

US-Stützpunkte in Deutschland im Irak-Krieg - zur geltenden Rechtslage

von Dieter Deiseroth

Auch nach der am 8.11.2002 erfolgten Verabschiedung der Irak-Resolution 1141/2002¹ durch den UN-Sicherheitsrat kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die US-Administration unter Präsident Bush, ggf. im Verbund mit dem britischen Premierminister Tony Blair, in den nächsten Wochen und Monaten zu einem nationalen militärischen Vorgehen gegen den Irak entschließt. Ein solches – letztlich auf die Herbeiführung eines Regimewechsel im Irak zielendes – unilaterales Agieren außerhalb des durch die UN-Charta begründeten kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen hat sie bereits mehrfach für den Fall angekündigt, dass der UN-Sicherheitsrat nach ihren Maßstäben unzureichende Maßnahmen gegen das Regime von Saddam-Husseini ergreift.

Die Bundesregierung lehnt einem solchen Angriffskrieg ab, aber was passiert, wenn die deutschen Stützpunkte der US-Armee in den Krieg einbezogen werden? Kann die Bundesregierung dies verwehren oder ist sie sogar auf Grund der Gesetzeslage genau dazu gezwungen?

Geht es nach US-Vizepräsident Richard Cheney, so nutzen Inspektionen wenig, sie können sogar schaden; für ihn ist ein Regierungswechsel im Irak sinnvoller. Eine Position, die von US-Präsident George W. Bush offensichtlich unterstützt wird, jedenfalls ließ er einen seiner Sprecher erklären, Cheney vertrete die Position der Regierung.² In Deutschland ist diese US-Politik nicht nur aus dem Bereich der Zivilgesellschaft, sondern auch von Bundeskanzler Schröder³, sowie von Politikern aus anderen politischen Parteien⁴ mehrfach – mehr oder weniger eindeutig – öffentlich kritisiert worden.

Ein US-Krieg gegen den Irak zum Sturz des Saddam-Husseini-Regimes wäre nicht nur politisch, militärisch und ökonomisch höchst folgenreich. Er würde auch zahlreiche bedeutsame Rechtsfragen aufwerfen, die bisher erst rudimentär in der deutschen Öffentlichkeit diskutiert worden sind.⁵ Dabei ist davon auszugehen, dass Deutschland mit seinem Hoheitsgebiet in zumindest vierfacher Weise in einen US-Krieg gegen den Irak verwickelt werden kann:

- Die deutsche Regierung könnte um Überflugrechte im deutschen Luftraum ersucht werden.
- US-Militärflugzeuge könnten auf US-Militärflughäfen in Deutschland (z.B. US-Air-Base Rhein-Main) zwischenlanden und von hier aus in ihre Einsatzgebiete weiterfliegen.
- Die US-Regierung könnte versuchen, US-Kriegsmaterial, das in Deutschland befindlichen US-Stützpunkten eingelagert ist, sowie hier stationierte Truppen auf dem Luft- oder Seeweg in das Kriegsgebiet zu verbringen.
- In Deutschland gelegene US-Kommandoeinrichtungen (z.B. US-EUCOM in Stuttgart-Vaihingen) sowie Kommunikations- und Infrastruktursysteme könnten in die Planung und Durchführung militärischer Operationen gegen den Irak einbezogen werden.

Kein UN-Mandat für Irak-Krieg

Für einen Krieg gegen den Irak könnte sich die US-Regierung bisher auf keine sie ermächtigende Resolution des UN-Sicherheitsrates stützen.

- Die UN-Resolution 678 vom 29. November 1990, mit der die Verbündeten Kuweits seinerzeit autorisiert wurden, „alle erforderlichen Mittel“ einzusetzen, um Kuwait von den damals eingefallenen irakischen Truppen zu befreien, kommt als Ermächtigungsgrundlage heute nicht mehr in Betracht. Der Zweck jener Ermächtigung, die Vertreibung der irakischen Aggressoren

aus Kuwait, wurde bereits im Jahre 1991 erreicht. Weder die USA noch ihre Verbündeten waren damals autorisiert worden, Saddam Hussein und sein Regime mit militärischen Mitteln zu stürzen und einen Systemwechsel herbeizuführen. Deshalb verhielt sich der damalige US-Präsident George Bush sen. völkerrechtsmäßig, als er entgegen den Forderungen zahlreicher einflussreicher Stellen seinen Truppen einen »Marsch auf Bagdad« untersagte.

● Die anschließenden UN-Resolutionen⁶ über den Abschluss eines Waffenstillstandes⁷ sowie die Einsetzung und Entsendung eines UN-Inspektionsteams (UNSCOM und seit 1999 UNMOVIC⁸) zum Aufspüren und Vernichten möglicher atomarer, biologischer und chemischer Waffensysteme ermächtigten ebenfalls gerade nicht zur Anwendung militärischer Gewalt gegen den Irak. Sie sahen weder vor, dass die Kooperation mit dem UN-Inspektionsteam durch militärische Mittel erzwungen werden, noch dass gar das Regime von Saddam Hussein durch Krieg gestürzt werden sollte.

