

Schaller, Christian

Research Report

Die Multinationale Truppe im Irak: Völkerrechtlicher Status nach der Machtübergabe

SWP-Aktuell, No. 30/2004

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schaller, Christian (2004) : Die Multinationale Truppe im Irak: Völkerrechtlicher Status nach der Machtübergabe, SWP-Aktuell, No. 30/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254496>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Multinationale Truppe im Irak

Völkerrechtlicher Status nach der Machtübergabe

Christian Schaller

Mit Beendigung der Besetzung und mit Übergabe der vollständigen Regierungsgewalt an eine souveräne Interimsregierung hat am 28. Juni, zwei Tage früher als erwartet, offiziell die erste Phase des politischen Übergangs im Irak begonnen. Während der Übergangsperiode soll eine vom UN-Sicherheitsrat mandatierte und bereits seit längerer Zeit vor Ort stationierte Multinationale Truppe zusammen mit irakischen Kräften für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität sorgen. Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz dieser Truppe waren bis zuletzt nicht im Detail geklärt. Einige wichtige Entscheidungen zum künftigen Status der Truppe – insbesondere zur Frage der Immunität gegenüber der irakischen Gerichtsbarkeit – wurden erst am Tag vor der Machtübergabe getroffen.

Das Mandat der Multinationalen Truppe (Multinational Force, MNF) findet seine aktuelle Rechtsgrundlage in Resolution 1546 (2004) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 8. Juni 2004. Die Resolution sieht unter anderem eine Sicherheitspartnerschaft mit den irakischen Streitkräften vor.

Ein formelles Abkommen über die Rechtsstellung der Truppe (Status of Forces Agreement, SOFA) wurde mit der irakischen Interimsregierung (Interim Government) bislang jedoch nicht geschlossen. Statt dessen erließ die Provisorische Koalitionsbehörde der Besatzungsmächte (Coalition Provisional Authority, CPA) am 27. Juni 2004, einen Tag vor ihrer Auflösung, eine überarbeitete Verfügung (CPA-Verfügung Nr. 17), die den Status der Truppe für die

Zeit nach der Machtübergabe verbindlich festlegen soll. Die Verfügung, deren Bestandskraft allerdings fraglich ist, behandelt einige rechtlich wie politisch äußerst umstrittene Aspekte, insbesondere die Jurisdiktion über die Truppe sowie den Status privater Auftragnehmer, sogenannter »Kontraktoren«, im Irak.

Rechtsgrundlage des Einsatzes

Der UN-Sicherheitsrat autorisierte erstmals mit Resolution 1511 (2003) vom 16. Oktober 2003 auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta mit rechtsverbindlicher Wirkung eine Multinationale Truppe unter gemeinsamer Führung, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, die zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität im

Irak beitragen, und insbesondere die notwendigen Voraussetzungen für den politischen Übergang zu schaffen.

Die aktuelle Resolution 1546 (2004) bekräftigt und konkretisiert diese Ermächtigung wiederum unter Bezugnahme auf Kapitel VII UN-Charta und bildet damit die rechtliche Grundlage für eine fortdauernde Stationierung der Truppe im Irak, die auch autorisiert ist, militärische Gewalt zur Durchsetzung des Mandats anzuwenden.

In § 9 der Resolution 1546 weist der Sicherheitsrat ausdrücklich darauf hin, daß sich die Truppenpräsenz auf ein Ersuchen der irakischen Interimsregierung stützt, das Premierminister Allawi am 5. Juni 2004 schriftlich an den Sicherheitsrat gerichtet hat. In einem vom selben Tag datierten, ebenfalls an den Sicherheitsrat adressierten Schreiben erklärte US-Außenminister Powell die Bereitschaft der Multinationalen Truppe, weiterhin zur Aufrechterhaltung der Sicherheit im Land beizutragen. Beide Schreiben sind der Resolution 1546 als Anlage beigefügt und wurden vom Sicherheitsrat verbindlich in § 10 herangezogen, um das Mandat zu konkretisieren.

