

# UN-Maßnahmen gegen Libyen

## Eine völkerrechtliche Betrachtung

Robin Geiß · Maral Kashgar

**Rasch und entschlossen haben die Vereinten Nationen auf die Krise in Libyen im Februar 2011 reagiert. Der Sicherheitsrat hat ein Waffenembargo und Sanktionen verhängt, die Situation an den Internationalen Strafgerichtshof überwiesen, die Erlaubnis für die Einrichtung einer Flugverbotszone gegeben und die Ermächtigung zum Ergreifen »aller erforderlichen Maßnahmen« zum Schutz der Zivilbevölkerung erteilt. Es steht außer Zweifel, dass der Sicherheitsrat diese Maßnahmen autorisieren durfte. Fraglich ist jedoch, ob Waffen an Aufständische geliefert werden dürften, ob es erlaubt wäre, Staatschef Muammar al-Gaddafi anzugreifen und ob Bodentruppen eingesetzt werden dürften. Diese Fragen sollen im vorliegenden Beitrag erörtert werden.**

### Einleitung

Rasch und entschlossen haben die Vereinten Nationen auf die gewalttätigen Auseinandersetzungen und die humanitäre Krise in Libyen im Februar 2011 reagiert. Am 15. Februar 2011 hatte das libysche Militär auf Befehl von Staatschef Muammar al-Gaddafi begonnen, Demonstrationen in Libyen gewaltsam niederzuschlagen. Bereits am 25. Februar empfahl der UN-Menschenrechtsrat, Libyens Mitgliedschaftsrechte im Menschenrechtsrat auszusetzen. Dieser Empfehlung kam die Generalversammlung am 1. März einstimmig nach. Nachdem der Ständige Vertreter Libyens in New York in einer emotionalen Ansprache eine »zügige, entschiedene und mutige Resolution« gefordert hatte, verabschiedete der Sicherheitsrat am 26. Februar 2011 einstimmig Resolution 1970. Gestützt auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen und erstmals unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das Konzept der Schutzverantwortung in einem konkreten Fall, verhängt Resolution 1970 ein Waffenembargo gegen Libyen sowie Sanktionen gegen einzelne Regierungsmitglieder. Außerdem überweist der Rat die Situation in Libyen an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag. Dies ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil der Überweisung – anders als im Fall Darfur im Jahr 2005 – dieses Mal die USA und China zustimmten.<sup>1</sup>

Den vorläufig letzten Schritt unternahm der Sicherheitsrat am 17. März 2011. Mit zehn Stimmen bei fünf Enthaltungen verabschiedete er Resolution 1973. Vorausgegangen war eine Resolution der Liga der arabischen Staaten vom 12. März, in der die Liga die Gewalthandlungen gegen das libysche Volk

verurteilte und den Sicherheitsrat ausdrücklich aufforderte, eine Flugverbotszone zum Schutz der Zivilbevölkerung einzurichten.<sup>2</sup> Ausgehend von der Feststellung, »dass die Situation in der Libysch-Arabischen Dschamahirija auch weiterhin eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt«<sup>3</sup> genehmigt Resolution 1973 die Einrichtung einer Flugverbotszone, erweitert die Durchsetzungsbefugnisse im Hinblick auf das in Resolution 1970 enthaltene Waffenembargo und autorisiert »alle erforderlichen Maßnahmen« zum Schutz der Zivilbevölkerung.

Es steht außer Frage, dass der Sicherheitsrat in dieser Situation aktiv werden und die in Resolution 1970 und 1973 enthaltenen Maßnahmen autorisieren durfte.<sup>4</sup> Die in Resolution 1970 und 1973 enthaltenen Hinweise auf die extreme Gewalt und die systematischen Menschenrechtsverletzungen, die der Sicherheitsrat mit Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Verbindung bringt, sowie die Berufung auf die Flüchtlinge, die sich gezwungen sehen, vor der Gewalt in Libyen zu fliehen, lassen keinen Zweifel daran, dass im Falle Libyens die Schwelle für ein Vorgehen nach Kapitel VII der UN-Charta – die Verhängung von Zwangsmaßnahmen – erreicht ist. Dass der Sicherheitsrat eine Bedrohung des Friedens in Resolution 1970 nicht explizit feststellt, ist unerheblich, da er zu einer solchen Feststellung lediglich befugt, aber nicht verpflichtet ist.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Dabei dürfte eine wichtige Rolle gespielt haben, dass sich vor der Abstimmung über die Resolution 1970 der Ständige Vertreter Libyens in einem Brief an die damalige Präsidentin des Sicherheitsrats gewendet und ausdrücklich eine Überweisung der Situation in Libyen an den IStGH gefordert hatte. Vgl. UN Doc. S/PV.6491 v. 26.2.2011, S. 2. Hinweis zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit »UN-Dok.« abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit »UN Doc.«.

