



---

## Sachstand

---

### **Rechtliche Möglichkeiten, die Nutzung militärischer Anlagen von NATO-Mitgliedern in Deutschland zu beschränken**

---

**Rechtliche Möglichkeiten, die Nutzung militärischer Anlagen von NATO-Mitgliedern in Deutschland zu beschränken**

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 – 077/19  
Abschluss der Arbeit: 26. Juli 2019 (zeitgleich letzter Zugriff auf Internetquellen)  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Rechtlicher Rahmen</b>	<b>4</b>
2.1.	Anwesenheitsrecht	4
2.2.	Regelungen zum Aufenthalt ausländischer Streitkräfte	4
<b>3.</b>	<b>Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung</b>	<b>6</b>
3.1.	Kontrolle der Nutzung	7
3.2.	Revision der Verträge	8
3.3.	Kündigung der Verträge	8
3.3.1.	Kündigungsregelungen in spezifischen Verträgen	8
3.3.2.	Kündigungsregelungen im allgemeinen Völkerrecht	10
3.4.	Straf- und Disziplinargerichtsbarkeit über in Deutschland stationierte Truppen	11

## 1. Einleitung

Der Auftraggeber fragt nach den rechtlichen, insbesondere völkerrechtlichen Möglichkeiten der Bundesregierung, NATO-Mitgliedstaaten, die auf deutschem Boden Truppen stationiert und militärische Infrastruktur errichtet haben, das Recht zur Nutzung deutschen Hoheitsgebietes zu entziehen oder sonstige Maßnahmen zu ergreifen, um von dort ausgehendes, möglicherweise völkerrechtswidriges Verhalten zu unterbinden.

## 2. Rechtlicher Rahmen

### 2.1. Anwesenheitsrecht

Grundlage für den dauernden Aufenthalt von ausländischen Streitkräften in Deutschland ist der Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Oktober 1954.<sup>1</sup> Im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands wurde die Fortgeltung des Aufenthaltsvertrags durch die Vereinbarung vom 25. September 1990 zum Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik bestätigt und ergänzt.<sup>2</sup>

### 2.2. Regelungen zum Aufenthalt ausländischer Streitkräfte

Der Aufenthalt der Streitkräfte von NATO-Mitgliedsstaaten in Deutschland ist im völkerrechtlich vereinbarten Truppenstationierungsrecht geregelt.<sup>3</sup> Hierzu zählen insbesondere die vertraglichen

---

1 Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Oktober 1954, BGBl. II 1955, S. 253, [http://www.abg-plus.de/abg2/ebuecher/abg\\_all/index.html](http://www.abg-plus.de/abg2/ebuecher/abg_all/index.html).

2 Vereinbarung vom 25. September 1990 zum Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland, BGBl. II 1990, S. 1390, [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgbl290s1390.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl290s1390.pdf).

Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags: Der Militärstützpunkt Ramstein – Statusrechtliche Fragen und mögliche Konsequenzen bei Verstößen gegen das Stationierungsrecht, 4. Oktober 2017, 086/17, <https://www.bundestag.de/resource/blob/531932/f011954610186c3edadc3cf94c6f1e86/WD-2-086-17-pdf-data.pdf>; vgl. auch Fleck, The Law of Stationing Forces in Germany, in ders. (Hrsg.), The Handbook of the Law of Visiting Forces, 2. Aufl. 2018, S. 579 ff.

3 Ausführlich hierzu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags: Ausübung militärischer Gewalt durch ausländische Staaten von Militärbasen in Deutschland, 3. März 2014, WD 2 - 3000 - 034/14, <https://www.bundestag.de/resource/blob/406156/b66cc93fd4a367ea52681c5876f6a19d/WD-2-034-14-pdf-data.pdf>; Zum Status des Militärflughafens Ramstein, 21. Juli 2015, WD 2 – 3000 – 124/15, <https://www.bundestag.de/resource/blob/496268/56eb64b4a7802b9d4e0535c506d648b3/WD-2-124-15-pdf-data.pdf>.

Vorschriften des NATO-Truppenstatuts (NTS) vom 19. Juni 1951<sup>4</sup> sowie des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut (ZA-NTS) vom 3. August 1959<sup>5</sup>.

