



---

**Sachstand**

---

**Ausübung militärischer Gewalt durch ausländische Staaten von  
Militärbasen in Deutschland**



**Ausübung militärischer Gewalt durch ausländische Staaten von Militärbasen in Deutschland**

Verfasser: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 2 - 3000 – 034/14  
Abschluss der Arbeit: 3. März 2014  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
Telefon: [REDACTED]

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Rechtsstellung ausländischer Militärliegenschaften in Deutschland</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Rechtsgrundlagen für den Aufenthalt ausländischer Truppen in Deutschland</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Rechtsgrundlagen für Militäroperationen ausländischer Staaten von Militärbasen in Deutschland aus</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Reaktionsmöglichkeiten auf deutscher Seite</b>	<b>8</b>

Medienberichte über eine angebliche Drohnenkriegsführung der Amerikaner von US-Militärbasen in Deutschland<sup>1</sup> werfen Fragen nach der Rechtsstellung ausländischer militärischer Liegenschaften sowie nach den Rechtsgrundlagen für solche Militäroperationen auf.

## 1. Rechtsstellung ausländischer Militärliegenschaften in Deutschland

Die ausländischen Militärliegenschaften in Deutschland sind – ebenso wenig wie die Auslandsvertretungen – **kein „extraterritoriales“ Gebiet des Entsendestaates.**<sup>2</sup> Diplomatische Missionen genießen aber ebenso wie ausländische Militärbasen gewisse Vorrechte, (steuerliche) Befreiungen und Immunitäten, welche die **Gebietshoheit** des Aufenthalts- bzw. Gaststaates **funktional einschränken**. Diese Einschränkungen ergeben sich im Falle der Auslandsvertretungen aus den Vorschriften der **Wiener Diplomatenkonvention**<sup>3</sup> bzw. der Konsularkonvention<sup>4</sup> und im Falle der Militäreinrichtungen aus dem **Stationierungsrecht** (dem sog. **ius in praesentia**).

Stationierungsrechtliche Fragen hinsichtlich des Aufenthalts ausländischer Streitkräfte in Deutschland wurden zunächst im sog. Truppenvertrag<sup>5</sup> und später im **Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut** von 1959 geregelt.<sup>6</sup> Durch das **Abkommen zur Änderung des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut (ZA-NTS)**<sup>7</sup> ist sichergestellt, dass auch innerhalb der den

---

1 Dronentod in Afrika, SZ v. 28.11.2013, S. 8 f.; <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/war-deutschland-ausgangspunkt-von-us-drohnen-angriffen-aid-1.3782299>;  
<http://www.bild.de/politik/inland/drohne/us-drohnenkrieg-auch-von-deutschland-aus-30638196.bild.html>;  
<http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2013/ramstein109.html>.

2 Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl. 2010, 3. Abschnitt, Rdnr. 74. Dies ergibt sich explizit aus Art. 21 der Wiener Diplomatenkonvention: „Der Empfangsstaat erleichtert nach Maßgabe seiner Rechtsvorschriften dem Entsendestaat den Erwerb der für dessen Mission *in seinem Hoheitsgebiet* benötigten Räumlichkeiten.“ Gem. Art. 20 der Diplomatenkonvention ist die Mission berechtigt, „Flagge und Hoheitszeichen des Entsendestaates an den Räumlichkeiten der Mission zu führen“. Eine solche Regelung wäre nicht notwendig, wenn es sich bei der Mission um „extraterritoriales“ Gebiet des Entsendestaates handeln würde.

3 Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18.4.1961, BGBl. 1964 II, S. 959 ff.  
Vgl. dort Art. 22-24 bezüglich der Immunität der Mission und Art. 29 ff. bezüglich der Diplomatenimmunität.

4 Wiener Übereinkommen über Konsularische Beziehungen vom 24. April 1963, BGBl. 1969 II, S. 1587 ff.

5 Vertrag über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der Bundesrepublik Deutschland“ zwischen den drei Westmächten und der Bundesrepublik Deutschland, BGBl. II 1955, 321 ff. Der Truppenvertrag wurde auf der Grundlage von Art. 8 des Deutschlandvertrages vom 26.5.1952 geschlossen. Der Truppenvertrag wurde mit dem Beitritt Deutschlands zum NATO-Truppenstatut aufgehoben.