Recht auf Mitbestimmung des Irak über einen Truppenabzug?

Trotz des expliziten irakischen Ersuchens handelt es sich nicht um eine Intervention auf Einladung im rechtstechnischen Sinne. Eine Einladung ist jeder Akt einer Regierung, mit der eine völkerrechtlich wirksame Ermächtigung zu einem bestimmten Einsatz fremder Truppen auf eigenem Staatsgebiet erteilt werden soll. Auf Einladung erfolgen nur solche Einsätze, deren Rechtmäßigkeit von der Einladung abhängt (Georg Nolte, *Eingreifen auf Einladung*, Berlin u.a.: Springer, 1999, S. 22). Im Fall der Multinationalen Truppe existiert parallel ein verbindlicher Kapitel-VII-Beschluß des UN-Sicherheitsrats, der die vorrangige Rechtsgrundlage für den Einsatz bildet.

Ohne eine entsprechende Resolution würde sich die Truppe auf rechtlich unsicherem Boden bewegen, da eine nicht

demokratisch gewählte Interimsregierung wie im Irak grundsätzlich dem Vorwurf mangelnder Repräsentativität und Legitimität ausgesetzt und ihre Befugnis zur Einladung fremder Streitkräfte überdies völkerrechtlich umstritten ist.

Gemäß § 12 der Resolution 1546 (2004) wird der Sicherheitsrat das Mandat der Truppe in zwölf Monaten oder vorher auf Ersuchen der irakischen Regierung überprüfen. Nach Vollendung des in § 4 vorgesehenen politischen Prozesses soll das Mandat auslaufen. Darüber hinaus hat der Sicherheitsrat erklärt, daß er das Mandat früher beenden wird, sofern die Regierung darum ersucht. Diese Erklärung beinhaltet jedoch keinen Automatismus. Erforderlich ist vielmehr ein erneuter Sicherheitsratsbeschuß auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta, der von jedem der fünf Ständigen Mitglieder durch Ausübung des Vetorechts nach Art. 27 Abs. 3 UN-Charta blockiert werden kann.

Handelte es sich um ein Eingreifen auf Einladung, hätte der Irak das Recht, jederzeit unmittelbar selbst den Abzug der ausländischen Truppen von seinem Hoheitsgebiet zu veranlassen. Im vorliegenden Fall hat jedoch weiterhin allein der Sicherheitsrat die Verantwortung für den Streitkräfteeinsatz.

Sicherheitspartnerschaft

Einzelheiten der Mandatsausübung ergeben sich aus Resolution 1546 (2004) in Verbindung mit den beiden Schreiben von Premierminister Allawi und US-Außenminister Powell vom 5. Juni 2004. Danach obliegen der Multinationalen Truppe vor allem folgende Aufgaben:

- ▶ militärische Bekämpfung von Sicherheitsbedrohungen, insbesondere von terroristischen Strukturen;
- ▶ Unterstützung beim Aufbau der irakischen Sicherheitskräfte und -institutionen;
- ▶ Beteiligung an humanitären Hilfsmaßnahmen und beim Wiederaufbau sowie

- ▶ Schutz von Mitarbeitern und Einrichtungen der Vereinten Nationen durch eine gesonderte MNF-Einheit.

Diese Aufgaben sollen im Rahmen einer strategischen Sicherheitspartnerschaft zwischen der irakischen Interimsregierung und der Multinationalen Truppe erfüllt werden. Auch die ab der Machtübergabe geltende irakische Übergangsverfassung vom 8. März 2004 (Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period, TAL) sieht in Art. 59 (B) eine Partnerschaft zwischen den irakischen Streitkräften und der Multinationalen Truppe vor.

Eine solche Sicherheitspartnerschaft beinhaltet nach der Vorstellung beider Seiten eine gezielte Abstimmung bei der Behandlung sämtlicher grundlegender sicherheitspolitischer Fragen. Darüber hinaus ist eine ständige Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den irakischen Sicherheitskräften und MNF-Einheiten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene geplant, um eine einheitliche Vorgehensweise und eine effektive Verteilung von Ressourcen bei gemeinsamen militärischen Einsätzen sicherzustellen. Schließlich sollen sich die MNF-Führung und die Regierung über ihre jeweiligen Aktivitäten unterrichten, regelmäßig zu Beratungen zusammentreffen und nachrichtendienstliche Informationen austauschen.

