

### Das "Status of Forces Agreement" zwischen den USA und Irak: kein bequemes SOFA

Fürtig, Henner

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fürtig, H. (2008). *Das "Status of Forces Agreement" zwischen den USA und Irak: kein bequemes SOFA*. (GIGA Focus Nahost, 10). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Nahost-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274791>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## **Das „Status of Forces Agreement“ zwischen den USA und Irak: kein bequemes SOFA**

Henner Fürtig

Am 17. Oktober 2008 bestätigte das US-Verteidigungsministerium die Übergabe des Entwurfes eines *Status of Forces Agreement* (SOFA) an die irakische Regierung, dessen Ausarbeitung Ministerpräsident Nuri al-Maliki und US-Präsident George W. Bush am 26. November 2007 beschlossen hatten.

### **Analyse:**

Die Meldung weist nur vordergründig auf einen Erfolg. Im Hintergrund bestehen erhebliche Interessenunterschiede zwischen den Verhandlungspartnern fort, und ein Ende der Vertragsgespräche ist damit noch nicht erreicht. Schließlich war die Unterzeichnung des Abkommens ursprünglich bereits für den 31.7.2008 vereinbart worden. Die Unterschriftsleistung vor dem 31.12.2008, dem Datum des Auslaufens der für die Truppenstationierung im Irak maßgeblichen UN-Sicherheitsratsresolution 1511, ist aus einer Reihe von Gründen nicht sicher:

- Bisher trafen Maximalforderungen der USA auf eine schwache irakische Regierung, die ihnen nicht nachkommen konnte, ohne sich der Gefahr des eigenen Untergangs auszusetzen. Es bleibt abzuwarten, ob der neue Entwurf für die irakische Seite annehmbare Kompromisse beinhaltet.
- Die Verhandlungen fanden unter den Bedingungen des sich verschärfenden Machtkampfes im Irak und des sich gleichfalls zuspitzenden Wahlkampfes in den USA statt. Dadurch beeinflussten immer mehr sachfremde Erwägungen den Verhandlungsprozess. Beide Regierungen waren zudem bemüht, die Legislative auszuschließen.
- Die am 26.11.2007 vereinbarte Verhandlungsagenda erwies sich als völlig überfrachtet. Viel zu spät wurde das eigentliche *Status of Forces Agreement* aus dem Gesamtpaket herausgelöst.
- Der zunehmende Termindruck setzte einen fatalen Kreislauf „handwerklicher“ Fehler und wenig durchdachter Vorschläge in Gang, der substanzielle Fortschritte verhinderte.

*Schlagwörter: Irak, USA, Truppenrückzug, Macht- und Wahlkampf*

## 1. Einleitung

Die am 16.10.2003 vom UN-Sicherheitsrat beschlossene Resolution (UNSR) 1511 regelt Rechte und Pflichten der Besatzungsmächte im Irak. Obwohl der Sicherheitsrat den Einmarsch der USA und ihrer Verbündeten in den Irak am 20.3.2003 nicht legitimiert hatte, sah er sich im Interesse der irakischen wie auch der regionalen Stabilität genötigt, dem *Fait accompli* nachträglich eine völkerrechtliche Grundlage zu geben. Die Besatzung umfasste zunächst auch die zivile Verwaltung des Staates; erst am 28.6.2004 erlangte Irak eine eingeschränkte Souveränität zurück. Die Einschränkungen ergaben sich primär aus dem Umstand, dass weiterhin – im Wesentlichen US-amerikanische – Besatzungstruppen im Irak stationiert blieben, nun sogar doppelt legitimiert. Zum einen durch die unverminderte Gültigkeit der UNSR 1511 und zum anderen durch das förmliche Ersuchen der irakischen Regierung, die Resolution zu verlängern.

In den beiden von extremer Unsicherheit gekennzeichneten Jahren 2005 und 2006, als Irak mehrfach kurz vor dem Ausbruch eines offenen Bürgerkrieges stand, schätzte die Bagdader Regierung die existenzsichernde Präsenz der US-Truppen. Im Zuge der US-Truppenaufstockung seit Jahresbeginn 2007 (Operation *Surge*) wurden sogar Fortschritte in der Stabilität erzielt. Dadurch erkannten oppositionelle Fraktionen im Parlament neue Freiräume, um die Regierung Maliki herauszufordern. Im Juni 2007 beschloss das Parlament u. a., der US-Regierung einen Zeitplan für den Truppenabzug abzuverlangen und die Volksversammlung über die erneute/weitere Verlängerung der UNSR 1511 entscheiden zu lassen. Ein negatives Votum des Parlamentes hätte Ministerpräsident Maliki aber jedes Spielraums gegenüber den USA beraubt. Deshalb wählte er die „Vorwärtsverteidigung“: Ohne das Parlament einzu beziehen, teilte er dem UN-Sicherheitsrat mit, sein Land werde letztmalig um eine Verlängerung der Resolution bis zum 31.12.2008 nachsuchen.<sup>1</sup>

