

Dieter Deiseroth

Die Bundesrepublik – Transit-Stelle für US-Militäreinsätze außerhalb des NATO-Gebiets?

– Anmerkungen zum »Wartime-Host-Nation-Support-Abkommen« zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland vom 15. April 1982¹

I. Der Gehalt des Unterstützungsabkommens zwischen der Bundesrepublik und den USA

Mit dem Abschluß des »Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über Unterstützung durch den Aufnahmestaat in Krise oder Krieg«², das mit seiner Unterzeichnung³ am 15. April 1982 in Kraft trat, wurde eine langjährige Forderung der US-Regierung erfüllt.⁴ In der bundesdeutschen Tagespresse wurde das Abkommen zunächst kaum zur Kenntnis genommen.⁵ Auch in der öffentlichen Diskussion spielte es bisher eher eine untergeordnete Rolle. Mit dem Kürzel »Wartime-Host-Nation-Support« (WHNS) weiß kaum jemand etwas anzufangen.

Nach dem WHNS-Abkommen hat sich die BRD gegenüber den USA verpflichtet, »im Falle einer *Krise* oder eines *Krieges*« zivile und militärische »Unterstützungsleistungen« zu erbringen. Denn nach Art. 1 WHNS beabsichtigen die USA, im Krisen- oder Kriegsfall⁶ ihre in der BRD »stationierten vier Divisionen und dazugehörigen fliegenden Staffeln« innerhalb von 10 Tagen »um sechs weitere gepanzerte, mechanisierte und Infanteriedivisionen und dazugehörige fliegende Staffeln« zu verstärken. Die in Art. 2 WHNS von der Bundesregierung für den Krisen- oder Kriegsfall zugesagte militärische und zivile Unterstützung ist in einem Anhang näher konkretisiert. Der militärische Teil erstreckt sich danach auf die »Sicherung« von 18 Objekten der US-Luftwaffe, auf die »Unterstützung des Betriebs« von 13 gemeinsamen Einsatzflugplätzen⁷, auf die Instandsetzung von 26 Flugplätzen, die »Sicherung« von 39 US-Heereinrichtungen, den Transport von täglich 6800 t Material und 7000 m³ Betriebsstoffen, den Umschlag von 72 700 t Nachschub, auf die »Verstärkung« der bestehenden und der im Mobilmachungsfall aufzubauenden US-Nachschuborganisation, auf den Abtransport von »maximal 1725 Verwundeten täglich«, auf die tägliche Übernahme von bis zu 200 Kriegsgefangenen, auf die Dekontamination von Personal und Material sowie schließlich auf die »Eingliederung der Mitglieder des Labor Service einschließlich seiner Aufgaben in die Bundes-

¹ Veröffentlicht in: BGBl II S. 450.

² Im folgenden abgekürzt: WHNS.

³ Vgl. Art. 7 Abs. 1 WHNS.

⁴ Vgl. die gemeinsame Presseerklärung anlässlich der Unterzeichnung, in: Europa Archiv (EA) 14/1982, S. D 330 f; vgl. ferner Hajo Hoffmann, Westliche Militärintervention in Nahost?, in: Sozialdemokratischer Pressedienst, 38. Jahrgang, Nr. 228 vom 29. 11. 1983, S. 4.

⁵ Vgl. u. a. FR vom 16. 4. 1982: »Anhebung der Atomschwelle«; FAZ vom 16. 4. 1982: »Ein strategischer Anfang«; NRZ vom 16. 4. 1982: »Für unsere Sicherheit«; Bonner Generalanzeiger vom 16. 4. 1982: »Wichtiges Zeichen«.

⁶ In der englischsprachigen Fassung: »in times of crisis or war«.

⁷ Sog. »Co-located Operating Bases – COB«.

wehr.«⁸ Zur Realisierung dieser (militärischen) Unterstützungszusage ist vorgesehen⁹ und zugesagt, daß deutscherseits bereits im Frieden 1207 Soldaten, 598 Zivilpersonen und 537 Wehrübungsplätze bereitgestellt werden; die »Verteidigungsstärke«, also der WHNS-spezifische Personalaufwand im Falle von »Krise« oder »Krieg« auf Seiten der BRD, ist auf 93 329 festgesetzt.

Mit der Umsetzung des WHNS soll nicht bis zum Eintritt des »Falles einer Krise oder eines Krieges« gewartet werden.¹⁰ In Art. 5 WHNS ist vereinbart worden, beide Regierungen würden einen »Plan zur Durchführung aller Arbeiten, die mit der Unterstützung durch den Aufnahmestaat in Krise oder Krieg zusammenhängen«, entwickeln und miteinander abstimmen. Mit dessen Durchführung sollte 1983 begonnen werden; 1987 soll sie abgeschlossen sein. Nach den Schätzungen von 1980 sind dafür Material- und Investitionskosten von insgesamt rund 350 Millionen US-Dollar, verteilt auf fünf Jahre, und jährliche Betriebskosten von rund 42 Mio. US-Dollar erforderlich.¹¹ Hinzu kommen die Kosten für die Infrastruktur.¹² Hinsichtlich der Schaffung dieser Infrastruktureinrichtungen wurde vereinbart, vorrangig die vorhandenen Anlagen der Bundeswehr und der US-Streitkräfte zu nutzen; sollten diese nicht ausreichen, sollte nach der Regelung in Art. 3 Abs. 5 S. 3 WHNS eine Finanzierung von Neubauten im Rahmen des NATO-Infrastrukturprogramms angestrebt werden, was im Ergebnis bedeutet, daß diese Maßnahmen dann aus NATO-Mitteln finanziert werden,¹³ während sonst die Kosten von der BRD und den USA nach Maßgabe einer in Art. 3 WHNS getroffenen Regelung gemeinsam getragen werden.¹⁴

Die von der Bundesregierung in Art. 2 Nr. 2 WHNS zugesagten »zivilen Unterstützungsleistungen« beinhalten: Transport von Personen, Material, Munition und Betriebsstoffen auf Schiene, Wasser und Straße; Instandhaltungs- und Instandsetzungsleistungen; »Objekte für die Kriegsstationierung«; Fernschreib- und Fernsprechteilnehmereinrichtungen; Mitwirkung bei der Deckung des Bedarfs an zivilen Arbeitskräften; Freistellung vom Wehrdienst für Zivilbedienstete der US-Streitkräfte und der Vertragsfirmen, die für die US-Streitkräfte arbeiten; materielle Mobilmachungsergänzung (Kraftfahrzeuge, Bau- und Depotgerät).¹⁵

⁸ »Integration of members of Labor Service and their tasks into Federal Armed Forces units«.

⁹ Im Anhang 1 des WHNS-Abkommens.

¹⁰ Dies ergibt sich u. a. auch aus Art. 3 Abs. 1 WHNS, in dem von den »Kosten der Unterstützung einschließlich der Kosten für die notwendigen Vorbereitungen« die Rede ist.

¹¹ Vgl. die Angaben bei Linda P. Brady/Dieter Fleck, Transatlantische militärische Zusammenarbeit in Krisenzeiten, in: EA 1983, S. 581 ff., 585 f.

¹² Einschließlich Lagerung, Unterkunft, Verwaltung, Ausbildung, Wartung, Instandsetzung, örtliche Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen; vgl. dazu auch Brady/Fleck, a. a. O., 586; Anhang 2 des WHNS-Abkommens.

¹³ NATO-Infrastrukturmaßnahmen werden aus einem gemeinsamen NATO-Infrastrukturbudget bezahlt, in das die NATO-Mitgliedsstaaten nach einem Kostenverteilungsschlüssel (»cost sharing key«) gemäß dem geltenden Kostenteilungsabkommen zu bestimmten Jahresabschnitten (»slices«) einzahlen; der Kostenanteil der USA beträgt z. Zt. 27,8%, derjenige der BRD 26,7%; die übrigen Kostenanteile (am NATO-Infrastrukturprogramm 1985–1990) betragen: Großbritannien 12,2%; Italien 8,1%; Kanada 6,4%; Niederlande 5,2%; Belgien 4,6%; Dänemark 3,8%; Norwegen 3,2%; Türkei 0,8%; Griechenland 0,8%; Luxemburg 0,2%; Portugal 0,2%, zu den Bauvorhaben im Rahmen des NATO-Infrastrukturprogramms vgl. Karl-Klaus Rabe, Einzelplan 14, 1984, S. 257 ff.; zu den Verfahren bei NATO-Baumaßnahmen vgl. u. a. Deiseroth/Offczors, Fremde Truppen im eigenen Land, Starnberg 1984, S. 28.

¹⁴ Danach übernimmt die BRD folgende Kosten: Personal- und persönliche Ausrüstungskosten der erforderlichen Bundeswehreinheiten sowie die Materialinvestitionskosten für die militärische Führungs-, Logistik- und Ausbildungsorganisation der Bundeswehr; die USA übernehmen: Materialinvestitionskosten (soweit nicht für die militärische Führungs-, Logistik- und Ausbildungsorganisation der Bundeswehr anfallend), Kosten für das erforderliche Zivilpersonal und sonstige Betriebskosten (Betrieb und Wartung von Material, Allgemeine Verwaltung) sowie für »alle Lieferungen und Leistungen, die ihre Streitkräfte im Krisen- oder Kriegsfall beantragen und erhalten«.

¹⁵ Brady/Fleck (Autoren sind Beamte/Bedienstete des Pentagon bzw. des Bundesverteidigungsministe-

Aufgrund dieser Regelungen in dem veröffentlichten Teil des WHNS-Abkommens ist also davon auszugehen, daß die von der Bundesregierung zugesagten Unterstützungsleistungen organisatorische, personelle und infrastrukturelle Maßnahmen einerseits *vor* und andererseits *nach* einem zeitlichen Fixpunkt beinhalten. *Vor* diesem zeitlichen Fixpunkt wird geübt, gewartet, gebaut und eingelagert; *nach* diesem Zeitpunkt werden »sechs weitere gepanzerte, mechanisierte und Infanteriedivisionen und dazugehörige fliegende Staffeln« innerhalb von 10 Tagen in die BRD eingeflogen. Wann dies genau der Fall ist, ist im WHNS-Abkommen nur in allgemeiner Weise umschrieben: »im Falle einer Krise oder eines Krieges«. Ob und wann eine solche Situation oder Lage besteht, muß nach Art. 1 Satz 2 WHNS »für Zwecke dieses Abkommens« von den »Vertragsparteien gemeinsam fest(gestellt werden)«. Die »Bereitstellung derartiger Kräfte (soll) Gegenstand von Konsultationen zwischen den Vertragsparteien und der NATO (sein)«; diese Konsultationen sollen »gemäß Artikel 3 und Artikel 5 des Nordatlantikvertrages vom 4. April 1949 geführt werden«. Auch diese Bezugnahme auf zwei Bestimmungen des NATO-Vertrages enthält freilich keine Konkretisierung der Voraussetzungen des Beginns der »Unterstützungsleistungen« nach Art. 1 und 2 WHNS. Denn in Art. 3 NATO-Vertrag wird lediglich in allgemeiner Weise normiert, daß die Vertragsparteien »einzeln und gemeinsam durch ständige und wirksame Selbsthilfe und gegenseitige Unterstützung die eigene und die gemeinsame Widerstandskraft gegen bewaffnete Angriffe erhalten und fortentwickeln«, um »die Ziele dieses (NATO-)Vertrages besser zu verwirklichen«. Welcher Art diese »ständige und wirksame Selbsthilfe« sowie die »gegenseitige Unterstützung« sein sollen, wird – bewußt – offengelassen. Von daher können aus Art. 3 NATO-Vertrag keine Auslegungshilfen für die Interpretation des Art. 1 WHNS gewonnen werden.

Gleiches gilt für den in Bezug genommenen Art. 5 NATO-Vertrag, in dem die Vertragsparteien vereinbart haben, »daß ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird« und daß »im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Art. 51 der UN-Charta anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet«, wobei die Art der Beistandsleistung von jeder der Vertragsparteien in eigener Verantwortung und Entscheidung festgelegt wird.¹⁶

num) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß das Bundesleistungsgesetz 1. d. F. vom 27. 9. 1961 (BGBl I, S. 1769) die Verpflichtung zu bestimmten Leistungen für die Bundeswehr und die alliierten Stationierungstreitkräfte »bereits im Frieden« zuläßt; weitere Maßnahmen könnten »im Notstandsfall aufgrund der verfassungsrechtlichen Regelung (Art. 80a und 87a des Grundgesetzes) und den hierzu ergangenen Sicherstellungsgesetzen – insbesondere Wirtschaftssicherstellungsgesetz 1. d. F. vom 3. Okt. 1968 (BGBl I, S. 1089) – getroffen werden«. Nach Zeitungsberichten wurden zwischenzeitlich u. a. im Bundesland Nordrhein-Westfalen rund 9800 Bauunternehmen vom NRW-Wirtschaftsminister »in Erfüllung des Abkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika (über die Unterstützung) in Krise oder Krieg vom 15. April 1982« aufgefordert, in Fragebogen Anzahl und technische Daten von Planier- und Laderaupen, Erdhobeln, Stampfern und Rammen, Gesteinsaufbrechern und Baggern anzugeben; die Fragebogen sollten in dreifacher Ausfertigung beantwortet werden; einen Durchschlag erhielt die Bundeswehr; nach dem Schreiben des Wirtschaftsministers an alle Landkreise und kreisfreien Städte ermöglicht es erst die Kenntnis aller Bestände an Baumaschinen, »festlegen zu können, welche Geräte im Frieden für Maßnahmen der zivilen und militärischen Verteidigung in die entsprechenden Planungen einbezogen werden können«; in dem Schreiben wurde ferner angekündigt, »solche Auskunftsersuchen« in Abständen von etwa zwei bis vier Jahren zu wiederholen, um die Planungen auf einem aktuellen Stand zu halten; die registrierten Maschinen sollten in einem Spannungs- und Verteidigungsfall auch »zur Unterstützung der militärischen Verteidigung« verwendet werden; vgl. dazu im einzelnen den Bericht in FR vom 13. 6. 1984.