Die für eine solche Partnerschaft erforderlichen institutionellen Strukturen werden von der Interimsregierung geschaffen. Dies betrifft in erster Linie die Einsetzung eines Ministerausschusses für nationale Sicherheit, der die Richtlinien der irakischen Sicherheitspolitik bestimmen wird und zu dessen Konsultationen auch MNF-Kommandeure eingeladen werden sollen. Darüber hinaus ist die Einrichtung weiterer gemeinsamer Koordinierungsstellen auf nachgeordneter Ebene geplant.

Kontrolle über die irakischen Streitkräfte

Eine eindeutige und trennscharfe Zuweisung von Kontroll- und Kommandobefugnissen über die irakischen Streitkräfte während der politischen Übergangsphase läßt sich dem aktuellen Rechtsrahmen nicht entnehmen.

Verfügung Nr. 67 der Provisorischen Koalitionsbehörde über die Schaffung eines Verteidigungsministeriums vom 21. März 2004 weist diesem Ministerium zwar die generelle Verantwortung für die Aufstellung und Verwaltung der Streitkräfte zu, unterstellt die Kräfte aber im Falle gemeinsamer militärischer Operationen mit Koalitionstruppen dem MNF-Kommando.

Ob Rechtsakte einer Besatzungsbehörde über die Dauer der Besetzung hinaus fortwirken, ist äußerst fraglich. Die irakische Übergangsverfassung (TAL) geht in Art. 26 (C) jedenfalls von einer Weitergeltung aus, bis die betreffenden Rechtsakte durch reguläre Gesetzgebung verdrängt werden (dazu unten).

Gleichzeitig bestimmen Art. 5 und 39 (B) TAL, daß die irakischen Streitkräfte der politischen Kontrolle durch die Übergangsregierung und auch in operativer Hinsicht dem Kommando des Premier- und des Verteidigungsministers unterstehen. Nach Art. 59 (B) TAL werden zudem die einheimischen Streitkräfte als gleichberechtigter Partner der Multinationalen Truppe angesehen.

Resolution 1546 (2004) des UN-Sicherheitsrats gewährt der irakischen Regierung in § 11 das Recht, im Rahmen der Sicherheitspartnerschaft jederzeit eigene Sicherheitskräfte zur Teilnahme an MNF-Operationen zu entsenden. Gleichzeitig stellt die Resolution fest, daß diese Kräfte der Verantwortung der zuständigen irakischen Ministerien unterstehen. Über Entscheidungen, die sensible offensive militärische Operationen betreffen, soll Einvernehmen zwischen der Multinationalen Truppe und der irakischen Regierung herbeigeführt werden. Dies gilt für Maßnahmen zur Bekämpfung bewaffneter Widerstands-

gruppen und mutmaßlicher Terroristen, an denen die neu formierte irakische Armee entgegen den ursprünglichen Plänen der Besatzungsmächte verstärkt beteiligt werden soll.

Konkretere Vorgaben zur Aufteilung der Kontroll- und Kommandostrukturen finden sich weder in der Resolution noch in den beigefügten Schreiben vom 5. Juni. Unklar ist die Rechtslage insbesondere für den Fall, daß in fundamentalen Fragen des Streitkräfteinsatzes kein Einvernehmen erzielt werden kann. Im Wege der Sicherheitspartnerschaft sollte der Interimsregierung die Möglichkeit eröffnet werden, verstärkt auf militärische Entscheidungen der Multinationalen Truppe Einfluß zu nehmen. Ein weitergehendes Recht, einzelne Operationen gleichsam durch ein Veto zu unterbinden, wurde der Regierung vom Sicherheitsrat jedoch nicht eingeräumt.

Warum kein SOFA-Abkommen?

