



Normativer Bezugsrahmen und völkerrechtliche Grundlagen der Friedensmediation

Fact Sheet-Reihe: Friedensmediation und Mediation Support

Dieses Fact Sheet informiert über die unterschiedlichen normativen Bezugsrahmen, die vermittelnde Drittparteien und ihr Umfeld im Blick behalten sollten. Ziel des Fact Sheets ist es, eine solide und klare Orientierung zu bieten, welche Normen für die Friedensmediation relevant sind, mit welchem Verbindlichkeitsgrad sie jeweils ausgestattet sind und welche Konsequenzen ihre Be- bzw. Missachtung für Handelnde, Betroffene und die Nachhaltigkeit von mediierten Abkommen haben (können). Ein Schwerpunkt liegt dabei auf den vermittlungsrelevanten völkerrechtlichen Normen, da diese trotz ihrer hohen praktischen Relevanz für Prozesse und Ergebnisse bislang nicht in dieser Weise aufbereitet abrufbar sind. Nach einer kurzen Verortung der Rolle und Kategorien von Normen im Bereich der Friedensmediation finden sich Antworten auf die folgenden Fokusfragen:

- I. Welche Normen sind für die Verfahrensgestaltung einer Friedensmediation relevant?
- II. Welche inhaltsbezogenen, materiell-rechtlichen Normen müssen im Blick behalten werden?
- III. Welche Relevanz hat die konkrete Akteurskonstellation für den normativen Rahmen?
- IV. Wie sieht das normative Spannungsfeld um das Thema „Transitional Justice“ aus?
- V. Welche normative Relevanz haben Gerichte in der Friedensmediation?

Im Abschlussteil werden anhand von Beispielen Strategien skizziert, wie Mediationsakteure mit den sich ergebenden normativen Einschränkungen, Zielkonflikten und Dilemma-Situationen sinnvoll umgehen, also im Ergebnis umsichtige und gute Entscheidungen treffen können.

Normen für die Friedensmediation: Zwangsjacke oder Rückgrat?

Normen beschreiben kollektiv etablierte Annahmen in Bezug auf ein situativ „richtiges“ Verhalten. Da es im Rahmen von Friedensmediation zahlreiche Verhaltensentscheidungen mit Blick auf das Verfahren und die Verhandlungsmaterie zu treffen gilt, spielen Normen naturgemäß eine große Rolle in der praktischen Arbeit von Vermittlern. Mediationsprozesse sind dabei durch eine Vielzahl unterschiedlicher normativer Bezugssysteme gekennzeichnet, darunter: **Methodische** Erfahrungswerte für das Gelingen von Mediationsverfahren, **ethische** Grundsätze zum Erhöhen der Akzeptanz und zur Vermeidung von Schaden, Regelungen zum spezifischen **politischen** Mandat der Drittpartei und natürlich die **rechtlichen** Rahmenseetzungen nationaler Gesetze und internationaler Vorschriften.

Das Fact Sheet ist Teil der Fact Sheet-Reihe Friedensmediation, die politischen Entscheidungsträgern¹ im Auswärtigen Amt und den deutschen Botschaften einen systematischen Überblick über Ansätze, Akteure, Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten im Bereich Friedensmediation bereitstellt. Die weiteren Fact Sheets der Reihe können Sie im Intranet auf der Seite des Referats S 03 abrufen.

In den letzten Jahren hat die Normierung des Feldes der Friedensmediation sowohl mit Blick auf Verfahren als auch Verhandlungsgegenstände zugenommen: die genannten normativen Bezugsrahmen wurden genauer definiert und ausdifferenziert, auch wenn es weiterhin keine einheitlich konsolidierten Normen für die Friedensmediation gibt. Parallel dazu hat sich die Grundsatzdebatte darüber intensiviert, welche Rolle Normen im Allgemeinen und völkerrechtliche Aspekte im Besonderen in Prozessen der Friedensmediation und den am Ende stehenden Abkommen einnehmen sollten oder müssen: Müssen Mediatoren, um in machtpolitisch und militärisch zugespitzten Konflikten erfolgreich vermitteln zu können, frei von normativen Vorgaben agieren dürfen oder müssen sie auch und gerade in solchen Konflikten aktiv für die Einhaltung bestimmter Normen sorgen? Gibt es Normen – und wenn ja, welche –, für die Mediatoren ihre so zentrale Flexibilität einschränken müssen, weil die Konsequenzen ihrer Missachtung für Handelnde und Betroffene nicht tragbar wären? Der hier vorgestellte normative Ordnungsrahmen für die Friedensmediation ist dabei keineswegs als „Zwangsjacke“ für die Vermittlungstätigkeit (miss-) zu verstehen. Vielmehr können die einzelnen Normen bzw. ihre wohlabgewogene Kombination als Gerüst für normativ tragfähige Entscheidungen zur prozessualen und materiellen Gestaltung medierter Verfahren und Abkommen genutzt werden. Einfache Formeln für solche Entscheidungen gibt es nicht. Um die fallspezifischen Wirkungen zu beschreiben und eine pragmatische Sondierung der jeweils relevanten Normen verantwortungsvoll vornehmen zu können, muss man zunächst einen Überblick über die unterschiedlichen Dimensionen und Spannungsfelder von Normen gewinnen.

The inclusion of norms in mediation is less about trade-offs and more about careful navigation within a specific context.²

Vermittlungsrelevante Dimensionen von „Normen“

Wichtig ist die Unterscheidung zwischen vermittlungsrelevanten **allgemeinen (etwa methodischen, ethischen oder politischen) Normen** auf der einen und **rechtlichen Normen** auf der anderen Seite. Sie unterscheiden sich in ihrer Bindungswirkung, ihrem Bindungsanspruch und den Konsequenzen ihrer Be- und Missachtung. Während (**z.B. methodische, ethische oder politische**) **Normen** stets *Verhaltenserwartungen* beschreiben, bildet die Untergruppe der **rechtlichen Normen** *Verhaltensvorschriften* ab, deren Bindungsanspruch bis zu einer rechtlich zwingenden Wirkung reichen kann. Die Missachtung von Normen führt zu unterschiedlichen Konsequenzen, die von schlichter Irritation bis hin zu strafrechtlichen Sanktionen reichen können. Die Akzeptanz, Umsetzbarkeit und Nachhaltigkeit von Friedensabkommen können in vielfacher Hinsicht beeinträchtigt werden, wenn relevante Normen nicht beachtet wurden.

→

Zudem hilft für das gute Verständnis und die praktische Verortung der Inhalte des Fact Sheets eine klare Unterscheidung zwischen den **Verfahrensnormen** der Friedensmediation („Normen für die Friedensmediation“) und den **materiellen Normen**, die den inhaltlichen Kern der Verhandlungen und Friedensabkommen betreffen („Normen in der Friedensmediation“). Friedensabkommen wiederum können als Normen begriffen werden, die ein normativ geprägtes und prägendes **Ergebnis der Friedensmediation** sind und den relevanten Konfliktkontext neu gestalten (können). Bisweilen sind die Grenzen allerdings nicht so trennscharf wie im nationalen Kontext: materiell-rechtliche Referenzrahmen prägen den Prozess einer Vermittlung mit und Verfahrensnormen können in der Friedensmediation integraler Teil des Verhandlungsstoffes sein. Zu beachten sind zudem die Besonderheiten, die durch **akteurspezifische** Normen oder auch rechtliche Vorgaben, die nur mit Blick auf einzelne Handelnde gelten (dazu unten), Einzug in die Friedensmediation finden (dazu Fokus III). Ein verschiedene Kategorien zusammenführendes Modell sortiert Normen nach ihrer jeweiligen **Stellung im Mediationskontext**.³

Wie lassen sich Normen unterscheiden?



