

Völkerrechtliche Schutzpflichten der Besatzungsmächte im Irak

Christian Schaller

Nach dem Anschlag auf das UN-Hauptquartier in Bagdad am 19. August äußerte UN-Generalsekretär Kofi Annan gegenüber der Presse, man sei sich auf seiten der Vereinten Nationen der Gefahrenlage im Irak bewußt gewesen. Gleichzeitig habe aber die Hoffnung bestanden, daß die Besatzungsmächte USA und Großbritannien die notwendigen Vorkehrungen treffen würden, um dem UN-Personal vor Ort eine sichere Mandatsausübung zu ermöglichen. Vor dem Hintergrund dieser Äußerung stellt sich die grundsätzliche Frage nach Art und Umfang der völkerrechtlichen Schutzpflichten einer Besatzungsmacht.

Der UN-Sicherheitsrat erkannte in der Präambel zu Resolution 1483 (2003) vom 22. Mai 2003 die USA und Großbritannien ausdrücklich als Besatzungsmächte im Irak an und betonte die ihnen in dieser Funktion obliegenden völkerrechtlichen Befugnisse, Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen. Im operativen Teil der Resolution forderte der Sicherheitsrat die beiden Staaten auf, im Rahmen einer effektiven Verwaltung des irakischen Hoheitsgebietes für die Wiederherstellung von Sicherheit und Stabilität im Land zu sorgen. Darüber hinaus finden sich in der Resolution keine weiteren Vorgaben zur Ausgestaltung der Besatzungsverantwortlichkeit. Statt dessen rief der Sicherheitsrat nochmals ausdrücklich alle Beteiligten zur Einhaltung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen auf, insbesondere nach Maßgabe der Genfer und Haager Konventionen.

Besatzungsrechtliche Grundlagen

Einschlägig sind vor allem die Artikel 42ff der mittlerweile völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Haager Landkriegsordnung von 1907 sowie die Artikel 27ff und 47ff der IV. Genfer Konvention zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten von 1949. Das I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen, das weitere Konkretisierungen enthält, wurde von Großbritannien, nicht aber von den USA ratifiziert. Insofern besteht keine Bindung der USA an das Zusatzprotokoll.

Aus den anwendbaren Vorschriften des Haager und Genfer Rechts ergibt sich, daß die Okkupationsmacht die Verantwortung für das besetzte Gebiet und seine Bevölkerung übernimmt. Hierbei handelt es sich nicht um die Ausübung souveräner Hoheitsgewalt, sondern nur um eine provisorische und zeitlich beschränkte Kon-

trolle. Während dieser Zeit ruht die Hoheitsgewalt des besetzten Staates. Dementsprechend ist es der Besatzungsmacht verboten, ihr eigenes Herrschaftssystem auf das besetzte Gebiet zu übertragen. Die vorhandenen rechtlichen Institutionen sowie die soziologische Struktur der Bevölkerung sind möglichst unverändert zu belassen. Der Besetzende wird zudem auch nicht Rechtsnachfolger der vorübergehend verdrängten Staatsgewalt.

Innerhalb dieses Rahmens hat die Okkupationsmacht alle Vorkehrungen zu treffen, um nach Möglichkeit die öffentliche Ordnung und das öffentliche Leben wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten.

Schutz und Versorgung der Zivilbevölkerung

Umfassend geregelt sind die Schutz- und Versorgungspflichten des Besetzenden gegenüber der Zivilbevölkerung. Die genannten Vorschriften der IV. Genfer Konvention sehen neben zahlreichen Geboten und Verboten, wie etwa dem allgemeinen Gebot menschlicher Behandlung oder dem Repressalienverbot, in bestimmten Fällen auch ein aktives Einschreiten der Besatzungsmacht vor. Insbesondere besteht die Verpflichtung, die Zivilbevölkerung vor jeglicher Art von Gewalt zu schützen. Darunter fällt nicht nur der Schutz von Leben und Gesundheit, sondern auch die Sicherung privaten Eigentums gegen Plünderungen. Unerheblich ist dabei, ob es sich bei den Tätern um Angehörige der am Konflikt beteiligten Streitkräfte oder um private Akteure handelt.

Von wesentlicher Bedeutung ist darüber hinaus vor allem die Pflicht der Besatzungsmacht, die Zivilbevölkerung im Rahmen aller zur Verfügung stehenden Möglichkeiten mit Nahrung und medizinischen Gütern zu versorgen. Dies bedeutet nicht, daß der Besetzende von vornherein in vollem Umfang für die Versorgung aufkommen muß. Primär soll es der Bevölkerung ermöglicht werden, für sich selbst zu sorgen. Sofern die im besetzten Gebiet ver-

fügbaren Güter nicht ausreichen, hat die Besatzungsmacht jedoch weitere Maßnahmen zu ergreifen und notfalls die erforderlichen Hilfsgüter einzuführen oder Hilfsaktionen anderer Staaten oder humanitärer Organisationen zu gestatten. In einer solchen Mangellage muß sie mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln dazu beitragen, daß Hilfsaktionen möglichst störungsfrei durchgeführt werden können.

