkeit und Legitimität von Vermittlungsbemühungen beiträgt, wenn eine Drittpartei die Aushandlung von Friedensvereinbarungen auf selbst gesetzte Anreize und Sanktionen stützt.

Gehört es darüber hinaus zum Wesen von Mediation selbst, die Parteien in ihren eigenen gewachsenen Wertverständnissen zu bestärken und die durch diese Werte vorgegebenen, kontextspezifischen Grenzen des Vermittelns zu respektieren? Oder ist es gerade ein genuin mediativer Ansatz, den Parteien in Form von Mediation die Grundwerte einer partizipativen, demokratisch-liberalen Gesellschaft und Rechtsstaatlichkeit nahebringen und damit eine **Transformation** der bestehenden normativen Ordnung anzustoßen? Und wie geht man als Drittpartei mit den Sekundärkonflikten um, die durch eine mit mediativen Maßnahmen angestoßene soziale und kulturelle Transformation entstehen?

Besonders in Bezug auf den Umgang mit Macht und gesellschaftlicher Transformation kann sich das Methodik-Verständnis der EU folglich nicht im luftleeren Raum bewegen. Hier muss vielmehr genau austariert werden, was die vielzitierte historische Sonderrolle in der methodischen Konsequenz heißt.

Grundsätzlich ist es notwendig, dass sich die EU in diesen Kernfragen **methodisch und ethisch so eindeutig wie möglich positioniert** und dieses Verständnis von Mediation **politisch und praktisch so einheitlich wie möglich kommuniziert und umgesetzt**. Erst mit einem solchen klaren Profil wird das Instrument Mediation im EU-Kontext den Handlungsrahmen erhalten, in dem es seinen spezifischen Mehrwert voll entfalten kann.

Damit dieser Handlungsrahmen für die praktische Anwendung greifbar und verbindlich wird, muss das EU-Mediationsverständnis **so praxisnah wie möglich formuliert** werden. Im Anschluss an die jetzt notwendige Differenzierung mit Blick auf Konzepte, Methoden und Ethik wird der Folgeschritt also gerade darin bestehen, das EU Mediations-Konzept so in die Praxis zu „übersetzen“, dass es unmittelbar im Alltag der EU Missionen und sonstigen Vermittlungsakteure greifen und wirken kann.

#### **D. INTERVENTIONSKONFLIKTE: Wie nimmt die EU ihre Verantwortung als europäische Friedensmacht wahr?**

In der Zusammenführung aller vorherigen Aspekte ist ein offensiverer und systematischerer Umgang mit den latenten und manifesten Ziel- und Rollenkonflikten erforderlich, die mit der Profilierung der EU als Mediationsakteur verbunden sind.

Erstens muss dafür eine klare Entscheidung gefällt werden, **ob und wie Mediation für eine wertebasierte Außen- und Entwicklungspolitik genutzt werden soll**. Wenn Mediation ohne ein explizites Konzept und Mandat, also gleichsam als Trojanisches Pferd, für die Vermittlung von Normen instrumentalisiert wird, wird damit sowohl das Potential der Methode in diesem Einsatzbereich als auch die Glaubwürdigkeit und Legitimität der EU als Konfliktmanager aufs Spiel gesetzt. An dieser Stelle ist es notwendig, zunächst in die Erforschung der Frage zu investieren, ob und wie mediative Konfliktbearbeitungsmechanismen in nicht-rechtsstaatliche Gesellschaften eingebracht werden können, auch wenn die Transformation dieser sozialen und gesellschaftlichen Strukturen nicht explizit demokratisch legitimiert ist.

Zweitens dürfen die Zielkonflikte, die regelmäßig bei Interventionsentscheidungen auftreten und meist schnelle Reaktionsfähigkeit verlangen, nicht länger geleugnet werden, sondern müssen systematisch gehandhabt werden. Derartige Konflikte sind strukturell angelegt, wenn es darum geht, verschiedene humanitäre, ökonomische, politische und normative Interessen und Notwendigkeiten gegenüber Chancen und Gefahren von Interventionen mit verschiedenen militärischen und zivilen (u.a. mediativen) Vorgehensweisen abzuwägen. Ebenfalls vorhersehbar sind Uneinigigkeiten zwischen EU-Mitgliedsstaaten in Rahmen dieser Entscheidungsfindung über das konkrete Vorgehen in Konflikten, wie es sich etwa am Beispiel Libyen gezeigt hat. **Mediativ fundierte Entscheidungshilfen für diese Interventionskonflikte** wären auch auf die Entscheidungsfindung anderer Akteure wie der UN oder AU übertragbar. Die EU könnte an dieser Stelle mit innovativen methodisch-strategischen Instrumenten also nicht nur die eigene Professionalisierung voranbringen, sondern sich damit in der internationalen Arena als Vorreiter profilieren.