6 Zusatzabkommen zu dem Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrags über die Rechtsstellung ihrer Truppen hinsichtlich der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Truppen vom 3.8.1959 (BGBl. 1961 II 1183, 1218 ) in der durch die Änderungsabkommen vom 21.10.1971 (BGBl. 1973 II 1022) und vom 18.03.1993 (BGBl. 1994 II 2594) geänderten Fassung.

7 Änderungsabkommen vom 18.3.1993, BGBl. II 1994, S. 2594. Fleck (Hrsg.), The Handbook of the Law of Visiting Forces, Oxford Univ. Press 2001, S. 3 ff.

Stationierungstreitkräften zur Benutzung überlassenen Liegenschaften **deutsches Recht gilt**,<sup>8</sup> welches ausländische Truppen in Deutschland zu beachten haben (Art. 53 Abs. 1 ZA-NTS).

## 2. Rechtsgrundlagen für den Aufenthalt ausländischer Truppen in Deutschland

Die fortdauernde **Präsenz amerikanischer Militäreinrichtungen in Deutschland**<sup>9</sup> findet ihre Rechtsgrundlage im Stationierungsrecht. Grundlage für den dauernden Aufenthalt von US-Streitkräften in Deutschland (das sog. **ius ad praesentiam**) ist bis heute der sog. **Aufenthaltsvertrag** vom 23. Oktober 1954.<sup>10</sup>

Im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands wurde die Fortgeltung des Aufenthaltsvertrags durch die „**Vereinbarung vom 25. September 1990 zu dem Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland**“<sup>11</sup> bestätigt und ergänzt.

Art. 1 des Aufenthaltsvertrages sieht vor, dass US-Streitkräfte „in gleicher Effektivstärke“ wie zur Zeit des Inkrafttretens des Vertrages in der Bundesrepublik Deutschland stationiert sein dürfen. Nach dem Wortlaut der Präambel dient die Präsenz ausländischer Truppen in Deutschland dem **Zweck**, „im Hinblick auf die **gegenwärtige internationale Lage** (...), die **Verteidigung der freien Welt** sicherzustellen, die weiterhin die Anwesenheit ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland erfordern.“

Der Zweck des Aufenthaltsvertrages ist dabei **nicht auf den Kalten-Kriegs-Kontext des Jahres 1954 beschränkt**, sondern erweist sich – wie dies bei institutionellen Verträgen und Regelungsverträgen (z.B. NATO-Vertrag oder VN-Charta) regelmäßig der Fall ist – als **entwicklungsoffen** und damit einer **dynamischen Auslegung** zugänglich.<sup>12</sup>

---

8 Praktisch relevant ist dies vor allem im Bereich Umweltschutz und Gesundheitsvorschriften (Art. 54 und 54A ZA-NTS).

9 Dazu zählen u.a.:

- NATO-Kommando Allied Command Europe Rapid Reaction Corps – Mönchengladbach
- Hauptquartier der US-Gesamtstreitkräfte für den Aufgabenbereich Europa (EUCOM) – Stuttgart-Vaihingen
- Hauptquartier der US-Gesamtstreitkräfte für den Aufgabenbereich Afrika (AFRICOM) – Stuttgart-Möhringen
- Hauptquartier der US-Heeresstreitkräfte in Europa (US Army Europe, USAREUR) – Wiesbaden-Erbenheim
- Hauptquartier der US-Luftwaffe in Europa (United States Air Forces in Europe, USAFE) – Ramstein
- NATO Air Base Geilenkirchen (Standort der AWACS-Flugzeuge) – Geilenkirchen.

10 Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom. 23.10.1954, BGBl. II 1955, S. 253.

11 BGBl. 1990 II, S. 1390.

12 Vgl. Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, München: Beck, 5. Aufl. 2004, § 11, Rdnr. 21. Dies hat das BVerfG u.a. in seinen Entscheidungen über den Auslandseinsatz der Bundeswehr immer wieder betont (z.B. BVerfG, Urt. v. 22.11.2001, - 2 BvE 6/99 -).

