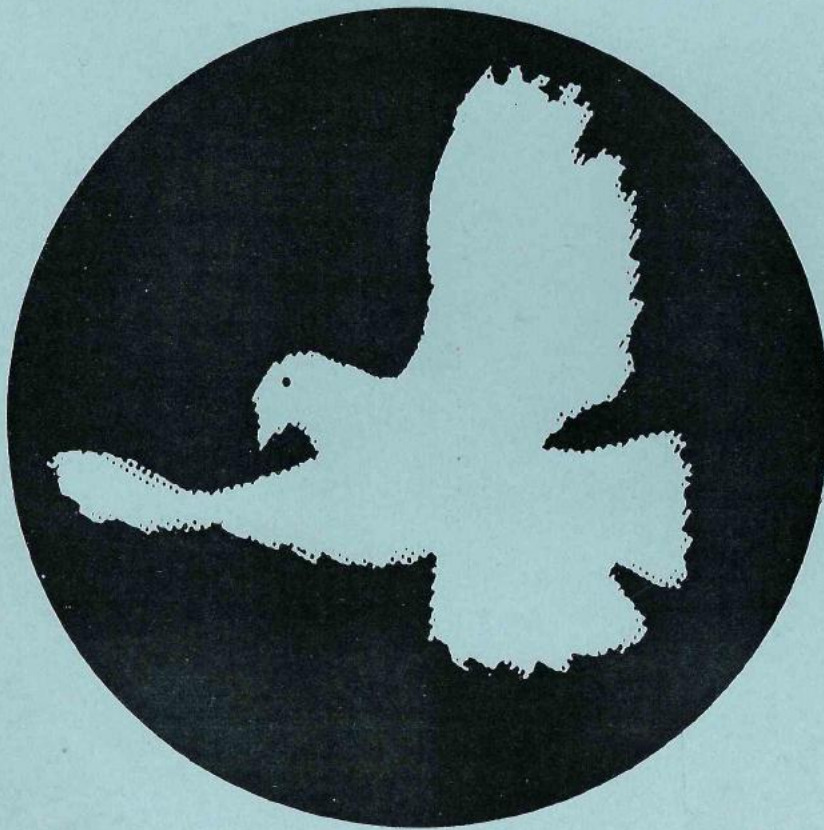




ANTI-KRIEGSTAG 1985



**Ausführungen der Referenten
anlässlich des öffentlichen Hearings
der Stadtverordnetenversammlung
am 31.8.1985**

EINLEITUNG

Wie sich aus den zur Verfügung gestellten Unterlagen ergibt, ist die Wiesbadener Bevölkerung in erster Linie von militärischen Einrichtungen betroffen, die von den in der Bundesrepublik stationierten US-Truppen unterhalten werden. Die Landkarte hat - wenn man diese Anlagen hervorhebt - ein wenig den Charakter eines Flickenteppichs. Einrichtungen der Bundeswehr stehen demgegenüber stark im Hintergrund. Im folgenden will ich mich deshalb darauf konzentrieren, jene Rechtsprobleme anzusprechen, die durch die Präsenz ausländischer Truppen in der Bundesrepublik Deutschland hervorgerufen werden.

Zunächst soll es dabei um das "Ob" der Stationierung, d.h. um die Rechtsgrundlagen gehen, auf denen die Anwesenheit im Bundesgebiet beruht. Eingehender soll dann das "Wie" der Stationierung behandelt werden, insbesondere die Frage, ob und in welchem Umfang die ausländischen Truppen zur Wahrung des deutschen Rechts verpflichtet sind. Dies leitet zur Frage über, wie im Konfliktfalle deutsche Rechtsnormen gerichtlich oder auf anderem Wege durchzusetzen sind.

RECHTSGRUNDLAGEN DER STATIONIERUNG

Ihre Anwesenheit im Bundesgebiet können die alliierten Truppen mit verschiedenen Rechtsgrundlagen legitimieren.