In einer Übereinkunft zwischen der Provisorischen Koalitionsbehörde und dem damaligen irakischen Regierungsrat (Governing Council) vom 15. November 2003 war der Abschluß einer Sicherheitsvereinbarung zum Status der Koalitionstruppen bis Ende März 2004 vorgesehen. Dieses Vorhaben wurde jedoch aufgrund des Widerspruchs von Großajatollah al-Sistani und Mitgliedern des Regierungsrats verworfen. Nur eine gewählte irakische Regierung könne eine derartige Vereinbarung treffen.

Üblicherweise werden im Falle der Stationierung von Streitkräften im Ausland spezielle Abkommen über die Rechtsbeziehungen zwischen den Streitkräften des Entsendestaates und dem aufnehmenden Staat geschlossen (Status of Forces Agreements, SOFA). Sie haben stets auch die Aufteilung der Jurisdiktion zwischen den beteiligten Staaten zum Gegenstand.

Im wesentlichen lassen sich zwei gegensätzliche SOFA-Typen unterscheiden:

- ▶ Vereinbarungen überlappender und konkurrierender Zuständigkeiten nach dem Vorbild der NATO-SOFA-Regeln, wonach

dem aufnehmenden Staat weitreichende Befugnisse zur Ausübung seiner Jurisdiktion verbleiben;

- ▶ Vereinbarungen, die eine ausschließliche Jurisdiktion des Entsendestaates vorsehen.

Der zuletzt genannte Regelungstyp ist charakteristisch für eine Truppenstationierung im Anschluß an ein Besatzungsregime, etwa wie im Fall der amerikanischen Besetzung Japans und Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg. In jüngster Zeit werden solche Regelungen vor allem dann getroffen, wenn Streitkräfte in einen Staat entsandt werden, dessen gegenwärtige politische Verfassung eine ausgewogenere Verteilung gerichtlicher Zuständigkeiten unter Berücksichtigung militärischer Notwendigkeiten nicht zuläßt. Beispiele dafür sind etwa die Vereinbarungen über eine NATO-Truppenstationierung in Bosnien und Herzegowina, die KFOR-Präsenz im Kosovo oder die ISAF-Schutztruppe in Afghanistan. Im übrigen werden auch UN-Friedenstruppen regelmäßig durch ähnliche Vereinbarungen geschützt (Status of Mission Agreements, SOMA).

Die Begründung exklusiver Gerichtsbarkeit der MNF-Staaten über die Angehörigen der im Irak stationierten Truppe und die damit verbundene Immunität der Soldaten gegenüber irakischen Gerichten stellt insofern kein Novum dar. Bemerkenswert ist vielmehr, daß diese Immunität nicht auf einer förmlichen Vereinbarung mit dem aufnehmenden Staat beruht, sondern einseitig durch eine Behörde der scheidenden Besatzungsmacht verordnet wurde, wenn auch nach vorheriger Absprache mit der eingesetzten Interimsregierung.

Dieser Maßnahme dürften neben Zweifeln an der Vertretungsbefugnis der nicht demokratisch gewählten Interimsregierung vor allem politische Risikoerwägungen zugrunde liegen. So hätte jede vertraglich begründete Gewährung einer derart weitreichenden Immunität die Glaubwürdigkeit der Interimsregierung im Irak und in der arabischen Welt, insbesondere nach den Vorfällen im Militärgefängnis Abu

Ghraib, erheblich erschüttert. Bereits in den sechziger Jahren trugen ähnliche Zugeständnisse seitens des Schah-Regimes im Iran zugunsten von US-Truppen maßgeblich zum Aufstieg von Ajatollah Khomeini bei, der das Vorgehen als Verrat am iranischen Volk brandmarkte und dadurch versuchte, die Bevölkerung gegen die Regierung aufzubringen.

Die Vertreter der führenden truppenstellenden Nationen werden sich daher frühestens nach der Wahl einer Übergangsregierung (Transitional Government) zu Beginn der zweiten Phase des politischen Übergangs im Januar 2005 um eine entsprechende militärisch-technische Vereinbarung mit dem Irak bemühen.

