Ein Projekt des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere
Völkerrecht, Europarecht und ausländisches Verfassungsrecht,
Europa-Universität Viadrina

DARFUR SITUATION .ORG

Analyse Nr. 9 vom 25. März 2011

Sicherheitsratsresolution 1970 (2011) – Rechtsgrundlage für Ermittlungen in Libyen

von Dr. Robert Frau, Frankfurt (Oder)

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat die Situation in Libyen 2011 an den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag überwiesen. Der Sicherheitsrat orientiert sich an der Überweisungsresolution im Falle Darfurs. Die Überweisungsresolution für die Situation in Libyen wirft einige neue Rechtsfragen auf. Im Ergebnis ist die Resolution 1970 (2011) dennoch rechtmäßig. Nunmehr ist der IStGH zur strafrechtlichen Aufarbeitung der Proteste in Libyen zuständig.

Die Lage in Libyen: Gefahr für den Weltfrieden oder rein innerstaatliche Angelegenheit?

1 Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kann eine Überweisungsresolution an den IStGH nur im Rahmen des siebten Kapitels der Charta der Vereinten Nationen (VNCh) beschliessen. Erforderlich für ein solches Handeln ist, dass eine Gefährdung oder ein Bruch des Weltfriedens oder eine Angriffshandlung festgestellt wird, Art. 39 VNCh. Die Bewertung der Tatsachen, also die Frage, ob eine Gefährdung des Weltfriedens vorliegt, obliegt allein dem Sicherheitsrat, er hat einen weitreichenden Beurteilungsspielraum. Regelmäßig geschieht dies durch die Formulierung „*determining that the situation in X constitutes a threat to international peace and security*". Problematisch ist, dass der Sicherheitsrat in Resolution 1970 (2011) eine solche ausdrückliche Feststellung nicht trifft.

2 In der Wissenschaft wird verschiedentlich eine Pflicht zur ausdrücklichen Feststellung gefordert. Begründet wird dies damit, dass Art. 39 VNCh eine solche Verpflichtung wohl vorsehe und das es Sinn und Zweck einer solchen Feststellung sei, den Staaten deutlich aufzuzeigen, dass es sich um eine Resolution nach Kapitel VII VNCh handelt, die zu befolgen ist.

3 Eine Wortlautauslegung der verschiedenen Sprachfassungen der Charta, wie sie nach Art. 111 Satz 1 VNCh und Art. 33 Abs. 1 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969 (WÜV) erforderlich ist, beantwortet die Frage einer Pflicht zur ausdrücklichen Feststellung nicht.

4 Eine teleologische Auslegung führt aber zu einem Ergebnis. Sinn und Zweck der Charta und insb. Art. 39 VNCh ist es nämlich, dass sich der Sicherheitsrat bewusst wird, im Rahmen von Kapitel VII VNCh zu handeln, dies den Staaten deutlich

gemacht wird, damit diese um ihre Verpflichtung nach Art. 25 VNCh wissen und ein effektives Handeln des Sicherheitsrates zu ermöglichen.

5 Allerdings werden diese Ziele nicht nur durch eine ausdrückliche Feststellung erreicht – immerhin besteht Einigkeit, das auch kein ausdrücklicher Verweis auf Art. 39 VNCh erforderlich ist -, sondern auch dadurch, dass der Sicherheitsrat ausdrücklich erwähnt, dass er unter Kapitel VII VNCh tätig wird. In der Praxis betont der Sicherheitsrat: „*Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations*." In Res. 1970 (2011) fehlt zwar die Feststellung, dass eine Gefährdung des Weltfriedens vorliegt, die Feststellung, dass es sich um eine Maßnahme nach Kapitel VII VNCh handelt, wird aber getroffen.

6 Diese Feststellung allein ist nicht ausreichend. Vielmehr ist mit *Andreas Zimmermann* zu fordern, dass in einem solchen Fall objektiv eine Lage vorliegt, die als Gefährdung des Weltfriedens angesehen werden kann. Andernfalls wären die Voraussetzungen, die Art. 39 VNCh erfordert, nämlich dass eine solche Gefahr vorliegt, überflüssig.

7 Die Lage in Libyen stellt eine Gefährdung des Weltfriedens dar.

(a) Tausende Libyer fliehen in die Nachbarstaaten. Solche Flüchtlingsströme gelten als das klassische Beispiel von *spill-over*-Effekten, die aus einem rein internen Konflikt eine Gefahr für die internationale Gemeinschaft machen.

