

Das Gewaltverbot auf dem Prüfstand:

Von der NATO-Intervention im Kosovo zu den aktuellen UN-Reformvorschlägen

Peter Hilpold/Gudrun Zagel*

Abstract: At the moment, an intense debate on the need to reform the United Nations is taking place. The core issue of this discussion is the necessity to strengthen the peace securing capacities of the United Nations. This is a good occasion to examine the role of the prohibition of the use of force within the UN system, the exceptions to this rule and possible alternatives to this system. It will be shown that there is a clear necessity to respond more effectively to the challenges to peace and security in the 21st century. The respective proposals submitted recently by an Expert Group as well as by the UN Secretary-General Kofi Annan do not seem, however, to contain adequate solutions to these problems.

Keywords: Gewaltverbot, humanitäre Intervention, kollektive Sicherheit, UN-Reform

1. Einleitung

Das Gewaltverbot ist ein fundamentaler Grundsatz im Recht der Vereinten Nationen¹. Demnach stellt jede Anwendung oder Androhung von militärischer Gewalt, die nicht als Selbstverteidigung qualifiziert werden kann oder vom Sicherheitsrat autorisiert ist, eine Verletzung der Satzung der Vereinten Nationen dar. Der rechtliche Gehalt und der Umfang des Gewaltverbots werden jedoch in Anbetracht der zahlreichen kriegesischen Auseinandersetzungen seit 1945 sowie durch die rezente Praxis der humanitären Interventionen zunehmend in Frage gestellt. Insbesondere die NATO-Intervention im Kosovo 1999 hat Diskussionen über die Relativierung des Gewaltverbots und die Herabsetzung der Anwendungsbedingungen für das Gewaltverbot ausgelöst. Dies soll vor allem in den Fällen gelten, in denen das System der kollektiven Sicherheit nicht greift, wie dies etwa in der Jugoslawien-Krise der Fall war. Die Krise des Gewaltverbots wurde auch in den jüngsten Reformvorschlägen des UN-Generalsekretärs zum System der Vereinten Nationen thematisiert, die Empfehlungen zur Neuregelung des Sicherheitsrats und des Systems der kollektiven Sicherheit beinhalten.

Ziel dieses Aufsatzes ist es, den Rechtsstatus und den Inhalt des Gewaltverbots insbesondere im Hinblick auf die rezente Praxis der humanitären Interventionen zu analysieren und zu prüfen, inwieweit die offensichtlich vorhandenen Regelungsdefizite im Rahmen der letztthin vorgestellten Vorschläge zur Reform der Vereinten Nationen in geeigneter Weise Berücksichtigung finden. Zunächst sollen im ersten Teil die Rechtsqualität und der Inhalt, aber auch die Mängel und Lücken des Gewaltverbots dargestellt werden. Der zweite Teil widmet sich der rechtlichen Analyse der Praxis der humanitären Interventionen, die von den Befürwortern als völkergeohnheitsrechtliche Ausnahme zum Gewaltverbot, von den Gegnern jedoch als Aushöhlung des Gewaltverbots angesehen

werden. Als Bestätigung für diese These sehen die Befürworter die NATO-Intervention im Kosovo, die als Präzedenzfall für die Zulässigkeit humanitärer Interventionen auf völkergeohnheitsrechtlicher Basis gesehen wird. Ob diese Ausnahme tatsächlich entstanden ist, wird im dritten Teil analysiert. Im letzten Teil sollen die Vorschläge zur Reform der Vereinten Nationen dargestellt werden, wobei insbesondere die Frage behandelt wird, ob diese geeignet sind, einen Ausweg aus der gegenwärtigen akuten Krise der 1945 geschaffenen internationalen Friedensordnung zu eröffnen. Diese Krise, die einerseits von einer wachsenden Unzufriedenheit mit dem unbedingten Gewaltverbot, andererseits von der Unfähigkeit der Staatengemeinschaft, eine Alternativregelung zu finden, gekennzeichnet ist, steht gegenwärtig sicherlich im Mittelpunkt der Reformdiskussionen zum UN-Recht.

2. Das Gewaltverbot

Das allgemeine Gewaltverbot ist der wohl wichtigste Grundsatz des modernen Völkerrechts. Art. 2 Abs. 4 der Satzung der Vereinten Nationen verbietet allen Staaten »in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt«. Das Gewaltverbot wird auch als »cornerstone of peace in the Charter« bezeichnet,² und ist Ausdruck der friedensstiftenden Funktion der Vereinten Nationen.³

Das Gewaltverbot gilt »in den internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten,⁴ somit auch gegenüber Nicht-Mitgliedstaaten. Die Rechtsqualität des Gewaltverbots wird heute vielfach als *ius cogens* eingestuft.⁵ Jedenfalls ist es universelles

* Dr. Peter Hilpold, Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck. Univ.-Ass. Dr. Gudrun Zagel, LL.M., Universität Salzburg, Fachbereich Öffentliches Recht/Völkerrecht. Dieser Aufsatz wurde in einem anonymen Peer-review-Verfahren referiert.

1 Vgl. dazu die immer noch relevante Arbeit von Brownlie, in: *International Law and the Use of Force* (1963); für eine aktuelle Gesamtdarstellung dieser Thematik s. Gray, Christine: *International Law and the Use of Force* (2004).

2 Waldock, *The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law*, 81 *Receuil des Cours* (1952-II) 451 ff, 492.

3 Ausführlich dazu mwN Randelzhofer, Art. 2(4), in: Simma (Hg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary. Volume I* (2002) 112 ff; Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (1997) 309 ff.

4 Dazu Randelzhofer, Art. 2(4) (FN 3) 121 ff.

5 Vgl. Simma, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, in: 10 *European Journal of International Law* (1999) 1 ff, 3; Thüser, *Der Kosovo-Konflikt im Lichte des Völkerrechts: Von drei – echten und scheinbaren – Dilemmata*, in: 38 *Archiv des Völkerrechts* (2000) 1 ff, 6.

