

A. Einführung: Die Normen der Friedensmediation

1949 kam die International Law Comission (ILC) das erste Mal zusammen. Sie begann damit, die Themen auszuwählen, die Gegenstand ihrer Kodifikationsarbeit werden sollten; sie gab sich ein Arbeitsprogramm. Zuvor hatte der Generalsekretär der Vereinten Nationen ein Memorandum¹ relevanter völkerrechtlicher Bereiche erstellt, welches der ILC als Ausgangspunkt dienen sollte. In diesem Memorandum fand sich hinsichtlich der Thematik friedlicher Streitbeilegung einzig Punkt IX. „The Law of Arbitral Procedure“. Eine darüber hinausgehende Beschäftigung mit friedlicher Streitbeilegung im Allgemeinen oder der Mediation im Besonderen war nicht vorgesehen. Im Rahmen des fünften Treffens der ILC, welches am 19. April 1949 stattfand, schlug *Ricardo Alfaro*, das Mitglied aus Panama, dennoch die Kodifikation des „Pacific settlement of disputes“ vor. Er folgte damit einer panamerikanischen Tradition der Streitbeilegung, die er selbst bereits 20 Jahre zuvor bis zu *Bolívar* zurückverfolgt hatte.² Während er von *Georges Scelle*³ unterstützt wurde, wandten sich die anderen Mitglieder gegen seinen Vorschlag, sodass dieser nicht ins Arbeitsprogramm aufgenommen wurde. Dabei gaben vor allem zwei miteinander verbundene Umstände den Ausschlag. Das griechische Mitglied der Kommission – *Jean Spiropoulos*⁴ – „thought the question, viewed as a whole, had a clearly political

1 ILC, Yearbook of the International Law Commission 1949, S. 14 ff. (Dokument A/CN.4/1/Rev. 1).

2 *Richardo J. Alfaro*, The Pan Americanism of Bolívar and That of To-Day, Bulletin of the Pan American Union 60 (1926), 551, 555, 562; noch zwischen rechtlichen und nicht-rechtlichen Streitigkeiten unterscheidend *Ricardo J. Alfaro*, Continental Principles of International Intercourse, ASIL-Proceedings 35 (1941), 1, 2, 5.

3 Zuvor hatte er der Mediation einige Aufmerksamkeit zukommen lassen, sie aber als explizit nicht- bzw. außerrechtlich eingeordnet. Vgl. *Georges Scelle*, Règles générales du droit de la paix, RdC 46 (1933), 331, 507.

4 Selbst hatte er sich bereits umfanglicher mit Mediation und friedlicher Streitbeilegung beschäftigt, vgl. *Jean Spiropoulos*, Traité théorique et pratique du droit international public, Paris 1933, S. 294 ff. Zudem war er Schüler Walther Schückings, vgl. *Andreas von Arnauld*, Walther Schücking – Völkerrecht im Dienst des Friedens, in: von Arnauld u. a. (Hrsg.), 350 Jahre Rechtswissenschaftliche Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Tübingen 2018, S. 165, 187. Zu Schückings Beitrag und Beschäftigung im Bereich der Mediation und der friedlichen Streitbeilegung siehe C.I.1.

A. Einführung: Die Normen der Friedensmediation

aspect; that was what had made the Interim Committee deal with it [...].⁵ So seien Fragen der Streitbeilegung, im Sinne des Art. 2 Ziff. 3 UNCh und Art. 33 UNCh, demnach zum einen politische Fragen und zum anderen durch das Interim Committee abgedeckt, wodurch sich wiederum der politische Charakter der Frage nach Streitbeilegungsmechanismen offenbare. Die letzte Wortmeldung in dieser Diskussion fiel dem mexikanischen Mitglied *Roberto Córdova* zu. Auch er sprach sich gegen eine Kodifikation friedlicher Streitbeilegung aus, da die Zeit hierfür noch nicht reif sei. Mit Blick auf Art. 2 Ziff. 3 UNCh fügte er jedoch hinzu: „*that topic would have to be codified sooner or later.*“⁶

I. Friedliche Streitbeilegung zwischen Recht und Politik

Das Interim Committee wurde 1947 gegen die Stimmen der Sowjetunion, Weißrusslands, der Ukraine, Jugoslawiens, der Tschechoslowakei und Polens zur Überbrückung der Sitzungspausen der Generalversammlung sowie angesichts des als handlungsunfähig empfundenen Sicherheitsrats eingeführt.⁷ Infolge dieses durch die USA angeführten Vorgehens, verweigerten sich diese Staaten der Mitarbeit in dem Gremium, welches sie als illegal bezeichneten.⁸ Das Interim Committee sah sich zu seinem Arbeitsbeginn fast ausschließlich mit der Frage des Vetos innerhalb des Sicherheitsrats, also mit dessen Blockierung, befasst.⁹ In der Folge begann das Interim Committee zusätzlich eine Untersuchung zum Thema friedlicher Streitbeilegung. Zwar war das Komitee, welches auch als „*little assembly*“¹⁰

5 ILC, Yearbook of the International Law Commission 1949, S. 44.

6 Ebd.

7 Zum ursprünglich zugrundeliegenden niederländischen Vorschlag *Douglas W. Coster*, The Interim Committee of the General Assembly, International Organization 3 (1949), 444, 447 f.; *Pierre Vellas*, Commission interimaire des nations unies, Revue générale de droit international public 21 (1950), 317, 317 ff.

8 *Pierre-F. Brugiére*, La Petite Assemblée, Die Friedens-Warte 48 (1948), 17, 17 f.; *Douglas W. Coster*, The Interim Committee of the General Assembly, International Organization 3 (1949), 444, 448; *Werner Pfaffenberger*, Die Vereinten Nationen, Salzburg [u.a.] 1971, S. 136.

9 A/RES/114; vgl. *Louis B. Sohn*, The Development of International Law, American Bar Association Journal 34 (1948), 691, 692 ff.

