

1. Ausreichend, aber auch notwendig für die Anwendbarkeit der Grundrechte des Grundgesetzes auf Sachverhalte mit Auslandsbezug ist das Bestehen eines hinreichend engen Bezugs zum deutschen Staat, der auch dann in Betracht kommt, wenn Ausländer im Ausland betroffen sind.
2. Die generelle Gestattung der militärischen Nutzung einer deutschen Liegenschaft gegenüber ausländischen Streitkräften hat weder nach ihrer Wirkung noch nach ihrer Zielsetzung die Qualität eines Grundrechtseingriffs.
3. Eine Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG kann die deutsche Staatsgewalt auch gegenüber Ausländern treffen, wenn ihre grundrechtlichen Schutzgüter durch einen anderen Staat von Deutschland aus in völkerrechtswidriger Weise beeinträchtigt oder gefährdet werden.
4. Bezogen auf die völkerrechtliche Bewertung des jeweiligen Sachverhalts kommt der Exekutive wegen Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 19 Abs. 4 GG grundsätzlich kein nicht justiziabler Beurteilungsspielraum zu.
5. Ein Recht auf präventive bzw. "präemptive" Selbstverteidigung auch in Situationen, in denen noch keine unmittelbare Gefahr ("imminent threat") besteht, sondern "über Zeit und Ort des feindlichen Angriffs Ungewissheit herrscht", findet im geltenden Völkerrecht keine Grundlage.
6. Das Vorliegen eines nicht internationalen bewaffneten Konflikts im Sinne des humanitären Völkerrechts ist anhand zweier kumulativer Kriterien zu bestimmen: der Intensität der Feindseligkeiten sowie des Organisationsgrades der Konfliktparteien.
7. Das humanitäre Völkerrecht kennt keine potenziell weltweiten nicht internationalen bewaffneten Konflikte. Solche gibt es auch nicht in Gestalt eines sogenannten Kriegs gegen den internationalen Terrorismus.
8. Das Gebot der Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kämpfern sowie zwischen zivilen und militärischen Objekten ist auch für nicht internationale bewaffnete Konflikte Inhalt des Völkervertragsrechts und Teil des Völkergewohnheitsrechts.
9. Kämpfer einer nichtstaatlichen Konfliktpartei sind Angehörige einer solchen Gruppe, wenn ihre fortgesetzte bzw. dauerhafte Funktion in der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten besteht ("continuous combat function").
10. Die Annahmen eines globalen Krieges gegen den Terrorismus sowie eines Rechts auf präventive Selbstverteidigung auch in Situationen der Unsicherheit über Zeit und Ort eines etwaigen Angriffs bergen selbst dort, wo tatsächlich ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt besteht, ein erhebliches strukturelles Risiko von Verstößen gegen das Unterscheidungsgebot und das grundsätzliche Verbot direkter Angriffe auf Zivilpersonen.

11. Die völkerrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Menschenrechte finden im Falle eines bewaffneten Konflikts neben den speziellen Vorschriften des humanitären Völkerrechts ergänzende Anwendung.
12. Das völkerrechtliche Verbot willkürlicher Tötungen verlangt, dass wirksame amtliche Ermittlungen durchgeführt werden, wenn Personen durch Gewaltanwendung insbesondere durch Vertreter des Staates getötet werden.
13. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht ist es Sache der Bundesregierung, auch unter Abwägung mit außen- und verteidigungspolitischen staatlichen Belangen darüber zu entscheiden, welche konkreten Schutzmaßnahmen sie zu ergreifen gedenkt.

VwGO § 40

VwGO § 42 Abs. 2

GVG § 17a Abs. 5

GG Art. 1 Abs. 2

GG Art. 1 Abs. 3

GG Art. 2 Abs. 2 Satz 1

GG Art. 19 Abs. 4

GG Art. 20 Abs. 3

GG Art. 25

GG Art. 59

NATO-Truppenstatut Art. II Satz 1

Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut Art. 49

Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut Art. 53

Aufenthaltsvertrag

Auftragsbautengrundsätze Art. 27

IPbpR Art. 6

IPbpR Art. 4 Abs. 2

UN-Charta Art. 2 Abs. 4

UN-Charta Art. 51

WVRK Art. 31 Abs. 3

IV. Genfer Abkommen Art. 3

II. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen Art. 1

II. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen Art. 13

I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen Art. 48

I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen Art. 50

I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen Art. 51

I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen Art. 52

I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen Art. 57

IStGH-Statut Art. 8

OVG NRW, Urteil vom 19.3.2019 – 4 A 1361/15 –;