Errichtet ein Entsendestaat eine militärische Einrichtung auf dem Gebiet eines Aufnahmestaats, handelt es sich dabei nicht um „extraterritoriales“ Gebiet des Entsendestaates. Vielmehr behält das Territorialitätsprinzip seine Geltung. Daher ist in der militärischen Einrichtung das Recht des Aufnahmestaates grundsätzlich anwendbar. Damit schließt die Gestattung der militärischen Nutzung der Liegenschaften von vornherein nur solche Nutzungen ein, die nach dem Recht des Aufnahmestaats rechtmäßig sind.<sup>6</sup>

Die in Art. 53 Abs. 1 Satz 1 ZA-NTS enthaltene Nutzungsermächtigung wird durch Satz 2 der Vorschrift dahingehend beschränkt, dass auch innerhalb der den Stationierungstreitkräften überlassenen Liegenschaften deutsches Recht gilt.<sup>7</sup> Außerdem bestimmt Art. II Satz 1 NTS allgemein, dass ausländische Truppen und ihr ziviles Personal verpflichtet sind, das Recht der Bundesrepublik als Aufnahmestaat zu achten<sup>8</sup>. Dabei genießen die ausländischen Betreiber von Militärliegenschaften auf deutschem Boden ebenso wie diplomatische Missionen gewisse Vorrechte, (steuerliche) Befreiungen und Immunitäten<sup>9</sup>, welche die Gebietshoheit des Aufenthalts- bzw.

- 
- 4 Vertrag über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der Bundesrepublik Deutschland, geschlossen als Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrags über die Rechtsstellung ihrer Truppen, BGBl. II 1961, S. 1190, [http://www.abg-plus.de/abg2/ebuecher/abg\\_all/index.html](http://www.abg-plus.de/abg2/ebuecher/abg_all/index.html). Zuvor bestand der sog. Truppenvertrag auf der Grundlage von Art. 8 des Deutschlandvertrages vom 26. Mai 1952 zwischen den drei Westmächten und der Bundesrepublik Deutschland, BGBl. II 1955, 321 ff.; mit dem Beitritt Deutschlands zum NATO-Truppenstatut wurde dieses Abkommen aufgehoben und ersetzt.
  - 5 Zusatzabkommen zu dem Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrags über die Rechtsstellung ihrer Truppen hinsichtlich der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Truppen vom 3. August 1959, BGBl. II 1961, 1183, 1218 (ZA-NTS). In aktualisierter Fassung auf [http://www.abg-plus.de/abg2/ebuecher/abg\\_all/index.html](http://www.abg-plus.de/abg2/ebuecher/abg_all/index.html).
  - 6 Vgl. bspw. BVerwG, Urteil vom 5. April 2016 – 1 C 3/15 –, BVerwGE 154, 328-351, Rn. 20, <https://www.bverwg.de/050416U1C3.15.0>; BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2005 – 2 WD 12/04 –, BVerwGE 127, 302-374, Rn. 251, <https://www.bverwg.de/210605U2WD12.04.0>.
  - 7 Dieses wiederum gilt dem Wortlaut des Art. 53 Abs. 1 S. 2 ZA-NTS nach nur, soweit nicht abweichende Vereinbarungen im Abkommen selbst oder in anderen internationalen Übereinkünften getroffen wurden und sofern nicht die Organisation, die interne Funktionsweise und die Führung der Truppe und ihres zivilen Gefolges oder andere interne Angelegenheiten, die keine vorhersehbaren Auswirkungen auf die Rechte Dritter oder auf umliegende Gemeinden und die Öffentlichkeit im allgemeinen haben, betroffen sind.
  - 8 Unklar ist, wie der Wortlaut der Norm („Pflicht, das Recht des Aufnahmestaats zu achten“) auszulegen ist. Vgl. zu dieser „respect versus obey“-Debatte Muñoz-Mosquera, Respect for the Law of the Receiving State, in Fleck (Hrsg.), The Handbook of the Law of Visiting Forces, 2. Aufl. 2018, S. 95 ff (96).
  - 9 Die funktionelle Immunität bezieht sich in Abgrenzung zur persönlichen Immunität auf für den Entsendestaat vorgenommene Amtshandlungen. Sie schützt folglich nicht die handelnde Person, sondern den Staat und soll verhindern, dass ein Entsendestaat mittelbar der Gerichtsbarkeit des Empfangsstaates unterworfen wird. Vgl. Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl., 2018, § 25, Rn. 28; s. auch Fleck, The Immunity of Visiting Forces and their Headquarters, in ders. (Hrsg.), The Handbook of the Law of Visiting Forces, 2. Aufl. 2018, S. 89.