An erster Stelle steht die Vorschrift des Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 des sog. Generalvertrags von 1954, der 1955 in Kraft trat und der das Besatzungsstatut ablöste. Dort heißt es, die Bundesrepublik sei damit einverstanden, "daß vom Inkrafttreten der Abmachungen über den deutschen Verteidigungsbeitrag an Streitkräfte der gleichen Nationalität und Effektivstärke wie z. Zt. dieses Inkrafttre-

tens in der Bundesrepublik stationiert werden dürfen." Im folgenden Satz wird mit Rücksicht auf die in Artikel 1 Absatz 2 des Generalvertrages anerkannte deutsche Souveränität auf einen besonderen Vertrag verwiesen, der diesen Bereich im einzelnen regle.

Dieser sogenannte Aufenthaltsvertrag, der zusammen mit dem Generalvertrag abgeschlossen wurde und in Kraft trat, wiederholt in seinem Artikel 1 Absatz 1 der Sache nach die Regelung des Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 Generalvertrag und bestimmt:

"Vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Abmachungen über den deutschen Verteidigungsbeitrag an dürfen Streitkräfte der gleichen Nationalität und Effektivstärke wie z. Zt. des Inkrafttretens dieser Abmachungen in der Bundesrepublik stationiert werden."

Um eine Versteinerung des seit 1955 bestehenden Zustandes zu vermeiden, bestimmt Artikel 1 Absatz 2 des Vertrages, die Effektivstärke dürfe mit Zustimmung der Bundesregierung jederzeit erhöht werden.

Neben diesen aus dem Besatzungsrecht hervorgegangenen Normen stehen die Regeln des NATO-Vertrages. Auf seiner Grundlage hat die Bundesregierung die Stationierung ausländischer Truppen und Waffensysteme gestattet. Auch die Pershing-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ging davon aus, daß das Einverständnis der Bundesregierung zusammen mit einem (angeblich) im NATO-Vertrag angelegten Integrationsprogramm die Stationierung von Nuklearraketen rechtfertige.

Schließlich bleiben die Alliierten die in Artikel 2 des Deutschlandvertrages aufrechterhaltenen Befugnisse in bezug auf Berlin und "Deutschland als Ganzes". Nach meiner Auffassung können sie nur durch alle 4 Siegermächte gemeinsam ausgeübt werden; zumindest ist eine Erweiterung der vorhandenen Truppenpräsenz nicht ohne Einstimmigkeit möglich.

Ob sich die US-Regierung die jeweilige Rechtsgrundlage frei aussuchen kann, ist unklar. Die Praxis geht dahin, daß von den Möglichkeiten des NATO-Vertrages Gebrauch gemacht wird, die Bundesrepublik also nicht anders als sonstige Bündnispartner behandelt wird. Praktische Bedeutung könnte der Rückgriff auf die an-

deren Rechtsgrundlagen erst gewinnen, wenn die NATO-Mitgliedschaft gekündigt würde, was jederzeit unter Wahrung einer Jahresfrist möglich ist.

ALLIIERTE TRUPPEN UND DEUTSCHES RECHT

Wie die Befugnisse der ausländischen, speziell der amerikanischen Truppen im Bundesgebiet im einzelnen beschaffen sind, war zunächst im Truppenvertrag geregelt. Dieser wurde 1963 durch das bis heute geltende NATO-Truppenstatut (NTS), das zugleich ratifizierte Zusatzabkommen (ZA) und das dazugehörige Unterzeichnungsprotokoll (UP) abgelöst. Dort ist im einzelnen geregelt, wie sich das Verhältnis der ausländischen Truppen zum deutschen Recht bestimmt.

Nach Artikel II NTS haben die ausländischen Truppen die Pflicht, "das Recht des Aufnahmestaates zu achten". Dieses Grundprinzip wird in einzelnen Bereichen weiter spezifiziert, allerdings auch durch eine Reihe von Ausnahmen durchbrochen. Im folgenden soll dies an den drei besonders relevanten Bereichen der Beachtung des Umweltschutzes bei der Nutzung militärischer Anlagen (1), bei Baumaßnahmen (2) und beim Verhalten der Truppen im Straßenverkehr (3) dargestellt werden.