Völkergewohnheitsrecht und damit für die Staatengemeinschaft als ganzes verbindlich.⁶ Nach herrschender Meinung ist das Gewaltverbot beschränkt auf militärische Gewalt, diese ist jedoch weit zu interpretieren.⁷ Überwiegend wird die Auffassung vertreten, dass die Anwendung politischen und militärischen Zwangs vom Gewaltverbot nicht erfasst wird.⁸

Nach zahlreichen früheren Versuchen, die Anwendung von Krieg und Gewalt in den internationalen Beziehungen einzudämmen,⁹ ist es in Art. 2 Abs. 4 der Satzung der Vereinten Nationen erstmals gelungen, ein absolutes Verbot der Anwendung oder Androhung von Gewalt rechtlich verbindlich zu verankern. Die Aufnahme dieser Bestimmung in die Satzung ist in erster Linie als Antwort auf die beiden Weltkriege, die zu globalen Katastrophen führten, zu verstehen. Vor dem Hintergrund dieser Ereignisse wird der zentrale Stellenwert, der der Friedenssicherung in der Satzung der Vereinten Nationen beigemessen wurde, verständlich. Dieser Gesamtzusammenhang ist auch zu berücksichtigen, wenn über eine Reform der UN-Verfassungsordnung nachgedacht wird. Das Bestehen von Mängeln und Lücken in der Friedenssicherung ist nicht einer Unachtsamkeit der Väter der UN-Charta zuzuschreiben, sondern – zumindest als Eventualität – wohl bewusst in Kauf genommen worden.

Vom Grundprinzip des Gewaltverbots sieht die Satzung zwei Ausnahmen vor.¹⁰ Auch diese sind von den politischen Gegebenheiten nach dem 2. Weltkrieg geprägt. Die erste Ausnahme ist das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung gegen bewaffnete Angriffe nach Art. 51 der Satzung.¹¹ Das Recht auf Selbstverteidigung kann durch individuelle Staaten oder kollektiv ausgeübt werden.¹²

Die Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung sind – als Teil einer Ausnahmebestimmung – streng auszulegen.¹³ Gewaltanwendung zur Selbstverteidigung ist nur dann zulässig, wenn ein Angriff unmittelbar droht. In diesem Fall müssen die angewendeten Maßnahmen notwendig und verhältnismäßig sein. Außerdem ist ein Fall der Selbstverteidigung dem Sicherheitsrat zu melden, und die Berufung auf das Recht auf Selbstverteidigung ist nur bis zum Tätigwerden des Sicherheitsrates zulässig.¹⁴

Umstritten ist insbesondere, ob Art. 51 auch das Recht auf Präventivnotwehr umfasst, wie dies etwa im Falle der Afghanistan-Intervention argumentiert wurde. Nach herrschender Lehre ist Art. 51 der Satzung restriktiv auszulegen, und auch der Wortlaut der Satzung (»im Falle eines Angriffes gegen einen Mitgliedstaat«) erlaubt diese Interpretation nicht.¹⁵

Als zweite Ausnahme ist die Anwendung von Gewalt erlaubt, wenn sie vom Sicherheitsrat im Rahmen des Systems der kollektiven Sicherheit nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen autorisiert ist.¹⁶ Das System der kollektiven Sicherheit wurde zur Absicherung der Einhaltung des Gewaltverbots geschaffen. Wenn ein Bruch oder eine Bedrohung des Weltfriedens oder ein Akt der Aggression in Sinne von Art. 39 der Satzung vorliegt, so dürfen nach Kapitel VII der Satzung neben nichtmilitärischen Sanktionen nach Art. 41 auch militärische Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 verhängt werden.¹⁷ Bis heute ist allerdings umstritten, was vom Begriff »Friedensgefährdung« oder »Aggression« genau umfasst ist, und weder die Staatenpraxis noch die Lehre oder die Rechtsprechung haben dies eindeutig geklärt.¹⁸

Die Ausgestaltung und Anwendung des Systems der kollektiven Sicherheit sind stark von den politischen Gegebenheiten nach dem 2. Weltkrieg beeinflusst. Zunächst können gegen die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates de facto aufgrund deren Vetorecht keine Zwangsmaßnahmen verhängt werden. Der Grund für diese Ausgestaltung liegt darin, dass bei der Gründung der Vereinten Nationen die Stabilität des Systems als wichtiger angesehen wurde als die Sanktionierung aller Verletzungen des Gewaltverbots, auch der politisch mächtigsten Staaten, da dies die Gefährdung des Systems als Ganzes bedeutet hätte.

Das System versagt aber auch, wenn sich die ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen können. Aus diesem Grund hat das System der kollektiven Sicherheit bis zum Ende des Kalten Krieges kaum funktioniert.¹⁹ Seit Beginn der 1990er Jahre war der Sicherheitsrat unter Kapitel VII – zumindest zeitweise – jedoch sehr aktiv.²⁰ Es wurden in zahlreichen Fällen nichtmilitärische Maßnahmen, allerdings noch in keinem Fall ausdrücklich militärische Zwangsmaßnahmen, verhängt.²¹ Dennoch ist es auch in dieser Zeit im Sicherheitsrat häufig nicht zu einer Einigung gekommen, wobei das eklatanteste Beispiel sicherlich der Jugoslawien-Konflikt war. Diese Situation führte verstärkt zu unilateralen, nicht vom Sicherheitsrat autorisierten »Friedenssicherungsaktionen« außerhalb des Systems der kollektiven Sicherheit.²² Diese Staatenpraxis hat mit dazu beigetragen, Zweifel an der Rechtsnatur des Gewaltverbots aufkommen zu lassen, und es wurde die Frage aufgeworfen, ob humanitäre Interventionen als völkergewohnheitsrechtliche Ausnahmen vom Gewaltverbot zu rechtfertigen seien bzw. ob andere Rechtfertigungsgründe für Maßnahmen dieser Art in das Völkerrecht der Gegenwart Eingang gefunden hätten.

6 Vgl. ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, 1986 ICJ Reports 14, Rn. 184 ff; Randelzhofer, Art. 2(4) (FN 3) 133 ff.

7 Für viele s. Randelzhofer, Art. 2(4) (FN 3) 117 und 119; Simma (FN 5) 3.

8 Vgl. dazu Fischer in: Ipsen (Hg.), *Völkerrecht* (1999) 936, Rn. 14.

9 Vgl. ebenda, 929 ff.

10 Eine weitere Ausnahme ist die Feindstaatenklausel, die in Art. 53 (1) und 107 der Satzung enthalten ist. Diese Ausnahme wird heute als obsolet angesehen, s. Verdross/Simma, *Universelles Völkerrecht* (1984), Rn. 106.

11 Vgl. nur Malanczuk (FN 3) 311 ff.

12 Zur Reichweite des kollektiven Selbstverteidigungsrechtes s. Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale* (2004) 332 ff.

13 S. Brownlie (FN 1) 251.

14 S. Verdross/Simma (FN 10) Rn. 474.

15 S. Hilpold, *Die Vereinten Nationen und das Gewaltverbot*, in: *Vereinte Nationen* (3/2005) 83 ff; Malanczuk (FN 3) 312 ff.