10 *Louis B. Sohn*, The Development of International Law, American Bar Association Journal 34 (1948), 691, 691; *James Nevins Hyde*, Peaceful settlement, International Conciliation 26 (1948), 531, 531 Fn. 1; *Clyde Eagleton*, The Work of the UN Interim Committee, AJIL 42 (1948), 627, 627.

oder „*petite assemblée*“¹¹ bezeichnet wurde, zuerst nur für eine Sitzungspause der Generalversammlung ins Leben gerufen worden, doch wurde sein Mandat 1948 erneuert und 1949 schließlich dauerhaft etabliert. In dieser Zeit, in die auch die erste Sitzung der ILC fällt, erarbeitete das Interim Committee zum einen eine aktualisierte Fassung der Generalakte von 1928, welche 1949 durch die Generalversammlung verabschiedet wurde.¹² Zum anderen entwickelte es ein langfristig angelegtes Arbeitsprogramm, das sich mit dem Thema friedlicher Streitbeilegung beschäftigen und dabei sowohl Art. 2 Ziff. 3 UNCh, als auch die in Art. 33 UNCh genannten Verfahrensweisen behandeln sollte, um sich schlussendlich auf die friedlichen politischen Beziehungen der Mitgliedsstaaten auszudehnen.¹³ Das Ausmaß dieses Vorhabens wurde als so umfänglich wahrgenommen, dass sich das Interim Committee explizit dagegen aussprach, das Arbeitsprogramm im Sinne einer Liste abzuarbeitender Themen zu formulieren, da „[it] would be long before the Interim Committee found itself in a position to take up the questions placed towards the end of the plan of work.“¹⁴ 1950 wurde die Resolution „Uniting for Peace“ in der UN Generalversammlung beschlossen und so zum einen die Blockade des Sicherheitsrats einmalig umgangen und zum anderen die Möglichkeit der kurzfristig einberufenen Notfallsitzung der Generalversammlung eingeführt.¹⁵ In der Folge bedurfte es des Interim Committees aus politischer Sicht nicht mehr. 1950 erstattete es seinen letzten Bericht an die Generalversammlung und ist seitdem inaktiv. Das umfangreiche Arbeitsprogramm, das auch die friedliche Streitbeilegung und mit ihr die Mediation umfassen sollte, verschwand mit der petite assemblée in der Inaktivität.¹⁶ Das noch 1950 von der Generalversammlung beim Interim Committee in Auftrag gegebene Thema

11 Pierre-F. Brugiére, La Petite Assemblée, Die Friedens-Warte 48 (1948), 17–27.

12 A/RES/268.

13 Vgl. James Nevins Hyde, Peaceful settlement, International Conciliation 26 (1948), 531, 535 ff.; *Interim Committee of the General Assembly*, Selected Documents Interim Committee of the General Assembly, International Conciliation 26 (1948), 560, 565 ff.

14 Report of the Interim Committee of the General Assembly (A/966) (1949), Annex 1 Rn. 8, Dokument A/AC18/91.

15 A/RES/377; dazu statt vieler Christian Tomuschat, „Uniting for Peace“ — Ein Rückblick nach 50 Jahren, Die Friedens-Warte 76 (2001), 289, 290 ff. m.w.N.

16 Dion M. Poulanzas, The Interim Committee or „Little Assembly“, Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques 71 (1993), 251, 255; B. G. Ramcharan, The international law and practice of early-warning and preventive diplomacy : the emerging global watch, Dordrecht [u.a.] 1991, S. 74.

A. Einführung: Die Normen der Friedensmediation

einer Permanent Comission of Good Offices¹⁷ wurde von diesem nie behandelt.¹⁸

So war das Thema der friedlichen Streitbeilegung und der Mediation bereits zu Beginn der Vereinten Nationen in gewisser Hinsicht verschwunden. Das Interim Committee hatte in einem seiner Zwischenberichte, an denen unter anderem *Philip Jessup* mitgewirkt hatte,¹⁹ zwar darauf hingewiesen, dass sich hinsichtlich der friedlichen Streitbeilegung eine Kooperation mit der ILC aufdränge,²⁰ doch obwohl dieser Umstand in die Diskussion der ILC eingebbracht worden war,²¹ sortierten die Mitglieder der ILC das Thema als zu politisch aus. Bis heute existiert keine umfassende Kodifikation friedlicher Streitbeilegungsmechanismen i.S.v Art. 33 UNCh und der Art. 2 Ziff. 3 UNCh zugrundeliegenden Rechtsfragen. Insbesondere die das Mediationsverfahren betreffenden Regeln wurden nie kodifiziert.

Dass es sich hierbei um primär politische Fragen handeln soll, ist eine Ansicht, die älter ist als die ILC. Schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts schrieb *Hall*:

„Disputes can be amicably settled either by direct agreement between the parties, by agreement under the mediation of another power, or by reference to arbitration. The last of these modes is the only one of which anything need be said, the other two being obviously outside law.“²²

Daher verwundert es kaum, dass Fragen friedlicher Streitbeilegung erst 1961 auf Anstoß der Generalversammlung wieder innerhalb der ILC diskutiert wurden, ohne dass hieraus ein neuer Arbeitsauftrag entstanden wäre. Einzig das finnische Mitglied *Eric Castrén* sprach sich für einen solchen aus.²³ Wie schon im Jahre 1949 war der Befassung der ILC mit diesem Thema ein Bericht des Generalsekretärs vorausgegangen, der jedoch dieses Mal das Thema friedlicher Streitbeilegung im Allgemeinen und der Mediation

17 A/RES/379.

18 *Francis Orlando Wilcox, Carl M. Marcy*, Proposals for changes in the United Nations, Washington, D.C. 1955, S. 126.

19 *James Nevins Hyde*, Peaceful settlement, International Conciliation 26 (1948), 531, 536.

20 Report of the Interim Committee of the General Assembly (A/966) (1949), Annex I, Rn. 14.

21 *ILC*, Yearbook of the International Law Commission 1949, S. 44.