(b) In Libyen finden schwere Menschenrechtsverletzungen und wohl auch Verbrechen gegen die Menschlichkeit statt. Diese sind nach dem Völkerrecht verboten. Damit ist die *domaine réservé* Libyens nicht berührt, es handelt sich gerade nicht um eine rein innerstaatliche Angelegenheit ohne Berührung des Völkerrechts.

Sowohl auf die Flüchtlingsströme als auch auf die schweren Menschenrechtsverletzungen nimmt der Sicherheitsrat ausdrücklich Bezug; in allen bisherigen Libyen-Resolutionen des Jahres 2011 äußert er seine Besorgnis über die Vorfälle.

(c) Die Lage in Libyen ist ein nicht-internationaler bewaffneter Konflikt, m. a. W. ein Bürgerkrieg (Rn. 10 ff.). In solchen nicht-internationalen bewaffneten Konflikten gilt das humanitäre Völkerrecht. Auch damit handelt sich nicht mehr um eine rein innerstaatliche Angelegenheit ohne Berührung des Völkerrechts. Da *spill-over*-Effekte vorliegen, kann dahingestellt bleiben, ob das bloße Vorliegen

eine völkerrechtlich geregelten Lage (des Bürgerkrieges) eine Friedensbedrohung darstellt.

(d) Derzeit finden in zahlreichen Staaten der Region Proteste statt. Der Jahresbeginn 2011 ist geprägt von teilweise gewalttätigen Demonstrationen der Bevölkerungen gegen ihre Regierungen und politischen Systeme. Unabhängig davon, ob die Demonstranten demokratische Reformen anstreben oder wie groß der Anteil der Bevölkerung an den Demonstranten ist, kann die Protestwelle in mehreren Staaten nicht ignoriert werden. Der Sicherheitsrat kann sich damit auf die politische Großwetterlage berufen, um ein erfolgreiches Vorbild Gaddafi zu verhindern.

8 Damit sind die Handlungsvoraussetzungen aus Art. 39 VNCh erfüllt, der Sicherheitsrat hat die Situation in Libyen in rechtlich nicht zu beanstandender Weise an den IStGH überweisen.

Einschränkung der Gerichtsbarkeit *ratione personae*

9 Wie schon in der Überweisung der Darfur-Situation an den IStGH nimmt der Sicherheitsrat bestimmte Personen von der Gerichtsbarkeit des IStGH aus. Es handelt sich vor allem um Angehörigen von Staaten, die nicht Vertragspartei des IStGH-Statuts sind. Da der IStGH aber nur aufgrund einer Resolution des Sicherheitsrat über Taten in Libyen, einer Nichtvertragspartei, tätig werden darf, und der Sicherheitsrat nur wenigen Beschränkungen in seiner Maßnahmenauswahl unterliegt, ist die Gerichtsbarkeitsausnahme rechtlich zulässig (vgl. *R. Frau*, Sicherheitsratsresolution 1593 [2005] – Wirksame völkerrechtliche Grundlage für Maßnahmen des IStGH im Darfur-Konflikt, DarfurSituation.org Analyse Nr. 1, 2010, Rn. 9 ff.).

Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts

10 Der Sicherheitsrat erinnert die libysche Regierung daran, dass sie ihren Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht nachkommen muss. Er geht damit von einer Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts in Libyen aus. Anwendbar ist das humanitäre Völkerrecht nur in bewaffneten Konflikten.

11 Ob ein solcher vorliegt, ist nicht ohne weiteres auszumachen. Der Konflikt zwischen der libyschen Regierung und den Rebellen könnte ein nicht-internationaler bewaffneter Konflikt sein. Was genau darunter zu verstehen ist, ist fraglich: Die verschiedenen vertragsrechtlichen Definitionen unterscheiden sich, ebenso wie die gewohnheitsrechtlichen Maßstäbe. Das Zweite Zusatzprotokoll der Genfer

Abkommen, dessen Vertragspartei Libyen ist, ist nach dem restriktiven Art. 1 Abs. 1 anwendbar in allen bewaffneten Konflikten „die im Hoheitsgebiet einer Hohen Vertragspartei zwischen deren Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinden, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebiets der Hohen Vertragspartei ausüben, dass sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchführen und dieses Protokoll anzuwenden vermögen." Auf „Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte vereinzelt auftretende Gewalttaten und andere ähnliche Handlungen" findet das Protokoll gemäß Art. 1 Abs. 2 keine Anwendung.