16 Dazu Gray, Christine: *The Use of Force and the International Legal Order*, in: Evans (Hg.), *International Law* (2003) 589 ff, 607 ff.

17 Eine detaillierte Darstellung des Systems der kollektiven Sicherheit finden man in Frowein/Krisch, *Introduction to Chapter VII and Art 39*, in: Simma (Hg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary. Volume I* (2002) 701 ff.

18 S. Shaw, *International Law* (2003) 1037 ff; Randelzhofer, Art. 2(4) (FN 3) 117; Frowein/Krisch (FN 17) 701 ff.

19 Zur Praxis während des Kalten Krieges s. Malanczuk (FN 3) 390 ff.

20 Für einen Überblick über die Tätigkeit des Sicherheitsrates s. <http://www.un.org/Docs/sc/committees/INTRO.htm>.

21 Vgl. Hilpold, *Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?*, in: *12 European Journal of International Law* (2001) 437 ff, 445 ff; Malanczuk (FN 3) 395 ff.

22 Zum Beispiel Irak 1990, Afghanistan, Sudan.

3. Das Institut der humanitären Intervention

Obwohl an und für sich nicht mit der Satzung der Vereinten Nationen vereinbar, hat es auch nach 1945 immer wieder Verstöße gegen das Gewaltverbot gegeben, die unter Berufung auf das Institut der humanitären Intervention gerechtfertigt worden sind. Der Begriff der humanitären Intervention wird in der Literatur äußerst vielfältig verwendet. Unterschieden wird zwischen dem klassischen Interventionsbegriff, der nur die militärische Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen betrifft, einem erweiterten Interventionsverständnis, das auch die wirtschaftliche und politische Druckausübung mitumfasst, sowie die Intervention im weitesten Sinne, die jede tatsächliche oder versuchte Beeinflussung der Dispositionsfreiheit eines Staates bedeutet.²³ Der erweiterte Interventionsbegriff spiegelt dabei das heute gebräuchliche Instrumentarium der militärischen und nichtmilitärischen Maßnahmen wider. Militärische Maßnahmen stellen jedoch nach der traditionellen Völkerrechtslehre der Zeit nach 1945 nur dann eine erlaubte Ausnahme vom Gewaltverbot dar, wenn sie durch Resolutionen des Sicherheitsrates abgedeckt sind.

Charakteristisch für die humanitäre Intervention ist, dass die Funktion der militärischen Gewaltausübung dazu dient, humanitäre Missstände, wie etwa schwere systematische Menschenrechtsverletzungen im Zielstaat zu beenden.²⁴ Während bei Interventionen zum Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland die Personalhoheit des intervenierenden Staates häufig als Rechtfertigung für die Verletzung der territorialen Integrität des Staates vorgebracht wird,²⁵ kann dieses Argument bei Interventionen zum Schutz der Bevölkerung eines Drittstaates nicht dienen.

Humanitäre Interventionen werden entweder kollektiv von einer Gruppe von Staaten oder unilateral durchgeführt.²⁶ Kollektive Interventionen, die durch den Sicherheitsrat autorisiert sind, stellen eine rechtlich erlaubte Ausnahme vom Gewaltverbot dar.²⁷ Wenn die humanitäre Intervention, etwa aufgrund mangelnder Einigung im Sicherheitsrat oder auch ohne Befassung des Sicherheitsrates erfolgt, so ist sie grundsätzlich als rechtswidrig zu qualifizieren.

Die Diskussion um die Rechtfertigung von humanitären Interventionen hat neben der rechtlichen auch eine politische Dimension. Während es einerseits politisch und ethisch schwer zu rechtfertigen ist, fundamentale Menschenrechtsverletzungen unter Berufung auf das Gewaltverbot und den Schutz der Souveränität des verletzenden Staates ungeahndet

zu lassen,²⁸ birgt andererseits die Akzeptanz einer wie auch immer gerechtfertigten Ausnahme vom Gewaltverbot im Falle humanitärer Interventionen die Gefahr des Missbrauches dieses Rechtes in sich.

Die Frage der Rechtmäßigkeit humanitärer Interventionen wurde im Laufe des letzten Jahrhunderts unterschiedlich beurteilt. Vor der Verankerung des Gewaltverbots in der Satzung der Vereinten Nationen wurde ein auf Gewohnheitsrecht beruhendes Recht auf humanitäre Intervention behauptet. In der Praxis wurden seit dem Wiener Kongress jedoch »humanitäre Interventionen« nie ausschließlich aus humanitären Motiven ausgeführt, so dass es sowohl an der Staatenpraxis als auch an der Rechtsüberzeugung fehlt.²⁹

Seit der rechtlichen Verankerung des umfassenden Gewaltverbots sind humanitäre Interventionen als klare Verletzung der UN-Satzung anzusehen.³⁰ Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde jedoch aufgrund der häufigen Lähmung des Sicherheitsrates zunehmend versucht, das Gewaltverbot zu relativieren und aus Art. 2 Abs. 4 der Satzung die Zulässigkeit humanitärer Interventionen herauszulesen.³¹ Die Rechtmäßigkeit solcher humanitären Interventionen ist aber in der Lehre und Staatenpraxis nach wie vor äußerst umstritten. Der Höhepunkt der Diskussionen wurde im Rahmen der Rechtfertigungsversuche der NATO-Intervention im Kosovo 1999 erreicht.

4. Die NATO-Intervention im Kosovo

Die Kosovo-Krise und die NATO-Intervention 1999 stellten eine Nagelprobe für den völkerrechtlichen Grundsatz des Gewaltverbots dar. Der Konflikt zeigt ein eklatantes Beispiel für die Unzulänglichkeiten des Systems der kollektiven Sicherheit auf, das ein gemeinsames Vorgehen der internationalen Gemeinschaft nicht ermöglichte. Von vielen Befürwortern humanitärer Interventionen wurde die Kosovo-Intervention als Präzedenzfall für die Zulässigkeit humanitärer Interventionen angesehen.³²

Die Kosovo-Krise, die ihren Höhepunkt mit den NATO-Luftangriffen im ersten Halbjahr 1999 erreichte, hat ihren Anfang bereits in den 1980er Jahren genommen, als nach dem Tode Titos die Serben den Autonomiestatus des Kosovo systematisch untergruben.³³ Nachdem es im Jugoslawienkrieg zu systematischen Diskriminierungen und ethnischen Säube-

23 Ausführlich dazu Pauer, Die humanitäre Intervention (1985) 6 ff; Beyerlin, Die humanitäre Aktion zur Gewährleistung des Mindeststandards in nicht-internationalen Konflikten (1975) 35 f; Hilpold, Sezession und humanitäre Intervention – völkerrechtliche Instrumente zur Bewältigung innerstaatlicher Konflikte?, in: 54 Zeitschrift für öffentliches Recht (1999) 529 ff, 566 ff; Beyerlin, Humanitarian Intervention, in: Bernhard (Hg.), Encyclopedia of Public International Law, Volume 2 (1995) 926 ff.