Gaststaates einschränken und für die prozedurale Durchsetzung Konsultationen und Kooperationen zwischen den Staaten erforderlich machen.<sup>10</sup> Dieses Verhältnis zwischen ausländischen Truppen und Gastland wird auch als „beschränkte territoriale Souveränität“ bezeichnet.<sup>11</sup>

Zu den in Deutschland auch von ausländischen Truppen zu beachtenden Rechtsvorschriften gehören namentlich das Verbot eines Angriffskrieges gemäß Art. 26 Grundgesetz (GG)<sup>12</sup> sowie völkerrechtliche Bestimmungen zu militärischer Gewaltanwendung, wenn und soweit diese nach näherer Maßgabe von Art. 25 GG oder Art. 59 Abs. 2 GG Bestandteil innerstaatlichen Rechts sind. Zudem sind nationale gesetzliche Vorschriften wie das Außenwirtschafts- und Kriegswaffenkontrollgesetz anwendbar.<sup>13</sup>

Ohnehin sind die NATO-Mitgliedsstaaten bei militärischen Handlungen – ob nun auf eigenem Territorium oder andernorts – als Vertragsstaaten der entsprechenden Übereinkommen an die völkerrechtlichen Regeln des Friedenssicherungsrechts (insb. das Gewaltverbot der Charta der Vereinten Nationen) sowie des humanitären Völkerrechts (Genfer Konventionen und Zusatzabkommen) gebunden.<sup>14</sup>

### 3. Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung

Weder der NATO-Vertrag, das NATO-Truppenstatut, das Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut noch der Aufenthaltsvertrag sehen eine Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland vor, gegen die VN-Charta und das geltende Völkerrecht gerichtete Handlungen von NATO-Partnern zu unterstützen oder zu dulden.<sup>15</sup> Es stellt sich allerdings die Frage, welche (juristischen)

---

10 WD-Gutachten 086/17, s. Fn. 2; vgl. außerdem Muñoz-Mosquera, Respect for the Law of the Receiving State, in Fleck (Hrsg.), *The Handbook of the Law of Visiting Forces*, 2. Aufl. 2018, S. 95 ff. Zu den Einschränkungen hinsichtlich der Strafverfolgung von Truppenmitgliedern und zivilen Angehörigen s. u. 3.4 *Straf- und Disziplinargerichtsbarkeit über in Deutschland stationierte Truppen*. Vgl. außerdem zum Status von in Deutschland stationierten ausländischen Truppen: Desch, *Military Forces Abroad*, Rn. 38 ff., in: Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e331>.

11 Siehe im Einzelnen Condermann, *Status of Armed Forces on Foreign Territory Agreements (SOFA)*, Rn. 34 in: Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e410?prd=EPIL#law-9780199231690-e410-div2-4>. Zur Hierarchie und der Rangfolge zwischenstaatlicher Konkurrenz s. auch Ambos in MüKoStGB, 3. Aufl. 2017, Vorbemerkung zu § 3 Rn. 63-72.

12 Art. 26 GG: (1) Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen. (2) Zur Kriegführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz. [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_26.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_26.html)

13 WD-Gutachten 086/17, s. Fn. 2.

14 WD-Gutachten 034/14, s. Fn. 3.

15 BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2005 – 2 WD 12/04, vgl. Fn. 6.

Möglichkeiten die Bundesrepublik – neben dem politischen bi- und multilateralen Dialog<sup>16</sup> – besitzt, wenn sie Völkerrechtsverstöße ausländischer Staaten ausgehend von deutschem Hoheitsgebiet befürchtet.

### 3.1. Kontrolle der Nutzung

Zunächst stellt sich die Frage, ob und wie kontrolliert werden kann, ob Handlungen der in Deutschland stationierten Truppen die vertraglichen Vorschriften beachten und insbesondere den Rahmen der Nutzungsgenehmigung nicht überschreiten.

Aus Art. 53 ZA-NTS ergibt sich für die zuständigen deutschen Stellen – d.h. vor allem für die Bundesregierung – jedenfalls rechtlich die Befugnis zu kontrollieren, ob die Stationierungstreitkräfte im konkreten Konfliktfall auf den überlassenen Liegenschaften (sowie im Luftraum darüber) ausschließlich „Verteidigungspflichten“ im Sinne des Truppenstatuts und des Zusatzabkommens wahrnehmen oder aber andere Maßnahmen vorbereiten oder gar durchführen.<sup>17</sup> Damit sollen den deutschen Behörden dem Vertragstext nach ausdrücklich die „zur Wahrnehmung deutscher Belange erforderlichen Maßnahmen“<sup>18</sup> ermöglicht werden.<sup>19</sup>