¹⁶ Dies kommt im Wortlaut des Art. 5 NATO-Vertrag eindeutig zum Ausdruck, der die Beistandspflicht der Vertragspartner dahingehend umschreibt, daß jede Partei im Bündnisfall »unverzüglich für sich und

Da nun aber Art. 1 WHNS lediglich von »einer Krise oder (einem) Krieg« spricht, ist damit nicht einmal der Versuch unternommen worden festzulegen, in welcher geographischen Region die »Krise« oder der »Krieg« sich ereignen müssen, um WHNS-relevant zu sein. Dies aber bedeutet, daß eine »Krise« oder ein »Krieg« im Sinne des Art. 1 WHNS ebenso innerhalb wie außerhalb des in Art. 6 NATO-Vertrag definierten NATO-Gebietes¹⁷ ausbrechen kann, um die für diesen Fall vorgesehenen Konsequenzen eintreten zu lassen. Die anderen NATO-Partner sind lediglich zu konsultieren (Art. 1 Satz 3 WHNS). Wenn auch diese Konsultationen »gemäß« Artikel 5 NATO-Vertrag geführt werden sollen und wenn – wie dargelegt – Art. 5 NATO-Vertrag die NATO-Beistandspflicht regelt, ist damit dennoch keine eindeutige Begrenzung des »Falles einer Krise oder eines Krieges« in Art. 1 WHNS auf den Fall eines »bewaffneten Angriffs gegen eine oder mehrere (der NATO-Vertragsparteien) in Europa oder Nordamerika« (Art. 5 Nato-Vertrag) vorgenommen; jedenfalls ist eine solche Begrenzung nicht mit hinreichender Bestimmtheit im WHNS-Abkommen zum Ausdruck gekommen. Mit anderen Worten: Der »Fall einer Krise oder eines Krieges«, an den die »Unterstützungsleistungen« nach dem WHNS-Vertrag anknüpfen, ist eine Sache, der »bewaffnete Angriff«, der nach Art. 5 i. V. m. Art. 6 NATO-Vertrag die NATO-Beistandspflicht auslöst, ist eine andere.

Dies bedeutet, daß die Definitionsmacht über den Fall »einer Krise oder eines Krieges« im Sinne des Art. 1 Satz 1 WHNS allein bei den »Vertragsparteien«, d. h. bei den Regierungen der USA und der BRD liegt. Diese stellen, wie es in Art. 1 Satz 2 WHNS heißt, »gemeinsam fest, wann eine Krise oder ein Krieg besteht«. An weitere Voraussetzungen – außer der Notwendigkeit der Konsultation¹⁸ der anderen NATO-Verbündeten – ist die Feststellung von »Krise« oder »Krieg« nicht gebunden.

Die in Art. 1 ff WHNS getroffene Begriffswahl (»Krise« oder »Krieg«) findet dabei im Grundgesetz keine Entsprechung. Der Bundeswehr-Oberstleutnant Wilhelm Nolte fragte deshalb mit Recht, welchen »triftigen Grund« es gebe, »wenn für Umstände, die das Grundgesetz mit den Begriffen »Spannungsfall« und »Verteidigungsfall« faßt, grundgesetzwidrige Begriffe gewählt werden«; denn man müsse davon ausgehen, »daß hier nach diplomatischem Usus sorgfältig vorformuliert, ausgehandelt und ausformuliert wurde«.¹⁹ Im übrigen enthält sich auch der NATO-Vertrag²⁰ dieser Begriffe von »Krise« und »Krieg« und benutzt in Anlehnung an Art. 51 der UN-Charta die völkerrechtliche Kategorie des »bewaffneten Angriffs«.

Der SPD-Bundestagsabgeordnete Stiegler beehrte in einer parlamentarischen Anfrage Auskunft zu der Frage, »wie ... die vertraglich vereinbarten Entscheidungsabläufe nach ... (dem WHNS-Abkommen) mit den USA und anderen verbündeten Streitkräften in die Entscheidungsabläufe nach Art. 115 ff GG eingebettet seien, und

im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen und zu erhalten«. Vgl. dazu auch die Dokumente zur Vertragsgeschichte, u. a. den Bericht des US-Senatsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten vom 6. Juni 1949, in: American Foreign Policy 1950–1955, Basis Documents Vol. I, Department of State Publication 6446, 1957, S. 836; Knut Ipsen, Die rechtliche Institutionalisierung der Verteidigung im atlantisch-westeuropäischen Raum, in: JÖR 21 (1972), S. 1 ff, 19 m. w. N.; ders., Völkerrechtliche Probleme des Nordatlantikvertrages, in: Klaus-Dieter Schwarz (Hrsg.), Sicherheitspolitik, 3. Aufl., 1978, S. 435 ff, 437 m. w. N.

¹⁷ Vgl. unten im Text Abschnitt III 2 a. E..

¹⁸ Und damit nicht: der Zustimmung oder des Einvernehmens.

¹⁹ Nolte, Wartime Host-Nation-Support und die Wiedergeburt der Vorwärtsstrategie, in: Frankfurter Hefte 1982, S. 17.

²⁰ Vgl. BGBl II 1955, S. 630.

in welcher Weise ... die Bundesregierung Vorkehrungen dagegen getroffen (habe), daß die nach dem Grundgesetz zur Feststellung des Spannungs- oder Verteidigungsfalles berufenen Gremien nicht durch einen Bündnisautomatismus, den die Regierungen in Gang setzen, unterlaufen werden«.²¹ Hierauf führte der Parlamentarische Staatssekretär im Verteidigungsministerium Peter Würzbach (CDU) am 9. Februar 1984 zunächst aus, »die Beantwortung (dieser) Frage (mache) eine verfassungsrechtliche Prüfung unter Beteiligung mehrerer Ressorts notwendig«.²² Implizit gab er damit zu verstehen, daß das WHNS-Abkommen im Jahre 1982 offenbar abgeschlossen wurde, ohne daß eine solche verfassungsrechtliche Prüfung innerhalb der zuständigen Ressorts stattgefunden hatte. Wenn die Antwort des Staatssekretärs der Wahrheit entsprach – woran zu zweifeln keine Veranlassung besteht –, hätte er damit ein eindrucksvolles Zeugnis darüber abgelegt, welch geringen Stellenwert in diesem sicherheitsempfindlichen Bereich offenbar verfassungsrechtliche Grenzmarken haben können, wenn die Führungsmacht im Bündnis auf den Abschluß einer bestimmten Vereinbarung mit Macht und Zähigkeit drängt. Zwischenzeitlich²³ hat die Bundesregierung verlautbart, »die im deutsch-amerikanischen WHNS-Abkommen ... festgelegten Leistungen – alliierte Truppenverstärkungen einerseits und deutsche Unterstützungsleistungen auf der anderen Seite – (stünden) im Einklang mit den Bestimmungen des Grundgesetzes und mit dem Nordatlantikvertrag.« Dessen ungeachtet forderte der Gewerkschaftstag der ÖTV im Juni 1984 in München seinen geschäftsführenden Hauptvorstand auf, »1. dafür zu sorgen, daß die mit dem WHNS-Abkommen verbundene Militarisierung der deutschen Arbeitnehmer bei den US-Streitkräften sofort zurückgenommen wird, 2. die Verfassungsmäßigkeit des WHNS-Abkommens durch ein Gutachten überprüfen zu lassen und ggf. eine Verfassungsklage zu erheben, 3. über den Inhalt und die Auswirkungen die Mitglieder und die Öffentlichkeit ausführlich zu informieren«.²⁴ Wir wollen im Rahmen dieses Beitrages einigen²⁵ durch das WHNS-Abkommen aufgeworfenen Problemen näher nachgehen. Wir wollen, *erstens*, fragen, welche Konsequenzen der Abschluß des WHNS-Abkommens für eine Einbeziehung und Verwicklung der Bundesrepublik in militärische Konflikte *außerhalb* des NATO-Bereiches beinhaltet (II.); *zweitens* werden wir untersuchen, wie sich die Regelungen des WHNS-Abkommens in dieser Hinsicht mit dem Grundgesetz vereinbaren lassen (III.)

II. Einsätze von US-Streitkräften außerhalb des NATO-Bereiches und die Rolle der Bundesrepublik

In offiziellen Verlautbarungen ist die Bundesregierung immer wieder dem Eindruck und der Behauptung entgegengetreten, zwischen dem Abschluß des WHNS-Abkommens und den Aufgaben der »Schnellen Eingreiftruppe« (Rapid Deployment

²¹ Vgl. BT-Drs. 10/1018, S. 17.

²² Vgl. BT-Drs. 10/1018, S. 17.

²³ Vgl. BT-Drs. 10/1772, S. 2 f (zitiert in der Antwort des Bundesverteidigungsministeriums auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Reents und der Fraktion der Grünen – BT-Dr. 10/1708).

²⁴ Der Beschluß der ÖTV ist abgedruckt in: FR vom 4. 7. 1984 (»Im Wortlaut«).

²⁵ Nicht näher eingehen können wir hier u. a. auf die Frage, ob das im WHNS-Abkommen in Bezug genommene Konzept der »Vorverteidigung« in seinen aktuellen Varianten des »Roger-Plans« bzw. der FOFA, hinter denen Kritiker ein Offensivkonzept vermuten, mit dem NATO-Vertrag und Artikel 26 Abs. 1 GG vereinbar ist. Einer späteren Untersuchung müssen auch die rechtlichen Probleme vorbehalten bleiben, die sich aus dem im WHNS-Abkommen vorgesehenen Einsatz der bei den US-Streitkräften beschäftigten Arbeitnehmer (beim Transport von Munition, Sicherung von Zufahrtswegen etc.) ergeben (können).

Force – RDF) der USA gebe es einen Zusammenhang. So erklärten Verteidigungsminister Wörner und der Generalinspekteur der Bundeswehr, Altenburg, am 10. November 1983 im Haushaltsausschuß des Bundestages, daß es keine Verbindung zwischen WHNS und RDF-Einsätzen gebe.²⁶ Die (damalige) Parlamentarische Staatssekretärin Hildegard Hamm-Brücher trat in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage des SPD-Abgeordneten Herberholz dessen Befürchtungen entgegen, »durch dieses Abkommen (könne die Bundesrepublik) automatisch in eine kriegerische Auseinandersetzung mit der UdSSR hineingezogen werden, falls sich außerhalb des NATO-Gebietes ein kriegerischer Konflikt zwischen den USA und der UdSSR« ereigne; das WHNS-Abkommen beziehe sich »nur auf das (im NATO-Vertrag) erfaßte geographische Gebiet«; von einer von Herberholz befürchteten »Automatik« der Einbeziehung der BRD in militärische Konflikte außerhalb des NATO-Gebietes könne »keine Rede« sein, da zwischen den Regierungen der USA, der BRD und der NATO Konsultationen vereinbart seien, ehe mit der Heranführung der Verstärkungstruppen begonnen werde.²⁷ Wenn man bei der Interpretation dieser regierungsamtlichen Stellungnahme die Betonung auf den Begriff »Automatik« (bzw. »automatisch«) legt, so ist die Antwort der Bundesregierung jedenfalls insofern nicht unplausibel, als in der Tat eine Prognose des potentiellen Ablaufs internationaler Konflikte kaum alle Eventualitäten und Verlaufsformen exakt erfassen kann. Mit dem Begriff »Automatik« im Sinne eines einlinig determinierten Ereignisablaufes in eine genau festgelegte Richtung lassen sich diese nur unzureichend bestimmen. Die entscheidende Frage ist freilich nicht, ob eine »Automatik« in Gang gesetzt wird, sondern ob dieses Abkommen und seine Umsetzung in Begleitvereinbarungen und -maßnahmen die Gefahr erhöhen, daß die Bundesrepublik (und damit Europa) mittelbar oder unmittelbar in einen militärischen Konflikt außerhalb des NATO-Bereiches aktiv oder passiv einbezogen werden kann.

