

Libyen und der von außen herbeigeführte Regimewechsel: Durchsetzung eines Rechts auf Demokratie?*

Christoph Seidler

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Gezielte Herbeiführung eines Regimewechsels?
- III. Rechtmäßigkeit des Regimewechsels
- IV. Ausblick

I. Einleitung

Am 7. Juli 2012 wählte das libysche Volk zum ersten Mal seit circa fünfzig Jahren ein Parlament.¹ Auch wenn danach noch einige Schritte zur Errichtung einer funktionsfähigen Demokratie erforderlich bleiben, wird hier doch besonders sichtbar, welche massiven Veränderungen der „Arabische Frühling“ mit sich gebracht hat. Gerade der Fall Libyens hat dabei die Staatengemeinschaft über circa 1 ½ Jahre intensiv beschäftigt. Dabei war die Entwicklung hin zur Demokratie kein Prozess, den die libysche Bevölkerung allein vollzogen hat. Denn schon im März 2011 nahm die Staatengemeinschaft gewichtigen Anteil an den Geschehnissen, nachdem der UN-

Sicherheitsrat mit Resolution 1973² zu einem umfangreichen militärischen Einsatz ermächtigt hatte. Dem waren in Libyen schwere bewaffnete Auseinandersetzungen vorhergegangen, bei denen der libysche Machthaber, *Muammar Gaddafi*, zunehmend rücksichtslos gegen das eigene Volk vorging.³

Auf Grundlage von Resolution 1973 begann die NATO ihre Mission Operation Unified Protector, die am 31. Oktober 2011 endete,⁴ kurz nachdem mit der Festnahme und dem baldigen gewaltsamen Tod *Muammar Gaddafis* der Höhepunkt des Konflikts erreicht war. Dabei wurde im Verlauf der Mission (und auch schon vor ihrem Beginn) von immer mehr Seiten der Ruf nach Demokratisierung in Libyen laut. Viele forderten *Gaddafi* auch auf, den Weg frei für einen Regimewechsel zu machen.

Infolge dieser Entwicklung haben sich viele Fragen gestellt. So wurde diskutiert, welche Reichweite die Ermächtigung in Resolution 1973 hatte. Damit einher ging die Frage, ob die eingeräumten Befugnisse überschritten wurden. Hinter diesen Problemen aber stehen tiefer greifende Themen, die das eigentlich über lange Zeit eindeutig geklärte Verhältnis von Demokratie und Völkerrecht betreffen. Und es geht um die

* Der vorliegende Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser im März 2012 im Rahmen einer von dem Arbeitskreis junger Völkerrechtswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler in Kooperation mit der Deutschen Gesellschaft für Internationales Recht durchgeführten Tagung mit dem Titel „Demokratie – Wandel – kollektive Sicherheit: Das Völkerrecht ein Jahr nach dem Umbruch in der arabischen Welt“ gehalten hat.

¹ Liberale Allianz gewinnt Wahl in Libyen, <http://www.tagesschau.de/ausland/libyenwahl108.html> (alle in diesem Beitrag zitierten Internetseiten wurden zuletzt am 27. August 2012 besucht).

² UN-Dok. S/RES/1973.

³ Ausführlich zu den Geschehnissen *Manuel Brunner/Robert Frau*, Die Maßnahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in Bezug auf Libyen 2011, in: *HuV-I* 2011, S. 192-201 (S. 192f.); *Mehrdad Payandeh*, The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya, in: *Virginia Journal of International Law* 52 (2011), S. 355-403, (S. 372ff.).

⁴ UN-Dok. S/Res/2016, 5. Operativer Absatz.

Frage, was Staaten tun können, um ein autoritäres Regime zugunsten der Demokratie zu beseitigen. Dieser Beitrag soll sich mit diesen Fragen kritisch auseinandersetzen. Dabei sind insbesondere folgende Aspekte zu betrachten: Haben die beteiligten Staaten gezielt eingegriffen, um in Libyen einen Regimewechsel herbeizuführen? Und wenn dies zu bejahen ist: War ein solcher Eingriff vereinbar mit dem geltenden Völkerrecht?

Angesichts des Ausmaßes der militärischen Aktionen⁵ kann nicht bezweifelt werden, dass die NATO-Operation ‚Gewalt‘ im Sinne von Art. 2 Nr. 4 UN-Charta⁶ darstellte. Insofern bedarf es einer völkerrechtlichen Rechtfertigung des Einsatzes, für die in erster Linie die auf Grundlage von Kapitel VII UN-Charta verabschiedete Resolution 1973 in Betracht kommt. Ob der Sicherheitsrat mit der Verabschiedung der Resolution im Rahmen seiner Befugnisse gehandelt hat, wird zwar zum Teil in Zweifel gezogen, von der überwiegenden Auffassung aber bejaht.⁷ Hier soll dagegen im Vordergrund stehen, ob die in der Resolution enthaltene Ermächtigung überschritten wurde. Um dies ermitteln zu können, ist aber zunächst zu untersuchen, was Umfang und Ausmaß der Operation waren.

II. Gezielte Herbeiführung eines Regimewechsels?

Die NATO führte die militärischen Aktionen in Libyen in erster Linie zum unmittelbaren Schutze der Zivilbevölkerung durch. Dies wurde sowohl von der Organisation selbst⁸ als auch von Vertretern der an der Mission beteiligten Staaten⁹ wiederholt geäußert. Darüber hinaus ist aber für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Bedeutung, ob auch weitergehende Ziele verfolgt wurden. Hierbei bestehen insbesondere Anhaltspunkte dafür, dass der militärische Einsatz auch die Ablösung des *Gaddafi*-Regimes herbeiführen oder zumindest fördern sollte:

Schon im Rahmen der Abstimmung über Resolution 1973 behauptete zum Beispiel der britische Vertreter im Sicherheitsrat, das libysche Regime habe jede Legitimation verloren, und das libysche Volk müsse von der Tyrannei *Gaddafis* befreit werden.¹⁰ Vergleichbare Äußerungen gab es von dem Vertreter Deutschlands im Sicherheitsrat.¹¹ Und auch nach Beginn der Operation wurde *Gaddafi* wiederholt jede Legitimität abgesprochen, insbesondere von den NATO-Mitgliedstaaten.¹² Sogar die NATO selbst sprach sich für eine Zukunft Libyens ohne *Gaddafi* aus.¹³

⁵ Über 5900 militärische Ziele wurden im Rahmen der NATO-Mission zerstört: NATO, Operation Unified Protector, Final Mission Stats, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_11/20111108_111107-factsheet_up_factsfigures_en.pdf.

⁶ Vom 26. Juni 1945, UNTS Bd. 557, S. 143; BGBl. 1973 II S. 430.

⁷ Kritisch *Reinhard Merkel*, Der illegitime Triumph: Warum die Nato-Intervention in Libyen Grundlagen des Völkerrechts beschädigt, <http://www.zeit.de/2011/37/Libyen>; a. A. *Christian Tomuschat*, Militärintervention in Libyen: Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht, <http://www.faz.net/aktuell/politik/arabische-welt/militaerintervention-in-libyen-wenn-gaddafi-mit-blutiger-rache-droht-1610025.html>; ausführlich hierzu *Brunner/Frau* (Fn. 3), S. 193f.; *Payandeh* (Fn. 3) S. 391ff.

⁸ NATO, NATO and Libya, <http://www.nato.int/cps/en/SID-FEDAF3C5-53ABF02C/natolive/71679.htm>.

