

# Die Maßnahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in Bezug auf Libyen 2011

Manuel Brunner / Robert Frau\*

This article covers resolutions of the United Nations (UN) Security Council with regard to the Libya crisis of 2011. It is shown that the resolutions are in accordance with international law. They are based on Chapter VII of the UN Charter and provide for extensive measures. The referral of the situation to the International Criminal Court (ICC) already provided the legal base for three warrants of arrest that must be criticised. Also, the targeted sanctions against Libya's regime are problematical. The Security Council has established the legal ground for far-reaching military measures against Libya. Again, this is connected with several legal problems. Subsequently, the important legal questions will be addressed.

Der Beitrag erläutert die Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN) in Bezug auf die Krise in Libyen. Es zeigt sich, dass die Resolutionen dem Völkerrecht entsprechen. Sie ergingen auf Grundlage des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen und sehen umfangreiche Maßnahmen vor. Die Überweisung der Situation an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) hat bereits die ersten, kritikwürdigen Haftbefehle nach sich gezogen. Auch die gezielten Sanktionen gegen die Führungsriege Libyens sind problematisch. Weitreichende Befugnisse hat der Sicherheitsrat den Staaten zu militärischen Maßnahmen zugestanden. Allerdings stellen sich dabei ebenfalls zahlreiche Rechtsfragen, die nachfolgend analysiert werden.

## 1. Einleitung und Geschichte der Resolutionen

Ausgehend von den Unruhen in Tunesien im Dezember 2010 erleben Nordafrika und der Nahe Osten den „arabischen Frühling“<sup>1</sup>: In zahlreichen Staaten des grünen Gürtels finden Proteste der Bevölkerung gegen die jeweilige Regierung und das politische System statt;<sup>2</sup> so auch in Libyen. Doch dort nur von „Protesten“ zu sprechen, euphemisiert die tatsächliche Lage. Denn die ab Mitte Januar 2011 in einzelnen libyschen Städten aufgetretenen Proteste weiteten sich schnell zu landesweiten Großdemonstrationen aus. Die Menschen versammelten sich, um ihrem Unmut über die Missstände in dem nordafrikanischen Land Ausdruck zu verleihen. Die libysche Regierung unter dem seit 1969 herrschenden, autoritären Oberst Muammar Abu Minyar al-Gaddafi antwortete auf die Protestbewegung mit dem Einsatz von massiver Gewalt. Die Lage eskalierte ab dem 15. Februar 2011, nachdem Polizei und Militär bei Protesten in Tripolis, Bengasi, Al-Baidha und anderen Städten innerhalb weniger Tage hunderte Demonstranten töteten. Dabei sollen auch Panzer und Kampfflugzeuge zum Einsatz gekommen sein. In der Folge verschärfte sich der Konflikt zwischen den Sicherheitskräften der libyschen Regierung und den Aufständischen.<sup>3</sup> Teilweise kam es hierbei zu einem Überlaufen von Regierungseinheiten sowie von einzelnen Soldaten und Offizieren zu den Rebellen.

Obwohl anfangs noch relativ unorganisiert, gelang es den Aufständischen, insbesondere im Osten des Landes bedeutende Städte wie Bengasi zu erobern. Diese Stadt entwickelte sich im Laufe des Konflikts zu einer Hochburg der Aufständischen. Bereits nach einer Woche war nahezu die gesamte Kyrenaika, der Osten Libyens, unter ihrer Kontrolle. In anderen Landesteilen konnten die Aufständischen ebenfalls die Einnahme von Städten wie beispielsweise Misrata verbuchen. Die libysche Hauptstadt Tripolis blieb jedoch unter Kontrolle der Regierungstruppen. Diesen gelang es, Anfang März einige Städte zurückzuerobern. Da die Kämpfe mit großer Härte geführt wurden und aufseiten der Regierung

wohl auch ausländische Söldner zum Einsatz kamen, wurden viele Zivilpersonen verletzt oder getötet.<sup>4</sup>

Nachdem erfolglos versucht wurde, im libyschen Konflikt eine Lösung auf diplomatischem Wege zu erreichen, verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 26. Februar und 17. März 2011 zwei umfangreiche Resolutionen<sup>5</sup> nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen (VNCh)<sup>6</sup> zu der dortigen Lage. Während Resolution 1970 (2011) einstimmig verabschiedet wurde, stimmten der we-

\* Manuel Brunner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht (Prof. Dr. Volker Epping), Leibniz Universität Hannover; Dr. Robert Frau ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht und ausländisches Verfassungsrecht (Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg), Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder). Letzter Besuch der zitierten Webseiten war am 6. Dezember 2011. Die Verfasser danken Herrn stud. iur. Frederik Becker, Hannover für die geleistete Unterstützung sehr herzlich.

<sup>1</sup> So verwendet etwa die Frankfurter Allgemeine Zeitung für das Phänomen den Begriff „Arabellion“.

<sup>2</sup> Noch nicht abschließend geklärt sind die genauen Ursachen der Unruhen in der arabischen Welt. Generalsekretär Ban Ki-moon bezeichnete die Situation während einer Rede in der Humboldt-Universität zu Berlin am 4. Februar 2011 als komplex. Es entfalte sich dort eine eigene Dynamik. Mitauslöser seien das Fehlen grundlegender Dinge wie Arbeitsplätze, Entwicklungschancen, Menschenwürde und Menschenrechte sowie eine flexible, rechenschaftspflichtige, ehrliche und wirksame Regierungsführung. Siehe B. Ki-moon, „Nie waren die Vereinten Nationen relevanter“ – Rede des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Ban Ki-moon am 4. Februar 2011 in der Humboldt-Universität zu Berlin (gekürzt), in: Vereinte Nationen 59 (2011), S. 91.

<sup>3</sup> Nach der Anerkennung durch das Credential Committee der 66. Generalversammlung bilden die Aufständischen die anerkannte Vertretung des libyschen Volkes, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. September 2011, S. 7. Der Lesbarkeit wegen werden die Teilnehmer der erfolgreichen Konfliktpartei als „Aufständische“ bezeichnet.

<sup>4</sup> Die Einzelheiten des Libyen-Konflikts können der Tagespresse entnommen werden.

<sup>5</sup> UN Doc. S/RES/1970, 26. Februar 2011; UN Doc. S/RES/1973, 17. März 2011.

<sup>6</sup> Charta der Vereinten Nationen v. 26. Juni 1945, BGBl. 1973 II, S. 430; UNTS Bd. XV, S. 355.

sentlich weiterreichenderen Resolution 1973 (2011) nur zehn Mitglieder des Sicherheitsrates zu,<sup>7</sup> während sich fünf enthielten.<sup>8</sup> Die im September 2011 einstimmig verabschiedete Resolution 2009 (2011)<sup>9</sup> modifiziert die früheren Maßnahmen substantziell. Nach dem Tode Muammar al-Gaddafis am 20. Oktober 2011 hat der Sicherheitsrat mit Resolution 2016 (2011) die Maßnahmen nahezu vollständig aufgehoben.<sup>10</sup> Nachfolgend werden die wesentlichen Aspekte der Resolutionen vorgestellt und die in diesem Kontext auftretenden Rechtsfragen erörtert.

## 2. Voraussetzungen für ein Handeln des Sicherheitsrates

Die Voraussetzungen für ein Handeln des Sicherheitsrates nach Kapitel VII VNCh sind in Artikel 39 VNCh geregelt. Danach muss der Sicherheitsrat zuerst eine Bedrohung bzw. einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung festgestellt haben. Problematisch an der Resolution 1970 (2011) ist nicht nur die Frage, ob eine solche Lage zum Resolutionszeitpunkt vorlag (2.1.), sondern auch der Umstand, dass der Sicherheitsrat keine ausdrückliche Feststellung der Friedensbedrohung getroffen hat (2.2.).<sup>11</sup>

### 2.1. Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen

Ob die Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 39 VNCh vorliegen, unterliegt grundsätzlich der Beurteilung durch den Sicherheitsrat.<sup>12</sup> Dabei ist er jedoch nicht völlig ungebunden, wie schon die bloße Existenz der Voraussetzungen von Artikel 39 VNCh zeigt.<sup>13</sup>

Verschiedentlich sind Zweifel daran geäußert worden, ob die Lage in Libyen eine solche Friedensbedrohung darstellt.<sup>14</sup> Der Konflikt sei eine rein innerstaatliche Angelegenheit, denn es handele sich lediglich um die Bekämpfung von gewaltsamen Protesten. Diese müsse einem Staat aber stets selbst vorbehalten bleiben.

Die Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit obliegt zwar nach klassischer Völkerrechtslehre in der Tat dem Territorialstaat. Dies kann aber nur noch eingeschränkt gelten. Die Völkerrechtsordnung hat sich spätestens nach dem Ende des Kalten Krieges dahingehend entwickelt, auch solche Konflikte dem Völkerrecht zu unterwerfen, die rein innerstaatlich sind – davon zeugte auch zuvor schon die Verabschiedung des Zusatzprotokolls II (ZP II) zu den Genfer Konventionen.<sup>15</sup> Das Völkerrecht gibt dem Sicherheitsrat somit die Kompetenz, in Konflikte einzugreifen, die eigentlich rein interne Angelegenheiten sind, aber internationale Momente beinhalten.<sup>16</sup>

In den Erwägungsgründen der Resolution 1970 (2011) missbilligt der Sicherheitsrat die „groben und systematischen Verletzungen der Menschenrechte“ und erwägt, ob die „ausgedehnten und systematischen Angriffe gegen die Zivilbevölkerung (...) möglicherweise Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen“. Er bezieht sich damit auf rein interne Sachverhalte, die nach herrschender Auffassung bereits eine Bedrohung des Weltfriedens begründen sollen.<sup>17</sup> Diese Auffassung verkennt allerdings, dass dem Friedensbegriff aus Artikel 39 VNCh zwingend eine internationale Dimension zugrunde liegen muss. Der Friedensbegriff der VNCh

ist in einer negativen Dimension zu denken: Frieden bedeutet die Abwesenheit zwischenstaatlicher Gewalt.<sup>18</sup>

Entgegen der herrschenden Auffassung deckt die Praxis des Sicherheitsrates eine erweiternde Auslegung auch (noch) nicht. Der Sicherheitsrat betont in allen Resolutionen nach Kapitel VII VNCh stets ein grenzüberschreitendes Moment. Oft liegt dieses Moment in Flüchtlingsströmen. Folgerichtig drückt der Sicherheitsrat auch in Erwägungsgrund 7 der Resolution 1970 (2011) seine Besorgnis über die Not der Flüchtlinge aus, „die sich gezwungen sehen, vor der Gewalt in der Libysch-Arabischen Dschamahirija zu fliehen“. Darin kommt das seit Beginn der 1990er Jahre vorherrschende Gefahrenverständnis des Sicherheitsrates zum Ausdruck.