22 *William Edward Hall*, A treatise on international law, 2. Aufl., Oxford [Oxfordshire] 1884, S. 332.

23 *ILC*, Yearbook of the International Law Commission, Bd. I 1962, S. 17 f.

im Besonderen enthielt. Unter Verweis auf die vielen Konflikte weltweit und die Herausforderungen, welche diese an die UN stelle, konstatierte das Sekretariat bezüglich einer Kodifikation von Mediationsverfahrensregeln: „*The question presents an undeniable interest.*“²⁴ In ähnlicher Weise tauchte das Thema immer dann wieder auf, wenn die ILC die Frage ihres zukünftigen Arbeitsprogramms erörterte.²⁵ Doch während sich fast jedes Mal eines der Kommissionmitglieder positiv, wenn auch knapp, zu diesem Thema äußerte, wurde es bis heute schlussendlich nie auf die Liste zu behandelnder Themen aufgenommen. Aufschlussreich ist diesbezüglich eine Aussage des Generalsekretärs zur Rolle von Streitbeilegungsklauseln und friedlicher Streitbeilegung²⁶ im langfristigen Arbeitsprogramm der ILC, in welcher er bereits 1971 festhielt:

„[...] the question of the settlement of disputes and, indeed, of implementation as a whole, have been regarded as issues to be decided by the General Assembly or by the codification conference of plenipotentiaries which acts on the draft.“²⁷

Die einzige Annäherung an eine inhaltliche Auseinandersetzung erfolgte 2010 und 2011 innerhalb einer Debatte der ILC, die unter dem vielsagenden Tagesordnungspunkt „Other Business“ geführt wurde und sich mit Streitbeilegungsklauseln beschäftigte.²⁸ Die Debatte war durch das Sekretariat inhaltlich vorbereitet worden, wobei auch die bisherige Geschichte der Nichtbefassung rekapituliert wurde.²⁹ In Vorbereitung auf die Debatte 2011 verfasste Sir Michael Wood ein Working Paper.³⁰ Hinsichtlich

24 Yearbook of the International Law Commission, Bd. II 1962, S. 94, Dokument A/CN.4/145.

25 ILC, A/CN.4/679/Add.1 2016, S. 28.

26 Zur diesbezüglichen Verallgemeinerbarkeit ILC, Yearbook of the International Law Commission, Bd. 2.2 1971, S. 29, Dokument A/CN.4/245 („Strictly speaking, the last heading relates to particular methods of settling disputes arising out of treaties on specific topics, rather than to over-all legal provisions on the subject per se, but it serves to indicate the attitude of the international community and of the Commission on the question of peaceful settlement as a whole.“).

27 ILC, Yearbook of the International Law Commission, Bd. 2.2 1971, S. 33 f., Dokument A/CN.4/245.

28 ILC, Yearbook of the International Law Commission, Bd. I 2010, S. 261; ILC, Yearbook of the International Law Commission, Bd. I 2011, S. 123.

29 ILC, Yearbook of the International Law Commission, Bd. 2.1 2010, S. 430, Dokument A/CN.4/623.

30 ILC, Yearbook of the International Law Commission, Bd. 2.1 2011, S. 247, Dokument A/CN.4/641.

A. Einführung: Die Normen der Friedensmediation

des in der Debatte durch das portugiesische Mitglied *Paula Escarameia*³¹ eingebrachten Vorschlags, die Kommission „should always consider the possibility of drafting model rules on international fact-finding, mediation and conciliation“³² beschränkte Wood sich auf eine bloße Wiedergabe dieses Vorschlags.³³ In der auf seinem Working Paper basierenden Debatte zog er selbst eine klare – und in gewisser Hinsicht wertende – Linie zwischen den Mechanismen friedlicher Streitbelegung:

„When States wished to use the diplomatic channel, they opted for mediation [...] otherwise, if they wished to resolve a dispute definitively, States generally chose compulsory means, such as arbitration or the jurisdiction of the ICJ.“³⁴

Neben diesen Jahrzenten des Auslassens, Aufschiebens und Nichtbefassens, zeigt sich wiederum innerhalb der politischen Komitees der UN ein anderes Bild. 1960 begann eine kontroverse Diskussion innerhalb des Sechsten Komitees der Vereinten Nationen. Die Staaten des Globalen Südens sowie die sozialistischen Staaten kritisierten die Arbeit des Komitees als zu wenig dynamisch und den sich rasch verändernden Regeln des Völkerrechts nicht gerecht werdend.³⁵ Obwohl in der daraus entstandenen Resolution die Arbeit der ILC explizit nicht kritisiert wurde,³⁶ war die Diskussion selbst dort doch in Teilen als „closely associated with one of the most aggressive and demagogic propaganda campaigns in the history of the

31 Erst 2001 wurden mit Paula Escarameia und der Chinesin Xue Hanjin die ersten Frauen Mitglieder der ILC. Hierzu und zu Escarameias Werdegang *Edda Kristjansdóttir*, Paula Escarameia, International Law FORUM du droit international 6 (2004), 27, 31 Fn. 6.

32 *ILC*, Yearbook of the International Law Commission, Bd. I 2010, S. 266.

33 *ILC*, Yearbook of the International Law Commission, Bd. 2.1 2011, S. 250, Dokument A/CN.4/641.

34 *ILC*, Yearbook of the International Law Commission, Bd. I 2011, S. 125 (Hervorhebung durch den Verfasser).

35 A/4605, S. 8 Rn. 35 („Some saw in that situation [the paucity of the Sixth Committee’s agenda for the current session] a decline of international law in the United Nations at a time when the conditions prevailing in the world gave increased importance to the role of international law in strengthening peace, in developing friendly and co-operative relations among the nations, in the settlement of disputes by peaceful means and in advancing economic and social progress throughout the world.“); diesbezüglich von radikalen Veränderungen in der „geography of international law“ schreibend *V.S. Mani*, The 1970 Declaration on Friendly Relations: a Case Study in Law Creation by the UN General Assembly, International Studies 18 (1979), 287, 291.