1. Die politische Genese des Unterstützungsabkommens

Eine von Präsident Carter Anfang 1977 beim »Nationalen Sicherheitsrat« in Auftrag gegebene Studie, später als »Presidential Review Memorandum No. 10« bezeichnet, kam Anfang 1978 zum Ergebnis, die USA seien auf die Bewältigung einer Krise in der Dritten Welt nicht hinreichend vorbereitet, insbesondere nicht auf eine Krise in der Region des Persischen Golfes²⁸. Einige Monate später erklärte Präsident Carter, nicht zuletzt unter dem Eindruck der destabilisierten Lage im Iran im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch des Schah-Regimes, in einer öffentlichen Rede, er habe seinen Verteidigungsminister Brown angewiesen, militärische Eingreifverbände aufzubauen und zu unterhalten, »um unsere Interessen in der ganzen Welt zu verteidigen«.²⁹ Anlässlich seines Wechsels in das Amt des NATO-Oberbefehlshabers in Europa (SACEUR) gab General Bernard Rogers vor der internationalen Presse am 21. Juni 1979 bekannt, bei der im Aufbau befindlichen Eingreiftruppe handele es sich um eine »quick-strike-force«, die auf Einsätze im Persischen Golf, im Mittleren Osten, in Nord-Ost-Asien oder anderswo außerhalb des NATO-Bündnisses zugeschnitten sei.³⁰ Nähere Einzelheiten über das RDF-Konzept ließ

²⁶ Vgl. die Angaben bei Hajo Hoffmann, a. a. O. (oben FN 4), S. 3.

²⁷ Vgl. BT-Drs. 9/1736, S. 3.

²⁸ Vgl. die Nachweise bei Jürgen Peterke, Die Funktion der Rapid Deployment Force, Starnberg 1985, S. 8; Michael T. Klare, Beyond the Vietnam Syndrome, Washington D. C. 1981, S. 69.

²⁹ Vgl. Peterke, a. a. O., S. 9; Public Papers of the Presidents of the USA, Jimmy Carter, 1978, Washington D. C. S. 532.

³⁰ Vgl. FAZ vom 23. 6. 1979; Klare, a. a. O., S. 71; Peterke, a. a. O. (oben FN 28), S. 11.

sich dann der Erklärung des US-Verteidigungsministers Brown vor dem Außenpolitischen Ausschuss des Senats am 19. September 1979 entnehmen. Dabei wies er darauf hin, der Konflikt zwischen NATO und Warschauer Pakt sei zwar der »ernsteste Eventualfall«, auf den die USA eingestellt seien; viel wahrscheinlicher aber sei die Verletzung von US-Interessen durch die UdSSR oder sonst eine Macht in anderen Teilen der Welt. Die Unterbrechung der Ölversorgung nannte er als Beispiel dafür, »auf welche Weise die amerikanischen Interessen in der Dritten Welt gefährdet werden können«.³¹ Das Konzept zur Sicherung der amerikanischen Interessen skizzierte er vor den Ausschussmitgliedern wie folgt:

»Wir sind dabei, eine programmatische und planvolle Anstrengung zu unternehmen, um die amerikanische Fähigkeit zu erhöhen, Streitkräfte rasch in entfernte Teile der Welt zu dislozieren. (...) Der erste Schritt bei dieser Anstrengung bestand darin, Einheiten, die im Fall einer NATO-Krise nicht für rasches Eingreifen vorgesehen oder designiert sind, zur Verwendung als Eingreifstreitkräfte zu kennzeichnen. Unser Ziel ist es, Streitkräfte zur Verfügung zu haben, die zur Beantwortung eines begrenzten Krisenfalles gebraucht werden können oder im Laufe eines NATO-Krieges zu einem zweiten Gefechtsfeld entsandt werden können, ohne die NATO-Verteidigung zu schwächen. (...) Wir haben nicht die Absicht, eine Eingreifstreitkraft als separate Einheit von bestimmter Größe aufzustellen. Stattdessen werden wir über Eingreifstreitkräfte verfügen, die bei begrenzten Eventualitäten für einen Einsatz bereitstehen würden. Die Streitkräfte, die für eine rasche Dislozierung ausersehen sind, würden ein Reservoir darstellen, von dem eine spezielle Streitmacht abgezogen und so zugeschnitten werden würde, daß sie den Erfordernissen des jeweiligen Eventualfalles gerecht würde.«³²

In zeitlichem Zusammenhang mit dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan verkündete dann Präsident Carter vor dem US-Kongreß die sogenannte Carter-Doktrin, die in den Worten gipfelte:

»Um unsere Position absolut klar zu machen: Einen Versuch einer anderen Macht, Kontrolle über die Region des Persischen Golfs auszuüben, werden wir als Angriff auf die Lebensinteressen der Vereinigten Staaten von Amerika betrachten. Und ein solcher Versuch wird mit allen erforderlichen Mitteln zurückgeschlagen werden, einschließlich militärischer Gewalt.«³³

Nach dem Amtsantritt der Reagan-Administration wurden die Anstrengungen für den Aufbau einer einsatzfähigen RDF kräftig ausgeweitet. Dazu gehörte neben einer personellen Verstärkung unter anderem, daß am 1. Januar 1983 die Kommandostrukturen neu geordnet wurden. Die RDF erhielt nunmehr ein eigenständiges Oberkommando, das US-Central Command (USCENTCOM)³⁴ mit einem klar umrissenen regionalen Verantwortungsbereich³⁵, ohne daß damit eine Begrenzung der potentiellen Einsatzgebiete der RDF verbunden gewesen wäre.

Forderungen der USA, die westeuropäischen Verbündeten sollten sich mit eigenen Verbänden an Interventionsstreitkräften außerhalb des NATO-Bereiches beteiligen³⁶, führten seit dem Jahre 1979 zu einer intensiven innenpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik. Im Gegensatz zur britischen Premierministerin Thatcher, die sich zu einem Beitrag für die RDF bereit erklärte³⁷, verhielt sich die damalige Bundesregierung Schmidt abwartend. Ein im Auswärtigen Amt erarbeitetes Rechtsgutachten kam zum Ergebnis: »Eine Beteiligung der Bundeswehr an einer interna-

31 Zit. nach Peterke, a. a. O., S. 12; Amerikadienst vom 26. 9. 1979.

32 Ebd.

33 Peterke, a. a. O., 14; vgl. auch die Übersetzung in: EA 5/1980, S. D 101 ff, 104.

34 Vgl. dazu den Beitrag »Das US-Central-Command«, in: Soldat und Technik Nr. 2/1984, S. 55 ff; EA 1983, S. D 452 ff, 454.

35 Nämlich die Region »Südwest-Asien«: Ägypten, Sudan, Kenia, Somalia, Äthiopien, Golfstaaten einschl. Saudi-Arabien, Jemen, Oman, Kuwait, Irak, Iran sowie Afghanistan und Pakistan; vgl. Peterke, a. a. O., 18, 23; Karl Feldmeyer, FAZ 28. 12. 1982.

36 Vgl. New York Times vom 14. 11. 1980, S. 17; FR vom 3. 10. 1980 (»Wenig Verständnis für Hinweise auf das Grundgesetz«); Der Spiegel Nr. 11/1981, S. 19–25;

37 Vgl. FR vom 2. 3. 1981 »London befürwortet internationale Eingreiftruppe«.

tionalen Streitmacht im Persischen Golf wäre im gegenwärtigen Zeitpunkt verfassungsrechtlich nicht gedeckt.«³⁸ Diese Auffassung machte sich die Bundesregierung zu eigen. Sie setzte sich damit heftiger Kritik in der konservativen Presse³⁹ und bei der (damaligen) parlamentarischen Opposition aus. Der CDU-Politiker Todenhöfer hatte bereits 1979 beklagt, die USA würden von der Bundesregierung allein gelassen⁴⁰; Alfred Dregger (CDU) hatte Anfang 1980 »den Aufbau einer militärischen Präsenz der NATO am Persischen Golf« gefordert, denn nur so sei »für den Westen die lebensnotwendige Energie-Zufuhr sicherzustellen«.⁴¹ Manfred Wörner hielt zwar damals den »Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Bereiches« für »gegenwärtig unangebracht«; er forderte jedoch, daß die »Sicherung der Rohstoff- und Ölversorgung« endlich zu einer »zentralen Aufgabe der NATO« werden müsse; die Begrenzung des Aufgabenbereiches der NATO auf Europa sei »überholt«.⁴² Friedrich Zimmermann (CSU) hielt in einem Artikel im »Bayernkurier« der damaligen Bundesregierung vor, sie drücke sich »hinter einem Schutzzaun pseudo-moralischer Phrasen ... vor ihrer Verantwortung für unsere Zukunftssicherung«, während »unsere westlichen Partner USA, Großbritannien und Frankreich ... dort (Nahost) ... Schiffe und Soldaten stationieren.«⁴³

Die Haltung der Bundesregierung führte dazu, daß sich in der NATO und bei den USA die Auffassung durchsetzte, daß an der Ablehnung einer Beteiligung der Bundeswehr an internationalen Eingreifverbänden »keine Bonner Regierung ... rühren kann, obwohl die deutsche Behauptung, die Verfassung verbiete dergleichen, schlicht falsch« sei.⁴⁴ Stattdessen trat eine neue »Beteiligungsform« mehr und mehr in den Vordergrund: »Host-Nation-Support«. Hermann Bohle, der NATO-Korrespondent der Rüstungsfachzeitschrift »Wehrtechnik«, formulierte im April 1981 diese »Lösungsformel« so:

»Stillschweigend ad acta gelegt ist in der NATO die Frage, ob Deutsche außerhalb des Paktgebietes eingesetzt werden. (Stattdessen:) Andere Paktstaaten stellen Soldaten für Südwest-Asien zur Sicherung der Rohstoff- und Rohölstraßen. Dafür werde die Bundesrepublik die »Transit-Stelle« bilden, über die vor allem amerikanische Truppen und US-Material via Bremerhaven/Rhein-Main-Flughafen ins Krisengebiet geschafft werden. Die USA lassen nicht den geringsten Zweifel, daß sie Mittelost mit absoluter Priorität behandeln. Die im Krisenfall für Europa bestimmten Truppen und Materialien kommen dorthin. Die Europäer müßten mit Reservisten und voll Dienst tuenden Divisionen – da gehe es nicht nur um Brigaden – für die Sicherung Europas einspringen. Das sehe z. B. so aus:

– Ein Busunternehmer werde nicht Touristen nach Italien, sondern US-Soldaten nach Frankfurt bringen müssen.

– Am Kai in Bremerhaven werden deutsche Gabelstapler mit deutschen Zivilkräften Material auf deutsche Lkw verladen, die aus US-Schiffen Ausgeladenes nach Frankfurt zum Weitertransport per Luft schaffen.

38 Vgl. Der Spiegel Nr. 11/1981 vom 9. 3. 1981, S. 19 ff, 21; das Gutachten des AA vertrat im übrigen die Auffassung, daß sich die Bundeswehr »außer zu Transport- und ähnlichen Hilfszwecken« nur dann an einer internationalen Interventionsstreitmacht beteiligen könnte, »wenn sie zur Abwehr einer Situation aufgestellt wird, die zugleich einen Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland darstellt. Eine Unterbrechung der Ölzufuhr aus dem Persischen Golf würde zwar eine wirtschaftliche Spannung hervorbringen; ein Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland, der dieser ein individuelles Recht zur Selbstverteidigung geben würde, würde hierin jedoch nicht liegen. Eine Beteiligung der Bundeswehr an einer internationalen Streitmacht im Persischen Golf wäre daher im gegenwärtigen Zeitpunkt verfassungsrechtlich nicht gedeckt. Das ist die übereinstimmende Meinung der beteiligten Ressorts«. Vgl. Der Spiegel Nr. 11/1981, S. 21.

39 Vgl. u. a. Cay Graf Brockdorff, The Germans to the Gulf?, in: Die Welt vom 9. 10. 1980; Günther Gillissen, Das Grundgesetz sagt nichts über den Indischen Ozean, in: FAZ vom 3. 10. 1980; Münchener Merkur vom 27. 5. 1979.