Eine Konkretisierung der „deutschen Belange“ oder der hierfür „erforderlichen Maßnahmen“ im Einzelnen erfolgt jedoch in keinem der beiden Abkommen. Für Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des NATO-Truppenstatuts bestimmt Art. XVI NTS, diese würden „durch Verhandlungen zwischen ihnen [den Vertragsparteien – Anm. d. Verf.] ohne Inanspruchnahme außenstehender Gerichte“<sup>20</sup> geregelt. Damit kann eine Auseinandersetzung nicht vor einem internationalen Gericht geführt werden, eine Schiedsgerichtsbarkeit ist in den Verträgen ebenfalls nicht vorgesehen und könnte daher höchstens über Zusatzverträge als ad hoc-Schiedsgericht eingerichtet werden. Nationale Gerichte eines Staates wiederum haben keine Gerichtsbarkeit für

---

16 Vgl. Handlungsmöglichkeiten im Kontext von gezielter Tötung von Menschen außerhalb bewaffneter Konflikte, in: Heinz, Wann hat der Staat das Recht zu töten?, Policy Paper – Deutsches Institut für Menschenrechte, 2014, S. 12 f., <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/policy-paper-nr-23-wann-hat-der-staat-das-recht-zu-toeten-gezielte-toetungen-und-der-schutz-der-men/>.

17 So „ungeachtet aller sonstigen Auslegungsschwierigkeiten“ das BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2005 – 2 WD 12/04, Rn. 251, s. Fn. 6.

18 Vgl. Art. 53 Abs. 3 ZA-NTS, Fn. 5.

19 Hierzu detailliert Deiseroth, US-Basen in der Bundesrepublik – Stationierungsrechte und Interventionen außerhalb des NATO-Gebiets, 1988, S. 49 ff.

20 S. Art. XVI NTS, Fn. 4.

Verfahren gegen einen anderen Staat, da sie aufgrund des Verhältnisses als gleichgestellte Rechtssubjekte nicht über fremde Staaten Hoheitsgewalt ausüben können.<sup>21</sup> Sofern unmittelbare Verhandlungen also nicht zu einer Übereinkunft führen, bleibt nur, die Streitigkeit – falls keine Sonderregelungen greifen – dem Nordatlantikrat zu unterbreiten.<sup>22</sup>

### 3.2. Revision der Verträge

Haben die Überprüfung der Nutzung oder im Falle einer Meinungsverschiedenheit Verhandlungen nicht zu einer zufriedenstellenden Lösung geführt, kann das Zusatzabkommen nach Art. 82 lit. c ZA-NTS überprüft werden und/oder eine Revision des NATO-Truppenstatus nach Art. XVII NTS beantragt werden.

### 3.3. Kündigung der Verträge

Stellt sich eine Revision ebenfalls als nicht ausreichend oder zielführend dar, besteht darüber hinaus noch die Möglichkeit einer Kündigung der Verträge. Gerade weil es sich nicht nur um bilaterale Verträge handelt, würde eine Kündigung allerdings weitreichende außen- und sicherheitspolitische Konsequenzen nach sich ziehen, die die Interessen der Bundesregierung erheblich beeinträchtigen könnten. Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist davon auszugehen, dass eine Vertragsbeendigung auch ohne Mitwirkung des Bundestages verfassungsrechtlich zulässig wäre.<sup>23</sup>

#### 3.3.1. Kündigungsregelungen in spezifischen Verträgen

Nach Nr. 3 der Vereinbarung vom 25. September 1990 zum Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland kann die Bundesrepublik den Aufenthaltsvertrag in Bezug auf eine oder mehrere Vertragsparteien unter Einhaltung einer Frist von zwei Jahren beenden.

---

21 Die Begründung hierfür ist der völkerrechtliche Grundsatz *par in parem non habet imperium* („der Gleiche soll über Gleiche keine Herrschaft ausüben“), der als Ausfluss staatlicher *Souveränität* die Grundlage staatlicher *Immunität* darstellt, vgl. Roeder: Grundzüge der Staatenimmunität in JuS 2005, 215 (215).

