

# BERICHTE UND URKUNDEN

## Zur Neuordnung des Aufenthaltsrechts für ausländische Streitkräfte in Deutschland

*Dieter Fleck\**

Das Recht der Truppenstationierung in der Bundesrepublik Deutschland ist nicht nur aus Gründen unserer Zeitgeschichte von der Ablösung des Besatzungsstatuts bis zur Herstellung der Einheit Deutschlands komplex. Die Zusammenarbeit mit den neuen Partnern in Europa und die vertiefte Integration in multinationalen Verbänden führen zu zusätzlichen Differenzierungen.

Das neue Streitkräfteaufenthaltsgesetz<sup>1</sup> ist seit dem 27. Juli 1995 in Kraft. Es bildet die Grundlage für die Regelung des vorübergehenden Aufenthalts ausländischer Streitkräfte zu Übungen, für die Durchreise auf dem Landwege und für die Ausbildung geschlossener Einheiten im Bundesgebiet, wobei Regelungen des NATO-Truppenstatuts<sup>2</sup> und des Zusatzabkommens<sup>3</sup> zum NATO-Truppenstatut unberührt bleiben.<sup>4</sup> In Kürze wird die 1993 vereinbarte Änderung des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut<sup>5</sup> in Kraft treten, mit welcher die Rechtsstellung der sechs ständigen Stationierungstreitkräfte in Deutschland<sup>6</sup> neuen recht-

---

\* Dr. jur. Der Verfasser ist Leiter des Referats für internationale Verteidigungsangelegenheiten im Bundesministerium der Verteidigung. Er ist Herrn Professor Dr. Ulrich Fastenrath, TU Dresden, für Kritik und Interesse an dem Entwurf dieses Beitrages dankbar. Die hier vertretenen Auffassungen sind persönlicher Natur.

<sup>1</sup> Gesetz über die Rechtsstellung ausländischer Streitkräfte bei vorübergehenden Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland (Streitkräfteaufenthaltsgesetz – SkAufG –) vom 20.7.1995 (BGBl II, 554).

<sup>2</sup> BGBl 1961 II, 1190.

<sup>3</sup> BGBl 1961 II, 1218; 1973 II, 1922; 1994 II, 2594.

<sup>4</sup> Vgl. Amtliche Begründung zum SkAufG, BT-Drs. 13/730, 9.

<sup>5</sup> BGBl 1994 II, 2594.

<sup>6</sup> Belgien, Frankreich, Kanada, Niederlande, Vereinigtes Königreich und USA. Kanada hat seine Streitkräfte aus Deutschland inzwischen abgezogen.

lichen und politischen Gegebenheiten angepaßt wird. Damit sind zwei wichtige Regelwerke eingeführt bzw. erneuert worden, die das zwischen allen 16 NATO-Mitgliedstaaten geltende NATO-Truppenstatut für Aufenthalte in Deutschland zum Teil erheblich modifizieren. In dieser Lage sind Juristen gefordert, die Rechtsanwendung in allen Bereichen sicherzustellen, bestehende Unterschiede zu erläutern und zur Gleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte nach international bewährten Standards beizutragen.

Der vorliegende Beitrag beschreibt Aufenthaltsrecht und Statusregelung für die Streitkräfte der Vertragsstaaten des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut, der anderen NATO-Mitgliedstaaten und unserer neuen Partner, die sich z. B. im Rahmen des NATO-Programms Partnerschaft für den Frieden vorübergehend im Bundesgebiet aufhalten. Er unternimmt zugleich einen Ausblick auf neue Formen militärischer Zusammenarbeit im Rahmen von multinationalen Verbänden.

### *I. Die Vertragsstaaten des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut*

#### 1. Aufenthaltsrecht

Streitkräfte der sechs Vertragsstaaten des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut, darüber hinaus aber auch Dänemarks und Luxemburgs, sind auf der Grundlage des Aufenthaltsvertrags vom 23. Oktober 1954<sup>7</sup> berechtigt, sich in der Bundesrepublik Deutschland aufzuhalten. Mit diesem Vertrag hat die Bundesrepublik, die mit Wirkung vom 5. Mai 1955<sup>8</sup> ihre Souveränität erlangen sollte, der fortgesetzten Stationierung von Streitkräften der gleichen Nationalität und Effektivität auch für die Zukunft zugestimmt. Die Effektivstärken aller Stationierungsstreitkräfte sind inzwischen im Einvernehmen mit der Bundesregierung stark vermindert worden. Diese Entwicklung hat auch das Aufenthaltsrecht beeinflußt. Ein Recht zur einseitigen Erhöhung könnte heute aus dem Aufenthaltsvertrag nicht mehr hergeleitet werden. In zutreffender Einschätzung der bestehenden Vertrags- und Interessenlage haben vielmehr z. B. amerikanische Repräsentanten stets erklärt, daß US-Streitkräfte im Bundesgebiet nur bleiben würden, solange und soweit dies auch die Zustimmung der Bundesregierung findet. Frankreich hatte bereits im

---

<sup>7</sup> Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 23.10.1954 (BGBl 1955 II, 253).

<sup>8</sup> Inkrafttreten des Pariser Protokolls vom 23.10.1954 (BGBl 1955 II, 213).

Notenwechsel vom 21. Dezember 1966<sup>9</sup> akzeptiert, daß “die Ausübung des Aufenthaltsrechts der französischen Streitkräfte im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, soweit diese betroffen ist, das Einverständnis der Regierung der Bundesrepublik Deutschland voraussetzt”. Im übrigen kann der Aufenthaltsvertrag seit 1990 unter Einhaltung einer Frist von zwei Jahren beendet werden.<sup>10</sup>

Der Geltungsbereich des Aufenthaltsvertrags blieb nach der Herstellung der Einheit Deutschlands auf das Gebiet der alten Bundesländer beschränkt.<sup>11</sup> Aber aufgrund des Notenwechsels vom 25. September 1990 i.d.F. vom 12. September 1994<sup>12</sup> können den sechs ständigen Stationierungstreitkräften auch vorübergehende Aufenthalte in Berlin und den neuen Bundesländern gestattet werden, und ihre Rechtsstellung ist dort dieselbe wie in den alten Bundesländern.