● Auch alle in der Folgezeit vom UN-Sicherheitsrat gefassten einschlägigen Resolutionen enthalten bisher keine Autorisierung eines kriegerischen Vorgehens der US-Regierung und ihrer Verbündeten gegen den Irak. Dies gilt auch für die nach wochenlangen Verhandlungen am 8.11.2002 vom UN-Sicherheitsrat einstimmig verabschiedete Resolution 1441 (2002). Diese legt zwar ein präzises inhaltliches und zeitliches Regime für die an den Irak gerichteten Forderungen sowie die Grundsätze für die Arbeit des UNMOVIC- und IAEA-Inspektorenteam fest, das spätestens 45 Tage nach Verabschiedung der UN-Resolution, mithin spätestens am 23.12.2002 mit seiner Tätigkeit im Irak beginnen und diese weitere 60 Tage später, also bis zum 21. Februar 2003 mit einem Bericht an den UN-Sicherheitsrat abschließen muss.⁹ Für den Fall, dass die irakischen Stellen mit dem Inspektionsteam nicht in vollem Maße zur Implementation der Resolution kooperieren oder dieses in irgendeiner Weise behindern sollten, werden der Leiter von UNMOVIC, Hans Blix, und der Generaldirektor der IAEA, Mohamed ElBaradei, angewiesen, hierüber dem Sicherheitsrat unverzüglich zu berichten, damit dieser die entstandene Situation beraten kann, um "*international peace and security*" zu sichern.¹⁰ Welche Entscheidungen der UN-Sicherheitsrat in einer solchen Situation fassen würde, wird naturgemäß offengelassen. Der Sicherheitsrat hat in seiner Resolution jedoch in Erinnerung gerufen, dass er in der Vergangenheit den Irak wiederholt gewarnt habe, dass er mit "*serious consequences as a result of its continued violations of its obligations*" rechnen müsse.¹¹ Worin diese »serious consequences« bestehen würden, hat er bislang nicht näher konkretisiert. Es kann vor dem Hintergrund der bisher bekannt gewordenen Äußerungen der Bush-Administration nicht ausgeschlossen werden, dass sich die US-Regierung in den nächsten Monaten dennoch entschließen könnte, die in der Resolution angedrohten »serious consequences« eigenständig unilateral zu definieren und zu exekutieren. Dies wäre freilich weder mit dem Wortlaut noch mit dem erkennbaren Sinngehalt der Resolution 1441 (2002), wie er gerade auch aus den Beratungen des Gremiums abgeleitet werden kann und muss, vereinbar. Schließlich hat der UN-Sicherheitsrat in der Resolution in Ziff. 14 selbst unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass er mit der Angelegenheit befasst bleiben werde. Er hat damit klargestellt, dass er nicht bereit ist, die Angelegenheit aus der Hand zu geben, sondern – wie in der UN-Charta vorgesehen – auch künftig selbst darüber entscheiden will, welche Konsequenzen aus einem Fehlverhalten des Irak im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Resolutionen gezogen werden sollen.

Kein Recht zum Präventivkrieg

Für Militärschläge gegen den Irak mit dem Ziel, das Regime von Saddam Hussein zu stürzen und den Irak zum amerikanischen Einflussgebiet zu machen, könnte sich die US-Regierung nicht auf Artikel 51 der UN-Charta berufen.

Art. 51 UN-Charta gewährt lediglich "*im Falle eines bewaffneten Angriffs*" das naturgegebene

Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Auch wenn hinsichtlich der Reichweite und der Grenzen dieses Selbstverteidigungsrechtes eine Vielzahl von Zweifelsfragen besteht, greift es jedenfalls nur *“im Falle“* eines *“bewaffneten Angriffs“* (*“armed attack“*) ein. Die Anwendung von Waffengewalt muss durch den Angreifer bereits erfolgt sein, ehe militärische Verteidigungsschläge zulässig sind.