Darüber hinaus sind in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden Krankenhäuser und Schulen instand zu halten und vor Plünderungen zu schützen. Außerdem sind die notwendigen Vorkehrungen für das Funktionieren und die Sicherheit der öffentlichen Trinkwasserversorgung zu treffen. Das gleiche gilt für den Schutz der Erdölquellen und Versorgungsleitungen auf irakischem Territorium, die in noch stärkerem Maße der Gefahr terroristischer Anschläge ausgesetzt sind.

Justiz- und Ordnungsstrukturen

Der Schutz der Bevölkerung vor Gewalttaten erfordert auch die Schaffung institutioneller Rahmenbedingungen zur Prävention und Strafverfolgung. Grundsätzlich gilt die nationale Rechtsordnung des besetzten Gebietes weiter. Die Gerichtsbarkeit der nationalen Gerichte sowie die Zuständigkeiten der Verwaltungsbehörden werden nicht automatisch durch den Besatzungszustand außer Kraft gesetzt. Der Besetzende hat jedoch die Möglichkeit, sich unter bestimmten Voraussetzungen in das nationale Rechts-, Justiz- und Verwaltungssystem einzuschalten und darin Änderungen vorzunehmen, soweit dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich ist. Die zur Verfügung stehenden Verfahren und die dabei zu beachtenden Vorgaben sind in der IV. Genfer Konvention ausführlich geregelt.

Sind die gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Stellen des besetzten Staates nicht willens oder in der Lage, ihre Aufgaben sachgerecht zu erfüllen, so ist die Besatzungsmacht befugt, notfalls neue

Gerichte einzusetzen und eine eigene Zivilverwaltung zu errichten. Sofern etwa die nationalen Strafgerichte funktionsunfähig sind, kann die Besatzungsmacht Militärgerichte bestellen. In bestimmten Fällen hat sie auch die Möglichkeit, eigene Strafbestimmungen zu erlassen.

Um ein Ausufern der Gewalt unter der Zivilbevölkerung zu verhindern, kann es erforderlich sein, zusätzliche Polizeikräfte zu rekrutieren und auszubilden.

Schutz von Kulturgut

Ein anderer Problembereich betrifft die Zerstörung und Entwendung irakischer Kulturgüter, teils im Rahmen spontaner Plünderungen, teils durch organisierte Banden.

Zwar existieren mit der Haager Konvention für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten und ihren Zusatzprotokollen spezielle Regelungen, die ausdrücklich auch im Besatzungsfall gelten – weder die USA noch Großbritannien sind jedoch Vertragsstaat dieser Abkommen. Auch die Sondervorschriften im I. Zusatzprotokoll zur IV. Genfer Konvention binden lediglich Großbritannien. Damit verbleibt es im wesentlichen bei der Anwendbarkeit der aus der Haager Landkriegsordnung stammenden und gewohnheitsrechtlich anerkannten allgemeinen Verpflichtung der Besatzungsmacht, jede Zerstörung und Beschädigung geschichtlicher Denkmäler und von Werken der Kunst und Wissenschaft zu unterlassen und zu ahnden.

Im Hinblick auf die besondere Situation im Irak sah sich der UN-Sicherheitsrat allerdings veranlaßt, in der Präambel der Resolution 1483 die Notwendigkeit zu betonen, das archäologische, historische, kulturelle und religiöse Erbe des Irak zu achten und die entsprechenden Stätten, Museen, Bibliotheken und Denkmäler zu schützen. Gleichzeitig beschloß der Sicherheitsrat unter Berufung auf Kapitel VII UN-Charta mit verbindlicher Wirkung, daß alle Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergreifen müssen, um eine Rückgabe von irakischem

Kulturgut zu ermöglichen, das unrechtmäßig aus dem Irak entfernt wurde. Ergänzend verhängte der Sicherheitsrat ein weltweites Verbot, mit solchen Gegenständen zu handeln. Aus diesem Beschluß erwächst damit auch für die USA und Großbritannien eine besondere Verantwortung für den Schutz des irakischen Kulturgutes. Diese Verantwortung konkretisiert sich nicht nur in der Entgegennahme und Aufbewahrung zurückgegebener Gegenstände, sondern auch in der Pflege und Bewachung bedrohter Stätten und Einrichtungen sowie gegebenenfalls im Erlaß von Übergangsregeln zum Kulturgüterschutz, sofern die geltenden nationalen Rechtsvorschriften einen adäquaten Schutz nicht gewährleisten.

Schutz von UN-Mitarbeitern

Die Verpflichtung der Besatzungsmächte zum Schutz von UN-Mitarbeitern ergibt sich aus Resolution 1483 in Verbindung mit der völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Generalklausel in Artikel 43 der Haager Landkriegsordnung und den Vorschriften der IV. Genfer Konvention zum Schutz von Zivilisten. Die 1999 in Kraft getretene Konvention über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal, wonach die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen treffen müssen, um die Sicherheit von UN-Personal zu gewährleisten, wurde lediglich von Großbritannien, nicht aber von den USA ratifiziert.