1. Nach Artikel 53 Absatz 1 ZA können die Truppen "innerhalb der ihnen zur ausschließlichen Benutzung überlassenen Liegenschaften die zur befriedigenden Erfüllung ihrer Verteidigungspflichten erforderlichen Maßnahmen treffen." Hierbei können sie "auf den Gebieten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ihre eigenen Vorschriften anwenden, soweit diese gleichwertige oder höhere Anforderungen stellen als das deutsche Recht." Dies bedeutet, daß dem deutschen Recht die Funktion einer Art Minimalstandard beigemessen wird: Die US-Armee darf zwar - soweit vorhanden -, z. B. die US-amerikanischen Gewässerschutzvorschriften anwenden, doch dürfen diese nicht weniger Schutz gewähren als beispielsweise das Wasserhaushaltsgesetz. Konsequenterweise hat sich die Bundesregierung bei dem Karlsruher Verfahren über die Lagerung von chemischen Kampfstoffen in der Pfalz auch darauf berufen, es seien nicht allein NATO-Sicherheitsbestimmungen beachtet, sondern es sei auch der (deutschen) Störfallverordnung in vollem Umfang Rechnung getragen. Dem Inhalt des deutschen

Rechts kommt daher wesentliche Bedeutung zu.

Schaut man die einschlägigen Gesetze durch, so stößt man allerdings allzu oft auf Ausnahmen zugunsten von militärischen Einrichtungen. Das Bundesimmissionsschutzgesetz nimmt beispielsweise in § 60 Absatz 2 den deutschen sowie den hier befindlichen ausländischen militärischen Sektor grundsätzlich aus und ordnet lediglich an, die Notwendigkeiten des Umweltschutzes seien zu berücksichtigen. Dies läuft im Ergebnis auf einen Umweltschutz zweiter Klasse hinaus - eine Folge, die man allerdings nicht den Alliierten, sondern dem deutschen Gesetzgeber ankreiden muß. Bei dem in Wiesbaden besonders bedeutsamen Fluglärm kommt hinzu, daß § 2 Absatz 2 des Bundesimmissionsschutzgesetzes insoweit auf das Fluglärmgesetz verweist; dieses betrifft aber seinerseits im wesentlichen nur Düsenmaschinen, so daß der Hubschrauberlärm ausscheidet. Was bleibt, ist der allgemeine, aus § 1004 BGB ableitbare Anspruch der beeinträchtigten Eigentümer sowie das Grundrecht auf Gesundheit, das sie zu ihren Gunsten ins Feld führen können.

Ein allgemeiner "Militärvorbehalt", d. h. ein allgemeiner Vorrang militärischer Interessen besteht nicht; auch das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit dem Memminger Militärflughafen anerkannt, Notwendigkeiten der Landesplanung seien gegenüber anderen Rechtsgütern wie z. B. der Planungshoheit der Gemeinde abzuwägen. Im konkreten Fall kann sich daher aufgrund des Artikel 53 Absatz 1 ZA durchaus eine fühlbare Schranke für die Nutzung der den Alliierten überlassenen Grundstücke ergeben. Zu beachten ist im übrigen das deutsche Recht in seiner jeweils geltenden Fassung; würden die Anforderungen erhöht oder würde beispielsweise ein bestimmtes Gebiet unter Naturschutz gestellt, hätte dies auch für die ausländischen Truppen Verbindlichkeit.