Allerdings besteht bislang keine hinreichende Klarheit darüber, von welchem Zeitpunkt ab Selbstverteidigungsmaßnahmen gegen einen »bewaffneten Angriff« ergriffen werden dürfen. Von den Regierungen einzelner Staaten, vor allem von Israel und den USA, ist wiederholt unter Berufung auf Art. 51 UN-Charta oder das Völkergewohnheitsrecht eine so genannte »präventive Selbstverteidigung« in Anspruch genommen worden. Dabei wurde und wird argumentiert, angesichts des erreichten Entwicklungsstandes und der Zerstörungskraft moderner Waffen sowie der kurzen Vorwarnzeiten sei es nicht angezeigt zu erwarten, dass Staaten zunächst ihre drohende Verwüstung bereits durch den ersten Waffeneinsatz des Gegners »abwarten« müssten, bevor sie selbst militärisch tätig würden.¹²

Die überwiegende Auffassung in der Staatenpraxis und im völkerrechtlichen Fachschrifttum hält jedoch dennoch einen Präventivangriff bzw. eine präventive Selbstverteidigung grundsätzlich für völkerrechtlich unzulässig.¹³ Als etwa Israel im Jahre 1967 unter Berufung auf Art. 51 UN-Charta den so genannten 6-Tage-Krieg mit einem Präventivangriff auf Ägypten begann, verzichteten die meisten Staaten damals zwar in der UN-Generalversammlung auf eine ausdrückliche Missbilligung des israelischen Präventivkrieges. Anders war es jedoch, als Israel am 7.6.1981 ein präventives Selbstverteidigungsrecht zur Begründung seiner Bombardierung des damals im Bau befindlichen irakischen Nuklearreaktors Tamuz I beanspruchte. Der UN-Sicherheitsrat verurteilte den israelischen Angriff einstimmig. Neben zahlreichen afrikanischen und asiatischen lehnten auch viele europäische Staaten ein Recht auf militärische Präventivmaßnahmen ausdrücklich ab.¹⁴ Ungeachtet dessen haben verschiedene US-Regierungen freilich in der Folgezeit immer wieder ein solches Recht für sich und andere beansprucht. Dieser offenkundige Dissens über die völkerrechtliche Zulässigkeit eines Präventivschlages (oder gar eines »preemptive strikes«) ist rechtlich durchaus folgenreich. Denn es lässt sich jedenfalls von einer Herausbildung einer übereinstimmenden völkerrechtlichen Staatenpraxis und einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung über das Bestehen eines »präventiven Selbstverteidigungsrechtes« und damit von entsprechendem Völkergewohnheitsrecht schlechterdings nicht sprechen. Es kommt mithin allein auf die Auslegung von Art. 51 UN-Charta an.

Selbst diejenigen Völkerrechtler, die im Wege einer ausdehnenden Interpretation ein Recht auf »präventive Selbstverteidigung« aus Art. 51 UN-Charta ableiten, begrenzen dies freilich auf den Fall, dass eine *“eindeutige und gegenwärtige gravierende Gefahr“* bestehen muss und dass in dieser Zwangslage keine anderen Mittel zur Abwehr der akuten Gefahr zur Verfügung stehen. Davon kann indes gegenwärtig im Konflikt zwischen der US-Regierung und dem Saddam-Hussein-Regime keine Rede sein. Denn auch die US-Regierung kann nicht dartun, dass die irakische Regierung gleichsam unmittelbar zu einem Angriff auf die USA oder einen Verbündeten ansetzt und dass andere Mittel als ein Präventivkrieg zur Abwehr einer solchen gegenwärtigen akuten Gefahr ausscheiden.

Unabhängig davon sprechen ohnehin gewichtige Argumente gegen eine solche ausdehnende Interpretation des Art. 51 UN-Charta. Sowohl der Wortlaut (*“if an armed attack occurs“*) als auch die Systematik und der Zweck der einschlägigen Regelungen in der UN-Charta stehen einem Recht zum Präventivkrieg (»präventive Verteidigung«) entgegen. Dabei ist davon auszugehen, dass gemäß der ausdrücklichen Regelung des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta »jede«

Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen verboten ist. Die UN-Charta sieht nur eng begrenzte Ausnahmen von diesem strikten Gewaltverbot vor, und zwar den Einsatz militärischer Mittel primär durch den UN-Sicherheitsrat selbst oder in seinem Auftrag nach Art. 42, 43 und 53 UN-Charta. Einzelstaatliche Gewaltanwendung lässt die Charta nur ausnahmsweise zu, nämlich gemäß Art. 51 UN-Charta lediglich zur Notwehr und Nothilfe, wenn und so lange der UN-Sicherheitsrat nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Der Zweck der Regelung besteht ersichtlich darin, die einseitige einzelstaatliche Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen tunlichst zu beschränken. Würde man dessen ungeachtet ein Recht auf »präventive Selbstverteidigung« anerkennen, würde es damit letztlich dem einzelnen Staat überlassen, nach seinem Gutdünken über einen »drohenden Angriff« zu entscheiden. Die in Art. 51 UN-Charta vorgenommene Beschränkung des einzelstaatlichen Selbstverteidigungsrechtes auf den *“Fall eines bewaffneten Angriffs“* wäre dann aus den Angeln gehoben. Aus dieser Regelungsstruktur und Systematik der UN-Charta wird deutlich, dass Art. 51 UN-Charta eine Ausnahme vom allgemeinen Gewaltanwendungsverbot des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta darstellt. Ausnahmenvorschriften – und damit auch Art. 51 UN-Charta – sind einer erweiternden Auslegung nicht zugänglich.