24 Ausführlich zu den verschiedenen Motiven für humanitäre Interventionen Hilpold, Sezession (FN 23) 568 ff.

25 Vgl. zu dieser Thematik grundlegend Ronzitti, Rescuing Nationals abroad through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity (1985).

26 Dazu Hilpold, Sezession (FN 23) 571 ff.

27 Zur Rechtmäßigkeit des Tätigwerdens des Sicherheitsrates unter Kapitel VII bei schweren Menschenrechtsverletzungen Hilpold, Sezession (FN 23) 590 ff mwN; Beispiele für humanitäre Interventionen durch den Sicherheitsrat bei Hilpold, Humanitarian Intervention (FN 21) 445 ff.

28 Zu den moralischen Argumenten Schilling, Zur Rechtfertigung der einseitigen gewaltsamen humanitären Intervention als Repressalie oder als Nothilfe, in: 35 Archiv des Völkerrechts (1997) 430 ff, 432 ff.

29 Hilpold, Sezession (FN 23) 573; eine ausführliche Analyse früherer militärischer Interventionen findet man bei Hilpold, The Continuing Modernity of Article 2(4) of the UN Charter, in: Ingenhaeff/Staudinger/Ebert (Hg.), Festschrift Rudolf Palme (2002) 281 ff, 286 ff.

30 Vgl. ICJ, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, 1986 ICJ Reports 14.

31 Hilpold, Sezession (FN 23) 572 mwN; Randelzhofer, Art. 2(4) (FN 3) 130 mit zahlreichen Literaturhinweisen in FN 146.

32 Z.B. Thürer (FN 5) 9; Cassese, Ex Iniuria Ius Oritur: Are We Moving Towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?, in: 10 European Journal of International Law (1999) 21 ff, der im gegenwärtigen Völkerrecht Anzeichen für die Herausbildung einer solchen völkergewohnheitsrechtlichen Regelung feststellt.

33 Für eine detaillierte Beschreibung des Konfliktes s. Hilpold, Humanitarian Intervention (FN 21) 438 ff; Krisch, Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq, and the Security Council, in: 3 Max Planck Yearbook of United Nations Law (1999) 59 ff, 79 ff; Thürer (FN 5) 1 ff.

rungen kam, befasste sich der Sicherheitsrat erstmals in der Res. 1160 mit der Angelegenheit.³⁴ Politisch konnte man sich auf der Ebene der Vereinten Nationen jedoch nur auf ein Waffenembargo und auf die Initiierung eines politischen Friedensprozesses einigen. Als sich die Situation nach der Res. 1199 nicht verbesserte, hat die NATO im Oktober 1998 erstmals mit der Ausübung von militärischer Gewalt gedroht und nach dem Scheitern der Friedensverhandlungen von Rambouillet Anfang 1999 zahlreiche Luftangriffe geflogen. Der Sicherheitsrat hat sich mit dieser Angelegenheit nicht befasst. Nach elf Wochen hat die serbische Regierung schließlich am 3. Juni 1999 den von den G8 entworfenen Friedensplan akzeptiert, woraufhin die Luftschläge beendet wurden.³⁵

Die Legalität der NATO-Luftangriffe und die völkergewohnheitsrechtliche Begründung der humanitären Intervention als Ausnahme vom Gewaltverbot wurde im Schrifttum ausführlich diskutiert.³⁶ Von vielen Befürwortern der humanitären Intervention wurden die Luftangriffe als Zeichen für die Herausbildung einer völkergewohnheitsrechtlichen Ausnahme vom Gewaltverbot angesehen. Zahlreiche Argumente wurden für die Legalität der unilateralen humanitären Intervention ins Treffen geführt.³⁷

Zunächst wurde versucht, die Legalität unmittelbar aus dem Wortlaut der Satzung abzuleiten. Nachdem Art. 2 Abs. 4 der Satzung Gewaltanwendung nur »gegen die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit eines Staates« untersagt, seien humanitäre Interventionen erlaubt.³⁸ Diese Bestimmung ist aber zum Schutz der Souveränität kleiner Staaten eingefügt worden, und nicht zur Einschränkung des Gewaltverbots.³⁹ Dasselbe gilt für die Wendung »oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar«, da zu diesen Zielen nicht nur der Schutz der Menschenrechte, sondern vor allem die in Art. 1 (1) der Satzung verankerte Aufrechterhaltung des Weltfriedens gehört.⁴⁰

Andere legitimierten die humanitäre Intervention mit dem Vorliegen eines Notstands, der nach Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen das Recht auf Selbstverteidigung auslöst.⁴¹ Demnach sei in diesem Fall die Nothilfe gerechtfertigt, die analog zum Konzept der Selbstverteidigung nach Art. 51 von der Staatengemeinschaft kollektiv ausgeübt werden kann, wenn ein Volk Opfer der Unterdrückung seiner eigenen Regierung ist. Gegen dieses Argument spricht, dass Art. 51 der Satzung als Ausnahme vom Gewaltverbot strikt zu interpretieren ist.⁴²

34 Vgl. Hilpold, Humanitarian Intervention (FN 21) 439 f.

35 Vgl. ebenda, 441.

36 Für viele Simma (FN 5) 1 ff; Hilpold, Humanitarian Intervention (FN 21) 437 ff; Krisch (FN 33) 59 ff; Zacklin, Beyond Kosovo: The United Nations and Humanitarian Intervention, in: Freestone, Subedi, Davidson (Hg.), Contemporary Issues in International Law (2002) 219 ff.

37 Vgl. Hilpold, Humanitarian Intervention (FN 21) 448 ff.

38 S. Herdegen, Der Wegfall effektiver Staatsgewalt im Völkerrecht. »The Failed State«, in: 34 Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (1996) 49 ff.

39 Vgl. Beyerlin, Humanitarian Intervention (FN 23) 927.

40 Vgl. Malanczuk (FN 3) 306 ff.

41 Vgl. Ipsen, Der Kosovo-Einsatz – Illegal? Gerechtfertigt? Entschuldigbar?, in: 74 Die Friedens-Warte (1999) 19 ff, 22; Doehring, Völkerrecht (1999) 1008; Delbrück, Effektivität des UN-Gewaltverbots, in: 74 Die Friedens-Warte (1999) 139; Wedgwood, NATO's Campaign in Yugoslavia, in: 93 American Journal of International Law (1999) 828 ff, 833.