12 Die Schwelle zum nicht-internationalen bewaffneten Konflikt ist in jedem Fall dann überschritten, wenn die Aufständischen Teile des Staatsgebietes kontrollieren und Gewalt einer bestimmten Intensität eingesetzt wird.

13 Der Beginn der Proteste muss daher als Fall innerer Unruhe angesehen werden. Dies hat sich erst durch die zunehmende Gewalt geändert. Aufgrund der unklaren Tatsachenlage ist es an dieser Stelle allerdings unmöglich, einen genauen Beginn zu bestimmen. Der Beginn der Aufstände, ohne Gewalt von Seiten der Rebellen, ist nicht der Beginn des internen Konflikts. Auch die Gründung des Nationalen Übergangsrates ist nur als rein symbolische Handlung zu sehen. Sinnvoll und vertretbar hingegen ist es, den Bürgerkrieg mit der ersten Einnahme einer Stadt durch die Rebellen beginnen zu lassen, nämlich Brega am 25. Februar 2011. Zu diesem Zeitpunkt setzen die Rebellen erhöhte Gewalt ein und kontrollieren einen Teil des Staatsgebietes. Dieses spricht auch für eine Organisation der Rebellen, selbst wenn diese nur rudimentär sein sollte.

14 Der Sicherheitsrat hat mit Res. 1973 (2011) die Staaten dazu ermächtigt, militärische Gewalt gegen Libyen einzusetzen. Die Staaten fliegen Luftangriffe, somit wird zwischen zwei Völkerrechtssubjekten Gewalt einer gewissen Intensität eingesetzt: dies zieht einen internationalen bewaffneten Konflikt nach sich.

15 Beide Konflikte finden parallel statt. Es kann zu einer Verschmelzung zu einem einzigen internationalen bewaffneten Konflikt kommen, wenn die Staaten auf Seiten der Rebellen, also als deren Ersatzluftstreitmacht, in den internen Konflikt eingreifen.

Begehung von Kriegsverbrechen und strafrechtlicher Maßstab

16 Sowohl in einem nicht-internationalen als auch in einem internationalen bewaffneten Konflikt können Kriegsverbrechen begangen werden. Dies übersieht der

Sicherheitsrat, wenn er seiner Sorge über mögliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit Ausdruck verleiht und nicht auf mögliche Kriegsverbrechen eingeht.

17 Für den Zeitraum vom 15.2. (Beginn des Überweisungszeitraums) bis zum 26.2.2011 (Erlass der Überweisungsresolution) ist Maßstab für die strafrechtliche Bewertung allein die jeweils gewohnheitsrechtliche Ausprägung. Denn zöge man den Katalog von Kriegsverbrechen in Artikel 8 Absatz 2 IStGH-Statut heran, dann verstieße dies gegen den Grundsatz des *nullum crimen sine lege* aus Art. 22 f. IStGH-Statut. Libysche Staatsangehörige mussten ihr Verhalten vor der Überweisungsresolution nicht an dem IStGH-Statut, sondern am Gewohnheitsrecht ausrichten, an diesem Maßstab müssen sie sich daher im Nachhinein messen lassen.

18 Dies mag politisch unerwünscht sein, rechtlich ergeben sich jedoch keine Strafbarkeitslücken. Denn auch das Gewohnheitsrecht sieht Straftatbestände für Kriegsverbrechen vor, unabhängig ob es sich um einen internationalen oder nicht-internationalen Konflikt handelt. Der gewohnheitsrechtliche Maßstab dürfte flexibler sein, da er einen weit gefassten Tatbestand vorsieht, anders als der ausführliche – und damit beschränkte – Katalog des Art. 8 Abs. 2 IStGH-Statut.

19 Der Zeitraum seit der Sicherheitsratsüberweisung, also seit dem 26.2.2011 ist dagegen anders zu beurteilen. Nimmt man eine Legislativkompetenz des Sicherheitsrat an, die sich auch auf die Schaffung von völkerstrafrechtlichen Tatbeständen bezöge, dann hat der Sicherheitsrat durch die Überweisung auf das Statut verwiesen und damit den Straftatenkatalog erweitert. Für den Zeitraum zwischen dem 15. Februar 2011 und dem 26. Februar 2011 bleibt es auch nach dieser Auffassung beim Gewohnheitsrecht, denn sowohl der Sicherheitsrat als auch die Organe des IStGH sind an das Rückwirkungsverbot gebunden.