Ein Staat, der sich über diese Beschränkungen der einzelstaatlichen Gewaltanwendung in der UN-Charta hinwegsetzt und – unter von ihm definierten Voraussetzungen und Bedingungen – ein Recht zum Präventivkrieg in Anspruch nimmt, handelt damit völkerrechtswidrig. Er begeht eine Aggression.

NATO-Vertrag verbietet Aggression

Ein NATO-Staat, der eine Aggression plant und ausführt, verstößt nicht nur gegen die UN-Charta, sondern zugleich auch gegen Art. 1 NATO-Vertrag. Darin haben sich alle NATO-Staaten verpflichtet, *“in Übereinstimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen jeden internationalen Streitfall, an dem sie beteiligt sind, auf friedlichem Wege so zu regeln, dass der internationale Friede, die Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden und sich in ihren internationalen Beziehungen jeder Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung zu enthalten, die mit den Zielen der Vereinten Nationen nicht vereinbar sind.“* Art. 1 NATO-Vertrag war bei seinem Abschluss Ausdruck des Willens aller Vertragsstaaten, zwar einerseits die Möglichkeiten der UN-Charta zur Schaffung einer wirkungsvollen Verteidigungsorganisation (auf der Grundlage von Art. 51 UN-Charta) auszuschöpfen, andererseits jedoch strikt die Grenzen einzuhalten, die durch die UN-Charta gezogen sind. Das heisst zugleich, dass ein durch Art. 51 UN-Charta nicht gerechtfertigter »Präventivkrieg« auch niemals einen »NATO-Bündnisfall« nach Art. 5 des NATO-Vertrages darstellen oder rechtfertigen kann: Was gegen die UN-Charta verstößt, kann und darf die NATO nicht beschließen und durchführen, auch nicht auf Wunsch oder auf Druck einer verbündeten Regierung. Ein Angriffskrieg wird nicht durch die Ausrufung des NATO-Bündnisfalles zum Verteidigungskrieg.

Unterstützung eines Aggressors ist völkerrechtswidrig

Völkerrechtswidrig handelt freilich nicht nur der Aggressor, sondern auch derjenige Staat, der einem Aggressor hilft, etwa indem er auf seinem Hoheitsgebiet dessen kriegsrelevante Aktionen duldet oder gar unterstützt. Als Aggressionshandlung und damit als Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot ist unter anderem die *“Handlung eines Staates [zu qualifizieren], die in seiner Duldung besteht, dass sein Hoheitsgebiet, das er einem anderen Staat zur Verfügung gestellt hat, von diesem anderen Staat dazu benutzt wird, eine Angriffshandlung gegen einen dritten Staat zu begehen“*. Dies wird in Art. 3f der von der UN-Generalversammlung am 14.12.1973¹⁵ beschlossenen Resolution ausdrücklich festgelegt. Wenn auch Resolutionen der

UN-Generalversammlung grundsätzlich keine rechtliche Bindungswirkung erzeugen, kann jedoch nicht verkannt werden, dass der Verabschiedung dieser »Aggressionsdefinition« langjährige Vorarbeiten im Rahmen der UNO vorausgegangen waren, die schließlich im Jahre 1974 zu einem allgemeinen Konsens der Staatenwelt führten. Die in der Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung aufgeführten Regelbeispiele für das Vorliegen einer völkerrechtswidrigen Aggressionshandlung sind zwar nicht abschließend. Soweit sie in der nahezu einstimmig angenommenen Resolution jedoch aufgeführt und seitdem im Prinzip allgemein anerkannt sind, haben sie aber gleichsam völkergewohnheitsrechtlichen Charakter und sind damit von den Staaten zu beachten.