Abb. 1: Kategorien von Normen (nach Hellmüller et al., 2015)

Im Ergebnis ist der für die Friedensmediation relevante Ordnungsrahmen insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass sich eine beträchtliche Reihe normativer Ebenen in ihm wiederfinden: neben Völkerrecht und innerstaatlichem Recht, Mediationsmethodik und -ethik können mit Blick auf akteurspezifische Normen etwa auch normative Dimensionen von Außenpolitik, die internen Regularien internationaler Organisationen oder die jeweiligen kulturell geprägten normativen Vorstellungen von Konfliktparteien Bedeutung entfalten. Da sich in der Folge der jeweils im Einzelfall geltende Ordnungsrahmen je nach Konfliktmaterie, Parteien- und Drittparteiensituation verschiebt, ist die Vorstellung eines einheitlichen normativen Ordnungsrahmens für die Friedensmediation nicht zu halten. Stattdessen bietet sich eine Untergliederung in die zentralen Fokusthemen an, aus denen man sich in der Anwendung fallspezifisch bedienen und konkrete Abwägungsprozesse leisten muss.

Fokusthemen⁴

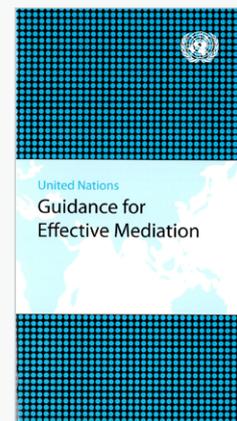
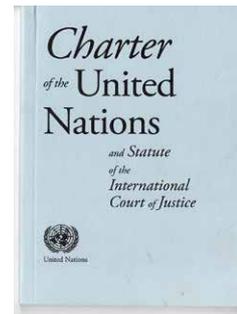
Fokus I: Welche Normen sind für die Gestaltung des Verfahrens einer Friedensmediation relevant?

Zahlreiche mediationsrelevante Normen beziehen sich auf das Verfahren – etwa Regeln zum Vorgehen in einer Mediation und zur Rolle des Mediators oder zum Umgang mit nicht-staatlichen bewaffneten Akteuren

Die **UN Charter** (1945) enthält recht unspezifische, aber politisch sehr relevante Aussagen. Mediation wird in Art. 33 (1) als eines von mehreren Verfahren zur friedlichen Beilegung von Konflikten aufgeführt. Hinsichtlich der Leitkriterien zur Abgrenzung der Verfahren sind sich die UN-Kommentatoren einig, dass eine Vermittlung ebenso wie die Guten Dienste in Ansatz und Abschluss die Zustimmung der Parteien erfordert, um verfahrenstechnisch überhaupt als Mediation zu gelten. Details zur konkreten Gestaltung von Mediationsverfahren bleiben offen.

Die im Jahr 2012 erschienene **UN Guidance for Effective Mediation** gibt Aufschluss über diese Details zur Gestaltung von Mediationsprozessen. Das Dokument ist als die derzeit politisch und praktisch wichtigste⁵ und normativ umfassendste Kodifizierung von Mediation in internationalen Friedensprozessen einzuordnen. Die vergleichsweise hohe normative Ausdifferenzierung der UN Guidance Grundsätze bedeutete in dem traditionell auf Flexibilität setzenden Feld der Friedensvermittlung einen bemerkenswerten Paradigmenwechsel. Die UN Guidance enthält methodische und ethische Leitlinien für das Verfahren der Friedensmediation, welche auf geteilten Erfahrungswerten und Annahmen über professionelles Vorgehen in der Mediation beruhen. Ihre Formulierung bewegt sich an der Grenze zwischen Anleitungen zur praktischen Ausgestaltung von Friedensmediation und *best practice*-Empfehlungen aus dem Bereich Mediation Support. Auch wenn die UN Guidance teilweise als „prozessuales soft law“ der Friedensmediation beschrieben wird, hat sie keine rechtliche Bindungswirkung. Während für UN-Mediatoren naturgemäß eine organisationalsethische Bindung besteht, orientieren sich auch einige andere Organisationen, etwa die OSZE, eng an der UN Guidance, indem sie deren Inhalte weiter konkretisiert und damit in ihren normativen Ordnungsrahmen aufgenommen haben.⁶ Ein Zugeständnis an praktische Notwendigkeiten ist der **undefinierte Bindungsanspruch** der einzelnen Grundsätze. So legt die UN Guidance nicht fest, ob die bzw. welche der Grundsätze konstitutive Mindestvoraussetzungen für Mediation absichern und in der Normenabwägung entsprechend priorisiert werden müssen.⁷

Trotz des Bekenntnisses der UN zu den Prinzipien scheint ihre Missachtung auch für UN Mediatoren regelmäßig keine relevanten Folgen zu haben – für staatliche und nicht-staatliche Mediatoren ohnehin nicht. Ein sichtbares Zuwiderhandeln löst aber durchaus einen Rechtfertigungsbedarf im praktischen Diskurs und in der öffentlichen Wahrnehmung aus und kann Kooperationen erschweren. Wenn für das Mediationsverfahren konstitutive Prinzipien (wie die Zustimmung der Parteien) ignoriert werden, bedeutet dies in der Konsequenz „lediglich“, dass das praktizierte Verfahren eben keine („state of the art“ durchgeführte) Mediation, sondern ein anderes diplomatisches Instrument darstellt. Für eine solche Verfahrensanpassung kann es durchaus gute Gründe geben. Wird jedoch ohne guten Grund die über Jahrzehnte zu diesen Verfahrensnormen gewonnene *best practice* missachtet, verschenkt man das methodische Wertschöpfungspotential moderner Friedensmediation und die einhergehende Legitimierung des Verfahrens. Dies gilt besonders dann, wenn ein Prozess explizit als Mediation bezeichnet wird und Konfliktparteien und Akteure der internationalen Gemeinschaft den Prozess aus diesem Grund unterstützen und entsprechende Erwartungen an das Verfahren richten. So wurde etwa im Rahmen der Genf II Gespräche aufmerksam analysiert, zu welchem Grad die in Aussicht gestellte zivilgesellschaftliche



UN Guidance for Effective Mediation im Überblick

Preparedness als erstgenannter Grundsatz benennt eine gründliche Vorbereitung eines Mediationsprozesses (mit Blick auf individuelle, kollektive und strukturelle Ressourcen von Mediator / -in, Mediationsteam und handelndem Akteur) als Vorbedingung verantwortungsvoller Interventionen. **Consent** fordert die Zustimmung zur Durchführung des Mediationsprozesses inklusive des Rahmens sowie der beabsichtigten Formate.

Impartiality bezieht sich auf die Unparteilichkeit des Vermittlers, die aber ausdrücklich nicht mit Neutralität gleichgesetzt wird. Die Norm zum Thema **Inclusivity** konkretisiert das Ziel von Partizipation und Repräsentation der jeweils relevanten Konfliktgruppen im Mediationsverfahren und weist

Schnittmengen zur Forderung nach **National Ownership** auf. Dieses Prinzip bezieht sich zum einen auf einen – mit Blick auf die Interessengruppen des Konfliktlandes – inklusiven Prozess einschließlich der Umsetzung einer Friedensvereinbarung, zum anderen wirft es inhaltlich die Frage nach der Relevanz parteizugehöriger Rechtssysteme auf. Unter der Rubrik **International Law and Normative Frameworks** macht der Leitfaden Ausführungen zum Kern dieses Fact Sheet. Die Integration der prozess- und materiell-rechtlichen Ausführungen wird als Beleg gesehen, dass sich das Feld der Friedensmediation in Richtung einer expliziten Verortung im (Völker-) Rechtssystem entwickelt. Zudem sind Medi-

atoren explizit angehalten, gegenüber den Konfliktparteien ihre handlungsleitenden Normen transparent zu machen. Der Grundsatz **Coherence, Coordination und Complementarity** formuliert Vorgaben in Richtung eines verbesserten Austauschs zwischen den Akteuren des Feldes und wird in zahlreichen Ländern und Organisationen als Anlass für eine Ausdifferenzierung von Mediation Support und Kooperationsnetzwerken betrachtet. Das abschließende Prinzip **Quality Peace Agreements** betrifft Fragen zu Inhalt und Umsetzung des mediierten Abkommens, muss also in normativer Hinsicht in der Dimension Recht als Ergebnis der Friedensmediation verortet werden.