Dies zeigt sich bereits daran, dass der Aufenthaltsvertrag, dessen Entstehungsgeschichte im Kalten Krieg begründet ist, mit der Vereinbarung aus dem Jahre 1990 – also nach der sicherheitspolitischen „Zeitenwende“ – ausdrücklich völkerrechtlich bestätigt wurde.<sup>13</sup> Es wurde damit implizit anerkannt, dass die **zulässigen Zwecke für die Stationierung** ausländischer Truppen u.a. durch sicherheitspolitische Veränderungen **fortgeschrieben** werden können.

Die Frage nach der Zulässigkeit einer Stationierung ausländischer Streitkräfte in Deutschland sowie die damit einhergehende Nutzung von Militärbasen muss somit **im Lichte der veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen** bewertet werden.

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bestehen – neben der Verteidigung – heute unter anderem z.B. in der **Terrorismusbekämpfung** aber auch in der **Lösung von Regionalkonflikten**, z.B. in Afrika. Zu diesen Zwecken haben die Vereinigten Staaten von Amerika 2007 das Hauptquartier für den Aufgabenbereich Afrika (**AFRICOM**) in Stuttgart errichtet. Die Präsenz dieses Kommandos auf deutschem Boden dürfte im Ergebnis durch den Aufenthaltsvertrag gedeckt sein.<sup>14</sup>

### **3. Rechtsgrundlagen für Militäroperationen ausländischer Staaten von Militärbasen in Deutschland aus**

Seit dem 11. September 2001 sind US-Militäreinrichtungen in Deutschland in den sog. „Krieg gegen den Terror“ eingebunden. So sollen etwa Medienberichten zufolge von **AFRICOM** aus Kampfeinsätze der US-Armee gegen radikale Islamisten auf dem afrikanischen Kontinent koordiniert werden. Auch das **Air Operation Center der US-Air Force Basis** (am Luftwaffenstützpunkt in Ramstein) soll in Drohnenoperationen zur Terrorismusbekämpfung einbezogen sein.<sup>15</sup>

Das **Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut (ZA-NTS)**<sup>16</sup> regelt u.a. die **zulässigen Maßnahmen innerhalb von Liegenschaften ausländischer Streitkräfte in Deutschland**.

---

13 Die Fortgeltung des Aufenthaltsvertrages wurde zudem später in Anlage I, Abschn. 1 Nr. 3 zum **Einigungsvertrag von 1990** ausdrücklich festgeschrieben.

14 So auch [REDACTED] Zum Rechtsrahmen für die Stationierung ausländischer Truppen in Deutschland, Gutachten v. 30.9.2008, WD 2 - 3000 - 087/08.

15 Drohnen Tod in Afrika, SZ v. 28.11.2013, S. 8 f, <http://www.tagesschau.de/inland/ramstein-drohnenprogramm102.html>.

16 Zusatzabkommen zu dem Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrags über die Rechtsstellung ihrer Truppen hinsichtlich der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Truppen vom 3.8.1959 (BGBl. 1961 II, S. 1183, 1218 ) in der durch die Änderungsabkommen vom 21.10.1971 (BGBl. 1973 II, S. 1022) und vom 18.03.1993 (BGBl. 1994 II, S. 2594) geänderten Fassung.

Nach Art. 53 Abs. 1 NTS-ZA kann „eine Truppe innerhalb der ihnen zur ausschließlichen Benutzung überlassenen Liegenschaften die zur befriedigenden Erfüllung ihrer Verteidigungspflichten erforderlichen Maßnahmen treffen.“ Legt man das Zusatzabkommen – ebenso wie den Aufenthaltsvertrag – **dynamisch im Lichte der aktuellen sicherheitspolitischen Entwicklungen** aus, so lässt sich der Begriff „Verteidigung“ in Richtung „Terrorismusbekämpfung“ „fortschreiben“.

Die Vereinigten Staaten von Amerika sind bei der Erfüllung ihrer militärischen Aufgaben – ob nun in Deutschland oder in den USA – gleichermaßen an die **völkerrechtlichen Regeln** des **Friedenssicherungsrechts** (sog. ius ad bellum, insb. das Gewaltverbot) sowie an das **humanitäre Völkerrecht** (Genfer Konventionen und Zusatzabkommen) gebunden.