<sup>2</sup> Vor allem China maß der Forderung der Arabischen Liga wie auch der Haltung der Afrikanischen Union großes Gewicht bei und erklärte damit seine Zustimmung, vgl. UN Doc. S/PV.6498 v. 17.3.2011, S. 10.

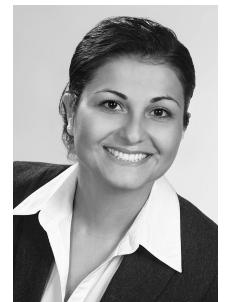
<sup>3</sup> UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011, Präambel, Abs. 21.

<sup>4</sup> Fehl geht die Kritik von Reinhard Merkel, Völkerrecht contra Bürgerkrieg, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 22.3.2011; vgl. dazu die Replik von Christian Tomuschat, Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht, FAZ, 23.3.2011.

<sup>5</sup> Jochen Abr. Frowein/Nico Kirsch, Article 39, in: Bruno Simma (Ed.), The Charter of the United Nations: A Commentary, Bd. 1, 2. Aufl., München/Oxford 2002, Rn. 3.



**Prof. Dr. Robin Geiß, LL.M. (New York University),** geb. 1974, ist Juniorprofessor für Völker- und Europarecht an der Universität Potsdam.



**Maral Kashgar, LL.M. (University of Ottawa),** geb. 1982, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Rahmen eines Drittmittelprojekts am Lehrstuhl für Völker- und Europarecht an der Universität Potsdam.

Da der vollständige Ausschluss eines Mitglieds aus dem Menschenrechtsrat nicht vorgesehen ist, bleibt Libyen formal weiterhin Mitglied.

Sowohl die Resolution der Generalversammlung als auch die beiden Resolutionen 1970 und 1973 des Sicherheitsrats werfen allerdings zahlreiche Fragen im Hinblick auf die Reichweite und Modalitäten der beschlossenen Maßnahmen auf. Nach welchen Regeln können Mitgliedschaftsrechte im Menschenrechtsrat ausgesetzt und gegebenenfalls wieder eingesetzt werden? Wie ist die in Teilen auch rückwirkende Überweisung der Situation in Libyen an den Internationalen Strafgerichtshof zu bewerten? Welche Bedeutung ist der in beiden Resolutionen enthaltenen ausdrücklichen Bezugnahme auf die Schutzverantwortung beizumessen? Und welche Reichweite hat die in Resolution 1973 enthaltene Ermächtigung, alle erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung zu ergreifen. Kontrovers diskutiert wird gegenwärtig insbesondere ein etwaiger Einsatz von Bodentruppen und Militärberatern, die Zulässigkeit von Waffenlieferungen an eine Konfliktpartei und die Frage nach dem Sturz des Gaddafi-Regimes mithilfe von NATO-Staaten. Diesen Fragen nachzugehen, ist das Ziel dieses Beitrags.

## Resolutionen des Menschenrechtsrats und der Generalversammlung

Auf seiner 15. Sondertagung zur Situation der Menschenrechte in Libyen, der ersten Sondertagung bezüglich eines seiner 47 Mitglieder, verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat am 25. Februar 2011 Resolution S-15/1. Darin enthalten ist unter anderem die Empfehlung an die Generalversammlung, »in Anbetracht der von den libyschen Behörden begangenen schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen die Anwendung der in Ziffer 8 der Resolution 60/251 der Generalversammlung vorgesehenen Maßnahmen zu erwägen.«<sup>6</sup> Gemeint ist damit die Möglichkeit, »die Mitgliedschaftsrechte eines Mitglieds des Rates, das schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen begeht, mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder [der Generalversammlung] aus[zusetzen].«<sup>7</sup> Die Generalversammlung ist dieser Empfehlung mit Resolution 65/265 nachgekommen. Da der vollständige Ausschluss eines Mitglieds aus dem Menschenrechtsrat nicht vorgesehen ist, bleibt Libyen allerdings formal weiterhin Mitglied dieses Gremiums. Es ist das erste Mal, dass von dieser mit Gründung des Menschenrechtsrats im Jahr 2006 neu geschaffenen Sanktionsmöglichkeit Gebrauch gemacht worden ist. Dies ist umso beachtlicher, da die Vereinten Nationen bei der Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten bis dato stets größte Zurückhaltung geübt haben. Die in Artikel 5 und 6 UN-Charta vorgesehenen Suspendierungs- und Ausschlussmöglichkeiten sind seit 1945 zwar gelegentlich erwogen, aber nie angewendet worden.