Auch andere Erwägungen rechtfertigen die Befassung des Sicherheitsrates. Libyen ist nicht der einzige Staat der Region, der im Jahr 2011 Proteste seiner Staatsbürger erlebt hat. Eine grundlegende Änderung der politischen Strukturen wurde vom Beginn der Proteste an, zumindest von einigen Rebellen, für Libyen gefordert. Gaddafi reagierte auf diese Proteste mit Gewalt. Ein erfolgreiches Vorgehen Gaddafis

<sup>7</sup> Bosnien und Herzegowina, Frankreich, Gabun, Kolumbien, Libanon, Nigeria, Portugal, Südafrika, das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland sowie die Vereinigten Staaten von Amerika.

<sup>8</sup> Brasilien, die Volksrepublik China, Deutschland, Indien und die Russische Föderation.

<sup>9</sup> UN Doc. S/RES/2009, 16. September 2011.

<sup>10</sup> UN Doc. S/RES/2016, 27. Oktober 2011.

<sup>11</sup> Allerdings hat der Sicherheitsrat in UN Doc. S/RES/1973, 17. März 2011 eine Bedrohung des Weltfriedens explizit festgestellt.

<sup>12</sup> M. Akehurst/P. Malanczuk, *A Modern Introduction to International Law*, 6. Aufl., London 1987, S. 219: „A threat to the peace is whatever the Security Council says is a threat to the peace.“ Ebenso: Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 4. Aufl., Cambridge 2005, S. 284; J. Combacau, *Le Pouvoir de sanction de l'O.N.U.*, Paris 1974, S. 259; IGH, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2 of the Charter)*, Gutachten v. 20. Juli 1962, ICJ Rep. 1962, S. 168; B. Conforti/C. Focarelli, *The Law and Practice of the United Nations*, 4. Aufl., Leiden 2010, S. 204.

<sup>13</sup> B. Lorinser, *Bindende Resolutionen des VN-Sicherheitsrats*, Baden-Baden 1996, S. 46.

<sup>14</sup> Am prominentesten R. Merkel, *Der libysche Aufstand gegen Gaddafi ist illegitim*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. März 2011, S. 31; hierauf kritisch replizierend C. Tomuschat, *Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. März 2011, S. 29.

<sup>15</sup> Zusatzprotokoll II zu den Genfer Konventionen von 1949 vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II, S. 1637; UNTS Bd. 1125, S. 609.

<sup>16</sup> Näher H. Fischer, in: K. Ipsen, *Völkerrecht*, 5. Aufl., München 2004, § 60 Rn. 8; J. Frowein/N. Krisch, in: B. Simma, *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2. Aufl., München 2002, Art. 39 Rn. 25.

<sup>17</sup> M. Lailach, *Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen*, Berlin 1998, S. 132 ff.; J. Frowein/N. Krisch, in: B. Simma, *id.*, Art. 39 Rn. 18 ff.; J. Delbrück, *Staatliche Souveränität und die neue Rolle des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen*, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 26 (1993), S. 6 ff.; K. Schmitz, *Durchgriffswirkung von Maßnahmen der UN und ihrer Sonderorganisationen unter Berücksichtigung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates – Die Entwicklung supranationaler Strukturen*, Frankfurt a.M. 2003, S. 169 ff.; M. Pape, *Humanitäre Intervention*, Baden-Baden 1997, S. 134. Direkt zu den Libyen-Resolutionen des Sicherheitsrates aus dem Jahr 2011 äußert sich C. Tomuschat, a.a.O. (Fn. 14) in diese Richtung.

<sup>18</sup> E. de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford 2004, S. 175; B. Conforti/C. Focarelli, a.a.O. (Fn. 12), S. 206; R. Frau, *Das Verhältnis zwischen dem ständigen Internationalen Strafgerichtshof und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen*, Berlin 2010, S. 136 ff.

hätte einen Vorbildcharakter für die anderen autokratischen Regierungen im Nahen Osten haben können. Es ist durchaus vorstellbar, dass dortige Proteste ebenfalls von Beginn an gewaltsam bekämpft werden.<sup>19</sup> Insoweit hätte die erfolgreiche Niederschlagung des libyschen Aufstandes sowohl zu schweren Menschenrechtsverletzungen als auch zur Begehung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in anderen arabischen Staaten führen und in der Folge die gesamte Region destabilisieren können. Die Gefahr eines „Vorbilds Gaddafi“ ist damit ein weiterer beachtlicher Aspekt der Bedrohung des Weltfriedens.<sup>20</sup> Zu Recht nimmt der Sicherheitsrat damit im Falle Libyens eine Gefährdung des Weltfriedens an.<sup>21</sup>

## 2.2. Ausdrückliche Feststellung einer Friedensbedrohung

Problematisch könnte aber sein, dass der Sicherheitsrat dies nur implizit tut und in Resolution 1970 (2011) gerade keine ausdrückliche Feststellung einer Friedensbedrohung trifft.<sup>22</sup> Regelmäßig stellt der Sicherheitsrat die Gefahr mit den Worten „determining that the situation in X constitutes a threat to international peace and security“ fest. Verschiedentlich wird gefordert, dass eine solche Feststellung ausdrücklich getroffen werden müsse.<sup>23</sup> Begründet wird dies damit, dass Artikel 39 VNCh eine solche Verpflichtung vorsehe und dass 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.<sup>24</sup>

Dem kann nicht gefolgt werden. Eine Wortlautauslegung der authentischen Sprachfassungen der VNCh (vgl. Artikel 111) gemäß Artikel 33 Absatz 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge<sup>25</sup> (WVK) ergibt eine solche Feststellungspflicht nicht, denn die Sprachfassungen sind nicht eindeutig. Die spanische („determinará“) und englische Fassung („shall determine“) sind in der deutschen Übersetzung wohl korrekt wiedergegeben („Der Sicherheitsrat stellt fest“) und weisen in Richtung einer Feststellungspflicht. Doch bei der französischen Formulierung von „constate“ sind Zweifel angebracht. Zwar könnte man auch hier von einer korrekten Übersetzung ausgehen. Im französischen Recht sind aber andere Formulierungen gebräuchlich, wenn eine Feststellungspflicht festgeschrieben wird, wie etwa „doit constater“, „est designé à constater“ oder „le conseil est obligé de constater“. Diese Formulierungen wurden bei der VNCh eben nicht gewählt. Da schon diese drei Versionen in ihrem Wortlaut nicht eindeutig sind, braucht auf die beiden übrigen authentischen Textfassungen nicht zurückgegriffen werden.

Auch anhand teleologischer Gesichtspunkte ergibt die Auslegung keine Feststellungspflicht. Sinn und Zweck von Artikel 39 VNCh ist, dass sich der Sicherheitsrat bewusst wird, im Rahmen von Kapitel VII VNCh zu handeln, den Staaten eben dies deutlich zu machen, damit diese um ihre Verpflichtung nach Artikel 25 VNCh wissen und um damit ein effektives Handeln des Sicherheitsrates zu ermöglichen. Allerdings werden diese Ziele nicht nur durch eine ausdrückliche Feststellung erreicht – immerhin besteht Einigkeit, dass auch kein ausdrücklicher Verweis auf Artikel 39 VNCh erforderlich ist<sup>26</sup> –, sondern auch dadurch, dass der Sicherheitsrat ausdrücklich erwähnt, dass er unter Kapitel VII VNCh tätig

wird.<sup>27</sup> Dies geschieht durch die Formulierung „acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations“. Eben dies ist in den Resolutionen 1970 (2011) und 1973 (2011) geschehen.

Eine ausdrückliche Feststellungspflicht ergibt sich auch nicht aus einer entgegenstehenden Praxis des Sicherheitsrates, die von den Staaten als nachträgliche Vertragsauslegung im Sinne des Artikels 31 Absatz 3 lit. b) WVK gebilligt wurde. Die Praxis des Sicherheitsrates in dieser Frage ist uneinheitlich, und damit lässt sich ein klarer Verzicht auf die Feststellung zumindest nicht zwingend herleiten.

Unterlässt der Sicherheitsrat eine ausdrückliche Feststellung der Gefährdung, so reicht die Feststellung „acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations“ nur solange aus, wie auch objektiv eine tatsächliche Lage besteht, die eine Friedensgefährdung darstellt. In diesem Fall ist mit Andreas Zimmermann das objektive Vorliegen einer Friedensgefährdung zu fordern.<sup>28</sup> Denn wenn der Sicherheitsrat weder eine solche Feststellung treffen noch eine solche Situation nach Artikel 39 VNCh objektiv vorliegen müsste, wären der Artikel 39 VNCh und die darin normierten Tatbestandsvoraussetzungen überflüssig.<sup>29</sup>

Daraus ergibt sich, dass die Feststellung einer konkreten Friedensgefährdung mit grenzüberschreitenden Effekten im Falle Libyens implizit geschehen ist und der Sicherheitsrat damit die Voraussetzungen des Kapitels VII erfüllt hat.

