
Rechtsgrundlagen in Crisis Response Operations. Unter besonderer Berücksichtigung des KFOR - Einsatzes

Reinhard MARAK



Einführung

Die sicherheitspolitische Lage hat sich, insbesondere in Europa, seit Ende der Achtzigerjahre des vorigen Jahrhundert dramatisch verändert. Die Wahrscheinlichkeit eines groß angelegten bewaffneten Konflikts ist drastisch zurückgegangen; stattdessen hat die Zahl von räumlich begrenzten Konflikten und damit von diesbezüglichen militärischen Crisis Response Operations (CRO) zugenommen.

Ebenso wie sich die möglichen militärischen Einsätze verändert haben, haben sich auch de-

ren rechtliche Grundlagen geändert. So war es früher unbestritten, dass vor allem die Regeln des bewaffneten Konflikts, einschließlich des darin enthaltenen Schädigungsrechts, in einem militärischen Einsatz zur Anwendung kommen. In CRO hingegen ist davon auszugehen, dass sich die militärischen CRO - Kräfte nicht in einem bewaffneten Konflikt befinden, und daher grundsätzlich weder das Humanitäre Völkerrecht, bzw. „Kriegsvölkerrecht“, anzuwenden ist noch ein allgemeines Schädigungsrecht für die eingesetzten CRO - Kräfte besteht.

Einfach gesagt: anders als im bewaffneten Konflikt, in dem alles erlaubt ist, was nicht durch Humanitäres Völkerrecht verboten ist, ist in CRO nur das erlaubt, was ausdrücklich in internationalen bzw. nationalen Rechtsquellen vorgesehen ist.

Die internationalrechtliche Basis für militärische CRO - Einsätze wie den KFOR - Einsatz wird

typischerweise von folgenden Bausteinen gebildet: vom völkerrechtlichen Mandat, von der internationalen Einsatzweisung, von Truppenbeistellungsabkommen und von Regelungen betreffend die Rechtsstellung der eingesetzten Soldaten.

Das Mandat

Jede CRO braucht eine Rechtsgrundlage in Form eines völkerrechtlichen Mandats. Dieses kann entweder aus dem Beschluss einer internationalen Organisation, aus einem völkerrechtlichen Vertrag oder, unter Umständen, aus dem Völkergewohnheitsrecht abgeleitet werden. Ohne ein völkerrechtliches Mandat gibt es keine Legitimation zum Tätigwerden von Soldaten auf dem Gebiet eines fremden Staates.

Das Mandat hinsichtlich der KFOR findet sich in der Resolution 1244(1999) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Die auf Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen gestützte Resolution 1244 autorisiert die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen und die in Betracht kommenden internationalen Organisationen (hier die NATO), eine internationale Sicherheitspräsenz, die „Kosovo Force“, zu errichten.

Das Mandat umfasst insbesondere die Verhinderung neuerlicher Feindseligkeiten, die Aufrechterhaltung und, falls notwendig, die Durchsetzung einer Waffenruhe, die Sicherstellung des Rückzugs der jugoslawischen Sicherheitskräfte aus dem Kosovo sowie die Verhinderung ihrer Rückkehr, die Demilitarisierung der Kosovo-Befreiungsarmee (UÇK) und die Schaffung eines sicheren Umfeldes, in dem Flüchtlinge und Vertriebene sicher in ihre Heimat zurückkehren können.

Des Weiteren hat die KFOR das Mandat zur Unterstützung der internationalen zivilen Präsenz, der „United Nations Mission in Kosovo“ (UNMIK), erforderlichenfalls zur Wahrnehmung von Grenzüberwachungsaufgaben, sowie zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und zwar solange bis die zivile Präsenz diese Aufgabe übernehmen kann.

Das einen Tag vor Annahme der Resolution 1244 unterzeichnete „Military Technical Agreement“ (MTA) zwischen der KFOR und der Bundesrepublik Jugoslawien, mit dem die Bundesrepublik Jugoslawien dem Tätigwerden der KFOR im Kosovo zustimmt, enthält ebenfalls Bestimmungen, die das Mandat der KFOR betreffen, wie z.B. die Festlegung der „Ground Safety Zone“ oder der „Air Safety Zone“.