Die **Völkerrechtskonformität von Drohnenoperation** zum Zwecke „gezielter Tötungen“ (targeted killing) ist bis heute jedoch **rechtlich umstritten**<sup>17</sup> – insbesondere **divergieren** die amerikanischen und deutschen Rechtsauffassungen zu dieser Frage, die an dieser Stelle auch nicht weiter vertieft werden soll.

Vgl. dazu aber [REDACTED]: Völkerrechtliche Grundlagen für Drohneneinsätze unter Berücksichtigung der Rechtsauffassungen Deutschlands, der USA und Israels Gutachten vom 30. Januar 2014, WD 2 – 3000 – 002/14 - **Anlage 1** -

[REDACTED]: Der Einsatz von Kampfdrohnen aus völkerrechtlicher Sicht, Gutachten vom 27. September 2012, WD 2 – 3000 – 118/12 - **Anlage 2** -

Unstreitig ist dagegen, dass Deutschland **völkerrechtswidrige Militäroperationen** (oder gar Kriegsverbrechen), die durch ausländische Staaten **von deutschem Territorium aus** durchgeführt werden, nicht dulden darf. Die völkerrechtswidrige „Exekution“ eines Terrorverdächtigen durch Kampfdrohnen außerhalb eines bewaffneten Konflikts kann daher, wenn die Bundesregierung davon weiß und nicht dagegen protestiert, eine **Beteiligung an einem völkerrechtlichen Delikt** darstellen.<sup>18</sup>

In diesem Zusammenhang wäre zu klären, ob und inwieweit Deutschland aufgrund der Gebietshoheit völkerstrafrechtlich (im Sinne einer „Überwachungsgarantenstellung“) **verpflichtet** sein kann, etwaige völkerrechtswidrige Einsätze der Amerikaner zu **verhindern**.

---

17 Vgl. für viele Becker, Peter, Rechtsprobleme des Einsatzes von Drohnen zur Tötung von Menschen, in: DÖV 2013, S. 493-502; Krishnan, Armin, Gezielte Tötung, Berlin 2012; Löffelmann, Markus, Der Einsatz von Kampfdrohnen zur Terrorismusbekämpfung im Schnittpunkt von humanitärem Völkerecht und Menschenrechtsstandards, in: Kritische Justiz 2013, S. 372-381.

18 So etwa Marauhn, <http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2013/ramstein109.html>.

Die **Regelungen über die völkerstrafrechtliche Beihilfe** in Art. 25 Abs. 3 c) IStGH-Statut<sup>19</sup> geht von einer **vorsätzlichen Beihilfehandlung** aus und verlangt eine „**Unterstützung** (*assist*) bei der Begehung eines Delikts, einschließlich der Bereitstellung der Mittel für die Begehung.“ Die Unterstützung könne nach Auffassung des Jugoslawientribunals **auch durch ein Unterlassen** begangen werden, solange das Unterlassen eine signifikante Wirkung auf die Verbrechensbegehung hatte und (subjektiv) vom notwendigen Vorsatz (*‘mens rea’*) begleitet wurde.<sup>20</sup> Zu **beweisen** wäre also insoweit neben der „Haupttat“ (dem völkerrechtswidrigen US-Drohneinsatz) auch noch das Wissen und Wollen (Vorsatz) der Bundesregierung.

Eine **politische** und **völkerrechtliche Diskussion** über die **deutsche Unterstützung** (umstrittener) U.S.-Militäroperationen hat es zuletzt anlässlich des **Irakkrieges** im Jahre 2003 gegeben – in Rede standen damals u.a. die Gewährung von **Überflugrechten** sowie unterstützende Logistik.<sup>21</sup>

Mögliche deutsche Unterstützungshandlungen zugunsten des amerikanischen „Drohnenkriegs“ treten dagegen **weniger deutlich zutage**, da die Drohnen selbst keine Lande- oder Überflugrechte in Deutschland beanspruchen. Der angeblich von Deutschland aus geführte U.S.-Drohnenkrieg würde sich dann vielmehr auf ein „**virtuelles**“ **Handeln am Computerjoystick** innerhalb der US-Militärliegenschaften in Deutschland beschränken. Da sich der amerikanische Militärfunkverkehr in Deutschland (rechtlich) nicht so einfach unterbinden lässt,<sup>22</sup> erscheinen die deutschen **Einflussmöglichkeiten**, um etwaige (von Deutschland aus gesteuerte) US-Drohneinsätze zu verhindern bzw. zu unterstützen, **vergleichsweise gering**.