42 Vgl. Randelzhofer, Article 51, in: Simma (Hg.), The Charter of United Nations. A Commentary (1995) 802, Rn. 37; Schilling (FN 28) 438 ff.

Ein anderes Argument für die Rechtmäßigkeit der Intervention ist, dass im beschlussfassenden NATO-Gremium drei der fünf ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat vertreten gewesen seien, was die Angriffe als Maßnahmen der kollektiven Sicherheit legitimiere.⁴³ Da diese Theorie das gesamte System der Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat aushebeln und damit das UN-System als Ganzes gefährdet würde, kann dieser Theorie nicht gefolgt werden.⁴⁴

Ein weiteres Argument ist, dass in Fällen, in denen der Sicherheitsrat nicht fähig ist, Maßnahmen gegen Friedensgefährdungen zu treffen, individuelle Staaten berechnete Maßnahmen treffen dürfen.⁴⁵ Nachdem die Staaten zu Gunsten des Systems der kollektiven Sicherheit ihr souveränes Recht zur Kriegführung aufgegeben hätten, müsse dies im Falle des Nicht-Funktionierens dieses Systems wieder aufleben. Auch dieses Argument muss als unzutreffende Interpretation der Bestimmungen der Satzung zurückgewiesen werden. Nichts deutet auf das Bestehen einer solchen Ausnahmeregelung hin. Die Möglichkeit eines – zumindest partiellen – Nichtfunktionierens dieses Systems wurde wohl bewusst in Kauf genommen, und dennoch sollte das Gewaltverbot – gerade aufgrund seiner Zentralität für die Friedensordnung der Völkergemeinschaft nach 1945 – dadurch nicht eingeschränkt werden. Unilaterale Gewaltakte außerhalb des Systems würden die Vereinten Nationen als Ganzes gefährden.

Darüber hinaus wird argumentiert, dass es sich bei der Verletzung fundamentaler Menschenrechte um die Verletzung von *Erga-omnes*-Verpflichtungen handelt, die sich gegen die Staatengemeinschaft als Ganzes richten, wodurch einzelne Staaten oder auch die Staatengemeinschaft an sich legitimiert würden, diese Rechtsverletzungen geltend zu machen. Zudem solle ein die Menschenrechte verletzender Staat nicht durch das Gewaltverbot geschützt werden. Die humanitäre Intervention müsse jedoch unter genau definierten Bedingungen geschehen, damit Missbrauch vermieden wird.⁴⁶ Zu diesem Argument kann angemerkt werden, dass der Menschenrechtsschutz zwar ebenso wie das Gewaltverbot zu den grundlegenden Zielen der Satzung gehört, die Satzung aber keine Grundlage für eine Außerkraftsetzung des Gewaltverbots zur Verfolgung von Menschenrechtsanliegen bietet. Man mag in dieser Prioritätensetzung einen Ausdruck des 1945 noch gering entwickelten Menschenrechtsschutzgedankens sehen. Gleichzeitig spiegelt sich darin aber sicherlich auch die Überzeugung, dass das Gewaltverbot erst die Basis für die Gewährleistung eines umfassenden und dauerhaften Menschenrechtsschutzes bietet. Eine Relativierung dieses Verbots würde die Grundfesten erschüttern, auf welchen die Friedensordnung ruht, die wiederum die Basis für die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes darstellt.⁴⁷

43 Vgl. Henkin, Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention, in: 93 American Journal of International Law (1999) 824 ff, 826.

44 Vgl. Hilpold, Humanitarian Intervention (FN 21) 449.

45 Vgl. ebenda, 450, dort FN 34.

46 Vgl. Thürer (FN 5) 7.

47 Vgl. letzthin aber Heinze, Humanitarian Intervention: Morality and International Law on Intolerable Violations of Human Rights, in: 8 International Journal of Human Rights (2004) 471 ff, der für Fälle moralisch untragbarer Menschenrechtsverletzungen ein Recht auf humanitäre Intervention nachzuweisen versucht.

Der Ansatz der Zulässigkeit humanitärer Interventionen unter bestimmten Bedingungen ist im Übrigen nicht neu. Schon in der weiter zurückliegenden Vergangenheit wurden verschiedenste Kriterien für ein erlaubtes Eingreifen diskutiert.⁴⁸ Gerade der Kosovo-Konflikt hat für viele Autoren eine Verlockung dargestellt, eigene Kataloge dieser Art zu erstellen.⁴⁹ Allerdings wird dabei regelmäßig übersehen, dass auf diese Weise die zugrundeliegende Problematik allein verlagert wird: Unabhängig von der Tatsache, dass die Gestalt dieser Kataloge häufig willkürlich erscheint und ihre Autoren die letztendliche rechtliche Begründung dieser Bedingungen schuldig bleiben müssen, sind die einzelnen Bedingungen wiederum auslegungsbedürftig und eröffnen erneut breiten Spielraum für Missbrauch.⁵⁰

Schließlich wurde noch versucht nachzuweisen, dass – insbesondere im Anschluss an den Kosovo-Konflikt – ein Prozess in Gang gesetzt worden sei, der zur Herausbildung eines völkerrechtlich begründeten Rechtes auf humanitäre Intervention führen könne.⁵¹ Zwar sei eine hinreichende Übung noch nicht feststellbar, und auch eine entsprechende Rechtsüberzeugung habe sich noch nicht zweifelsfrei herausgebildet, es sei aber zumindest eine *opinio necessitatis* feststellbar. Für die Herausbildung von Gewohnheitsrecht sei es hinsichtlich des subjektiven Elements nicht immer erforderlich, dass eine Übung Ausdruck einer allgemeinen Anerkennung als Recht sei, sondern in bestimmten Fällen genüge die Überzeugung, dass das Völkerrechtssubjekt auf der Grundlage einer politischen, wirtschaftlichen oder moralischen Notwendigkeit handle (*opinio necessitatis*).⁵² Was aber eine solche Notwendigkeit darstellt, wird hier einseitig bestimmt. Dadurch würde aber eine gefährliche Grundlage für eine unilaterale Determinierung dessen geschaffen, was als Recht anzusehen ist, womit das für die Rechtsschöpfung im Völkerrecht zentrale Konsensprinzip untergraben würde.⁵³ Daher lässt sich auch auf diesem Wege nur schwerlich ein bereits erfolgter bzw. ein sich andeutender Paradigmenwechsel im Völkerrecht nachweisen.