Noch ungeklärt ist, wie und unter welchen Voraussetzungen eine derartige Suspendierung der Mit-

gliedschaftsrechte im Menschenrechtsrat wieder aufgehoben werden kann. Die Generalversammlung hat bislang lediglich erklärt, »die Angelegenheit nach Bedarf zu prüfen.«<sup>8</sup> Ob und wann sich die Frage im Falle Libyens, dessen Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat bis 2013 dauert, stellen wird, ist gegenwärtig noch völlig offen. Generell scheint es plausibel und konsequent, auch für die Aufhebung der Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte einen Beschluss der Generalversammlung mit einer Zweidrittelmehrheit aller anwesenden und abstimmenden Mitglieder zu verlangen. Im Hinblick auf die materiellen Voraussetzungen für eine Aufhebung der Suspendierung sollte nicht allein auf die Beendigung und das Unterlassen von schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen abgestellt, sondern darüber hinaus der Nachweis einer erheblichen Verbesserung der Menschenrechtssituation in dem betroffenen Staat verlangt werden.

## Sicherheitsratsresolution 1970

### Das Konzept der Schutzverantwortung

In Resolution 1970 bestätigt der Sicherheitsrat erstmals seit der grundsätzlichen Anerkennung auf dem Weltgipfel 2005 das Konzept der Schutzverantwortung in einer konkreten Situation.<sup>9</sup> Das Konzept der Schutzverantwortung besagt,<sup>10</sup> dass Staaten die Pflicht haben, die eigene Bevölkerung vor Völkermord, ethnischen Säuberungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Für den Fall, dass ein Staat dieser Verpflichtung offenkundig nicht nachkommt, hat die internationale Gemeinschaft ihre Bereitschaft zum Einschreiten erklärt – notfalls auch mit militärischen Mitteln auf Grundlage eines Sicherheitsratsmandats nach Kapitel VII UN-Charta.<sup>11</sup> Die Resolutionen 1970 und 1973 rufen Libyen dazu auf, seine Schutzverantwortung gegenüber der eigenen Bevölkerung wahrzunehmen.<sup>12</sup> Allerdings wird an keiner Stelle erwähnt, dass angesichts der fortdauernden humanitären Krise die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft übergegangen ist. Lediglich die USA und Frankreich haben in ihren Stellungnahmen nach Verabschiedung der Resolution erklärt, dass der Sicherheitsrat mit Resolution 1970 die Schutzverantwortung übernommen habe.<sup>13</sup> Zudem erscheint fraglich, ob und gegebenenfalls welche konkreten Rechtsfolgen sich aus dem Konzept der Schutzverantwortung gegenwärtig ableiten lassen und welche Bedeutung der Verweisung auf das Konzept in Resolution 1970 beizumessen ist. Denn das Konzept der Schutzverantwortung fügt sich nahtlos in das bestehende System der kollektiven Sicherheit ein. Weder erweitert es die Kompetenzen des Sicherheitsrats noch erlaubt es unilaterale humanitäre Interventionen. Dreh- und Angelpunkt für militärische Zwangsmaßnahmen bleibt der

Die Resolutionen 1970 und 1973 erwähnen nicht, dass die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft übergegangen ist.

Sicherheitsrat und Kapitel VII UN-Charta. Aus rechtlicher Sicht hätte es zur Autorisierung der in Resolution 1970 und 1973 enthaltenen Maßnahmen eines Rückgriffs auf das Konzept der Schutzverantwortung nicht bedurft.

Eine eigenständige Bedeutung könnte dem Konzept allenfalls insofern beigemessen werden, als dass es eine nicht nur moralische, sondern auch rechtliche Pflicht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats festschreibt, den Sicherheitsrat bei humanitären Katastrophen nicht durch ein Veto am Eingreifen zu hindern. Angesichts der Konturlosigkeit des Konzepts<sup>14</sup> erscheint die Annahme einer so weitgehenden verbindlichen Beschränkung des Handlungsspielraums der ständigen Mitglieder aber noch wenig überzeugend. Dass die Schutzverantwortung Libyens gleichwohl explizit hervorgehoben wird, hat in erster Linie symbolischen Charakter. Dies ist jedoch insofern bedeutsam, als dass Staaten wie China und Russland, die dem Konzept der Schutzverantwortung bislang kritisch gegenüberstehen, Resolution 1970 zugestimmt haben.

### Waffenembargo, Sanktionen und Einrichtung eines Sanktionsausschusses

In Resolution 1970 greift der Sicherheitsrat zunächst auf das Repertoire bekannter Zwangsmaßnahmen zurück. Verhängt wird ein umfassendes Waffenembargo sowie Reiseverbote für die in Anhang I der Resolution aufgeführten Mitglieder der obersten Führung des Gaddafi-Regimes. Darüber hinaus ordnet die Resolution das Einfrieren von Vermögenswerten der in Anhang II der Resolution aufgeführten Personen an und ruft zum Zweck der Überwachung und Durchführung der angeordneten Sanktionen einen Ausschuss ins Leben. Da sich der Sicherheitsrat in Resolution 1970 ausdrücklich und ausschließlich auf Artikel 41 UN-Charta bezieht, sind militärische Maßnahmen zur Durchsetzung des Waffenembargos ausgeschlossen. Zudem ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Waffenembargo durchzusetzen, auf das eigene Hoheitsgebiet und eigene Staatsangehörige beziehungsweise Schiffe beschränkt. Inhaltlich geht das Embargo allerdings über ein bloßes Verbot der Lieferung von Rüstungsgütern hinaus. Untersagt wird etwa auch technische und finanzielle Hilfe im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten sowie die Bereitstellung bewaffneter Söldner.