Die Bestimmungen des 2+4-Vertrags<sup>13</sup> schließen solche Aufenthalte nicht aus: Art. 5 Abs. 3 Satz 3 des 2+4-Vertrags bestimmt nur, daß “[a]usländische Streitkräfte und Atomwaffen oder deren Träger in diesem Teil Deutschlands weder stationiert noch dorthin verlegt” werden. Gemäß der Vereinbarten Protokollnotiz zu dieser Bestimmung werden alle Fragen in bezug auf die Anwendung des Wortes “verlegt” “von der Regierung des vereinten Deutschland in einer vernünftigen und verantwortungsbewußten Weise entschieden, wobei sie die Sicherheitsinteressen jeder Vertragspartei, wie dies in der Präambel [zum 2+4-Vertrag] niedergelegt ist, berücksichtigen wird”. Ausgeschlossen bleibt damit ein Verbringen von Streitkräften mit dem Ziel der Stationierung, während vorübergehende Aufenthalte, auch zur Teilnahme an militärischen Übungen, mit Zustimmung der Bundesregierung möglich sind.

## 2. Statusregelung

Die Rechtsstellung der verbündeten Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland ist im NATO-Truppenstatut und im Zusatzabkommen defi-

---

<sup>9</sup> Deutsch-französische Regierungsvereinbarung über das Stationierungsrecht und die Statusfragen der französischen Truppen in Deutschland, Bulletin der Bundesregierung Nr. 161, 1304 vom 23.12.1966.

<sup>10</sup> Notenwechsel vom 25.9.1990 (BGBl II, 1390) und vom 16.11.1990 (BGBl II, 1696).

<sup>11</sup> Art. 11 i. V. mit Kapitel I Abschnitt I der Anlage I zum Einigungsvertrag vom 31.8.1990 (BGBl II, 889).

<sup>12</sup> BGBl 1990 II, 1251; 1994 II, 29, 3716.

<sup>13</sup> Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland vom 12.9.1990 (BGBl II, 1317).

niert. Das NATO-Truppenstatut stellt einen heute weithin bewährten Kompromiß dar zwischen dem Vorrang des Rechts des Flaggenstaates und der Territorialhoheit des Aufenthaltsstaates.<sup>14</sup> Da es überwiegend nur Rahmenvorschriften enthält, bedarf es der Ausfüllung und Ergänzung durch zusätzliche Vereinbarungen, die zwischen den jeweils beteiligten Staaten unmittelbar abgeschlossen werden.<sup>15</sup> Dabei sind der Gestaltungsfreiheit Grenzen gesetzt: Die Präambel zum NATO-Truppenstatut unterstreicht in Abs. 3, daß "Sondervereinbarungen zwischen den beteiligten Vertragsparteien" nur geschlossen werden, "soweit die Bedingungen nicht in diesem Abkommen festgelegt sind".

Das Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut enthält derartige Sondervereinbarungen für die sechs ständigen Stationierungstreitkräfte in Deutschland. Auf Streitkräfte Dänemarks und Luxemburgs, deren Aufenthaltsrecht in den alten Bundesländern im Aufenthaltsvertrag von 1954 mitgeregelt ist, ist das Zusatzabkommen nicht anwendbar. Der deutsch-dänische Notenwechsel vom 11. Juni 1971 zur Rechtsstellung dänischer Streitkräfte im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland<sup>16</sup>, der einige Regeln des Zusatzabkommens auf dänische Streitkräfte anwendbar gemacht hatte, ist heute in wesentlichen Teilen inhaltlich überholt. Die Rechtsstellung dänischer und luxemburgischer Streitkräfte bei Aufhalten im Bundesgebiet ist damit allein nach dem NATO-Truppenstatut zu beurteilen.

Das Zusatzabkommen entspricht einerseits dem Interesse der sechs Stationierungstreitkräfte, bestimmte zusätzliche Rechte, die sie kraft Besatzungsstatuts innehatten, auf neuer Grundlage weiter auszuüben, andererseits dem Interesse der Bundesrepublik Deutschland, die Einhaltung des deutschen Rechts stärker zu verankern und die Übernahme finanzieller Lasten weiter einzuschränken. Die deutsche Rechtsentwicklung während der vergangenen drei Jahrzehnte, vor allem aber der grundlegende Wandel der sicherheitspolitischen Lage nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, machte Änderungen des Zusatzabkommens notwendig,<sup>17</sup> die die Achtung der deutschen Territorialhoheit sicherstellen, die Arbeitsbedingungen der

---

<sup>14</sup> S. Lazareff, *Status of Military Forces under Current International Law*, Leyden 1971, 444.

<sup>15</sup> Vgl. Denkschrift zum NATO-Truppenstatut und zu den Zusatzvereinbarungen, in: NATO-Truppenstatut und Zusatzvereinbarungen, Textausgabe, München, 5. Aufl. 1990, 27.

<sup>16</sup> BGBl 1971 II, 1092.

<sup>17</sup> Vgl. Änderungsabkommen vom 21.10.1971 (BGBl 1973 II, 1022) und vom 18.3.1993 (BGBl 1994 II, 2594).