40 Vgl. Die Welt vom 6. 8. 1979.

41 Vgl. FR vom 10. 1. 1980.

42 Vgl. FR vom 12. 1. 1980.

43 Bayernkurier vom 2. 4. 1981.

44 Vgl. dazu Hermann Bohle, NATO-Notizen, Wehrtechnik 4/1981, S. 12.

- Deutsche Schulen mußten ›mal zehn Tage lang‹ zur Unterkunft für US-Soldaten auf dem Weg nach Mittelost dienen.
 - Auf deutschen Flughäfen mußten US-Maschinen komplett – auf deutsche Kosten – bedient werden, vom Auftanken und der Wartung bis zum Nachfüllen der Sauerstoffbehälter.
- Der ›Host Nation Support‹ wird zum Kernthema für den deutschen Sonderbeitrag zur Sicherung des Mittleren Ostens durch die USA und einige Alliierte.«⁴⁵

Seine Vorausinformationen konnte Hermann Bohle dann durch den Beschluß der Nato-Verteidigungsminister, die im Mai 1981 in Brüssel in ihrem Planungsausschuß (DPC)⁴⁶ zusammenkamen, bestätigt sehen. Er schrieb:

»Was wir in Nr. 4 der Wehrtechnik berichtet hatten, bestätigte sich Mitte Mai in der Brüsseler Tagung der Verteidigungsminister ...: Diejenigen NATO-Staaten, die in der Lage sind, außerhalb des Bündnis-Gebiets zum Schutz z. B. der Rohstoffversorgung des Westens Streitkräfte einzusetzen, sind hierzu nun aufgerufen – und die Alliierten werden hierüber nicht nur gemeinsam beraten, sondern auch helfen. In der DPC Erklärung von Brüssel, für die eine Woche zuvor der ›Atlantikrat‹ der Außenminister aus den 15 Paktstaaten die Weichen gestellt hatte, liest sich das so:

»Es ist von besonderer Bedeutung, daß derartige Konsultationen dann stattfinden, wenn die Mitgliedstaaten, die dazu in der Lage sind, eine Dislozierung von Streitkräften außerhalb des NATO-Gebiets ins Auge fassen, um vor Aggressionen abzuschrecken und Hilfsersuchen anderer Staaten bei der Abwehr von Bedrohungen ihrer Sicherheit und Unabhängigkeit zu entsprechen. Die Auswirkungen solcher Dislozierungen auf die Sicherheit und Verteidigungsfähigkeit des Bündnisses sollen gemeinsam in den zuständigen NATO-Gremien geprüft werden. Die Minister erkannten an, daß die in diesen Konsultationen identifizierten gemeinsamen Ziele es erforderlich machen können, daß Mitglieder des Bündnisses Dislozierungen außerhalb des NATO-Gebiets zur Förderung der lebenswichtigen Interessen aller *erleichtern*.«⁴⁷

Dem entsprach eine interne Stellungnahme des Bundesverteidigungsministeriums vom Juni 1981:

»Die USA verstehen ihre Bereitschaft zur Sicherung der Rohstoffversorgung ihrer Verbündeten als Arbeitsteilung und erwarten, daß auch ihre Verbündeten einen Teil dieser Last tragen (burden sharing). Hierbei berufen sie sich auf die Weisung der NATO-Verteidigungsminister vom Mai 1981 (Ministerial Guidance):

»In der Erkenntnis, daß diejenigen Mitgliedstaaten, die auf Situationen außerhalb der NATO-Grenzen nicht reagieren, möglicherweise zusätzliche Aufgaben innerhalb des NATO-Gebiets übernehmen müssen, sollte im Rahmen der nationalen Verteidigungsplanung Vorsorge getroffen werden, damit Veränderungen in der Verfügbarkeit von NATO-Streitkräften aufgrund von Verlegungen oder der Erteilung nationaler Aufträge zur Durchführung von Operationen außerhalb der NATO-Grenzen zur Förderung lebenswichtiger Interessen von Bündnispartnern ausgeglichen werden können.«⁴⁸

Damit war klar: »Lücken im Verteidigungssystem der NATO«, die durch ein militärisches Engagement der USA außerhalb des NATO-Gebietes entstehen, sollten durch die anderen Mitgliedstaaten aufgefüllt werden.

Auf der Herbsttagung der NATO-Verteidigungsminister, die sich im DPC Anfang Dezember 1981 in Brüssel versammelten, erfolgte dann eine weitere Konkretisierung des »burden sharing«. Nach der offiziellen Darstellung des damaligen NATO-Generalsekretärs Joseph Luns »stimmten die Minister darin überein, daß ... von

⁴⁵ Ebd., S. 12.

⁴⁶ »Defence Planning Committee – DPC –; vgl. zur organisatorischen Grundstruktur der NATO die näheren Angaben bei Deiseroth, Atomwaffeneinsatz und die Souveränität der Bundesrepublik, in: Däubler/Deiseroth/Schweisfurth, Nuklearraketen gegen Völkerrecht und Selbstbestimmung, Starnberg 1984, S. 39 ff., 42 ff.; Ulrich Eichstedt, Die Nordatlantik-Pakt-Organisation, in: Zivilverteidigung 1983, S. 44 ff.

⁴⁷ Wehrtechnik 6/1981.

⁴⁸ Zit. bei Oskar Lafontaine, Angst vor den Freunden, Reinbek 1983, S. 38.

Bündnismitgliedern verlangt werden kann, Dislozierungen außerhalb des NATO-Gebiets zur Förderung der lebenswichtigen Interessen aller zu erleichtern«.⁴⁹ Damit war der Boden für den »Wartime-Host-Nation-Support« endgültig bereitet. Der Unterzeichnung des deutsch-amerikanischen WHNS-Abkommens am 15. April 1982 folgten weitere WHNS-Vereinbarungen der USA mit Dänemark, Norwegen, Belgien, den Niederlanden, Luxemburg, Großbritannien und Italien; Verhandlungen über WHNS-Abkommen werden noch mit Spanien, Portugal und der Türkei geführt.⁵⁰ Der genaue Wortlaut dieser Abkommen liegt bisher nicht vor.

2. »Vorneverteidigung« – weltweit

Die in Art. 1 WHNS angesprochene Verlegung von US-Truppen wird als Verstärkung der »in der Bundesrepublik ... stationierten vier Divisionen« beschrieben. Diese Verstärkung soll erfolgen, um »in der Bundesrepublik ... bei Beginn oder erwartetem Beginn von Kampfhandlungen zehn Divisionen und dazugehörige fliegende Staffeln für eine erfolgreiche Vorneverteidigung bereitzustellen« (Art. 1 Satz 1 WHNS).

Dennoch: Bereits hinsichtlich des in Art. 1 WHNS verwandten Begriffs der »Vorneverteidigung« läßt sich fragen, ob nach dem Wortlaut eine Auslegung ausgeschlossen ist, derzufolge die »in der Bundesrepublik ... stationierten vier Divisionen (der USA) ... (verstärkt werden), um in der Bundesrepublik nach Möglichkeit bei Beginn oder erwartetem Beginn von Kampfhandlungen zehn Divisionen ... für eine erfolgreiche Vorneverteidigung« nicht nur in der BRD für die »europäische Zentralfront«, sondern auch für Frontbereiche *außerhalb* der BRD und außerhalb des NATO-Bereiches »bereitzustellen«? Denn der gegnerische Bereich, in dem die »Vorneverteidigung« stattfinden soll, wird ja in Art. 1 WHNS nicht fixiert. Und schließlich: Selbst wenn diese Interpretation nach dem Wortlaut des Art. 1 WHNS unzutreffend wäre – was sie schwerlich ist –, stünden weder das WHNS-Abkommen noch andere völkerrechtliche Vereinbarungen einer nachfolgenden weiteren Dislozierung der von den USA in die Bundesrepublik verlegten sechs Verstärkungsdivisionen (nebst fliegenden Staffeln) in andere Einsatzgebiete, auch außerhalb des NATO-Bereiches, im Wege. Die Genese des WHNS-Abkommens macht diese Zweit-Funktion des Vertrages⁵¹ mehr als plausibel. Theo Sommer, der Chefredakteur der »Zeit« und frühere Planungschef im Bundesverteidigungsministerium, erhob bereits im Jahre 1982 Zweifel an der offiziellen Begründung des WHNS-Abkommens, die sechs US-Verstärkungsdivisionen seien ausschließlich für die »europäische Zentralfront« bestimmt. Er schrieb: »gäbe es eine Krise im Vorderen Orient, so würden die sechs Verstärkungsdivisionen höchstwahrscheinlich bloß ihr bei uns eingelagertes Gerät abholen und dann gleich weiterfliegen. Es bliebe der Bundeswehr überlassen, die Lücke in den Aufmarschplänen zu füllen, falls die orientalische Krise auf Mitteleuropa durchschlagen sollte«.⁵² Sommer wies dabei mit Recht auf den eklatanten Widerspruch in den offiziellen Verlautbarungen hin: Gerade in Zeiten, in denen allenthalben problematisiert wurde, »daß ein Einsatz am

49 Vgl. »Ausführungen des Generalsekretärs der NATO, Joseph Luns, vor der Presse in Brüssel am 9. Dezember 1981 über Inhalt und Ergebnisse der zweitägigen Tagung des Verteidigungs-Planungsausschusses«, in: EA Folge 5/1982, S. D 149, 150f.

50 Vgl. BT-Drs. 10/1772, S. 3.

51 Die offizielle Funktion liegt in der Verstärkung der »europäischen Zentralfront«; unter »Zweitfunktion« wird hier die angestrebte »Erleichterung« der Dislozierung von US-Streitkräften in »Krisengebiete« außerhalb des NATO-Bereiches verstanden.

52 Die Zeit vom 26. 2. 1982.

Persischen Golf nur dann möglich erscheint, wenn Teile dieser Truppen aus Westeuropa, dem pazifischen Raum oder aus der Kontinentalreserve abgezogen würden«, offerierten die USA der BRD sechs vollständige zusätzliche Divisionen für die »europäische Zentralfront«.

»Dislozierungen (in Gebiete) außerhalb des NATO-Bereiches« können nicht nur die aus den USA in die BRD zu verlegenden sechs Verstärkungsdivisionen (nebst fliegenden Staffeln), sondern auch die bereits jetzt in der BRD stationierten Truppenverbände betreffen. Bereits im Jahre 1980 gab Alexander Haig, der frühere NATO-Oberbefehlshaber in Europa (SACEUR) und spätere US-Außenminister, kund: »Jede RDF-Verlegung an den Golf in nächster Zukunft wird durch US-Truppen aus Europa oder durch für Europa vorgesehene Truppen erfolgen. Die Europäer wissen dies, und wir wissen dies.«⁵³ Der (damalige) NATO-Generalsekretär Luns erklärte etwa zur gleichen Zeit, daß im Falle einer US-Intervention in Südwestasien Teile der in der Bundesrepublik stationierten 7. US-Armee abgezogen würden.⁵⁴ Daß zu den US-Truppenverbänden, die (auch) für einen Einsatz außerhalb des NATO-Gebietes (im Rahmen von RDF) vorgesehen sind, auch in Europa stationierte und für die Stationierung vorgesehene US-Einheiten zählen, ergibt sich zudem aus zahlreichen anderen Indizien.⁵⁵

Im Bundesministerium der Verteidigung wurde diese Überlappung zwischen NATO-Verbänden und RDF-Einheiten intern schon vor Jahren mit Besorgnis zur Kenntnis genommen.⁵⁶ In einer internen Bewertung des Bundesministeriums der Verteidigung findet sich deshalb die Forderung, es dürfe keine Verwischung zwischen den US-Truppen geben, die als Verstärkungstruppen aus den USA nach Europa verlagert werden (»Rapid Reinforcement Program« – RRP – und WHNS) und solchen Truppen, die für RDF vorgesehen sind. Weiter heißt es in diesem Papier: »Problematisch ist, daß gegenwärtig noch nicht mit ausreichender Genauigkeit zwischen den amerikanischen Forderungen unterschieden werden kann, die sich auf die Unterstützung des Verstärkungsprogramms für Europa (RRP) beziehen und denen, die für die Unterstützung des schnellen Eingreifverbandes gefordert werden.«⁵⁷

In der Sitzung des Nato-Planungsausschusses (DPC) am 1. und 2. Dezember 1982 in Brüssel »bestätigten« die NATO-Verteidigungsminister »die Notwendigkeit verstärkter kooperativer Planung und nahmen zur Kenntnis, daß die zuständigen Stellen des Bündnisses einen Bericht über die Auswirkungen auf die NATO-Untersuchung, die sich aus amerikanischen Plänen für den Schnellen Eingreifverband (= RDF) ergeben, prüfen werden.«⁵⁸ Mit diesem »Bericht über die Auswirkungen« war die sogenannte »South-West-Asia-Impact-Study« gemeint, die ermitteln sollte, welche Auswirkungen auf die NATO eine US-Intervention am Golf hätte.⁵⁹

⁵³ Vgl. Intern. Herald Tribune vom 4. 12. 1980; Peterke, a. a. O., S. 57.

⁵⁴ Vgl. Südd. Zeitung vom 8. 5. 1980 (»Luns stiftet Verwirrung in Bonn«).

⁵⁵ So starteten etwa im Rahmen der RDF-Übung »Bright Star '81«, die in Ägypten stattfand, 260 Fallschirmjäger mit 6 Transportmaschinen vom Typ Hercules C-130 von vier verschiedenen Flugplätzen in Europa aus, vgl. Österr. Militärzeitschrift Heft 1/1982, S. 75 f.; Die 82. und die 101. US-Luftlandedivision, beides für den NATO-Einsatz vorgesehene Verbände (»earmarked forces«), sind Teil der RDF-Streitmacht, vgl. die Übersicht bei Peterke, a. a. O., S. 32 ff m. w. N.

⁵⁶ Zitiert bei Hajo Hoffmann, a. a. O. (oben FN 4), S. 4 und bei Lafontaine, a. a. O., 1983, S. 41.

⁵⁷ Zitiert bei Hajo Hoffmann, a. a. O., S. 4.

⁵⁸ Vgl. Communiqué über die Ministertagung des Verteidigungsplanungsausschusses der NATO in Brüssel am 1. und 2. Dezember 1982, in: EA Folge 4/1983, S. D 82 ff, D 84.

⁵⁹ Vgl. dazu auch FR vom 14. 5. 1983, S. 1; Thomas Horlohe, Arbeitsteilung in der NATO, in: blätter des 123 w, Nr. 110, Juni 1983, S. 3 ff.

Ein weiterer Beleg für den Zusammenhang zwischen RDF und »host-nation-support« ergibt sich aus dem an den Kongreß gerichteten Jahresbericht für das Haushaltsjahr 1983 des US-Verteidigungsministers Weinberger, in dem es u.a. heißt:

»Unsere regionale Friedenspräsenz in Südwest-Asien ist im wesentlichen auf seegestützte Verbände beschränkt. Deshalb müssen wir in der Lage sein, zusätzliche Kräfte sehr rasch in dieses entfernte Gebiet zu verlegen und im Einsatz ausreichend zu versorgen. Diese Zielsetzung verlangt: ...