36 A/4605, S. 10 Rn. 47.

*United Nations*³⁷ empfunden worden. Das Ergebnis zeigte sich auf Ebene der ILC im zuvor geschilderten Umgang mit den Anstößen des Generalsekretärs. Das Arbeitsprogramm blieb weitestgehend unverändert und auch die friedliche Streitbeilegung wurde weiterhin nicht berücksichtigt. Im weiteren Verlauf leitete die Generalversammlung auf Empfehlung des Sechsten Komitees den Prozess ein, der schlussendlich 1970 im Beschluss der Friendly Relations Declaration mündete.³⁸ Auch wenn sie sich dabei nicht signifikant von den ohnehin in der UN-Charta enthaltenen Normen entfernte, enthielt die Friendly Relations Declaration einen Abschnitt zur friedlichen Streitbeilegung.³⁹ Die Declaration war gerade nicht von der ILC erarbeitet worden, sondern durch das 1963 eingerichtete Special Committee on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations.⁴⁰ An dieser Stelle setzte sich die bereits zur Anfangszeit der Vereinten Nationen festzustellende Entwicklung fort, Fragen der friedlichen Streitbeilegung außerhalb der ILC in stärker politisierten Sondergremien zu behandeln. Anders als zu Beginn erfolgte dabei zumeist eine Einbindung des Sechsten Komitees in die Arbeit dieser Sondergremien, so dass über einen längeren Zeitraum nach wie vor rechtliche Anknüpfungspunkte bestanden, auch wenn das Gros der inhaltlichen Arbeit andernorts geschah.

1974 setzte die Generalversammlung das Ad Hoc Committee on the Charter of the United Nations ein,⁴¹ welches 1975 unter dem abgewandelten Namen Special Committee on the Charter of the United Nations and

37 ILC, Yearbook of the International Law Commission, Bd. I 1961, S. 207. Die Intensität dieser Aussage mag auch der Opposition des kubanischen Kommissionsmitglieds Francisco García-Amador zur neuen sozialistischen Regierung Kubas geschuldet sein, vgl. Burton A. Landy, Victor Miguel Marroquín-Merino, Keith S. Rosen, In Memoriam – Francisco V. Garcia-Amador, University of Miami Inter-American Law Review 25 (1993), 1, 3 f.

38 A/RES/2526.

39 Robert Rosenstock, The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations: A Survey, AJIL 65 (1971), 713, 725 f. („[...] the failure of the international community over the years to make progress in this area – as the text reflects – is the main reason why so many disputes are allowed to fester for so long as they are not an immediate threat to world peace.“); V.S. Mani, The 1970 Declaration on Friendly Relations: a Case Study in Law Creation by the UN General Assembly, International Studies 18 (1979), 287, 302 ff.

40 A/RES/1966.

41 A/RES/3349.

A. Einführung: Die Normen der Friedensmediation

on the Strengthening of the Role of the Organization verfestigt wurde.⁴² 1978 hatte das Komitee, seiner weit gefassten Aufgabe entsprechend, einen Bericht mit 51 Vorschlägen der Mitgliedsstaaten zur Verbesserung der UN zusammengestellt.⁴³ Diese Liste wurde für den 1979 zu erstellenden Bericht auf den Bereich der friedlichen Streitbeilegung eingeeignet und auf 21 Vorschläge reduziert.⁴⁴ In diesen Vorschlägen findet sich vieles von dem, was noch heute den Bereich der friedlichen Streitbeilegung prägt. In Vorschlag A wird mit viel Interesse und Optimismus folgende Anregung eingebracht:

„A General Assembly declaration on peaceful settlement of disputes should be prepared and adopted as a first step towards the possible preparation of a treaty on the subject, with a view to codifying and developing general rules on the subject.“⁴⁵

Aus diesem Vorschlag erwuchs zwar nicht das erhoffte Vertragswerk, wohl aber 1982 die sog. Manila Declaration.⁴⁶ Laut *Constantin Economides* hatte die Generalversammlung damit zum ersten Mal einen normativen Akt allein dem Thema friedlicher Streitbeilegung gewidmet.⁴⁷ Auch dieses Mal hatte die Arbeit ohne Beteiligung der ILC und nur unter gewisser Einbindung des Sechsten Komitees stattgefunden. Gleichwohl teilt die Manila Declaration mit der Friendly Relations Declaration das Schicksal, dass sie nicht wesentlich über das ohnehin in der UN-Charta Kodifizierte hinausgeht.⁴⁸ Neben anderen relevanten Vorschlägen, die 1979 im Bericht

42 A/RES/3499; vgl. dazu *Bengt Broms*, The Special Committee on the Charter of the United Nations and the strengthening of the role of the organization, *GYIL* 20 (1977), 77–102.

43 A/33/33; vgl. zu diesem Prozess auch *Constantin P. Economides*, La déclaration de Manille, *Annuaire français de droit international* 28 (1982), 613, 614 f.

44 A/34/33.

45 A/34/33, S. 5, Rn. 13.

46 A/37/10.

47 *Constantin P. Economides*, La déclaration de Manille, *Annuaire français de droit international* 28 (1982), 613, 613.