Partizipation umgesetzt wurde. Die „guten Gründe“, die Kompromisse mit Blick auf Verfahrensnormen nahelegen können, sollten also nicht vorschnell als Rechtfertigung bemüht werden, etwa weil ein nichtkonsensbasiertes oder nichtinklusives Vorgehen angesichts der Druckkulisse von Zeitmangel und Gewalt kurzfristig erfolgsversprechender erscheint.

Zu den regelmäßig thematisierten Verfahrensfragen zählt diejenige nach den **normativen Grenzen und Spielräumen der Gesprächsführung mit Terroristen**. Die **Sicherheitsratsresolution 1373 (S/RES/1373 (2001))** vom 28. September 2001 verbietet unter Rückgriff auf Kapitel VII jede aktive oder passive Unterstützung für Terroristen (Nr. 2a). Das Anbahnen und Durchführen einer Mediation mit terroristischen Gruppen durch staatliche Akteure stellt selbst bei weiter Deutung keine Unterstützung im Sinne der Resolution dar, verweist diese doch exemplarisch auf das Anwerben von Mitgliedern oder die Versorgung mit Waffen. Zu beachten ist dabei, dass weder die Resolution noch sonstige völkerrechtliche Normen eine verbindliche und konsensfähige Definition des Terrorismus enthalten. Innerhalb nationaler Antiterrorismusetze existieren höchst unterschiedliche – teils durchaus niedrigschwellige – Auslegungen dessen, was als Unterstützung von Terroristen angesehen werden kann. Die USA etwa verfügen über eine Vielzahl an entsprechenden Sanktionsinstrumenten; die darin formulierten Verbote und Beschränkungen sind regelmäßig auch strafrechtlich relevant. Während also denkbar ist, dass private Akteure nach nationalen Gesetzgebungen für Vermittlungstätigkeiten unter Einbezug terroristisch eingestufte Gruppen strafrechtlich belangt werden, trifft dies für staatliche Akteure nicht zu, da diese Strafrechtsordnungen prinzipiell nicht für staatliche Akteure gelten. Insofern kann die rechtliche Zulässigkeit der Mediation unter aktiver Beteiligung terroristischer Gruppen nur anhand nationaler Gesetze bestimmt werden. Völkerrechtlich ist sie zulässig und damit aus staatlicher Sicht politisch vor dem Hintergrund der aktuellen Sensibilität und Relevanz des Themas abzuwägen.

Kurzfasit zu Fokus I

Der normative Anspruch an das Verfahren der Friedensmediation erscheint zunächst hoch. Der Grad an Verbindlichkeit, der mit den jeweiligen Normen verknüpft ist, variiert dabei stark und ist nicht selten umstritten. Die Vorgaben der UN Guidance sind als methodische und ethische Leitlinien und kondensierte best practice zu verstehen, die das Verfahren der Mediation konstituieren und legitimieren. Ihre Beachtung ist nicht zwingend, aber regelmäßig äußerst sinnvoll.

Fokus II: Welche inhaltsbezogenen, materiell-(völker)rechtlichen Normen müssen beachtet werden?

Innerhalb einer Friedensmediation werden zahlreiche völkerrechtliche Normen relevant, die in zwingendes und sonstiges (einfaches) Recht zu unterteilen sind. **Zwingendes Völkerrecht** bezeichnet die kleine, aber vermittlungspraktisch relevante Gruppe an Normen, deren Verbindlichkeit für sämtliche Akteure im Grundsatz nicht zur Disposition steht. Ihre Existenz wird in Art. 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) vorausgesetzt und weitgehend generell anerkannt. Zwingendes Völkerrecht ist besonders tief im Rechtsbewusstsein verankert; in der Normenhierarchie stehen solche Vorschriften über Vertrags- und Gewohnheitsrecht. Aus politischer und ethischer Sicht ist das zwingende Völkerrecht für den Zusammenhalt der Völkergemeinschaft unabdingbar, da es als ein zivilisatorischer Mindeststandard die globale normative Diversität und Mächte-Multipolarität überbrückt. Das **sonstige Völkerrecht** umfasst Normen, die zwar durchaus universell anwendbar sein können, deren Verbindlichkeit jedoch durch nachfolgend entstandene, anderslautende Normen oder durch das Kündigen oder Aussetzen eines Vertrags aufgehoben werden kann (zumindest solange es sich nicht gleichzeitig um eine Norm des Völkergewohnheitsrechts handelt). Werden im Rahmen der Friedensmediation Rechtsnormen für die nationale Rechtsordnung geschaffen oder wird deren Schaffung vorgesehen, dürfen diese nationalen Normen jenen des Völkerrechts nicht entgegenstehen. Selbst Verfassungsnormen dürfen im Ergebnis nicht im Widerspruch zum Völkerrecht stehen.

a) Mediationsrelevantes „zwingendes“ Völkerrecht

Rechts- und Verfassungsordnung nach dem Konflikt

Die Rechts- und Verfassungsordnung, die das Ergebnis des Mediationsprozesses ist oder werden soll, darf in keinem Fall eine Diskriminierung aufgrund der Rasse ermöglichen (Art. 4 Abs. 1 IPBüR⁸), insbesondere nicht in Form von Apartheid (vgl. Art. 7 Abs. 2 h Rom-Statut). Sklaverei muss rechtlich und faktisch abgeschafft sein (Art. 8 Abs. 1, 2 IPBüR), genauso wie Folter (Art. 7 IPBüR, Art. 2 UN-Antifolterkonvention).

Amnestieverbote, Gesetzgebung- und Bestrafungspflichten

Mehrere Abkommen verpflichten die Vertragsparteien dazu, gewisse Verbrechen in ihren nationalen Rechtsordnungen unter Strafe zu stellen und die Strafverfolgung sicher zu stellen. Zusätzlich benennt das Rom-Statut des Internationalen Strafgerichtshofs sog. Kernverbrechen, die weltweit verfolgt werden müssen. Hierzu zählen: Völkermord (Art. 6 Rom-Statut; siehe auch Art. III UN-Völkermordkonvention; strafrechtliche Gesetzgebungspflicht Art IV UN-Völkermordkonvention), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 7 Rom-Statut), Kriegsverbrechen (Art. 8 Rom-Statut), sowie das Verbrechen der Aggression (Art. 8bis Rom-Statut). Auch Folter ist unter Strafe zu stellen und zu verfolgen (Art. 4, 5, 7 UN-Antifolterkonvention). Eine Generalamnestie kann daher nie das Ergebnis eines völkerrechtlich sensibilisierten Mediationsprozesses sein. Führende Verantwortliche, welche solche Verbrechen begangen haben, müssen strafrechtlich sanktioniert werden. Dies kann in Kooperation mit einer Wahrheits- und Versöhnungskommission geschehen

Flucht

Im Zuge eines medierten Friedensprozesses dürfen Menschen nicht dorthin abgeschoben werden, wo sie Gefahr laufen, gefoltert zu werden (Art. 3 UN-Antifolterkonvention) oder wo ihr Leben oder ihre Freiheit aufgrund ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen einer politischen Überzeugung bedroht wäre (Art. 33 Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention).

b) Potentiell mediationsrelevantes sonstiges Völkerrecht

Politische Partizipation

Das Völkerrecht garantiert an unterschiedlichen Stellen politische Partizipation. Daher müssen diese Normen bei Fragen der politischen Neuordnung, bei Ämterverteilung und bei einer möglichen Verfassungsgebung oder Verfassungsreform berücksichtigt werden. Art. 25 IPbÜRG gewährleistet die Regelung öffentlicher Angelegenheiten durch wiederkehrende, allgemeine, gleiche und geheime Wahlen, sowie den diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Ämtern. Ein darüber hinausgehendes „Menschenrecht auf Demokratie“ im Sinne liberaler Mehrparteiendemokratien umfasst dieser Artikel allerdings nicht. Die UN-Frauenrechtskonvention (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau) konkretisiert dieses Recht auf gleichberechtigte politische Partizipation für Frauen in Art. 7, wobei Art. 7 c insbesondere die Partizipation auf Ebene von Nichtregierungsorganisationen hervorhebt, während Art. 8 dies für die internationale Repräsentation tut. Darüber hinaus verpflichten sich die unterzeichnenden Parteien gem. Art. 2 e dazu, aktiv Maßnahmen zu ergreifen, um auch diskriminierende Praktiken innerhalb ihrer Gesellschaften zu beenden.

