

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Roman Müller-Böhm, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/17976 –**

### **Friedenstiftende Mediationen im Völkerrecht**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Im Völkerrecht wird mit Mediation (lat. für Vermittlung) die Vermittlung zwischen zwei streitenden Staaten durch einen oder mehrere dritte Staaten bezeichnet. Es stellen sich in diesem Zusammenhang Fragen, etwa inwiefern die Streiterledigung im Völkerrecht durch die Bundesrepublik Deutschland in Form von Mediationen erfolgt sowie welche Umstände diesen Mediationen zugrunde liegen.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Ausdruck „friedensstiftende Mediation im Völkerrecht“ wird zur Beantwortung dieser Kleinen Anfrage interpretiert als „Mediation in zwischenstaatlichen Konflikten“ sowie „Mediation in Konflikten mit Unabhängigkeitsbewegungen“ („Unabhängigkeitskriege“). Diese Interpretation entspricht einer engen, auf völkerrechtliche Relevanz ausgerichteten Auslegung von Mediation. Im Rahmen dieser Interpretation sind Fälle, die bei einer weiteren Auslegung von Mediation einschlägig wären, wie zum Beispiel Mediation in Bürgerkriegen, nicht eingeschlossen.

Das für die Mediationsbemühungen des Auswärtigen Amts einschlägige Verständnis von Mediation ist im 2019 veröffentlichten „Konzept Friedensmediation“ des Auswärtigen Amts festgehalten. Es orientiert sich an den Leitprinzipien für Mediation der Vereinten Nationen („UN Guidance for Effective Mediation“) und ergänzt sie um Aspekte, die aus dem außenpolitischen Profil Deutschlands ableitbar sind. Diese Leitprinzipien sind Bereitschaft der Parteien, Einverständnis der Parteien, nationale Inhaberschaft im Falle staatlicher Parteien, Unparteilichkeit des Mediators, Kohärenz und Koordinierung der interessierten Viertparteien (d. h. der nicht in den Konflikt involvierten, die Drittpartei oder den Friedensprozess unterstützenden Parteien), Inklusivität des Prozesses, Normativität des Ergebnisses und Qualität des Ergebnisses. Der Begriff „Friedensmediation“ ist dabei bewusst in Abgrenzung des bekannteren Begriffs „Mediation“ gewählt worden, um die internationale Dimension und den besonderen Gegenstand (politische Konflikte) hervorzuheben. Friedens-

mediation umfasst dementsprechend Aktivitäten in folgenden Bereichen: Mediation, Mediationsunterstützung, Gute Dienste, Verhandlungsunterstützung sowie Dialogunterstützung in zwischen- und innerstaatlichen Konflikten.

Friedensmediation wird unter dem Begriff „Vermittlung“ in der Charta der Vereinten Nationen in Kapitel VI („Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten“), Artikel 33, Absatz 1 erwähnt: „Die Parteien einer Streitigkeit, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden, bemühen sich zunächst um eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl.“ Im Juli 2011 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen ihre erste, wegweisende Resolution zur Friedensmediation. Die Resolution mit dem Titel „Stärkung der Rolle der Mediation bei der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, Konfliktverhütung und -lösung“ (A/RES/65/283) erkannte den verstärkten Einsatz von Mediation an, reflektierte die aktuellen Herausforderungen, denen sich die internationale Gemeinschaft bei Mediationsbemühungen gegenübersteht und forderte die Hauptakteure auf, ihre Mediationskapazitäten auszubauen. Im September 2012 stellte der Generalsekretär einen Bericht über die Umsetzung der Resolution, einschließlich, als Anlage, der „UN Guidance for Effective Mediation“ (A/66/811) vor, die mit der Resolution A/RES/66/291 angenommen wurden. Darüber hinaus gibt es keine weiteren völkerrechtlichen Vorgaben für die Handhabung von internationaler Vermittlung.

Eine Folge der oben erläuterten Eingrenzung des Mediationsbegriffs für die Beantwortung dieser Anfrage ist, dass eine Vielzahl an abgeschlossenen und laufenden Aktivitäten des Auswärtigen Amts im Bereich Friedensmediation bei der Beantwortung nicht berücksichtigt werden kann. Insofern schildert diese Antwort nur einen Ausschnitt der vom Auswärtigen Amt durchgeführten Maßnahmen im Bereich der friedlichen Konfliktbeilegung und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Eine erschöpfende Aufarbeitung der Fragestellung bleibt der zeithistorischen Forschung vorbehalten.

1. Wie viele Mediationen im völkerrechtlichen Bereich hat die Bundesregierung seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland in den jeweiligen Legislaturperioden bis heute initiiert, begleitet oder geführt?