Weil damit die juristische Stellung der US-Truppen im Irak vom 1.1.2009 an direkt betroffen war, zwang er einerseits Washington zu einer unmittelbaren Reaktion. Andererseits schien ein Erpressungsversuch Malikis gegenüber seiner transatlantischen Schutzmacht extrem unwahrscheinlich. Deshalb spricht einiges dafür, dass auch den USA

daran gelegen war, ihre Truppenpräsenz im Irak rechtlich neu zu bestimmen. Immerhin hatte der *National Intelligence Council* erst im August 2007 eingeschätzt, dass die irakischen Sicherheitskräfte weiterhin nicht in der Lage sein würden, Stabilität zu gewährleisten, und dass ein Rückzug der USA zum gegenwärtigen Zeitpunkt radikale Kräfte stärken würde.<sup>2</sup> Nur wenig sprach deshalb gegen den Abschluss eines Vertrages mit einer botmäßigen irakischen Regierung, der das seit dem Sturz Saddam Husseins erreichte Gewicht der USA im Irak – zumindest mittelfristig – zementieren und zudem die ausufernden (Nach-)Kriegskosten berechenbarer gestalten würde. So hatten sich die ursprünglich veranschlagten Kosten von 50 bis 60 Mrd. US\$ bis Ende 2007 auf 607 Mrd. US\$ verzehnfacht. Werden die indirekten Kosten einbezogen, kamen selbst konservative Rechner sogar auf eine Summe von 1,3 Bio. US\$.<sup>3</sup> Es gab also genügend Gründe für beide Seiten, um unter dem sperrigen Titel *Declaration of Principles for a Long-Term Relationship of Cooperation and Friendship Between the Republic of Iraq and the United States of America* am 26.11.2007 in Washington die Absicht zu erklären, das bilaterale Verhältnis von 2009 an auf eine neue und dauerhafte Grundlage zu stellen. Die unverbindliche Erklärung sollte allerdings zunächst nur Parameter für die eigentlichen Verhandlungen über einen formalen Vertrag setzen. Die Liste der Absichten war lang. Sie umfasste sowohl wirtschaftliche als auch politische und militärische Aspekte der zukünftigen Beziehungen. Am Beginn der Verhandlungen musste aber die Klärung der Mission der US-Streitkräfte im Irak von Januar 2009 an stehen. Die Erklärung skizzierte die Mission – ohne zeitliche Einschränkung – in der „Abschreckung und Verhinderung einer ausländischen Aggression“ und in der „Bereitstellung von Sicherheit“. Darüber hinaus waren aber auch so detaillierte Fragen wie Zahl, Stationierung und Aufgaben der Militärbasen, Immunität militärischer und ziviler Angestellter der Streitkräfte, Umfang und Qualität der Privilegien der Befehlshaber usw. zu klären. Der formelle Vertragsabschluss war für den 31.7.2008 festgelegt worden. Beide Seiten stellten sich damit unter erheblichen Zeitdruck.

1 Vgl. Economist Intelligence Unit (EIU) Country Report Iraq, London, Dezember 2007, S. 11.

2 Vgl. Prospects for Iraq's Stability: Some Security Progress but Political Reconciliation Elusive, in: National Intelligence Estimate, Washington DC, August 2007, S. 1f.

3 Vgl. War at any Price? The Total Economic Costs of the War Beyond the Federal Budget. A Report by the Joint Economic Committee Majority Staff, Washington DC, November 2007, S. 2.

## 2. Die Interessen der Verhandlungspartner

### USA

Es vergingen mehr als drei Monate, ehe die US-Regierung ihren Vertragsentwurf am 7.3.2008 vorlegte. Wenige Tage zuvor hatte Verteidigungsminister Robert Gates den Tenor des Entwurfes mit der Aufgabe umrissen, „eine dauerhafte Präsenz der USA im Irak zu sichern“.<sup>4</sup> Die danach in internationalen Medien durchsickernden Einzelheiten ließen an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Demnach sollte die Zahl der Militärbasen von 30 auf 58 steigen. Das darin stationierte Militär werde – aus kosmetischen Gründen – nicht für immer (*permanent*), sondern „dauerhaft“ (*enduring*) im Irak bleiben.<sup>5</sup> Darüber hinaus behielten sich die USA das Recht auf Kampfeinsätze gegen innere und äußere Gegner ohne vorherige Konsultation der irakischen Regierung vor. Die während dieser Kampfeinsätze gemachten Gefangenen würden nicht an irakische Behörden überstellt. Selbstverständlich genossen nicht nur alle (militärischen und zivilen) Angehörigen der US-Streitkräfte, sondern auch deren etwa 13.000 Partnerfirmen mit ihren 154.000 Angestellten volle diplomatische Immunität. Der irakische Luftraum bis zu einer Höhe von 10.000 Metern werde ausschließlich von den US-Streitkräften kontrolliert, die Ministerien für Verteidigung, Inneres und Nationale Sicherheit stünden für einen Zeitraum von zehn Jahren unter Aufsicht.<sup>6</sup>