Artikel 43 der Haager Landkriegsordnung bestimmt, daß der Besetzende alle von ihm abhängenden Vorkehrungen zu treffen hat, um nach Möglichkeit die öffentliche Ordnung und das öffentliche Leben wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten. Unabhängig davon, daß jeder terroristische Anschlag die öffentliche Ordnung im Sinne von Artikel 43 verletzt, läßt sich aus der Regelung auch eine gesonderte Verpflichtung zum Schutz von UN-Mitarbeitern ableiten, die sich in offizieller Funktion im okkupierten Territorium aufhalten

und mit der Wiederherstellung des öffentlichen Lebens und dem Wiederaufbau des besetzten Gebietes betraut sind.

Die IV. Genfer Konvention enthält keine ausdrücklichen Vorschriften zum Schutz von UN-Mitarbeitern. Ungeachtet der Frage, ob eine Auslegung des Wortlauts von Artikel 4 der Konvention eine unmittelbare Einbeziehung von UN-Angehörigen in den geschützten Personenkreis zuläßt, kann jedenfalls aus dem Sinn und Zweck der Konvention geschlossen werden, daß auch UN-Mitarbeiter, die in das besetzte Gebiet entsandt wurden, um die Besatzungsmacht bei der Versorgung der Zivilbevölkerung zu unterstützen, entsprechend geschützt werden müssen. Denn die oben dargestellte Verpflichtung des Besetzenden zur Versorgung der Bevölkerung schließt grundsätzlich auch Maßnahmen zum Schutz notwendiger Hilfsaktionen und der daran beteiligten humanitären Hilfsorganisationen ein.

Gestützt wird diese Auffassung im konkreten Fall durch Resolution 1483. Ausgangspunkt ist Paragraph 4 der Resolution, wonach die Okkupationsmächte aufgefordert sind, auf die Wiederherstellung der Sicherheit und Stabilität im Irak hinzuwirken. Auf der anderen Seite bildet Paragraph 8 die Grundlage für die Entsendung eines UN-Sonderbeauftragten, dessen Mandat ausdrücklich eine intensive Zusammenarbeit mit den Besatzungsmächten vorsieht. Der Resolutionsbeschluß auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta geht damit von einer besonderen Konstellation aus, die durch die gleichzeitige Präsenz von Besatzungsmächten und einer zivilen UN-Mission im Irak gekennzeichnet ist.

Ausblick

Dabei zeigt sich immer deutlicher die gegenseitige Abhängigkeit beider Akteure. Der Wiederaufbau im Irak kann langfristig nur gelingen, wenn alle Mitgliedstaaten im Rahmen der Vereinten Nationen arbeitsteilig zusammenwirken. Dieser Gedanke liegt eindeutig auch der Resolution 1483 zugrunde. Die Besatzungsmächte allein

sind mit den anfallenden Aufgaben überfordert und auf die Hilfe der Vereinten Nationen angewiesen. Erste Schritte zur Koordinierung und Vorbereitung des Wiederaufbaus sind durch die Entsendung eines Sonderbeauftragten und die Einsetzung einer Unterstützungsmission eingeleitet worden. Die im Irak beschäftigten UN-Mitarbeiter können ihre Aufgaben jedoch nur dann wirksam erfüllen, wenn sie bei ihrer Mandatsausübung ausreichend vor Angriffen geschützt sind. Über die erforderlichen Mittel für einen solchen Schutz verfügen derzeit allein die vor Ort stationierten Besatzungsstreitkräfte.

Solange die Vereinten Nationen keine eigenen Blauhelme in den Irak entsenden und solange der Sicherheitsrat kein Mandat für eine multinationale Friedenstruppe erteilt, liegt die alleinige Verantwortlichkeit für den Schutz der UN-Mission im Irak weiterhin bei den Okkupationsmächten USA und Großbritannien.

Selbst ein bewußter Verzicht auf militärische Sicherheitsvorkehrungen, den UN-Mitarbeiter vor Ort erklärt haben sollen, kann die Besatzungsmächte nicht von ihrer Schutzpflicht entbinden. Es liegt nicht im Ermessen einzelner Mitarbeiter, über die Sicherheit und Funktionsfähigkeit der gesamten UN-Mission und über das Leben und die Gesundheit sämtlicher Missionsangehöriger zu disponieren.

Daß der Schutz von UN-Mitarbeitern und humanitärem Personal ein vorrangiges Anliegen des Sicherheitsrates darstellt, zeigt die aktuelle Resolution 1502 (2003) vom 26. August, die sich in allgemeiner Form mit dieser Problematik auseinandersetzt. Die in ihr zum Ausdruck kommende Geschlossenheit der Sicherheitsratsmitglieder muß nun von allen Beteiligten genutzt werden, um auch den Schutz des im Irak tätigen Personals konkret zu verbessern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364