22 Hinsichtlich der US-amerikanischen, belgischen, französischen, kanadischen, niederländischen und britischen Streitkräfte auf deutschem Boden sieht Art. 53 Abs. 4 ZA-NTS i. V. m. Abs. 6 zu Art. 53 des Unterzeichnungsprotokolls zum NATO-Truppenstatut und zum Zusatzabkommen ([http://www.abg-plus.de/abg2/ebuecher/abg\\_all/index.html](http://www.abg-plus.de/abg2/ebuecher/abg_all/index.html)) vor, dass „der für die Liegenschaften verantwortliche Kommandant oder die sonst zuständige Behörde der Truppe [...] den deutschen Vertretern und den von diesen benannten Sachverständigen jede angemessene Unterstützung [gewährt], die zur Wahrnehmung der deutschen Belange erforderlich ist, einschl. Zutritts zu der Liegenschaft, wobei in allen Fällen die Erfordernisse der militärischen Sicherheit zu berücksichtigen sind“. Grundsätzlich steht den „deutschen Vertretern“ folglich ein Zutrittsrecht zu, bei dessen Ausübung lediglich „Erfordernisse der militärischen Sicherheit“ zu berücksichtigen sind. Auch in diesem Fall sind Meinungsverschiedenheiten in der Auslegung durch „Zusammenarbeit“ auszuräumen. S. hierzu und zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten Deiseroth, US-Basen in der Bundesrepublik – Stationierungsrechte und Interventionen außerhalb des NATO-Gebiets, 1988, S. 50 f., S. 66 ff.

23 M.w.N. Maunz/Dürig/Nettesheim, Grundgesetz-Kommentar, 86. Ergänzungslieferung Januar 2019, Art. 59 Rn. 139 f.; s. auch WD-Gutachten 086/17, s. Fn. 2;



Nach Art. XIX NTS kann jede Vertragspartei das Truppenstatut (gegenüber einer oder mehreren Parteien) mit einer an die Regierung der Vereinigten Staaten zu richtenden Notifizierung kündigen. Die Kündigung würde dann ein Jahr nach Eingang der Notifizierung wirksam und der Vertrag träte für die Partei, die die Kündigung erklärt hat, außer Kraft. Nach Art. 81 Abs. 2 lit. a ZA-NTS würde das Zusatzabkommen bei einer Kündigung des NATO-Truppenstatuts für die kündigende Partei ebenfalls außer Kraft treten. Davon abgesehen kann es unter Einhaltung einer Zwei-Jahres-Frist auch selbstständig nach Art. 81 ZA-NTS beendet werden.<sup>24</sup>

Im Unterzeichnungsprotokoll zu Art. XIX NTS wurde jedoch anerkannt, „dass es unerwünscht wäre, die Rechtstellung der Truppen ungeregelt zu lassen“, weshalb das Kündigungsrecht „nur aus dringenden Gründen und nur nach Konsultation der Regierungen der Entsendestaaten auszuüben“ sei, und im Fall einer Kündigung eine Pflicht zu Verhandlungen über eine Neuregelung bestünde.<sup>25</sup>

Ein „dringender Grund“ könnte u.a. eine vom Territorium des Aufnahmestaats ausgehende oder zumindest hierüber vermittelte Verletzung humanitären Völkerrechts durch den Entsendestaat sein, insbesondere wenn die Duldung dieses Handelns eine eigene völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Aufnahmestaats auslösen könnte. Auch in einem solchen Fall müssten einer Kündigung jedoch Konsultationen und ggf. Verhandlungen über eine Neuregelung vorausgehen. Eine entsprechende Verantwortlichkeit des Aufnahmestaates wird im Kontext von gezielter Tötung durch Drohnen mittels einer Relais-Station auf dem Flugstützpunkt Ramstein diskutiert.<sup>26</sup>

---

24 Vgl. Deiseroth, US-Basen in der Bundesrepublik – Stationierungsrechte und Interventionen außerhalb des NATO-Gebiets, 1988, S. 68 f.

25 Vgl. Deiseroth, US-Basen in der Bundesrepublik – Stationierungsrechte und Interventionen außerhalb des NATO-Gebiets, 1988, S. 68 f.