- Erlangung von Überflug- und Zwischenlandungsrechten von einer Reihe weiterer Länder ...
- Abschluß von Unterstützungsabkommen mit Gastgeberländern auf dem Wege nach und in Südwest-Asien.«⁶⁰

Ungeachtet dessen erklärte jedoch Verteidigungsminister Wörner am 10. November 1983 im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, das WHNS-Abkommen ermögliche weder verdeckt noch offen Nachschub für Einsätze amerikanischer Truppen außerhalb des Bündnisgebietes; es schaffe ausschließlich die logistischen Voraussetzungen, Divisionen in die Lage zu versetzen, *innerhalb* der Bundesrepublik im NATO-Bereich ihren Auftrag zu erfüllen.⁶¹

Diese so eindeutig klingende Aussage des Verteidigungsministers wird allerdings stark relativiert, wenn man die weiteren Erklärungen des Ministers in dieser Sitzung des Ausschusses hinzunimmt. Wörner hatte nämlich hinzugefügt: »Sollten die USA in der Bundesrepublik stationierte Truppen in Krisengebiete außerhalb des NATO-Bereiches verlegen, so gilt der WHNS nur für die an deren Stelle hierhin verlegten Truppen, nicht aber für die abziehenden Truppen.«⁶² Mit anderen Worten: Auch der Bundesverteidigungsminister geht davon aus, daß in der Bundesrepublik stationierte Truppen im »Falle einer Krise oder eines Krieges« in Länder außerhalb des NATO-Bereiches verlegt werden (können). In diesem Zusammenhang ist auch der Beschluß der Versammlung der Westeuropäischen Union (WEU)⁶³ vom 29. November 1983 zu sehen, aus dem in der Tagespresse Auszüge zitiert wurden:

Danach soll »im Falle von Entwicklungen außerhalb des NATO-Gebiets, die ihre (= der NATO/WEU-Länder) lebenswichtigen Interessen berühren,

- a) durch alle notwendigen Maßnahmen innerhalb des Vertragsgebiets die Verlegung von Streitkräften eines beliebigen NATO-Landes nach außerhalb dieses Gebietes« ermöglicht werden und (es sollen)
- b) »die Mitgliedsländer der WEU, die über die entsprechenden militärischen Fähigkeiten verfügen, an solchen Verlegungen teilnehmen.«

Die Versammlung der WEU zeigte sich in ihrem Beschluß vom 29. 11. 1983 »davon überzeugt, daß die Verteidigungspläne und Verpflichtungen der Verbündeten, die im Brüsseler Vertrag Eingang gefunden haben, die möglichen Konsequenzen von Entwicklungen außerhalb des NATO-Gebietes in Betracht ziehen müssen und daß im Falle von Entwicklungen, die von den Verbündeten gemeinsam als direkte Bedrohung der lebenswichtigen Interessen des Bündnisses angesehen werden, die bereitwillige Unterstützung aller Verbündeten innerhalb des Vertragsgebietes vorhanden sein muß, um amerikanische Verlegungen nach außerhalb des Vertragsgebietes zu ermöglichen.«⁶⁴

Betrachtet man die WHNS-Regelungen vor diesem Hintergrund, so ergibt sich, daß die von der Bundesregierung zugesagten Unterstützungsleistungen im »Kriegs- und Krisenfall« 93 329 Bundeswehrsoldaten (= Reservisten) betreffen, die »zur Erleichterung der Unterstützung der verstärkten US-Streitkräfte« bereitgestellt werden

60 Abgedruckt in: EA 1983, S. D 452 ff.

61 Zit. nach Hajo Hoffmann, a. a. O., (oben FN 4), S. 3.

62 Ebd., S. 3.

63 Zu den Funktionen der Versammlung der WEU vgl. Emil Obermann, Verteidigung, 1970, S. 470.

64 Vgl. TAZ vom 16. 4. 1984.

(Art. 2 Satz 1 WHNS). Nun ist zwar im WHNS-Abkommen die Aufgabenstellung dieser Bundeswehr-Einheiten auf das Warten von Gerät, den Abtransport von Kriegsgefangenen (»bis zu 200 täglich«) und Verwundeten (»maximal 1725 täglich«), auf die Betriebsunterstützung von Luftwaffeneinheiten und die Verstärkung von Nachschuborganisationen bezogen. Insofern sind diese bundesdeutschen Reservistenverbände nach Wortlaut des WHNS-Abkommens nicht dafür vorgesehen, die in Krisengebiete verlegten US-Kampftruppen unmittelbar zu ersetzen.

In jedem Falle heißt dies aber: Die Vorseinlagerung von Waffen und Gerät für weitere sechs Divisionen (und dazugehörige fliegende Staffeln) erleichtert den USA ungemein, kurzfristig ihre in der BRD bereits stationierten oder zukünftig zu stationierenden Truppen in Krisengebiete außerhalb des NATO-Gebietes zu verlegen. Verteidigungsminister Wörner hat in Heft 10/1983 der Rüstungsfachzeitschrift »Wehrtechnik« es so formuliert:

»Bis 1987 werden 93 000 ausgebildete deutsche Reservisten zur schnellen Auffüllung der WHNS-Organisation in Krise und Krieg bereitstehen. Dieses Personal entlastet amerikanische Soldaten von logistischen Aufgaben in Europa und setzt amerikanische Kräfte für andere Aufgaben außerhalb der Allianz frei.«⁶⁵

Wirksame »Sicherungen« gegen die Verlegung von Truppen und Gerät von der Bundesrepublik in Krisengebiete außerhalb des NATO-Bereiches bestehen nicht. Bereits nach den allgemeinen Regeln des Völkergewohnheitsrecht steht dem Entsendestaat die Personalhoheit über seine Truppen zu (sog. Staatenimmunität), sodaß der Entsendestaat zumindest bei seinen hoheitlichen Handlungen im Aufnahmestaat von dessen Hoheitsgewalt ausgenommen ist.⁶⁶ Auch das NATO-Truppenstatut und die ergänzenden Vereinbarungen gehen von der »Immunität« der Truppen aus.⁶⁷ Zudem können nach Art. 53 Abs. 1 des zwischen der Bundesrepublik und den sechs Entsendestaaten abgeschlossenen Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut⁶⁸ die Streikkräfte der Entsendestaaten innerhalb der ihnen zur ausschließlichen Benutzung überlassenen Liegenschaften »die zur befriedigenden Erfüllung ihrer Verteidigungspflichten erforderlichen Maßnahmen treffen«.

Dies bedeutet, daß die in der BRD stationierten US-Einheiten, die im (NATO)-Frieden allein dem US-Oberbefehlshaber in Europa, nicht aber dem NATO-Oberbefehlshaber (SACEUR) unterstehen,⁶⁹ jederzeit in Krisengebiete außerhalb des NATO-Bereiches verlegt werden können. Da der NATO-Oberbefehlshaber in Personalunion zugleich der nationale US-Oberbefehlshaber in Europa ist (USCINCEUR)⁷⁰, sichert diese Personalunion auch im Krisen- oder Kriegsfall, wenn nach dem NATO-internen Alarmplan die Befehls- und Kommandogewalt (»operational command«) von den nationalen Kommando- und Befehlsstellen auf den SACEUR übergeht, die weitere unmittelbare Eingliederung der US-Verbände in Europa in die Befehls- und Kommandobefugnisse des dem US-Präsidenten unterstehenden US-Oberbefehlshabers in Europa (USCINCEUR). Dabei ist zu beachten, daß der Kommandobereich des US-CINCEUR über das NATO-Gebiet hinausreicht⁷¹. Die

65 Manfred Wörner, in: Wehrtechnik 10/1983, S. 17 f.

66 Vgl. dazu Deiseroth/Offczors, Fremde Truppen im eigenen Land, Starnberg, 1984, S. 15 ff m. w. N.; Beschluß des Hess. VGH vom 26. 1. 1984, Az: 9 TG 198/83, in: NJW 1984, S. 2055.

67 Vgl. Deiseroth/Offczors, a. a. O., S. 15 ff, 41 ff; Sennekamp, NJW 1983, S. 2731 ff, 2732; Schröder, Zur Anwendung deutscher ordnungs- und sicherheitsrechtlicher Vorschriften auf Truppen der Stationierungstreikräfte, DVBl 1972, S. 478 ff, 484.

68 BGBl II 1961, S. 1183; II 1963, S. 745; geändert durch Abk. vom 21. 10. 71 (BGBl II 1973; 102).

69 Vgl. dazu Deiseroth, Atomwaffeneinsatz und Souveränität der Bundesrepublik, in: Däubler/Deiseroth/Schweissfurth, a. a. O., 1984, S. 39 ff, 44 ff.

70 Vgl. Karl Feldmeyer, Das amerikanische Befehlssystem: militärisch-globale Planung, in: FAZ vom 28. 12. 1982.

71 Vgl. Feldmeyer, a. a. O.: »Dies belegt auch, daß die NATO in diese Struktur verwoben ist, auch wenn

europäischen Verbündeten der USA haben allenfalls einen (politischen) Anspruch auf Konsultationen vor einer Verlegung von US-Truppen aus der Bundesrepublik in Krisengebiete außerhalb des NATO-Bereiches.

Keine »Sicherungen« gibt es auch gegen eine Verlegung des in der Bundesrepublik stationierten militärischen Gerätes der US-Streitkräfte in Krisengebiete außerhalb des NATO-Bereiches. Auch diese Geräte und Waffen etc. sind der Disposition der bundesrepublikanischen Organe entzogen.⁷² Was das militärische Gerät und die Waffen anbetrifft, die im Rahmen von WHNS vorausgelagert werden, haben die USA im WHNS-Abkommen zudem ihrerseits noch eine besondere Sicherung für ihre unbeschränkte Dispositionsbefugnis eingebaut, um möglichen Zweifeln zuvorzukommen, die etwa aus den Regelungen über die geteilte Kostentragung resultieren könnten. In Art. 3 Abs. 6 Satz 2 WHNS wird ausdrücklich klargestellt, daß »die Bestimmungen dieses Artikels«, die u. a. die »Kosten der Voreinlagerungen« betreffen, »in Friedenszeiten keine Übertragung von Eigentumsrechten oder Kontrollbefugnissen an Gerät, das Eigentum der Vereinigten Staaten oder durch diese finanziert ist, an die Bundesrepublik Deutschland« erfordern. Mit anderen Worten: Alle Waffensysteme, militärischen Güter und Geräte, die (im Rahmen von WHNS) in der Bundesrepublik von den US-Streitkräften disloziert und deponiert werden, können auch von hier aus wieder umstandslos wegtransportiert werden, ohne daß insofern »Kontrollbefugnisse« der Bundesrepublik bestünden oder entstünden.⁷³ Wie wichtig gerade diese Frage von der US-Seite genommen wurde, wird daraus deutlich, daß das Pentagon dies in einem Gutachten ausdrücklich untersuchte und »out of discussion« brachte; darin heißt es:

»Nach Auffassung der US-Regierung stellt diese Bestimmung (Artikel 3 Absatz 6 Satz 2 WHNS) klar, daß die US-Regierung der Bundesrepublik Deutschland keine Eigentumsrechte oder Kontrollbefugnisse an dem nach diesem Abkommen bereitgestellten Gerät einräumt, das Eigentum der Vereinigten Staaten oder durch diese finanziert ist. Die US-Regierung geht außerdem davon aus, daß die oben zitierte Regelung der US-Regierung das Recht einräumt, Zugang zu jedem Gerät, das Eigentum der Vereinigten Staaten oder durch diese finanziert ist, zu haben und derartiges Gerät wieder zu entfernen.«⁷⁴

Halten wir fest: Mit dem Abschluß des WHNS-Abkommens hat die Bundesrepublik den Forderungen der USA nach einem unmittelbaren »burden sharing« im Hinblick auf militärische Aktionen der USA außerhalb des NATO-Bereiches⁷⁵ Rechnung getragen. Auf die Entscheidung über Zeitpunkt, Zielrichtung und Umfang solcher militärischer Aktionen der USA hat die Bundesrepublik – ebenso wie andere europäische Staaten – keinen vertraglich gesicherten unmittelbaren Einfluß.

Mit dem Abschluß des WHNS-Abkommens und seiner Umsetzung hat die Bundes-

dies nach außenhin durch eigene Befehls- und Kommandogliederung verdeckt wird. Von den »zwei Hüten«, die General Rogers in seiner Doppelfunktion trägt, ist der des nationalen Befehlshabers letztlich wichtiger als der des NATO-Befehlshabers, auch weil alle Atomwaffen, über die er im Ernstfall auf Befehl des amerikanischen Präsidenten verfügt, nationale Waffen sind.« Im Befehlsbereich des USCINCEUR außerhalb des NATO-Gebietes liegen: Israel, Libanon und Syrien; Sitz des Hauptquartiers des USCINCEUR ist Stuttgart.

72 Es geht uns hier nur um die Feststellung dieses Sachverhaltes; diese Feststellung darf keineswegs dahingehend mißverstanden werden, einer Verfügungsgewalt der bundesrepublikanischen Organe über diese Gerätschaften und Waffen (einschließlich Atomwaffen) solle hier das Wort geredet werden; vgl. zum Problem eines Veto-Rechtes Deiseroth, Atomwaffeneinsatz und die Souveränität der Bundesrepublik, a. a. O., 1984, S. 66 ff.