Darüber hinaus fanden sich weitere eher allgemeine Forderungen/Festlegungen in dem Entwurf, die in ähnlicher Form schon in der Erklärung vom November 2007 enthalten gewesen waren. Dazu gehörten die vollständige Hoheit der USA über irakische Rüstungsverträge und die unbedingte Bevorzugung von US-Firmen bei der Auftragsvergabe in den Schlüsselbereichen der irakischen Wirtschaft, insbesondere im Erdölsektor. Weitere Passagen<sup>7</sup> konnten kaum anders als eine verklausulierte Anerkennung Israels interpretiert werden. Schlussendlich konnte der Inhalt des Vertragsentwurfes auch als Versuch der Regierung Bush interpretiert werden, den im In- und Ausland außerordentlich

umstrittenen Irakkrieg doch noch nachträglich in einen Erfolg umzumünzen. Ein in dieser Form unterschriebener Vertrag hätte den Einfluss der USA in der strategisch so wichtigen Golfregion tatsächlich dauerhaft (*enduring*) gesichert.

### Irak

Es ist bezeichnend, dass die irakische Regierung keinen eigenen Vertragsentwurf vorlegte. Stattdessen wurde sie nicht müde, die Abschnitte in der Absichtserklärung vom 26.11.2007, die Irak ihrer Meinung nach begünstigten, immer wieder zu unterstreichen: Verteidigungsgarantien der USA gegenüber einer externen Aggression und Schutz vor Terroristen im Inland, umfassende Unterstützung beim Aufbau eigener Sicherheitskräfte, Hilfe bei der Einwerbung ausländischer Direktinvestitionen und der Integration in den Weltmarkt (u. a. WTO) sowie – nicht zuletzt – beim Schuldenabbau.<sup>8</sup> Darüber hinaus propagierte die Regierung den anvisierten Vertrag als wesentlichen weiteren Baustein, um die vollständige Souveränität Iraks wiederzuerlangen. Immerhin würde das Ende der UNSRR 1511 und ein bilateraler Vertrag mit den USA auch bedeuten, dass Irak nicht länger unter die Gültigkeit von Kapitel 7 der UNO-Charta fiele, wonach das Land seit dem Überfall auf Kuwait 1990 eine „Gefahr für den internationalen Frieden und die Sicherheit“ darstellte und entsprechend sanktioniert wurde.

Letztlich ließ sich – trotz aller gegenteiligen Bezeugungen – nicht verleugnen, dass der Vertrag in erster Linie den Separatinteressen der Regierung Maliki diene. Die – nicht zuletzt durch die USA mit verursachte – Ethnisierung und Konfessionalisierung der politischen Landschaft Iraks nach dem Sturz Saddam Husseins hatte dazu geführt, dass nahezu alle staatlichen Institutionen, einschließlich der Sicherheitskräfte, in ethnische und konfessionelle Fraktionen gespalten wurden. Demzufolge konnte sich Ministerpräsident Maliki nur der Loyalität von Teilen der Armee und Polizeikräfte sicher sein. Aus seiner Sicht sollte der Vertrag also vornehmlich den machtpolitischen Status quo einfrieren sowie ihn und die ihn unterstützenden politischen Kräfte unter US-amerikanischen Schutz stellen. Vor allem Malikis *Da'wa*-Partei und der *Islamic Supreme Council*

4 Vgl. [www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=18357565](http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=18357565) (26.2.2008).

5 Vgl. *The Guardian*, London, 8.4.2008.

6 Vgl. *Boston Globe*, Boston, 15.6.2008.

7 „[...] promoting political efforts to establish positive relationships between the states of the region and the world, which serve the common goals of all the relevant parties in a manner that enhances the security and stability of the region“, *Middle East Economic Survey (MEES)*, Nicosia, 50 (2007) 49, S. 26.

8 Declaration of Principles for a Long-Term Relationship of Cooperation and Friendship Between the Republic of Iraq and the United States of America, 26.11.2007, [www.whitehouse.gov/news/releases/2007/11/20071126-11.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/11/20071126-11.html).

of Iraq (ISCI), die größte Schiitenorganisation des Landes, hatten immer wieder davor gewarnt, dass sich die USA zunehmend auf sunnitische Stämme und „Selbsthilfegruppen“ ausrichten.<sup>9</sup> Angesichts des heraufziehenden Proteststurms der Opposition nahmen sich diese Warnungen allerdings eher bescheiden aus.