Darüber hinaus schloss die KFOR mit der Kosovo-Befreiungsarmee (UÇK) ein „Abkommen“ über deren Demilitarisierung und Umwandlung in eine zivile Schutz- und Hilfstruppe. Dadurch wurde, wie auch schon beim MTA, das Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, das allein schon die völkerrechtliche Legitimation der KFOR darstellt, vertraglich ergänzt.¹

Die internationale Einsatzweisung

Internationale Einsatzweisungen in Form sogenannter Operationspläne oder „Standing Operating Procedures (SOPs)“ legen auf internationaler Ebene die operativen Grundlagen für die Durchführung des Einsatzes fest. Für die Herstellung der rechtlichen Verbindlichkeit bedarf es einer Unterstellung der am Einsatz teilnehmenden nationalen Kontingente bzw. Soldaten unter das einsatzführende Kommando. Das geschieht typischerweise durch Truppenbeistellungsabkommen. Internationale Einsatzweisungen bilden einen rechtlichen Rahmen, der von den nationalen Kontingenten nicht überschritten werden darf.

Im Falle des KFOR - Einsatzes stellt der Operationsplan (OPLAN) 10 413 „Joint Guardian“ die internationale Einsatzweisung dar. Er legt die Grundsätze des Kräfteinsatzes fest und enthält unter anderem die internationalen Verhaltensregeln, „Rules of Engagement“ (ROE), für den KFOR - Einsatz.

ROE regeln das zulässige Verhalten im Einsatz, insbesondere den Gebrauch

militärischer (Waffen-)Gewalt. Inhaltlich lassen sich drei Kategorien von ROE unterscheiden: Die erste Kategorie beschreibt den Teil der zulässigen Ge-



Eike von Repgows „Sachsenspiegel“ aus dem Jahre 1235 ist das älteste, einflussreichste Rechtsbuch des deutschen Mittelalters; es ist in lateinischer Sprache verfasst, und wurde später ins Niederdeutsche übersetzt.

waltanwendung, der typischerweise von den nationalen Rechtfertigungsgründen der Notwehr oder Nothilfe abgedeckt wird. Hinzu kommen die sogenannten „permissive ROE“. Sie dienen dazu, Soldaten die Möglichkeit zu geben, über die Grenzen der für sie national geltenden Rechtfertigungsgründe hinaus Selbstverteidigungshandlungen zu setzen. Als dritte Kategorie sind die ROE „for mission accomplishment“ zu nennen. Sie regeln die Anwendung von (Waffen-)Gewalt zur Auftragserfüllung bzw. zur Durchsetzung des Mandats und konkretisieren die aus dem völkerrechtlichen Mandat abzuleitenden - und üblicherweise aus dem nationalen Recht nicht ableitbare - Befugnisse der eingesetzten Soldaten.

ROE richten sich teilweise an Kommandanten, teilweise an den einzelnen Soldaten und setzen das völkerrechtliche Mandat so um, dass es für den Soldaten anwendbar wird. Das für den Soldaten weiterhin geltende nationale Recht bleibt hiervon unberührt. Die internationalen ROE werden daher unter Berücksichtigung des nationalen Rechts in sogenannten Soldaten- oder Taschenkarten umgesetzt. So enthält die österreichische Taschenkarte für AUCON/KFOR - Soldaten Bestimmungen über Rechte und Pflichten der Soldaten, Wachbestimmungen und Bestimmungen über den Schusswaffengebrauch sowie über Maßnahmen nach einem Waffeneinsatz.

Truppenbeistellungsabkommen

Da für internationale CRO - Einsätze bislang keine stehenden internationalen Truppen existieren, müssen die CRO - Kräfte bei jedem Einsatz separat formiert werden. Dies erfordert den Abschluss von Truppenbeistellungsabkommen zwischen den an dem CRO - Einsatz teilnehmenden Staaten bzw. internationalen Organisationen.