73 »Shall not require transfer of title or control of United-States-owned or funded equipment to the Fed. Rep. of Germany«

74 Zit. nach Ivesa Lübken-Pistofidis, Von deutschem Boden aus ..., in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1984, S. 1156, 1159.

75 Vgl. Art. 6 NATO-Vertrag.

republik die logistischen Probleme der US-Streitkräfte, die mit einem militärischen Einsatz etwa in Krisenregionen im Nahen Osten verbunden sind, erheblich verringert. Die Bundesrepublik ist als »Brückenkopf« und »Transit-Stelle« für solche Militäraktionen in entscheidendem Maße ausgebaut worden. Zwar ist in Art. 1 Satz 2 WHNS die Verlegung von US-Truppen von den USA in die Bundesrepublik auf den »Fall einer Krise oder eines Krieges« »beschränkt« worden, wobei die Regierungen beider Staaten das Vorliegen von »Krise« oder »Krieg« gemeinsam feststellen müssen. Eine entscheidende Verbesserung der logistischen Voraussetzungen für militärische Aktionen in Krisengebiete außerhalb des NATO-Bereiches findet jedoch bereits vorher, also bereits vor der gemeinsamen Feststellung einer »Krise« oder eines »Krieges« statt: Die für einen Einsatz im Rahmen von RDF vorgesehenen US-Verbände können jederzeit die BRD in Richtung »Krisengebiet« verlassen und/oder das in der Bundesrepublik vorauseingelagerte militärische Gerät ausfliegen, ohne daß an der »europäischen Zentralfront« – aus der Sicht der USA – nennenswerte militärische Lücken entstehen: Waffen und Gerät für weitere Verstärkungstruppen in einem Umfang bis zu 100 000 Soldaten sind bereits WHNS-vorauseingelagert, sodaß eine Verlegung von Verstärkungstruppen maximal 10 Tage dauern würde, falls man ihre Verlegung in die BRD überhaupt von der US-Seite für erforderlich halten sollte.⁷⁶

III. Zur Verfassungsmäßigkeit des Unterstützungsabkommens

1. Vereinbarkeit mit Artikel 87a und 115a GG

In Art. 87a Abs. 1 Satz 1 GG ist bestimmt, daß der Bund Streitkräfte »zur Verteidigung« aufstellt. Gemäß Art. 87a Abs. 2 GG dürfen diese Streitkräfte »außer zur Verteidigung« nur eingesetzt werden, »soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt«. Solche Ausnahmen im Sinne des »soweit-Satzes« enthält das Grundgesetz lediglich für den Einsatz der Streitkräfte im Innern. Sie sind in Art. 87a Absatz 3 und 4 sowie in Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG *abschließend*⁷⁷ geregelt.

Die Verwendung der Bundeswehr zur Erfüllung von Aufgaben und Anforderungen, die die Bundesregierung im WHNS-Abkommen zugesagt hat, ist nach dieser verfassungsrechtlichen Regelungsstruktur somit nur zulässig, wenn sie von der in Art. 87a Abs. 1 Satz 1 und Art. 87a Abs. 2 GG enthaltenen Aufgabenzuweisung (»zur Verteidigung«) umfaßt wird. Fraglich könnte jedoch sein, ob die Bundeswehreinheiten bei der Wahrnehmung von WHNS-Aufgaben überhaupt im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG »eingesetzt« werden. Die Zentrale Dienstvorschrift der Bundeswehr 1/50 geht davon aus,⁷⁸ der Begriff sei rein militärisch im Sinne von Gefechts- und Kampfeinsätzen zu verstehen. Aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift ergibt sich jedoch,⁷⁹ daß die Formulierung »eingesetzt« – wie es auch der übliche

⁷⁶ Zudem sollen die NATO-Verteidigungsminister auf ihrer Frühjahrstagung im Jahre 1981 übereingekommen sein, daß die »europäischen Staaten, einschließlich der Bundesrepublik Deutschland« den USA »Überflugrechte für US-Maschinen mit Kampftruppen ... gewähren«, vgl. Der Spiegel Nr. 21/1981, S. 28 f.

⁷⁷ Vgl. dazu u. a. Frank in AK-GG, 1984, Bd. II, Rdz. 23 f zu Art. 87a, S. 1553.

⁷⁸ Zit. bei Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 864, FN 96.

⁷⁹ Vgl. BT-Drs. V/2873, S. 13; K. Ipsen, Bonner Kommentar, Art. 87a Rdnr. 32 ff; von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Auflage, Art. 87a, S. 2323; Knut Ipsen, Der Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung, im Spannungs- und Verteidigungsfall sowie im internen bewaffneten Konflikt, in: Klaus-Dieter Schwarz (Hrsg.), Sicherheitspolitik, 3. Aufl., 1978, S. 615, 624 m. w. N.

Sprachgebrauch nahelegt – die gesamte Verwendung der Streitkräfte als Teil der vollziehenden Gewalt umfassen soll, gleichgültig ob mit oder ohne Waffen. Dabei kann dahinstehen, ob die Verwendung der Bundeswehr bei Repräsentationsaufgaben, Sportveranstaltungen, technischen Hilfseinsätzen (außerhalb der in Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG geregelten Fälle) keiner verfassungsrechtlichen Ermächtigung bedarf, was in der verfassungsrechtlichen Literatur überwiegend angenommen wird.⁸⁰ Denn diesen Einsatzkategorien (Repräsentationsaufgaben etc) ist die Verwendung von Bundeswehreinheiten im Rahmen von WHNS keinesfalls zuzuordnen.

Ist aber nun die Wahrnehmung von WHNS-Aufgaben durch die Bundeswehr als ein Einsatz »zur Verteidigung« zu qualifizieren? Dieser Begriff ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich definiert. Aus der Gegenüberstellung der einerseits im einzelnen in Art. 87a Abs. 3 GG, Art. 87a Abs. 4, Art. 35 Abs. 2 und 3 GG geregelten Aufgaben der Streitkräfte im Innern sowie andererseits der Aufgaben »zur Verteidigung« in Art. 87a Abs. 2 GG ist jedoch zu schließen, daß »Verteidigung« im Sinne des Art. 87 Abs. 2 GG nicht als die Abwehr »staatsinterner Gefahren, sondern ausschließlich als die Reaktion auf staatsexterne Gewaltanwendung« zu verstehen ist.⁸¹ Mit der Charakterisierung der Bundeswehr als *Verteidigungsinstrument* (militärischer Art) trägt Art. 87a Abs. 2 GG verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Anforderungen Rechnung, die einen Einsatz von militärischen Apparaten im Verhältnis zwischen Staaten normativ begrenzen. Die Auslegung des Begriffes »Verteidigung« muß diese normativen Grenzen beachten. Insofern ist die Auffassung von Klaus Stern unzutreffend, der Begriff »verbau(e) keine militärischen Notwendigkeiten«; ebensowenig haltbar ist seine These, »Verteidigung« (nach dem Grundgesetz) schließe »zugleich ein, offensiv zu werden, um den Gegner auch außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland zu treffen«.⁸² Zu den völkergewohnheitsrechtlichen Normen, die als »allgemeine Regeln des Völkerrechts« über Artikel 25 GG zugleich auch »Bestandteil des Bundesrechts« sind, zählt in diesem Zusammenhang Art. 2 Nr. 4 der UN-Charta. Nach dieser Vorschrift sind alle Staaten verpflichtet, »sich in ihren internationalen Beziehungen der Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung, die gegen die territoriale Unverletzlichkeit oder politische Unabhängigkeit irgendeines Staates gerichtet ... ist«, zu enthalten. Dieses allgemeine Gewaltanwendungsverbot nimmt den Staaten allerdings nicht das in Art. 51 der UN-Charta kodifizierte, gewohnheitsrechtlich begründete »Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung ... , wenn ein bewaffneter Angriff ... erfolgt«. Daraus ergibt sich zunächst, daß der Verfassungsbegriff der »Verteidigung« i. S. des Art. 87a Abs. 2 GG hinsichtlich des zulässigen Umfangs der nach außen gerichteten Verwendung der Bundeswehr äußerstenfalls deckungsgleich mit der »kollektiven oder individuellen Selbstverteidigung« im Sinne des Art. 51 der UN-Charta sein darf.⁸³

Nun ist es allerdings kein Geheimnis, daß es sowohl im Rahmen von militärischen Kampfhandlungen als auch in den Entwicklungsstadien hin zur Vorbereitung und Durchführung solcher Kampfhandlungen außerordentlich schwierig ist, »Angriff« und »Verteidigung« im einzelnen voneinander abzugrenzen. Immerhin: Solange ein »bewaffneter Angriff« i. S. des Art. 51 UN-Charta nicht vorliegt, ist die Anwendung von Waffengewalt zwischen den Staaten nicht zulässig; es gilt dann auch uneinge-

80 Vgl. u. a. Ipsen, a. a. O., 1978, S. 616; Frank, a. a. O., Rdz. 25, S. 1558;

81 Vgl. Ipsen, a. a. O., 1978, S. 616.

82 Stern, a. a. O., Bd. II, 1980, a. a. O., S. 1430.

83 So zu Recht Ipsen, a. a. O., 1978, S. 617.

schränkt das in Art. 2 Nr. 4 UN-Charta verankerte Verbot der »Gewaltandrohung«.

Die Wahrnehmung von WHNS-Aufgaben durch die Bundeswehr könnte nun mit dieser völkerrechtlich begrenzten Regelung des Art. 87a Abs. 2 GG in zweierlei Weise kollidieren. Zum einen käme in Betracht, daß die Gewährung von logistischen Hilfen im Zusammenhang mit der Dislozierung von US-Verbänden in Länder außerhalb des NATO-Gebietes selbst eine »Aggressionshandlung« darstellt; denn nach der Resolution der UN-Generalversammlung vom 14. Dezember 1974,⁸⁴ durch die nach jahrelangem Ringen eine von einer breiten Mehrheit getragene Definition der »Aggression« fixiert wurde, zählt hierzu auch die »Handlungsweise eines Staates, der gestattet, daß sein einem anderen Staat zur Verfügung gestelltes Hoheitsgebiet von diesem Staat benutzt wird, um eine Aggressionshandlung gegenüber einem dritten Staat zu verüben«. Eine solche Sachlage wäre zum Beispiel gegeben, wenn die USA – wie im Fall Nicaragua praktiziert – etwa im Bereich Südwest-Asien Häfen eines bestimmten Landes verminten oder wenn sie – wie im Falle Grenada praktiziert – kurzerhand in einem Land der Golfregion Landungsoperationen vornähmen, um Ölfelder zu »sichern«.

Zum zweiten käme eine Kollision des WHNS-Engagements der Bundeswehr mit der völkerrechtlich begrenzten Regelung des Art. 87a Abs. 2 GG in Betracht, wenn die konkrete Art der Vorbereitung und Durchführung von WHNS bereits eine »Gewaltandrohung« im Sinne des Art. 2 Nr. 4 UN-Charta darstellen würde. Wann und unter welchen Voraussetzungen jedoch eine »Drohung« mit Gewalt vorliegt, ist weithin ungeklärt. Die Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung vom 14. 12. 1974 behandelt diese Frage nicht. Sicher ist nach dem Stand der völkerrechtlichen Diskussion allerdings, daß nicht bereits die Existenz bestimmter Waffen, die Voreinlagerung von militärischem Gerät oder die Durchführung von Manövern unter Art. 2 Nr. 4 UN-Charta fallen. Dagegen sollen etwa eine »Flottendemonstration«,⁸⁵ die Massierung von Truppen an der Grenze in Spannungszeiten⁸⁶ oder die Aufstellung von Freiwilligenverbänden für einen vorgesehenen Einsatz⁸⁷ gegen das Gewaltverbot verstoßen. Zwischen diesen »negativen« und »positiven« Auslegungskandidaten liegt eine beträchtliche »Grauzone«. Diese kann und soll im Rahmen dieses Beitrages auch nicht »aufgeheilt« werden. Sicher ist nur, daß die von der Bundeswehr im Rahmen von WHNS praktizierte »Erleichterung« der Dislozierung von US-Streitkräften in »Krisengebiete« außerhalb des NATO-Bereiches in dieser Hinsicht Fragen aufwirft, um die sich die kritische Öffentlichkeit stärker und konkreter als in der Vergangenheit kümmern muß.

Von ebensolcher Tragweite ist die Problematik, in welchem Verhältnis die in Art. 87a Abs. 2 GG verankerte Aufgabenzuweisung (»zur Verteidigung«) zu den Regelungen des Grundgesetzes über den »Verteidigungsfall« (Art. 115a ff GG) steht. Zwar ist klar, daß die Bundeswehr gemäß Art. 87a Abs. 2 GG »zur Verteidi-

⁸⁴ UN-Resolution 3314 (XXIX) nebst Anhang »Definition of Aggression«; vgl. hierzu B. Röling, Die Definition der Aggression, in: *Recht im Dienst des Friedens*, in: *Festschrift für Eberhard Menzel*, 1975, S. 387 ff.

⁸⁵ Georg Dahm, *Völkerrecht*, Band 2, Stuttgart 1961, S. 358; unter Berufung auf die Entscheidung des BGH, 1949, 33 f (Korfu-Kanal-Fall).