### 3. Opposition im In- und Ausland

An den Forderungen des US-Vertragsentwurfes entzündete sich im Irak heftiger Protest. Parlamentarische und außerparlamentarische Opposition kritisierten einhellig, dass die Vertragsbestimmungen weit über das hinausgingen, was die USA in vergleichbaren Verträgen mit anderen Ländern vereinbart hatten. Fünf der vorgesehenen 58 Militärbasen würden das Format von „Megabasen“ aufweisen, allein die nördlich von Bagdad gelegene Balad Air Base habe ein höheres Flugaufkommen als O'Hare in Chicago, der weltgrößte Zivilflughafen.<sup>10</sup> In keinem anderen Stationierungsland von US-Truppen würden zivile Vertragspartner Schutz vor der Strafverfolgung des Gastlandes genießen. Per Saldo habe der Vertragsentwurf einmal mehr den eigentlichen Zweck des Regimewechsels von 2003 offengelegt: vollständige Kontrolle über Iraks Erdölressourcen, dauerhafte landgestützte Militärpräsenz im Nahen Osten, erhebliche Konkurrenzvorteile für US-Unternehmen, Festigung der Sicherheit Israels und vollständige Einkreisung Irans.<sup>11</sup>

Im Parlament erinnerten aufgebrachte Abgeordnete an die langen Erfahrungen Iraks mit der britischen Fremdherrschaft und verglichen den vorgelegten Vertragstext mit dem Geist und Inhalt des Britisch-Irakischen Vertrages von 1932, der dem Zweistromland auch formal die Unabhängigkeit gewährt, gleichzeitig aber die britische Vorherrschaft auf Jahrzehnte hinaus gesichert hatte. Andere erklärten, gegen die vom UN-Sicherheitsrat sanktionierte Besetzung habe man sich nur eingeschränkt wehren können, sehr wohl aber gegen die eigene Mitwirkung bei der „Versklavung Iraks“. Eine weitere Verlängerung der UNSRR 1511 sei somit diesem Vertrag vorzuziehen.<sup>12</sup> Im Gegensatz zur sonstigen notorischen Zerstrittenheit einigte sich das

Parlament in dieser Frage überraschend schnell auf die Forderungen, dass die uneingeschränkte Souveränität Iraks zu keiner Zeit in Frage gestellt werden dürfe, dass der vollständige Truppenrückzug der USA durch einen Zeitplan sichergestellt sein müsse, dass der Vertrag von den Parlamenten beider Staaten zu ratifizieren sei und dass beide Parteien das Recht behalten müssten, den Vertrag innerhalb angemessener Fristen zu kündigen. Der im Parlament generierte Druck erfuhr im außerparlamentarischen Bereich erhebliche Verstärkung. Den regelmäßigen Protestaufrufen des einflussreichen Schiitenpredigers Muqtada as-Sadr folgten Tausende, Iraks prominentester religiöser Führer, Großayatollah Ali as-Sistani, bestand auf einem Referendum vor Vertragsunterzeichnung.<sup>13</sup>

In die Einwände der irakischen Schiitenführer mischten sich die Proteste der iranischen Regierung, die sich sehr wohl als Adressatin jener Aggressionsvorwürfe ausmachte, die der Vertrag eindämmen sollte. Iranische Politiker eröffneten ein propagandistisches Trommelfeuer, wonach die Unterzeichnung des von den USA vorgelegten Vertragsentwurfes Irak in eine „vollständige Kolonie“ verwandeln würde.<sup>14</sup> Überdies nutzten sie ihren seit 2003 exponentiell gewachsenen Einfluss im Irak aus, um Organisationen und einzelne Politiker nachdrücklich aufzufordern, gegen den Vertrag Front zu machen. Auch ein Besuch Malikis in Teheran vom 7. bis 9.6.2008 konnte die ablehnende Haltung der iranischen Führung nicht erschüttern. Revolutionsführer Khamenei bilanzierte nach dem Treffen, er sei sicher, dass „sich die amerikanischen Träume nicht erfüllen würden“.<sup>15</sup>

So standen die schließlich am 11.3.2008 aufgenommenen offiziellen Verhandlungen von Beginn an unter keinem guten Stern. US-amerikanische Maximalforderungen, die Schwäche der irakischen Regierung sowie der wachsende Druck aus dem In- und Ausland zwangen Maliki schließlich zur (vorläufigen) Aufgabe. Am 13.6.2008 erklärte er die Verhandlungen für unbefristet unterbrochen.

### 4. In der Sackgasse

Politischer Instinkt riet dem irakischen Ministerpräsidenten, die Unterbrechung der Verhandlungen als souveränen „Zug an der Reißleine“ zu propagieren.

9 Vgl. Al-Ahram Weekly, Kairo, 12.9.2008.

10 Vgl. Boston Globe, Boston, 15.6.2008.

11 Vgl. Sager, Abdulaziz: Iraq Five Years Later – The Failure of the Americans, Iraqis and Arabs, in: Gulf Monitor, Dubai, 2 (2008) 3, S. 5.