Die daraus resultierende Rechtslage wird allerdings vielfach als unbefriedigend empfunden. Die Weltöffentlichkeit ist immer weniger bereit, schwere Menschenrechtsverletzungen, die sich im Inneren eines Staates zutragen, einfach hinzunehmen. Der Ruf nach einer Intervention ist in solchen Situationen immer

häufiger zu hören und wird in den letzten Jahren immer lauter.⁵⁴

Problematisch ist, dass sich die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gehegte Hoffnung, der Sicherheitsrat würde die ihm 1945 zugeordnete Rolle nun endlich einnehmen, womit ein tendenziell perfektes Weltsicherheitsystem mit Gewaltverbot, beschränkten Ausnahmen dazu und einem wirkungsvollen kollektiven Interventionsmechanismus aktiviert werden könnte, als Trugschluss erwiesen hat. Nur durch selektive Wahrnehmung kann sichergestellt werden, dass zumindest der Schein einer Ordnung fortbesteht: So hat der Sicherheitsrat in seiner Res. 1244 die NATO-Luftschläge vollkommen unkommentiert gelassen, und die von der BR Jugoslawien beim IGH anhängig gemachte Klage gegen die Mitglieder der NATO wegen Bruch des Gewaltverbots wurde wegen Unzuständigkeit abgewiesen, ohne dass der IGH auf die materiellen Fragen eingegangen wäre.⁵⁵ Auch der in den letzten Jahren unternommene Versuch der USA – die häufig als letzte verbliebene Großmacht beschrieben werden⁵⁶ – die aufgezeigten Lücken in der Weltsicherheitsordnung durch Alleingänge zu schließen, kann mittlerweile wohl als gescheitert angesehen werden.⁵⁷

Die Vereinten Nationen werden also mehr denn je benötigt, doch scheiden sich die Geister an den Vorstellungen darüber, welche konkrete Rolle diese Institution einnehmen soll. Wenn nachfolgend einzelne Reformvorschläge diskutiert werden, so ist vorab festzuhalten, dass kaum ernsthafte Überlegungen angestellt werden, das Gewaltverbot an sich aufzugeben. Die grundsätzliche Ächtung der Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen wird allgemein als enormer zivilisatorischer Fortschritt angesehen, und es kann schwerlich bestritten werden, dass das UN-System allein durch seine Existenz fundamentale friedensschaffende und friedenserhaltende Wirkungen gezeitigt hat. Die besondere Herausforderung einer jeglichen Reforminitiative besteht nun gerade darin, diese Errungenschaften zu verteidigen und dennoch eine wirksamere Abhilfe bei schweren Menschenrechtsverletzungen zu garantieren. Diese Aufgabe gleicht der Quadratur des Kreises, und es wird nachfolgend zu prüfen sein, ob die vorliegenden Reformvorschläge den nötigen Tiefgang aufweisen, um dieser Problematik gerecht zu werden.

48 Vgl. nur den von der ILA erarbeiteten Kriterienkatalog im Third Interim Report of the Subcommittee on the International Protection of Human Rights by General International Law, ILA Report of the Fifty-Sixth Conference (1974) 217, abgedruckt bei Lillich, Humanitarian Intervention through the United Nations. Towards the Development of Criteria, in: 53 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (1993) 557 ff, 562.

49 Vgl. in jüngerer Zeit nur Cassese, Ex iniuria ius oritur (FN 32) 27 f.

50 Ausführlich dazu Hilpold, Humanitarian Intervention (FN 21) 456 ff.

51 Vgl. Cassese, A Follow-Up: Forcible Humanitarian Countermeasures and *Opinio Necessitatis*, in: 10 European Journal of International Law (1999) 791 ff, 797 ff.

52 Vgl. ebenda, 797 ff.

53 Vgl. Hilpold, Humanitarian Intervention (FN 21) 461 f.

54 Emblematisch in diesem Zusammenhang der Titel des Artikels von Österdahl, »By all means, intervene!«, in: 66 Nordic Journal of International Law (1997), 241 ff; es wäre allerdings falsch, die früheren Generationen als völlig unsensibel gegenüber Vorfällen dieser Art hinzustellen. So zeigt z.B. Mandelstam auf, dass die verschiedenen Interventionen der europäischen Großmächte in der Türkei als Folge von schweren Menschenrechtsverletzungen durchgängig vom Anliegen getragen waren, eine wirkungsvolle Abhilfe zu schaffen, s. Mandelstam, La protection des minorités, 1 Recueil des Cours (1923-I) 367 ff, 379 f. In der europäischen öffentlichen Meinung wurde an diesen Entwicklungen auch große Anteilnahme gezeigt.

55 Vgl. ICJ, Cases concerning the Legality of Use of Force (1999-2004), Judgments of 15 December 2004, unter: <http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm>.

56 Vgl. dazu nur Kagan, Of Paradise and Power, America and Europe in the New World Order (2003).

57 Vgl. dazu etwa Tomuschat, A New World Order Dominated by a Hegemon?, in: 8 Austrian Review of International and European Law (2003) 197 ff; Franck, After Austerlitz: The International System in the Age of Rampant American Unilateralism, in: 8 Austrian Review of International and European Law (2003) 35 ff.

5. Die aktuellen Vorschläge zur Reform der Vereinten Nationen

In den rezenten Reformdiskussionen zum UN-System wurde auch das System der kollektiven Sicherheit sowie die Interpretation des Rechts auf Selbstverteidigung thematisiert. Es kann sogar gesagt werden, dass diese Themen im Mittelpunkt der Reformdiskussion stehen. Das zentrale Dokument für diese Analyse ist der im Dezember 2004 von einer von UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten Expertengruppe vorgelegte Bericht »A More Secure World: Our Shared Responsibility«.⁵⁸ Auf dieser Grundlage hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen einen eigenen Bericht mit dem Titel »In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All« erarbeitet, den er am 21. März 2005 vorgelegt hat.⁵⁹ Diese beiden Berichte waren Gegenstand einer intensiven weltweiten Diskussion. Im Entwurf für ein Abschlussdokument, das der Präsident der 59. Generalversammlung Ping anlässlich der zu diesem Thema von 14. bis 16. September 2005 anberaumten Plenarsitzung der Generalversammlung vorbereitet hat, wurden die eingegangenen Staatenkommentare und Änderungsvorschläge berücksichtigt.⁶⁰