48 *Hervé Ascensio*, Article 33, in: Cot u. a. (Hrsg.), *La Charte des Nations Unies*, Bd. I, Paris, 2005, S. 1047, 1053; *Lars Kirchhoff*, Constructive interventions, Alphen aan den Rijn [u.a.] 2008, S. 23 f. m.w.N.; *Christian Tomuschat*, Article 2 (3), in: Simma u. a. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Bd. I, Oxford [u.a.], 2012, S. 181, 186 Rn. 9; *Vladimir-Djuro Degan*, The Value of the Manila Declaration on International Dispute Settlement in a Case in Which the Philippines is a Party, *Chinese Journal of International Law* 11 (2012), 5, 8 Rn. 12.

des Komitees enthalten waren, hebt sich für die Mediation die in Nummer C.iii unterbreitete Anregung ab:

„A handbook on the peaceful settlement of disputes should be prepared, describing all existing mechanisms and facilities for this purpose within the United Nations system.“⁴⁹

Nachdem die Manila Declaration 1982 erreicht worden war, griff das Komitee 1983 die Idee des Handbuchs als mögliches nächstes Projekt wieder auf. Der Generalsekretär sollte durch die Generalversammlung mit der Erstellung des Handbuchs beauftragt werden.⁵⁰ Allerdings sollte dessen endgültige Fertigstellung bis 1991 dauern. Das Handbuch war unter dem Vorsitz des Untergeneralsekretärs der Rechtsabteilung, allerdings erneut ohne Beteiligung der ILC, entstanden.⁵¹ Zu Beginn des Handbuchs wurde explizit hervorgehoben, dass dieses rein deskriptiver Natur sei und kein rechtliches Instrument darstelle.⁵² Gleichwohl sahen die Mitglieder des Komitees nach wie vor einen Vertrag über die Mittel friedlicher Streitbeilegung als Ziel ihrer Bemühungen an und wollten das Handbuch als Beitrag zur United Nations Decade of International Law (1990 – 1999) verstanden wissen.⁵³ Voller Optimismus formulierten sie die Erwartung „that the handbook would serve as a useful basis for the drafting of a universal convention on the peaceful settlement of disputes within the framework of the Decade.“⁵⁴ Wie zuvor bereits ausgeführt wurde, muss dieser Optimismus heute als unbegründet angesehen werden. Gerade in Ermangelung eines Vertragswerks gilt das Handbuch, als Spiegel der UN-Praxis, immer noch als relevanter Referenzpunkt.⁵⁵ Neben dem Handbuch entstanden auch

49 A/34/33, S. 7, Rn. 13.

50 A/38/33, S. 37, Rn. 109.

51 A/46/33, S. 19, Rn. 48; dazu auch Bengt Broms, The Present Stage in the Work of the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization, in: Dinstein (Hrsg.), International Law at a Time of Perplexity: Essays in Honour of Shabtai Rosenne, Dordrecht 1989, S. 73, 89.

52 UN, Handbook on the peaceful settlement of disputes between states, New York 1992, S. 1.

53 Zur United Nations Decade of International Law A/RES/44/23.

54 A/46/33, S. 19, Rn. 51.

55 Lars Kirchhoff, Constructive interventions, Alphen aan den Rijn [u.a.] 2008, S. 123, 183, 187; Christian Tomuschat, Article 2 (3), in: Simma u. a. (Hrsg.), The Charter of the United Nations: A Commentary, Bd. I, Oxford [u.a.] 2012, S. 181, 182; Anwarul K. Chowdhury, Foreword, in: Fritz (Hrsg.), Moving Toward a Just Peace : The Mediation Continuum, Dordrecht 2014, S. vii, vii; David Lanz, Jamie

A. Einführung: Die Normen der Friedensmediation

die Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations Which May Threaten International Peace and Security and on the Role of the United Nations in this Field,⁵⁶ Declaration on Fact-Finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security⁵⁷ und zuletzt 1996 die United Nations Model Rules for the Conciliation of Disputes between States⁵⁸ innerhalb oder unter Mitarbeit des Komitees.

Nach diesen Erfolgen ebbte die Aktivität des Komitees zunehmend ab. Nachdem das Komitee 2012 die Resolution der Generalversammlung zum 25. Jubiläum der Manila Declaration⁵⁹ erarbeitet hatte,⁶⁰ gewann die Arbeit des Komitees im Bereich der friedlichen Streitbeilegung wieder an Intensität. Mehrere Vorschläge und Entwürfe zu friedlicher Streitbeilegung wurden eingebbracht und der Austausch hierzu vorangetrieben.⁶¹ In diesem Rahmen befasste sich das Komitee 2019 mit der Staatenpraxis in Bezug auf Mediation.⁶²

II. Die UN Guidance on Effective Mediation: Friedensmediation als Untersuchungs- und Normierungsgegenstand

Das aus heutiger Sicht zentrale Dokument zur Mediation im Rahmen der Vereinten Nationen entstand ohne das Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization, ebenso wie ohne die ILC. 2005 stellte die Generalversammlung im Rahmen des World Summit die Bedeutung der Mediation heraus:

Pring, Corinne Von Burg, Mathias Zeller, Understanding Mediation Support Structures, Swisspeace, Bern 2017, S. 1 Fn. 1; Ani Yeghiazaryan, Vermittlung als ein Mittel zur Streitbeilegung im Völkerrecht, Kiel 2018, S. 16.

⁵⁶ A/RES/43/51; dem Komitee auf Empfehlung des Sechsten Komitees durch die Generalversammlung zugewiesen A/Res/38/141.

⁵⁷ A/RES/46/59.

⁵⁸ A/RES/50/50; dem Komitee durch die Generalversammlung zugewiesen A/45/49; durch Guatemala in die Generalversammlung eingebbracht A/45/143.

⁵⁹ A/RES/67/95.

⁶⁰ A/67/33, S. 10.

⁶¹ A/70/33, S. 6, Rn. 14 f.

⁶² A/74/33, S. 12 ff., Rn. 54–61.

„Recognizing the important role of the good offices of the Secretary-General, including in the mediation of disputes, we support the Secretary-General's efforts to strengthen his capacity in this area.“⁶³

Im Anschluss an den World Summit erarbeitete der Generalsekretär bis 2009 einen Bericht zur Verbesserung der Mediation,⁶⁴ dem 2011 eine Resolution der Generalversammlung zu „*Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution*“ folgte.⁶⁵ 2012 veröffentlicht der Generalsekretär im Anhang seines Berichts zur Stärkung der Mediation die *Guidance for Effective Mediation*.⁶⁶ Die darin enthaltene Beschreibung dessen, was Mediation ist, verdeutlicht den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung:

„Mediation is a process whereby a third party assists two or more parties, with their consent, to prevent, manage or resolve a conflict by helping them to develop mutually acceptable agreements. The premise of mediation is that in the right environment, conflict parties can improve their relationships and move towards cooperation. Mediation outcomes can be limited in scope, dealing with a specific issue in order to contain or manage a conflict, or can tackle a broad range of issues in a comprehensive peace agreement.