Da die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 25 GG an die *„allgemeinen Regeln des Völkerrechts“* und nach Art. 20 GG an das geltende Recht gebunden ist, stellt sich damit für jede deutsche Regierung – gleichgültig welcher parteipolitischen Couleur – die Frage, was sie unternehmen darf, ja muss, um zu verhindern, dass ihr Hoheitsgebiet in völkerrechtswidrige Aktionen verwickelt oder gar bewusst einbezogen wird. In einer solchen Situation waren deutsche Bundesregierungen bereits früher mehrfach. Schon in Zeiten des Vietnam-Krieges war immer wieder der Verdacht geäußert worden, in der Bundesrepublik gelegene US-Militäreinrichtungen würden in die Logistik völkerrechtswidriger US-Kriegsoperationen in Südostasien einbezogen. Doch erstmals im Zusammenhang mit dem israelischen Yom-Kippur-Krieg im Jahre 1973 wurde die Einbeziehung des deutschen Hoheitsgebietes in militärische Konflikte außerhalb des »NATO-Gebietes« zu einem brisanten Thema: Drei israelische Frachter wollten im Oktober 1973 in Bremerhaven Kriegsmaterial der in der Bundesrepublik stationierten US-Streitkräfte an Bord nehmen; der damalige Bundeskanzler Willy Brandt entschied zusammen mit seinem Vizekanzler und Außenminister Walter Scheel, die Verladungen sollten ohne Verzug eingestellt werden und die israelischen Schiffe die deutschen Hoheitsgewässer sofort verlassen.¹⁶ Ein weiteres Mal stellte sich die angesprochene Problematik, als der damalige US-Oberbefehlshaber in Europa General Rogers öffentlich erklärte, die am 14./15. April 1986 von der US-Luftwaffe durchgeführten Bombenangriffe auf Libyen seien von seinem Hauptquartier in Stuttgart-Vaihingen aus *„vorbereitet“* und *„gesteuert“* worden.¹⁷ Ein letztes Beispiel: Im Jahre 1987 erfuhr die deutsche Öffentlichkeit aus einem Bericht der vom damaligen US-Präsidenten eingesetzten Kommission zur Untersuchung der so genannten Iran-Contra-Affäre, dass die USA 500 TOW-Panzerabwehrraketen über den US-Luftwaffenstützpunkt Ramstein an den Iran geliefert hatten, und zwar ohne vorherige Unterrichtung der deutschen Bundesregierung.¹⁸

#zu1 Missbräuchliche Nutzung des deutschen Luftraums und der US-Stützpunkte?

Nach allgemeinem Völkerrecht, das auch in internationalen Übereinkommen seinen Niederschlag gefunden hat (vgl. u.a. Art.1 des Chicago-Abkommens von 1944), besitzt jeder Staat im Luftraum über seinem Hoheitsgebiet *„volle und ausschließliche Lufthoheit“*. Sind allerdings – wie in Deutschland – ausländische Truppen stationiert, so werden Umfang und Grenzen der Bewegungsfreiheit dieser Stationierungsstreitkräfte regelmäßig in speziellen völkerrechtlichen Abkommen geregelt. Nach der Aufhebung des Besatzungsregimes erfolgte dies in Deutschland in Gestalt des so genannten Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut.

In der bis 1994 geltenden Fassung dieses Zusatzabkommens (ZA-NTS 1959), das in diesem Bereich die Regelungen aus der Besatzungszeit als Vertragsrecht weitgehend fortführte, war den in Deutschland im Rahmen der NATO stationierten US-Truppen eine sehr weitgehende Bewegungsfreiheit im deutschen Luftraum eingeräumt: Eine »Truppe« war berechtigt, mit Luftfahrzeugen *„die Grenzen der Bundesrepublik zu überqueren sowie sich in und über dem Bundesgebiet zu bewegen“* (Art. 57 Abs. 1 ZA-NTS 1959).

Im Zuge der Neufassung des Zusatzabkommens ist 1994 (im Folgenden: ZA-NTS 1994¹⁹) diese Regelung geändert worden. Nunmehr bedürfen auch die in Deutschland stationierten US-

Streitkräfte grundsätzlich jeweils einer Genehmigung durch die deutsche Bundesregierung, wenn sie mit Land-, Wasser- oder Luftfahrzeugen in die Bundesrepublik *“einreisen oder sich in und über dem Bundesgebiet bewegen“* wollen (Art. 57 Abs.1 Satz 1 ZA-NTS 1994). Allerdings ist diese grundsätzliche Genehmigungspflicht im zweiten Halbsatz des Art. 57 Abs. 1 ZA-NTS 1994 teilweise wieder eingeschränkt. Die Vorschrift lautet: *“Transporte und andere Bewegungen im Rahmen deutscher Rechtsvorschriften, einschließlich dieses Abkommens und anderer internationaler Übereinkünfte, denen die Bundesrepublik und einer oder mehrere der Entsendestaaten als Vertragspartei angehören, sowie damit im Zusammenhang stehender technischer Vereinbarungen und Verfahren gelten als genehmigt.“*