Hinsichtlich der Anwendung von Gewalt erörtert der Expertenbericht ausdrücklich die Frage der Zulässigkeit von humanitären Interventionen aufgrund des Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen.⁶¹ Näher erläutert wird auch das völkerrechtliche Konzept der Selbstverteidigung und, damit verbunden, die Auslegungsgrenzen des Art. 51. Obwohl der Bericht in Rn. 192 ausdrücklich betont, dass an der Auslegung des Art. 51 festgehalten werden soll, entsprechen die Vorschläge der Kommission nicht den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts zur Frage der Selbstverteidigung, sondern gehen darüber hinaus. Dies zeigt sich etwa in der in Z. 189 enthaltenen Definition der präemptiven Selbstverteidigung. Darunter wird die unmittelbar drohende, aber auch die nahe Gefahr (»an imminent or proximate threat«) verstanden. Ausgeschlossen wird von der Expertenkommission nur die Zulässigkeit einer präventiven Selbstverteidigung im engeren Sinne, also Maßnahmen gegen eine nicht unmittelbar drohende oder nahe Gefahr (»against a non-imminent or non-proximate threat«). Würden solche Maßnahmen zugelassen, so wäre dies allerdings nicht eine Neuauslegung oder Neuregelung des Konzepts der Selbstverteidigung, sondern käme einer Aufgabe des Gewaltverbots gleich. Inwieweit jedoch »preemptive actions« erlaubt sind, wie sie nach der amerikanischen Nationalen Sicherheitsstrategie vorgesehen sind, bleibt unklar.⁶²

Die Ungereimtheiten zum Selbstverteidigungsrecht werden dadurch noch verschärft, dass in Rn. 190 des Berichts die präventive Selbstverteidigung im engeren Sinne mit der Begründung

abgelehnt wird, dass der Sicherheitsrat mit der Angelegenheit zu befassen sei und nach objektiven Kriterien Maßnahmen beschließen soll. Dies setzt allerdings einen funktionsfähigen Sicherheitsrat voraus.

Auch die Reform des Sicherheitsrates, die insbesondere auch das bessere Funktionieren des Systems der kollektiven Sicherheit zum Ziel hat, ist Gegenstand des Expertenberichtes.⁶³ Abgesehen von der Zusammensetzung des Sicherheitsrats, die eine ausgewogenere Repräsentanz der Staatengemeinschaft bezweckt, wird auch die Rolle des Sicherheitsrats im System der kollektiven Sicherheit klar definiert.

Für die Neuzusammensetzung des Sicherheitsrates werden zwei Modelle vorgeschlagen.⁶⁴ Dabei ist eine Erweiterung des Sicherheitsrats von 15 auf 24 Mitglieder bei regional gerechter Verteilung vorgesehen. Zentral für die politische Realisierbarkeit ist, dass nach beiden Modellen keiner der zusätzlichen Sitze mit einem Vetorecht ausgestattet werden soll. Da sich in der Vergangenheit das Vetorecht häufig als hinderlich für die effektive Gewährleistung der kollektiven Sicherheit erwiesen hat, wird für künftige Anwendungsfälle des Systems der kollektiven Sicherheit an die politische Verantwortung der ständigen Mitglieder appelliert. So wird zum einen ein Ersuchen an die ständigen Mitglieder gerichtet, sich individuell dazu zu verpflichten, in Fällen von Völkermord und massiven Menschenrechtsverletzungen keinen Rückgriff auf das Vetorecht zu nehmen.⁶⁵ Zum anderen wird die Einführung eines Systems von »Vorabstimmungen« vorgeschlagen, nach welchem Mitglieder des Sicherheitsrats verlangen können, dass die jeweilige Haltung zu einer vorgeschlagenen Maßnahme öffentlich erläutert wird. Diese erste Abstimmung wäre nicht verbindlich und keine der Nein-Stimmen – unabhängig davon, von wem sie abgegeben wird – hätte die Wirkung eines Vetos. Die zweite Abstimmung würde nach den bisherigen Regeln vorgenommen und wäre dann auch die alleinig verbindliche.⁶⁶

Des Weiteren werden dem Sicherheitsrat für Fälle humanitärer Interventionen Richtlinien für die Genehmigung gegeben. Damit soll verhindert werden, dass die Entscheidung zum Eingriff zur Willkürhandlung wird. Die um ihre Souveränität bangenden Staaten sollen damit beruhigt werden. Die vorgegebenen Kriterien sind der Ernst der Bedrohung, die Redlichkeit der Motive, die Anwendung als letztes Mittel sowie die Angemessenheit der Folgen.⁶⁷ Eine Beschlussfassung nach diesen Kriterien soll die Akzeptanz der Beschlüsse und damit die Legitimität des Sicherheitsrates erhöhen. Hier treten aber erneut die Probleme auf, die bereits im Zusammenhang mit dem Versuch diskutiert wurden, über die Festlegung von Bedingungen das Institut der humanitären Intervention in Einklang mit der Satzung der Vereinten Nationen zu bringen.⁶⁸ Problematisch ist, dass jedes der genannten Kriterien im Allgemeinen auf ungeteilte Zustimmung stoßen wird, wobei aber jeder dieser Begriffe vielfältig deutbar ist und daher Missbrauch nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann.⁶⁹ Damit wird aber

58 A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), A/59/565, unter: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>; die deutsche Fassung unter: http://www.dgyn.de/pdf/publikationen/a-59-2005-ger_neu.pdf.

59 In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary General (2005), A/59/200 unter: <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>.

60 Revised Draft Outcome Document of the High-Level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005, submitted by the President of the General Assembly, 22 Juli 2005, A/59/HLP/CRP.1/Rev.1.

61 Vgl. A More Secure World: Our Shared Responsibility (FN 58) Rn. 188 ff.

62 Eine detaillierte Analyse findet sich bei Hilpold, Die Vereinten Nationen (FN 15) 85 f.

63 Vgl. A More Secure World: Our Shared Responsibility (FN 58), Rn. 193 ff.

64 Vgl. ebenda, (FN 58), Rn. 244 ff.

65 Vgl. ebenda, Rn. 256.

66 Vgl. ebenda, Rn. 257.

67 Vgl. ebenda, Rn. 207.

68 Vgl. dazu oben.

69 Vgl. Hilpold, Humanitarian Intervention (FN 21) 454 ff.

der Fortbestand des Instituts des Gewaltverbots insgesamt in Frage gestellt.