Mediation is a voluntary endeavour in which the consent of the parties is critical for a viable process and a durable outcome. The role of the mediator is influenced by the nature of the relationship with the parties: mediators usually have significant room to make procedural proposals and to manage the process, whereas the scope for substantive proposals varies and can change over time.“⁶⁷

Die Guidance wurde durch die Generalversammlung ohne Abstimmung zur Kenntnis genommen,⁶⁸ nachdem sie ohne die Mitarbeit eines der Komitees oder der ILC durch das Generalsekretariat erarbeitet worden war. Anders als im Fall des Handbuchs, lag die Federführung im Fall der Guidance dabei in den politischen Abteilungen des Generalsekretariats und nicht in der Rechtsabteilung.⁶⁹ Es ist einer der wichtigsten Aspekte der

63 A/RES/60/1, S. 21, Rn. 76.

64 S/2009/189.

65 A/RES/65/283.

66 A/66/811.

67 A/66/811, Annex, S. 21.

68 A/RES/66/291.

69 Beispielhaft werden die Guidance und ihr Inhalt in dem Video, mit welchem die UNO die Guidance 2012 auf Youtube bewarb, allein durch Vertreter*innen der

A. Einführung: Die Normen der Friedensmediation

Guidance, dass diese einen holistischen Ansatz verfolgt. In diesem Ansatz sind rechtliche Erwägungen, gepaart mit einem normativen Rahmen, nur eines der acht „fundaments“ der Friedensmediation:

„Preparedness, Consent, Impartiality, Inclusivity, National ownership, International law and normative frameworks, Coherence, coordination and complementarity of the mediation effort, Quality peace agreements“⁷⁰

Somit finden sich in der Guidance rechtliche Gesichtspunkte im engeren Sinne neben methodischen Prinzipien der Mediation wie „preparedness“ oder primär politischen Normen wie „inclusivity“ wieder, die jedoch zu gleich über – im engeren Sinne – juristische Entsprechungen verfügen. Dieses scheinbar gleichrangige bzw. ohne Rang oder Reihenfolge eingetretene Nebeneinander stellt jedoch zugleich neue Herausforderungen dar. Zumal manche Akteure die Guidance als übermäßig normativ und damit als die eigentlichen kreativen Lösungspotentiale der Mediation beschneidend wahrnehmen:

„A quick comparison of peace processes over the past 25 years shows no evidence that the absence of amnesty, the existence or absence of provisions on truth and reconciliation, or the inclusion of civil society have made a difference in terms of the durability or sustainability of those peace processes. What past experience does bear out is the complexity of the choices each one of these issues involves.“⁷¹

Sehr aufschlussreich sind in dieser Hinsicht einige Zitate anonymer Interviewpartner aus dem Feld der Friedensmediation, die in einer höchst relevanten Studie der Schweizer Friedensstiftung *Swisspeace* enthalten sind:

„Some people only look at their norms, they only care about their own norms – they do not give a damn about the process, they do not give a damn about the parties. And [...] as long as the norms are in the document, they are happy.“⁷²

„I think every single mediation process, for the expediency of time to end violence, sacrifices some of those norms along the way. I think that is not

politischen Abteilungen vorgestellt, vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=wW-KuztLSgwk>, (Stand 1.2.2019).

70 A/66/811, Annex, S. 24.

71 Jean Arnault, Legitimacy and peace processes: international norms and local realities, *Accord: an international review of peace initiatives* (2014), 21, 25.

72 Sara Hellmüller, Julia Palmiano Federer, Mathias Zeller, *The Role of Norms in International Peace Mediation*, swisspeace; NOREF, Bern 2015, S. 8.

*ideal, but I think someone who has started out as an idealist realizes that, pragmatically, that is going to happen along the way.*⁷³

„It was very openly accepted that human rights had to be disregarded in this peace agreement so that the war can end. Personally, I think that was completely correct. I had not lost sleep over that at all. I would have if it was the other way around.“⁷⁴

Neben diesen Zitaten zeigen auch Beispiele aus der Mediationspraxis, dass etwa das Amnestieverbot für schwerste Verbrechen, welches in der Guidance explizit benannt wird,⁷⁵ keineswegs eine Selbstverständlichkeit darstellt. Im malischen Friedensprozess in den Jahren 2014 und 2015 war die UNO zwar beteiligt, die Mediation wurde jedoch primär durch Algerien geleitet.⁷⁶ Im Rahmen dieses Prozesses wurde eine Amnestie – auch für schwerste Verbrechen – intensiv erörtert und konnte gerade noch durch die beteiligten UN-Vertreter*innen verhindert werden.⁷⁷

All dies zeigt, dass rechtliche Normativität, eingereiht neben politischen Normen und methodischen Prinzipien, durch einzelne Mediatonsakteure und Konfliktparteien zum Teil als relativ angesehen wird und somit Gegenstand individueller Abwägungen wird. *Laurie Nathan* argumentierte in einem mit dem Verfasser geführten Interview etwa, das Amnestieverbot könne zulasten des Rechts auf Leben abgewogen werden. Mediator*innen würden dies jedoch nicht als die Auflösung eines rechtlichen Normenkonflikts betrachten:

„Mediators themselves would say don't be pious, pay attention to the reality. You can whistle about international norms as long as you like but in the meantime people are killing each other. So mediators might respond [to] your question by being pragmatic, whereas one could cast the debate as a contest or conflict between different international norms [...].“⁷⁸

73 *Sara Hellmüller, Julia Palmiano Federer, Mathias Zeller, The Role of Norms in International Peace Mediation, swisspeace; NOREF, Bern 2015*, S. 9.

74 *Sara Hellmüller, Julia Palmiano Federer, Mathias Zeller, The Role of Norms in International Peace Mediation, swisspeace; NOREF, Bern 2015*, S. 9.