Im Lichte der in der Vorbemerkung der Bundesregierung geschilderten Falleingrenzung hat die Bundesregierung eine Reihe von Mediationen initiiert, begleitet und geführt. Dies sind unter anderem:

- Initiiert:
  - Jugoslawienkonflikt; Zeitraum: 1992 bis 1995; Format: Zusammenarbeit mit Frankreich zur Etablierung einer gemeinsamen europäischen Position („Kinkel-Juppé-Initiative“ im Jahr 1993);
  - russisch-ukrainischer Konflikt; 2014 bis heute, Format: Komediation mit Frankreich im sogenannten „Normandie-Format“.
- Begleitet:
  - US-Iranische Geiselkrise; Zeitraum: 1979 bis 1981; Format: inoffizielle Vor-Vermittlung eines Abkommen-Entwurfs (offizieller Vermittler: Algerien);

- Jugoslawienkonflikt; Zeitraum: 1994 bis 1995, Format: Zusammenarbeit mit USA, Frankreich, Russland und Großbritannien im Rahmen der Bosnien-Kontaktgruppe;
  - Kosovokonflikt; Zeitraum: 1997 bis 1999, Format: Zusammenarbeit mit USA, Russland, Italien, Frankreich und Großbritannien im Rahmen der Kosovo-Kontaktgruppe;
  - Ukraine Konflikt; Zeitraum: 2014 bis heute, Format: Kovermittlung als Mitglied der Trilateralen Kontaktgruppe der OSZE.
- Geführt:
    - Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland hat sich die Bundesregierung in der Mediation zwischen Israel und Ägypten sowie Israel und dem Libanon eingesetzt, zum Beispiel durch Vermittlung von Gefangenaustauschen oder durch Nachrichtenüberbringung zwischen den Konfliktparteien.
    - Russisch-ukrainischer Konflikt; 2014 bis heute, Format: Komediation mit Frankreich im sogenannten „Normandie-Format“.
      - a) In wie vielen Fällen war die Bundesregierung in diesen Fällen selbst Partei?

Die in den Leitlinien der Vereinten Nationen enthaltene Definition von Mediation schließt eine Parteilichkeit des Mediators grundsätzlich aus. Der Mediator ist demzufolge die nicht in den Konflikt involvierte Drittpartei.

- b) Welchen Ansatz verfolgt die Bundesregierung bei den jeweiligen Mediationen?

Der von der Bundesregierung gewählte Mediationsansatz ist abhängig von den Parametern des jeweiligen Konflikts, insbesondere von seiner innen- und außenpolitischen Bedeutung für Deutschland, der Beziehung zu den Konfliktparteien, der Anzahl der Konfliktparteien und ihrer Alliierten, der politischen Distanz zwischen den Konfliktparteien und dem Grad der Intensität der Auseinandersetzung.

- c) Wann fanden diese Mediationen statt, und mit welcher Dauer je Konfliktfall?
- d) Um welche Konflikte handelte es sich konkret?

Die Fragen 1c und 1d werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

- e) In wie vielen Fällen konnte dadurch ein Erfolg erzielt werden, und wie hat sich dieser dargestellt?

Neben einem unterzeichneten Friedensabkommen oder einem geschlossenen Waffenstillstand kann auch als Erfolg gewertet werden, wenn eine militärische Austragung des Konflikts durch eine politische Austragung ersetzt wird. Auch die Anbahnung eines politischen Prozesses im Sinne der Etablierung eines parteiübergreifenden Netzwerks, der Bildung von gegenseitigem Vertrauen oder der Erarbeitung eines Modellabkommens auf gesellschaftlicher Ebene kann als Erfolg gewertet werden.

Das Auswärtige Amt sieht Friedensmediation als ein geeignetes Instrument, um politische Prozesse zu initiieren, durchzuführen und zu unterstützen. Dies belegen folgende erfolgreiche Aktivitäten der in der Antwort zu Frage 1 genannten Mediationsanstrengungen:

- US-Iranische Geiselkrise; Zeitraum: 1979 bis 1981; Erfolg: Vermittlung eines Modellabkommens, das als Grundlage des später unterzeichneten Abkommens diente;
- seit Beginn des Konflikts zwischen Israel und Libanon konnte die Bundesregierung mehrfach einen Austausch von Gefangenen zwischen den Parteien vermitteln;
- russisch-ukrainischer Konflikt; 2014 bis heute, Erfolge: unter anderem Unterzeichnung des Minsk II-Abkommens (Maßnahmenkomplex zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen) am 12. Februar 2015, Gefangenenaustausch und (vereinbarter, wenn auch brüchiger) Waffenstillstand in der Ostukraine.

- f) Aus welchen Gründen sind Mediationen im völkerrechtlichen Bereich gescheitert (bitte nach Häufigkeit auflisten)?

Mediationen, an denen die Bundesregierung beteiligt war, waren unter anderem wegen fehlender Verhandlungsbereitschaft oder der Präferenz für eine militärische Lösung auf einer oder beiden Seiten des Konflikts nicht immer erfolgreich.