26 Hiermit befasste sich das OVG Münster kürzlich in Hinblick auf Handlungspflichten der Bundesregierung, die sich aus einer grundrechtlichen Schutzpflicht ableiten, Urteil vom 19. März 2019 - 4 A 1361/15, <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fents%2Fbeckrs%2F2019%2Fcont%2Fbeckrs.2019.5666.htm&pos=1&hlwords=on>; kommentiert u.a. von Amos, Deutschland soll US-Drohneinsätze kontrollieren, LTO, 19. März 2019, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/ovg-muenster-4a1361-15-drohnen-einsaetze-usa-ramstein-voelkerrecht-kontrolle/>; Bothe, Wegschauen verletzt das Recht auf Leben: Zum Drohnenurteil des OVG Münster, Verfassungsblog, 21. März 2019, <https://verfassungsblog.de/wegschauen-verletzt-das-recht-auf-leben-zum-drohnenurteil-des-ovg-muenster/>. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig, die Bundesregierung hat Revision eingelegt; US-Drohneinsätze vor dem BVerwG, LTO, 13. Mai 2019, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/revision-bverwg-usa-drohneinsaetzen-ramstein-voelkerrecht-bundesregierung/>. S. zum Themenkomplex außerdem: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Zur Rolle des Militärstützpunktes Ramstein im Zusammenhang mit US-amerikanischen Drohneinsätzen, 15. Dezember 2016, WD 2 – 3000 – 149/16, <https://www.bundestag.de/resource/blob/490500/7299816e2b2d68446772f817df8d517/wd-2-149-16-pdf-data.pdf>; Ausübung militärischer Gewalt durch ausländische Staaten von Militärbasen in Deutschland, 3. März 2014, WD 2 - 3000 - 034/14, <https://www.bundestag.de/resource/blob/406156/b66cc93fd4a367ea52681c5876f6a19d/wd-2-034-14-pdf-data.pdf>; Der Einsatz von Kampfdrohnen aus völkerrechtlicher Sicht, 27. September 2012, WD 2 – 3000 - 118/12, <https://www.bundestag.de/resource/blob/406736/945fddf928288908c6cc2e924cd0a5a6/wd-2-118-12-pdf-data.pdf>.

### 3.3.2. Kündigungsregelungen im allgemeinen Völkerrecht

Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge („Wiener Vertragsrechtskonvention“, WVRK)<sup>27</sup> enthält Regelungen zur Kündigung völkerrechtlicher Abkommen, die subsidiär zu den spezifischen vertraglichen Kündigungsregeln zur Anwendung gelangen können. Nach Art. 54 WVRK kann ein Vertrag entweder gemäß spezifischer Vertragsbestimmungen (lit. a) oder durch Einvernehmen aller Vertragsparteien (lit. b) beendet werden. Die im vorliegenden Zusammenhang anwendbaren vertragspezifischen Kündigungsregeln wurden bereits unter 3.3.1. erörtert. Im vorliegenden Sachverhaltszusammenhang relevante Kündigungsgründe finden sich zudem in den Art. 60 und 62 WVRK.

Von Bedeutung ist zunächst die Möglichkeit der Vertragsbeendigung wegen Vertragsbruchs gem. Art. 60 WVRK. Eine Kündigung nach diesen Normen erfordert, dass eine erhebliche Verletzung des Vertrags einer Vertragspartei das Festhalten hieran für eine andere Vertragspartei unzumutbar macht.<sup>28</sup> Nähme ein Entsendestaat in oder über militärischen Liegenschaften, die sich im Aufnahmestaat befinden, völkerrechtswidrige Handlungen vor, würde dies einen Verstoß gegen die in Art. II Satz 1 NTS, Art. 53 Abs. 1 ZA-NTS vertraglich definierte Nutzungsberechtigung darstellen<sup>29</sup>. Da davon auszugehen ist, dass die Beachtung von geltendem Recht des Aufnahmestaats eine grundlegende Voraussetzung für die Zurverfügungstellung von Infrastruktur und Nutzungsermächtigung darstellt, wäre eine Missachtung dieses Vertragsbestandteils als erheblich i.S.d. Art. 60 WVRK zu qualifizieren. Jedenfalls dann, wenn sich der Aufnahmestaat mit der Duldung eines solchen Handelns des Entsendestaats selbst völkerrechtlich verantwortlich machen würde, wäre das Festhalten am Vertrag unzumutbar und ein Kündigungsrecht nach Art. 60 WVRK gegeben.

Zudem könnte sich eine Kündigungsmöglichkeit nach Art. 62 WVRK auch aus einer grundlegenden Änderung der Umstände ergeben.<sup>30</sup> Ein Kündigungsrecht bestünde danach, wenn sich die bei Vertragsabschluss gegebenen Umstände grundlegend geändert haben, die Änderung von den Vertragsparteien nicht vorausgesehen wurde, das Vorhandensein jener Umstände eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der Vertragsparteien bildete und die Änderung der Umstände das Ausmaß der auf Grund des Vertrags noch zu erfüllenden Verpflichtungen tief greifend umgestalten würde. Im vorliegenden Sachverhalt ließe sich argumentieren, dass diese tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 62 WVRK erfüllt sind. Denn für einen Aufnahmestaat wäre es bei