75 A/66/811, Annex, S. 17.

76 *Arthur Boutellis, Marie-Joëlle Zahar, A Process in Search of Peace: Lessons from the Inter-Malian Agreement, International Peace Institute, New York 2017*, S. 2.

77 *Arthur Boutellis, Marie-Joëlle Zahar, A Process in Search of Peace: Lessons from the Inter-Malian Agreement, International Peace Institute, New York 2017*, S. 39.

78 Interview mit Laurie Nathan vom 14.5.2018.

A. Einführung: Die Normen der Friedensmediation

Neben dieser vermeintlichen Abwägbarkeit rechtlicher Normen impliziert der Titel Guidance on Effective Mediation, dass es sich bei (völker-)rechtlichen Normen lediglich um eine Effektivitätsressource handelt. Diese Aussage, die nicht viel mehr als eine autoritative Behauptung ist, macht die Effektivität rechtskonformer Mediation zum Gegenstand empirischer Überprüfbarkeit.⁷⁹ Inwieweit die Befolgung bestimmter rechtlicher Normen im Hinblick auf die Effektivität der Streitbeilegung methodisch sauber erforschbar ist, bleibt eine sozialwissenschaftliche Frage. Schon an einer allgemeingültigen Definition dessen, was Effektivität bedeutet, lässt sich zweifeln.⁸⁰ Das Ergebnis einer solchen Untersuchung kann der Ausgangspunkt einer rechtspolitischen Debatte sein. Die Herangehensweise im Rahmen der Guidance negiert jedoch ein Wesensmerkmal des Rechts, wenn sie aus der vermeintlichen Ineffektivität rechtskonformer Mediation sogleich eine Dispositionsbefugnis der Mediator*in oder der Konfliktparteien darüber annimmt, ob die jeweiligen Normen innerhalb des Verfahrens gelten.

Gleichwohl existieren in Praxis und Wissenschaft auch Stimmen, welche das Wesen und die Relevanz völkerrechtlicher Normen für die Friedensmediation betonen.⁸¹ Allerdings beschreibt *Catherine Kessedjian* die Situation adäquat, wenn sie angesichts der rhetorischen Frage nach der Rolle des

79 Jean Arnault, Legitimacy and peace processes: international norms and local realities, *Accord: an international review of peace initiatives* (2014), 21, 24 („Does consistency with this normative framework contribute to reinforcing „the durability of a peace agreement“ as argued in the UN Guidance?“).

80 Marieke Kleiboer, Understanding Success and Failure of International Mediation, *Journal of Conflict resolution* 4 (1996), 360, 361 ff.

81 Lars Kirchhoff, Constructive interventions, Alphen aan den Rijn [u.a.] 2008, S. 302 f.; Philipp Kastner, Legal normativity in the resolution of internal armed conflict, Cambridge 2015; Catherine Turner, Editorial Comment: Law and Negotiation in Conflict – Theory, Policy and Practice, *Global Policy* 7 (2016), 256, 257 m.w.N.; Martin Wählisch, Peacemaking, Power-Sharing and International Law: Imperfect Peace, Oxford 2018; Onur Bakiner, Why Do Peace Negotiations Succeed or Fail? Legal Commitment, Transparency, and Inclusion during Peace Negotiations in Colombia (2012–2016) and Turkey (2012–2015), *Negotiation Journal* 35 (2019), 471, 490 f.; Anja Weichold, Internationale Mediation – die alternative Streitbeilegung durch Hinzuziehung eines Dritten, in: Meller-Hannich u. a. (Hrsg.), *Mediation: Grundlagen, rechtlicher Rahmen und Anwendungsfelder*, Baden-Baden 2020, S. 249–268; Anne Holper, Lars Kirchhoff, Friedensmediation im Spannungsfeld aus Methodik, Macht und Politik, in: Holper u. a. (Hrsg.), *Friedensmediation: Spannungsfeld aus Methodik, Macht und Politik*, Baden-Baden 2020, S. 195, 208 f.

Rechts in der Mediation konstatiert: „Beaucoup d'auteurs répondraient que la médiation se situe ,en dehors du droit‘ ou ,en marge du droit‘.“⁸²

Angesichts dieser Umstände muss mit den Worten Sir Arthur Watts ganz grundlegend gefragt werden: „is international law important – and if so, how and why?“⁸³ Watts war nach der Auflösung Jugoslawiens als Mediator in Fragen der StaatenNachfolge tätig.⁸⁴ Die zitierte Frage warf er einige Jahre später in einem Sammelband auf, ohne sich dabei auf die Friedensmediation zu beziehen. Betrachtet man die bis zu diesem Punkt dargestellte Entwicklung des Verhältnisses von Völkerrecht und Friedensmediation, drängt sich die Frage in diesem Zusammenhang gleichwohl auf. Ein Grund für diese Frage kann in dem Umstand gesehen werden, dass insbesondere mit Blick auf die Mediation, die rechtliche Frage der Kodifikation und der Verfahrensregeln unbeantwortet geblieben ist und die Ausgestaltung stärker politisierten Akteuren überlassen wurde.