2. In wie vielen Fällen sind derzeit auf völkerrechtlicher Ebene Mediatoren des Bundes in Streitigkeiten involviert, und um welche Streitigkeiten handelt es sich konkret?

Zurzeit sind Mediatoren des Bundes nicht in den in der Vorbemerkung der Bundesregierung beschriebenen Fällen von Konflikten tätig.

- a) In wie vielen Fällen handelt es sich bei den Mediatoren um Personen, die als Externe von der Bundesregierung benannt werden?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

- b) In wie vielen Fällen handelt es sich dabei um zertifizierte Mediatoren nach dem Mediationsgesetz?

Die Voraussetzungen einer Zertifizierung, die das nationale Mediationsgesetz vorgibt, können nicht ohne weiteres auf die internationale Ebene übertragen werden.

Das Auswärtige Amt will mit dem Mediationskonzept die Friedensmediation professionalisieren. Dazu zählt vor allem die Weiterbildung des eigenen Personals. Bei diesen Weiterbildungen werden auch Kompetenzen vermittelt, die im nationalen Mediationsgesetz vorgesehen sind.

Darüber hinaus wird auf die Antwort zu Frage 2a verwiesen.

- c) Welche Kriterien muss ein Mediator erfüllen, und wie verläuft das Auswahlprozedere für die Benennung dieser?
- d) Inwiefern spielt der kulturelle Hintergrund aus Sicht der Bundesregierung eine Rolle bei der Auswahl der Mediatoren in völkerrechtlichen Streitigkeiten?
- e) Wer benennt diese Mediatoren?

- f) In wie vielen Fällen werden Mediatoren als sogenannte stille Vermittler oder inoffiziell eingesetzt?
- g) Inwiefern wird die Vertraulichkeit der Mediationen im völkerrechtlichen Bereich gewährleistet?
- h) Gegenüber wem ist der Mediator berichterstattungspflichtig, und inwiefern kollidiert dies mit dem Grundsatz der Vertraulichkeit von Mediationen?

Die Fragen 2c bis 2h werden zusammengefasst beantwortet.

Die Auswahlentscheidung für einen Mediator ist abhängig einerseits von der Mediationserfahrung und der politischen Statur, andererseits vom Kontextwissen (etwa Sprach-, Kultur- und Regionalkenntnisse, Kenntnisse über die Hintergründe des Konflikts) des Kandidaten. Aufgrund der Vielzahl an Kriterien ist die Anzahl der in Frage kommenden Personen in der Regel gering, weshalb auch Voraussetzungen für ein Auswahlverfahren mit mehreren gleichgewichtigen Kandidaten meist nicht gegeben sind. Entscheidendes Kriterium für die Entscheidung ist die Akzeptanz seitens der Konfliktparteien nicht nur gegenüber Deutschland, sondern gerade auch gegenüber der für die Vermittlung vorgesehenen Person.

Die Benennung eines deutschen Mediators erfolgt in der Regel durch die Leitung des Auswärtigen Amtes. In Fällen, in denen Deutschland gemeinsam mit internationalen Partnern (VN, OSZE, EU, AU etc.) agiert, ist zudem zumindest die Zustimmung oder sogar ein Mandat dieser Partner notwendig.

Vertraulichkeit ist ein wesentliches Erfolgskriterium von Mediationen. Seitens der Bundesregierung wird die Vertraulichkeit durch die entsprechenden einschlägigen Vorschriften im Bereich Geheimschutz sichergestellt. Grundsätzlich ist auch ein inoffizieller Einsatz denkbar.

- 3. In wie vielen Fällen haben die Mediatoren des Bundes mit Sanktionen oder Sanktionsdrohungen gearbeitet, und woraus ergab sich diese Kompetenz?

Die Bundesregierung kann Sanktionen nur auf Basis eines Beschlusses des VN-Sicherheitsrates oder des Rates der Europäischen Union verhängen. Mediatoren haben nicht die Möglichkeit, eigenmächtig Sanktionen der Bundesregierung anzudrohen oder zu verhängen.

- 4. Inwiefern werden die Mediatoren des Bundes in das bisherige Geschehen des Konfliktes informationell eingebunden, und bis zu welcher Geheimstufe werden diese Mediatoren in das Wissen betreffend die Informationen des Konfliktes eingeweiht?
- 5. Inwiefern werden die Mediatoren des Bundes in den Verlauf der bisherigen Vermittlungsbemühungen eingeweiht?

Die Fragen 4 und 5 werden zusammengefasst beantwortet.

In Mediationsverfahren ist Kenntnis des bisherigen und aktuellen Geschehens sowie aller beteiligten Akteure unabdingbar. Eine sorgfältige Unterrichtung sowie enger Informationsaustausch auf der jeweils notwendigen Geheimhaltungsstufe wird daher sichergestellt.