Stationierungsstreitkräfte an die für die Bundeswehr geltenden Bestimmungen anpassen und so zu einer Standardisierung von Statusregelungen beitragen, die auch der Reziprozität für die Bundeswehr im Ausland dienen können. Insbesondere das Änderungsabkommen von 1993 hat zu wichtigen Neuregelungen geführt.<sup>18</sup> Sie haben innere Gleichheit geschaffen, indem sie die Rechtsstellung der Stationierungsstreitkräfte an das auch für die Bundeswehr geltende Recht angepaßt haben. Zugleich haben sie zur äußeren Gleichheit beigetragen, in deren Zielvorstellung die Rechte der alliierten Streitkräfte in Deutschland denjenigen in anderen NATO-Mitgliedstaaten vergleichbar sein sollen. Das Änderungsabkommen ist wegen der zur Zeit noch ausstehenden Ratifikation oder Genehmigung in einigen Vertragsstaaten noch nicht formell in Kraft, wird aber in der Praxis weitgehend bereits vorab angewendet. So werden Manöver und Übungen außerhalb militärischer Liegenschaften nur noch mit Zustimmung deutscher Behörden durchgeführt (Art. 45, 46 ZA); bei der Benutzung militärischer Einrichtungen wird deutsches Umweltrecht angewandt (Art. 54 A ZA) und es gilt deutsches Verkehrsrecht (Art. 57 ZA). Die Bundeswehr koordiniert alle größeren militärischen Verkehrsbewegungen; Ein- und Überflüge auch der Stationierungsstreitkräfte bedürfen der Genehmigung durch das Bundesministerium der Verteidigung; bei Gefahrguttransporten sind die auch für die Bundeswehr geltenden Vorschriften zu beachten, und dasselbe gilt für den Hubschrauberflugbetrieb an militärischen Hubschrauberflugplätzen im Bundesgebiet.

Das Zusatzabkommen stellt insgesamt eine bewährte Regelung von Rechtsverhältnissen ausländischer Streitkräfte dar, die auch über den Kreis der sechs ständigen Stationierungsstreitkräfte hinaus empfehlenswerte Muster enthält. Es konkretisiert die in Art. II des NATO-Truppenstatuts verankerte Achtung des Rechts des Aufenthaltsstaats und enthält Sonderbestimmungen, soweit diese für den Dienstbetrieb der Stationierungsstreitkräfte erforderlich sind. Für Aufenthalte aller ausländischen Streitkräfte in Deutschland sollten nach Möglichkeit dieselben Standards gelten. Aus diesem Grunde bleibt das Zusatzabkommen Vorbild für die Regelung der Rechtsverhältnisse auch anderer verbündeter Streitkräfte sowie für die Zusammenarbeit von Streitkräften außerhalb des NATO-Rahmens. Dies bedeutet allerdings nicht, daß der verhältnismäßig hohe

---

<sup>18</sup> Vgl. H. Kraatz, Revision des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut, in: Bundeswehrverwaltung 2/1993, 25–28; F. Burkhardt/H. Granow, Das Abkommen zur Änderung des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut, in: NJW 1995, 424–426; E.-D. Maar, Analyse des Abkommens zur Änderung des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut, in: NZWehr 3/1995, 89–97.

Detaillierungsgrad des Zusatzabkommens, der einem Bedürfnis bei ständigen Truppenstationierungen entspricht, in jedem Falle auch auf vorübergehende Aufenthalte anderer Streitkräfte übertragen werden müßte. Deutschland und die Niederlande verhandeln zur Zeit über ein Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut, das die Rechtsstellung der Bundeswehr in den Niederlanden in einer Weise regelt, "die derjenigen vergleichbar ist, die Militärpersonal der Niederlande, Mitglieder des zivilen Gefolges der Niederlande und deren Angehörige in Deutschland genießen".<sup>19</sup>

## II. Die anderen NATO-Mitgliedstaaten

### 1. Aufenthaltsrecht

Auch diejenigen NATO-Mitgliedstaaten, die nicht ständig Streitkräfte in Deutschland stationieren<sup>20</sup>, müssen das Recht erhalten, im Rahmen der Bündniszusammenarbeit Angehörige ihrer Streitkräfte zu vorübergehenden Aufenthalten in das Bundesgebiet zu entsenden. Hierzu bedarf es einer besonderen Zustimmung der Bundesregierung, die, soweit eine Übertragung von Hoheitsrechten zu militärisch-operativen Einsätzen im Bundesgebiet in Betracht kommt, von einer gesetzlichen Regelung abhängig ist.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Vgl. den deutsch-niederländischen Notenwechsel vom 19.3.1993 (BT-Drs 12/6477, 126).

<sup>20</sup> Griechenland, Italien, Norwegen, Portugal, Spanien und die Türkei. Das Aufenthaltsrecht dänischer und luxemburgischer Streitkräfte in den alten Bundesländern ergibt sich bereits aus dem Aufenthaltsvertrag (vgl. oben Anm. 7). Der NATO-Mitgliedstaat Island unterhält keine eigenen Streitkräfte.

<sup>21</sup> So das Bundesverfassungsgericht im *Pershing*-Urteil, BVerfGE 68, 1 (91), das sich allerdings auf die Freigabe des Einsatzes und den militärisch operativen Einsatz von Kernwaffen, nicht auf jede Ausübung ausländischer Hoheitsrechte schlechthin bezieht. Die Frage eines Gesetzesvorbehalts für die Gewährung des Aufenthaltsrechts an fremde Streitkräfte ist im deutschen Verfassungsrecht bisher kaum untersucht worden. Während eine dauerhafte Stationierung größerer ausländischer Kontingente schon nach der Wesentlichkeitstheorie einem Gesetzesvorbehalt unterliegen dürfte, erscheint dies bei Truppenbesuchen, Manöverbeobachtern und Verbindungskommandos zweifelhaft, solange diese keine Sonderrechte gegenüber Personen außerhalb ihres Truppenteiles geltend machen, was etwa der Fall wäre, wenn sie außerhalb von Truppenübungsplätzen üben oder den öffentlichen Verkehr regeln sollen. Der Umstand allein, daß der Ausübung ausländischer Hoheitsrechte auf deutschem Territorium zugestimmt werden soll, begründet noch keinen Gesetzesvorbehalt, vgl. U. Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, München 1986, 151 m. w. N. Um den parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungs-

Das Zustimmungsgesetz zum Nordatlantikvertrag<sup>22</sup> kommt als derartige gesetzliche Regelung in Betracht. Die Verpflichtung des Nordatlantikvertrags zur gegenseitigen Unterstützung, um die gemeinsame Widerstandskraft gegen bewaffnete Angriffe zu erhalten und fortzuentwickeln (Art. 3) und erst recht die Beistandsverpflichtung im Falle eines bewaffneten Angriffs (Art. 5) implizieren die Notwendigkeit einer gewissen militärischen Präsenz im jeweiligen Partnerstaat, zumindest für vorübergehende Aufenthalte, ohne die die Vertragsziele nicht erreichbar wären. Dies erfordert und ermöglicht Einladungen auch an andere NATO-Mitgliedstaaten, die nicht Partei des Aufenthaltsvertrags sind, Einheiten ihrer Streitkräfte zu vorübergehenden Aufenthalten in das Bundesgebiet zu entsenden. Tatsächlich haben sich Mitglieder sowie Einheiten der Streitkräfte aller anderen NATO-Staaten zu vielfachen Zwecken auch in Deutschland aufgehalten. Ihr Aufenthaltsrecht beruht auf Zustimmung der Bundesregierung und ist niemals von weiteren gesetzlichen Regelungen abhängig gemacht worden. Diese Praxis muß fortgesetzt werden.