Diese Frage ist umso relevanter, als dass die Friedensmediation ein Mittel friedlicher Streitbeilegung ist, dessen Relevanz stetig zunimmt.⁸⁵ Neben der UN, regionalen Organisationen wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)⁸⁶ oder der Afrikanischen Union (AU),⁸⁷ sowie den klassischen staatlichen Akteuren, wie der Schweiz und Norwegen, bauen vermehrt auch andere Beteiligte ihre Mediationskapazitäten aus. Hierzu zählen etwa der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) der Europäischen Union (EU)⁸⁸ oder das deutsche Auswärtige Amt, welches 2014 eine eigene „Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung und KonfliktNachsorge (Abteilung S)“ geschaffen hat, die explizit auch

-
- 82 Catherine Kessedjian, Le tiers impartial et indépendant en droit international : juge, arbitre, médiateur, conciliateur : cours général de droit international, RdC 403 (2020), 49, 204.
- 83 Arthur Watts, The importance of International Law, in: Byers (Hrsg.), The role of law in international politics : essays in international relations and international law, Oxford 2000, S. 5, 5.
- 84 Arthur Watts, State succession : some recent practical legal problems, in: Götz u. a. (Hrsg.), FS Jaenicke, Berlin [u.a.] 1998, S. 397, 406.
- 85 David Lanz, Friedensmediation im internationalen politischen Umfeld: Herausforderungen und Nischen für Deutschland, in: Holper u. a. (Hrsg.), Friedensmediation: Spannungsfeld aus Methodik, Macht und Politik, Baden-Baden 2020, S. 35, 35.
- 86 OSZE, Mediation and Dialogue Facilitation in the OSCE, http://www.osce.org/se_cretariat/126646?download=true, Stand 22.10.2020.
- 87 AU, AUC Moves to Enhance Capacities to Support African Mediation Efforts, 30.05.2019, <https://au.int/en/pressreleases/20190530/auc-moves-enhance-capacities-support-african-mediation-efforts>, Stand 22.10.2020.
- 88 ABl. der EU C 23/16 vom 21.1.2021.

A. Einführung: Die Normen der Friedensmediation

Mediation zu ihren Aufgaben zählt und ihr diesbezügliches Engagement intensiviert.⁸⁹ Gleichzeitig wachsen nicht nur die Mediationskapazitäten, sondern auch die Zahlen tatsächlich stattfindender Friedensmediationen.⁹⁰ Schon bei der Veröffentlichung der Guidance hielt *Ban-Ki Moon* fest: „*the field of mediation has become [...] crowded.*“⁹¹

III. Gang der Untersuchung

Dieses Buch geht der Frage nach, welche Rolle völkerrechtliche Normen innerhalb dieses dicht besetzten Feldes der Friedensmediation einnehmen. Es soll zeigen, dass es keinen Grund für die Annahme gibt, Mediationsverfahren seien rechtsfreie Räume. Damit folgt diese Untersuchung in umgekehrter Reihenfolge den von *Watts* aufgestellten Fragen. In einem ersten Schritt wird herausgearbeitet, wieso Völkerrecht in der Friedensmediation wichtig ist. Das zentrale Argument liegt darin, dass Rechtskonformität eine Legitimationsquelle für die Mediation und die daran beteiligten Akteure darstellt. Voraussetzung für diese Argumentation ist zuerst die Klärung dessen, was Legitimität bedeutet (B). Diese begriffliche Einordnung erfolgt anhand einer Differenzierung zwischen Legitimität als normativem sowie als deskriptiven Begriff. Dabei werden unterschiedliche Charakteristika dieser beiden Begriffskomponenten aufgefächert, um sich so der Bedeutung des Begriffs und seiner Funktion im Rahmen dieser Untersuchung anzunähern.

Im Anschluss daran wird gezeigt, aus welchen Gründen die Friedensmediation der Legitimation bedarf (C). Dabei werden zunächst die unterschiedlichen Mediationsverständnisse – vom Unterbreiten von Vorschlägen, über Kommunikationsunterstützung zu Druckausübung auf die Parteien – als Bezugspunkt der Legitimität dargestellt. Ausgehend von diesen Unterschieden stellt sich die Frage nach dem jeweiligen prozessbezogenen Legitimationsbedarf. An dieser Stelle setzt sich die Untersuchung damit

89 *Dorothee Hutter*, Deutschland intensiviert Friedensmediation, Zeitschrift für Konfliktmanagement 19 (2016), 226–227; *Olaf Claus*, Deutschland als Akteur in der Internationalen Friedensmediation, Frankfurt am Main 2017, S. 7 ff; *Julia von Dobeneck*, Deutschland als Mediationsakteur: Entwicklung und konzeptionelle Grundlagen, in: *Holper u. a. (Hrsg.)*, Friedensmediation: Spannungsfeld aus Methodik, Macht und Politik, Baden-Baden 2020, S. 45, 51 ff.

90 *Peter Wallensteen, Isak Svensson*, Talking peace: International mediation in armed conflicts, Journal of peace research 51 (2014), 315, 317 m.w.N.

91 A/66/811, S. 6.

III. Gang der Untersuchung

auseinander, ob und wie ein Vorschlag oder die mediationstypische Kommunikationsunterstützung Legitimationsbedarf generiert, obwohl dies – anders als bei Druckausübung – im ersten Zugriff kontraintuitiv erscheint. Im Anschluss wird der von einzelnen Verfahrensausgestaltungen unabhängige, materielle, Legitimationsbedarf erörtert. Hier soll zwischen unmittelbarer, mittelbarer und potentieller Freiheitsverkürzung unterschieden werden. Zur Veranschaulichung dieser Kategorien werden mehrere Fallbeispiele herangezogen.

Im Folgenden wird der Fokus auf die Rechtskonformität als notwendige Legitimitätsressource der Friedensmediation gelegt und damit gezeigt, dass und wie Völkerrecht für die Mediation wichtig ist (D). Hierbei wird zunächst die Stellung des Rechts im Gefüge unterschiedlicher Legitimationsnarrative verortet, bevor das Recht als eigenständige und sodann als andere Legitimitätsressourcen ergänzende Komponente in den Blick genommen wird. Dieser Funktion des Rechts mit seinem legitimatorischen Potential in der Friedensmediation wird daraufhin die Frage nach den Grenzen dieses Potentials gegenübergestellt.

Im Rahmen des Fazits (E) werden die Erkenntnisse der Untersuchung im Hinblick auf Verantwortung und Verantwortlichkeit der unterschiedlichen, an Verfahren der Friedensmediation beteiligten Akteure praktisch zusammengeführt. In diesem Zusammenhang werden neben den Konfliktparteien selbst und den Mediationsakteuren auch Geldgeber*innen, Mediationsunterstützung und die Internationale Gemeinschaft in den Blick genommen.