Rechte von Kriegsgefangenen

Sowohl nach inner- als auch nach zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikten müssen in der Mediation die Rechte der gefangenen Konfliktbeteiligten berücksichtigt werden, welche sich nach den Genfer Abkommen richten. Kriegsgefangenen (im Sinne des Art. 4 GA III) wird menschenwürdige Behandlung in Übereinstimmung mit den Anforderungen des dritten Genfer Abkommens zugesichert. Gefangene Kombattanten dürfen für ihre dem humanitären Völkerrecht entsprechende Beteiligung am bewaffneten Konflikt nicht strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Alle Kriegsgefangenen sind nach Ende der Kampfhandlungen zu entlassen (Art. 118 GA III). Aktiv am Konflikt Beteiligte sollen weitest möglich straffrei gestellt werden (Art. 6 V GA ZP II). Die diesbezügliche Grenze stellen die in Art. 5 des Rom-Statuts genannten Kernverbrechen dar (vgl. zwingendes Völkerrecht, Bestrafungspflichten und Amnestieverbote).

Minderheitenrechte

Ethnische, religiöse und sprachliche Minderheiten haben nach Art. 27 IPbÜRG ein Recht darauf, sich ungehindert kulturell, religiös und sprachlich zu betätigen und hierbei im Rahmen des Möglichen von staatlicher Seite unterstützt zu werden. Ein – innerhalb von Mediationsverfahren häufig einseitig gefordertes – Verbot von Sprachen, Religionen oder einer bestimmten Kultur scheidet damit aus.

Vertreibung und Staatenlosigkeit

Aktuelle Relevanz entfalten – etwa in den Verhandlungen innerhalb der EU und mit der Türkei – normative Fragen zum Umgang mit den Folgen von Flucht und Vertreibung. Art. 12 IV IPbÜRG garantiert das Recht, in sein eigenes Land einreisen zu dürfen. Infolge eines Konflikts Geflüchtete haben daher ein Recht auf Rückkehr. Dieses wird durch das Recht auf Ausreise (Art. 12 II IPbÜRG) flankiert, welches allerdings unter den gewichtigen Voraussetzungen des Art. 12 III IPbÜRG eingeschränkt werden kann. Sowohl für Binnenflüchtlinge als auch für international Geflüchtete ist das Recht auf freie Wahl des Aufenthalts- und Wohnorts innerhalb eines Staates relevant (Art. 12 I IPbÜRG). Dieses kann ebenfalls nach Art. 12 III IPbÜRG beschränkt werden. Flüchtende Kinder und Jugendliche haben ein besonderes Recht auf Schutz (Art. 22 UN-Kinderrechtskonvention).

Justizielle Rechte

Nach bewaffneten Konflikten oftmals zu klärende Eigentums- und Entschädigungsfragen können zivilrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur sein; im Zuge der Aufarbeitung vergangener Verbrechen sind sie regelmäßig auch strafrechtlicher Natur. Diese Fragen und die dazugehörigen Verfahren bedürfen einer gerichtlichen Klärung. Eine gesteigerte Relevanz erhalten diese Fragen, wenn in der Mediation die Schaffung neuer gerichtlicher und gerichtsähnlicher Institutionen verhandelt wird. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang das Recht auf eine angemessene Verteidigung (Art. 14 III b, d, e IPbÜRG), das Verbot der Doppelbestrafung (Art. 14 VII IPbÜRG), das Verbot der Selbstbezüglichung (Art. 14 III g IPbÜRG), das Verbot rückwirkender Strafbarkeit (Art. 15 IPbÜRG), die Unschuldsvermutung (Art. 14 II IPbÜRG), die Gleichheit vor Gericht (Art. 14 I S. 1 IPbÜRG), sowie das Recht auf eine Revisionsinstanz (Art. 14 V IPbÜRG). Darüber hinaus gilt es, das Recht auf rechtliches Gehör (Art. 14 I S. 2 IPbÜRG), sowie die besonderen Rechte von Kindern und Jugendlichen im Prozess zu berücksichtigen (Art. 14 IV IPbÜRG; Art. 37, 40 UN-Kinderrechtskonvention).

Kurzfasz zu Fokus II

Der materiellrechtliche Bezugsrahmen variiert naturgemäß von Fall zu Fall, allerdings können die wichtigsten, allgemeingültigen Quellen und Referenzrahmen gut sichtbar gemacht werden. Als besonders relevant erweist sich in der Friedensmediation der informierte Einbezug zwingenden Völkerrechts, das sich jedoch auf eine überschaubare Anzahl von Normen beschränkt.

Fokus III: Welche Relevanz hat die konkrete Akteurskonstellation für den normativen Rahmen?

Die bisherigen Ausführungen haben die völkerrechtlich relevanten Normen losgelöst von den handelnden Akteuren dargestellt. In allen Etappen einer Friedensmediation kann sich allerdings die praxisrelevante Frage stellen, welche Normen welchen Akteur zu welchem Grad binden. Grundsätzlich sind **Staaten** an alle durch sie ratifizierten Verträge gebunden, sowie an die Normen des Völkergewohnheitsrechts. Das zuvor als „zwingendes Völkerrecht“ oder „jus cogens“ bezeichnete Recht hat ungeachtet seiner Ursprünge, die sich zum Teil in konkreten Verträgen befinden, den Charakter von Gewohnheitsrecht und bindet damit ebenfalls alle Staaten. Materielle Rechtsnormen aus der Sphäre einer **Partei** können klare Grenzen des gemeinsam Verhandelbaren setzen und damit Teil des für den Mediationsprozess relevanten Ordnungsrahmens werden. Hat sich etwa eine staatliche Partei im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages zu einem stärkeren Schutz bestimmter Menschenrechte verpflichtet, darf sie auch in der Mediation und der angestrebten Friedensvereinbarung nicht unter dieses Schutzniveau zurückfallen, wenn sie nicht gegen das Völkerrecht verstoßen möchte.

Als normativ herausfordernd kann sich die Mediation unter Einbindung **nicht-staatlicher bewaffneter Akteure** erweisen. Es besteht weitgehender Konsens, dass auch Gewaltakteure an die grundlegenden Normen des humanitären Völkerrechts, mithin die Haager und Genfer Konventionen, gebunden sind. Auch Normen des zwingenden Völkerrechts gelten für sie. Zudem verpflichten sich einige nicht-staatliche Gewaltakteure einseitig zur Einhaltung bestimmter Normen, die damit ebenfalls Teil des mediationsrelevanten Ordnungssystems werden. Menschenrechtliche und andere, darüber hinausgehende völkerrechtliche Verpflichtungen binden nicht-staatliche Gewaltakteure für sich betrachtet nicht, allerdings zeigt die völkerrechtliche Entwicklung deutlich in diese Richtung.

Bei einer Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (**NROs**) an Prozessen der Friedensmediation stellt sich die praktisch äußerst relevante Frage nach der Bindung von NROs an völkerrechtliche Normen – und wie NROs als Akteure in der Verbreitung und Anwendung von Normen agieren. Inwieweit NROs aufgrund zunehmender Mitwirkungsrechte in der internationalen Arena ein partieller Völkerrechtssubjektstatus eingeräumt werden kann ist nicht geklärt. Ähnlich wie bei nicht-staatlichen Gewaltakteuren ist es überzeugend, dass auch für sie der zivilisatorische Mindeststandard des zwingenden Völkerrechts gelten muss.