Mit anderen Worten: Soweit dieser zweite Halbsatz eingreift, bedarf es keiner Genehmigung für die *“Einreise“* und alle Bewegungen mit Luftfahrzeugen *“in und über dem Bundesgebiet“*. Diese Regelung ist als Ausnahme von dem im allgemeinen Völkerrecht geltenden Grundsatz der vollen Hoheitsgewalt jeden Staates über sein Territorium und seiner *“vollen und ausschließlichen Lufthoheit“* über seinem Hoheitsgebiet ausgestaltet. Als Ausnahmevorschrift ist sie mithin nach allgemeinen Auslegungsgrundsätzen eng auszulegen. Sie betrifft – wie sich schon aus ihrem Wortlaut ergibt – zudem nur die Bewegungen von Luftfahrzeugen der »Truppe« (sowie ihres »zivilen Gefolges«, ihrer »Mitglieder und Angehörigen«), mithin also nicht jede »Einreise« von US-Militärflugzeugen aus den USA in die Bundesrepublik Deutschland. Was im Sinne dieser Vorschrift als »Truppe« zu verstehen ist, ist in Art. 3 des NATO-Truppenstatuts definiert: »Truppe« ist danach das zu den Land-, See- oder Luftstreitkräften gehörende Personal einer Partei (des NATO-Truppenstatuts), *“wenn es sich im Zusammenhang mit seinen Dienstobliegenheiten in dem Hoheitsgebiet“* einer Vertragspartei, hier also Deutschlands, *“befindet“*. Es geht also bei der durch Art. 57 Abs. 1 Halbsatz 2 ZA-NTS unter bestimmten Voraussetzungen für US-Militärflugzeuge generell genehmigten *“Einreise“* und Bewegungsfreiheit *“in und über dem (deutschen) Bundesgebiet“* allein um die im NATO-Rahmen stationierten US-Truppenteile. Wollen dagegen anderweitig in den USA stationierte US-Truppenteile mit Luftfahrzeugen etwa auf ihrem Weg in den Nahen Osten (Irak pp) in Deutschland lediglich den deutschen Luftraum benutzen oder zwischenlanden, um aufzutanken, Material oder Waffen aufzunehmen und anschließend – ohne »NATO-Auftrag« – in ein Kriegsgebiet außerhalb des »NATO-Gebiets« weiterfliegen, bleibt es bei der grundsätzlichen Genehmigungsbedürftigkeit nach allgemeinem Völkerrecht und Art. 57 Abs. 1 S. 1 Halbs. 1 ZA-NTS 1994. Für die Inanspruchnahme der weiten Bewegungsfreiheit für US-Militärflugzeuge im deutschen Luftraum nach Art. 57 Abs. 1 S. 1 Halbs. 2 ZA-NTS 1994 ist es mithin von großer Bedeutung, ob die betreffenden US-Luftfahrzeuge zu den in Deutschland im Rahmen der NATO stationierten Truppenkontingenten gehören und ob sie Aufgaben im Rahmen und im Auftrag der NATO wahrnehmen oder aber (nationale) US-Aufgaben erfüllen. Das heisst zugleich: Es ist für die Genehmigungsfreiheit der Benutzung deutschen Luftraums durch US-Militärflugzeuge im Falle eines Krieges gegen den Irak rechtlich betrachtet von großer Bedeutung, welche Rolle die NATO in einem solchen Krieg einnimmt. Bleibt sie mit den Entscheidungen ihrer Organe, mit ihren Kommandostrukturen und Einsatzkräften außerhalb der Kriegsführung, kommt es also nicht zu einem »NATO-Krieg« gegen den Irak, dann agieren die US-Streitkräfte (ggf. mit Unterstützung durch einzelne NATO-Staaten) allein auf ihrer »nationalen Schiene«. Entsprechendes gilt für die in Deutschland gelegenen US-Stützpunkte. In diesen Liegenschaften, die den US-Streitkräften *“zur ausschließlichen Benutzung überlassen“* worden sind, dürfen diese nach Art. 53 Abs. 1 ZA-NTS *“die zur Erfüllung ihrer Verteidigungspflichten erforderlichen Maßnahmen treffen“*. Nach Abs. 2 der Vorschrift gilt dies *“entsprechend für Maßnahmen im Luftraum über den Liegenschaften“*. Ungeachtet aller sonstigen Auslegungsschwierigkeiten ergibt sich daraus für die zuständigen deutschen Stellen, d.h. vor allem für die Bundesregierung,

im Konfliktfalle jedenfalls rechtlich die Befugnis zu kontrollieren, ob die Stationierungsstreitkräfte auf den überlassenen Liegenschaften (sowie im Luftraum darüber) im Einzelfall ausschließlich »Verteidigungspflichten« im Sinne des Zusatzabkommens und des NATO-Vertrages wahrnehmen oder aber andere Maßnahmen vorbereiten oder gar durchführen. Art. 53 Abs. 3 ZA-NTS soll dabei sicherstellen, dass die deutschen Behörden *“die zur Wahrnehmung deutscher Belange erforderlichen Maßnahmen“* innerhalb der Liegenschaften durchführen können. Was dabei zur »Wahrnehmung deutscher Belange« erforderlich ist, ist weder in dieser Bestimmung noch in anderen Abkommen im Einzelnen definiert. Die Konkretisierung der »deutschen Belange« und die Festlegung der Mittel zu ihrer Durchsetzung²⁰ ist damit zuvörderst Aufgabe der zuständigen deutschen Behörden und damit insbesondere der Bundesregierung, die dabei nach Art. 20 Abs. 3 GG an »Recht und Gesetz« und nach Art. 25 GG an die »allgemeinen Regeln des Völkerrechts« gebunden ist. Zur »Wahrnehmung deutscher Belange« im Sinne der genannten Regelungen gehört jedenfalls u.a. auch, dass alle erforderlichen Maßnahmen eingeleitet und vorgenommen werden, die verhindern, dass etwa vom Territorium der Bundesrepublik Deutschland aus völkerrechtswidrige Handlungen erfolgen oder unterstützt werden. Dies gilt um so mehr, als sich Deutschland im Zuge der Wiedervereinigung in Art. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrages verpflichtet hat, dafür zu sorgen, *“dass von deutschem Boden nur Frieden ausgehen wird“*.