⁹ "Our duty and our mandate under U.N. Security Council Resolution 1973 is to protect civilians, and we are doing that", *Barack Obama/James Cameron/Nicolas Sarkozy*, Libya's Pathway to Peace, <http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html>.

¹⁰ UN-Dok. S/PV.6498, S. 4.

¹¹ Ebd.

¹² Z.B. Spiegel Online, Deutschland erkennt libyschen Rebellenrat an, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,768219,00.html>; *Obama/Cameron/Sarkozy* (Fn. 9).

¹³ Statement by the NATO Secretary General on the situation in Libya, http://www.jfcnaples.nato.int/Unified_Protector/page19090729.aspx.

Weiterhin wich die Mission in ihrem Verlauf von der ursprünglichen Begründung ab: In erster Linie behaupteten die Staaten, die sich für eine Ermächtigung nach Kapitel VII UN-Charta aussprachen, ein von *Gaddafi* angekündigtes „Massaker“ in verschiedenen Städten, insbesondere Benghazi, verhindern zu wollen.¹⁴ Nachdem dieses nach einigen Einsätzen verhindert worden war,¹⁵ wurde die Mission aber unvermindert fortgeführt. Aus den wenigen verfügbaren Informationen über die Details der Mission ist hierbei ersichtlich, dass sich die Einsätze auch nicht auf die Verteidigung gegen konkrete Angriffe des Regimes beschränkten. Stattdessen wurde die Infrastruktur des Regimes insgesamt angegriffen, womöglich auch der Machtapparat selbst (also *Gaddafi* und seine Vertrauten).¹⁶ Im Juli 2011 lag der Schwerpunkt der Operationen mittlerweile sogar schon in der Region um Tripolis.¹⁷ Die einzelnen Einsätze wandelten sich daher von defensiven in offensive Maßnahmen, die den Anschein erzeugten, die NATO würde als „Luftwaffe“ der Rebellen handeln.¹⁸ Infolge dessen wurde auch von Staaten, die nicht an der Mission beteiligt waren, unterstellt, ein

Regimewechsel würde aktiv herbeigeführt.¹⁹

Zwar wurde von Seiten der NATO-Staaten stets bestritten, *Gaddafi* solle gewaltsam abgelöst werden.²⁰ Gleichzeitig wurde aber betont, die Mission könne erst enden, wenn das *Gaddafi*-Regime nicht mehr an der Macht sei.²¹ Diese Aussagen erscheinen aber widersprüchlich: wenn die freiwillige Abdankung oder die gewaltsame Absetzung *Gaddafis* zur Bedingung für das Ende der Mission gemacht wird, wird doch verdeutlicht, dass – zumindest mittelbar – ein Regimewechsel begünstigt werden sollte.²² Eine lediglich neutrale Rolle der eingreifenden Staaten erscheint hiernach fernliegend.

Und schließlich verdient das Ende der Mission nähere Betrachtung. Dieses wurde eingeleitet, unmittelbar nachdem im Oktober 2011 die Ergreifung und der Tod *Gaddafis* bekannt wurden,²³ obwohl der Konflikt damit nicht beendet war und zumindest noch bis Anfang 2012 bewaffnete Auseinandersetzungen in Libyen stattfanden.²⁴ Zwar ist nicht auszuschließen, dass das Ende der Mission maßgeblich durch politischen Druck von den Staaten im Sicherheitsrat forciert wurde, die sich nicht an dem militärischen Einsatz beteiligten. Aber

¹⁴ White House Press Release, Remarks by the President in Address to the Nation on Libya, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>; UN-Dok. S/PV.6498, S. 3 (Frankreich); *Payandeh* (Fn. 3), S. 377f.; *Gareth Evans*, Responding to atrocities: the new geopolitics of intervention, in: Stockholm International Peace Research Institute Yearbook 2012, S. 15-39 (S. 25).

¹⁵ White House Press Release, Remarks by the President in Address to the Nation on Libya, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>.

¹⁶ NATO, NATO strikes command and control facility in Tripoli, http://www.jfcnaples.nato.int/Unified_Protector/page19090577.aspx; s. auch *Payandeh* (Fn. 3), S. 379.

¹⁷ Under-Secretary-General *Lynn Pascoe*, UN-Dok. S/PV.6595, S. 2.

¹⁸ *Marco Overhaus*, Libyen: Kein Modellfall für die NATO, SWP – Kurz gesagt, 11. Oktober 2011, <http://www.swp-berlin.org/de/kurz-gesagt/libyen-kein-zukunftsmodell.html>.

¹⁹ United Press International, U.N. meeting amid reproach of Libya action, http://www.upi.com/Top_News/US/2011/03/24/UN-meeting-amid-reproach-of-Libya-action/UPI-23241300955400/.

²⁰ “Our duty and our mandate [...] is not to remove Qaddafi by force”, *Obama/Cameron/Sarkozy* (Fn. 9).

²¹ Ebd.: “[S]o long as Qaddafi is in power, NATO must maintain its operations”.

²² Ebenso *Payandeh* (Fn. 3), S. 382; vgl. auch *Christian Henderson*, International Measures for the Protection of Civilians in Libya and Côte d’Ivoire, in: ICLQ 60 (2011), S. 767-778 (S. 776f).

²³ Reuters, NATO confirms decision to end Libya mission on Monday, <http://www.reuters.com/article/2011/10/28/us-libya-nato-mission-idUSTRE79R1VJ20111028>.

²⁴ *Gaddafi-Getreue* nehmen Bani Walid ein, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,810941,00.html>.

auch die NATO selbst stellte ihre Funktion in Libyen unmittelbar nach dem Sturz *Gaddafis* in Frage.²⁵

Zusammengefasst sprechen die Äußerungen verschiedener Staatenvertreter, die Dauer und der Umfang der Mission sowie die Modalitäten der Beendigung dafür, dass der Militäreinsatz zumindest auch den Regimewechsel bezweckte.

III. Rechtmäßigkeit des Regimewechsels

Damit stellt sich die Frage, ob dieses weitreichende Eingreifen gerechtfertigt war. Dass hier ein Konflikt mit dem Interventionsverbot aus Artikel 2 Nr. 7 UN-Charter droht, liegt dabei auf der Hand. Der Begriff der inneren Angelegenheiten im Sinne von Artikel 2 Nr. 7 ist aber kein feststehender Begriff. Denn durch die Weiterentwicklung des Völkerrechts verringert sich der Bereich, den die Staaten zu ihrem *Domaine réservé* zählen können.²⁶ Und so ist hier folgende Frage zu erörtern: Diente die Ermächtigung nach Kapitel VII UN-Charta dazu, ein durch das Völkerrecht konstituiertes Recht der libyschen Bevölkerung auf Demokratie durchzusetzen? Sollte dies der Fall sein, so wäre die Absetzung des ohne Zweifel undemokratischen *Gaddafi*-Regimes von der Resolution gedeckt gewesen.

Bislang wurde in der Literatur stets bezweifelt, dass Maßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta zur Demokratisierung getroffen werden könnten.²⁷ Möglich wäre es aber, dass die Geschehnisse im Rahmen des arabischen Frühlings – insbesondere in Libyen – hier einen Wendepunkt darstellen; ver-

schiedene Anzeichen deuten darauf hin. Eine solche Wendung würde aber voraussetzen, dass erstens mittlerweile ein Recht einer Bevölkerung auf Demokratie anerkannt ist, und dass zweitens die Staatengemeinschaft auch nach dem Völkerrecht befugt ist, diesem Recht zur Durchsetzung zu verhelfen.