Immunitäten

20 Völkerstrafrechtliche Strafverfolgung setzt auf der Makroebene, den Regierungschefs und ihrem Umfeld, an. Beliebte Verteidigungstrategie der Verdächtigen ist es, sich auf Immunitäten zu berufen. Solche Immunitäten sind nach Art. 27 Abs. 1 IStGH-Statut allerdings nicht zu berücksichtigen. Aber dieser vertragsrechtliche Ausschluss gilt gerade nicht für die Nichtvertragspartei Libyen. Auch hier gelten, analog zur Begründung des strafrechtlichen Maßstabs, nur die gewohnheitsrechtlichen Ausnahmen der Immunität.

21 Auch Gaddafi selbst kann keine Immunität in Anspruch nehmen. Am einfachsten kann dies durch Äußerungen von Gaddafi begründet werden, er nimmt für sich in Anspruch, kein Staatsamt zu bekleiden sondern nur Revolutionsführer zu sein.

22 Darüber hinaus geht die herrschende Meinung davon aus, dass Immunitäten und folglich auch Ausnahmen von diesen Immunitäten weit gefasst sind. Anknüpfungspunkte sind damit nicht ausschließlich amtliche Eigenschaften, sondern auch *de-facto*-Positionen. Im Falle *Gaddafis* ist deutlich, dass er das *de-facto*-Staatsoberhaupt oder der *de-facto*-Regierungschef ist: fremde Staatsoberhäupter und Regierungschefs treffen sich mit ihm, nicht mit dem formellen Staatsoberhaupt und Sekretär des Allgemeinen Volkskongresses, *Mohamed Abu Qasm Zwai*, oder dem formellen Regierungschef *Al-Baghdadi Ali Al-Mahmudi*, dem Generalsekretär des Allgemeinen Volkskomitees. Davon geht auch das deutsche Bundesregierung aus, die *Gaddafi* auf den Internetseiten des Auswärtigen Amtes als *de-facto*-Staatsoberhaupt bezeichnet.

Kooperationspflichten Libyens

23 Libyen ist weder Vertragspartei des IStGH-Statuts noch hat es Statut unterschrieben, so dass auch das Frustrationsverbot aus Art. 18 WÜV nicht einschlägig ist. Dennoch wird für diese Situation Libyen wie eine Vertragspartei behandelt, es ist nach dem Teil 9 des Statuts zur vollständigen Kooperation mit dem IStGH verpflichtet. Dies gilt, weil der Sicherheitsrat sich das gesamte Statut zu Eigen macht und implizit auf das gesamte Statut verweist, Ausnahmen oder Einschränkungen macht er weder ausdrücklich noch implizit.

Ankündigung des IStGH-Chefanklägers

24 Bereits nach wenigen Tagen hat der Chefankläger des IStGH angekündigt, Ermittlungen einzuleiten. Die Anklagebehörde wird sich zunächst auf Vorwürfe wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit konzentrieren, die von *Muammar al-Gaddafi* und seinen engsten Vertrauten begangen worden sein sollen. Dies ist aus drei Gründen anmerkenswert.

25 Erstens hat der Chefankläger damit einen Geschwindigkeitsrekord aufgestellt. Bisher hat er durchschnittlich wenige Monate gebraucht, um einen solchen Entschluss zu fassen. Meistens handelte es sich dabei um Situationen, in denen die Gewalt ein viel größeres Ausmaß hatte, als in Libyen. Auch wenn die Schnelligkeit aus rechtsstaalicher Sicht zu begrüßen ist, bleibt rätselhaft, warum der Ankläger diesmal so zügig entschieden hat.

26 Zweitens übersieht der Ankläger, dass in Libyen nicht nur Verbrechen gegen die Menschlichkeit, sondern auch Kriegsverbrechen begangen werden können. Er wird seine Einschätzung in Zukunft korrigieren müssen (Rn. 10 ff.).