Auch die NATO verfügt nicht unmittelbar über Truppen, die einen Einsatz wie den der KFOR durchführen können, und ist daher darauf angewiesen, dass ihre Staaten Truppen zur Verfügung stellen. Im Falle der KFOR regeln „Partizipation Agreements“ zwischen der NATO und den truppenstellenden Staaten, darunter Österreich, die grundsätzliche Teilnahme eines nationalen Kontingentes an der KFOR. Sie legen die Stärke und Einsatzdauer des Kontingentes, die Unterwerfung unter die internationale Einsatzweisung, die Eigenverantwortlichkeit für Disziplin und Ordnung innerhalb des Kontingentes sowie die Art des Unter-

stellungsverhältnisses des Kontingentes unter das KFOR - Kommando fest.

Im Falle Österreichs wurde eine Unterstellung im Sinne von „operational control“ gewählt, das in etwa dem Begriff „auf Zusammenarbeit angewiesen“ entspricht. Der österreichische Kontingentskommandant hat daher immer die Möglichkeit, einen bestimmten Auftrag auf Grund nationaler Vorbehalte abzulehnen.

Truppenbeistellungsabkommen regeln auch die finanziellen und logistischen Verantwortlichkeiten. Im Falle der KFOR wurde in „Financial Agreements“ die finanzielle und logistische Eigenverantwortlichkeit der nationalen Kontingente festgelegt. Das führt dazu, dass sogar im Fall einer Verlegung von Kontingenteilen in die Verantwortungsbereiche anderer Kontingente zu deren Unterstützung die eigenen Versorgungskosten durch das unterstützende Kontingent selbst zu tragen sind. Weiters

regeln die „Financial Agreements“ einen gegenseitigen Haftungsverzicht der Truppenstellerstaaten.

Im Fall der österreichischen Beteiligung an der KFOR wurde sowohl ein „Participation Agreement“ als auch ein „Financial Agreement“ in Form von Notenwechseln gemäß § 5 KSE - BVG zwi-

schen der österreichischen Bundesregierung und der NATO geschlossen. Darüber hinaus hat Österreich mit anderen Truppenstellerstaaten, nämlich der Schweiz und der Slowakei, Abkommen über die Zusammenarbeit im Rahmen des KFOR - Einsatzes geschlossen.

Statusregelungen

Neben dem Mandat und den damit verbundenen Befugnissen der an einer CRO-Mission teilnehmenden Soldaten ist auch deren Rechtsstellung im Einsatz von grundlegender Bedeutung. Hierzu bedarf es internationaler Regelungen über die Rechtsstellung bzw. den Status der CRO-Kräfte, die üblicherweise in internationalen Abkommen, sogenannten „Status of Forces Agreements“ (SOFAs) getroffen werden.

Im Kosovo ist der Status der KFOR-Soldaten nicht durch ein SOFA, sondern durch die sogenannte „Joint Declaration“ des KFOR-Kommandanten und des „Special Representative“ des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, der die gesamte zivile Verwaltung im Kosovo inne hat, geregelt. KFOR-Soldaten genießen demnach volle Immunität von der kosovarischen Gerichtsbarkeit. Das bedeutet, dass KFOR-Soldaten von kosovarischen Behörden weder strafrechtlich noch zivilrechtlich verfolgt werden dürfen. Wohl aber unterliegen KFOR - Soldaten der Gerichtsbarkeit ihrer Entsendestaaten. Ebenso bleibt die Disziplinargewalt des Entsendestaates voll bestehen. Für österreichische Soldaten bedeutet das, dass sie für ein strafrechtlich relevantes Verhalten mit einem Straf- bzw. Disziplinarverfahren in Österreich rechnen müssen.

Weitere Statusregelungen sind im MTA enthalten, das etwa eine Haftungsbefreiung der KFOR und von KFOR - Personal für Schäden an priva-

tem oder öffentlichem Eigentum vorsieht, die im Zuge der Dienstleistung verursacht werden.

Ferner wurden Statusregelungen nicht nur für den Kosovo geschaffen, sondern auch für Transitstaaten, insbesondere jene, die für Versorgungszwecke genutzt werden, wie die ehemalige jugoslawische Teilrepublik Mazedonien (FYROM) oder Griechenland.