## 2. Statusregelung

Die Rechtsstellung der Mitglieder alliierter Streitkräfte im Bundesgebiet ist, soweit es sich nicht um die sechs ständigen Stationierungsmächte handelt, ausschließlich im NATO-Truppenstatut geregelt, das auch auf vorübergehende Aufenthalte anwendbar ist. Die Geltung des NATO-Truppenstatuts auch für vorübergehende Aufenthalte ergibt sich aus dem weiten Regelungszweck dieses Vertrages und wurde im übrigen durch die Staatenpraxis bestätigt.

Der räumliche Anwendungsbereich des NATO-Truppenstatuts in Deutschland ist ebenso wie der des Zusatzabkommens nach dem Einigungsvertrag auf das Gebiet der alten Bundesländer beschränkt.<sup>23</sup> Dienstliche Aufenthalte des Personals verbündeter Streitkräfte kommen aber durchaus auch in Berlin und den neuen Bundesländern in Betracht (insbesondere bei Dienstreisen zu Behörden und öffentlichen Veranstaltungen).

---

ansprüchen gerecht zu werden, kann es im übrigen durchaus ausreichend erscheinen, wenn die gesetzgebenden Körperschaften bzw. ihre Ausschüsse die Angelegenheit vorher oder begleitend beraten und etwa in einem schlichten Parlamentsbeschuß ihre Auffassung dazu dartin, vgl. auch BVerfGE 68, 1 (96, 100); 90, 286 (359 ff., 372 ff.).

<sup>22</sup> BGBl 1955 II, 289.

<sup>23</sup> Vgl. oben Anm. 11.

gen, bei Transitfahrten durch das Bundesgebiet und auch bei militärischen Übungen).

Unzuträglichkeiten, die sich aus dieser räumlichen Beschränkung des NATO-Truppenstatuts ergeben können, sind daher noch auszuräumen. Ebenso wie bei den ständigen Stationierungstreitkräften ist eine Regelung wünschenswert, die auch den Streitkräften der anderen NATO-Mitgliedstaaten bei vorübergehenden Aufenthalten in Berlin und den neuen Bundesländern dieselbe Rechtsstellung gewährt wie in den alten Bundesländern.

### *III. Die neuen Partner*

Nachdem die NATO 1991 den Nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR) gegründet und 1994 das Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP) in die Wege geleitet hat, ist eine sicherheitspolitische und militärische Zusammenarbeit auch mit anderen Staaten möglich geworden, die eine gemeinsame Planung, Ausbildung und Übungen, insbesondere für friedenssichernde Einsätze und humanitäre Operationen, einschließt. In kurzer Zeit haben sich bereits 27 Staaten dem PfP-Programm angeschlossen, das die NATO-Mitglieder und ihre Kooperationspartner auf dem Weg zur Verbesserung der Interoperabilität bei den gemeinsam angestrebten Zielen einen großen Schritt nach vorn gebracht hat.

Um Aufenthalte unserer neuen Partnerstreitkräfte auch in Deutschland zu ermöglichen, wurde das Streitkräfteaufenthaltsgesetz<sup>24</sup> geschaffen, das der internationalen Zusammenarbeit auch über das PfP-Programm hinaus dienen kann. Es enthält die Rechtsgrundlage für vorübergehende Aufenthalte zu Übungen, für die Durchreise von Truppen auf dem Landwege sowie für die Ausbildung geschlossener Einheiten, indem es die Bundesregierung zum Abschluß entsprechender Vereinbarungen über Aufenthaltsrecht und Rechtsstellung ausländischer Streitkräfte ermächtigt. Die Vereinbarungen können durch Verordnungen ohne Zustimmung des Bundesrates in Kraft gesetzt werden und bedürfen damit nicht der parlamentarischen Zustimmung durch Gesetz. Das Bedürfnis für ein solches Verfahren der vereinfachten Umsetzung ergibt sich bei der Dynamik allein des PfP-Programms aus der Natur der Sache. Es entspricht der Staatspraxis bei anderen völkerrechtlichen Vereinbarungen, die nicht die politischen Beziehungen des Bundes regeln, wohl aber sich auf Gegenstände

---

<sup>24</sup> Vgl. oben Anm. 1. Zur Entstehungsgeschichte und Bewertung: E. Heth, Das Streitkräfteaufenthaltsgesetz, in: NZWehrr 1/1996, 1–9.



der Bundesgesetzgebung im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1, 2. Alternative, des Grundgesetzes beziehen können.<sup>25</sup>