### 3. Systematisierung der Mediationsstrukturen

Zuletzt ist eine umfassende Systematisierung notwendig, die die zurzeit noch etwas zersplitterten Aktivitäten mit mediativem Charakter innerhalb der EU zusammenführt.

Im ersten Schritt muss dafür Übersicht über folgende Faktoren geschaffen werden: a) Analyse der Entscheidungs- und Gestaltungsebenen, die derzeit in der EU mit dem Thema *Peace Mediation* befasst sind; b) Ermittlung des Spektrums von Einsatzbereichen, in denen mediative Ansätze und Aktivitäten der EU zum Einsatz kommen (könnten), von kurzfristig-punktuellen Vermittlungen bis zu langfristigen Missionen; c) Identifizierung derzeitiger und potentieller Konfliktbearbeiter und sonstiger Akteure des EU Konfliktmanagements, wie Sonderbeauftragte, externe und lokale Vermittler, etc..

Ziel einer solchen Übersicht ist es, die bestehenden und potentiellen Strukturen und Aktivitäten der EU als *Peace Mediation* Akteur systematisch zu erfassen, um auf dieser Grundlage gesamtsystemisch sinnvolle Integrations- und Aufbaumaßnahmen entwickeln zu können (derzeit meist favorisiert ist hier ein Multi-Track-Modell). Mit Hilfe dieser Matrix können dann zielgerichtet diejenigen Stellen identifiziert werden,

die strategisch aus- und aufgebaut werden müssen, um die angestrebte Rolle professionell ausfüllen zu können und die angestrebten Ziele von EU *Peace Mediation* erfolgreich umsetzen zu können. Eine solche systematische Übersicht erleichtert es auch, bei Auswahl und Zuschnitt punktueller Pilotprojekte das Ganze im Blick zu behalten und die Gefahr des falschen Anfangsakzents zu vermeiden.

Systemisch notwendig erscheint schließlich die weitere Investition in den begonnenen Aufbau eines strukturell integrierten und operativ leistungsfähigen „Steuerorgans“. Da diese zentrale Schnittstelle alle Strukturen und Aktivitäten verbinden würde, die für mediative Einsätze relevant sind, kann es die komplexen Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse von mediativen Interventionen (Zeitpunkt, Akteure und Formate) koordinieren sowie personelle und konzeptuelle Ressourcen generieren und steuern.

Gelingt es, die genannten Herausforderungen mit Blick auf die inhaltlich-konzeptionelle Klärung und die strukturelle Systematisierung zu bewältigen, wird die EU perspektivisch genau die Rolle im Bereich der Friedensvermittlung einnehmen können, die ihre historische und symbolische Sonderrolle nahelegt.

## REFERENTEN

**Dr. Alice Ackermann.** Leitende politische Beraterin im OSCE Conflict Prevention Centre/Operative Planung und Leiterin des Referats für Operative Planung und Analyse der OSZE, Wien. Davor im Referat für Südosteuropa des OSCE Conflict Prevention Centre und der U.S.-Vertretung der OSZE tätig. Promotion in International Relations an der University of Maryland, USA. Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Department of Government and Politics und am Center for International Security Studies der University of Maryland sowie an der Brookings Institution, Washington, DC. Fulbright Stipendiatin. Lehr- und Referententätigkeit u.a. an der Washington State University, der University of Miami, Florida, Lancaster University, England, am George C. Marshall Center, für die NATO-Schule in Frankreich, Jordanien und Ägypten und für das Alpbach Forum, Österreich. Produzentin eines Dokumentarfilms zur Konfliktprävention in Mazedonien (mit Sanjeev Chatterjee, "From the Shadow of History," 1997).

**Dr. Franziska Brantner.** Seit Juni 2009 Außenpolitische Sprecherin der Fraktion Greens/EFA sowie Mitglied im Ausschuss für Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter und stellvertretendes Mitglied im Haushaltsausschuss des Europaparlaments. Master- und Diplomabschluss mit Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der School of Public and International Affairs (SIPA) der Columbia Universität in New York und an der Sciences Po Paris. Promotion zur Reformtätigkeit der Vereinten Nationen an der Universität Mannheim. Tätigkeit für

die UN-Frauenrechtsorganisation (UNIFEM). 2008 Koordination eines Kooperationsprojekts mit der französischen EU-Ratspräsidentschaft, das den europäischen Rahmenplan zur Resolution 1325 (Frauen in internationalen Konflikten) des UN-Sicherheitsrates entwickelte. Tätigkeit für die Bertelsmann-Stiftung in Brüssel zum Thema europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Bis 2009 Mitglied der Friedens- und Sicherheitspolitischen Kommission von Bündnis90/Die Grünen und des Autorenteam für das Wahlprogramm der Partei zur Europawahl 2009.

**Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Daxner.** Leiter der Arbeitsstelle Interventionskultur an der Universität Oldenburg, Teilprojektleiter am SFB 700 Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit der FU Berlin und Senior Fellow bei Berg-hof Conflict Research Berlin. Studium der Pädagogik, Anglistik, Sozialwissenschaften, Geschichte und Philosophie in Wien und Freiburg. Von 1986 bis 1998 Präsident der Universität Oldenburg sowie Professor für Soziologie. Seitdem Arbeitsschwerpunkte Internationale Hochschulpolitik, Konfliktsoziologie, Interventionstheorie und Heimatdiskurs bei Auslandseinsätzen, regionale Schwerpunkte Afghanistan und Kosovo. Von 2000 bis 2002 Principal International Officer am Ministry of Education, Science and Technology der Provisorischen Selbstverwaltung des Kosovo, ab 2002 Special Counselor für das UNMIK Office Belgrad. Beratungstätigkeit für das afghanische Wissenschaftsministeriums und die afghanische Rektorenkonferenz sowie für die österreichi-

sche EU-Präsidentschaft. Lehrtätigkeiten in Oldenburg, Wien und Berlin.

**Dr. Juan Armando Diaz.** Mitbegründer und Vorsitzender des CSSProjekt für Integrative Mediation, Berlin. Studium der Politikwissenschaft an der St Thomas University, Miami, und der Internationalen Beziehungen an der Schiller International University. Promotion in International Relations an der University of Kent, Brüssel. Ausbildung in Mediation bei Menschen und Organisation im Wandel. Von 1998 bis 2004 in verschiedenen Funktionen für das Büro des International Mediator in Bosnia and Herzegovina tätig. Referententätigkeit zu Theorie und Praxis der Verhandlungsführung, Mediation und Konfliktbearbeitung an der University of Kent, der European School of Public Policy Erfurt und am Geschwister-Scholl-Institut der LMU München. Entwicklung und Durchführung von Problem Solving- und Mediations-Trainings für internationale Organisationen und NGOs in Deutschland, Belgien, Kosovo, Mazedonien, Serbien, Sri Lanka, Vietnam und USA.

**Tobias Flessenkemper, M.A., E.MA.** Senior Policy Advisor der Head of Mission und Mediation Focal Point der European Union Police Mission (EUPM) in Bosnien und Herzegovina. Magister Artium in Politikwissenschaften an der Universität Köln, European Master in International Humanitarian Assistance der Universität Bochum, Diplom in International Human Rights Protection der Universität Turku und Diplom in Islamic Studies der Universität Sarajevo. Tä-

tigkeiten für das Auswärtige Amt, die OSCE, UNICEF, die Europäische Kommission im Bereich Südosteuropa und EU-Erweiterung sowie die EU-Mission in Skopje, Mazedonien. Von 1996 bis 2001 Secretary General des European Youth Forum und der Young European Federalists. Referententätigkeit zu Themen im Kontext der EU-Sicherheitspolitik u.a. für das George C. Marshall Center, die Europäische Kommission, das OSCE and Regional Cooperation Council in Sarajevo, das Aspen Institut Berlin, das Institute for European Studies, Brüssel, und das Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) in Genf.

**Yvonne Gogoll, LL.M., M.A.** Seit 2009 Team Leader Rule of Law der Projektteilung des Verbindungsbüros der Europäischen Kommission in Kosovo. Studium der Rechtswissenschaften in Marburg, Lausanne und Berlin. Master in Public International Law an der Universität Stockholm, Schweden. Master in Mediation an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) im Jahrgang 2004/2005. Von 2003 bis 2006 Koordinatorin des Master-Studiengangs Mediation. Von 2007 bis 2008 Legal Officer der United Nations Interim Administration Kosovo (UNMIK) und von 2008 bis 2009 Senior Human Rights Officer der OSZE Mission in Kosovo. Begleitung diverser OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen.

**Dr. Antje Herrberg.** Mitbegründerin und Chief Executive Officer des European Forum for International Mediation and Dialogue (mediatEUr), Brüssel. Abschlüsse in Economics, Diplomacy and International Relations an der Schiller International University sowie in Eu-

ropean Economics and Public Affairs am University College Dublin. Promotion in International Relations an der Universität Aalborg. Ausbildung in Mediation bei der Centrale für Mediation in Köln und Master in Mediation an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) im Jahrgang 2006/2008. Spezialisierung im Bereich Peace Mediation durch Ausbildung bei der Folke Bernadotte Academy, Schweden. Vor der Tätigkeit bei mediatEUr Senior Advisor Mediation für die Crisis Management Initiative (CMI) und Regional Director Europa beim Ost-West-Institut von 2000 bis 2004.