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hat in seinem Bericht den Ansatz der Expertenkommission weitgehend übernommen: »Unmittelbar drohende Gefahren sind durch Artikel 51 vollständig abgedeckt, der das naturgegebene Recht souveräner Staaten zur Selbstverteidigung im Falle eines bewaffneten Angriffs gewährleistet. Juristen erkennen schon lange an, dass dies sowohl einen unmittelbar drohenden als auch einen bereits erfolgten Angriff umfasst.«⁷⁰ Dieses als herrschende Lehre dargestellte Konzept ist aber in Wirklichkeit nicht nur umstritten, sondern wahrscheinlich sogar eine Mindermeinung.⁷¹ Die präventive Selbstverteidigung im engeren Sinne überantwortet der Generalsekretär zwar dem Sicherheitsrat, gleichzeitig nimmt er aber rein innerstaatliche Vorgänge menschenrechtlicher Natur mit in dieses Konzept hinein und erweitert es damit enorm.⁷² Allein in der gewählten Formulierung kommen möglicherweise Zweifel zum Ausdruck: »Was Völkermord, ethnische Säuberungen und andere derartige Verbrechen gegen die Menschlichkeit betrifft, sind diese nicht auch Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, bei denen sich die Menschheit um Schutz an den Sicherheitsrat wenden können sollte?«⁷³ Die Formulierung als Fragesatz könnte zum Ausdruck bringen, dass sich der Generalsekretär seiner Annahme letztlich doch nicht so gewiss war.

All diese Positionen sind bei einem beachtlichen Teil der Staatengemeinschaft auf erhebliche Bedenken gestoßen. Es ist vielsagend, dass der Entwurf des Präsidenten der 59. Generalversammlung Ping einen weit vorsichtigeren Ansatz wählt⁷⁴ und nur die Fortsetzung der Diskussion über die im Bericht »In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All« (und damit indirekt auch im Experten-Bericht) angeführten Kriterien über die Anwendung von Gewalt fordert.⁷⁵

Insgesamt ist fraglich, ob die Reformvorschläge tatsächlich dazu beitragen können, das Gewaltverbot abzusichern und das System der kollektiven Sicherheit zu verbessern. Das Problem der Reichweite des Gewaltverbots bzw. des Selbstverteidigungsrechts beinhaltet komplexe rechtliche Fragestellungen, die im Expertenbericht nur unzureichend aufgearbeitet wurden, womit eine Gefahr der Verwässerung von Grundbegriffen des UN-Rechtssystems einhergeht. Das Gewaltverbot ist eine wesentliche Bestandsvoraussetzung für eine aus gleichberechtigten Staaten bestehende Völkerrechtsgemeinschaft. Jede Relativierung dieses Prinzips bedroht primär die schwächsten Mitglieder dieser Gemeinschaft.⁷⁶

70 In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All (FN 59), Rn. 124.

71 Vgl. Ausführlich dazu Hilpold, Die Vereinten Nationen (FN 15) 83 ff.

72 Vgl. In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All (FN 59), Rn. 125.

73 Ebenda, Rn. 125, zweiter Satz.

74 Vgl. Revised Draft Outcome Document (FN 60), Rn. 74 et seq.

75 Vgl. ebenda, Rn. 76.

76 In diesem Sinne Tomuschat, International Law. Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century, 281 *Receuil de Cours* (1999) 9 ff, 206; Fassbender, Die Gegenwarts- und zukunftsrechtliche Entwicklung des Gewaltverbots vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung, in: 31 *Europäische Grundrechtszeitschrift* (2004) 241 ff, 251.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Wenn die traditionelle Deutung des Gewaltverbots in den letzten Jahren immer stärkerer Kritik ausgesetzt war, so hätten die nun vorliegenden Vorschläge zur Reform der Vereinten Nationen eine Gelegenheit dargestellt, Unzulänglichkeiten im System zu beheben und eine rechtliche Grundlage für die von vielen geforderte Beschreitung neuer Wege in der internationalen Friedenssicherung zu schaffen. Die gesamte Diskussion hat aber einmal mehr die Komplexität dieser Thematik deutlich gemacht und gezeigt, dass »einfache Lösungen« nicht in Reichweite sind. Gerade zu einem Zeitpunkt, zu dem die politische Bereitschaft für Reformen – zumindest innerhalb bestimmter Grenzen – gegeben zu sein scheint, wird der Wert des strikten Gewaltverbots – trotz der vielfältigen damit verbundenen Probleme – wieder deutlich.

Verblüffen muss allerdings, mit welcher Nonchalance »Expertenkommissionen« und sogar der Generalsekretär der Vereinten Nationen zentrale Prinzipien des UN-Rechts aufzugeben bereit sind, wobei sie einer diesbezüglich erforderlichen umfassenden Diskussion einfach aus dem Weg gehen bzw. Rechtsbehauptungen aufstellen, die dem herrschenden Stand der Diskussion diametral widersprechen. Selbst wenn man der Überzeugung sein sollte, dass die vorgeschlagenen Lösungen die Fähigkeit der Vereinten Nationen zur Friedenssicherung stärken würden, so muss ein solcher Ansatz – entsprechend dem für das Völkerrecht typischen Normsetzungsverfahren – Ergebnis einer konsensualen Willensbildung der Staatengemeinschaft sein. Diesen Prozess durch das Aufstellen von Rechtsbehauptungen umgehen zu wollen, wird hingegen wenig zielführend sein, gerade wenn derart elementare Interessen der Staaten tangiert werden.

Wenngleich den Autoren dieser Entwürfe der gute Wille nicht abgesprochen werden darf, so stellen die vorgelegten Dokumente also sicherlich nicht den »großen Wurf« dar. Letzten Endes wird demnach keine andere Option übrig bleiben, als den traditionellen, mühsamen Weg der Detaildiskussion unter Einbindung aller Mitglieder der Staatengemeinschaft zu gehen, wobei nicht bei utopischen Konstrukten, sondern am herrschenden Stand der Diskussion anzusetzen ist. Dies heißt nicht, dass die betreffende Diskussion sich unendlich lange hinziehen muss. In allen vorgelegten Dokumenten ist überzeugend dargelegt worden, dass ein akuter Handlungsbedarf besteht. Eine Ausnahmesituation wie 1945 – als eine kleinere Gruppe von Staaten eine Verfassungsordnung für die Staatengemeinschaft vorgeben konnte – ist jedoch nicht mehr gegeben.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Reformdiskussion sicherlich zügig voranzubringen ist. Dabei ist aber auch nach neuen Formen der Meinungsbildung zu suchen, um gerade die für die Vereinten Nationen typischen Ineffizienzen im Rechtsgestaltungsprozess zu vermeiden. An einer offen geführten Grundlagendiskussion über Stand, Bedeutung und Zukunft des Gewaltverbots sowie der Ausnahmen dazu wird aber dennoch kein Weg vorbeiführen.