Darüber hinaus sind NROs zusätzlich immer an die nationalen Rechtsnormen des Staates gebunden, in dem sie ihren Sitz haben. In Person der **Drittpartei** werden mindestens prozessuale, oft zudem materielle Rechtsnormen in das Verfahren getragen. Für den rechtsnormativen Ordnungsrahmen einer Friedensmediation macht es also durchaus einen Unterschied, ob die Mediatoren für die UN, EU oder eine sonstige zwischenstaatliche Organisation, für einen Staat oder eine NRO arbeiten. So agieren etwa UN-Mediatoren im Rechtsrahmen der UN-Charta, der Resolutionen des Sicherheitsrates und der Generalversammlung sowie interner UN-Regularien. Staatliche Mediatoren hingegen sind neben der UN-Charta und den Resolutionen des Sicherheitsrats auch an das gesamte Paket zuvor beschriebener völkerrechtlicher Verpflichtungen gebunden und darüber hinaus an die jeweils anwendbaren Normen der nationalen Rechtsordnung. Schließlich bringen **alle Beteiligten** (die direkt handelnden Personen und/oder die Gruppen und Gesellschaften, die sie repräsentieren) jeweils eigene kulturell geprägte normative Vorstellungen mit, was in Konfliktbearbeitungsverfahren und in Vereinbarungen adäquat und gerecht ist. Aus diesen kulturellen oder aber aus politischen Gründen können sich manche Akteure nicht mit dem internationalen Normensystem identifizieren und lehnen dessen universalen Bindungsanspruch ab.

Wie setzt sich der Ordnungsrahmen einer Vermittlung zusammen?

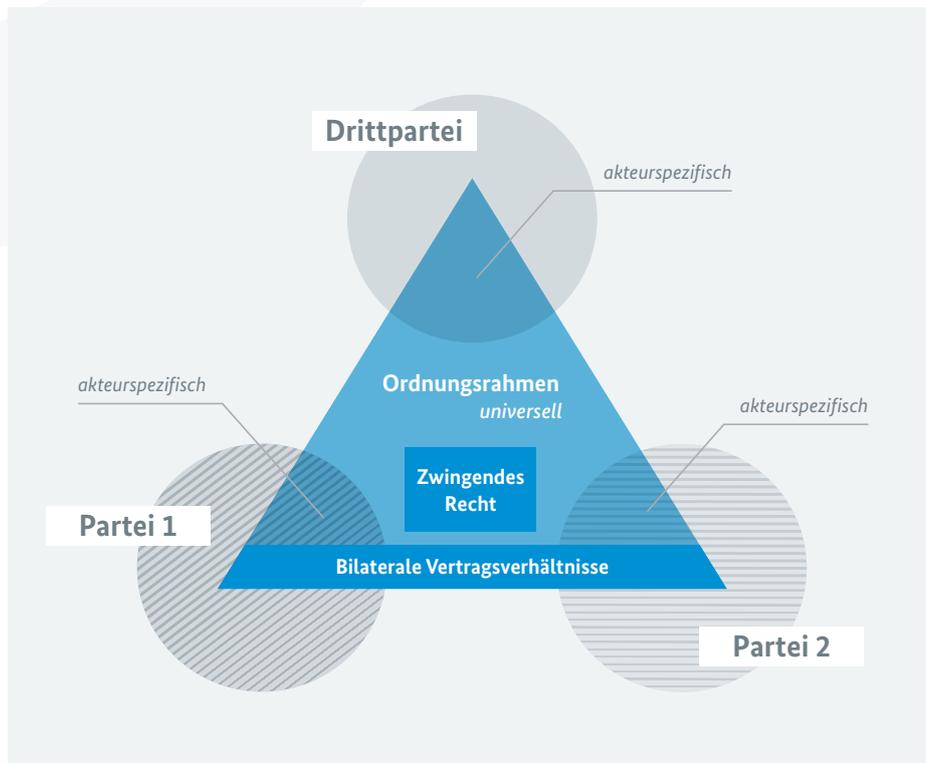


Abb. 2: Elemente des Ordnungsrahmens, (nach Leffmann, 2016)

Das in der Grafik⁹ verdeutlichte Zusammenwirken dieser unterschiedlichen Akteure in der Friedensmediation findet nicht nur innerhalb des beschriebenen Ordnungsrahmens statt, sondern prägt ihn auch für zukünftige Friedensprozesse. Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung, die elementar für die Genese von Völkergewohnheitsrecht sind, manifestieren sich regelmäßig gerade in Konflikten und Vermittlungsprozessen. Ob und wie weit Nichtregierungsorganisationen und nicht-staatliche Gewaltakteure an Völkerrecht gebunden sind bzw. inwiefern Brüche zu Konsequenzen führen, ist etwa eine Frage, die sich gerade in diesem Umfeld entscheidet; Vermittler agieren in dieser Hinsicht auch als Weiterentwickler von Normen. Auch die durch Sicherheitsratsresolution 1325 angestoßenen Entwicklungen im Bereich des Schutzes von Frauen im bewaffneten Konflikt und bezüglich ihrer Beteiligung im Friedensprozess kann hier verortet werden.

Kurzfasit zu Fokus III

Die Frage, welche der berührten Normen welchen Akteur zu welchem Grad binden, benötigt eine sorgfältige Einzelfallklärung. Neben den Konfliktparteien bringt dabei die Drittpartei selbst eine relevante – oftmals unterschätzte – normative Dynamik mit ins Spiel, die für die Entscheidungen im frühen Stadium des Prozessdesigns relevant werden kann.

Fokus IV: Wie sieht das normative Spannungsfeld um das Thema „Transitional Justice“ aus?

...the conception of justice in periods of political change is extraordinary and constructivist: It is alternately constituted by, and constitutive of, the transition.¹⁰

Die Rolle des Rechts in der Friedensmediation ist mit den bereits aufgezeigten Funktionen noch nicht erschöpft. Rechtliche Normen begrenzen nicht nur die Gestalt des Friedensprozesses, sondern sind selbst Mittel und Gegenstand der gesellschaftlichen Gestaltung, die im Zuge und im Nachgang eines Friedensprozesses stattfindet. Diese transformative Funktion des Rechts versucht der Begriff „Transitional Justice“ zu erfassen. Transitional Justice gehört zu den zentralen Konzepten der Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften, die seit Mitte der 1990er Jahre von der internationalen Gemeinschaft und der globalen Zivilgesellschaft entwickelt wurden, um nachhaltigen Frieden in Postkonfliktgesellschaften zu gewährleisten.¹¹ Der Begriff umfasst sämtliche Maßnahmen, mit denen (Menschen-) Rechtsverletzungen und Gewalterfahrungen geahndet und gesellschaftlich bearbeitet werden sollen. Dies kann sich auf internationale oder nationale strafrechtliche Verfahren, aber auch auf außergerichtliche Versöhnungsstrategien von Tätern und Opfern eines Konflikts, Reparationsleistungen (Rückerstattungen, Entschädigungen), auf die Demobilisierung von Tätern oder auf die Wahrheits- und Faktenfindung beziehen. Die für das Feld Transitional Justice geltenden Normen prägen Friedensverhandlungen zunehmend, immer häufiger und sichtbarer legen Friedensabkommen die Eckpunkte für ihre Umsetzung fest.¹² Ziel vieler Friedensprozesse und damit der in ihrem Rahmen stattfindenden Friedensmediationen ist die Etablierung stabiler Gesellschaften, getragen durch ein Mindestmaß an Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit. Recht als gesellschaftliches Lenkungs- und Gestaltungsinstrument muss sich seine Legitimität darin jeweils neu erarbeiten.