## 2.3. Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts

Fraglich ist, ob schon die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts eine Befassung des Sicherheitsrates rechtfertigt. An dessen Anwendbarkeit kann kein Zweifel mehr bestehen. Begonnen haben die Auseinandersetzungen mit friedlichen Protesten gegen das Regime von Gaddafi. Nachdem die Regierung die Demonstrationen gewaltsam bekämpfte, eskalierte die Gewalt auch aufseiten der Demonstranten. Im Rahmen der Einhaltung zwingender Menschenrechte ist ein Staat grundsätzlich frei, Proteste auf seinem Hoheitsgebiet gegebenenfalls auch gewaltsam zu unterbin-

<sup>19</sup> Dies ist z.B. im Falle von Syrien bereits geschehen. Dort setzt der dortige Staatschef Baschar al-Assad ebenfalls das Militär im großen Stil ein, um die Proteste gegen seine Regierung zu unterdrücken.

<sup>20</sup> Zur Zukunft Libyens ohne Gaddafi vgl. W. Lacher, Libyen nach Qaddafi – Staatszerfall oder Staatsbildung?, SWP-Aktuell 2011/A, 12. März 2011.

<sup>21</sup> So jetzt auch R. Geiß/M. Kashgar, UN-Maßnahmen gegen Libyen, in: Vereinte Nationen 59 (2011), S. 99 ff.

<sup>22</sup> Vgl. nunmehr a.a.O. (Fn. 11).

<sup>23</sup> Vgl. J. Frowein/N. Krisch, in: B. Simma, a.a.O. (Fn. 16), Art. 39 Rn. 26 ff. m.w.N. Grundlegend A. Zimmermann, „Acting under Chapter VII (...)“ – Resolution 1422 and Possible Limits of the Powers of the Security Council, in: J. Frowein *et al.* (Hrsg.), Verhandeln für den Frieden – Negotiating for Peace, Liber Amicorum Tono Eitel, Berlin 2003, S. 262 ff.

<sup>24</sup> J. Frowein/N. Krisch, in: B. Simma, a.a.O. (Fn. 16), Rn. 27.

<sup>25</sup> Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge v. 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II, S. 927 ff.; UNTS Bd. 1155, S. 331 ff.

<sup>26</sup> J. Frowein/N. Krisch, in: B. Simma, a.a.O. (Fn. 16), Rn. 27.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> A. Zimmermann, a.a.O. (Fn. 23), S. 263.

<sup>29</sup> B. Conforti/C. Focarelli, a.a.O. (Fn. 12), S. 205.

den. Das humanitäre Völkerrecht findet daher keine Anwendung „auf Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und andere ähnliche Handlungen“ (Artikel 1 Absatz 2 ZP II; Artikel 8 Absatz 2 lit. d) IStGH-Statut<sup>30</sup>). Erst wenn die Schwelle zum bewaffneten Konflikt überschritten wird, ist das humanitäre Völkerrecht anwendbar.

Dieser Zeitpunkt ist schwierig zu bestimmen. Aus rechtlicher Perspektive ist nicht nur die erwähnte negative Abgrenzung nach unten, sondern auch die positive Feststellung des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts zu treffen. Nur: Die positive Definition existiert nicht.<sup>31</sup> Das Völkerrecht kennt vielmehr einige Definitionen, die unterschiedliche Voraussetzungen treffen, bevor das humanitäre Völkerrecht anwendbar ist.<sup>32</sup> Wie diese unterschiedlichen Anwendungsbereiche zu vereinbaren sind, ist Gegenstand der Diskussion.<sup>33</sup> Einigkeit besteht insoweit, als dass Kampfhandlungen von größerer Intensität stattfinden müssen; dies ist gemeinsames Merkmal der vertragsrechtlichen Vorschriften und wird von der Staatenpraxis auch im Gewohnheitsrecht verlangt.<sup>34</sup>

Hinzu kommen die Schwierigkeiten bei der Sachverhaltsfeststellung. Selbst der Chefankläger des IStGH vermochte es in der Frühphase des Konflikts nicht, dies abschließend festzustellen. Er behauptet lediglich: „Since the end of February there has been an armed conflict in Libya“.<sup>35</sup>

Der genaue Beginn ist damit, gestützt auf allgemein zugängliche Quellen, nur annäherungsweise festzulegen. Danach ergibt sich das folgende Bild: Al-Baidha, Libyens drittgrößte Stadt, soll am 20. Februar von den Rebellen eingenommen worden sein. Jedoch sind die Presseberichte uneinheitlich und skeptisch, was die Glaubwürdigkeit der Quellen angeht.<sup>36</sup> Dieser Tag ist daher nicht als möglicher Beginn des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts anzusehen. Bengasi, Libyens zweitgrößte Stadt und Zentrum der Kyrenaika, soll seit dem 20. Februar von Rebellen kontrolliert werden.<sup>37</sup> Bis zum 25. Februar sollen die Rebellen große Teile Libyens kontrolliert haben,<sup>38</sup> stellenweise wurde zu diesem Zeitpunkt berichtet, die libysche Regierung habe nur noch vier Städte unter ihrer Kontrolle.<sup>39</sup> In den folgenden Tagen und Wochen sind zahlreiche Städte immer wieder von der Regierung oder den Rebellen kontrolliert worden. Damit zeigt sich, dass die Rebellen zwischen dem 20. und dem 25. Februar Teile Libyens kontrolliert haben. In diesem Zeitraum liegt damit der Beginn des Bürgerkrieges. Denn auch die übrigen Voraussetzungen, die das Vertragsrecht an das Vorliegen eines nicht-internationalen bewaffneten Konflikts stellt, lagen nunmehr vor. Zwar konnte zu diesem Zeitpunkt noch an einer festen Organisation der Rebellen gezweifelt werden.<sup>40</sup> Jedoch waren sie in der Lage, den Sicherheitskräften erfolgreich Widerstand zu leisten. Die Aufständischen nahmen Städte ein und konnten diese gegen die Streitkräfte verteidigen. Dies zeigt, dass die Rebellen nunmehr über ein Mindestmaß an militärischer Führung verfügen mussten, denn anders sind diese Erfolge nicht vorstellbar. Somit war die Lage in Libyen spätestens seit dem 25. Februar 2011 ein nicht-internationaler bewaffneter Konflikt.

Solange aber ein grenzüberschreitendes Moment fehlt, kann allein die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts eine Befassung des Sicherheitsrates im Rahmen von Kapitel VII nicht rechtfertigen.<sup>41</sup> Freilich ist zu beachten, dass ein Bür-

gerkrieg auch fast immer Flüchtlingsströme in die Nachbarstaaten nach sich zieht, worin dann das internationale Moment zu sehen ist.

Parallel dazu fand in Libyen ein internationaler bewaffneter Konflikt zwischen Libyen und den Staaten, welche die Ermächtigung der Resolution 1973 (2011) zu militärischen Maßnahmen wahrnahmen, statt. Die von der NATO geführte Staatenallianz<sup>42</sup> griff zunächst nur Stellungen der libyschen

<sup>30</sup> Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs v. 17. Juli 1998, BGBl. 2000 II, S. 1394; UNTS Bd. 2187, S. 3; im Folgenden IStGH-Statut.

<sup>31</sup> A. Zimmermann, Die Wirksamkeit rechtlicher Hegung militärischer Gewalt – Ausgewählte Aspekte der Anwendbarkeit und Systemkohärenz des humanitären Völkerrechts, in: ders. *et al.*, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 44: Moderne Konfliktformen – Humanitäres Völkerrecht und privatrechtliche Folgen, Heidelberg 2010, S. 9 f.

<sup>32</sup> Vgl. nur gemeinsamer Art. 3 Abs. 1 der Genfer Konventionen von 1949 und gleichlautendes Gewohnheitsrecht (IGH, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, ICJ Rep. 1986, S. 14 ff., Rn. 218), Art. 1 Abs. 1 Zweites Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen sowie die Rechtsprechung des ICTY, Prosecutor v. Dusko Tadić *a/k/a* „Dule“, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Case No. IT-94-1-AR72, Beschluss v. 2. Oktober 1995, Rn. 70 und des IStGH (A. Zimmermann, a.a.O. (Fn. 31), S. 10 mit Verweis auf IStGH, Decision on the Prosecution’s Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Case No. ICC-02/05-01/09, 4. März 2009, Rn. 59 f.).

<sup>33</sup> Vgl. jüngst die Diskussionsbeiträge der Teilnehmer in: A. Zimmermann *et al.*, a.a.O. (Fn. 31), S. 89 ff.

<sup>34</sup> W. Heintschel von Heinegg, Humanitäres Völkerrecht, in: ders. (Hrsg.), Casebook Völkerrecht, München 2005, Rn. 631.

<sup>35</sup> First Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council vom 4. Mai 2011, Rn. 37. Vgl. schon R. Frau, Anmerkungen zum ersten Bericht des Chefanklägers für den Sicherheitsrat in der Libyen-Situation, DarfurSituation.org Analyse Nr. 10, 2011, <http://darfursituation.org/analyse-nr-10-anmerkungen-zum-ersten-bericht-des-chefanklaegers-fur-den-VN-Sicherheitsrat-in-der-libyen-situation/>.

<sup>36</sup> Zweifelhafte, aber im Ergebnis wohl bejahend Zeit Online, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-02/libyen-al-baidha>. Wesentlich skeptischer und im Ergebnis verneinend Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. Februar 2011, S. 1.

<sup>37</sup> CNN, Libyan Leader’s Son Proposes Major Reforms – Unless Unrest Continues, 21. Februar 2011, <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/africa/02/20/libya.protests/index.html?hpt=T1>; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. Februar 2011, S. 1.

<sup>38</sup> Reuters, Gaddafi schlägt zurück – Aufstand weitet sich aus, 24. Februar 2011, <http://de.reuters.com/article/worldNews/idDEBEE71N0M520110224>; dpa, Freude und Rachegeleüste im „befreiten Libyen“, 25. Februar 2011, <http://www.zeit.de/news-022011/25/iptc-bdt-20110225-261-28931346xml/seite-1>.

<sup>39</sup> Deutsche Welle TV, Libyen faktisch zweigeteilt zwischen Gaddafi-Gegnern und -Anhängern, 26. Februar 2011, [http://www.dw-world.de/dw/function/0,,83389\\_cid\\_14875859,00.html](http://www.dw-world.de/dw/function/0,,83389_cid_14875859,00.html).