1. Existenz eines Rechts auf Demokratie

Ein völkerrechtlicher Anspruch einer Bevölkerung auf Demokratie ist ausgeschlossen, soweit die Frage der Regierungsform zu den inneren Angelegenheiten eines Staates gehört. Denn das Völkerrecht endet dort, wo die inneren Angelegenheiten eines Staates beginnen. Umgekehrt bedeutet dies aber: Soweit ein Staat durch das Völkerrecht verpflichtet ist, kann er sich nicht auf Nichteinmischung in innere Angelegenheiten berufen.²⁸ Hierbei war die Rechtslage ursprünglich klar: So besagte die 1970 von der UN-Generalversammlung verabschiedete „Friendly Relations“-Deklaration: „[...] armed interventions and all other forms of interferences [...] against its *political*, economical and cultural elements, are in violation of international law.“²⁹ Und so stellte auch der Internationale Gerichtshof (IGH) 1986 in seinem Nicaragua-Urteil fest, dass die Wahl des politischen Systems zu den inneren Angelegenheiten gehöre.³⁰ Die Diskussion um das Verhältnis von Regierungsform und Völkerrecht wurde allerdings 1992 belebt, als *Thomas M. Franck* feststellte, dass ein Recht auf Demokratie seiner Meinung nach im Entstehen sei.³¹

²⁵ NATO, Life after Qadhafi, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_79893.htm.

²⁶ *Katja S. Ziegler*, *Domaine Réservé*, in: MPEPIL, 2008, Rdnr. 2, 3, 11ff.

²⁷ *Jochen Abr. Frowein/Nico Krisch*, in: Bruno Simma (Hrsg.), UN-Charter, Bd. I 2002, Art. 39 Rdnr. 22; *Michael Byers/Simon Chesterman*, „You, the people“: pro-democratic interventions in international law, in: Gregory H. Fox/Brad R. Roth (Hrsg.), *Democratic Governance and International Law*, 2000, S. 259-327 (S. 281ff).

²⁸ StIGH, *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, Series B, No. 4, Rdnr. 23.

²⁹ „Friendly Relations“-Deklaration vom 24. Oktober 1970, UN-Dok. A/RES/2625(XXV) (Herbvorhebung durch den Autor).

³⁰ Nicaragua ICJ Rep. 1986, 1, 14 (108, Nr. 205).

³¹ *Thomas M. Franck*, The emerging right to democratic governance, in: AJIL 86 (1992), S. 46-91.

a. Regionales Völkervertragsrecht

Vorweg genommen werden soll hier, dass auf der Ebene des regionalen Völkervertragsrechts oft schon weitreichende völkerrechtliche Verpflichtungen zur Demokratie existieren. So folgt aus der Satzung des Europarates³² (Art. 1 lit. a, Art. 3, Präambel, 2. Erwägung) eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Demokratie.³³ Gleiches gilt für die Europäische Menschenrechtskonvention³⁴ (siehe insbesondere Präambel, 4. Erwägung).³⁵ Für die Mitgliedstaaten der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) folgt diese Verpflichtung ebenfalls aus der OAS-Charta³⁶ (Art. 2 lit. b, Präambel, 3. Erwägung).³⁷ Und auch Art. 4 lit. m des Gründungsvertrags der Afrikanischen Union (AU)³⁸ fordert von den Mitgliedstaaten "respect for democratic principles". Diese Vorschriften sind aber jeweils nur für einen Teil der Staatengemeinschaft verbindlich. Außerdem können sich nur die jeweiligen Vertragsparteien untereinander auf diese Pflicht berufen. Darum soll dieser Beitrag untersuchen, ob nicht aus das universelle Völkerrecht eine Verpflichtung der Staaten zur Demokratie enthält.

b. Selbstbestimmungsrecht der Völker

Ein möglicher Ansatzpunkt für ein solches Recht wäre das Selbstbestimmungsrecht

der Völker.³⁹ Bei der Anwendung des Selbstbestimmungsrechts ist zwischen verschiedenen Komponenten zu unterscheiden. Zum einen kann das Selbstbestimmungsrecht Schutz vor Einflussnahme von anderen Staaten oder Völkern, also von *äußerem* Einfluss gewährleisten. Zum anderen könnte man das Selbstbestimmungsrecht auch so auslegen, dass es ein Recht eines Volkes als Ganzem gegen seinen eigenen Herrscher zusteht. Hieraus ließe sich dann eine Pflicht des Staates begründen, den Willen des Staatsvolkes bei der Wahl der Staatsform zu berücksichtigen.

Die „Friendly Relations“-Deklaration, die den Gehalt des Selbstbestimmungsrechts 1970 ausführlich normierte, sah das Recht im Zusammenhang mit "external interferences" konzentrierte sich somit auf den Schutz vor Einflussnahme durch andere Staaten beziehungsweise Völker.⁴⁰ Eine Anwendung im Sinne einer innerstaatlichen Dimension – also zugunsten eines Volkes als Ganzem gegen seinen eigenen Herrscher – war hier aber nicht vorgesehen.⁴¹

³² Vom 5. Mai 1949, UNTS Bd. 87.

³³ Hierzu ausführlich *Michaela Wittinger*, Der Europarat: die Entwicklung seines Rechts und der „europäischen Verfassungswerte“, 2005, 386f.; s. auch *Manfred Nowak*, Is Bosnia and Herzegovina ready for membership in the Council of Europe?, in: *Human Rights Law Journal* 20 (1999), S. 285-289 (S. 285).

³⁴ Vom 4. November 1950, in der Fassung des 14. Zusatzprotokolls BGBl. 2010 II, S. 1198.

³⁵ EGMR, *United Communist Party et al. / Türkei*, Urteil vom 30. Januar 1998, RJD 1998-I, 1 (21f).

³⁶ Vom 30. April 1948, UNTS Bd. 119, S. 3.

³⁷ S. hierzu *Franck* (Fn. 31), S. 65; *Enrique Lagos/Timothy D. Rudy*, In Defense of Democracy, in: *The University of Miami Inter-American Law Review* 35 (2004), S. 283-309.

³⁸ Vom 11. Juli 2000, OAU-Dok. CAB/LEG/23.15.

³⁹ Siehe ausführlich dazu *Angelika Emmerich-Fritsche*, Recht auf Demokratie – Politische Selbst- und Mitbestimmung als Menschen- und Völkerrecht, in diesem Heft, S. 227-243 (S. 230ff.).

⁴⁰ *Antonio Cassese*, Self-Determination of Peoples – A Legal Reappraisal, 1995, S. 71.

⁴¹ *Cassese* (Fn. 40), S. 102f.; *Christian Tomuschat*, Democratic Pluralism: The Right to Political Opposition, in: Allan Rosas/Jan E. Helgesen (Hrsg.), *The Strength of Diversity: Human Rights and Pluralist Democracy*, 1992, S. 27-47 (S. 40).