### Überweisung der Situation in Libyen an den IStGH

Es scheint konsequent, dass der Sicherheitsrat die Situation in Libyen an den IStGH überwiesen hat, denn er hat bereits in Resolution 1970 festgestellt, »dass die ausgedehnten und systematischen Angriffe gegen die Zivilbevölkerung [...] möglicherweise Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen.«<sup>15</sup> Selbstverständlich ist hierin lediglich eine erste Einschätzung der Situation zu sehen, die keinerlei Auswirkun-

gen auf die Arbeit des Gerichtshofs hat. Es steht dem Ankläger des IStGH frei zu ermitteln.<sup>16</sup> Begründen ließe sich die Aufnahme der Ermittlungen damit, dass die Situation in Libyen als ein bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts einzuordnen ist, etwa im Hinblick auf mutmaßlich begangene Kriegsverbrechen – wie direkte Angriffe auf die Zivilbevölkerung. Am 16. Mai 2011 beantragte Luis Moreno-Ocampo, der Ankläger am IStGH, Haftbefehl gegen Muammar al-Gaddafi, seinen Sohn, Saif al-Islam Gaddafi, und den Geheimdienstchef Abdullah Al-Senussi wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit.<sup>17</sup> Während der Pressekonferenz erklärte Moreno-Ocampo, dass die Anklage auch wegen Kriegsverbrechen, die seit Beginn des bewaffneten Konflikts Ende Februar 2011 stattgefunden haben, ermittelt.<sup>18</sup> Die Ermittlungen und die Anträge auf Haftbefehl stehen im Übrigen nicht im Widerspruch zum Hinweis des Sicherheitsrats in der Präambel

Aus rechtlicher Sicht hätte es zur Autorisierung der Maßnahmen eines Rückgriffs auf das Konzept der Schutzverantwortung nicht bedurft.

<sup>6</sup> UN-Dok. A/HRC/RES/S-15/1 v. 25.2.2011, Ziff. 14.

<sup>7</sup> UN-Dok. A/RES/60/251 v. 15.3.2006, Ziff. 8.

<sup>8</sup> UN-Dok. A/RES/65/265 v. 1.3.2011, Ziff. 2.

<sup>9</sup> Für eine allgemeine Bestätigung des Konzepts siehe UN-Dok. S/RES/1674 v. 28.4.2006.

<sup>10</sup> Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Ziff. 138 und 139. Siehe Ingo Winkelmann, *Responsibility to Protect*, in: Rüdiger Wolfrum (Ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford 2008 (online edition).

<sup>11</sup> UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Ziff. 139.

<sup>12</sup> UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011, Präambel, Abs. 9; UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011, Präambel, Abs. 4 und Ziff. 3.

<sup>13</sup> UN Doc. S/PV.6491 v. 26.2.2011, S. 3 und 5f.

<sup>14</sup> Bislang gibt es keine objektiven Kriterien, anhand derer sich bestimmen ließe, wann genau die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft übergeht.

<sup>15</sup> UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011, Präambel, Abs. 6. Anders als es die Resolution impliziert, ist für die Bejahung eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit das gleichzeitige Vorliegen eines ausgedehnten und systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung nicht erforderlich. Nach Art. 7 Abs. 1 des Römischen Statuts genügt vielmehr entweder ein ausgedehnter oder ein systematischer Angriff. Bei den Verhandlungen zum Römischen Statut war diese Frage noch sehr umstritten. Vor diesem Hintergrund ist die unsaubere Formulierung in der Resolution nicht hilfreich. Zu diesem Streit vgl. Hans-Peter Kaul, *International Criminal Court*, in: Rüdiger Wolfrum (Ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford 2008 (online edition), Rn. 44.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu Manuel Brunner/Robert Frau, *Nochmals zur Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts in Libyen: völkerstrafrechtliche Aspekte*, BOFAXE Nr. 376D, 30.3.2011.

<sup>17</sup> *Prosecutor's Application Pursuant to Article 58 as to Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi*, ICC-01/11-4-Red.

<sup>18</sup> *ICC Prosecutor: Gaddafi Used his Absolute Authority to Commit Crimes in Libya*, ICC Press Release ICC-CPI-20110516-PR667 v. 16.5.2011.



Besatzungsmitglieder des italienischen Kreuzers ›ETNA‹ retten am 26. März 2011 ein in Not geratenes Flüchtlingsboot mit etwa 300 Migranten vor der Küste Libyens. Der Kreuzer gehört dem Marineverband der NATO an.