---

27 Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 (Wiener Vertragsrechtskonvention, WVRK), umgesetzt mit Gesetz vom 3. August 1985, BGBl. II 1985, 926-960, [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf) bzw. [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&jumpTo=bgbl285s0926.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl285s0926.pdf). Die Regelungen der WVRK betreffend der Vertragsbeendigung sind nur vereinzelt als kodifiziertes Völkergewohnheitsrecht zu sehen. Dennoch kommt ihnen beträchtliche Bedeutung zu; selbst Nicht-Mitgliedsstaaten orientieren sich zunehmend hieran. Vgl. Herdegen, Völkerrecht, 18. Aufl. 2019, § 15 Rn. 4 ff.; Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl., 2018, § 18 Rn. 3.

28 Zur Voraussetzung der Erheblichkeit der Verletzung vgl. Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl., 2018, § 18 Rn. 77 ff.

29 Zur Nutzungsberechtigung und ihrem Umfang vgl. oben unter 2.2 *Regelungen zum Aufenthalt ausländischer Streitkräfte*, hinsichtlich der diesbezüglichen Kontrolle s. 3.1 *Kontrolle der Nutzung*.

30 Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl., 2018, § 18 Rn. 74 ff.

Vertragsschluss nicht absehbar, dass ein Entsendestaat entgegen der ursprünglichen Absichtserklärung fortgesetzt Völkerrechtsverstöße auf dem überlassenen Territorium begehen würde. Das mit dem Festhalten am Vertrag für den Aufnahmestaat verbundene Risiko eigener deliktischer Verantwortung würde den Charakter der Vertragserfüllung für den Aufnahmestaat tief greifend ändern.

Subsidiär zu den oben (siehe 3.3.1.) erörterten Möglichkeiten der Vertragsbeendigung kommt somit auch der Rückgriff auf Kündigungsmöglichkeiten nach den allgemeinen Bestimmungen der WVRK in Betracht.

#### 3.4. Straf- und Disziplinargerichtsbarkeit über in Deutschland stationierte Truppen

Neben (völkerrechtlichen) Maßnahmen gegenüber dem Entsendestaat ist grundsätzlich auch eine (straf-)rechtliche Verfolgung von Einzelpersonen denkbar. Die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung sind in diesem Bereich jedoch deutlich beschränkt.

Insbesondere übt der Aufnahmestaat in den Grenzen des Art. VII Abs. 1 lit a NTS seine Gerichtsbarkeit nicht über Personen aus, soweit diese dem Militärrecht des Entsendestaats unterworfen sind. Entscheidungsträger, die den Drohneneinsatz steuern, dürften in aller Regel nach dem Militärrecht des Entsendestaates dessen Militärgerichtsbarkeit unterfallen.

Zudem übt gem. Art. VII Abs. 3 lit. a (ii) NTS der Entsendestaat seine Gerichtsbarkeit in Bezug auf strafbares Verhalten aus, wenn dieses in Ausübung des Dienstes erfolgt (sog. *on-duty-Delikte*).<sup>31</sup> Die Entscheidung, ob sich eine Straftat in Ausübung des Dienstes begangen wurde, richtet sich dabei gemäß Art. 18 ZA-NTS nach dem Recht des Entsendestaates.<sup>32</sup> Hinsichtlich solcher *on-duty-Delikte* ist die Abgrenzung zwischen Handeln im Rahmen der Amtsausübung einerseits und eigenverantwortlichen Handeln als Privatperson andererseits oft schwierig.<sup>33</sup> Bei militärischen Aktionen wie bspw. der Steuerung von Drohnen oder Übermittlung von Funksignalen ist aber eindeutig ein hoheitliches Handeln durch staatliche Organe gegeben, sodass die Unterscheidungsproblematik an dieser Stelle keiner Vertiefung bedarf.

---

31 Vgl. Ambos in MüKoStGB, 3. Aufl. 2017, Vorbemerkung zu § 3 Rn. 113 ff.; Eser/Weißer in Schönke/Schröder, StGB, 30. Aufl. 2019, vor § 3 Rn. 70.

32 Die höchste zuständige Behörde des Entsendestaates kann dem mit der Sache befassten deutschen Gericht oder der mit der Sache befassten deutschen Behörde hierzu eine Bescheinigung vorlegen, die wiederum zum Gegenstand einer Überprüfung durch Erörterungen zwischen der Bundesregierung und der diplomatischen Vertretung des Entsendestaates in der Bundesrepublik gemacht werden kann, vgl. Art. 18 ZA-NTS.