Die Begrifflichkeiten werden hier allerdings unterschiedlich verwendet. Zum Teil wird auf die „innere“ Dimension verwiesen, die sich auf die Beziehung eines Staatsvolkes zu seiner Regierung bezieht, s. *Patrick Thornberry*, The Democratic or Internal Aspect of Self-Determination with some Remarks on Federalism, in: *Christian Tomuschat* (Hrsg.), *Modern Law of Self-Determination*, 1993, S. 101-138 (S. 101); s. auch *Cassese* (Fn. 40), S. 102f. Wie soeben dargelegt, lässt sich eine solche Rechtsposition aus dem Selbstbestimmungsrecht nicht ziehen. Zum Teil wird der Begriff des inneren Selbstbestimmungsrechts aber auch verwendet, um zu verdeutlichen, dass sich ein Volk, das in einem

Jedoch könnte sich auf der Grundlage späterer Anwendungsübereinkommen gem. Art. 31 Abs. 3 lit. a der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)⁴² eine Ausweitung der Reichweite von Art. 1 Nr. 2 UN-Charta ergeben⁴³. Soweit das Selbstbestimmungsrecht zuletzt herangezogen wurde, war aber eine solche Ausweitung nicht zu erkennen. So konzentriert sich die Abschlusserklärung der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte von 1993 ebenso auf Völker unter Fremdbestimmung.⁴⁴ Zwar wird auch hier von einem "Government representing the whole people" gesprochen.⁴⁵ Dies geschieht aber unter Bezug auf die „Friendly Relations“-Deklaration und lässt sich daher wiederum in Bezug auf die Fremdbestimmung eines Volkes sehen.⁴⁶ Weiterhin spricht die Abschlusserklärung des UN-Weltgipfels 2005, eine Resolution der Generalversammlung, besetzt mit den Staats- und Regierungschefs, von dem Selbstbestimmungsrecht der Völker "under colonial domination and foreign occupation".⁴⁷ Auch aktuelle Resolutionen zum Selbstbestimmungsrecht betonen dieses in Zusammenhang mit Intervention oder Aggression.⁴⁸ Art. 1 Nr. 2 UN-Charta beschränkt sich somit weiterhin auf den Schutz vor Einflussnahme von außen.

Staat die Minderheit ausmacht, gegen ein anderes Volk in demselben Staat auch durch das Selbstbestimmungsrecht geschützt ist, s. z.B. *Cassese* (Fn. 40), S. 103, 108. In diesem Verhältnis ist eine Geltung des Selbstbestimmungsrechts wohl auch weitgehend anerkannt, s. z.B. ebd., 147; *Otto Kimminich*, A "Federal" Right of Self-Determination?, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), *Modern Law of Self-Determination*, 1993, S. 83-100 (S. 98f.); zur Schwierigkeit mit den Begrifflichkeiten s. ebd., S. 85, 88f.

⁴² Vom 23. Mai 1969, UNTS, Bd. 1155, S. 331; BGBl. 1985 II, S. 296.

⁴³ So *Cassese* (Fn. 40), S. 306f.

⁴⁴ UN-Dok. A/CONF.157/23, Rdnr. 2.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Anders *Cassese* (Fn. 40), S. 306.

⁴⁷ UN-Dok. A/Res/60/1, Nr. 5.

⁴⁸ Z.B. UN-Dok. A/Res/64/149, ohne Abstimmung angenommen, UN-Dok. A/64/PV.65, S. 9.

Eine Verpflichtung zur Demokratie ergibt hieraus darum auch bis heute nicht.

c. Völkergewohnheitsrecht

Mangels sonstiger vertraglicher Bestimmungen bleibt aber die Möglichkeit, dass sich ein Recht auf Demokratie gewohnheitsrechtlich entwickelt hat. Gegen das Vorliegen der erforderlichen Staatenpraxis spricht zwar, dass heutzutage bei weitem nicht alle Staaten Demokratien sind.⁴⁹ Allerdings kommt es für die Staatenpraxis nicht allein auf die Verfassung der Staaten an. Stattdessen ist auch und gerade entscheidend, was gegenüber der Staatengemeinschaft als rechtlich geboten geäußert wird.⁵⁰ Anhaltspunkte hierfür sind Resolutionen aller Art,⁵¹ aber auch Erklärungen durch Staatenvertreter.

aa. Bisherige Entwicklung

Hierfür soll zunächst die Entwicklung bis zum sogenannten Arabischen Frühling betrachtet werden. Zu nennen sind hier zunächst Resolutionen,⁵² in der die UN-Generalversammlung die Wichtigkeit von Wahlen hervorhebt und sich für eine Förderung der Demokratisierung ausspricht.⁵³ Diesen folgen aber regelmäßig „Gegenreso-

⁴⁹ *David Held*, *Models of Democracy*, 3. Auflage 2006, S. IX f.; vgl. *Denise Brühl-Moser*, Recht auf Demokratie im Völkerrecht, in: Stephan Breitenmoser et al. (Hrsg.), *Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat – Liber amicorum Luzius Wildhaber*, 2007, S. 969-988 (S. 987); *Peter R. Baehr*, Democracy and right to participation, in: David P. Forsythe (Hrsg.), *Encyclopedia of human rights*, Bd. I 2009, S. 487-496 (S. 490).

⁵⁰ So auch *Albert Bleckmann*, Zur originären Entstehung gewohnheitsrechtlicher Menschenrechtsnormen, in: Eckart Klein (Hrsg.), *Menschenrechtsschutz durch Gewohnheitsrecht*, 2003, S. 29-56 (S. 32f.).

⁵¹ *Kay Hailbronner/Eckart Klein*, in: Bruno Simma (Fn. 27), Art. 10 Rdnr. 49f.; vgl. IGH (Fn. 30), Nr. 188.

⁵² *Franck* (Fn. 31), S. 65.

⁵³ UN-Dok. A/Res/60/162.

lutionen“:⁵⁴ Diese betonen die Souveränität der Staaten⁵⁵ und ermahnen zur Zurückhaltung bei der Bewertung politischer Prozesse.⁵⁶ In letzter Zeit betonen zudem auch erstere Resolutionen im Besonderen die Souveränität der Staaten.⁵⁷ Hierin wird also die Demokratisierung auf dem Papier befürwortet. Verpflichtungen, eine demokratische Regierungsform zu wählen, sind aber nicht enthalten.⁵⁸

Aus der näheren Vergangenheit ist schließlich die Abschlusserklärung des UN-Weltgipfels 2005 zu erwähnen. Die Resolution ruft zwar zu Schutz und Förderung der Demokratie auf und beschreibt sie als „universellen Wert“. Gleichzeitig wird aber die Souveränität der Staaten und das Selbstbestimmungsrecht betont.⁵⁹ Beachtet man zusätzlich die rechtliche Unverbindlichkeit der Resolutionen der Generalversammlung, kann ein gewohnheitsrechtlich geltendes Recht auf Demokratie bis zu diesem Zeitpunkt darum nicht festgestellt werden.

bb. Die Entwicklung im Rahmen der Situation in Libyen

Die aktuellen Entwicklungen im Rahmen des Arabischen Frühlings, insbesondere in Libyen, geben aber Anhaltspunkte dafür, dass sich hier etwas ändert. So gab es in letzter Zeit vermehrt Äußerungen, die die Forderungen der libyschen Bevölkerung nach einem politischen Wandel hin zur Demokratie als berechtigt anerkannten.

⁵⁴ *Barbara Bauer*, Der völkerrechtliche Anspruch auf Demokratie – Zur Rolle internationaler Organisationen im weltweiten Demokratisierungsprozess, 1998, S. 136.

⁵⁵ Zuletzt UN-Dok. A/Res/60/164.

⁵⁶ Ebd., Nr. 4.