⁸⁶ Joachim Arntz, Der Begriff der Friedensbedrohung in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen, Berlin, 1975, S. 65; vgl. dazu auch Theodor Schweisfurth, Die Stationierung von Massenvernichtungswaffen in der Bundesrepublik Deutschland und das Völkerrecht, in: Däubler/Deiseroth/Schweisfurth, a. a. O., S. 4 ff. Dahm a. a. O., S. 358.

⁸⁷ Vgl. Wilhelm Kewenig, Gewaltverbot und noch zulässige Machteinwirkung und Interventionsmittel, in: Wilfried Schaumann, (Hrsg.), *Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung*, Baden-Baden 1971, S. 175 ff, 185.

gung« jedenfalls im »Verteidigungsfall« eingesetzt werden darf, also dann, wenn »das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder (wenn) ein solcher Angriff unmittelbar droht (Verteidigungsfall)« (Art. 115a Abs. 1 S. 1 GG). Darf sie aber auch eingesetzt werden, wenn der »Verteidigungsfall« nicht besteht? Diese Frage ist folgenreich: Wäre sie zu verneinen, dürfte die Bundeswehr für die im WHNS-Abkommen vorgesehenen »militärischen Unterstützung(en)« nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 115a GG eingesetzt werden, nachdem also der »Verteidigungsfall« in dem dafür vorgesehenen Verfahren förmlich festgestellt und verkündet worden wäre. Eine solche Feststellung wäre nur⁸⁸ bei Vorliegen folgender Voraussetzungen möglich:

- Angriff auf das Bundesgebiet mit Waffengewalt oder unmittelbares Drohen eines solchen Angriffs,
- Antrag der Bundesregierung,
- Beschluß des Bundestages mit einer *Mehrheit von zwei Dritteln* der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, sowie
- Zustimmung des Bundesrates

Allein auf Beschluß der Bundesregierung, wie es Art. 1 Satz 2 WHNS-Abkommen im Falle einer korrespondierenden Erklärung der US-Regierung vorsieht, wäre dann ein Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von WHNS nicht möglich.

In der verfassungsrechtlichen Literatur ist die Frage, ob der Einsatz der Bundeswehr »zur Verteidigung« stets die Feststellung und die Verkündung des Verteidigungsfalles voraussetzt, (wie könnte es anders sein?) umstritten. Bis 1968, genauer gesagt, solange die Regelung des Art. 59a GG galt,⁸⁹ ging das damalige verfassungsrechtliche Schrifttum fast einhellig⁹⁰ davon aus, der militärische Einsatz der Streitkräfte sei nur *nach* Eintritt des Verteidigungsfalles gemäß Artikel 59a Abs. 1 oder Abs. 2 GG zulässig. Dies änderte sich mit der Aufhebung des Art. 59a GG und der Einfügung des Art. 115a GG durch die »Notstandsverfassung«. Seitdem geht die wohl überwiegende Auffassung im Schrifttum im Anschluß an einen im Jahre 1971 erschienen Aufsatz von Knut Ipsen davon aus, daß die Feststellung des Verteidigungsfalles *keine* staatsrechtliche Voraussetzung für den militärischen Einsatz der Streitkräfte »zur Verteidigung« im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG sei.⁹¹ Begründet wird diese These vor allem mit der Ansicht, die Feststellung des Verteidigungsfalles nach Art. 115a GG habe als Teil der Notstandsverfassung lediglich eine »nach innen« gerichtete Funktion, nämlich die »Abwehr der für die Bundesrepublik durch einen

88 Daneben bestehen die Fälle des Art. 115a Abs. 2 GG (»Erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln und stehen einem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist er nicht beschlußfähig, so trifft der Gemeinsame Ausschuß diese Feststellung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder«) und des Art. 115a Abs. 4 GG: (»Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen und sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, sofort die Feststellung nach Absatz 1 Satz 1 zu treffen, so gilt diese Feststellung als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, an dem der Angriff begonnen hat. Der Bundespräsident gibt diesen Zeitpunkt bekannt, sobald die Umstände es zulassen.«)

89 Art. 59a GG (durch Gesetz vom 19. 3. 1956, BGBl I, S. 111 eingefügt; durch Gesetz vom 24. 6. 1968, BGBl I, S. 709 aufgehoben) normierte in seinem Absatz 1: »Die Feststellung, daß der Verteidigungsfall eingetreten ist, trifft der Bundestag. Sein Beschluß wird vom Bundespräsidenten verkündet.« Absatz 2 lautete: »Stehen dem Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen, so kann bei Gefahr im Verzug der Bundespräsident mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers diese Feststellung treffen und verkünden. Der Bundespräsident soll zuvor die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates hören.«

90 Vgl. zum Meinungsstand im einzelnen die Nachweise bei Rieder, Die Entscheidung über Krieg und Frieden nach deutschem Verfassungsrecht, 1984, S. 334 FN 206.

91 Knut Ipsen, Bündnisfall und Verteidigungsfall, DÖV 1971, 583 ff; ebenso: Herzog in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art. 115a Rdnr. 24 FN 4; Eckart Klein, ZaÖRV Bd. 34 (1974), S. 437 f; ders., in: FAZ vom 6. 11. 1980, vgl. aber Menzel, JZ 1971, 528 ff, 537, der auf den rechtspolitischen Handlungsbedarf hinweist; Rieder, a. a. O., (FN 90), 337 ff.

Angriff von außen bewirkten Gefahr durch eine von Abwehrerfordernissen entsprechende Umstellung der *innerstaatlichen Rechtsordnung*;⁹² demgegenüber stelle Art. 87a GG die grundlegende Verfassungsnorm über die Aufstellung von Streitkräften und ihre Verwendung unter Einschluß der Anwendung von Waffengewalt dar. Der Einsatz der Bundeswehr gemäß Art. 87a Abs. 2 GG sei – im Gegensatz zu dem Einsatz nach Art. 87a Abs. 3 und 4 GG im Innern – nicht an den »Verteidigungsfall« gebunden.

Freilich: auch die gegenteilige Auffassung läßt sich mit beachtlichen Argumenten begründen. So ist in der Literatur mit Recht darauf hingewiesen worden, daß der Wortsinn der Formulierung »Verteidigungsfall« zum Ausdruck bringt, daß mit seiner Feststellung und Verkündung auch über die Frage der militärischen Verteidigung entschieden wird; das Wort »Verteidigungsfall« weise auf ein reaktives Verhalten der Bundesrepublik hin, das sich nicht in einer bloßen »Umstellung der innerstaatlichen Rechtsordnung« erschöpfe.⁹³ Die in Art. 115a Abs. 1 GG enthaltene Definition des »Verteidigungsfalles« wäre dann zugleich die Definition des »Falles der Verteidigung«, des Falles also, in dem die Streitkräfte »zur Verteidigung« eingesetzt werden dürfen. Hinzufügen läßt sich ein gesetzssystematisches Argument: Die Vorschrift des Art. 115b GG, derzufolge »mit der Verkündung des Verteidigungsfalles« die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler übergeht, wäre kaum verständlich, wenn nicht ein solcher (nach außen gerichteter) »militärischer Einsatz« der Bundeswehr »zur Verteidigung« an die Feststellung und Verkündung des Verteidigungsfalles gebunden wäre. Gerade weil nach allgemeiner Auffassung der Übergang der Befehls- und Kommandogewalt auf den Bundeskanzler gewährleisten soll, daß im »Ernstfall« eine Konzentration aller Entscheidungen⁹⁴ und die notwendige Koordination zwischen allen Bereichen der Exekutive erzielt wird,⁹⁵ sieht eben Art. 115b GG die Einheit der politischen und militärischen Führung beim Bundeskanzler vor. Eine »Abkoppelung« des Art. 87a Abs. 2 GG vom »Verteidigungsfall« würde diesem Ziel des Art. 115a i. V. m. Art. 115b GG entgegenlaufen.

Angesichts dieser streitigen verfassungsrechtlichen Lage, die mithin im Konfliktfalle dezisionistisch »geklärt« werden wird, muß man sich umso klarer vor Augen führen, daß mit dem Abschluß und der Umsetzung des WHNS-Abkommens die Gefahr erhöht wird, daß an der Zuständigkeit des Parlaments (für die Frage von »Krieg und Frieden«) vorbei Maßnahmen zur Unterstützung des globalen Einsatzes von US-Streitkräften eingeleitet werden. Dies geschieht in der von der »Notstandsverfassung« geschaffenen Grauzone zwischen Art. 87a und Art. 115a Abs. 1 GG. Die Regelung des Art. 1 Satz 2 WHNS zeigt: Es war offensichtlich von den Vertragsparteien nicht gewollt, den Beginn der im WHNS vereinbarten »Unterstützungsleistungen« vom Vorliegen der Voraussetzungen abhängig zu machen, die in Art. 80a Abs. 3 GG (»Spannungsfall«) oder in Art. 115a Abs. 1 GG (»Verteidigungsfall«) normiert sind. Anderenfalls hätte man etwa festlegen können, daß deutscherseits die Zustimmungserklärung auch die Mitteilung enthalten müsse, die nach dem Grundgesetz vorgesehene Feststellung des »Spannungsfalles«⁹⁶ oder des »Verteidi-

92 Vgl. Ipsen, DOV 1971, 583 ff, 585; ders., a. a. O., 1978, S. 617.

93 Vgl. etwa Bruno Rieder, Die Entscheidung über Krieg und Frieden nach deutschem Verfassungsrecht, 1984, S. 337 ff, m. w. N.

94 Vgl. Dürig in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art. 115 b Rdnr. 5.

95 Vgl. Stern, Bd. II, a. a. O., S. 1419, m. w. N. in FN 128 und 129.

96 Der »Spannungsfall« des Art. 80a GG ist im Grundgesetz nicht näher definiert; formelles Erfordernis für sein Vorliegen ist, daß er vom Bundestag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen festgestellt worden ist; an sein Vorliegen knüpfen verschiedene in Art. 80a Abs. 1 GG genannte Rechtsfolgen an (Anwendbarkeit vorbehaltener »einfacher« Notstandsgesetze, z. B. § 3

gungsfalles« sei getroffen. Wie die Wortwahl zeigt, war offenbar aber von den Vertragsparteien gerade eine Abkoppelung von diesen grundgesetzlichen Feststellungsverfahren intendiert. Man hat sich deshalb wohl darauf einzustellen, daß die Feststellung von »Krieg« oder »Krise« im Sinne des Artikels 1 WHNS der Feststellung des »Verteidigungsfalles« im Sinne des Art. 115a GG vorausgehen wird.

2. Vereinbarkeit mit Art. 59 Abs. 2 GG

Wie wir schon sahen, wurde das WHNS-Abkommen als »Regierungsabkommen« abgeschlossen, d. h. als Vertragspartner traten die Regierungen der Bundesrepublik und der USA in Erscheinung; die Unterzeichnung erfolgte auf Seiten der Bundesregierung durch den Bundesminister des Auswärtigen. Damit bleibt die Frage zu klären, ob dieses »Regierungsabkommen« den Anforderungen des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 1. Alt. GG genügt. Dies setzt allerdings voraus, daß es überhaupt als ein »die politischen Beziehungen des Bundes« regelnder Vertrag zu qualifizieren ist. Die in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 1. Alt. verwendete Begrifflichkeit ist im Grundgesetz nicht näher definiert. Der Wortlaut der Bestimmung deutet jedoch bereits darauf hin, daß ein Vertrag noch nicht dadurch zu einem die »politischen Beziehungen« des Bundes regelnden Vertrag i. S. des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 1. Alt. GG wird, daß er sich ganz allgemein mit »öffentlichen Angelegenheiten«, dem »Gemeinwohl« oder den »Staatsgeschäften« befaßt. Die in Art. 59 Abs. 2 GG eingegangene Formulierung ist vom Parlamentarischen Rat bewußt in Abweichung von der im Herrenchiemsee-Entwurf vorgeschlagenen Textfassung gewählt worden,⁹⁷ die eine Zustimmungspflicht für alle »Staatsverträge« vorsah (Artikel 81 Abs. 2 HCHE). Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift des Artikel 59 Abs. 2 GG, wie sie sich aus den vorliegenden Protokollen ergibt, zeigt, daß den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates bewußt war, wie »vieldeutig und verschlissen« der Begriff »politisch« ist, der – wie es einer der Abgeordneten ausdrückte –, »fast keinen spezifischen Sinn mehr« habe.⁹⁸

Die Auslegungspraxis des Bundesverfassungsgerichts hat in ständiger Rechtsprechung als »politische Verträge« i. S. des Art. 59 Abs. 2 S. 1 1. Alt. GG solche bezeichnet, »die wesentlich und unmittelbar den Bestand des Staates oder dessen Stellung und Gewicht innerhalb der Staatengemeinschaft oder die Ordnung der Staatengemeinschaft betreffen«.⁹⁹ Dabei müßten Inhalt und Zweck eines Vertrages

Arbeitssicherstellungsgesetz; § 2 Ernährungssicherstellungsgesetz; § 2 Verkehrssicherstellungsgesetz; § 2 Wirtschaftssicherstellungsgesetz; § 12 Abs. 2 Katastrophenschutzgesetz; Art. 12a Abs. 5 Satz 1 GG; Art. 12a Abs. 6 Satz 2 GG); vgl. dazu Jürgen Seifert, Spannungsfall und Bündnisfall, in: Dieter Sterzel (Hrsg.), Kritik der Notstandsgesetze, 2. Aufl. 1969, S. 161 ff; Stern, Bd. II, a. a. O., 1980, § 55 II, S. 1439. Im Bericht des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages war zum »Spannungsfall« ausgeführt: »Nach reiflicher Erörterung ist der Rechtsausschuß zu der Überzeugung gelangt, daß durch Begründung materiell-rechtlicher Tatbestandsmerkmale ein solcher Zeitpunkt (für das Anfordern von Dienstverpflichtungen vor dem Verteidigungsfall) nicht rechtlich zu fixieren ist; jedenfalls nicht durch Tatbestandselemente, denen eine vergleichbare Bestimmtheit wie denjenigen zukäme, die die Voraussetzungen für die Feststellung des Verteidigungsfalles beschreiben. In tatsächlicher Hinsicht wird der Zeitpunkt bestimmt durch die Notwendigkeit, Maßnahmen zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft zu ergreifen, die ohne Inanspruchnahme von Dienstverpflichtungen nicht verwirklicht werden können.« Der Rechtsausschuß umschrieb den »Spannungsfall« mit den Worten: »Krisenlage, die noch nicht die Feststellung des Verteidigungsfalles rechtfertigt; unter »Spannungsfall« wird eine Zeit erhöhter internationaler Spannungen verstanden, die die Herstellung erhöhter Verteidigungsbereitschaft erforderlich macht«, BT-Drs. V/2873, S. 7, 8 und 11.