Foto: NATO

der Resolution 1970 auf Artikel 16 des Römischen Statuts. Artikel 16 besagt, dass der Sicherheitsrat sich durch ein Ersuchen an den IStGH vorbehalten kann, die Strafverfolgung durch den IStGH für einen Zeitraum von zwölf Monaten aufzuschieben beziehungsweise auszusetzen. Ein bloßer Hinweis in der Präambel – also im nicht bindenden Teil – der Resolution ist für einen Aufschub der Ermittlungen oder der Strafverfolgung nicht ausreichend.

Eine wirksame – wenngleich nicht unumstrittene – Einschränkung der Zuständigkeit des Gerichts nimmt der Sicherheitsrat allerdings doch vor: Er legt fest, dass Staatsangehörige, derzeitige und ehemalige Amtsträger sowie derzeitiges und ehemaliges Personal von Staaten »außerhalb der Libysch-Arabischen Dschamahirija«, die nicht Vertragsstaaten des Römischen Statuts sind, ausschließlich der Gerichtsbarkeit ihrer Staaten unterliegen.<sup>19</sup> Obwohl Resolution 1970 noch gar keine Einsätze in Libyen autorisiert, wird so sichergestellt, dass die Überweisungsklausel möglicherweise notwendig werdenden Militäroperationen nicht entgegensteht. Ausgenommen von der Jurisdiktion des Strafgerichtshofs werden allerdings nur Angehörige, Amtsträger und Personal von Staaten, die in Libyen an Einsätzen auf Grundlage eines Mandats des Sicherheitsrats teilnehmen. Nicht ausgenommen sind damit auf Seiten Gaddafis in Libyen kämpfende Söldner aus Staaten, die nicht Vertragsstaaten des Römischen Statuts sind.

Mit seiner Resolution vom 26. Februar 2011 hat der Sicherheitsrat die Situation in Libyen rückwirkend, nämlich seit dem 15. Februar, an den IStGH überwiesen.<sup>20</sup> Für die Frage nach der völkerstrafrechtlichen Verantwortlichkeit libyscher Staatsangehöriger sind daher zwei Zeiträume, nämlich die Zeit vom 15. Februar bis zur Annahme der Resolution 1970, und die Zeit nach dem 26. Februar zu unterscheiden.

Unstrittig ist, dass ab dem 26. Februar libysche Staatsangehörige dem Regime des Römischen Statuts unterworfen werden, da Libyen, kraft der Überweisung durch den Sicherheitsrat, an die Vorgaben des Statuts gebunden ist. Problematischer scheint hingegen die rückwirkende Überweisung für den Zeitraum zwischen dem 15. und dem 25. Februar zu sein, die insbesondere die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz *nullum crimen sine lege*<sup>21</sup> aufwirft. Da aber die Möglichkeit einer Überweisung durch den Sicherheitsrat seit dem Inkrafttreten des Statuts bekannt ist, müssen auch die Staatsangehörigen von Nichtvertragsstaaten davon ausgehen, dass sie der Gerichtsbarkeit des IStGH unterworfen werden können.<sup>22</sup> Soweit die im Römischen Statut kodifizierten Verbrechen völkergewohnheitsrechtlichen Status haben, ist damit den Anforderungen an die Vorhersehbarkeit der Strafbarkeit und mithin dem Grundsatz *nullum crimen sine lege* Genüge getan.<sup>23</sup> Allerdings ist zu beachten, dass der IStGH für diesen Zeitraum gehalten ist, nicht das Statut, sondern lediglich das Gewohnheitsrecht anzuwenden. Denn auch eine Überweisung durch den Sicherheitsrat kann keine rückwirkende Bindung von Individuen an das Statut bewirken.<sup>24</sup>

Schließlich konsolidiert Resolution 1970 eine bereits in Resolution 1593 angelegte Entwicklung, da wiederum ausdrücklich festgestellt wird, »dass die im Zusammenhang mit der Unterbreitung der Situation entstehenden Kosten, [...] nicht von den Vereinten Nationen getragen werden, sondern von den Vertragsparteien des Römischen Statuts und von denjenigen Staaten, die freiwillige Beiträge zu leisten wünschen.«<sup>25</sup>