⁵⁷ UN-Dok. A/Res/64/155, Präambel, 2. Erwägung.

⁵⁸ Ebenso *Bauer* (Fn. 54), S. 238; vgl. auch *Brad R. Roth*, Governmental illegitimacy in international law, 2000, S. 340f.

⁵⁹ UN-Dok. A/Res/60/1, Nr. 119, 135.

cc. Rechtliche Bedeutung der Äußerungen

So trivial die entsprechenden Äußerungen auf den ersten Blick erscheinen mögen, sind sie doch hier von zentraler Bedeutung: Wenn das politische System eines Staates zu seinen inneren Angelegenheiten gehört, stellen solche Äußerungen eine Einmischung in diese Angelegenheiten dar.⁶⁰ Hier ist aber davon auszugehen, dass sich grundsätzlich alle Akteure an das Interventionsverbot halten wollen. Natürlich lässt sich nicht generell festhalten, dass die Staaten sich stets in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht verhalten wollen. Der Verweis auf die Demokratie wäre aber zur Rechtfertigung des Einsatzes nicht notwendig gewesen. Denn schon die Menschenrechtsverletzungen und die Angriffe auf die Zivilbevölkerung, die auch in Resolution 1973 benannt wurden,⁶¹ hätten als Begründung für Maßnahmen nach Kapitel VII ausgereicht.⁶² Wenn die Staatenvertreter also davon ausgegangen wären, dass die Forderung nach Demokratie einen Verstoß gegen das Interventionsverbot bedeutet hätte, hätten sie diesen Verstoß begangen, ohne hierfür einen naheliegenden Grund zu haben. Darum erscheint es deutlich plausibler, dass die beteiligten Akteure davon ausgingen, sich mit der Forderung nach Demokratie völkerrechtskonform zu verhalten.

Wenn sich ein Staat zu einer solchen Äußerung für berechtigt hält, bedeutet dies aber, dass er der Meinung ist, der andere Staat sei durch das Völkerrecht zur Demokratisierung verpflichtet. Eine entsprechende Äußerung ist also nichts anderes als die Geltendmachung der Staatenverantwortlichkeit, wie es auch in Artikel 43 Abs. 2 lit. a der ILC-Artikel über die Staatenverantwortlichkeit⁶³ normiert ist.⁶⁴ Dies bedeutet:

⁶⁰ Vgl. *Georg Nolte*, in: Simma (Fn. 27), Art. 2 (7), Rdnr. 17.

⁶¹ UN-Dok. S/RES/1973, Präambel, 5. und 7. Erwägung.

⁶² *Frowein/Krisch* (Fn. 27), S. 724f.

⁶³ UN-Dok. A/Res/56/83, Annex.

⁶⁴ *James Crawford*, The ILC's Articles on State Responsibility, 2002, S. 261, Rdnr. 3.

Jede Aufforderung, den Forderungen nach Demokratie zu entsprechen, ist als Staatenpraxis zu werten, die zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht führen kann.⁶⁵ Voraussetzung hierfür ist aber, dass auch ein ausreichendes Ausmaß dieser Praxis vorliegt.

dd. Umfang der Staatenpraxis

Schon Resolution 1973 selbst spricht von der Notwendigkeit politischer Reformen.⁶⁶ Eine explizite Forderung nach demokratischem Wandel enthält sie allerdings nicht. Beachtung verdienen aber die Erklärungen, die im Rahmen der Abstimmung über die Resolution gemacht wurden: So betonten die Delegationen Portugals sowie Bosnien-Herzegowinas, die Resolution solle die Einrichtung einer Demokratie bewirken.⁶⁷ Die französische Delegation sprach von einer Pflicht, die Bestrebungen nach Demokratie zu fördern;⁶⁸ entsprechende Äußerungen gab es von deutscher Seite.⁶⁹ Aber auch von Staaten, die dem Einsatz militärischer Mittel an sich kritisch gegenüber standen, wurde die Notwendigkeit von Reformen hin zur Demokratie gesehen⁷⁰ beziehungsweise die Legitimität der Forderungen der Bevölkerung nach politischem Wandel anerkannt.⁷¹ Gegenläufige explizite Äußerungen gab es dagegen nicht.

Aus diesen wenigen, wenn auch sehr bedeutsamen Äußerungen schon auf Gewohnheitsrecht zu schließen, wäre zwar verfrüht. Aber es gibt zahlreiche weitere

Anhaltspunkte: So forderte der Sicherheitsrat selbst in seiner Resolution 2009 zu Libyen am 16. September 2011 die Notwendigkeit eines Bekenntnisses zur Demokratie.⁷² Auch von anderen Akteuren innerhalb der UN, deren Handlungen durchaus für die Ermittlung von Völkergewohnheitsrecht zu berücksichtigen sind,⁷³ wurde die Forderung des libyschen Volkes nach Demokratie anerkannt.⁷⁴ Weiterhin sprach die AU von der Berechtigung der Forderung nach Demokratie.⁷⁵ Noch deutlicher wurde die 26 Staaten umfassende Liga der Arabischen Staaten, die von einem Recht der Libyer sprach, ihre Zukunft in einem demokratischen Umfeld zu errichten.⁷⁶ Vergleichbare Äußerungen gab es von vorher nicht beteiligten Staaten während der Verhandlungen der Generalversammlung über den Ausschluss Libyens aus dem Menschenrechtsrat.⁷⁷ Schließlich betonte auch die internationale Kontaktgruppe für Libyen, eine Gruppe aus 32 Staaten und sieben internationalen Organisationen, die

⁶⁵ Vgl. auch *Tullio Treves*, Customary International Law, in: MPEPIL, 2006, Rdnr. 10.

⁶⁶ UN-Dok. S/RES/1973, 2. Operativer Absatz.

⁶⁷ UN-Dok. S/PV.6498, S. 7 (Bosnien-Herzegowina), S. 9 (Portugal).

⁶⁸ Ebd., S. 2; im Rahmen der Abstimmung über Resolution 1970 sprach die französische Delegation auch schon explizit von einem Recht der libyschen Bevölkerung auf Demokratie, s. UN-Dok. S/PV.6491, S. 6.

⁶⁹ UN-Dok. S/PV.6498, S. 5.

⁷⁰ Ebd., S. 9 (Südafrika).

⁷¹ Ebd., S. 6 (Indien, Brasilien).

⁷² UN-Dok. S/Res/2009, 2. Operativer Absatz.

⁷³ *Treves* (Fn. 65), Rdnr. 23; *Wolfgang Graf Vitzthum*, Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts, in: ders. (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Auflage 2010, S. 6-71 (Rdnr. 14).

⁷⁴ Secretary-General's Special Envoy for Libya, Abdel-Elah Al-Khatib, UN-Dok. S/PV.6541, S. 4, vgl. auch UN-Dok. S/PV.6527, S. 2-3; s. auch Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1970 (2011), *Jose Filipe Moraes Cabral*, UN-Dok. S/PV.6507, S. 3.

⁷⁵ AU, Communiqué of the 265th Meeting of the Peace and Security Council, 10. März 2011, PSC/PR/COMM.2(CCLXV), http://www.au.int/fr/sites/default/files/Communiqu%C3%A9%20Libya%20_eng_%20final.pdf, Nr. 4., s. auch UN-Dok. S/PV.6555, S. 3; weiterhin AU Assembly, Decision 385, http://www.au.int/en/sites/default/files/Assembly_AU_Dec_363-390_%28XVII%29_E.pdf, S. 39, Nr. 3.