Transitional Justice wird dabei regelmäßig auf den Zielkonflikt „Frieden oder Recht“ reduziert, doch bei genauem Hinsehen stehen die Ziele nicht in einem Konkurrenz-, sondern in einem Interdependenzverhältnis: ohne ein Ende der Gewalt (Frieden) könnten Individuen auch nicht von Aufarbeitung, Entschädigung und Menschenrechten (Recht) profitieren und umgekehrt. Transitional Justice muss in diesem Kontext beispielsweise mit normativ komplexen Phänomenen wie formal rechtsgültigem (staatlichem) Unrecht oder der Frage nach Entschädigungsansprüchen individueller Opfer umgehen. Die zentralen normativen Prinzipien im Bereich Transitional Justice basieren auf den Grundsätzen, die Louis Joinet für die UNO-Menschenrechtskommission entwickelte. Ziel war die Bekämpfung der Straflosigkeit bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht. Die vier Schlüsselbereiche sind das Recht auf Gerechtigkeit, das Recht auf Wiedergutmachung, das Recht auf Wahrheit und die Garantie der Nichtwiederholung. Diese vier Prinzipien erkennen die Rechte der Opfer an und legen die Pflichten des Staats fest. Die UN und EU¹³ streben eine Berücksichtigung der sich immer stärker ausdifferenzierenden Transitional Justice Prinzipien innerhalb von durch sie durchgeführten oder unterstützten Friedensvermittlungen ausdrücklich an; andere Praxisakteure betrachten dies als normative Überfrachtung des Mediationsverfahrens und beklagen einen weiteren Verlust an inhaltlichem Spielraum und Ergebnisflexibilität des Vermittlers. Für die Praxis der Friedensmediation gilt es daher, künstliche Gegensätze zu vermeiden, wofür sich der komplementäre Ansatz „Frieden im Recht/Recht im Frieden“ anbietet.

Kurzfasit zu Fokus IV

Kurzfasit: Das Feld Transitional Justice ist in normativer Hinsicht bereits auf eine sorgfältige und praktisch verwertbare Weise durchdrungen. Der Grad der konkreten Berücksichtigung in Verfahren der Friedensmediation erweist sich letztlich als politische Entscheidung; Entwicklungen bei UN und EU deuten aber klar in Richtung einer wachsenden Relevanz von normativen Vorgaben aus diesem Bereich.

Fokus V: Welche Relevanz haben Gerichte in der Friedensvermittlung?

Friedensmediation steht trotz seines Charakters als außergerichtlichem Streitbeilegungsmechanismus in einer intensiven Beziehung mit internationalen, hybriden und nationalen Gerichten. Besondere Aufmerksamkeit hat hierbei der **Internationale Strafgerichtshof (IStGH)** erfahren. Anschauliches Beispiel für dessen Relevanz ist etwa der kolumbianische Friedensprozess, den der IStGH im Rahmen von Vorermittlungen eng begleitet hat. Hierbei prüft die Chefanklägerin des IStGH nach Art. 15 des Rom-Statuts, ob Anlass zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens besteht, welches schlussendlich zum Erlass von Haftbefehlen führen kann. Grundsätzlich ist der IStGH allerdings während eines Friedensprozesses nicht zuständig, solange der betroffene Staat willens und in der Lage ist, Ermittlungen und Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen. Die Vorermittlungen und die damit einhergehenden Berichte des betroffenen Staates haben auch den Zweck, diese Bereitschaft und Fähigkeit zu überprüfen. In Kolumbien hat dieser Prozess dazu beigetragen, die Unausweichlichkeit der Strafverfolgung für schwerste Verbrechen im Friedensprozess präsent zu halten. Damit hat der IStGH einen Beitrag geleistet, dass in Kolumbien ein eigenständiger Mechanismus zur Aufarbeitung entsteht, der strafrechtliche Verfolgung mit einschließt. Einerseits zeigt das jüngere Beispiel Kolumbiens den positiven Einfluss einer unabhängigen internationalen Strafverfolgung als fester Größe innerhalb eines Friedensprozesses. Andererseits kann an sensiblen Stellen des Prozesses Bedarf nach Zurückhaltung – etwa ein Verschieben normativ einschlägiger Sanktionen – bestehen. Ein Mittel hierfür ist der Aufschub von Ermittlungen oder Strafverfolgung nach Art. 16 des Rom-Statuts, der allerdings einer Kapitel-VII-Resolution durch den Sicherheitsrat bedarf. Angesichts dieser hohen Hürde stellt sich Art. 53 Abs. 1 c) u. Abs. 2 c) des Rom-Statuts als vielversprechender dar, nach dem die Chefanklägerin von Ermittlungen oder Strafverfolgung absehen kann, sofern diese „nicht im Interesse der Gerechtigkeit liegt“. Auch hier liegt die Einschätzung einzig bei der Chefanklägerin und lässt sich daher nicht durch Mediationsakteure beeinflussen.

Hybride Strafgerichte basieren einerseits auf einem völkerrechtlichen, andererseits auf einem nationalen Rechtsakt. Sie werden oftmals nach internen Konflikten oder nach intern begangenen Verbrechen in Kooperation mit dem jeweiligen Staat gegründet. Beispiele sind etwa das Rote-Khmer-Tribunal in Kambodscha, die Serious Crimes Panels in Osttimor oder das Sondertribunal für den Libanon. Die Bedeutung von hybriden Strafgerichten erschließt sich anhand des Beispielfalls des Sondergerichtshofs für Sierra Leone. Dieser erklärte, die zuvor im Friedensvertrag von Lomé enthaltene Amnestieklausel sei kein Hindernis für die Strafverfolgung. Ein Friedensvertrag innerhalb eines internen bewaffneten Konflikts sei kein völkerrechtlicher Vertrag und könne somit ein hybrides Strafgericht, das außerhalb der nationalen Rechtsordnung stehe, nicht binden. Vielmehr sei eine Amnestie für schwerste Verbrechen ein Verstoß gegen das Völkerrecht.

Der normative Ordnungsrahmen von Friedensmediation wird regelmäßig auch durch die **Rechtsprechung regionaler Menschenrechtsgerichtshöfe** beeinflusst. So hat der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte schon früh Blankettamnestien für mit den Rechten der Opfer und ggf. ihrer Hinterbliebenen unvereinbar erklärt und damit erst die strafrechtliche Aufarbeitung lateinamerikanischer Diktaturen ermöglicht. Diese umfangreiche Rechtsprechung hat auch den Friedensprozess in Kolumbien intensiv geprägt und wurde von allen Parteien im Detail zur Kenntnis genommen. Jenseits von Amnestien zeigt der Fall Sejdić und Finci des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), wie eng die Interaktion zwischen der praktischen Friedensmediation und der normativen Dimension ihrer Ergebnisse sein kann. Der EGMR hatte in diesem Fall Verfassungsnormen Bosnien-Herzegowinas für rechtswidrig erklärt, die für politische Posten einen ethnischen Proporz vorsahen und damit Minderheiten gänzlich ausschlossen. Die Verfassung Bosnien-Herzegowinas war das Ergebnis des Friedensvertrages von Dayton von 1995. Somit illustriert das Beispiel, dass auch Friedensverträge weitestgehend gerichtlich überprüfbar sind.

Die Rolle **nationaler Gerichte** im normativen Gefüge moderner Friedensmediation schließlich kann kaum überschätzt werden. Nationale Gerichte prägen den Aufarbeitungsprozess und können die Grundlagen des Friedens- oder Übergangsprozesses ebenfalls rechtlich überprüfen. So hat etwa das südafrikanische Verfassungsgericht die Regelung zu innerhalb der Wahrheits- und Versöhnungskommission erlassenen Amnestien für verfassungskonform erklärt. Das deutsche Bundesverfassungsgericht wiederum bestätigte die Rechtsprechung im Fall der Mauerschützen, die den Verweis auf die Rechtmäßigkeit des Schießbefehls nach dem Recht der DDR nicht anerkannte.

Zusammenführung: Methodische Abwägungen in normativen Zielkonflikten

Eine vollständige Berücksichtigung aller in einem Friedensprozess relevanten Normen ist weder möglich noch nötig. Um Friedensprozesse dennoch normativ tragfähig zu gestalten, ist es notwendig, eine **Machbarkeits- und Tragbarkeits-Abwägung** vorzunehmen und auszuloten, was im Einzelfall sinnvoll ist. Dadurch können die jeweils relevantesten Normen und ihre Funktionen (etwa Verfahrenseffektivität, Schutz der Rechte von Konfliktbetroffenen) bestmöglich berücksichtigt werden. Ziel wird dabei oft ein pragmatisches Sondieren sein, welche Abweichungen von normativen Vorgaben mit Blick auf die zu erwartenden Konsequenzen zumutbar und zu rechtfertigen sind.