33 Zur Erstreckung von staatlicher Immunität auf Einzelpersonen bei der Begehung von völkerrechtlichen Delikten sowie zur grundsätzlichen Abgrenzung von hoheitlichem (*acta iure imperii*) und wirtschaftlichem staatlichen Handeln (*acta iure gestionis*) s. Roeder: Grundzüge der Staatenimmunität in: JuS 2005, 215 (215 f.) mit Verweis auf *Distomo* (Areios Pagos, Prefecture of Voiotia v. Federal Republic of Germany, Case No. 11/2000, Entscheidung vom 4. Mai 2000; BGH, Urteil vom 26. März 2003 - III ZR 245/98; EGMR, Urteil vom 12. Dezember 2002 - 59021/00 - Kalogeropoulou u.a. gegen Griechenland und Deutschland) und *Pinochet* (dokumentiert von Ahlbrecht/Ambos Der Fall Pinochet(s), Auslieferung wegen staatsverstärkter Kriminalität, 1999); vgl. auch Deiseroth, US-Basen in der Bundesrepublik – Stationierungsrechte und Interventionen außerhalb des NATO-Gebiets (1988), S. 32 f.

Angesichts der Immunitätsregelungen im Stationierungsrecht gestalten sich etwaige Ermittlungstätigkeiten gegen die Stationierungskräfte schwierig: So ist schon der Zutritt deutscher Behörden zu ausländischen militärischen Liegenschaften beschränkt, Durchsuchungen oder Beschlagnahmungen sind darüber hinaus nur mit Zustimmung der ausländischen Kommandeure zulässig (Art. 53 ZA-NTS).<sup>34</sup>

Zur Überprüfung der Frage, ob (möglicherweise völkerrechtswidrige)<sup>35</sup> US-Drohnenangriffe in Afrika durch in Deutschland stationierte US-Streitkräfte geplant, gesteuert und überwacht worden sind, hat der Generalbundesanwalt am 10. Juni 2013 einen sog. Beobachtungsvorgang angelegt.<sup>36</sup> Dieser besteht fort, eine Beendigung ist gegenwärtig nicht absehbar. Nach Auskunft der Bundesregierung liegen bisher keine Erkenntnisse vor, die Anlass zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens geben.<sup>37</sup>

\*\*\*

- 
- 34 In diesem Sinne urteilte das VG Köln am 27. Mai 2015, Az. 3 K 5625/14, Rn. 94, [http://www.jus-tiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg\\_koeln/j2015/3\\_K\\_5625\\_14\\_Urteil\\_20150527.html](http://www.jus-tiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2015/3_K_5625_14_Urteil_20150527.html), folgendermaßen: „(D)as Stationierungsrecht (erlaubt) in seiner derzeitigen Fassung keine vollständige Rechtmäßigkeitskontrolle der Bundesrepublik der Tätigkeiten fremder Streitkräfte in der Bundesrepublik. Zwar verpflichtet Artikel II des Nato-Truppenstatuts (NTS) die in Deutschland stationierten Streitkräfte dazu, deutsches Recht zu achten. Eine allgemeine, damit korrelierende Befugnis zum ordnungsbehördlichen Einschreiten kennt das Stationierungsrecht jedoch nicht. Art. 49, 53 und 53a des Zusatzabkommens zum Nato-Truppenstatut (ZA-NTS) sehen nur sehr beschränkte Einwirkungsmöglichkeiten deutscher Behörden auf die Liegenschaftsnutzung durch fremde Truppen vor. Ein zielgerichtetes Einschreiten, das nur gegen den behauptet rechtswidrigen Teil der Nutzung der Satelliten-Relais-Station gerichtet wäre, ist damit von vorneherein ausgeschlossen.“ Vgl. zur Strafbarkeit von Angehörigen ausländischer Truppen außerdem WD-Gutachten 034/14, s. Fn. 3 und WD-Gutachten 086/17, s. Fn. 2.
- 35 Zur möglichen Völkerrechtswidrigkeit von Drohnenangriffen im konkreten Einzelfall vgl. WD-Gutachten 034/14, S. 7, Fn. 3.
- 36 BT-Drs. 17/14401, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, 18. Juli 2013, S. 10 f., <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/144/1714401.pdf>.
- 37 BT-Drs. 18/2794, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, 8. Oktober 2014, S. 9, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/027/1802794.pdf>; BT-Drs. 18/4911, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, 15. Mai 2015, S. 12, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/049/1804911.pdf>; BT-Drs. 19/2318, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, 24. Mai 2018, S. 5, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/023/1902318.pdf>.