#### 4. Reaktionsmöglichkeiten auf deutscher Seite

Der **Generalbundesanwalt** prüft derzeit die Einleitung eines strafrechtlichen **Ermittlungsverfahrens** wegen angeblicher Drohneinsätze der US-Streitkräfte von deutschem Boden aus.<sup>23</sup>

Die Möglichkeiten zur **Verfolgung von Straftaten** der in Deutschland stationierten Angehörigen der US-Streitkräfte sind jedoch – abgesehen von den bereits erwähnten **Beweisschwierigkeiten** – **völkerrechtlich sehr begrenzt**.

---

19 Römisches Statut über den Internationalen Strafgerichtshof v. 17.7.1998, BGBl. 2000 II, S. 1394.

20 *Prosecutor v. Blaskic*, Judgement v. 3.3.2000 (IT-95-14-T); vgl. zur Beihilfe im Völkerstrafrecht Ambos, Kai, Internationales Strafrecht, München: Beck 3. Aufl. 2011, § 7, Rdnr. 42 ff.

21 Dazu Nolte, Georg / Aust, Helmut Philipp, Equivocal helpers – complicit states, mixed messages and international law, in: Int. & Comp. Law Quarterly (ICLQ) 2009, S. 1-30.

22 Gem. Art. 60 Abs. 2 des NTS-ZA können ausländische Streitkräfte Fernmelde- und Funkanlagen für bewegliche Funkdienste und Ortungsfunkdienste sowie sonstige Funkempfangsanlagen errichten, betreiben und unterhalten.

23 SZ online v. 30.10.2013, <http://www.sueddeutsche.de/politik/moeglicher-verstoss-gegen-voelkerrecht-in-deutschland-generalbundesanwalt-prueft-us-drohnenangriffe-1.1807072>.

---

**Art. VII NTS** regelt die völkerrechtliche Befugnis zur Ausübung der Straf- und Disziplinargerichtsbarkeit über in Deutschland befindliche NATO-Truppen. Nach Art. VII Abs. 3 NTS hat der Aufnahmestaat grundsätzlich das Vorrecht, die Strafgerichtsbarkeit auszuüben. Davon abweichend übt der Entsendestaat die Strafgerichtsbarkeit über die Stationierungstreitkräfte aus, sofern sich die Strafbarkeit „aus einer Handlung oder Unterlassung in **Ausübung des Dienstes** ergibt“ (sog. „**on-duty-Delikte**“).<sup>24</sup> Die Entscheidung, ob sich eine Straftat aus einem Verhalten in Ausübung des Dienstes ergibt, richtet sich dabei nach dem **Recht des Entsendestaates**.

Angesichts der Immunitätsregelungen im Stationierungsrecht gestalten sich auch etwaige **Ermittlungstätigkeiten gegen die Stationierungskräfte schwierig**: So ist der **Zutritt deutscher Behörden zu ausländischen militärischen Liegenschaften** bzw. sind Durchsuchungen oder Beschlagnahmungen **nur mit Zustimmung** der ausländischen Kommandeure zulässig (Art. 53 ZA-NTS). Grund dafür ist, dass ausländische Streitkräfte nicht der deutschen Hoheitsgewalt unterworfen sind.<sup>25</sup>

Sieht man einmal von der (theoretischen) Möglichkeit ab, den **Aufenthaltsvertrag** einseitig zu **kündigen**, so bleiben der deutschen Regierung nur **politische Reaktionen** wie z.B. **rechtlicher Protest** oder **bilaterale Konsultationen**.<sup>26</sup>



---

24 Davon ist bei der Tätigkeit der US-Drohnenpiloten auszugehen.

25 Vgl. BVerwG NVwZ 1988, S. 755; VGH Kassel, NJW 1984, S. 2055.

26 Gem. Art. 53 Abs. 1 ZA-NTS „konsultieren die zuständigen deutschen Behörden und die Behörden einer Truppe einander und arbeiten zusammen, um auftretende Meinungsverschiedenheiten beizulegen.“