Eine solche Sondierung fällt am leichtesten, wenn man zunächst klärt, wo die normativen Grenzen und Spielräume liegen: Welche Normen eingehalten werden *müssen*, und wo man flexibel agieren *kann*, weil die negativen Auswirkungen gering oder hinnehmbar sind. Wichtig ist dabei, die Konsequenzen für *alle* potentiell von der Entscheidung betroffenen Akteure zu prüfen: Die Konfliktbeteiligten, die Konfliktbetroffenen, die Mediatoren und ihre Auftraggeber sowie evtl. die nationale und internationale Gemeinschaft. Mit Blick auf methodisch-ethische Verfahrensgrundsätze bildet z.B. die echte (also nicht erzwungene) Zustimmung der Parteien zu Prozess und Vereinbarung (*consent*) eine normative Grenze im Sinne einer Mindestvoraussetzung, wenn man vermeiden will, dass die Konfliktparteien die Aushandlung und Umsetzung von Vereinbarungen torpedieren. Ein anderes Vorgehen ist in **dilemmatisch zugespitzten normativen Zielkonflikten** notwendig, in denen man sich gezwungen sieht, gleichzeitig verschiedene Normen und praktische oder politische Handlungsnotwendigkeiten zu berücksichtigen – z.B. Inklusivität und Effizienz –, die sich (zumindest allem Anschein nach) gegenseitig ausschließen.

Kurzfasit zu Fokus V

Das Zusammenspiel von internationalen, hybriden, regionalen und nationalen Gerichten ist ebenso komplex wie für die Durchführung normativ abgesicherter Friedensmediationen maßgeblich. Die bloße Tatsache einer gerichtlichen Überprüfbarkeit von Friedensverträgen verändert und definiert den Aushandlungsprozess zwischen Parteien und Mediator und setzt in erster Linie präzises, normativ belastbares Wissen der Drittpartei voraus – insbesondere, aber nicht nur mit Blick auf strafrechtliche Aspekte.

Grenzen? Spielräume? Zielkonflikte? Dilemmata?

METHODISCH DIFFERENZIERTE ABWÄGUNG

Beispiel: Normenkonflikte in der Vermittlungspraxis am Beispiel von Uganda und Sudan

Ein kontrovers diskutiertes Beispiel für das Spannungsfeld zwischen methodisch-strategischen und rechtlichen Normen der Friedensmediation sind die vom Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) erlassenen Haftbefehle gegen den sudanesischen Präsidenten Omar al-Bashir und führende Mitglieder der ugandischen Rebellenarmee Lord Resistance Army (LRA). Der 2005 gegen führende Mitglieder der LRA erlassene Haftbefehl schränkte die Verhandlungsbereitschaft der LRA ein, da deren Führung auf Straffreiheit beharrte. Die ugandische Regierung, die den Konflikt mit der LRA zuvor an den IStGH überwiesen hatte, ersuchte den IStGH zwischenzeitlich erfolglos um die Aussetzung des Haftbefehls. Wie auch im Fall des 2009 und erneut 2010 erlassenen Haftbefehls gegen Omar al-Bashir zeigt sich der Normenkonflikt in der Gestalt, dass die Haftbefehle mangels ausreichender Kooperation und Durchsetzungsmechanismen nicht zum Erfolg führten und zugleich die Bereitschaft der damit konfrontierten Verhandlungsparteien zur friedlichen Beilegung des Konflikts gefährdeten.

Priorisierung, Sequenzierung und Kompartimentalisierung: Methoden zum Umgang mit Dilemmata

Bei einer **Priorisierung** wird die Beachtung von Normen abgestuft, sodass eine höchstpriorisierte Norm vollständig umgesetzt wird, eine zweitpriorisierte teilweise und etwa eine drittpriorisierte nicht. In dem genannten Beispiel könnte das bedeuten, die rechtliche

Strafverfolgung angesichts ihrer mangelnden Durchsetzungschancen ausnahmsweise hinter das strategische Gebot der Erhaltung der Verhandlungsbereitschaft zu stellen.

Dies könnte in Form einer **Sequenzierung** geschehen, bei der nicht gleichzeitig umsetzbare Normen nacheinander in einer allerdings vorab bestimmten Reihenfolge berücksichtigt werden. Z.B. mit einer inkrementellen Sequenzierung (*easy-to-hard*), die zuerst die einfacher und dann die schwieriger realisierbaren Forderungen berücksichtigt, oder mit einer *Agreement-in-Principle* Sequenzierung, die früh im Prozess eine übergeordnete Vereinbarung anstrebt (etwa durch Aufnahme des Punktes „Umgang mit Kriegsverbrechen“ auf die Agenda), die Aushandlung der Details aber erst zu einem späteren, strategisch günstigeren Zeitpunkt angeht. Alternative Methoden sind die absichtende Sequenzierung (*hard-to-easy*), die die größte normative Hürde zuerst in Angriff nimmt, um kleinere Herausforderungen danach leichter bewältigen zu können, und die Komitee-Sequenzierung, die Konfliktparteien in getrennten Gruppen simultan an normativen Forderungen arbeiten lässt, bis die Vorschläge in der Gesamtgruppe angenommen werden („nothing is agreed until everything is agreed“).

Bei einer **Kompartimentalisierung** werden diejenigen Rollen und Maßnahmen, die sich nicht gleichzeitig konfliktfrei von einem Akteur ausüben lassen, auf verschiedene Akteure aufgeteilt.

Dilemmatische Zielkonflikte lassen sich unterteilen in **Kollisionen innerhalb derselben normativen Sphäre** (etwa wenn internationale und nationale Rechtsnormen miteinander konkurrieren) und **Kollisionen zwischen Normen aus unterschiedlichen Sphären** (etwa wenn methodisch-ethische gegen rechtliche oder politische Prioritäten stehen). Wie nun sieht der methodisch sinnvolle Umgang mit diesen Kollisionen aus? Für den Umgang mit der **ersten Kategorie**, den Kollisionen innerhalb derselben Sphäre, empfiehlt sich das fallspezifische Ausbuchstabieren und Abwägen der jeweiligen Implikationen eines Normbruchs; gewählt werden sollte schlicht die Verhaltensvariante mit den geringeren Folgekosten. Diese Folgekosten müssen innerhalb der jeweiligen Sphäre (etwa der Rechtsordnung) geprüft werden, aber auch jenseits davon (etwa mit Blick auf die Belastungen für die betroffenen Individuen und Gruppen und die politischen Kosten bei bewusstem Bruch rechtlicher Vorgaben). Zur **zweiten Kategorie**, der Kollision zwischen Normen aus unterschiedlichen Sphären, nachfolgend zwei Fallbeispiele.

Fallbeispiel 1: Normen-Kollision bei Gesprächen mit als terroristisch eingestuften Akteuren

Kernfrage des Zielkonflikts	Darf bzw. soll eine durch das Auswärtige Amt finanzierte Nichtregierungsorganisation für eine gelistete Organisation Mediation Support (z.B. Verhandlungstraining) leisten, um deren Führungspersonen für Waffenstillstandsverhandlungen zu qualifizieren?
Relevante Normen	<p>Pro (methodisch-ethisch): Mediationsprinzipien Inklusivität, Ownership, Nachhaltigkeit</p> <p>Contra (rechtlich-ethisch): Nichtunterstützung „terroristischer“ Vereinigungen</p>
Aspekte der Abwägung: Implikationen, Kosten/Schaden und Nutzen bei Be- versus Missachtung	<p>Inklusivität und Ownership</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Steigerung (vs. Stagnation) der Verhandlungskompetenz, Integration (vs. weiterer Ausschluss) der Interessen einer Konfliktpartei mit großer Störungsmacht, Minimierung (vs. Risiko Intensivierung) von Kampfhandlungen ○ Aufwertung (vs. Beibehaltung eines Nicht-) Status der gelisteten Gruppe ○ Annäherung an (vs. Distanzierung vom) strafrechtlich sensiblen Bereich für Drittpartei <p>Antiterrorismusgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Vermeidung (vs. Risiko) von Strafbarkeit der Drittpartei ○ Ausschluss (vs. Risiko) einer Aufwertung der und Instrumentalisierung durch die Gruppe ○ Dynamik: je harmloser die Unterstützungsleistung, desto wirkungsloser
Handlungsmöglichkeiten (exemplarisch)	<ul style="list-style-type: none"> ○ transparente Beratung/Begleitung von Maßnahmen durch Rechtsexperten, um Vorwurf strafbarer Unterstützung kontinuierlich zu prüfen/zu entkräften ○ strafrechtlich potenziell sensible Maßnahmen (z.B. Geldzuwendungen) durch Kooperationspartner durchführen lassen, für die die jeweilige gesetzliche Regelung nicht gilt ○ Sicherstellung maximaler Vertraulichkeit/Nichteinsehbarkeit der Gespräche ○ Unterstützung der Mandatierung/Qualifizierung einer dem gelisteten Akteur nahestehenden, nicht gelisteten Person als Verhandlungsführer
Gesamtabwägung Vorgehen (exemplarisch)	<ul style="list-style-type: none"> » Grundsätze der Inklusivität und Ownership können berücksichtigt werden, solange Risiko der Straffälligkeit von Mediationsakteuren durch kontinuierlichen juristischen Beistand und umsichtige Risikoverteilung minimiert wird (Priorisierung); » breite Fächerung von Rollen und Handlungsschritten mit transparenten Arbeitsschritten (Kompartmentalisierung); » Akzentsetzung auf Positiveffekte des Aufrechterhaltens von Gesprächen in der Öffentlichkeit.