⁷⁶ Liga der Arabischen Staaten, Resolution 7360 vom 12. März 2011, s. UN-Dok. S/2011/137, Anhang, Präambel, 5. Erwägung.

⁷⁷ Ausschluss durch UN-Dok. A/Res/65/265; UN-Dok. A/65/PV.76, S. 11 (Malediven), S. 16 (Indonesien).

berechtigte Forderung nach Demokratie.⁷⁸ Es lässt sich also eine enorme Bandbreite an entsprechenden Äußerungen von den verschiedensten beteiligten Staaten und Organisationen festhalten.

Natürlich lässt sich die gewohnheitsrechtliche Entwicklung nicht isoliert am Beispiel Libyens untersuchen. Hier verdient insbesondere der Fall Syriens Beachtung: Ein Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats fordert einen "inclusive [...] political process",⁷⁹ ohne dies aber näher zu spezifizieren. Auch hier traten aber verschiedene Staaten für eine Demokratisierung ein;⁸⁰ ähnliches gilt für die Liga der Arabischen Staaten.⁸¹ Auch im Rahmen der im Februar 2012 verhandelten, aber durch Russland und China blockierten Resolution äußerten sich Staaten in diese Richtung.⁸² Gleiches gilt für die Abstimmung über einen Resolutionsentwurf im Juli 2012.⁸³ Deutlicher ist die Lage noch im Falle der Elfenbeinküste: Resolution 1975 des Sicherheitsrates vom 20. März 2011, die auch zu Maßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta ermächtigte, forderte eine "political solution that preserves democracy".⁸⁴ Ergänzend äußerten verschiedene Staaten im Rahmen der Abstimmung, mit der Resolution die Demokratie wiederherstellen zu wollen.⁸⁵

⁷⁸ Fourth Meeting of the Libya Contact Group Chair's Statement, 15. Juli 2011, http://www.mfa.gov.tr/fourth-meeting-of-the-libya-contact-group-chair_s-statement_-15-july-2011_-istanbul.en.mfa, Nr. 2.

⁷⁹ UN-Dok. S/PRST/2011/16, Nr. 6.

⁸⁰ UN-Dok. S/PV.6627, S. 8 (Portugal), S. 11 (Brasilien, Südafrika).

⁸¹ Reuters, Arab League proposes new plan for Syrian transition, <http://www.reuters.com/article/2012/01/22/us-syria-idUSTRE8041A820120122>; UN-Dok. S/PV.6710, S. 6ff.

⁸² UN-Dok. S/PV.6711, S. 3 (Marokko), S. 6 (USA, Portugal), S. 7 (Großbritannien), S. 11 (Südafrika).

⁸³ UN-Dok. S/PV.6810, S. 3 (Frankreich), S. 6 (Deutschland), S. 8 (Portugal), S. 11 (Südafrika).

⁸⁴ UN-Dok. S/Res/1975, Präambel, 3. Erwägung.

⁸⁵ UN-Dok. S/PV.6508, S. 3 (Indien), S. 4 (Südafrika, Brasilien), S. 5 (Gabun).

Zusammengefasst lässt sich also über einen längeren Zeitraum eine umfangreiche Staatenpraxis feststellen.

ee. *Opinio Iuris*

Weiterhin ist damit eine *Opinio iuris* notwendig. Die aktiven Staaten müssten also mit der Überzeugung gehandelt haben, es bestehe eine Rechtspflicht zur Demokratisierung. Hierfür spricht, dass die dargestellten Aussagen zum Teil im Rahmen der Abstimmung über rechtlich verbindliche Resolutionen getroffen wurden.⁸⁶ Zum anderen muss den handelnden Staaten unterstellt werden, dass ihnen das Spannungsfeld zwischen Völkerrecht und inneren Angelegenheiten bewusst war. Wiederum ausgehend davon, dass sich die Staaten hierbei in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht verhalten wollen, enthält darum eine Aufforderung zur Demokratisierung auch die Überzeugung, dass diese völkerrechtlich geboten sei. Darum liegt die erforderliche *Opinio iuris* vor.

Damit steht das erste Ergebnis fest: Gerade durch die aktuellen Entwicklungen im Rahmen des Arabischen Frühlings hat sich ein gewohnheitsrechtlich anerkanntes Recht auf Demokratie der Bevölkerung eines jeden Staates entwickelt. So erfreulich diese Entwicklung sein mag, ist aber zu beachten: Welche Ausprägungen dieses Recht im Einzelnen hat, ist schwer zu ermitteln. Maßstäbe, die etwa in Deutschland an die Demokratie gestellt werden, wird man sicher nicht anlegen dürfen. Aber der zentrale Grundsatz der Demokratie – die Herrschaft des Volkes, die diese durch Wahlen und Kontrolle von gewählten Repräsentanten ausübt – muss davon umfasst sein. Außerdem ist für eine Demokratie

⁸⁶ Das betrifft natürlich die Resolutionen des Sicherheitsrates. Aber auch die Resolution der Generalversammlung zum Ausschluss Libyens aus dem Menschenrechtsrat entfaltete Rechtswirkung.

auch ein Mindestmaß an Presse- und Meinungsfreiheit erforderlich.⁸⁷

2. Durchsetzbarkeit

Da dieses Recht aber der Bevölkerung eines Staates, nicht aber der Staatengemeinschaft zusteht, stellt sich als nächstes die Frage, ob die Staatengemeinschaft auch gewaltsame Maßnahmen zur Durchsetzung ergreifen kann. Das ist insofern problematisch, als hierbei zusätzlich zum Interventionsverbot insbesondere auch das Gewaltverbot aus Art. 2 Nr. 4 UN-Charta zu berücksichtigen ist. Der Sicherheitsrat hat aber schon wiederholt eingegriffen, um Rechte der betroffenen Bevölkerung zu schützen.⁸⁸ Ein hierbei vieldiskutiertes Konzept ist die sogenannte Responsibility to Protect (R2P), die auch in der Resolution 1973 Erwähnung fand.⁸⁹ Der Sicherheitsrat berief sich zwar nicht explizit auf die Verantwortlichkeit, die ihm hieraus entsteht (also die ‚dritte Säule‘ des Konzepts). Er griff aber ein, nachdem er zumindest angedeutet hatte, dass das libysche Regime ihrer Schutzverantwortung nicht genüge.