Für FYROM gibt es nunmehr ein internationales Abkommen, das den Status der KFOR - Soldaten regelt. Dauerhaft in FYROM stationierte KFOR - Soldaten ab dem Dienstgrad Major genießen demnach absolute (diplomatische) Immunität. Anderen KFOR-Soldaten kommt lediglich funktionelle Immunität zu, was bedeutet, dass sie hinsichtlich ihrer dienstlichen Tätigkeiten der mazedonischen Verwaltungs- und Zivilgerichtsbarkeit entzogen sind. Der mazedonischen Strafgerichtsbarkeit sind sie generell entzogen.

Nicht dauerhaft in FYROM stationierte KFOR-Soldaten genießen keine Immunität gegenüber der mazedonischen Strafgerichtsbarkeit, ansonsten jedoch die gleichen Privilegien und Immunitäten wie dauerhaft in FYROM stationierte KFOR-Soldaten. Hinsichtlich der strafgerichtlichen Verfolgung finden die Regelungen des Art. VII des NATO-Truppenstatuts (NATO-SOFA) Anwendung, was vor allem bedeutet, dass

im Falle der Begehung gerichtlich strafbarer Handlungen in Ausübung des Dienstes der Truppenstell-erstaat das Vorrecht der Strafverfolgung hat.

Weiters genießt die KFOR in FYROM Befreiung von der Umsatzsteuer, von diversen Einfuhrzöllen und -formalitäten sowie das Recht auf uneingeschränkte Telekommunikation. KFOR - Personal ist von der Einkommenssteuer befreit. Die Diensträume, Archive und Dokumente der KFOR,

einschließlich jeglicher dienstlicher Korrespondenz, genießen Unverletzlichkeit.

Mit Griechenland hat die österreichische Bundesregierung eine Vereinbarung für die durch Griechenland transitierenden österreichischen KFOR - Soldaten geschlossen. In diesem Abkommen wird vor allem der „Host Nation Support“ (HNS), also die Unterstützung Griechenlands für die österreichischen Teile, geregelt.

Anzuwendendes Recht

Neben diesen internationalen Rechtsquellen und durch die darin enthaltenen Regelungsregime stellen sich oftmals Fragen nach dem anzuwendenden Recht.

Im Wesentlichen kann festgestellt werden, dass insbesondere die nationalen Strafrechtsbestimmungen von den Soldaten, sozusagen: „im Rechtsrucksack“, auch in den Auslandseinsatz mitgenommen werden. Das heißt, dass sie typischerweise weiterhin ihrem nationalen Strafrecht unterliegen und im Falle eines Vergehens oder Verbrechens mit einem Verfahren vor den Entsendestaatgerichten zu rechnen haben.

Auch das „innere Verwaltungsrecht“ begleitet die Soldaten in den Auslandseinsatz, das heißt, dass Soldaten im Auslandseinsatz grundsätzlich weiterhin der Disziplinargewalt des Entsendestaates unterliegen. Aber auch Verwaltungsnormen, wie beispielsweise Arbeitnehmerschutzbestimmungen, bleiben im Wesentlichen aufrecht, wenngleich deren Durchsetzung im Ausland durch allgemeine österreichische Verwaltungsbehörden nur vereinzelt möglich ist.

In Bezug auf zivilrechtliche Normen ist, je nach Art und Umständen des Falles, entweder das

Recht des Aufenthaltsstaates oder das Recht des Entsendestaates anzuwenden.

Da aber jeder Sachverhalt völker-, verwaltungs-, straf- und zivilrechtliche Implikationen hat, kann immer nur im Einzelfall definitiv festgestellt werden, welches Recht in welcher Weise zur Anwendung kommt. Der einzelne Soldat, der im Regelfall weder über genügend Zeit noch über die nötigen Qualifikationen verfügt, um komplexe rechtliche Überlegungen anzustellen, ist meist auf sein Rechtsempfinden und Gefühl angewiesen, das zwar durch eine gute Ausbildung geschult werden kann, letztlich aber doch von seinem Gewissen abhängt.

Anmerkungen und Quellenhinweise

1 Der Abschluss der beiden Abkommen war zwar politisch zweckmäßig, jedoch aus rechtlicher Sicht nicht notwendig, da das Mandat des Sicherheitsrates in der Resolution 1244 als „Kapitel VII“ - Mandat auch ohne Zustimmung der Konfliktparteien durchsetzbar ist.