Dieses erste Beispiel veranschaulicht: Ist man darauf vorbereitet, dass an vielen Stellen in Vermittlungsprozessen Zielkonflikte zwischen Vorgaben aus Recht, Ethik und Methodik in der Natur der Sache angelegt sind, kann das Vorgehen als Drittpartei gezielt darauf ausgerichtet werden.

Das zweite Fallbeispiel erweitert diese Abwägungsmatrix um die (außen)politische Dimension und verdeutlicht die Sequenzierung und Rollentrennung als probate Reaktionsmöglichkeit auf den Zielkonflikt.

Fallbeispiel 2: Politik/Recht-Kollision bei völkerrechtswidriger Annexion

Kernfrage des Zielkonflikts	Darf bzw. soll ein Mediator die Verletzung eines Grundprinzips des Völkerrechts (z.B. territoriale Unversehrtheit) durch eine Konfliktpartei bei Friedensverhandlungen ausklammern, um die Verhandlungsbereitschaft dieser Konfliktpartei zu erhalten?
Relevante Normen	<p>Pro (methodisch-strategisch-politisch): Erhalt der Verhandlungsbereitschaft</p> <p>Contra (rechtlich-ethisch): Achtung Völkerrecht/Souveränität; evtl. Allparteilichkeit</p>
Aspekte der Abwägung: Implikationen, Kosten/Schaden und Nutzen bei Be- versus Missachtung	<p>Erhalt der Verhandlungsbereitschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Sicherung (vs. Gefährdung) der Bereitschaft der Konfliktpartei zur weiteren Aushandlung/Einigung ○ Eindruck der Schwäche (vs. normativen Stringenz/Stärke) des Mediators durch implizite, einseitige Zugeständnisse an rechtsverletzende Konfliktpartei <p>Territoriale Unversehrtheit von Staaten</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Wahrung (vs. Verlust) des Vertrauens in den Mediations-Prozess auf Seiten des durch Rechtsverletzung betroffenen Akteurs bzw. Bewusstwerden der Geltung rechtlicher Grenzen auf Seiten des rechtsverletzenden Akteurs ○ Stärkung (vs. implizite Entkräftung) der internationalen Rechtsordnung
Handlungsmöglichkeiten (exemplarisch)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vermittlung unter transparenter Benennung divergierender Rechtsauffassungen beider Konfliktparteien (explizit nicht-evaluativer Mediationsansatz); ○ Ausklammern der völkerrechtlichen Thematik im ersten Schritt (zeitliches Sequenzieren) ○ Anerkennung Völkerrechtsverletzung zu Bedingung für Aufnahme Vermittlung erklären ○ Delegation der Drittparteirolle an nicht an Völkerrecht gebundenen Akteur
Gesamtabwägung Vorgehen (exemplarisch)	<ul style="list-style-type: none"> » Respekt für beide Normensysteme schaffen, etwa frühzeitiges Betonen ggü. Parteien und in Öffentlichkeit, dass Verhandlungen nicht im rechtsfreien Raum stattfinden; » Verteilung der mit Blick auf Normbruch-Sanktion notwendigen Rollen auf verschiedene Akteure (Mediator, IStGH, UN), etwa parallele Initiierung rechtlicher Klärung durch IGH (Kompartmentalisierung); » Aufnahme der Thematik in (Zwischen-)Abkommen als ungeklärter Themenkomplex, etwa als Memorandum, um stillschweigendem Anerkennen entgegenzuwirken (Agreement in Principle-Sequenzierung).

Referenzen

- 1 Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form benutzt. Es können damit aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.
- 2 Zitat aus einem anonymen Hintergrundinterview zu: Hellmüller et al., The role of norms in international peace mediation; NOREF Policy Brief, May 2015.
- 3 Das Modell bildet die Basis für ein Projekt von swisspeace und ETH Zürich (und NOREF) zum Thema und soll hier vorgestellt werden, da sich relevante Teile des aktuellen internationalen Diskurses auf diese Kategorienbildung beziehen; Hellmüller et al. (2015), S. 2.
- 4 Herleitungen und Hintergründe zu den Fokusthemen finden sich in den Forschungsarbeiten von Felix Würkert zu der normativen Dimension von Friedensmediation; zum hier vorgestellten normativen Gesamtansatz siehe Kraus/Kirchhoff/Würkert, Europa-Universität Viadrina (2017).
- 5 Die als Anhang der Resolution GA 65/283 in Auftrag gegebene Guidance wurde einstimmig von der UN Generalversammlung verabschiedet. Der Leitfaden wurde als Annex zu einem Bericht des UN Generalsekretärs vom 25. Juni 2012 (A/66/811, Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution) veröffentlicht.
- 6 OSCE, Mediation and Dialogue Facilitation, Reference Guide: Download: <http://www.osce.org/secretariat/126646?download=true>
- 7 Das Mediation Support Network, bestehend aus internationalen Organisationen der Friedensmediation, hat in einem Kommentar zur UN Guidance den Versuch unternommen, die Guidance auszulegen und zu definieren, welche Prinzipien beachtet werden müssen, damit die Verfahrensvoraussetzungen einer Mediation erfüllt sind: Mediation Support Network (MSN), Translating Mediation Guidance Into Practice, 2012. Download: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TranslatingMediationGuidanceIntoPractice_MSN_2012.pdf.
- 8 Folgende Abkürzungen werden im Folgenden verwendet: IPBürgR: Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; IPWirtR: Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966).
- 9 Originalversion der Grafiken samt Kommentierung in Keno Leffmann, „Der völkerrechtliche Ordnungsrahmen der Mediation in internationalen Friedensprozessen“ (Europa-Universität Viadrina, 2016).
- 10 R. Teitel, Transitional Justice, 2009, S. 6.
- 11 <https://www.uni-marburg.de/icwc/forschung/transitionaljustice>: für eine Sondierung der direkten Bezüge zwischen Transitional Justice und Mediation, siehe Kirchhoff (2008).
- 12 Siehe hierzu etwa auch European Union External Action Service, „Transitional Justice in the Context of Peace Mediation“, in Factsheet – EEAS Mediation Support Project – Knowledge Product (European Union, 2012)
- 13 Etwa Council of the European Union, „Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities“, 2009.

Impressum

© Auswärtiges Amt & Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD)
Juni 2017

Autor
Initiative Mediation Support Deutschland

Gestaltung
finedesign – Büro für Text & Gestaltung, Berlin

Druck
Königsdruck, Berlin

Die Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD) besteht aus:


Berghof Foundation


cpm Center for Peace Mediation
EUROPA-UNIVERSITÄT VIADRINA


Berlin Center for Integrative Mediation


inmedio
institut für mediation . beratung . entwicklung


zif
Zentrum für Internationale Friedenseinsätze