<sup>40</sup> Sehr deutlich zeigt dies ein Interview mit dem Sprecher des Nationalen Übergangsrates: J. Stock, Die flüchtige Macht der Rebellen, 22. März 2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,752447,00.html> sowie R. Hermann, Jeder hört auf sein Kommando, 8. September 2011, <http://www.faz.net/artikel/C32315/libyscher-militaerrat-jeder-hoert-auf-sein-kommando-30683007.html>.

<sup>41</sup> Siehe oben 2.1.

<sup>42</sup> Im Libyen-Konflikt waren Belgien, Dänemark, Griechenland, Frankreich, Katar, Italien, Jordanien, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Rumänien, Schweden, Spanien, die Türkei, die Vereinigten Arabischen Emirate, das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland sowie die Vereinigten Staaten von Amerika in unterschiedlichem Ausmaß militärisch engagiert. Nicht alle der vorgenannten Staaten beteiligten sich allerdings aktiv an den Kampfhandlungen.

Streitkräfte an. Zunehmend fungierten die alliierten Streitkräfte jedoch auch als „Ersatzstreitmacht“ der Rebellen. Damit ändert sich die Klassifizierung des Konflikts. Durch das Eingreifen dieser Staaten in den bestehenden nicht-internationalen bewaffneten Konflikt aufseiten der Rebellen wurde aus dem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt ein internationaler bewaffneter Konflikt, da auf beiden Seiten Staaten als Völkerrechtssubjekte standen.<sup>43</sup> Im Falle Libyens verschmolzen darüber hinaus der Konflikt zwischen Libyen und den Staaten und der Konflikt zwischen Libyen und den Rebellen zu einem einzigen internationalen bewaffneten Konflikt. Ein solches Verschmelzen hat spätestens im August 2011 stattgefunden.<sup>44</sup>

#### 2.4. „Responsibility to Protect“

In den Erwägungsgründen 9 der Resolution 1970 (2011) und 4 der Resolution 1973 (2011) erklärt der Sicherheitsrat, dass die libyschen Behörden für den Schutz der Bevölkerung verantwortlich seien. Hiermit weist er auf die Pflicht eines jeden Staates hin, seine Bevölkerung vor schwerem Ungemach für das Leben und die Gesundheit, gerade in Zeiten von Krisen, zu bewahren und zu beschützen. Damit macht sich der Sicherheitsrat eine allgemeine staatstheoretische Erkenntnis zu eigen; bereits Thomas Hobbes hatte erkannt, dass es nämlich vornehmster Zweck des Staates ist, für das Wohl des Volkes zu sorgen.<sup>45</sup>

Hingegen ist in diesen Erwägungsgründen keine Bezugnahme auf das Konzept der „Responsibility to Protect“<sup>46</sup> („Schutzverantwortung“, kurz R2P) zu erblicken.<sup>47</sup> Dieser neue Ansatz in den internationalen Beziehungen, zu dem sich mehr als 150 Staaten in dem Abschlussdokument des Weltgipfels der Vereinten Nationen im September 2005 bekannt haben, soll schwerste Menschenrechtsverletzungen durch Kriegsverbrechen, Völkermord, ethnische Säuberungen sowie Verbrechen gegen die Menschlichkeit unterbinden. *Primo loco* ist demnach der Staat verpflichtet, die Bevölkerung hiervon zu bewahren. Ist er nicht willens oder nicht in der Lage, dies zu tun, oder ist er, wie in Libyen, gar selbst dafür verantwortlich, soll die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft, vertreten durch die Vereinten Nationen, übergehen. Diese können dann, auf der dritten Stufe, notfalls auch eine militärische Intervention beschließen, wozu der Sicherheitsrat herangezogen werden soll.<sup>48</sup>

Zunächst ist festzuhalten, dass die „Responsibility to Protect“ keinen neuen (völker-)rechtlichen Gehalt hat; sie schafft weder für die Staaten noch für die internationale Gemeinschaft Rechte oder Pflichten.<sup>49</sup> Das Abschlussdokument des Weltgipfels 2005 entfaltet, wie alle Beschlüsse der Generalversammlung, keine rechtliche Bindung.<sup>50</sup> Generalversammlungsresolutionen können zwar zur Weiterentwicklung des Völkerrechts beitragen, indem sie etwa einer für das Gewohnheitsrecht relevanten Rechtsüberzeugung der Staaten Ausdruck verleihen oder Anstoß zu einer bestimmten Staatenpraxis geben. Eine solche kollektive Rechtsüberzeugung lässt sich jedoch für die „Responsibility to Protect“ allenfalls in Ansätzen nachweisen.<sup>51</sup> Damit kann dem Bekenntnis der Staaten zur Schutzverantwortung nur eine politisch-moralische Absichtserklärung entnommen werden.<sup>52</sup>

Darüber hinaus hat der Sicherheitsrat dann, wenn er sich auf die „Responsibility to Protect“, wie sie sich im Abschlussdokument des Weltgipfels wiederfindet, in einer Resolution beziehen wollte, das Dokument der Generalversammlung auch zitiert.<sup>53</sup> Im Falle der Resolutionen 1970 (2011) und 1973 (2011) fehlt ein solcher Verweis, sodass auch nicht davon ausgegangen werden kann, dass das Konzept im Falle Libyens in Ansatz gebracht werden sollte.

### 3. Resolutionen 1970 und 1973 (beide 2011)

Sobald die Voraussetzungen für ein Handeln vorliegen, genießt der Sicherheitsrat einen großen Ermessensspielraum hinsichtlich der Art und Zahl der Maßnahmen. Die genauen Grenzen sind umstritten. Einigkeit besteht wohl nur dahingehend, dass diese Grenzen weit zu ziehen sind.<sup>54</sup> Der Sicherheitsrat erließ in Bezug auf den Konflikt in Libyen Maßnahmen von verschiedenem Inhalt und Ausmaß.

#### 3.1. Die Überweisung an den IStGH und der Erlass der ersten Haftbefehle

Der Sicherheitsrat überweist die Situation in Libyen mit Resolution 1970 (2011) seit dem 15. Februar 2011 an den IStGH. Dies ist nach der Resolution 1593 (2005)<sup>55</sup> das zweite Mal, dass der Sicherheitsrat die Möglichkeit nutzt, um Konflikte in einem Nichtvertragsstaat des IStGH-Statuts strafrechtlich aufarbeiten zu lassen. Die Resolution 1970 (2011) als Überweisungsresolution nach Artikel 13 lit. b) IStGH-Statut stellt eine Verknüpfung der Kompetenzen

<sup>43</sup> M. Schmitt/C. Garraway/Y. Dinstein, *San Remo Manual and the Law of Non-International Armed Conflict*, San Remo 2006, S. 2; so wohl auch D. Fleck, *The Law Of Non-International Armed Conflicts*, in: ders. (Hrsg.), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2. Aufl., Oxford/New York 2008, S. 605 f.

<sup>44</sup> Spiegel Online, *Nato ebnete Rebellen den Weg*, 22. August 2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,781563,00.html>.

<sup>45</sup> T. Hobbes, *Leviathan*, 1651, 30. Kapitel, 2. Teil.

<sup>46</sup> UN Doc. A/RES/60/1, 24. Oktober 2005, Rn. 138 ff. Zum Ganzen I. Winkelmann, *Responsibility to Protect*, in: R. Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online edition), 2009, <http://www.mpepil.com> sowie C. Schaller, *Die völkerrechtliche Dimension der „Responsibility to Protect“*, SWP-Aktuell 46 (Juni 2008).

<sup>47</sup> A.A.: K. Ambos, *Geben und Nehmen*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11. August 2011, S. 6.

<sup>48</sup> Hierzu C. Schaller, a.a.O. (Fn. 46), S. 5 f.

<sup>49</sup> C. Schaller, *id.*, S. 6. A.A.: C. Verlage, *Responsibility to Protect*, Tübingen 2009, S. 404.

<sup>50</sup> W. Heintschel von Heinegg, in: K. Ipsen, *Völkerrecht*, a.a.O. (Fn. 16), § 18 Rn. 21; für die R2P siehe C. Schaller, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 58 (2008), S. 13.

<sup>51</sup> C. Schaller, a.a.O. (Fn. 46), S. 6.

<sup>52</sup> Anders nunmehr R. Geiß/M. Kashgar, a.a.O. (Fn. 21), die aus dem Konzept der Schutzverantwortung auch die Begründung einer Rechtspflicht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates für möglich halten, den Sicherheitsrat bei humanitären Katastrophen nicht durch ein Veto am Eingreifen zu hindern.

<sup>53</sup> Vgl. UN Doc. S/RES/1674, 28. April 2006.

<sup>54</sup> Vgl. A. Bleckmann, *Völkerrecht*, Baden-Baden 2001, Rn. 1155 ff.; M. Bothe, in: W. Graf Vitzthum, *Völkerrecht*, 5. Aufl., Berlin 2010, Kap. 8 Rn. 45 ff.; E. de Wet, a.a.O. (Fn. 18), S. 178 ff.

<sup>55</sup> UN Doc. S/RES/1593, 31. März 2005.

aus Kapitel VII VNCh mit der Struktur des IStGH her: Der Sicherheitsrat schafft für den IStGH eine völkerrechtliche Grundlage (3.1.1.), nimmt sowohl ausdrücklich als auch implizit auf das IStGH-Statut Bezug und macht sich dieses damit zu eigen (3.1.2.), verpflichtet Libyen zur Duldung aller Maßnahmen (3.1.3.) und macht Libyen im Ergebnis somit zu einer Quasi-Vertragspartei des IStGH-Statuts (3.1.4.).<sup>56</sup> Damit verbunden sind zahlreiche Einzelfragen, die hier nicht umfassend erörtert werden können.<sup>57</sup> Einige davon sollen exemplarisch am Beispiel der ersten drei Haftbefehle<sup>58</sup> in der Libyen-Situation beleuchtet werden.