## Sicherheitsratsresolution 1973

### Einrichtung und Durchsetzung einer Flugverbotszone

Resolution 1973 verhängt »ein Verbot aller Flüge im Luftraum der Libysch-Arabischen Dschamahirija [...], um zum Schutz der Zivilpersonen beizutragen.«<sup>26</sup> Zur Durchsetzung dieses Flugverbots wird in Ziffer 8 der Resolution ausdrücklich der Einsatz aller erforderlichen – einschließlich militärischer – Maßnahmen genehmigt. Die Einrichtung der Flugverbotszone ist weniger als Sanktionsmaßnahme einzustufen; vielmehr ist ihr Zweck in erster Linie humanitärer Art. Neben der ausdrücklichen Bezugnahme auf den »Schutz der Zivilpersonen« wird schon in der Präambel hervorgehoben, »dass die Verhängung eines Verbots aller Flüge im Luftraum der Libysch-Arabischen Dschamahirija ein wichtiges Element für den Schutz von Zivilpersonen und die sichere Lieferung humanitärer Hilfsgüter und einen entscheidenden Schritt zur Einstellung der Feindseligkeiten in Libyen darstellt.«<sup>27</sup> Das Flugverbot gilt grundsätzlich umfassend (»Verbot aller Flüge«). Ausnahmen werden nur in engen

Mit seiner Resolution vom 26. Februar 2011 hat der Sicherheitsrat die Situation in Libyen rückwirkend, nämlich seit dem 15. Februar, an den IStGH überwiesen.

Grenzen und ihrerseits nur zum Schutz und im Interesse der Zivilbevölkerung zugelassen. Erlaubt sind demgemäß nur Flüge mit humanitärem Charakter, das heißt Flüge der NATO zum Schutz der Zivilbevölkerung vor Angriffen, Flüge zur Durchsetzung der Flugverbotszone und andere Flüge, die im Interesse des libyschen Volkes für notwendig erachtet und mit der in Ziffer 8 vorgesehenen Genehmigung durchgeführt werden.

### Erweiterung der Durchsetzungsbefugnisse bezüglich des Waffenembargos

Mit Resolution 1973 erweitert der Sicherheitsrat darüber hinaus auch die Befugnisse der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung des in Resolution 1970 enthaltenen Waffenembargos. Die Mitgliedstaaten werden dazu aufgefordert, auch auf Hoher See »alle unter den besonderen Umständen zur Durchführung solcher Überprüfungen angemessenen Maßnahmen zu ergreifen.«<sup>28</sup> Anders als Resolution 1970 umfasst diese Ermächtigung – da sie auch Maßnahmen nach Artikel 42 UN-Charta einbezieht – auch militärische Maßnahmen und erlaubt den Mitgliedstaaten unter Verweis auf die Hohe See eine Durchsetzung des Embargos auch außerhalb ihres eigenen Hoheitsgebiets. Damit wird der rechtliche Handlungsrahmen im Sinne einer effektiveren Kontrolle und besseren Durchsetzung des Waffenembargos ausgeweitet.

### Autorisierung »aller erforderlichen Maßnahmen« zum Schutz der Zivilbevölkerung

Im Vordergrund der Diskussion um Resolution 1973 steht die Frage nach der Reichweite der autorisierten Zwangsmaßnahmen. Dem Wortlaut nach ermächtigt Ziffer 4 die Mitgliedstaaten, »alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, ungeachtet der Ziffer 9 der Resolution 1970, um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete in der Libysch-Arabischen Dschamahirija, einschließlich Bengasis, zu schützen, unter Ausschluss ausländischer Besatzungstruppen jeder Art in irgendeinem Teil libyschen Hoheitsgebiets, [...]«. Es steht außer Frage, dass der Terminus »alle notwendigen Maßnahmen« auch militärische Zwangsmaßnahmen einschließt. Die autorisierten Maßnahmen werden allerdings zweifach eingeschränkt: Zum einen ist der Zweck der Maßnahmen ausdrücklich vorgegeben, denn die Resolution genehmigt nur solche Maßnahmen, die dem Schutz der Zivilbevölkerung dienen. Zum anderen werden »ausländische Besatzungstruppen jeder Art« ausgeschlossen.

Aus dem ausdrücklich vorgegebenen Schutzzweckerfordernis folgt, dass Resolution 1973 keine Maßnahmen erlaubt, die den Sturz des Gaddafi-Regimes oder eine Demokratisierung Libyens bezwecken.<sup>29</sup> In diesem Sinne erlaubt die Resolution den Mitgliedstaaten nicht, einer der Konfliktparteien zur Erreichung ihrer politischen Ziele zu verhelfen.<sup>30</sup> Da ein

Schutz der Zivilbevölkerung im Sinne der Resolution gegenwärtig allerdings nicht anders zu erreichen ist, als durch eine Bekämpfung des dem Oberbefehl Gaddafis unterstehenden libyschen Militärs, kämpfen die in Libyen aktiven NATO-Staaten *de facto* dennoch auf Seiten der Aufständischen und gegen das Gaddafi-Regime. Insofern ist es schwierig, wenn nicht gar unmöglich, zwischen von der Resolution gedeckten Schutzmaßnahmen und nicht gedeckter Parteinahme genau zu unterscheiden. Da das Schutzzweckerfordernis einem effektiven Schutz der Zivilbevölkerung jedenfalls nicht entgegenstehen darf, ist es folgendermaßen auszulegen: Lediglich der vorrangige Zweck jeglicher Zwangsmaßnahme muss auf den Schutz der Zivilbevölkerung ausgerichtet sein. Eine damit einhergehende faktische Unterstützung einer Konfliktpartei ist aber durchaus erlaubt, soweit sie für die Zweckerreichung unabdingbar ist.