Einseitige Rechtssetzung durch die Provisorische Koalitionsbehörde

Um den Zeitraum bis zur Einigung über eine solche Statusvereinbarung zu überbrücken, verabschiedete die Provisorische Koalitionsbehörde mit Wirkung zum 27. Juni 2004 einen Tag vor Beendigung der Besetzung eine überarbeitete Fassung der CPA-Verfügung Nr. 17, welche die Rechte der Multinationalen Truppe und ihrer Angehörigen bis auf weiteres sichern soll.

Die Provisorische Koalitionsbehörde unter Führung von L. Paul Bremer übte während der Besetzung von Mai 2003 bis Juni 2004 im Irak vorübergehend staatliche Funktionen aus. Die besatzungsrechtlichen Normen der Haager Landkriegsordnung und des IV. Genfer Abkommens sehen vor, daß eine Besatzungsmacht neben der temporären Wahrnehmung bestimmter administrativer und judikativer Kompetenzen in begrenztem Umfang auch zum Erlaß von Rechtsvorschriften befugt ist, soweit dies zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im besetzten Gebiet erforderlich ist oder dafür eine militärische Notwendigkeit besteht.

Unter Berufung auf diese Kompetenzen und den Resolutionsbeschluß 1483 (2003) vom 22. Mai 2003, mit dem der Sicherheits-

rat erstmals die spezifischen Befugnisse, Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen der Besatzungsmächte hervorhob, verabschiedete die Koalitionsbehörde bis zu ihrer Auflösung zahlreiche rechtsverbindliche Verordnungen (regulations) und Verfügungen (orders), darunter am 26. Juni 2003 auch Verfügung Nr. 17 zum Status der Koalitionstruppen, ausländischer Verbindungsmissionen, deren Personal und von Kontraktoren. Die Regelung wurde wie beschrieben zum 27. Juni 2004 umfassend überarbeitet, erweitert und auf die künftigen Bedürfnisse der Multinationalen Truppe abgestimmt.

Die überarbeitete Fassung behandelt nunmehr anstelle eines SOFA-Abkommens eine Reihe zentraler statusrechtlicher Aspekte der Truppenstationierung im Irak, neben Jurisdiktions- und Immunitätsfragen auch die Gewährleistung der Bewegungsfreiheit, Einreise, Aufenthalt und Ausreise von Personen, Ein- und Ausfuhr von Gütern, das Tragen von Waffen und Uniformen, die Nutzung von Kommunikations- und Verkehrseinrichtungen, die Freistellung von Gebühren, Steuern und Abgaben sowie die Errichtung und Unterhaltung eigener Anlagen auf irakischem Boden.

Bestandskraft der Regelungen nach der Machtübergabe?

Die CPA-Verfügung Nr. 17 sieht in § 20 vor, daß ihre Regelungen während der gesamten Dauer des MNF-Mandats, jedenfalls aber so lange in Kraft bleiben, bis die letzte Einheit der Truppe den Irak verlassen hat – es sei denn, die Verfügung wird vorher durch ein ordnungsgemäß zustande gekommenes Gesetz aufgehoben oder geändert. Auf welcher Rechtsgrundlage eine derart weitreichende Vorschrift beruht, ist nicht ohne weiteres ersichtlich.

Denn grundsätzlich ist eine Besatzungsmacht nicht befugt, den Staat, dessen Gebiet sie besetzt hält, zu verpflichten und Maßnahmen zu veranlassen, die über das Besatzungsende hinaus wirken.

Zwar bestimmt § 3 der CPA-Verordnung

Nr. 1 vom 16. Mai 2003, die von der Provisorischen Koalitionsbehörde gleichsam als Geschäftsordnung erlassen wurde, daß sämtliche künftigen CPA-Verordnungen und -Verfügungen in Kraft bleiben, bis sie von ihr selbst aufgehoben oder durch die Gesetzgebung demokratischer Institutionen im Irak verdrängt werden. Da die Koalitionsbehörde jedoch nicht über die Kompetenz verfügt, sich selbst Kompetenzen einzuräumen, die den Rahmen des geltenden völkerrechtlichen Besatzungsrechts überschreiten, bildet diese Verordnung jedenfalls keine ausreichende Rechtsgrundlage für eine Weitergeltung der CPA-Verfügung Nr. 17. Auch die Resolutionen 1483 (2003), 1511 (2003) und 1546 (2004) des UN-Sicherheitsrats liefern keine Basis für eine derartige Kompetenzerweiterung.