12 Vgl. [www.mcclatchy.com/251/v-print/story/40372.html](http://www.mcclatchy.com/251/v-print/story/40372.html).

13 Vgl. Washington Post (WP), Washington DC, 13.7.2008.

14 Vgl. Kayhan, Teheran, 2.6.2008.

15 MEES, Nicosia, 51 (2008) 24, S. 25.

Das von seinen innen- und außenpolitischen Gegnern immer wieder kolportierte Bild der „amerikanischen Marionette“ ließ sich am besten korrigieren, wenn er genau die Forderungen Washingtons als unannehmbar zurückwies, die in der irakischen Bevölkerung den größten Unmut erregten. „Nicht alles, was Amerika wünscht, kann Amerika bekommen ...“,<sup>16</sup> behauptete Maliki selbstbewusst. Keinerlei Einschränkung der Souveränität des Staates sei hinnehmbar und die US-Regierung müsse sich darüber hinaus auf einen verbindlichen Zeitplan für den Truppenabzug festlegen. Die Verhandlungen bedürften also einer Neuausrichtung: Es dürfe nicht länger primär um die Bedingungen gehen, unter denen die Truppen bleiben würden, sondern vielmehr um die Voraussetzungen, unter denen sie das Land verlassen würden. Er, Maliki, könne sich nicht vorstellen, dass nach 2011 noch US-Truppen im Irak stationiert seien.<sup>17</sup> Der schiitische Ministerpräsident distanzierte sich damit merklich von seinem kurdischen Außenminister Hoshyar Zebari, der die Verhandlungen keinesfalls auf dem toten Gleis sah und der seine US-amerikanischen Verhandlungspartner als „konstruktiv, ehrlich und freimütig“<sup>18</sup> beschrieb. Die Mehrheit der Kommentatoren sah darin vor allem eine weitere Bestätigung kurdischer Loyalität gegenüber den USA.

Maliki dagegen versuchte, seine Position gegenüber dem außerordentlich kritischen Parlament zu verbessern. Die von den USA quasi als „Musterdokument“ für den autokratischen Nahen Osten apostrophierte irakische Verfassung von 2005 bestimmte eindeutig, dass alle internationalen Verträge vom Parlament zu bestätigen seien. Maliki behauptete deshalb von nun an, bei dem zur Debatte stehenden Dokument handele es sich nicht um einen Vertrag, sondern lediglich um eine Vereinbarung.<sup>19</sup> Seine demonstrative Entschlossenheit diene somit u. a. dem Zweck, das Parlament dazu zu bewegen, seine Interpretation zu dulden.

Pikanterweise beschäftigte ein ähnliches Problem auch die Politik in den USA. Demokratische Kongressabgeordnete, aber auch neutrale Kommentatoren warnten schon seit November 2007, dass die USA noch nie eine so weit reichende Verpflichtung eingegangen seien, wie im Irak geplant: Schließlich garantiere man, die gewählte Regierung in Bagdad gegen jede Bedrohung zu verteidigen.

Bushs Verteidigungsminister Robert Gates entgegnete darauf, lediglich ein „Abkommen“ (*agreement*), kein Vertrag, werde angestrebt. Schließlich unterhielten die USA *Status of Forces Agreements* (SOFAs) mit mehr als einhundert Staaten, darunter Japan, Südkorea und Deutschland. Die zwischen drei und hundert Seiten starken Dokumente dienten sowohl der Rechtssicherheit des Entsenders als auch der des Gastlandes. Ihre Unterzeichnung falle eindeutig unter die exekutiven Rechte des Präsidenten.

Die Kritiker ließen sich dadurch nicht beschwichtigen. Selbst wenn sich die USA in einigen Fällen zu direktem Beistand verpflichtet hätten, dann sei das nicht auf der Grundlage eines SOFA, sondern eines förmlichen bilateralen Vertrages erfolgt, der vom Kongress mit Zweidrittelmehrheit bestätigt werden musste. In keinem Fall sei jedoch die Integrität der Regierung eines Gastlandes garantiert worden. Vor allem demokratische Kongressabgeordnete monierten deshalb, die USA degradiere sich damit unter Umständen zu einer Bürgerkriegspartei und binde jeden Nachfolger Präsident Bushs auf unverantwortliche Weise. Unabhängig von der Namensgebung sei der Tatbestand eines Vertrages gegeben, die Einbeziehung des Kongresses sei damit unausweichlich.<sup>20</sup> Die Regierung verlegte sich nun auf Spiegelfechterei. Die Erklärung vom 26.11. spreche von „dauerhaften“ (*enduring*), nicht von „ständigen“ (*permanent*) Militärbasen, und außerdem habe sich die USA nicht zum Beistand verpflichtet, sondern im gegenseitigen Interesse der USA und Iraks solle lediglich vereinbart werden, „die Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit Iraks zu bewahren und externe Bedrohungen abzuschrecken“.<sup>21</sup> Damit ließ sich der Dissens jedoch nicht auflösen.