6. Welche Schweigepflichten haben die Mediatoren des Bundes in den oben benannten völkerrechtlichen Streitigkeiten zu erfüllen, und woraus ergeben sich diese?
7. Inwiefern werden die Mediatoren des Bundes vor ihrem Einsatz in völkerrechtlichen Streitigkeiten einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen, um zu gewährleisten, dass diese für sicherheitsempfindliche Angelegenheiten geeignet sind?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 2c bis 2h verwiesen.

8. Inwiefern sind die Grundsätze der Mediation aus Sicht der Bundesregierung auf Vermittlungen im völkerrechtlichen Bereich übertragbar?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2b verwiesen.

9. Zu welchem konkreten Zeitpunkt und bis zu welcher Eskalationsstufe werden Mediatoren in völkerrechtlichen Streitigkeiten von der Bundesregierung entsandt?

Der Einsatz eines Mediators des Bundes ist grundsätzlich zu jedem Zeitpunkt eines Konfliktes und auf jeder Eskalationsstufe eines Konflikts denkbar. Die Einsatzentscheidung erfolgt dabei jeweils mit Blick auf die politische Opportunität (insb. Verhandlungsbereitschaft der Parteien), die Verfügbarkeit eines passenden Mediators und die Aussicht auf Akzeptanz durch die Konfliktparteien.

10. Welche Bedingungen müssen nach Ansicht der Bundesregierung erfüllt sein, um eine erfolgreiche Mediation in völkerrechtlichen Streitigkeiten zu erzielen?

Ein Konflikt lässt sich dann friedlich beilegen, wenn beide Parteien zu der Ansicht gelangt sind, dass eine Verhandlungslösung für sie attraktiver ist als eine militärische Lösung. Ein Mediator hat auf die jeweilige parteiinterne Willensbildung nur begrenzten Einfluss. Außerhalb seines Einflusses liegen entscheidende Faktoren wie das militärische Kräfteverhältnis und das jeweilige finanzielle Durchhaltevermögen der Konfliktparteien. Besteht in diesem Bereich eine zu große Disparität zwischen den Parteien, hat eine friedliche Beilegung geringe Erfolgsaussichten. Darüber hinaus wird auf die Antwort zu Frage 1f verwiesen.

11. In wie vielen und in welchen Fällen hat die Bundesrepublik Deutschland seit ihrer Gründung bislang in völkerrechtlichen Streitigkeiten Mediationen abgelehnt, und aus welchen Gründen?

Nach den Vorschriften des Bundesarchivgesetzes stehen Akten bis 1990 allgemein zur Verfügung und können von jedermann ausgewertet werden. Die Bundesregierung verweist deshalb insofern auf die Möglichkeit selbständiger Informationserhebung aus den Beständen des Bundesarchivs und des Politischen Archivs des Auswärtigen Amtes. Die übliche Aktenvorhaltefrist von fünf Jahren lässt darüber hinaus keine mit zumutbarem Aufwand zu führende Recherche im Sinne der Fragestellung zu.

12. In wie vielen und in welchen Fällen hat die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode in völkerrechtlichen Streitigkeiten Mediationen abgelehnt, und aus welchen Gründen?

Die Bundesregierung hat in dieser Legislaturperiode keine Mediationen abgelehnt.

13. Welche Strategie hat die Bundesregierung bei der Durchführung von Mediationen im völkerrechtlichen Bereich?

Im Konzept Friedensmediation formuliert das Auswärtige Amt den Anspruch, sich in Absprache mit allen relevanten Partnern dort in Verhandlungen und Vermittlungen zu engagieren, wo ein deutsches Engagement Aussicht hat, einen Mehrwert zu erzielen. Dabei ist eine eigene Rolle als Vermittler nur eine von mehreren Optionen. Hinzu kommt die Durchführung von Maßnahmen zur Steigerung der Verhandlungsbereitschaft der Konfliktparteien wie zum Beispiel die Bereitstellung für und der Austausch von Informationen zwischen den Parteien, sowie die Anbahnung von Kontakten und der Aufbau von Vertrauen zwischen den Parteien. Darüber hinaus unterstützt und/oder finanziert die Bundesregierung laufende politische Prozesse, sei es unter der Ägide der Konfliktparteien oder anderer Akteure wie der Vereinten Nationen, der Afrikanischen Union oder der OSZE.

14. Welche Bundesminister sind derzeit in Mediationsverfahren auf völkerrechtlicher Ebene des Bundes involviert, und um welche Fälle handelt es sich dabei?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

15. Ist die Bundesrepublik Deutschland durch den Einsatz von Mediatoren in Streitigkeiten zwischen zwei Parteien bislang selbst Konfliktpartei geworden?

Nein.