2. Was die Vornahme von Baumaßnahmen auf dem Gelände angeht, das den ausländischen Truppen überlassen ist, so ergibt sich das Nähere aus Artikel 55 ZA. Danach ist es grundsätzlich Sache der deutschen Instanzen das Vorhaben durchzuführen; insoweit findet deutsches Recht in jeder Hinsicht Anwendung. Dies bedeutet gleichzeitig allerdings auch, daß die Vorschrift des § 37 Bundesbaugesetz eingreift, wonach im militärischen Sektor von den für alle geltenden Gesetzesbestimmungen des Bauplanungsrechts abgewichen werden kann. Besteht ein besonderes Geheimhaltungsinteresse, so können die ausländischen Truppen

die geplanten Bauten selbst errichten und sich dabei ggfs. der Hilfe deutscher Unternehmer bedienen. Die "Verfahrensherrschaft" liegt dabei bei ihnen, doch ist gleichwohl das Einvernehmen der (deutschen) Oberfinanzdirektion erforderlich. Dieses stellt einen anfechtbaren Verwaltungsakt dar. Dabei besteht die Besonderheit, daß zunächst keine Klagefristen laufen, da die betroffenen Bürger ja nichts von der Entscheidung der OFD erfahren. Erst wenn sie - etwa mit Rücksicht auf im Gang befindliche Bauarbeiten - sichere Kenntnis besitzen, läuft nach der Rechtssprechung eine Klagefrist von einem Jahr. Einzelheiten des Zusammenwirkens von deutschen und alliierten Behörden sind im übrigen in einem Verwaltungsabkommen geregelt (ABG 1975), das 1982 im Teil II des Bundesgesetzblatts veröffentlicht wurde.

3. Bewegen sich Fahrzeuge der ausländischen Streitkräfte auf deutschen Straßen, so sind sie nach Artikel 57 und Absatz 3 ZA an die deutschen Verkehrsvorschriften gebunden. Im Falle "dringender militärischer Erfordernisse" und unter gebührender Berücksichtigung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit kann von diesen Vorschriften allerdings nach Artikel 57 Absatz 4 Buchstabe a ZA abgewichen werden. D. h., daß beispielsweise deutsche Verkehrszeichen zu beachten sind, die die Durchfahrt von Fahrzeugen über einem bestimmten Höchstgewicht durch Wohngebiete verbieten.

Auch werden sich die Truppen nicht auf dringende militärische Erfordernisse berufen können, wenn sie etwa aufgrund entsprechender Verkehrszeichen nur auf einem Umweg an ihr Ziel gelangen können.

RECHTSDURCHSETZUNG

Zwischen recht haben und recht behalten besteht nicht nur im Alltagsleben ein deutlicher Unterschied. Im vorliegenden Zusammenhang ist von ganz entscheidender Bedeutung, daß die alliierten Truppen sich auf die sog. Staatenimmunität berufen können. Ähnlich wie bei einem ausländischen Botschafter kann ihnen gegenüber keine Hoheitsgewalt ausgeübt werden: Die deutsche Polizei kann ihre Fahrzeuge nicht beschlagnahmen, deutsche Gerichte können sie nicht laden, deutsche Urteile können ihnen gegenüber nicht vollstreckt werden. Dies gilt selbstredend

nicht, wenn ein einzelner Soldat sich in seiner Freizeit über unser Recht hinwegsetzt (dann handelt er wie eine beliebige Privatperson), doch gilt es immer dann, wenn in Ausübung der ausländischen Staatsgewalt gehandelt wird.

Aus der Staatenimmunität folgt für konkrete Konflikte um Fluglärm oder Naturschutz, daß die alliierten Truppen nicht vor deutschen Verwaltungsgerichten verklagt werden können. Immerhin haben deutsche Instanzen aber nach Artikel 53 Absatz 3 ZA das Recht, die den Amerikanern überlassenen Liegenschaften zu betreten, soweit dies zur Wahrnehmung deutscher Belange erforderlich ist. Inwieweit hierin eine Durchbrechung der Staatenimmunität gesehen werden kann, ist bislang nicht erörtert. Bemerkenswert ist auch, daß anders als bei Diplomaten, wo die "Herausnahme" aus der Staatsgewalt des Gastlandes sehr eingehend in den sog. Wiener Konventionen geregelt ist, eine vertragliche Festlegung im einzelnen fehlt. Noch recht wenig ist darüber nachgedacht worden, ob ggfs. in den USA geklagt werden kann. Von Berlin aus sind entsprechende Versuche schon unternommen worden, bislang allerdings ohne Erfolg. Die Frage wäre mit einigen Spezialisten des US-amerikanischen Rechts zu erörtern. Bemerkenswert ist immerhin, daß die Klage einer größeren Zahl von Bürgern Nicaraguas gegen die Regierung Reagan, sie möge die finanzielle Unterstützung der Contras unterlassen, nicht an Zuständigkeitsproblemen scheiterte.