Der US-Botschafter in Bagdad, Ryan Crocker, wartete während einer Kongressanhörung im April 2008 schließlich mit einem Lösungsvorschlag auf, den die Regierung erleichtert aufgriff. Crocker zufolge seien in der Erklärung vom November 2007 eigentlich zwei Abkommen/Verträge versteckt: zum einen ein klassisches SOFA und zum anderen ein „Strategisches Rahmenabkommen“. Angesichts der sich im April längst abzeichnenden Kontroversen erschien es ihm daher sinnvoll, die Abkommen getrennt und nacheinander zu verhandeln (Bruno, o. J.). Die US-Regierung erteilte ihrer Verhandlungsdelegation folglich den Auftrag, sich vorerst

16 Los Angeles Times, Los Angeles, 16.9.2008.

17 Vgl. Financial Times, London, 14./15.6.2008.

18 MEES, 51 (2008) 25, S. 21.

19 Vgl. WP, 13.7.2008.

20 Vgl. Reuters, 6.2.2008.

21 The Guardian, London, 8.4.2008.

auf das SOFA zu konzentrieren. Von nun an standen Fragen wie Uniform- und Waffenrechte, das Tragen von Hoheitszeichen, Aufenthaltsorte und Aktionsradius der Soldaten im Mittelpunkt, aber auch Einzelheiten wie Nummernschilder, Post- und Wäscherei-Service, Abfallentsorgung usw. In dieser „abgespeckten“ Version falle die Unterzeichnung des Abkommens unter die Privilegien der Exekutive; es sei verbindlich, benötige aber keine Zustimmung des Kongresses.<sup>22</sup> Der Kunstgriff misslang trotzdem. Da ein SOFA eindeutig Probleme der Rechtsgeltung und Immunität behandelt, die US-Verhandlungsführer in dieser Frage aber nicht von ihren Positionen abwichen, unterbrach Ministerpräsident Maliki – wie beschrieben – selbst die Verhandlungen zum SOFA.

Damit ist im Strategischen Rahmenabkommen der kolossale „Rest“ der kontroversen Themen „zwischenengelagert“: der Verpflichtungsgrad der Beistandserklärung, Zahl und Umfang der Militärbasen, Kontrolle der Ressourcen, Privilegien von US-Unternehmen, Geltung der Hoheitsrechte usw. Der unmittelbar nach der Verhandlungsunterbrechung durch Maliki unternommene Versuch, das Strategische Rahmenabkommen faktisch zu einem Protokoll des SOFA zu erklären und damit ebenfalls an den Parlamenten vorbeizulotsen, scheiterte umgehend (Bruno, o. J.). Für Präsident Bush und seine Regierung konnte es fortan nur noch darum gehen, zumindest die Unterschriften unter das SOFA zu gewährleisten.

## 5. Schadensbegrenzung

Nachdem Präsident Bush seine Diplomaten zu größerer „Flexibilität und Vorurteilslosigkeit“<sup>23</sup> in den wieder aufzunehmenden Verhandlungen aufgefordert hatte, unterbreitete er selbst einige Kompromissangebote. Er bezeichnete einen Zeitplan für den Truppenabzug nicht länger als kontraproduktiv, sondern kündigte an, das US-Militär bis Juli 2009 aus den Städten abzuziehen. Darüber hinaus verkündete er, sein Land bestehe nicht länger auf der Immunität für private Vertragspartner der US-Armee. Kriegsgefangene könnten nach Ende der Kampfhandlungen an irakische Behörden überstellt werden, Militäroperationen der USA auf irakischem Territorium würden nur im Einvernehmen mit der

irakischen Regierung erfolgen und die Militärbasen würden keinesfalls als Ausgangspunkt für Angriffe auf Drittländer dienen.<sup>24</sup> Maliki kündigte daraufhin am 25.8. die Wiederaufnahme der Verhandlungen vorbehaltlich eines klaren Zeitplans für den Truppenrückzug an. Für ihn bleibe Ende 2011 ein realistischer Termin, um die Operation abzuschließen.<sup>25</sup> In den folgenden zwei Wochen verdichteten sich die Hinweise auf Verhandlungsfortschritte. Am 5.9. während eines Besuches in Bagdad bestätigte der stellvertretende US-Außenminister John Negroponte Ende 2011 als Abschlusstermin für den Truppenrückzug.