Dabei sollen in erster Linie Rahmenvereinbarungen geschlossen werden, die möglichst alle künftigen Aktivitäten regeln sollen. Da der Inhalt dieser Vereinbarungen weitgehend durch das Streitkräfteaufenthaltsgesetz normiert ist und allen Partnern gleiche Standards geboten werden sollen, wird es kein Nachteil sein, die Vereinbarungen bilateral abzuschließen und ihre jeweilige Priorität allein vom Stand der militärischen Planungsbedürfnisse abhängig zu machen. Erste Gespräche sind mit Polen und Spanien aufgenommen. Mit Polen konnte auch bereits eine Vereinbarung zur Regelung der Übung "Spessart 95" abgeschlossen werden,<sup>26</sup> der ersten Übung, die in Deutschland im Zusammenhang mit dem PfP-Programm vom 8.-15. Dezember 1995 auf dem Truppenübungsplatz Hammelburg durchgeführt wurde. Diese Vereinbarung wurde aus Zeitgründen und mit Rücksicht auf andernfalls bestehenden weiteren Abstimmungsbedarf auf polnischer Seite auf diejenigen Regelungen beschränkt, die nach ihrem Gegenstand und Zweck für die Übung "Spessart 95" erforderlich waren. Für die an dieser Übung gleichfalls beteiligte dänische Kompanie bedurfte es keiner besonderen Regelung, da das Aufenthaltsrecht der dänischen Streitkräfte auf dem Aufenthaltsvertrag von 1954 beruht und ihre Rechtsstellung nach dem NATO-Truppenstatut durch das Streitkräfteaufenthaltsgesetz unberührt bleibt und für die kurze Dauer der Übung auch nicht ergänzt werden mußte.

Die in Art. 1 Abs. 1 des Streitkräfteaufenthaltsgesetzes enthaltene Ermächtigung bezieht sich sowohl auf die Gewährung des Aufenthaltsrechts als auch auf die Regelung der Rechtsstellung.

### 1. Aufenthaltsrecht

Das Aufenthaltsrecht kann, sobald eine entsprechende Rahmenvereinbarung geschlossen worden ist, durch einfachen Zustimmungsakt *ad hoc* erteilt werden. Der Abschluß von Streitkräfteaufenthaltsvereinbarungen kommt nur mit solchen Staaten in Betracht, die auch der Bundeswehr den Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet gestatten (Art. 1 Abs. 2). Rechtspoli-

---

<sup>25</sup> Vgl. Art. 2 des Gesetzes zum INF-Stationierungsländerübereinkommen vom 29.4.1988 (BGBl II, 429); Art. 2 des Vertragsgesetzes zum Seerechtsübereinkommen vom 2.9.1994 (BGBl II, 1798); Art. 1 Nrn. 1 und 3 des Tiefseebergbau-Änderungsgesetzes vom 12.2.1982 (BGBl I, 136).

<sup>26</sup> BGBl 1995 II, 995.

26 ZaöRV 56/1-2

tisch von Bedeutung ist ferner, daß die jeweiligen Partner sich zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bekennen sowie die Menschenrechte und Grundfreiheiten achten. Für alle Teilnehmerstaaten am PfP-Programm gelten die in der Charta von Paris vom 21. November 1990<sup>27</sup> niedergelegten Verpflichtungen, die Demokratie als die einzige Regierungsform aufzubauen, zu festigen und zu stärken, die unveräußerlichen Menschenrechte zu schützen und zu fördern und die Bindung der staatlichen Gewalt an das Recht sowie eine unparteiische Rechtspflege zu gewährleisten.

## 2. Statusregelung

Die Rechtsstellung der ausländischen Streitkräfte während ihrer Aufenthalte im Bundesgebiet ist in den Vereinbarungen nur insoweit zu regeln, als dies nach Gegenstand und Zweck der geplanten Vorhaben erforderlich ist (Art. 2 Satz 1 des Streitkräfteaufenthaltsgesetzes). Der Rahmencharakter der angestrebten Vereinbarungen und der Umstand, daß die Planung für die kommenden Jahre noch weitgehend offen ist, werden allerdings dazu führen, daß fast alle Inhalte des Art. 2 in die Vereinbarungen aufgenommen werden.

Für die Rechtsstellung der am PfP-Programm teilnehmenden Streitkräfte ist darüber hinaus das multilaterale PfP-Truppenstatut<sup>28</sup> relevant, auf dessen Vorbereitung bereits in der Begründung zu dem im Deutschen Bundestag am 18. Mai 1995 in zweiter und dritter Lesung beschlossenen Entwurf des Streitkräfteaufenthaltsgesetzes hingewiesen<sup>29</sup> und das am 19. Juni 1995 in Brüssel zur Zeichnung aufgelegt wurde. Es sieht vor, daß die Parteien das NATO-Truppenstatut so anwenden, als seien alle Vertragsstaaten dieses Übereinkommens Vertragsstaaten des NATO-Truppenstatuts. 24 Staaten,<sup>30</sup> darunter die Bundesrepublik Deutschland, haben dieses multilaterale Vertragswerk bereits gezeichnet. Es bedarf mit wenigen Aus-

<sup>27</sup> Charta von Paris für ein neues Europa vom 21.11.1990 (Bulletin der Bundesregierung Nr. 137, 1409, vom 24.11.1990).

<sup>28</sup> Agreement Among the States Parties to the North Atlantic Treaty and the Other States Participating in the Partnership for Peace Regarding the Status of Their Forces (PfP SOFA) [Übereinkommen zwischen den Vertragsparteien des Nordatlantikvertrags und den anderen an der Partnerschaft für den Frieden teilnehmenden Staaten über die Rechtsstellung ihrer Truppen].

<sup>29</sup> BT-Drs 13/730 vom 9.3.1995, 9.

<sup>30</sup> Albanien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Georgien, Italien, Kanada, Lettland, Litauen, Niederlande, Norwegen, Polen, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, USA und das Vereinigte Königreich.

nahmen noch der Ratifizierung.<sup>31</sup> Ein Zusatzprotokoll zu diesem Übereinkommen enthält den Verzicht auf die Vollstreckung der Todesstrafe gegenüber Mitgliedern der Streitkräfte eines anderen Vertragsstaats, ihres zivilen Gefolges und ihrer Angehörigen. Dabei besteht die Erwartung, daß alle Partnerstaaten das Zusatzprotokoll annehmen und gesetzlich implementieren werden. Das Pfp-Truppenstatut ist als multilaterale Statusregelung nützlich und sinnvoll, es dürfte aber ebenso wie in Deutschland auch in anderen Staaten zu ergänzen sein, da das NATO-Truppenstatut z. B. keine Umweltschutzbestimmungen enthält, Fernmeldedienste und sanitätsdienstliche Unterstützung nicht vollständig regelt und Verkehrsregelungen vollständig vermissen läßt. Auf deutschen Vorschlag sieht daher Art. IV des Pfp-Truppenstatuts ausdrücklich vor, daß Ergänzungen und Modifizierungen vorbehalten sind.