27 Der IStGH hat mit der Kenia-Situation eine Situation vorzuliegen, die, ähnlich wie die Situation in Libyen, nicht durch langandauernde Konflikte zwischen mehr oder weniger deutlich erkennbaren Gruppen gekennzeichnet ist, sondern in der Teile der Bevölkerung gegen die Regierungen kämpfen und die Gewalt innerhalb von wenigen Tagen auf beiden Seiten regelrecht explodiert ist. Der IStGH geht in Kenia dem Verdacht auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach. Innerhalb der Vorverfahrenskammer II ist allerdings umstritten, ob die *„post-election-violence"* in Kenia wirklich das Kriterium erfüllt, dass Handlungen „im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung" durchgeführt werden. So kann Richter *Kaul* keine *nationale* Organisation erkennen, die hinter den Gewalttaten steht. Ob dies auch im Falle Libyen problematisiert wird, bleibt abzuwarten, ist aber eher zweifelhaft – in Libyen handelt gerade die Zentralregierung und Richter *Kaul* ist kein Mitglied der Vorverfahrenskammer I, die für die Libyen-Situation zuständig ist.

Ergebnis

28 Die Resolution 1970 (2011) ist, wie schon ihr Vorbild Resolution 1593 (2005) rechtmäßig. Der IStGH hat nunmehr die völkerrechtliche Grundlage, Ermittlungen und Strafverfahren durchzuführen. Allerdings zeigt sich, dass der Sicherheitsrat und der Chefankläger nicht alle Aspekte ausreichend berücksichtigt haben und die Behandlung der libyschen Situation weiteren Entwicklungen unterliegen wird.

Literatur

Jurij Aston, Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin, Berlin 2005

Robert Frau, Sicherheitsratsresolution 1593 (2005) – Wirksame völkerrechtliche Grundlage für Maßnahmen des IStGH im Darfur-Konflikt, DarfurSituation.org Analyse Nr. 1, 2010, http://darfursituation.org/wp-content/uploads/2011/04/DarfurSituation.Org-Analyse-1-Res-1593.pdf

Jochen Frowein / Nico Krisch, Introduction to Chapter VII, Art. 39, 41, 42, in: B. Simma (Hrsg.) UNO-Charter, 2. Aufl., München 2002

Hans-Joachim Heintze, Anwendung des humanitären Völkerrechts in Libyen? – UN-Sicherheitsrat lässt die Frage offen, Boax Nr. 369D, 1.3.2011, http://www.ifhv.rub.de/documents/bofaxe/bofaxe2011/369d.pdf

Julia Mack, UN-Sicherheitsrat und Strafrecht – Legitimation und Grenzen einer internationalen Strafgesetzgebung, Berlin 2010

Reinhard Merkel, Der libysche Aufstand gegen Gaddafi ist illegitim, in: FAZ vom 22. März 2011, S. 31 f.

Tina Roeder, Veränderte Situation in Libyen: schwierige Gemischlage von internationalem und nicht-internationalem bewaffneten Konflikt, Bofax nr. 374D, 28.3.2011, http://www.ifhv.rub.de/documents/bofaxe/bofaxe2011/374d.pdf

William Schabas, An Introduction to the International Criminal Court, 4. Aufl., Cambridge 2011

Katja Schmitz, Durchgriffswirkung von Maßnahmen der UN und ihrer Sonderorganisationen unter besonderer Berücksichtigung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates – Die Entwicklung supranationaler Strukturen, Frankfurt a. M. 2003

Christian Tomuschat, Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht, in: FAZ vom 23. März 2011, S. 29

Otto Triffterer, Art. 27 IStGH-Statut, in: O. Triffterer (Hrsg.), Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court – Observers' Notes, Article by Article, 2. Aufl., München 2008

Andreas Zimmermann, „Acting under Chapter VII (...)" – Resolution 1422 and Possible Limits of the Powers of the Security Council, in: J. Frowein, / K. Scharioth / I. Winkelmann / R. Wolfrum (Hrsg.), Verhandeln für den Frieden – Negotiating for Peace, Liber Amicorum Tono Eitel, Berlin 2003, S. 253 ff.

Dokumente

IStGH, Vorverfahrenskammer II, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya vom 31. März 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc854287.pdf

IStGH, Anklagebehörde, Statement of the Prosecutor on the opening of the investigation into the situation in Libya vom 3. März 2011, http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/035C3801-5C8D-4ABC-876B-C7D946B51F22/283045/StatementLibya_03032011.pdf

* * *

Der Autor ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Völkerrecht, Europarecht und ausländisches Verfassungsrecht der Europa-Universität Viadrina

Zitiervorschlag: *R. Frau*, Sicherheitsratsresolution 1970 (2011) – Rechtsgrundlage für Ermittlungen in Libyen, DarfurSituation.org Analyse Nr. 9, 2011, Rn. 12.