Kritiker monierten umgehend, dass dies nur für Kampftruppen, nicht aber für rückwärtige Dienste oder Techniker und Logistiker gelte. Letztere entschieden jedoch gegenwärtig über die Qualität einer Streitmacht. Über sie wäre die Kontrolle der irakischen Armee auch nach 2011 gewährleistet.<sup>26</sup> Auch andere Punkte gerieten ins Visier der Kritik. Für die irakische Seite blieb vor allem die Immunitätsfrage wesentlich. Trotz des Zugeständnisses von Präsident Bush hinsichtlich der privaten Kontraktpartner müsse laut Maliki weiterhin sichergestellt sein, dass ein GI, der auf einem irakischen Markt einen Händler erschießt, von einem irakischen Gericht verurteilt wird. Immunität könnten Militärangehörige bestenfalls innerhalb ihrer Garnison genießen.<sup>27</sup> Darüber hinaus blieb für ihn der ungewisse Ausgang einer Parlamentsabstimmung bestehen. Verfassungsrichter wiesen ihn zudem darauf hin, dass die nötigen Gesetze für die Unterzeichnung internationaler Verträge dieses Kalibers weiterhin nicht verabschiedet seien. Fast schon hilflos schlug Maliki nun vor, bis zum 31.12.2008 Memoranden anstelle eines förmlichen SOFA auszutauschen.<sup>28</sup> Verfassungsrechtliche Bedenken wurden auch wieder in den USA laut. Nach der Trennung des SOFA vom Strategischen Rahmenabkommen habe sich Präsident Bush zwar das Recht auf die Unterzeichnung des Ersteren gesichert, er dürfe seine Privilegien als Oberbefehlshaber der US-Streitkräfte aber nicht an ein gemeinsames „US-Irak-Komitee“ abtreten, wie in neuen Kompromissvorschlägen vorgesehen.<sup>29</sup>

24 Vgl. New York Times (NYT), New York, 19.9.2008.

25 Vgl. MEES, 51 (2008) 35, S. 20.

26 Vgl. Washington Times (WT), Washington DC, 22.8.2008.

27 Vgl. NYT, 19.9.2008.

28 Vgl. [www.truthout.org/article/us-iraq-agreement-leaked?html](http://www.truthout.org/article/us-iraq-agreement-leaked?html).

29 Vgl. Ackerman, Bruce/Hathaway Oona: What Bush will surrender in Iraq, in: Time Magazine, New York, 11.9.2008.

22 Vgl. WP, 11.4.2008.

23 WP, 13.7.2008.

## 6. Ausblick

Je näher der Stichtag 31.12.2008 rückt, desto nervöser diskutieren die Verhandlungspartner Alternativen zu einem förmlichen SOFA. Die nächstliegende Variante wäre die nochmalige Verlängerung der UNSRR 1511. Sowohl Washington als auch Bagdad fürchten jedoch, dass die „Notlage“ von den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern Russland und China für „unangenehme“ Forderungen genutzt werden könnte. Eine weitere Alternative wäre ein simpler Handschlag zwischen Präsident Bush und Ministerpräsident Maliki, der den gegenwärtigen Status quasi über den Jahreswechsel hinaus verlängert und den Abschluss der Verhandlungen der nächsten US-Regierung überlässt. Diese Variante erklärten Völkerrechtler jedoch umgehend für rechtswidrig. Ohne gültiges SOFA müssten die US-Truppen im Irak vom 1.1.2009 an jegliche Kampfhandlungen einstellen, in ihre Garnisonen zurückkehren und unverzüglich aus Irak abziehen.<sup>30</sup> Die Chancen dafür, dass ein SOFA zustande kommt, sind aber nicht größer geworden. Unmittelbar nachdem Negroponte abgereist war, zitierte Großayatollah Sistani Ministerpräsident Maliki nach Najaf und machte ihm unmissverständlich klar, dass er einem Dokument, das nicht durch Parlamentsentscheid bestätigt worden ist, jegliche Legitimität absprechen werde.<sup>31</sup> Das verringerte den Spielraum Malikis in dieser Frage auf Null.

Erste Informationen über den am 17.10. übergebenen Vertragsentwurf deuten darauf hin, dass die US-Regierung die missliche Lage Malikis erkannt hat und hofft, mit weiter reichenden Kompromissvorschlägen das SOFA doch noch termingerecht abzuschließen. Die Abzugsdaten von 2009 und 2011 wurden förmlich bestätigt. Zudem könnten nun auch US-Militärs bei schwerwiegenden Vergehen außerhalb ihrer Garnisonen vor ein irakisches Gericht gestellt werden, wenn das Delikt nicht während Kampfhandlungen stattfand. Irakische Behörden würden in die Planung und Ausführung von Kampfhandlungen gleichberechtigt einbezogen, die *Green Zone* werde ebenfalls ihrer Kontrolle unterstellt. Nur im Gefolge direkter Kampfhandlungen dürfe die US-Armee Gefangene machen, diese müssten in jedem Fall nach Ablauf von 24 Stunden den Irakern übergeben werden. Die Kontrolle des

irakischen Luftraumes obliege beiden Seiten zu gleichen Teilen.<sup>32</sup>

Obwohl der Entwurf nicht in vollem Wortlaut vorliegt, ist von weiter gehenden Kompromissangeboten Washingtons kaum auszugehen. Damit liegt das Wohl und Wehe des SOFA in Bagdad – nicht eben eine Garantie für das letztendliche Zustandekommen.