### 3. Beteiligung der Länder

Das Streitkräfteaufenthaltsgesetz hat zu einer neuen Qualität der Bundesländer-Zusammenarbeit in außen- und sicherheitspolitischen Fragen geführt. Schon bei der Vorbereitung des Referentenentwurfs waren die zuständigen Referenten der Staats- und Senatskanzleien und die Landesvertretungen in Bonn intensiv beteiligt. Bedenken und Anregungen der Länder wurde weitgehend Rechnung getragen. Dabei war auf beiden Seiten zu berücksichtigen, daß die Gesetzgebungskompetenz für auswärtige Angelegenheiten und die Verteidigung ausschließlich beim Bund liegt (Art. 73 Nr. 1 GG) und ein Zustimmungserfordernis nur aus der Kompetenz der Länder für einzelne Regelungsbereiche (z. B. Justiz, Verkehr, Verwaltung) herzuleiten ist. Das Interesse des Bundes, Streitkräfteaufenthaltsvereinbarungen durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates in Kraft zu setzen, hat kontroverse Debatten im Verteidigungsausschuß des Bundesrates ausgelöst, der dann in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf zu Art. 1 Abs. 3 gefordert hatte, mit den "jeweils von den Vereinbarungen betroffenen Ländern ... Einvernehmen herzustellen", da eine tatsächliche Mitwirkung der Länder nicht sichergestellt sei, wenn diese lediglich beteiligt würden.<sup>32</sup> Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung dargelegt, daß die vorgesehene Beteiligung eine

<sup>31</sup> In den USA ist die parlamentarische Zustimmung bereits vorab durch Section 514 (b) des FY 1994/95 Foreign Relations Authorization Act vom 26.4.1994 erteilt worden. Bulgarien, Kanada, die Slowakei, Slowenien und Ungarn haben das Abkommen Anfang 1996 ratifiziert.

<sup>32</sup> BT-Drs 13/730, 17.

frühzeitige Kontaktaufnahme und eine umfassende Berücksichtigung möglicher Bedenken eines betroffenen Landes einschließt.<sup>33</sup> Die Ausgestaltung im einzelnen wurde im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens dargelegt; Inhalte und Verfahren der vorgesehenen Übungen wurden den Ländern sehr eingehend erläutert. Dabei wurde deutlich gemacht, daß Art und Umfang von Übungen deutlich begrenzt und alle Übungen in das NATO-Übungsprogramm bzw. in das nationale Übungsgeschehen integriert werden.

Großübungen, wie sie in der Vergangenheit im freien Gelände durchgeführt wurden, sind in Deutschland aus heutiger Sicht aufgrund der sicherheitspolitischen Lage nicht mehr erforderlich. Soweit Truppenteile mit gepanzerten Fahrzeugen beteiligt sind, sollen Übungen im Einklang mit dem Truppenübungsplatzkonzept der Bundeswehr weitgehend auf militärischen Übungsplätzen durchgeführt werden. Auf Übungen mit Panzern oder anderen Kettenfahrzeugen im freien Gelände wird fast vollständig verzichtet. Alle Übungsaktivitäten werden gleichmäßig im Bundesgebiet verteilt. Das Bundesministerium der Verteidigung hat darüber hinaus angeboten, den Ländern Vereinbarungsentwürfe zuzuleiten und gegebenenfalls Einwendungen und Bedenken mit ihnen zu erörtern, bevor die Verhandlungen mit dem ausländischen Staat abgeschlossen werden. Die betroffenen Länder werden auch in die Übungsplanung frühzeitig einbezogen, wobei das bisher geltende Beteiligungsverfahren<sup>34</sup> beachtet und die bisher geübte Praxis, auf die Interessen der Länder Rücksicht zu nehmen, fortgesetzt wird.

#### *IV. Multinationale Verbände und internationale Hauptquartiere*

Die multinationale Bündnisstruktur der NATO hat die transatlantische Bindung und das Zusammenwachsen Europas gefördert. Multinationale Verbände haben für den Prozeß einer zunehmenden engen Kooperation eine besondere Qualität: sie ermöglichen nicht nur eine Modernisierung auch bei knapper werdenden Ressourcen; vielmehr fördern sie eine gemeinsame sicherheits- und verteidigungspolitische Identität, die die Sicherheit der beteiligten Nationen erhöht und zur Stetigkeit und Berechenbarkeit der internationalen Beziehungen beitragen kann.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, 19.

<sup>34</sup> Vgl. das Abkommen zu Art. 45 Abs. 1 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut vom 18.3.1993 (BGBl 1994 II, 2594).

In der Bundeswehr ist der Gedanke der Multinationalität besonders stark ausgeprägt. Die Luftwaffe pflegt seit ihrer Aufstellung eine vertiefte multinationale Zusammenarbeit, die in ihren Einsatzgrundsätzen und ihrer Integration in das Bündnis täglich zum Ausdruck kommt. Ein großer Teil der Luftwaffe (Jagdgeschwader, Flugabwehrraketen-Verbände und Führungsgefechtsstände) sind schon im Frieden der NATO unterstellt und erhalten ihre Einsatzbefehle aus der integrierten NATO-Struktur auf der Basis von NATO-Operationsplänen. Die Bundesmarine ist mit allen Einheiten zur Krisenreaktion fähig und mit zwei Zerstörern bzw. Fregatten sowie einer Minenabwehreinheit an ständigen Einsatzverbänden der NATO beteiligt. Im Heer sind heute alle Großverbände mit nur einer Ausnahme (IV. Korps in Potsdam) multinational.