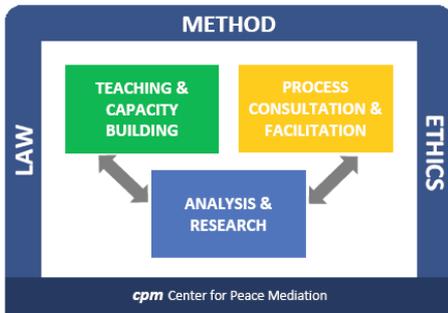
**Prof. Dr. Lars Kirchhoff.** Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Konfliktmanagement und Co-Leiter des Center for Peace Mediation. Partner bei TGKS Berlin. Spezialisierung auf ADR, Völkerrecht und Schiedsgerichtsbarkeit im Postgraduiertenstudium an der Yale Law School und im Mediationsprogramm des U.S. District Court of Northern California. Lehrbeauftragter für Außergerichtliches Konfliktmanagement an der Bucerius Law School Hamburg, Referententätigkeit u.a. für die Internationale Diplomatenausbildung des Auswärtigen Amtes, die Vereinten Nationen, die Deutsche Richterakademie und diverse Stiftungen.

**Dr. Anne Isabel Kraus.** Co-Leiterin des Center for Peace Mediation. Magister in Komparatistik und Germanistik, Spezialisierung auf ethische und methodische Dilemmata interkultureller Verfahrensgestaltung im Rahmen der Promotion in Philosophie an der LMU München und als Gastwissenschaftlerin am Center for European Studies, Renmin University

of China, Peking, und Centrum für Angewandte Politikforschung, München. Lehr- und Referententätigkeit u.a. für die Master-Programme Human Rights and Genocide Studies und International Human Rights and Humanitarian Law an der Europa-Universität Viadrina und für die Internationale Diplomatenausbildung des Auswärtigen Amtes.

**Dr. Johannes Schachinger.** Mediation Focal Point des European External Action Service (EEAS), Brüssel. Studium der Rechtswissenschaften in Innsbruck und International Relations in Washington, D.C., Absolvent der Diplomatischen Akademie Wien. In verschiedenen Funktionen im Österreichischen Außenministerium tätig, mit Posten in Harare, Neu-Delhi und Managua. Seit 1999 bei der Europäischen Kommission. Zwischen 2001 und 2005 an der Vertretung der Kommission bei den Internationalen Organisationen in Wien und seit 2011 im Europäischen Außendienst (EEAS).

**Martin Wählisch, M.A.** Wissenschaftliche Mitarbeit am Center for Peace Mediation. Volljurist mit Spezialisierung Völker- und Europarecht. Arbeitserfahrung bei den Vereinten Nationen (New York, Beirut), der Europäischen Union, dem Auswärtigen Amt (Zentrale, Botschaft Pristina) sowie einer Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisation (Moskau). Associate bei der Berghof Foundation for Peace Support (BFPS). Lehrtätigkeit u.a. für den Masterstudiengang International Human Rights and Humanitarian Law sowie bei der International Summer School on Dispute Resolution der Tulane Law School/Humboldt-Universität zu Berlin.



## IMPRESSUM

### Veranstalter

CENTER FOR PEACE MEDIATION

Institut für Konfliktmanagement, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

In Kooperation mit der Humboldt-Viadrina School of Governance

[www.peacemediation.de](http://www.peacemediation.de), [www.europa-uni.de/ikm](http://www.europa-uni.de/ikm)

Ansprechpartner: Dr. Christian Hochmuth, Geschäftsführender Koordinator

MASTER-STUDIENGANG MEDIATION

an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

In Kooperation mit dem Institut für Anwaltsrecht, Humboldt-Universität zu Berlin

[www.rewi.europa-uni.de/master-mediation](http://www.rewi.europa-uni.de/master-mediation)

Ansprechpartnerin: Romy Orthaus, Koordinatorin

### Leitung und Moderation

Prof. Dr. Lars Kirchhoff, Wissenschaftlicher Direktor Institut für Konfliktmanagement / Co-Leitung Center for Peace Mediation

Dr. Anne Isabel Kraus, Co-Leitung Center for Peace Mediation

Martin Wählich, Wissenschaftlicher Mitarbeiter Center for Peace Mediation

### Herausgeber

Center for Peace Mediation, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) 2012

### Autoren

Lars Kirchhoff, Anne Isabel Kraus

### Bildnachweise

Quelle Titelbild: <http://europa.eu>

### Dank

an Andrea Arnold für die Protokollführung bei den Paneldiskussionen des Symposiums