Der deutschen Gerichtsbarkeit unterliegt allerdings ohne Zweifel der jeweilige deutsche Zustimmungsakt. Wie Presseberichten zu entnehmen war, hatte das Wiesbadener Verwaltungsgericht allerdings Bedenken, auf diese Weise in die Außenpolitik einzugreifen. Da mir das Urteil leider nicht vorliegt, nur einige kurze Anmerkungen.

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Ortsverträgen sind auch bei "hochpolitischen Akten" wie bei jenen Verträgen die Grundrechte zu achten. Dies leuchtet ein, da andernfalls auf dem Umweg über die auswärtige Gewalt der Grundrechtsschutz unterlaufen werden könnte. Davon gibt es dann eine gewisse Ausnahme, wenn sich deutsche Staatsbürger im Ausland aufhalten; die Bundesrepublik kann insoweit aus naheliegenden Gründen keinen vollen Grundrechtsschutz mehr gewährleisten, sondern muß sich darauf beschränken, ihrem Bürger den den Umständen nach möglichen Schutz angedeihen zu lassen.

Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb im Falle des in alliierter Haft einsitzenden Rudolf Hess entschieden, es sei eine Frage gerichtlich nicht nachprüfbarer po-

litischen Ermessens, ob und welche Maßnahmen sie ergreifen wolle, um die Alliierten zur Freilassung zu bewegen. Der Fall Hess ist deshalb ganz anders gelagert als die uns interessierende Problematik; schließlich wäre es ein makabrer Vergleich, wolle man etwa der Bevölkerung von Erbenheim den gleichen eingeschränkten Rechtsstatus wie Rudolf Hess zuweisen.

Bei rechtswidriger Beeinträchtigung von Gesundheit oder Eigentum durch Maßnahmen der Alliierten besteht weiter ein Schadenersatzanspruch gegen die Bundesregierung nach Artikel VIII Absatz 5 NTS. Dies wird normalerweise nur bei Verkehrsunfällen praktisch, die von alliierten Fahrzeugen verursacht werden, doch greift diese Vorschrift meines Erachtens auch dann ein, wenn durch eine rechtswidrige Erweiterung der Grundstücksnutzung beispielsweise ein Maß an Fluglärm entsteht, das den Wert der umliegenden Grundstücke fühlbar herabsetzt.

In Fällen eines klaren Rechtsbruchs durch ausländische Instanzen ist schließlich auch an das Widerstandsrecht des Artikel 20 Absatz 4 GG zu denken. Soweit kein Rechtsweg zur Verfügung steht, kann eine Situation eintreten, wo alle anderen Mittel versagen. Dem entspricht in groben Zügen die völkerrechtliche Rechtslage, wonach eine Aggression auch dann vorliegt, wenn in fremdem Land stationierte Truppen über die ihnen eingeräumten Befugnisse hinausgehen. Auch könnte man in derartigen Fällen sich daran erinnern, daß ja auch die deutsche Staatsgewalt Immunität gegenüber hoheitlichen Anordnungen der Amerikaner genießt; die Weiterfahrt eines verkehrsunsicheren Fahrzeugs könnte daher auch von der US-Armee nicht mit Gewalt erzwungen werden, wenn beispielsweise deutsche Polizei die Fahrbahn mit eigenen Fahrzeugen blockieren würde. Dies alles sind Überlegungen theoretischen Charakters, denen keine Praxis entspricht. Wir sollten uns alle dafür einsetzen, daß Konflikte nicht bis zu derartigen Ebenen eskalieren, sondern daß sie im Geiste gegenseitigen Respekts bewältigt werden.