## Literatur

- Bruno, Greg: U.S. Security Agreements and Iraq. Council on Foreign Relations Backgrounder ([www.cfr.org/publication/16448](http://www.cfr.org/publication/16448)).
- Declaration and principles: future U.S. commitments to Iraq: joint hearing before the Subcommittee on the Middle East and South Asia and the Subcommittee on International Organizations, Human Rights, and Oversight of the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, 110th Congress, 2nd Session, March 4, 2008 ([www.internationalrelations.house.gov/110/41061.pdf](http://www.internationalrelations.house.gov/110/41061.pdf)).
- Holbrooke, Richard: The Next President: Mastering a Daunting Agenda, in: Foreign Affairs, Washington DC, September/Oktober 2008, S. 1-20.
- Operation Iraqi Freedom: actions needed to enhance DOD planning for reposturing of U.S. forces from Iraq: report to Congressional committees, U.S. Government Accountability Office, Washington, DC, 2008 ([www.gao.gov/new.items/d08930.pdf](http://www.gao.gov/new.items/d08930.pdf)).
- The November 26 Declaration of Principles: implications for U.N. resolutions on Iraq, and for Congressional oversight: hearing before the Subcommittee on International Organizations, Human Rights, and Oversight of the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, 110th Congress, 2nd Session, February 8, 2008 ([www.internationalrelations.house.gov/110/40660.pdf](http://www.internationalrelations.house.gov/110/40660.pdf)).
- Testimony on security and stability in Afghanistan and Iraq: developments in U.S. strategy and operations and the way ahead/U.S. House Committee on Armed Services, Washington, DC, 2008 ([www.house.gov/hasc/hearing\\_information.shtml](http://www.house.gov/hasc/hearing_information.shtml)).
- War at any Price? The Total Economic Costs of the War Beyond the Federal Budget. A Report by the Joint Economic Committee Majority Staff, Washington DC, November 2007.

<sup>30</sup> Vgl. WP, 14.10.2008.

<sup>31</sup> Vgl. Kayhan, Teheran, 9.10.2008.

<sup>32</sup> Vgl. International Herald Tribune (IHT), New York, 16.10.2008.

## ■ Der Autor

Prof. Dr. Henner Fürtig ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA-Institut für Nahoststudien. Spezialgebiet: Neueste Geschichte und Politik des Vorderen Orients, insbesondere der Golfregion; dazu zahlreiche Veröffentlichungen im In- und Ausland.

E-Mail: [fuertig@giga-hamburg.de](mailto:fuertig@giga-hamburg.de); Website: <http://staff.giga-hamburg.de/fuertig>.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Fürtig, Henner (2008): The Mechanisms of Power-Balancing in the Persian Gulf: Internal Factors – External Challenges, in: Kaim, M. (Hg.): Great Powers and Regional Orders. The United States and the Persian Gulf, London, S. 121-141.

Fürtig, Henner (2008): ‚Die Geister, die ich rief ...‘ – Der Irak auf dem Weg zum islamistischen Musterstaat?, in: Albrecht, H./Köhler, K. (Hg.): Politischer Islam im Vorderen Orient. Zwischen Sozialbewegung, Opposition und Widerstand, Baden-Baden, S. 99-120.

Fürtig, Henner (2008): Déjà vu im Zweistromland: Das britische Mandat als „Blaupause“ des neuen Irak?, in: Internationale Politik, Berlin, 63, 1, S. 45-51.

Fürtig, Henner (2007): Conflict and Cooperation in the Persian Gulf: The Interregional Order and US Policy, in: The Middle East Journal, Washington DC, 61, 4, S. 627-640.

Fürtig, Henner (2006): Das Ringen um eine Nachkriegsordnung in Irak, in: Hubel, H./Kaiser, K./Maull, H. W./Schatz, K.-W. (Hg.): Jahrbuch Internationale Politik 2003/2004, München, S. 53-62.

Fürtig, Henner (2006): Verfassungsdebatte und Parlamentswahlen: Politische Meilensteine im Irak, GIGA Focus Nahost, Nr. 2.

Fürtig, Henner (2006): Irak: Ein Modell externer Demokratisierung auf dem Prüfstand, in: Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), Bonn, Nr. 3, S. 46-64.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost sowie zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. GIGA *Focus* Nahost wird vom GIGA Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Das GIGA und die Autoren können für die Richtigkeit und Vollständigkeit sowie für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben, nicht haftbar gemacht werden; die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht. Download unter [www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus).

Redaktion: Hanspeter Mattes; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: [giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de); GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**G I G A** *Focus*  
German  Institute of Global and Area Studies  
Institut für Nahost-Studien