### Waffenlieferungen

Für eine solche Interpretation spricht insbesondere der Umstand, dass Resolution 1973 sogar Waffenlieferungen an eine Konfliktpartei – soweit sie dem Schutzzweckerfordernis genügen – gestattet. Diese Ermächtigung ergibt sich aus der in Ziffer 4 der Resolution 1973 enthaltenen Formulierung »ungeach-

Resolution 1973 erlaubt keine Maßnahmen, die den Sturz des Gaddafi-Regimes oder eine Demokratisierung Libyens bezwecken.

19 UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011, Ziff. 6. Begrüßt von Indien, UN Doc. S/PV.6491 v. 26.2.2011, S. 2. Kritisiert von Brasilien, ebd., S. 7. Eine entsprechende Klausel war bereits in Resolution 1593 enthalten, UN-Dok. S/RES/1593 v. 31.3.2005, Ziff. 6. Vgl. Andreas Zimmermann, *Two Steps Forward, One Step Backwards? – Security Council Resolution 1593 (2005) and the Council's Power to Refer Situations to the International Criminal Court*, in: Pierre-Marie Dupuy et al. (Hrsg.), *Völkerrecht als Wertordnung. Festschrift für Christian Tomuschat*, Kehl 2006, S. 681–699.

20 UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011, Ziff. 4.

21 Sinngemäß: Kein Verbrechen ohne Gesetz.

22 William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, 2. Aufl., Cambridge 2005, S. 71f.

23 Siehe *Prosecutor v. Tadic*, IT-94-1-AR72, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2.10.1995, *International Law Reports*, 105. Jg., 1997, S. 453ff, Nr. 141. So auch Schabas, a.a.O. (Anm. 22), mit Verweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Grundsatz *nullum crimen sine lege*.

24 Marco Milanovic, *Is the Rome Statute Binding on Individuals (And Why We Should Care?)*, *Journal of International Criminal Justice*, 9. Jg., 2011, S. 25–52, hier S. 37f. und 51.

25 UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011, Ziff. 8.

26 UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011, Ziff. 6.

27 UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011, Präambel, Abs. 17.

28 UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011, Ziff. 13.

29 So auch Tomuschat, a.a.O. (Anm. 4).

30 So auch Claus Kreß in einem Interview mit *Genocide-Alert*, 22.3.2011, [http://www.genocide-alert.de/htdocs/contento/cms/front\\_content.php?idcat=72&idart=315](http://www.genocide-alert.de/htdocs/contento/cms/front_content.php?idcat=72&idart=315) und Tomuschat, a.a.O. (Anm. 4).

tet der Ziffer 9 der Resolution 1970.«.<sup>31</sup> Diese ausdrückliche Bezugnahme auf das in Resolution 1970 verhängte Waffenembargo (Ziffer 9) lässt kaum eine andere plausible Deutung zu als eine Ausnahme von dem Waffenembargo zum Schutz der Zivilbevölkerung. Zwar erscheint es überaus fraglich, ob Waffenlieferungen namentlich an den Nationalen Übergangsrat sinnvoll und zweckmäßig wären und nicht eher den Zielen der Resolution 1973 – eine sofortige Waffenruhe und ein vollständiges Ende der Gewalt – entgegenstehen würden.<sup>32</sup> Gleichwohl wird mit dieser Formulierung aber eine Hintertür offengehalten, die es Staaten – in den Grenzen des Schutzzweckerfordernisses – erlaubt, Waffen zu liefern. Insbesondere die USA und Großbritannien haben sich für Waffenlieferungen ausgesprochen. Klar ist aber auch, dass Waffenlieferungen nicht dem Zweck dienen dürfen, eine Konfliktpartei bei der Umsetzung ihrer politischen Ziele zu unterstützen.<sup>33</sup>