Ende Juni 2011 hat die Vorverfahrenskammer I des IStGH Haftbefehl gegen den libyschen *De-facto*-Staatschef Muammar al-Gaddafi, dessen Sohn und libyschen *De-facto*-Regierungschef Saif-al-Islam und den Chef des militärischen Geheimdienstes Abdullah al-Senussi erlassen.<sup>59</sup> Dabei ist sie im Großen und Ganzen dem Antrag des Anklägers vom Mai gefolgt.<sup>60</sup> Die Haftbefehle ergingen wegen des Verdachts der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, der vorsätzlichen Tötung (Artikel 7 Absatz 1 lit. a) Rom-Statut) und der Verfolgung (Artikel 7 Absatz 1 lit. h) Rom-Statut). Schon der Ankläger hatte den Antrag auf den Erlass der Haftbefehle ausdrücklich nicht auf Kriegsverbrechen bezogen, obwohl er selbst von der Begehung von Kriegsverbrechen ausgeht.<sup>61</sup> Diesen Vorwurf möchte der Ankläger aber weiterverfolgen und, Gerüchten zufolge, auf dieser Grundlage einen zweiten Haftbefehl beantragen.<sup>62</sup> Das Verfahren gegen Muammar al-Gaddafi ist nach dessen Tod eingestellt worden.<sup>63</sup>

### 3.1.1. Materiell-strafrechtlicher Maßstab

Strafrechtlicher Maßstab für den Zeitraum vom 15. Februar bis zum 26. Februar ist dabei das Gewohnheitsrecht.<sup>64</sup> Nur wenn ein in Artikel 7 IStGH-Statut aufgezähltes Verbrechen auch gewohnheitsrechtlich gilt, darf dieses Verbrechen den drei Beschuldigten zur Last gelegt werden. Zöge der IStGH die vertraglich festgeschriebenen Straftatbestände heran, auch soweit sie über das Gewohnheitsrecht hinausgehen, verstieße dies gegen das Rückwirkungsverbot aus Artikel 22 f. IStGH-Statut. Denn das Verhalten eines Täters, der Angehöriger eines Nichtvertragsstaates ist, müsste ohne Überweisung an den IStGH nach dem Gewohnheitsrecht beurteilt werden: Am Gewohnheitsrecht musste er sich bei seinen Handlungen orientieren und an diesem Maßstab muss er sich messen lassen.

Aus völkerrechtlicher Sicht gilt für den Zeitraum ab dem 26. Februar 2011 der Maßstab der Artikel 5 ff. IStGH-Statut. Denn eine Ausweitung des strafrechtlichen Maßstabes ist möglich, wenn der Sicherheitsrat eine Strafrechtssetzungskompetenz hat. Diese Kompetenz ist von der allgemeinen Legislativkompetenz des Sicherheitsrates, die Staaten zu abstrakt-generellen Maßnahmen verpflichtet, zu trennen.<sup>65</sup> Gegen eine solche materielle Strafrechtssetzungskompetenz sprechen gewichtige Gründe.<sup>66</sup> Während die völkerrechtliche Zulässigkeit einer solchen Kompetenz aber durchaus bejaht werden kann,<sup>67</sup> ist sie für den deutschen Juristen aus verfassungsrechtlicher Sicht, insbesondere aufgrund Artikel 103 Absatz 2, 74 Absatz 1 Nummer 1 GG abzulehnen.

### 3.1.2. Ausschluss von Immunitäten

Die Frage nach Immunitäten von staatlichen Funktionsträgern, insbesondere amtierenden Staatsoberhäuptern, für völkerstrafrechtliche Verbrechen ist hoch umstritten.<sup>68</sup> Im

<sup>56</sup> L. Condorell/S. Villalpando, Referral and Deferral by the Security Council, in: A. Cassese/P. Gaeta/J. Jones, *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Vol. I, Oxford 2002, S. 630; F. Berman, *The Relationship between the International Criminal Court and the Security Council*, in: H. van Hebel (Hrsg.), *Reflections on the International Criminal Court: Essays in Honour of Adriaan Bos*, Den Haag 1999, S. 174; H. Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden 2008, § 13 Rn. 15; F. Hoffmeister/S. Knoke, *Das Vorermittlungsverfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof – Prüfstein für die Effektivität der neuen Gerichtsbarkeit im Völkerstrafrecht*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 59 (1999), S. 789. Zur näheren Begründung der hier vertretenen Auffassung R. Frau, a.a.O. (Fn. 18), S. 251 ff.

<sup>57</sup> S. dazu R. Frau, *Die Überweisung der Lage in Libyen an den Internationalen Strafgerichtshof durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – zugleich ein Beitrag zur Völkerstrafrechtspraxis des Sicherheitsrates*, in: *Archiv des Völkerrechts* 49 (2011), S. 276 ff.

<sup>58</sup> Zu den Haftbefehlen schon P. Thielboerger, *Haftbefehl gegen Muammar al-Gaddafi – Keine Immunität vor dem IStGH?*, in: *IFHV* (Hrsg.), *Bofaxe* Nr. 387D v. 29. Juni 2011.

<sup>59</sup> *Decision on the „Prosecutor’s Application Pursuant to Article 58 as to Muammar Mohammed Abu Minyar GADDAFI, Saif Al-Islam GADDAFI and Abdullah AL-SENUSSI“*, 27. Juni 2011.

<sup>60</sup> *Prosecutor’s Application Pursuant to Article 58 as to Muammar Mohammed Abu Minyar GADDAFI, Saif Al-Islam GADDAFI and Abdullah AL-SENUSSI*, 16. Mai 2011.

<sup>61</sup> *Id.*, Rn. 12.

<sup>62</sup> Spiegel Online, *Krieg in Libyen: Chefankläger wirft Gaddafi Anstiftung zu Massenvergewaltigungen vor*, 9. Juni 2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,767501,00.html>.

<sup>63</sup> IStGH, *Decision to Terminate the Case against Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi*, 22. November 2011.

<sup>64</sup> H. Fischer, *The Jurisdiction of the International Criminal Court for War Crimes: Some Observations Concerning Differences between the Statute of the Court and War Crimes Provisions of Other Treaties*, in: V. Epping/H. Fischer/W. Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Brücken Bauen und Begehen: Festschrift für Knut Ipsen zum 65. Geburtstag*, München 2000, S. 80; S. Bock/L. Preis, *Strafbarkeit nach Völkergewohnheitsrecht oder Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot? – Drittstaatenangehörige vor dem IStGH*, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 20 (2007), S. 149 ff. Vgl. auch M. Milanovic, *Is the Rome Statute Binding on Individuals? (And Why We Should Care)*, in: *Journal of International Criminal Justice* 9 (2011), S. 25 ff.

<sup>65</sup> J. Macke, *UN-Sicherheitsrat und Strafrecht – Legitimation und Grenzen einer internationalen Strafgesetzgebung*, Berlin 2010, S. 200.

<sup>66</sup> *Id.*, S. 200 ff.

<sup>67</sup> Dazu R. Frau, a.a.O. (Fn. 57).

<sup>68</sup> IGH, *Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, Urteil v. 14. Februar 2002, ICJ Rep. 2002, S. 3 ff. (Rn. 61); ICTY, *Prosecutor v. Slobodan Milosevic, Decision on Preliminary Motions, Case No. IT-02-54, Beschluss v. 8. November 2001, Rn. 28*; ICTY, *Prosecutor v. Tihomir Blaskic, Judgement on the Request of the Republic of Croatia for Review of the Decision of Trial Chamber II of 18 July 1997, Case-Nr. IT-95-14-AR108bis, Urteil v. 29. Oktober 1997*; A. Cassese, *International Criminal Law*, 2. Aufl., Oxford 2008, S. 303 ff.; H. Kreicker, *Völkerrechtliche Exemtionen: Grundlagen und Grenzen völkerrechtlicher Immunitäten und ihre Wirkungen im Strafrecht*, Berlin 2007; ders., *Der Präsident des Sudan vor dem Internationalen Strafgerichtshof – Ein Verstoß gegen das Völkerrecht? – Überlegungen zur völkerrechtlichen Immunität von Staatsoberhäuptern anlässlich des Haftbefehlsantrages gegen Omar al-Bashir*, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 21 (2008), S. 158 f.; C. Schiller, *Die völkerrechtliche Immunität amtierender Staatsoberhäupter als Verfahrenshindernis vor dem Internationalen Strafgerichtshof*, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 24 (2011), S. 30 ff.

Falle einer Sicherheitsratsüberweisung allerdings wird diese Immunität wegen der insoweit vorgehenden Verbindlichkeit der Resolutionen unstreitig völkerrechtsgemäß aufgehoben. Damit schützte selbst das „Amt“ des Revolutionsführers Gaddafi nicht vor Strafverfolgung.<sup>69</sup>

### 3.1.3. Durchsetzung der Haftbefehle

Der ISTGH hat keine Vollstreckungsorgane; zur Durchsetzung seiner Entscheidungen ist er auf die Staaten angewiesen. Die Vertragsparteien des ISTGH-Statuts sind vertragsrechtlich, Libyen ist durch Resolution 1970 (2011) zur Kooperation verpflichtet. Ausdrücklich durch Resolution 1970 (2011) ausgenommen von einer Kooperationspflicht sind Nichtvertragsparteien des ISTGH-Statuts. Diese Staaten haben aber das Recht, die Haftbefehle durchzusetzen – auch mit militärischen Mitteln. Denn die drei Haftbefehle sind nicht nur repressiv zur Durchsetzung des Strafanspruches erlassen worden, sondern sie dienen auch präventiv der Verhinderung weiterer Verbrechen und zum Schutz der Zivilbevölkerung.<sup>70</sup> Der Sicherheitsrat hat die Staaten durch Resolution 1973 (2011) zu allen Maßnahmen ermächtigt, soweit sie zum Schutz der Zivilbevölkerung erforderlich sind. Damit dient auch die Resolution 1973 (2011) der Durchsetzung des Strafanspruches.