Bei alledem ist allerdings unklar, ob die R2P auch zur Absetzung eines Regimes ermächtigt.⁹⁰ Eine erhebliche Bedeutung

kommt hierbei vor allem dem Sicherheitsrat als dem Anwender und Adressaten der R2P zu. Denn der Sicherheitsrat hat ein weitreichendes Ermessen bei der Frage, ob er zur Durchsetzung völkerrechtlicher Pflichten eingreift.⁹¹ Da aber zuvor festgestellt wurde, dass ein Recht auf Demokratie besteht, hätte der Sicherheitsrat nach alledem auch die Befugnis, zur Absetzung einer undemokratischen Regierung tätig zu werden⁹² – vorausgesetzt, der Sicherheitsrat stellt eine Bedrohung des Friedens fest. Darum ist der entscheidende Punkt: Wollte der Sicherheitsrat mit Resolution 1973 die gewaltsame Absetzung des *Gaddafi*-Regimes ermöglichen? Ganz abwegig ist das nicht: Im Falle der Elfenbeinküste legte sich der Sicherheitsrat im Jahr 2011 auch fest, dass der abgewählte Präsidentschaftskandidat die Macht abgeben müsse.⁹³ Beachtung verdient auch das Beispiel Haitis 1993-94, bei dem der Sicherheitsrat explizit zu Maßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta ermächtigte, um die Demokratie wiederherzustellen.⁹⁴

Dabei ist zunächst festzustellen, dass Resolution 1973 selbst nicht von einer Pflicht zum demokratischen Wandel spricht. Auch fordert der Wortlaut der Resolution keinen Verzicht des *Gaddafi*-Regimes auf die Macht. Erwähnt werden zwar die „legitimate demands“ der libyschen Bevölkerung.⁹⁵ Dies muss sich jedoch nicht auf Demokratie und Regimewechsel beziehen.⁹⁶ Weiterhin hatte der Sicherheitsrat zuvor in Resolution 1970 Maßnahmen ergriffen, die sich gezielt gegen Mitglieder des Regimes richteten. Diese Maßnahmen sollten aber das Regime dazu bringen, die Angriffe gegen die Zivilbevölkerung zu

⁸⁷ Hierzu weiterführend *Baehr* (Fn. 49), S. 487; *Roth*, (Fn. 58), S. 336f.; *Henry J. Steiner*, Political Participation as a Human Right, in: *Harvard Human Rights Yearbook* 1 (1988), S. 77-134 (S. 91), *Walter Kälin/Jörg Künzli*, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 2. Auflage 2008, S. 537.

⁸⁸ Ausführlich *Frowein/Krisch* (Fn. 27), S. 724f.

⁸⁹ UN-Dok. S/Res/1973, Präambel, 4. Erwägung, 3. Operativer Absatz; vgl. auch *Patricia O'Brien*, UN Under-Secretary-General for Legal Affairs, Informal Meeting of the Legal Advisers of the Ministries of Foreign Affairs, 24. Oktober 2011, http://untreaty.un.org/ola/media/info_from_lc/POB%20to%20Legal%20Advisers_Oct%202011.pdf, S. 5; *Henderson* (Fn. 22), S. 768f.; *Evans* (Fn. 14) S. 25; kritisch *Brunner/Frau* (Fn. 3), S. 196.

⁹⁰ Kritisch *Ingo Winkelmann*, Responsibility to Protect, in: *MPEPIL*, 2010, Rdnr. 20; *James Pattison*, Humanitarian Intervention and Responsibility to Protect, 2010, S. 173f.; vgl. auch *Fernando R. Teson*, Ending Tyranny in Iraq, *Ethics & International Affairs* 19/2 (2005), S. 1-20 (S. 13).

⁹¹ Ausführlich *Frowein/Krisch* (Fn. 27), S. 719, 724f.

⁹² So wohl auch *Evans* (Fn. 14), S. 15, 28; im Ergebnis auch *Payandeh* (Fn. 3), S. 403.

⁹³ UN-Dok. S/Res/1975.

⁹⁴ UN-Dok. S/Res/940, Präambel, 8. Erwägung. Hierzu und zu weitere Beispielen, in denen der Sicherheitsrat zugunsten der Demokratie eingriff *Payandeh* (Fn. 3), S. 368ff.

⁹⁵ UN-Dok. S/Res/1973, 2. Operativer Absatz.

⁹⁶ So auch *Payandeh* (Fn. 3), S. 388.

beenden.⁹⁷ Die Ermächtigung zur gewaltsamen Absetzung eines Regimes erreicht aber eine ganz neue Dimension. Darum lassen sich die gezielten Maßnahmen gegen das Regime in Resolution 1970 nicht als Anhaltspunkt dafür deuten, dass Resolution 1973 zum Regimewechsel ermächtigte.⁹⁸

Der Wortlaut der Ermächtigung in Resolution 1973 zu Libyen ist zwar denkbar weit gefasst: Er gestattet alle notwendigen Maßnahmen, um die Zivilbevölkerung zu schützen.⁹⁹ Das *Gaddafi*-Regime ging zudem auch ohne Zweifel gewaltsam gegen Teile der Bevölkerung vor. Und so wird vertreten, dass die Resolution nur durch eine Absetzung des Regimes umgesetzt werden könne.¹⁰⁰ Für diese Auslegung spricht auch, dass Resolution 1973 vom Wortlaut her sogar weiter ist als die entsprechende Passage der Resolution zur Elfenbeinküste: Erstere bezog sich nämlich auf den Schutz ganzer Gebiete und setzte keine *unmittelbare* Bedrohung voraus.¹⁰¹

Derartige Abweichungen zwischen Resolutionen mit vergleichbarem Inhalt sind aber nicht ungewöhnlich,¹⁰² und hieraus muss

nicht folgen, dass die Befugnisse für Libyen auch umfangreicher waren.¹⁰³ Und ob mit dem Schutz der Zivilbevölkerung tatsächlich die Absetzung des *Gaddafi*-Regimes bezweckt war, erscheint auch im Hinblick auf Sinn und Zweck der Resolution zweifelhaft.¹⁰⁴ Sie wurde nämlich insbesondere verabschiedet, um ein drohendes Massaker in Benghazi abzuwenden.¹⁰⁵

Zu berücksichtigen ist aber auch, dass im Rahmen der Abstimmung erwähnt wurde, die Resolution solle die Tyrannei *Gaddafis* beenden.¹⁰⁶ Derartige Erklärungen im Rahmen der Abstimmung sind nach dem Kosovo-Gutachten des IGH für die Auslegung ebenfalls heranzuziehen.¹⁰⁷ Genauso lassen sich aber zahlreiche Erklärungen finden, die dem Gewalteinsatz kritisch gegenüberstanden.¹⁰⁸ Es wäre hier zwar denkbar, dass die Formulierung der Resolution 1973 *bewusst* offen gehalten wurde.¹⁰⁹ Hiergegen spricht aber, dass das Ausmaß des NATO-Einsatzes und die mutmaßliche Parteinahme von zahlreichen Staaten¹¹⁰ und auch von nichtstaatlichen Akteuren kritisiert wurden.¹¹¹ Einen besonderen Stellenwert haben hier die Äußerungen, die von Mitgliedstaaten des Sicher-

⁹⁷ Vgl. UN-Dok. S/Res/1970, Präambel, 2. und 9. Erwägung, 2. Operativer Absatz; s. auch die verschiedenen Erklärungen im Rahmen der Abstimmung, UN-Dok. S/PV.6491.

⁹⁸ Anders *Payandeh* (Fn. 3), S. 388.

⁹⁹ UN-Dok. S/Res/1973, 4. Operativer Absatz; für die Auslegung von Resolutionen können die Regeln der Wiener Vertragsrechtskonvention entsprechend herangezogen werden, s. IGH, Gutachten vom 22. Juli 2010, *Accordance with International Law of the Universal Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, General List Nr. 141, Nr. 94.

¹⁰⁰ *Obama/Cameron/Sarkozy* (Fn. 9); vgl. auch *Robin Geiss/Maral Kashgar*, UN-Maßnahmen gegen Libyen: Eine völkerrechtliche Betrachtung, in: VN 2011, S. 99-104 (S. 103); *Dapo Akande*, What does UN Security Council Resolution 1973 permit?, EJIL:Talk!, 23. März.2011, <http://www.ejiltalk.org/what-does-un-security-council-resolution-1973-permit/#more-3177M>; wohl auch *Payandeh* (Fn. 3), S. 388f.