Art. 26 (C) der irakischen Übergangsverfassung (TAL) bestimmt allerdings ebenfalls, daß sämtliche Gesetze, Verordnungen, Verfügungen und Richtlinien der Koalitionsbehörde bis zur Aufhebung oder Änderung durch eine reguläre Gesetzgebung (»legislation duly enacted and having the force of law«) auch nach der Machtübergabe weiterhin Bestandskraft entfalten. Damit steht § 20 der CPA-Verfügung Nr. 17 jedenfalls im Einklang mit aktuell geltendem irakischem Verfassungsrecht.

Die Legitimität der Übergangsverfassung wird zwar teilweise mit der Begründung in Zweifel gezogen, sie sei nicht durch ein demokratisch legitimes verfassungsgebendes Organ beschlossen, sondern maßgeblich durch die Besatzungsmächte mitgestaltet und dem damaligen irakischen Regierungsrat (Governing Council) verordnet worden. Andererseits hat der Sicherheitsrat mit Resolution 1546 deutlich seine Unterstützung für den politischen Übergangsprozeß zum Ausdruck gebracht und die eingeleiteten Schritte gebilligt.

Die zur Änderung von CPA-Rechtsakten notwendige Gesetzgebungskompetenz liegt während der Übergangsperiode nach Art. 30 TAL grundsätzlich bei der Nationalversammlung (National Assembly), deren

Wahlen jedoch erst für den Jahreswechsel 2004/2005 vorgesehen sind.

Bis zu Amtsaufnahme der Nationalversammlung sind die Rechtssetzungskompetenzen wie auch die Befugnisse zum Einsatz der irakischen Streitkräfte und zur Zustimmung zu internationalen Vereinbarungen dem Ministerrat der aktuellen Interimsregierung zugewiesen. Dies ergibt sich aus einem speziellen Annex vom 1. Juni 2004, der die Übergangsverfassung ergänzt und die Organisation, Zuständigkeiten und Befugnisse der Interimsregierung näher regelt. Damit verfügt auch die derzeitige Administration im Irak zumindest rechtlich über die Möglichkeit, Rechtsakte der Koalitionsbehörde aufzuheben.

Offen ist, wie die amerikanische Seite tatsächlich mit einer Entscheidung dieses Organs umgehen würde, die darauf abzielt, die angesprochene CPA-Verfügung Nr. 17 außer Kraft zu setzen. Es ist jedoch davon auszugehen, daß die Koalitionstruppen bis auf weiteres mit der Bereitschaft der irakischen Interimsregierung rechnen können, die Verfügung einzuhalten, selbst wenn sie im Ergebnis rechtswidrig oder sogar rechtsunwirksam sein sollte.

Vor Verabschiedung der Verfügung habe man laut Aussage hochrangiger Vertreter der Koalitionsbehörde die irakischen Stellen über die geplanten Statusregelungen und insbesondere über die umstrittenen Immunitätsvorschriften informiert und sei dabei auf entsprechende Zustimmung gestoßen. Die längerfristige Abhängigkeit des Irak von der Multinationalen Truppe bei der Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Land, die Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Hilfe beim Wiederaufbau und von der politischen Unterstützung durch die Entsendestaaten bei der Wiedereingliederung in die internationale Gemeinschaft wird es der Interimsregierung kaum erlauben, den Status der Multinationalen Truppe durch eigene Gesetzgebung eigenmächtig anzutasten.

Einzelne Jurisdiktions- und Immunitätsfragen

Ohne eine spezielle Regelung unterstehen im Ausland stationierte Truppen grundsätzlich der territorialen Gerichtsbarkeit des aufnehmenden Staates.