Freilich gibt es hier beträchtliche rechtliche und faktische Grauzonen, und zwar zumindest zwei. Die eine betrifft die Frage, wie im Einzelfall unterschieden werden kann, ob die jeweiligen – aus den USA kommenden und nach Deutschland einreisenden, also den deutschen Luftraum benutzenden – Militärflugzeuge und ihr militärisches Personal zu den im Rahmen der NATO in Deutschland stationierten Truppenkontingenten gehören und damit dem Privileg des Art. 57 Abs. 1 a Halbs. 2 ZA-NTS 1995 unterfallen oder aber ob sie reine »US-nationale Aufgaben« außerhalb der NATO erfüllen und mithin für die Benutzung des deutschen Luftraums jeweils einer Genehmigung der Bundesregierung bedürfen. Eine weitere Grauzone besteht, wenn US-Militärflugzeuge, Truppen und Waffensysteme in einen US-Krieg gegen den Irak einbezogen werden, die bereits in Deutschland im Rahmen von NATO-Aufgaben auf US-Basen stationiert sind und von hier aus in das Kriegsgebiet fliegen sollen. Dabei handelt es sich einerseits zwar um (NATO-)»Truppen« im Sinne des Art. 3 NTS. Sie und ihre Waffensysteme würden andererseits freilich nicht im Rahmen der NATO »out of area« disloziert; denn sie würden nicht zu NATO-Aufgaben eingesetzt und auch nicht von NATO-Kommandobehörden und -Befehlshabern kommandiert.

Kriegsablehnung öffentlich verankern

Wie diese – sich aus den genannten völkerrechtlichen Abkommen ergebenden – rechtlichen und faktischen Grauzonen letztlich aufgelöst werden, hängt entscheidend von politischen Entscheidungsparametern ab. Dazu gehört u.a., ob es – entsprechenden politischen Willen unterstellt – der jeweiligen deutschen Regierung gelingt, etwa im Falle eines völkerrechtswidrigen US-Angriffs auf den Irak die NATO aus dem Konflikt herauszuhalten, eine Unterstützung ihrer kriegskritischen politischen Position durch andere NATO-Verbündete zu erreichen und so eine Singularisierung Deutschlands im Rahmen der NATO zu vermeiden. Ferner wäre von Bedeutung, ob die deutsche Regierung in der Lage wäre, die »Öffentlichkeit«, also die Zivilgesellschaft (innerstaatlich und innerhalb der NATO-Staaten) für ihre Position zu gewinnen oder gar zu mobilisieren. Der Ausgang eines solchen Konfliktes zwischen der gegenwärtigen US-Administration einerseits sowie der deutschen Regierung und anderer NATO-Verbündeter andererseits lässt sich nicht vorhersagen.

Würde es dagegen die deutsche Regierung im Falle eines US-Krieges gegen den Irak

widerspruchslos dulden, dass die US-Militärbasen in Deutschland sowie der deutsche Luftraum von US-Militärflugzeugen und ihrem Personal im Rahmen offenkundig völkerrechtswidriger Militäreinsätze genutzt würden, so wären die Folgen sicher:

● Zum einen würde eine deutsche Regierung mit der bewussten Duldung der Einbeziehung des deutschen Luftraums und deutschen Hoheitsgebietes in die Führung eines völkerrechtswidrigen Angriffskrieges einen fatalen »Präzedenzfall« für die Zukunft schaffen; denn eine sich herausbildende oder gar sich verfestigende Staatspraxis trägt zur authentischen Auslegung und Implementierung völkerrechtlicher Regelungen entscheidend bei.