### Angriffsziele

Aus dem Schutzzweckerfordernis ergibt sich eine Beschränkung auch im Hinblick auf die zulässigen Angriffsziele. Die gegenwärtige Situation in Libyen ist als bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts einzuordnen. Danach wären grundsätzlich jegliche militärischen Einrichtungen und militärischen Ausrüstungsgegenstände der libyschen Streitkräfte – namentlich Kasernen, Fahrzeuge, Schiffe und Flugzeuge – als legitimes militärisches Ziel einzustufen. Aus dem Schutzzweckerfordernis folgt allerdings, dass längst nicht jedes Ziel, das nach humanitärem Völkerrecht als legitimes Angriffsziel einzustufen ist, nach Maßgabe der Resolution 1973 auch angegriffen werden darf. Vielmehr enthält die Resolution eine zusätzliche Beschränkung: Angegriffen werden dürfen nur solche (nach humanitärem Völkerrecht an sich legitimen) Ziele, deren Zerstörung auch geeignet ist, den Schutz der Zivilbevölkerung zu fördern. Das heißt, ein libyscher Panzer im Einsatz in Misrata darf angegriffen und zerstört werden. Ein libyscher Panzer im Grenzgebiet zu Sudan – fernab der Angriffe auf libysche Städte und Zivilpersonen – dürfte hingegen grundsätzlich nicht angegriffen werden. So schwierig eine Abgrenzung im Einzelfall sein kann, im Hinblick auf die viel diskutierte Frage, ob Muammar al-Gaddafi gezielt angegriffen werden dürfte, ist die Rechtslage klar: Als Oberbefehlshaber der libyschen Streitkräfte ist Gaddafi legitimes Angriffsziel im Sinne des humanitären Völkerrechts und darf als Hauptverantwortlicher für die Angriffe auf die libysche Zivilbevölkerung auch nach Maßgabe der Resolution 1973 angegriffen werden. Allerdings ist bei derartigen Angriffen stets der humanitär-völkerrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten und zivile Begleitschäden im Lichte des Schutzzweckerfordernisses der Resolution 1973 weitestmöglich zu vermeiden.

Es wird eine Hintertür offengehalten, die es Staaten erlaubt, Waffen zu liefern.

Als Oberbefehlshaber der libyschen Streitkräfte ist Gaddafi legitimes Angriffsziel und darf angegriffen werden.

### Bodentruppen

Resolution 1973 schließt außerdem den Einsatz von Besatzungstruppen ausdrücklich aus. Allerdings ist damit nicht automatisch jeglicher Einsatz von Bodentruppen verboten. Besatzungstruppen sind von Bodentruppen zu unterscheiden. Eine Besatzung im völkerrechtlichen Sinne würde voraussetzen, dass zumindest über einen Teil des libyschen Staatsgebiets effektive Kontrolle ausgeübt wird.<sup>34</sup> Da eine effektive Kontrolle aber eine gewisse Dauerhaftigkeit und Stabilität der ausgeübten Kontrolle verlangt, ist klargestellt, dass kurzzeitige und sporadische Bodenoperationen, wie etwa der militärische Schutz einer humanitären Hilfslieferung, die Rettung abgestürzter Piloten oder das Markieren von Zielen, von Resolution 1973 gedeckt sind. Erlaubt ist danach auch eine militärische Beratung der Aufständischen mit dem Ziel, die Zivilbevölkerung vor Angriffen der Gaddafi-Truppen besser zu schützen.<sup>35</sup>

### Fazit

Das entschlossene Vorgehen der Vereinten Nationen und die rasche Verstärkung der Zwangsmaßnahmen gegen Libyen sind zu begrüßen. Ermöglicht wurde dies vor allem durch die klar umgrenzte Zielsetzung der Resolutionen 1970 und 1973, die ausdrücklich und ausschließlich auf den Schutz der Zivilbevölkerung ausgerichtet sind. Damit ist klargestellt, dass es keineswegs um eine Demokratisierung Libyens von außen geht; vielmehr wird der Sicherheitsrat in seinem angestammten Bereich der Friedens- und Sicherheitswahrung tätig. Dass die Maßnahmen der NATO *de facto* aber gleichwohl einer Unterstützung der Aufständischen entsprechen und in der Öffentlichkeit auch so wahrgenommen werden, wird dabei stillschweigend toleriert. Auch wenn die Kämpfe in Libyen weiterhin andauern, Resolution 1973 hat unzweifelhaft dazu beigetragen, noch schlimmeres Leid der Zivilbevölkerung zu verhindern. Vor diesem Hintergrund ist es unbedingt erforderlich, die so beschlossenen Maßnahmen bis zum Ende der Kampfhandlungen in Libyen aufrechtzuerhalten.

<sup>31</sup> Anderer Ansicht Hans-Joachim Heintze/Jana Hertwig, Waffenlieferungen an libysche Rebellen? Völkerrechtliche Grenzen der Unterstützung, BOFAXE Nr. 380D, 14.4.2011.

<sup>32</sup> UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011, Ziff. 1.

<sup>33</sup> Kreß, a.a.O. (Anm. 28).

<sup>34</sup> Artikel 42 der Landkriegsordnung in der Anlage zum IV. Haager Abkommen von 1907.

<sup>35</sup> Frankreich und Italien haben nun erklärt, dass sie dem Vorgehen Großbritanniens folgen und Militärberater entsenden wollen. Einzig Frankreich hat ausdrücklich erklärt, dass die Militärberater zum besseren Schutz der Zivilbevölkerung beitragen sollen, vgl. France and Italy Will Also Send Advisers to Libya Rebels, The New York Times, 20.4.2011.