Gemäß § 2 der CPA-Verfügung Nr. 17 sind sämtliche Angehörigen der Multinationalen Truppe, der Koalitionsbehörde und ausländischer Verbindungsmissionen sowie alle internationalen Berater verpflichtet, die irakischen Gesetze zu respektieren. Gleichzeitig genießen sie aber Immunität gegenüber der irakischen Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit und unterliegen der ausschließlichen Jurisdiktion ihrer Entsendestaaten. Den truppenstellenden Staaten wird darüber hinaus das Recht eingeräumt, ihre Militärstraf- und Disziplinargerichtsbarkeit auch auf irakischem Hoheitsgebiet auszuüben.

Gemäß § 5 der Verfügung kann die Immunität jedoch auf Antrag von dem zuständigen Entsendestaat in schriftlicher Form aufgehoben werden.

Hinsichtlich der Haftungsfrage enthält § 18 der Verfügung eine Regelung, wonach Forderungen Dritter infolge der Verletzung von Eigentum, Leben, körperlicher Unversehrtheit oder anderer Rechtsgüter stets gegen den jeweiligen Entsendestaat zu richten und vor dessen Gerichten zu verhandeln sind.

Die zitierten Regelungen gelten auch für die Ahndung von Straftaten, die von US-Soldaten während der Besatzungszeit etwa im Militärgefängnis Abu Ghraib begangen wurden, sowie für die Kompensation dadurch verursachter Rechtsverletzungen.

Ein anderer Aspekt betrifft die Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) über mögliche Verbrechen, die von Angehörigen der Multinationalen Truppe im Irak begangen werden. Nach Art. 12 Abs. 2 IStGH-Statut kann der Gerichtshof seine Gerichtsbarkeit nur ausüben, wenn entweder der Staat, in dessen Hoheitsgebiet die Tat stattgefunden hat, oder der Staat, dessen Staatsangehörigkeit der Täter besitzt, Vertragspartei des Statuts ist oder die

Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs anerkannt hat. Im übrigen kommt ein Verfahren gemäß Art. 17 IStGH-Statut nur in Gang, wenn der primär verantwortliche Staat nicht willens oder in der Lage ist, Ermittlungen oder eine Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen. Weder der Irak noch die USA sind Parteien des Römischen Statuts – im Gegensatz zu den meisten anderen truppenstellenden Nationen.

Im Rahmen der von den USA eingebrachten und rechtlich wie politisch äußerst umstrittenen Resolutionen 1422 (2002) vom 12. Juli 2002 und 1487 (2003) vom 12. Juni 2003 ersuchte der Sicherheitsrat den Internationalen Strafgerichtshof jeweils, im Einklang mit Art. 16 IStGH-Statut für einen Zeitraum von zwölf Monaten keine Ermittlungen und keine Strafverfolgung gegen Staatsangehörige von Nicht-Vertragsparteien einzuleiten, die an UN-geführten oder UN-autorisierten Operationen teilnehmen. Eine aktuelle Resolutionsvorlage zur Verlängerung dieses Ersuchens um weitere zwölf Monate wurde von den USA angesichts starker Opposition im Sicherheitsrat und von Seiten des Generalsekretärs bislang nicht eingebracht – wohl auch um den gerade erzielten Konsens über ein gemeinsames Vorgehen im Irak nicht zu gefährden.

Parallel bemühen sich die USA bereits seit längerer Zeit um den Abschluß bilateraler Abkommen im Sinne von Art. 98 Abs. 2 IStGH-Statut, die es den Vertragspartnern untersagen, ohne Zustimmung der USA amerikanische Staatsangehörige an den Gerichtshof zu überstellen. Eine entsprechende Klausel findet sich beispielsweise auch in der Anlage zur militärisch-technischen Vereinbarung zwischen der Internationalen Schutztruppe ISAF und der afghanischen Übergangsregierung. Für den Fall, daß auch der Irak dem Römischen Statut beitrifft, wird eine künftige militärisch-technische Vereinbarung über den Status der auf irakischem Territorium stationierten Multinationalen Truppe mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls einen solchen Passus enthalten.