¹⁰¹ UN-Dok. S/Res/1973, 4. Operativer Absatz; UN-Dok. S/Res/1975, 6. Operativer Absatz.

¹⁰² *Michael C. Wood*, The Interpretation of Security Council Resolutions, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law 2 (1998), S. 73-95 (S. 89).

¹⁰³ Vgl. auch *Brunner/Frau* (Fn. 3), S. 199.

¹⁰⁴ Art. 31 Abs. 1 WVK ist auf Resolutionen des Sicherheitsrates entsprechend anzuwenden, IGH (Fn. 99), Nr. 94.

¹⁰⁵ UN-Dok. S/PV.6498, S. 3 (Frankreich), S. 4 (Großbritannien); *Obama/Cameron/Sarkozy* (Fn. 9); s. auch *Alex J. Bellamy*, Libya and the Responsibility to Protect, in: *Ethics & International Affairs* 25 (2011), S. 263-269 (266): "the fall of Benghazi was days, if not hours, away".

¹⁰⁶ UN-Dok. S/PV.6498, S. 3 (Frankreich), S. 4 (Großbritannien).

¹⁰⁷ IGH (Fn. 99), Nr. 94.

¹⁰⁸ UN-Dok. S/PV.6498, S. 4 (Libanon), S. 6 (Indien, Brasilien), S. 8 (Russland), S. 9 (Nigeria), S. 10 (China).

¹⁰⁹ So *Henderson* (Fn. 22), S. 771.

¹¹⁰ UN-Dok. S/PV.6620, S. 3 (Russland), UN-Dok. S/PV.6528, S. 10, UN-Dok. S/PV. 6531, S. 21 (China), UN-Dok. S/PV.6566, S. 4, UN-Dok. S/PV.6595, S. 4 (Südafrika), UN-Dok. S/PV.6531 (Resumption 1), S. 18f. (Venezuela).

¹¹¹ UN-Dok. S/PV.6555, 3 (AU).

heitsrates getätigt wurden. Diese können nämlich als spätere Übung bei der Anwendung der Resolution gemäß Art. 31 Abs. 3 lit. b) WVK (wiederum analog für Sicherheitsratsresolutionen) als ein Anhaltspunkt herangezogen werden.¹¹² So wurde von Russland und China bereits am 4. Mai die Einhaltung der Resolution 1973 angeordnet.¹¹³ Dem waren Mitte und Ende April erste Angriffe vorausgegangen, die unmittelbar gegen die militärische Führungsriege gerichtet waren.¹¹⁴ Diese Aussagen deuten eher darauf hin, dass die offene Formulierung in Resolution 1973 nur gewählt wurde, weil eine gezielte Bekämpfung des *Gaddafi*-Regimes auch nach der Abwendung der konkreten Bedrohung zum Beispiel in Benghazi nicht vorausgesehen wurde. Hierfür spricht auch, dass sogar die an der Mission beteiligten Staaten wiederholt betonten, eigentlich sei ein Regimewechsel nicht gestattet.¹¹⁵

Eine Ermächtigung, in Libyen gezielt einen Regimewechsel durchzuführen, um das Recht der libyschen Bevölkerung auf Demokratie durchzusetzen, beinhaltet Resolution 1973 also nicht.¹¹⁶ Das bedeutet, dass die Operation Unified Protector teilweise völkerrechtswidrig war. Und es bedeutet, dass die Staatengemeinschaft sich bisher nicht dafür befugt hält, einen totalitären, gewaltbereiten Herrscher abzusetzen, um

der Demokratie Geltung zu verschaffen. Der Unterschied zu Fällen wie Haiti und Elfenbeinküste ist, dass die dort unterstützten Parteien durch (relativ) faire und zudem durch UN-Beobachter kontrollierte Wahlen legitimiert waren. In derartigen Konstellationen ist eine Parteinarbeit durch die UN also im Einzelfall möglich. Dies mag damit zu begründen sein, dass der betroffene Staat zuvor seine innerstaatlichen politischen Prozesse durch die zugelassene Wahlbeobachtung schon zum Gegenstand völkerrechtlicher Beobachtung gemacht hat. In Fällen wie Libyen, in denen ein diktatorisches Regime herrscht, ohne bisher eine Beteiligung des Volkes an der Staatsgewalt in Aussicht gestellt zu haben, gilt dies aber nicht.

IV. Ausblick

Gelangt man zu dem Ergebnis, dass (1.) die NATO den Regimewechsel aktiv betrieb und (2.) ein solches Vorgehen von Resolution 1973 nicht gedeckt war, stellt sich die NATO-Mission also als Missbrauch der durch den Sicherheitsrat eingeräumten Befugnisse dar. Das bringt die Gefahr mit sich, dass die Staaten, die einem Eingreifen ohnehin kritisch gegenüberstehen, in Zukunft noch zurückhaltender sein werden. So wurden Vermutungen geäußert, die Blockade im Falle Syriens sei auf die Erfahrungen mit Libyen zurückzuführen.¹¹⁷

¹¹² Vgl. *Oliver Dörr*, in: ders./Kirsten Schmalenbach (Hrsg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Art. 31, Rdnr. 78, für die Einbeziehung von offiziellen Stellungnahmen.

¹¹³ UN-Dok. S/PV.6528, S. 9 (Russland), S. 10 (China), s. auch ebd., S. 11 (Südafrika), wenn auch eher implizit; s. weiterhin Fn. 110.

¹¹⁴ Z.B. *Fredrik Dahl*, NATO missile strikes Tripoli, <http://www.reuters.com/article/2011/04/19/us-libya-airstrike-idUSTRE73I1KU20110419>; weitere Nachweise aus der Tagespresse bei *Payandeh* (Fn. 3), S. 379.

¹¹⁵ *Obama/Cameron/Sarkozy* (Fn. 9); BBC News, Libya: Removing Gaddafi is not allowed, says David Cameron, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12802749>; generell für eine restriktive Auslegung auch *Jochen Abr. Frowein/Nico Krisch*, in: *Simma* (Fn. 27), Introduction Chapter VII, S. 713.

¹¹⁶ Zustimmend *Brunner/Frau* (Fn. 3), S. 199f.

¹¹⁷ UN-Dok. S/PV.6627, S. 4 (Russland); *Ruth Kirchner*, China rechtfertigt Veto zu Syrien, 6. Februar 2012, <http://www.tagesschau.de/ausland/syrien1096.html>; *Evans* (Fn. 14), S. 27.

Diese Begründung greift zwar nicht weit genug: Vor allem dürften die machtpolitischen Interessen Russlands und Chinas in Syrien die Blockade begründen. Der Verweis auf Libyen könnte hier auch ein Vorwand gewesen sein, um ein erneutes Eingreifen zu verhindern. Aber sollten es die politischen Umstände in der Zukunft einmal zulassen, ist ein entschlossenes Handeln des Sicherheitsrates wie in Libyen in Zukunft noch unwahrscheinlicher.

Als positiv lässt sich damit zwar festhalten, dass das Recht einer Bevölkerung auf Demokratie nun anerkannt ist. Das politische System eines Staates gehört also nicht mehr ausschließlich zu dessen inneren Angelegenheiten. Für die Durchsetzung dieses Rechts wird der Fall Libyens aber keine Trendwende darstellen. Stattdessen ist ein Zurückfallen des Sicherheitsrats in Passivität zu erwarten.