### 3.2. Waffenembargo und mögliche Ausnahmen

Bereits in Ziffern 9 bis 15 der Resolution 1970 (2011) verhängt der Sicherheitsrat gemäß Artikel 41 VNCh ein Waffenembargo über Libyen. Ziffer 9 der Resolution enthält den Beschluss, dass alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen Lieferungen, Verkauf oder Weitergabe von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial jeder Art auf direkten oder indirekten Wegen an Libyen zu verhindern haben. Dieses Waffenembargo galt umfassend, das heißt für das gesamte libysche Staatsgebiet. Weder die Regierung und die ihr unterstehenden Truppen noch die Aufständischen durften demnach Waffenlieferungen aus anderen Staaten erhalten.<sup>71</sup> Dieses Embargo wurde auch nicht durch Ziffer 4 der Resolution 1973 (2011) dahingehend aufgehoben, dass Waffenlieferungen an die libyschen Rebellen möglich werden sollen. Hiermit werden die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zwar ermächtigt, alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung zu ergreifen. Dies soll aber ausweislich des klaren Wortlautes der Resolution ungeachtet Ziffer 9 der Resolution 1970 (2011) gelten, der gerade das Waffenembargo statuiert.<sup>72</sup>

Ziffer 9 der Resolution 1970 (2011) legt drei Ausnahmen von dem Embargo fest. Während zwei davon den unproblematischen Export von nicht-tödlichem Gerät und Schutzkleidung betreffen, erweist sich die dritte Ausnahme als prekär. Danach gilt das Waffenembargo ausdrücklich nicht für andere Verkäufe und Lieferungen von Rüstungsgütern, soweit der Sanktionsausschuss hierzu seine Ermächtigung erteilt hat, ohne dass eine Einschränkung hinsichtlich der Art dieser Güter gemacht würde. Nach teleologischer Auslegung dieser Ausnahme kann aber höchstens die Ausfuhr reiner Defensivwaffen genehmigt werden, also solchen Geräts, das die Zivilbevölkerung schützt. Dies ergibt sich aus dem ersten

Absatz der Resolution 1970 (2011), wonach ein sofortiger Waffenstillstand das oberste und dringlichste Ziel aller Maßnahmen des Sicherheitsrates ist. Daran muss auch diese Ausnahme des Waffenembargos gemessen werden: Waffenlieferungen können hierzu nur beitragen, wenn sie die Gewalt stoppen. Dies kann nur mit Defensivwaffen gelingen. Die Belieferung einer Konfliktpartei mit Offensivwaffen birgt hingegen die Gefahr einer weiteren Eskalation des Konflikts. Verstärkt wird diese Auslegung durch Ziffer 4 der Resolution 1973 (2011), wonach militärische Maßnahmen zum Schutze der Zivilbevölkerung ergriffen werden können.<sup>73</sup> Die beiden Resolutionen zeigen deutlich, dass es dem Sicherheitsrat vor allem um den Schutz von Zivilisten und die Beendigung der Gewalt in Libyen ging. Es widerspräche damit dem Zweck beider Resolutionen, die Ausnahme weit auszulegen.

Die Durchsetzung der Sanktionen überwacht ein Sanktionsausschuss (sogenannter „1970-Ausschuss“), der aus allen Mitgliedern des Sicherheitsrates besteht und unter portugiesischem Vorsitz seine Arbeit aufnahm. Unterstützt wird dieser von einer achtköpfigen Sachverständigengruppe, die dem Ausschuss beratend zur Seite steht.

### 3.3. Gezielte Sanktionen

Der Sicherheitsrat hat die Führungsriege und Mitglieder der Familie Gaddafi mit gezielten Sanktionen (Vermögenseinfrierungen und Reiseverboten) belegt. Von menschenrechtlicher Seite aus betrachtet stellt sich das Problem, dass die Betroffenen kaum Möglichkeiten haben, sich gegen die Sanktionen zur Wehr zu setzen.<sup>74</sup> Aus allgemein völkerrechtlicher Sicht betrachtet wird deutlich, wie sehr der Einzelne

<sup>69</sup> H. Kreicker, Immunität und ISTGH. Zur Bedeutung völkerrechtlicher Exemtionen für den Internationalen Strafgerichtshof, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 4 (2009), S. 351 f.

<sup>70</sup> Jeweils S. 6 der Haftbefehle, <http://www.icc-cpi.int/NR/exeres/D07229DE-4E3D-45BC-8CB1-F5DAF8370218.htm>; Art. 58 Abs. 1 lit. b) num. iii ISTGH-Statut.

<sup>71</sup> Frankreich etwa hatte offen bekundet, die libyschen Aufständischen mit Waffen zu beliefern, vgl. faz.net, Libyen: Rebellen erobern Waffenlager Gaddafis, 29. Juni 2011, <http://www.faz.net/artikel/C32315/libyen-rebellen-erobern-waffenlager-gaddafis-30450671.html>.

<sup>72</sup> Vgl. hierzu auch H.-J. Heintze/J. Hertwig, Waffenlieferungen an libysche Rebellen? Völkerrechtliche Grenzen der Unterstützung, in: IFHV (Hrsg.), Bofaxe Nr. 380D v. 14. April 2011. Vor diesem Hintergrund kann auch die von der US-Regierung geäußerte Rechtsauffassung nicht überzeugen, Ziff. 4 der Resolution 1973 (2011) erlaube ihr die Belieferung der oppositionellen Kräfte in Libyen vor allem mit Handfeuer- und Panzerabwehrwaffen. Diese Ansicht wurde öffentlich vor allem von Außenministerin Hillary Clinton geäußert. Dies verwundert umso mehr, als die ständige Vertreterin der Vereinigten Staaten bei den Vereinten Nationen, Susan Rice, zuvor im Sicherheitsrat noch betont hatte, wie wichtig Resolution 1973 (2011) zur Stärkung des kompletten Waffenembargos sei. Zudem wies sie darauf hin, dass nun Verstöße gegen das Embargo mit Sanktionen belegt werden könnten. Vgl. faz.net, Streit um Bewaffnung: Rebellen in Libyen auf dem Rückzug, 30. März 2011, <http://www.faz.net/artikel/C32315/streit-um-bewaffnung-rebellen-in-libyen-auf-dem-rueckzug-30332119.html>.

<sup>73</sup> Vgl. unten 2.4.3.

<sup>74</sup> Eine ähnliche Situation stellte sich im Rahmen der sogenannten Terrorlistenverfahren in der Rechtssache Kadi vor dem EuG sowie dem EuGH, vgl. hierzu nur C. Möllers, Das EuG konstitutionalisiert die Vereinten Nationen, in: Europarecht 41 (2006), S. 426 ff.; U. Haltern, Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO, in: JuristenZeitung 62 (2007), S. 537 ff.

immer mehr Teil der Völkerrechtsordnung wird – auch wenn die Resolution 1973 (2011) unmittelbar nur die Staaten verpflichtet, denn einen Umsetzungsspielraum lässt der Sicherheitsrat den Staaten gerade nicht.<sup>75</sup> Neben Einzelpersonen wurden zudem wichtige libysche Wirtschaftsunternehmen mit Sanktionen belegt. Ebenso wie das Waffenembargo werden die gezielten Sanktionen durch den Sanktionsausschuss überwacht.<sup>76</sup>

### 3.4. Militärische Maßnahmen

Am 19. März 2011 begann eine Allianz westlicher und arabischer Staaten, gegen die Streitkräfte Libyens und deren Infrastruktur vorzugehen. Ab dem 31. März übernahm schließlich die NATO die operationelle Kontrolle über die militärischen Aktivitäten. Die Operationen umfassten Angriffe durch Flugzeuge und Kampfhubschrauber, den Beschuss von Bodenzielen durch von Schiffen abgefeuerte Raketen und Marschflugkörper sowie den Einsatz von Geheimdienstagenten, von militärischen Spezialeinheiten und Kommandotruppen.

Die intervenierenden Staaten stützten sich dabei auf die Resolution 1973 (2011), welche die Rechtsgrundlage zum militärischen Vorgehen schafft. Dabei handelt der Sicherheitsrat gemäß Artikel 42 VNCh, der ihm erlaubt, militärische Zwangsmaßnahmen gegen einen Staat zu verhängen. Deshalb wird nachfolgend dargestellt, wie weit die Befugnisse zum Einsatz dieser Truppen durch die Allianz unter der Ermächtigung durch den Sicherheitsrat reichen. Ausgangspunkt der Betrachtung ist dabei Ziffer 4 der Resolution 1973 (2011). Den Mitgliedstaaten wurde damit gestattet, „alle notwendigen Maßnahmen“ zu ergreifen, um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete zu schützen. Ausgeschlossen wurde jedoch der Einsatz von ausländischen Besatzungstruppen in irgendeinem Teil Libyens.

#### 3.4.1. Notifizierung beim Generalsekretär

Ziffer 4 verlangt zunächst, dass interventionswillige Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen eine Notifizierung an den Generalsekretär richten. Ohne diese Notifizierung durfte ein Staat also nicht militärisch in Libyen vorgehen. Durch die Mitteilung eines Staates über die Teilnahme an den militärischen Maßnahmen wird eine gewisse Überwachung der Operationen durch die Vereinten Nationen im Rahmen des anwendbaren Rechts ermöglicht. Die Notifizierung hatte dabei nach dem Wortlaut von Ziffer 4: („(...) die eine Notifizierung an den Generalsekretär gerichtet haben (...)“) grundsätzlich vor Beginn der Operationen in Libyen durch den jeweiligen Staat zu erfolgen.<sup>77</sup>

#### 3.4.2. Schutzauftrag

Der Wortlaut von Ziffer 4 der Resolution 1973 (2011) ermächtigt zur Gewaltanwendung durch interventionswillige Staaten ausschließlich zum Schutz der Zivilbevölkerung und der von ihr bewohnten Gebiete. Im Gesamtkontext der Resolution 1973 (2011) kann dies nur den Schutz vor akuten Angriffen auf elementare Güter der menschlichen Existenz

bedeuten. Eine weitergehende Auslegung der Begrifflichkeiten würde auch hier den Resolutionszielen „Waffenstillstand“ und „Beendigung der Gewalt“ (Ziffer 1) ersichtlich entgegenstehen.<sup>78</sup>

Geschützt werden sollten demnach Zivilisten vor Gewalt gegen ihr Leben oder ihre Gesundheit. Dabei macht die Resolution keinerlei Unterschiede bezüglich der Angreifer; das heißt es ist belanglos, von wem der Angriff auf die Zivilisten ausging. Der Schutzauftrag konnte sowohl gegen Truppen des Gaddafi-Regimes als auch gegen die Aufständischen durchgesetzt werden.<sup>79</sup>

Durch die Formulierung „von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete“ wurde dieser Schutz noch erweitert. Er umfasst damit auch die lebensnotwendige Infrastruktur, wie etwa Wasserleitungen oder Nahrungsspeicher vor Angriffen und Zerstörung. Wären diese Anlagen nicht geschützt, hätte die Resolution umgangen werden können, indem man das Leben und die Gesundheit der Zivilbevölkerung etwa durch Verdursten- oder Verhungernlassen gefährdete.