Kontraktoren

Ein spezielles Problem ist die Rechtsstellung sogenannter »Kontraktoren« im Irak. Nach Maßgabe der Definition in § 1 der CPA-Verfügung Nr. 17 handelt es sich dabei um nichtirakische natürliche und juristische Personen, die vor Ort im Auftrag der Multinationalen Truppe, der Entsendestaaten oder diplomatischer und konsularischer Missionen bestimmte Dienstleistungen erbringen oder Waren liefern. Darunter fallen neben privaten Unternehmen, die offiziell humanitäre Hilfe leisten und am Wiederaufbau beteiligt sind, ausdrücklich auch private Sicherheitsfirmen.

§ 4 der Verfügung regelt den Status solcher Kontraktoren im Irak. Ihre Verträge und ihre Registrierung unterliegen grundsätzlich nicht dem irakischen Recht; eine Ausnahmeregelung gilt für private Sicherheitsfirmen. Sämtliche Kontraktoren genießen darüber hinaus ebenfalls Immunität gegenüber der irakischen Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, allerdings nur soweit sie im Rahmen ihrer vertraglichen Vereinbarungen handeln. Dabei soll eine Bescheinigung des Entsendestaates in einem Prozeß vor irakischen Gerichten als Beweis dafür ausreichen, daß der betreffende Kontraktor diesen Rahmen nicht überschritten hat. Im übrigen gelten für die Aufhebung der Immunität und weitere Haftungsfragen dieselben Regelungen wie für Angehörige der Multinationalen Truppe.

Unklar ist, ob die irakische Interimsregierung ihren anfänglichen Widerstand gegen eine solche Sonderregelung für ausländische Zivilisten mittlerweile endgültig aufgegeben hat oder ob auf höchster Ebene bereits über eine neue Lösung verhandelt wird. Abzuwarten bleibt weiterhin, ob sich eine ähnliche Klausel auch in einer gemeinsamen Statusvereinbarung mit einer gewählten Übergangsregierung wiederfinden wird.

Zusammenfassung

Die völkerrechtliche Zulässigkeit des Einsatzes der Multinationalen Truppe im Irak ergibt sich zweifelsfrei aus der Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat in Resolution 1546 (2004). Problematisch ist jedoch die Art und Weise, wie die Rechtsbeziehungen zwischen der Truppe und dem Irak geregelt wurden. Anstelle einer sonst üblichen Vereinbarung mit dem aufnehmenden Staat existiert lediglich eine Verfügung über den Status der Streitkräfte, die einen Tag vor der Machtübergabe von der mittlerweile aufgelösten Provisorischen Koalitionsbehörde erlassen wurde. Die besatzungsrechtlichen Normen des IV. Genfer Abkommens bieten jedenfalls keine Grundlage für eine derart weitreichende Rechtssetzung durch eine Besatzungsmacht.

Im Fall Irak beruft man sich zur Legitimation daher primär auf einen Passus in der irakischen Übergangsverfassung, der diesen Mangel kompensieren soll: In ihm wird Rechtsakten aus der Besatzungszeit weitergehende Bestandskraft attestiert, bis sie durch irakische Gesetzgebung verdrängt werden. Zweifel an der Legitimität einer solchen Regelung lassen sich angesichts der Tatsache, daß die Übergangsverfassung maßgeblich von den Besatzungsmächten mitgestaltet wurde, nur schwer ausräumen.

Daher kann auch die Rechtmäßigkeit und Rechtswirksamkeit der Statusverfügung an dieser Stelle nicht abschließend bestätigt werden. Bis eine demokratisch gewählte Übergangsregierung im Irak bereit ist, der Multinationalen Truppe auf vertraglicher Basis einen entsprechenden Status einzuräumen, ist der Einsatz der Streitkräfte vor Ort mit einer gewissen Rechtsunsicherheit behaftet, insbesondere im Hinblick auf die kritische Frage der Immunität gegenüber der irakischen Gerichtsbarkeit.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
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