⁹⁷ Aufgrund eines Antrags des CDU-Abgeordneten Lehr in der 33. Sitzung des Hauptausschusses vom 8. 1. 1949, HA-Stenogramm S. 404.

⁹⁸ Vgl. JöR Bd. 1, S. 414.

⁹⁹ BVerfGE 1, 372 ff, 382.

i. S. des Art. 59 Abs. 2 GG auf die *Regelung* der politischen Beziehungen zu auswärtigen Staaten gerichtet sein. Der Vertrag müsse *selbst* eine Regelung von politischen Beziehungen zu auswärtigen Staaten enthalten oder bezwecken, nicht nur eine sekundäre, vielleicht sogar ungewollte und unerwartete Auswirkung auf diese Beziehungen haben. Habe ein Vertrag für die Bundesrepublik nur deshalb politische Bedeutung, weil er wesentliche Auswirkungen auf ihre innenpolitischen, wirtschaftlichen oder sozialen Verhältnisse habe, so werde ein solcher Vertrag dadurch nicht zu einem »politischen Vertrag« im Sinne des Art. 59 Abs. 2 S. 1 1. Alt. GG. Ob ein völkerrechtlicher Vertrag in dem dargelegten Sinne ein zustimmungsbedürftiger »politischer« sei, kann nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts »nur im Einzelfall unter Berücksichtigung der besonderen Umstände und der konkreten politischen Situation der Bundesrepublik und ihrer Vertragspartner festgestellt werden«. ¹⁰⁰

Wie wir oben sahen, hat das WHNS-Abkommen eine doppelte Funktion: Erstens zielt es auf die Verstärkung der US-Streitkräfte an der »europäischen Zentralfont« im »Falle einer Krise oder eines Krieges«; zweitens intendiert es, Dislozierungen der US-Streitkräfte vom Gebiet der Bundesrepublik aus in Krisenbereiche außerhalb des NATO-Gebietes »zur Förderung der lebenswichtigen Interessen aller zu erleichtern«.

Ginge es allein um die zusätzliche Entsendung von Truppen in die Bundesrepublik, so bedürfte es aufgrund der bereits bestehenden Regelung in Artikel 1 Absatz 2 des »Vertrages über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik« vom 23. Okt. 1954 ¹⁰¹ hierzu lediglich einer »Zustimmungserklärung« der Bundesrepublik, und dies auch nur in dem Fall, wenn die seinerzeit bei Inkrafttreten des Aufenthaltsvertrages am 5. Mai 1955 vorhandene Effektivstärke durch die zusätzliche Entsendung von Truppen erhöht würde. ¹⁰² Selbstverständlich käme für die Erteilung und Entgegennahme einer solchen Zustimmungserklärung auch ein förmliches Regierungsabkommen in Betracht.

Es ist aber fraglich, ob das WHNS-Abkommen eine solche (keiner Zustimmungspflicht des Gesetzgebers unterliegende) völkerrechtliche Vereinbarung über eine Zustimmungserklärung im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 Aufenthaltsvertrag darstellt.

Für das am 13. Dezember 1983 zwischen dem Vereinigten Königreich und der Bundesrepublik abgeschlossene, bisher nicht veröffentlichte WHNS-Abkommen läßt sich dies sagen. In dessen Art. 1 Abs. 1 erfolgt eine ausdrücklich Bezugnahme auf Art. 1 Aufenthaltsvertrag. Es heißt dort, die Regierung des Vereinigten Königreichs beabsichtige, im Falle einer Krise oder eines Krieges, »ihre in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte über die in Artikel 1 des Vertrages vom 23. Oktober 1954 über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik genehmigte Effektivstärke hinaus gemäß den geltenden Verstärkungsplänen der NATO zu verstärken.« Bezeichnenderweise wird damit verbal im deutsch-britischen WHNS-Abkommen vom 13. 12. 1983 klargestellt, daß diese Verstärkung »gemäß«, also in Übereinstimmung und damit entsprechend der Zielsetzung der »geltenden Verstärkungspläne der NATO« erfolgen soll. Diese verbale Bezugnahme auf die NATO-Pläne findet sich dagegen im deutsch-amerikanischen WHNS-Abkommen nicht. Dort wird – wie wir oben sahen – als Zielsetzung der

¹⁰⁰ Ebd.

¹⁰¹ BGBl II 1955, S. 253 f; vgl. dazu auch Deiseroth, Stationierung amerikanischer Atomwaffen, KJ 1983, S. 1 ff, 4 ff.

¹⁰² Vgl. zur Auslegung des Begriffs der »Effektivstärke« u. a. Deiseroth, Bundestag und Raketenstationierung, 1983 (unveröffentlichtes Gutachten), S. 20 ff. m. w. N.

Verstärkung durch sechs US-Divisionen (und dazugehörige fliegende Staffeln) allein die hinsichtlich der Einsatzziele geographisch nicht näher begrenzte »erfolgreiche Vorverteidigung« erwähnt. Auch Art und Umfang der deutschen Unterstützung unterscheiden sich in beiden WHNS-Abkommen deutlich. Gegenüber Großbritannien ist sie im »Krisen- oder Kriegsfall« auf »zivile Unterstützungsleistungen« beschränkt. Die deutschen Unterstützungsmaßnahmen für die US-Streitkräfte umfassen dagegen neben ziviler »Hilfe« auch »militärische Unterstützung«, die bis in viele Einzelheiten hinein genau fixiert wurde.

Wenn die Bundesrepublik nach dem deutsch-amerikanischen WHNS-Abkommen vom 15. 4. 1982 zu einer wichtigen »Transit-Stelle« für die Dislozierung der US-Streitkräfte außerhalb des NATO-Bereiches ausgebaut wird, so läßt sich schwer begründen, wie diese völkerrechtliche Vereinbarung »den Bestand (der Bundesrepublik) und (ihre) Stellung innerhalb der Staatengemeinschaft oder die Ordnung der Staatengemeinschaft« nicht »wesentlich und unmittelbar« betreffen sollte. Denn schließlich haben die Vertragsparteien des Nordatlantikvertrages vom 4. April 1949, dem die Bundesrepublik mit Wirkung vom 5. Mai 1955 beigetreten ist, das »NATO-Gebiet« in Artikel 6 NATO-Vertrag mit Bedacht und Absicht geographisch begrenzt. Nach Artikel 6 gilt als »bewaffneter Angriff auf eine oder mehrere Parteien«, der nach Artikel 5 die »Beistandspflicht« auslöst, jeder Angriff mit Waffengewalt

- »1. auf das Gebiet eines dieser Staaten in Europa oder Nordamerika, auf die algerischen Departements Frankreichs, auf das Gebiet der Türkei oder auf die der Gebietshoheit einer der Parteien unterliegenden Inseln im nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses;
2. auf die Streitkräfte, Schiffe oder Flugzeuge einer der Parteien, wenn sie sich in oder über diesen Gebieten oder irgendeinem anderen europäischen Gebiet, in dem eine der Parteien bei Inkrafttreten des Vertrages eine Besatzung unterhält, oder wenn sie sich im Mittelmeer oder nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses befinden«.

Wenn nun aber durch eine völkerrechtliche Vereinbarung wie das WHNS-Abkommen vom 15. April 1982 – nach einer ausgedehnten NATO-internen Diskussion über eine »Erweiterung« des NATO-Gebietes und über die Notwendigkeit eines von den USA jahrelang auf höchster Ebene mit Nachdruck geforderten »burden sharing«¹⁰³ – im Falle eines militärischen Eingreifens der USA in »Krisengebieten« außerhalb des NATO-Bereiches (unter anderem) solche Dislozierungen »out of area« »erleichtert« werden sollen, so bedeutet dies einen markanten Einschnitt für die NATO und alle Bündnispartner, vor allem aber für die Bundesrepublik. Es ist dies »ein eklatanter Bruch mit der bisherigen Politik (der Bundesrepublik)«.¹⁰³ Die Sowjetunion hat unmittelbar nach Bekanntwerden des WHNS-Abkommens diese Vereinbarung als eine der bedeutendsten militärpolitischen Dokumente seit dem Eintritt der Bundesrepublik in die NATO bewertet.¹⁰⁴ In einer vom Stockholmer Internationalen Friedensforschungsinstitut SIPRI unter dem Titel »How war might spread to Europe« herausgegebene Studie heißt es in diesem Zusammenhang:

»NATO countries have, as a rule, resisted extending the responsibilities of the Alliance beyond its traditional confines and have typically spurned US attempts to engage them in its military presence in the Third World. ...

The vehicle of European assistance for US force-projection objectives is the Host-Nation-Support (HNS) agreement. One such agreement was signed with the Federal Republic of Germany on 15 April 1982 ...«¹⁰⁵

¹⁰³ Vgl. Der Spiegel Nr. 18/1980, S. 40; Nr. 11/1981, S. 19 ff; Nr. 21/1981, S. 28 f.

¹⁰⁴ Vgl. den Hinweis in Medias 2/1984, S. 8.

¹⁰⁵ Miroslav Nincic, How war might spread to Europe, SIPRI-Studien, London, Philadelphia, 1985, S. 53, 41.

Die von den Regierungen der USA und der Bundesrepublik für diesen »Hilfeleistungsvertrag«¹⁰⁶ gewählte Form des *Regierungsabkommens* macht deutlich, daß beiden Seiten offenbar daran gelegen war, die Bedeutung dieses Abkommens in der Öffentlichkeit herunterzuspielen und die Frage einer parlamentarischen Zustimmungsbedürftigkeit gar nicht erst aufzuwerfen. Kann diese Absicht aber wirklich dazu führen, das materielle und politische Gewicht des abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrags für die »politischen Beziehungen des Bundes« zu minimieren? Liegt es in der Hand desjenigen, um dessen Kontrolle es in Art. 59 Abs. 2 GG geht, die Voraussetzungen der Zustimmungsbedürftigkeit selbst zu definieren?

¹⁰⁶ »Hilfeleistungsverträge« werden allgemein zu »politischen Verträgen« im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 1. Alt. GG gerechnet, allerdings vorbehaltlich einer Prüfung im »Einzelfalle«, vgl. Maunz in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, a. a. O., Rdz. 15 zu Art. 59.

Heinz Wagner ♦ Die Politische Pandektistik ♦

Die Pandektistik hat im 19. Jh. das moderne deutsche Zivilrecht erarbeitet. Sie hat mit ihren Mitteln das überkommene Recht überwunden und die Industrialisierung Deutschlands ermöglicht. Dabei war sie keineswegs so unphilosophisch und unpolitisch, wie sie sich selbst verstand und wie ihre Kritiker ihr vorwerfen: auch und gerade eine sozio-ökonomische Kritik der Pandektistik muß dies sehen.

1985, 229 Seiten, 2 Abbildungen, kartoniert, DM 38,—

Heinz Wagner ♦ Polizeirecht ♦ Kritisch dargestellt am Berliner ASOG, am Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes und an der StPO

2., Neubearb. u. erw. Aufl. 1985, 204 Seiten, kart., DM 20,—

Rüdiger Kipke ♦ Die Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages ♦ Praxis und Reform der parlamentarischen Enquete

1985, 248 Seiten, kart., DM 30,—

Rudolf Wassermann ♦ Recht, Gewalt, Widerstand ♦ Vorträge und Aufsätze. 1985, 144 Seiten, kart., DM 20,—

Zum Semesterbeginn:

Raimund-Ekkehard Walter ♦ Wie finde ich juristische Literatur ♦

2., verbesserte u. aktual. Aufl. 1984, 270 Seiten, kart., DM 30,—

BERLIN VERLAG Arno Spitz * Pacelliallee 5 * 1000 Berlin 33