Zivilpersonen sind diejenigen Personen, die nicht organisierte Kämpfer bzw. Streitkräfte in einem Konflikt sind.<sup>80</sup> Während dies in der Anfangsphase des Konflikts noch für alle Libyer, die nicht den staatlichen Sicherheitskräften angehörten, bejaht werden konnte, durfte dies ab dem 25. Februar 2011 nicht mehr angenommen werden.<sup>81</sup> Ab diesem Zeitpunkt galt das humanitäre Völkerrecht in Libyen. Da die Aufständischen nunmehr als organisierte und bewaffnete Verbände auftraten, waren sie nicht in gleicher Weise schutzwürdig wie unbewaffnete Zivilisten.

Keinerlei Anhaltspunkte finden sich demgegenüber in Ziffer 4 für eine Erlaubnis, den Aufständischen eine Art „Ersatzarmee“ zur Verfügung zu stellen, ihnen also einen irgendwie gearteten Vorteil militärischer Art zu verschaffen und so zum Sturz des Gaddafi-Regimes beizutragen oder diesen zumindest zu unterstützen. Eine Auslegung der Resolution 1973 (2011) dahingehend, dass eine solche Unterstützung doch zulässig wäre, würde dem Interventionsverbot des Artikels 2 Nummer 7 VNCh widersprechen. Danach ist es den Organen der VN verboten, sich in diejenigen Angelegenheiten einzumischen, die zu den inneren Angelegenheiten

<sup>75</sup> M. Deja/R. Frau, Smart Sanctions des Sicherheitsrats und Spielräume bei deren Umsetzung innerhalb der EG, in: *Jura* 30 (2008), S. 609 ff.

<sup>76</sup> Vgl. 3.2. Nach der Aufhebung der meisten Maßnahmen durch Resolution 2016 (2011) beschränkt sich das Mandat des Sanktionsausschusses auf die Überwachung einzelner Vermögensgefrierungen und Waffenlieferungen.

<sup>77</sup> Die einzelnen Notifizierungsschreiben sind abrufbar unter: <http://www.securitycouncilreport.org/site/pp.aspx?c=glKWLeMTIsG&b=6623189&printmode=1>.

<sup>78</sup> Vgl. oben 3.2.

<sup>79</sup> An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass auch den Aufständischen Vorwürfe in ihrem Konfliktverhalten zu machen sind. Nach Berichten von Menschenrechtsorganisationen kam es auch von dieser Seite zu Plünderungen, Brandstiftungen und Gewalt gegen Zivilisten, vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14. Juli 2011, S. 3.

<sup>80</sup> Eine positive Definition der Begriffe „Zivilist“ oder „Zivilbevölkerung“ ist dem Recht des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts unbekannt. Daher wird der Begriff negativ definiert; vgl. J. Wiczorek, *Unrechtmäßige Kombattanten und humanitäres Völkerrecht*, Berlin 2005, S. 31. Für den internationalen bewaffneten Konflikt vgl. jedoch Art. 50 Abs. 1 ZP I.

<sup>81</sup> Vgl. oben 2.3.

eines Staates gehören. Trotz aller Unklarheiten über den Umfang der *domaine réservé* im Detail<sup>82</sup> gehört jedenfalls die Regierungsform eines Staates in dessen unantastbare Sphäre. Artikel 2 Nummer 7 VNCh ist damit eine Regel, die es den Vereinten Nationen und ihren Organen verbietet, Sanktionen gegen einen Staat mit dem Ziel, die dortige Regierung zu verändern, zu erlassen.<sup>83</sup> Dies korreliert auch mit der allgemeinen Wertung, dass es für das Völkerrecht im Grundsatz gleichgültig ist, ob die Führung eines Staates auf einer Demokratie, einer Diktatur oder einer anderen Regierungsform beruht.<sup>84</sup>

### 3.4.3. Möglichkeiten des militärischen Vorgehens

Mit der Ermächtigung aus Resolution 1973 (2011) gibt der Sicherheitsrat den interventionswilligen Staaten ein Mittel zu militärischen Zwangsmaßnahmen an die Hand, um die Zivilbevölkerung und die von ihr bewohnten Gebiete zu schützen. Einschränkungen hinsichtlich der Art der eingesetzten Truppen bestehen grundsätzlich nicht. Im Rahmen der sonstigen völkerrechtlichen Regeln – insbesondere des humanitären Völkerrechts – konnten somit Luft- und Seestreitkräfte und grundsätzlich auch Landstreitkräfte eingesetzt werden. Keine Einschränkung hinsichtlich der Art der eingesetzten Truppen, wohl aber der Art ihres Einsatzes, bringt der Ausschluss des Einsatzes von ausländischen Besatzungstruppen auf libyschem Hoheitsgebiet mit sich. Was genau mit dem Begriff der Besatzungstruppe gemeint ist, wird in der Resolution nicht näher bestimmt und bleibt somit vordergründig unklar. Im humanitären Völkerrecht ist der Begriff der Besatzungstruppe nicht legal definiert. Artikel 42 Haager Landkriegsordnung (HLKO)<sup>85</sup>, der auch gewohnheitsrechtlich gilt,<sup>86</sup> definiert lediglich das besetzte Gebiet. Danach gilt ein Gebiet als besetzt, wenn es sich tatsächlich in der Gewalt des feindlichen Heeres befindet und diese Gewalt auch tatsächlich hergestellt ist und ausgeübt wird. Herstellung und Ausübung von Gewalt müssen dabei in Übereinstimmung mit dem Wortsinn von „besetzen“ von einer gewissen Dauerhaftigkeit sein. Die exakte Dauer dieses Zeitraumes kann nicht abschließend bestimmt werden. Es kommt auf die Umstände des Einzelfalles an. Ausschlaggebend für die Beurteilung dürften dabei Kriterien wie die Bevölkerungsdichte und Größe eines bestimmten Gebietes sowie die Anzahl und Ausrüstung der eingesetzten Truppen sein. Jedenfalls reicht es nicht aus, dass sich Truppen nur ganz kurzfristig für eine militärische Operation in einem bestimmten Gebiet aufhalten. Zusammenfassend lassen sich also als Besatzungstruppen alle diejenigen feindlichen militärischen Einheiten definieren, die in einem bestimmten Gebiet eingesetzt sind, um dort für eine bestimmte, nicht ganz kurzfristige Dauer Gewalt für die feindliche Macht herzustellen und auszuüben. Eine derartige Besatzung kann nur von Bodentruppen ausgeübt werden. In dieser Weise hätten die interventionswilligen Staaten ihre Streitkräfte damit keinesfalls einsetzen dürfen. Der Einsatz von Spezial- und Kommandosoldaten für besondere, kurzfristige Einsätze wird aber durch Resolution 1973 (2011) ermöglicht. Hierunter fallen etwa Operationen zur Markierung von Zielen oder die gewaltsame Rettung abgeschossener Piloten bis hin zur kurzfristigen Landung in Libyen, um schutzbedürftige Zivilpersonen vor Angriffen zu

schützen. Rechtlich unterliegen diese Truppen denselben Regeln wie gewöhnliche Truppen im internationalen bewaffneten Konflikt.<sup>87</sup> Die besonderen militärischen Anforderungen an die oftmals im Geheimen stattfindenden Operationen ändern an dieser Beurteilung nichts. Es kann keinen Unterschied machen, ob eine Einheit im Rahmen groß angelegter Operationen dem Gegner gegenübertritt, oder ob dies im sehr viel kleineren Rahmen geschieht. Daneben war auch der Einsatz einer sogenannten „Schattenmacht“, also von Geheimdienstagenten zur Informationsbeschaffung (Spionage) und zur sondierenden Kontaktaufnahme mit wichtigen Personen der Konfliktparteien, zulässig, denn das Völkerrecht kennt kein Verbot solcher Aktivitäten.

### 3.5. Flugverbotszone

Mit Resolution 1973 (2011) beschloss der Sicherheitsrat „ein Verbot aller Flüge im Luftraum der Libysch-Arabischen Dschamahirija (...), um zum Schutz der Zivilpersonen beizutragen“ mit Ausnahmen für Flüge, „die einen ausschließlich humanitären Zweck haben (...) und (das) auch nicht für mit Ziffer 4 oder 8 genehmigte Flüge gilt oder für andere Flüge, die von Staaten, die kraft der in Ziffer 8 erteilten Ermächtigung tätig werden, im Interesse des libyschen Volkes für notwendig erachtet werden“.<sup>88</sup> Eine Flugverbotszone, das heißt ein dreidimensionaler Raum, in dem eine Konfliktpartei jeden Flugverkehr unterbinden möchte,<sup>89</sup> gehört zu den anerkannten Methoden der Kriegsführung.<sup>90</sup> Dabei gilt zu beachten, dass das humanitäre Völkerrecht auch innerhalb einer Flugverbotszone gilt.<sup>91</sup> Dies klingt selbstverständlich, hat aber erhebliche praktische Auswirkungen: Die Präsenz eines Luftfahrzeuges in libyschem Luftraum macht dieses Luftfahrzeug eben nicht

<sup>82</sup> H. Fischer, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 16), § 60 Rn. 65. Für den Sicherheitsrat gilt dies im Rahmen des Kapitels VII nur eingeschränkt, für den Kernbereich der staatlichen Souveränität aber voll.