Dabei haben sich unterschiedliche Modelle multinationaler Verbände entwickelt. Zwei deutsch-amerikanische Korps folgen dem sog. Lead-Nation-Modell, wobei wechselseitig die deutsche bzw. die US-Seite Führungsfunktionen wahrnimmt und Schlüsselfunktionen besetzt. Im Allied Command Europe (ACE) ist das ACE Rapid Reaction Corps mit der ihm unterstellten Multinational Division (Central) nach dem sog. Framework-Modell organisiert, wobei die britischen Streitkräfte den Rahmen, d. h. Führung, Verwaltung und logistische Unterstützung des Hauptquartiers stellen und die Arbeitsverfahren festlegen. Denselben Modell folgt der Reaction Force Air Staff in Kalkar. Neue Formen vertiefter Integration entwickeln sich im deutsch-dänischen Korps LANDJUT, im Eurokorps und im I. (deutsch-niederländischen) Korps.

Das deutsch-dänische Korps LANDJUT besteht seit vielen Jahren im Raum Jütland/Schleswig-Holstein, wobei für die Führungsorganisation das bestehende NATO-Hauptquartier der Alliierten Landstreitkräfte in Schleswig-Holstein und Jütland (HQ LANDJUT) in Rendsburg genutzt wird. Dieses Hauptquartier wird durch eine Stabskompanie und je ein dänisches und deutsches Fernmeldebataillon unterstützt. Es führt deutsche und dänische Verbände (Hauptverteidigungskräfte), die national bleiben, aber bei Übungen eng zusammenwirken.

Das Eurokorps, an dem deutsche, französische, belgische, luxemburgische und spanische Truppenkontingente beteiligt sind, hat zum 30. November 1995 seine Einsatzbereitschaft hergestellt. Es steht sowohl für Aufgaben der kollektiven Verteidigung in Übereinstimmung mit Art. 5 des Nordatlantikvertrags und Art. V des Brüsseler Vertrages zur Verfügung als auch für humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben und Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung im

Sinne der Petersberg-Erklärung des WEU-Ministerrats vom 19. Juni 1992.<sup>35</sup> Ein Kernstück ist die bereits 1988 gegründete Deutsch-Französische Brigade, bei der die Integration teilweise bis auf Kompanieebene realisiert wird. Die französischen Truppenkontingente des Eurokorps (1. Panzerdivision, 42. Fernmelderegiment und französischer Anteil der Deutsch-Französischen Brigade) sind in Deutschland stationiert; ihre Rechtsstellung richtet sich derzeit nach dem NATO-Truppenstatut und dem Zusatzabkommen. Für das Hauptquartier in Straßburg und die dem Hauptquartier permanent unterstellten Korpstruppen ist die Rechtsstellung noch zu regeln. Zu diesem Zweck wird zur Zeit über ein Straßburger Übereinkommen verhandelt, das auch eine Rechtspersönlichkeit für das Hauptquartier begründen soll und das den Parlamenten der beteiligten Staaten zur Zustimmung vorgelegt werden wird.

Die Entwicklung zur vertieften Integration kann möglicherweise im I. (deutsch-niederländischen) Korps am schnellsten und umfassendsten vorgebracht werden. Dazu bedarf es allerdings in den Niederlanden wie in Deutschland noch gründlicher rechtlicher Vorarbeit, gemeinsamer Festlegung von Prioritäten und einer Einigung über den zeitlichen Rahmen, über die zur Zeit verhandelt wird. Ein großer Teil von Maßnahmen kann bereits im Rahmen einer Ressortvereinbarung zwischen den beiden Verteidigungsministern verwirklicht werden. Andere Maßnahmen bedürfen dagegen in einem oder in beiden Vertragsstaaten gesetzlicher Regelung. Sie sind daher nur im Rahmen eines Regierungsübereinkommens zu realisieren, das den Parlamenten in Bonn und Den Haag zur Zustimmung durch Gesetz vorgelegt werden soll. Dabei werden bestimmte Ziele offengehalten und einer späteren Überprüfung vorbehalten bleiben müssen.

Die vertiefte Integration darf nicht als Selbstzweck verstanden werden. Ebenso wichtig bleibt es vielmehr, die Austauschbarkeit des Personals zwischen verschiedenen Großverbänden sicherzustellen. Dies setzt der Integration zwischen einzelnen Staaten bestimmte Grenzen, die im Interesse einer gemeinsamen europäischen Lösung berücksichtigt werden müssen.

Eine vollständige wechselseitige Unterstellung bedarf auch verfassungsrechtlicher Prüfung. In Deutschland liegt die (unteilbare) oberste Befehls- und Kommandogewalt über die deutschen Streitkräfte im Frieden beim Bundesminister der Verteidigung (Art. 65 a GG); dies sollte aber eine Regelung nicht ausschließen, die eine Unterstellung unter Vorgesetzte der

---

<sup>35</sup> Bulletin Nr. 68 vom 23.6.1992, 649 ff. Vgl. E. Martin (Hrsg.), Eurokorps und Europäische Einigung, Bonn 1996.

jeweils anderen Nation und die gemeinsame Ausübung der Befehlsgewalt über den Kommandierenden General durch beide Verteidigungsminister vorsieht. Darüber hinaus eröffnet Art. 24 Abs. 1 GG ausdrücklich die Möglichkeit, durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen. Mit dem Begriff der zwischenstaatlichen Einrichtung ist nicht nur eine Vereinigung von Staaten umschrieben, die aufgrund der Übertragung von Hoheitsrechten in den Stand versetzt wird, supranationale (autonome) Hoheitsgewalt auf dem Territorium der Mitgliedstaaten auszuüben; es kann sich vielmehr auch um solche Einrichtungen handeln, die von Staaten gemeinsam gebildet werden und denen gemeinsam die Aufgabe übertragen wird, in bestimmten Bereichen Hoheitsrechte auszuüben.

Tragfähige Antworten auf die in diesem Zusammenhang bestehenden offenen Fragen lassen sich nur in internationaler Zusammenarbeit finden. Dabei werden die Erfahrungen der Bundeswehr ebenso zu nutzen sein, wie diejenigen unserer Partner. Auch multinationale Verbände, an denen deutsche Streitkräfte nicht beteiligt sind, wie z. B. die EuroForce, eine Streitkräftegruppierung in Divisionsstärke mit Führungsstab in Florenz, an der Frankreich, Italien, Portugal und Spanien beteiligt sind, sollten in diesen Erfahrungsaustausch einbezogen werden.