● Zum anderen stünde jede deutsche Regierung vor dem Abgrund des Verfassungsbruchs. Wenn sie bewusst das deutsche Hoheitsgebiet in die Führung eines völkerrechtswidrigen Krieges verwickeln und einbeziehen (lässt), kommt es zum Konflikt mit Art. 26 GG und Art. 2 des Zwei-Plus-Vier-Vertrages. Beide Normen verbieten ausdrücklich, die Führung eines Angriffskrieges »vorbereiten«. Dieses Verbot des Angriffskrieges umfasst nach seinem Wortlaut zwar nur dessen »Vorbereitung«. Wenn ein Angriffskrieg jedoch von Verfassungs wegen bereits nicht »vorbereitet« werden darf, so darf nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift ein solcher erst recht nicht geführt oder gefördert werden, in welcher Form auch immer. Das grundgesetzliche Verbot des Angriffskrieges, das zudem strafrechtlich bewehrt ist, ist dabei umstands- und bedingungslos normiert: Die Vorbereitung, Führung und Unterstützung eines Angriffskrieges ist in jeder Hinsicht *“verfassungswidrig“* und *“unter Strafe zu stellen“*. Darin unterscheidet es sich von der in Art. 26 GG enthaltenen anderen Verbotsalternative, die *“Handlungen“* erfasst, *“die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören“*. Mit anderen Worten: Ein Angriffskrieg im Sinne des Art. 26 GG ist verfassungsrechtlich und strafrechtlich auch dann verboten, wenn er vermeintlich oder tatsächlich nicht in dieser Absicht geführt wird. Denn die Verfassungsnorm geht davon aus, dass er stets verboten ist – weil er stets objektiv geeignet ist, *“das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören“*.

Anmerkungen

1) Der Original-Text in engl. Sprache findet sich unter www.un.org/doc

2) Vgl. Handelsblatt, 02.09.2002.

3) Rede vor dem Deutschen Bundestag am 13.9.2002

4) So warnte etwa der CSU-Landgruppenchef Michael Glos deutlich vor einem Angriff auf den Irak. Vgl. dazu u.a. www.tagesschau.de; Frankfurter Rundschau vom 8. 10.2002, S. 7

5) Der nachfolgende Text ist teilweise in der FR vom 11.9.2002, S. 14, publiziert worden.

6) Insbesondere die Resolutionen 688 (1991) vom 5.4.1991, 707 (1991) vom 15.8.1991, 715 (1991) vom 11.10.1991, 986 (1995) vom 14.4.1995 und 1284 (1999) vom 17.12.1999

7) Vgl. die Resolutionen 686 (1991) vom 2.3.1991, 687 (1991) vom 3.4.1991

8) Vgl. Resolution 1284 (1999).

9) Vgl. Ziff. 5 der Resolution 1441 (2002).

10) Vgl. Ziff. 4,11 und 12 Resolution 1284.

11) Ziff. 13 der Resolution.

12) Vgl. dazu die Nachweise u.a. bei H. Fischer, in K. Ipsen (Hrsg.): Völkerrecht, 4. Aufl.1999, Rdnr. 29.

13) Vgl. Randelzhofer, in Simma (Hrsg.): Charta der Vereinten Nationen, 1991, Art. 51 Rdnr. 9 – 14 sowie 34 mit zahlreichen Nachweisen.

14) Vgl. dazu u.a. Hailbronner: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (BDGV) 26 (1986), S. 82; Fischer, a.a.O., Rdnr. 30.

15) UN-Generalversammlung: GA-Resolution 3314 (XXIX), dt. Übersetzung in: Vereinte Nationen (VN) 1975, S. 120.

16) Vgl. dazu u.a. Paul Frank: Entschlüsselte Botschaft, 1985, S. 267 ff; Deiseroth: US-Basen in der Bundesrepublik, 1988, S. 44 ff.

17) Vgl. dazu u.a. Frankfurter Rundschau vom 21.4.1986; Welt am Sonntag, 20.4.1986; Tageszeitung vom 23.4.1986

18) Vgl. BT-Drucksache 11/736, S. 3: BT-Drs. 10(6772); Deiseroth: US-Basen in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 6

19) Bundesgesetzblatt 1994, Teil II, S. 2594 ff.

20) Vgl. dazu Deiseroth: US-Basen in der Bundesrepublik, 1988, S. 44.

Dr. Dieter Deiseroth, Richter am Bundesverwaltungsgericht, ist in den Wissenschaftlichen Beiräten der VDW, der IALANA und der Humanistischen Union.

(Der Text wurde entnommen W&F 1-2003, das zum Thema »Präventivkriege« u. a. folgende weitere Artikel enthält: Jürgen Wagner: Bushs Nationale Sicherheitsstrategie, Ottfried Nassauer: Aufbruch in die NATOisierung Europas, Jürgen Scheffran: Terror und Energie-Sicherheit, Dirk Eckert: Golfkrieg III - Ein Krieg ums Öl? Dietmar Wittich: Der Einfluss der Kriegsdebatte auf die Wahlen, Patricia Schneider: Die USA und der Internationale Strafgerichtshof.
Er wurde uns zur Verfügung gestellt von der Redaktion Wissenschaft und Frieden, Reuterstr. 44, 53113 Bonn, Fax 0228-214924, Email: w-u-f@t-online.de. homepage: www.iwif.de.)