<sup>83</sup> Vgl. hierzu General Assembly Official Records, UN Doc. A/54/33, 12. Mai 1999, S. 6 Rn. 45 (Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations) sowie G. Nolte, in: B. Simma, a.a.O. (Fn. 16), Art. 2 Nr. 7, Rn. 63.

<sup>84</sup> Vgl. K. Doehring, *Völkerrecht*, 2. Aufl., Heidelberg 2004, Rn. 117. Zu der Auffassung, die ein völkerrechtliches „Recht auf Demokratie“ anerkennen möchte, grundlegend T.M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in: *American Journal of International Law* 86 (1992), S. 46 ff. Eingehend zu dem Problem C. Tomuschat, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century*, in: *Recueil des Cours* 281 (2001), S. 64 ff.

<sup>85</sup> Anlage 1 zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (IV. Haager Abkommen von 1907) v. 18. Oktober 1907, NRGT, Reihe III, Bd. 3, S. 461 ff., RGBL. 1910 II, S. 107 ff.

<sup>86</sup> Vgl. K. Doehring, a.a.O. (Fn. 84), Rn. 583.

<sup>87</sup> Vgl. hierzu ausführlich B. Cathart, *Legal Dimensions of Special Forces and Information Operations*, in T. Gill/D. Fleck (Hrsg.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford/New York 2010, S. 395 ff.

<sup>88</sup> Auch hierbei wurde durch die Resolution eine vorherige Notifizierung an den Generalsekretär verlangt, vgl. hierzu oben 3.4.1.

<sup>89</sup> Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare, 2009 (im Folgenden HPCR-Manual) und dazu der HPCR-Commentary on the HPCR-Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare, 2010 (im Folgenden HPCR-Commentary), hier HPCR-Commentary, Vorbemerkung Abschnitt P Rn. 4.

<sup>90</sup> HPCR-Commentary, *id.*, Vorbemerkung Abschnitt P Rn. 7.

<sup>91</sup> HPCR-Manual, a.a.O. (Fn. 89), Regel 105 (a).

zu einem zulässigen militärischen Ziel.<sup>92</sup> Das Eindringen in die Flugverbotszone kann daher nur als Indiz für einen Angriff gedeutet werden, nicht als Angriff selbst. Das Abschließen ohne Vorwarnung oder ohne Feststellung eines Angriffs ist daher auch in einer Flugverbotszone nicht zulässig. Damit sind Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, um die Einhaltung des Unterscheidungsgrundsatzes sicherzustellen. Allerdings begibt sich ein Luftfahrzeug in Gefahr, wenn es in die Flugverbotszone eindringt. Es macht sich verdächtig und ist auch selbst dafür verantwortlich, nicht als militärisches Ziel wahrgenommen zu werden. So müssen Luftfahrzeugführer jederzeit eine Identifizierung ihres Luftfahrzeuges sicherstellen. Dies gilt vor allem für die Flüge, die der Sicherheitsrat ausnahmsweise in der Flugverbotszone zulässt. Gerade Luftfahrzeuge mit rein humanitären Aufgaben müssen sich an das Verbot der unmittelbaren Teilnahme an den Feindseligkeiten halten und jede Einmischung in den Konflikt vermeiden sowie deutlich erkennbar als ziviles Luftfahrzeug identifizierbar sein. Im Übrigen ist festzuhalten, dass der Einsatz von Bodentruppen auch zur Durchsetzung des Flugverbotes zulässig gewesen wäre.

Der Sicherheitsrat hat bereits in der Vergangenheit, wenn auch selten, von dem Instrument einer Flugverbotszone Gebrauch gemacht. Die bekannten Flugverbote nördlich des 36. Breitengrades (Operation Northern Watch) und südlich des 33. Breitengrades (Operation Southern Watch) über dem Irak (1991–2003), sind keine ausdrücklichen Maßnahmen des Sicherheitsrates gewesen, auch wenn sie auf Resolution 688 (1991)<sup>93</sup> gestützt werden können. Der Sicherheitsrat hat jedoch eine Flugverbotszone über Bosnien und Herzegowina errichtet,<sup>94</sup> die von 1993 bis 1995 durchgesetzt wurde.

#### 4. Resolutionen 2009 und 2016 (beide 2011)

Nachdem die Aufständischen im Spätsommer 2011 die Kontrolle über fast das gesamte libysche Staatsgebiet errungen hatten und von einer Vielzahl ausländischer Staaten sowie der Generalversammlung der Vereinten Nationen<sup>95</sup> als legitime Regierung Libyens anerkannt wurden, verabschiedete der Sicherheitsrat am 16. September 2011 die Resolution 2009 (2011), welche die früheren Maßnahmen teilweise substanzial verändert.

Die Lieferung, der Verkauf oder die Weitergabe von bestimmten Rüstungsgütern, die ausschließlich für die Unterstützung der libyschen Behörden auf dem Gebiet der Sicherheit oder der Entwaffnung bestimmt und dem Sanktionsausschuss im Voraus angekündigt wurden, waren nunmehr gestattet. Ebenso wurden Kleinwaffen, leichte Waffen und dazugehöriges Material, die vom Personal der Vereinten Nationen, Medienvertretern sowie humanitären Helfern und Entwicklungshelfern verwandt wurden, von dem Verbot ausgenommen (Ziffer 13). Während die gezielten Sanktionen gegen einige libysche Wirtschaftsunternehmen gelockert wurden (Ziffern 14 ff.), blieben die gezielten Sanktionen gegen Individuen in Kraft. Dazu gehörten vor allem die Reiseverbote und Vermögensseinfrierungen der Familie Gaddafi. Auf ausdrücklichen Wunsch der neuen libyschen Regierung<sup>96</sup> blieben sowohl die Flugverbotszone als auch die Ermächtigung, militärische Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung vorzunehmen,<sup>97</sup> bestehen<sup>98</sup> (Ziffer 20). Erst mit Re-

solution 2016 (2011) hat der Sicherheitsrat diese Maßnahmen zum Großteil endgültig aufgehoben. Bestehen bleiben lediglich wenige Ausnahmen im Bereich der Vermögensseinfrierungen und Waffenlieferungsverbote.

Zur Unterstützung der neuen Regierung hat der Sicherheitsrat zudem eine VN-Mission errichtet. Aufgaben der „United Nations Support Mission in Libya“ (UNSMIL) sind unter anderem die Hilfe bei der Herstellung von Recht und Ordnung, der Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Mithilfe beim politischen Dialog und der nationalen Versöhnung sowie bei der ökonomischen Erholung des Landes. Das Mandat von UNSMIL aus Resolution 2009 (2011) beschränkt sich dabei auf friedliche Unterstützungshandlungen; Zwangsmaßnahmen sind nicht Teil der Aufgabe. Mit Resolution 2022 (2011) hat der Sicherheitsrat das Mandat von UNSMIL verlängert und auf die Bekämpfung der Waffenproliferation ausgedehnt.<sup>99</sup> Die Unterstützung des nation-building durch die Vereinten Nationen hat der Generalsekretär vorgeschlagen,<sup>100</sup> was der damalige Premierminister des Nationalen Übergangsrats Libyens, Mahmud Dschibril, ausdrücklich begrüßte.<sup>101</sup>

#### 5. Zusammenfassung

Der Sicherheitsrat hat mit den Resolutionen 1970 (2011) und 1973 (2011) umfangreiche Maßnahmen gegen Libyen erlassen. Dazu war und ist er völkerrechtlich berechtigt. Es zeigt sich, dass wesentlich mehr Maßnahmen zulässig sind bzw. waren, als dies bei einer ersten Betrachtung der Fall zu sein scheint. Oftmals gingen die intervenierenden Staaten jedoch über die Ermächtigung in den Resolutionen hinaus. Sie engagierten sich jeweils mehr oder weniger offen auf der Seite der Aufständischen und trugen maßgeblich zum Sturz des Gaddafi-Regimes bei. Hier wäre im Sinne eines völkerrechtskonformen Verhaltens Zurückhaltung angebracht gewesen. Inwieweit das sehr umfangreiche Resolutionspaket gegenüber Libyen Vorbildwirkung für ähnliche Konflikte in der Zukunft zeitigen kann, bleibt indes abzuwarten. Darüber bestimmen wird letztlich der politische Wille zur Intervention, insbesondere derjenige der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates. ■

<sup>92</sup> *Id.*, Regel 110.

<sup>93</sup> UN Doc. S/RES/688, 5. April 1991.

<sup>94</sup> Zuerst durch UN Doc. S/RES/781, 9. Oktober 1992, erweitert durch UN Doc. S/RES/816, 31. März 1993.

<sup>95</sup> Die Generalversammlung hat die Empfehlung des credential committees, die Vertreter des Übergangsrates als Vertretung des libyschen Volkes anzusehen, mit 114 Ja-Stimmen gegen 17 Nein-Stimmen und bei 15 Enthaltungen angenommen, UN Doc. A/RES/66/1, Meeting Record UN Doc. A/66/PV.2, Pressemitteilung GA/11137 alle v. 16. September 2011.

<sup>96</sup> UN Doc. S/2011/578, 15. September 2011, S. 2.

<sup>97</sup> Vgl. oben 3.4. und 3.5.

<sup>98</sup> Das Verbot, libysche Luftfahrzeuge in ausländischem Luftraum fliegen bzw. auf ausländischem Territorium landen zu lassen (Ziff. 17 f. der Resolution 1973 (2011)), hat der Sicherheitsrat in Ziff. 21, UN Doc. S/RES/2009, 16. September 2011, aufgehoben.

<sup>99</sup> Die Gefahr der weiten Verbreitung von Waffen jeder Art nach dem Konflikt in Libyen hat der Sicherheitsrat erstmals in Resolution 2017 (2011) vom 31. Oktober 2011 ausdrücklich benannt.

<sup>100</sup> UN Doc. S/2011/542, 7. September 2011.

<sup>101</sup> UN Doc. S/2011/578, 15. September 2011, S. 2 f.