Dabei bleibt es erforderlich, zwischen internationalen Hauptquartieren und den ihnen zugeordneten nationalen Verbänden auch hinsichtlich der statusrechtlichen Regelungen zu unterscheiden. Die Rechtsstellung der NATO-Hauptquartiere in Deutschland<sup>36</sup> ist im HQ-Protokoll<sup>37</sup> und dem hierzu geschlossenen Ergänzungsabkommen<sup>38</sup> in einer Weise geregelt, die den Grundsätzen des NATO-Truppenstatuts und des Zusatzabkommens entspricht, aber nicht in allen Einzelheiten mit diesen Regelungen vergleichbar ist. Internationale Hauptquartiere, die nicht selbst Teil der militärischen Struktur der NATO sind, wie das Hauptquartier des 1. (D/NL) Korps in Münster, bedürfen neuer Regelungen, die sich aber an bewährten Erfahrungen in anderen Bereichen orientieren und möglichst zu einheitlichen Lösungen führen sollten. Ebenso wird der Status internationaler Hauptquartiere bei Teilnahme an Übungen außerhalb der

---

<sup>36</sup> LANDCENT (Heidelberg), AIRCENT (Ramstein), ARRC (Rheindahlen), RFAS (Kalkar), ICAOC (Kalkar, Sembach, Meßstetten), NAEW/AWACS (Geilenkirchen), LANDJUT (Rendsburg), MND-C (Rheindahlen).

<sup>37</sup> BGBl 1969 II, 2000.

<sup>38</sup> BGBl 1969 II, 2009.

NATO-Mitgliedstaaten in einer Weise zu regeln sein, die dem neuen Pfp-Truppenstatut<sup>39</sup> entspricht.

#### V. Zusammenfassung

Ebenso wie in anderen Staaten brauchen Streitkräfte auch in Deutschland einen operationellen Rahmen, der die Achtung des Rechts des Aufnahmestaates sicherstellt und Unsicherheiten vermeidet, die mit ständig neuen *ad hoc*-Entscheidungen verbunden wären.

Der in diesem Beitrag dargestellte weitere Regelungsbedarf sollte zugleich als Chance für eine weitere Vereinheitlichung genutzt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die Regelung der Stationierungsverhältnisse in Deutschland. Dabei entspricht es militärischen Bedürfnissen, wie dem Willen der von den Auswirkungen militärischer Operationen betroffenen Menschen, auf eine weitgehende Anwendbarkeit der Bestimmungen hinzuwirken, die auch für die Bundeswehr gelten.

#### Summary<sup>40</sup>

### The Law of Stationing Foreign Forces in Germany under Review

The recent German history from the termination of the Occupation Statute in 1955 to the achievement of German unity in 1990 resulted in a most complex state of the law of stationing foreign forces: The NATO Status of Forces Agreement (NATO SOFA) of 1951 provides only certain general rules which had been supplemented in many respects. The Supplementary Agreement to the NATO SOFA applicable to the six permanent Sending States in Germany (US, UK, France, Netherlands, Belgium and Canada) was amended in 1993. The new Visiting Forces Act (*Streitkräfteaufenthaltsgesetz*) of 1995 offers a legal basis for temporary stays of foreign units for the purpose of exercises, transit by land or training of units. It is of practical importance for military activities, in particular under the Partnership for Peace Program. Cooperation in multinational units has opened a new development of deepening integration. In this situation lawyers are challenged to ensure implementation of existing rules, to explain remaining differ-

<sup>39</sup> Vgl. oben Anm. 28.

<sup>40</sup> Summary by the author.



ences and to support equal treatment of comparable cases in accordance with international standards.

In all relevant cases the right to stay in the country (*ius ad praesentiam*) and the status regulation (*ius in praesentia*) have to be assessed. The six permanent Sending States and also Denmark and Luxembourg are authorized to station troops in Germany under the 1954 Convention on the Stationing of Foreign Forces in the Federal Republic of Germany (*Aufenthaltsvertrag*). According to the 1990 Treaty on German Unity (*Einigungsvertrag*), the application of this Convention, as well as of NATO SOFA and the Supplementary Agreement to NATO SOFA, remained limited to Western Germany. But an Exchange of Notes concluded in 1990 and amended in 1994 provides that the six permanent Sending States shall enjoy the same status for temporary stays of their forces authorized by the Federal Government in Eastern Germany.

Other NATO Member States must also be given an opportunity to temporarily send forces to Germany for joint cooperation projects. This right is based on the 1955 Act concerning the accession of Germany to the North Atlantic Treaty and the consent of the German Government in each particular case. Practical problems arising from the fact that NATO SOFA is not applicable in Berlin and Eastern Germany should be solved by means of an Exchange of Notes following the 1990 model for the six permanent Sending States.

The 1995 Partnership for Peace Status of Forces Agreement (PfP SOFA) provides that the new Partners of the Alliance shall also enjoy the rights and obligations defined in the NATO SOFA, but amendments and modifications may be negotiated. The 1995 Visiting Forces Act provides for such amendments, using the experience under the Supplementary Agreement and considering the growing interest of parliaments to carefully balance operational requirements against the desire to limit noise pollution and environmental hazards.

Multinational units are of increasing importance in Germany and lead nation models, framework models and models of deepening integration are being developed simultaneously. New agreements are necessary for various activities, and it remains essential to differentiate between international headquarters and the national or mixed units assigned to them. While rapid legal changes should not be advocated for practical reasons, the ongoing development might well smooth the way to joint European forces in due time.

For the conduct of military activities in Germany, an overall framework is necessary which ensures compliance with the law of the receiving State and avoids uncertainties which would derive from *ad hoc* decisions. Requirements for further development of the law should be taken as an opportunity for further unification of standards applicable in different areas. It is in the interest of the military as well as the civilian population affected by military operations in Germany, to make the rules governing the conduct of the *Bundeswehr* widely applicable also to the armed forces of Allies and new Partners.