I. Instanz: VG Köln – 3 K 5625/14 –.

Die Kläger, jemenitische Staatsangehörige aus der Provinz Hadramaut begehren von der Beklagten die Unterbindung bewaffneter Einsätze unbemannter Fluggeräte, sogenannter Drohnen, im Jemen, die nach dem klägerischen Vorbringen von Streitkräften der USA unter Nutzung von Einrichtungen auf der Air Base Ramstein durchgeführt wurden. Sie trugen vor, im Jemen komme es seit Jahren zu gewalttätigen Auseinandersetzungen unter anderem zwischen der Regierung und der Gruppierung „al-Qaida in the Arabian Peninsula“ (im Folgenden: AQAP), dem regionalen Ableger von al-Qaida. Die jemenitische Regierung werde in dieser Auseinandersetzung von den USA unterstützt, die in diesem Zusammenhang beginnend mit dem Jahr 2002 und intensiviert seit 2009 Luftangriffe mit Drohnen zum Zweck gezielter Tötungen („targeted killings“) durchführten. Hintergrund der Beteiligung der USA am Kampf gegen AQAP im Jemen sei der von dem früheren US-Präsidenten George W. Bush ausgerufene „Globale Krieg gegen den Terror“. Seit dem Jahr 2012 würden auch sog. „signature strikes“ durchgeführt, bei denen Personen allein aufgrund eines bestimmten Verhaltensmusters oder bestimmter äußerer Umstände zum Angriffsziel würden. Bei einem Angriff am 29.8.2012 seien zwei ihrer Angehörigen ums Leben gekommen.

Am 30.11.2016 erklärte der Staatsminister im Auswärtigen Amt S. in einer Fragestunde des Deutschen Bundestages, am 26.8.2016 habe im Auswärtigen Amt ein Gespräch mit Vertretern der Botschaft der USA stattgefunden, über das der Politische Direktor des Auswärtigen Amtes die Obleute des Auswärtigen Ausschusses bereits unterrichtet habe. In dem Gespräch habe die US-Seite abermals bestätigt, dass unbemannte Luftfahrzeuge von Ramstein aus weder gestartet noch gesteuert würden. Er führte weiter aus:

„Sie teilte überdies mit, dass die globalen Kommunikationswege der USA zur Unterstützung unbemannter Luftfahrzeuge Fernmeldepräsenzpunkte auch in Deutschland einschlossen, von denen aus die Signale weitergeleitet würden. Einsätze unbemannter Luftfahrzeuge würden von verschiedenen Standorten aus geflogen, unter Nutzung diverser Fernmelderelaischaltungen, von denen einige auch in Ramstein laufen würden. Außerdem teilte sie mit, dass im Jahr 2015 in Ramstein eine Vorrichtung zur Verbesserung der bereits zuvor vorhandenen Fernmeldeausstattung fertiggestellt worden sei, und sie hat uns darüber informiert, dass Ramstein eine Reihe weiterer Aufgaben unterstütze, darunter die Planung, Überwachung, Auswertung von zugewiesenen Luftoperationen.“

In Reaktion auf diese neuen Informationen habe, so der Staatsminister, das Auswärtige Amt im September 2016 hochrangige Gespräche in Washington geführt. Man werde dazu auch weiterhin mit der amerikanischen Seite in Kontakt bleiben (BT-Plenarprotokoll 18/205, S. 20452 f.). In einer weiteren Fragestunde am 14.12.2016 erklärte die Staatsministerin im Auswärtigen Amt Dr. C., die US-Vertreter hätten in dem Gespräch am 26.8.2016 keine weiteren Angaben zur Art der zugewiesenen Luftoperationen gemacht, für die der Luftwaffenstützpunkt Ramstein eine unterstützende Rolle spiele. Sie hätten nicht spezifiziert, ob die Planung, Überwachung und Auswertung zugewiesener Luftoperationen auch Drohneneinsätze umfasse, und welcher Bereich bzw. welches System in Ramstein mit diesen Aufgaben betraut sei. Die Einrichtung eines Analysezen-trums „Distributed Common Ground System“ sei der Bundesregierung aus eigen-er Erkenntnis nicht bekannt (BT-Plenarprotokoll 18/208, S. 20808 f.). Staatsmi-nister S. erklärte am 12.1.2017 in einer Antwort auf schriftliche Fragen einer Ab-geordneten des Deutschen Bundestages, der Bundesregierung lägen keine Hin-weise vor, dass von Ramstein aus Angriffe geplant, überwacht oder ausgewertet würden. Es gelte weiterhin die Zusage der US-Regierung, dass von Deutschland aus Einsätze von unbemannten Luftfahrzeugen nicht gestartet oder gesteuert und dass alle Entscheidungen zu solchen Einsätzen ausschließlich durch die US-Regierung in Washington gefällt würden (BT-Drs. 18/10827, S. 7 f.). Auf eine par-lamentarische Anfrage zu den Inhalten des Gesprächs mit US-Vertretern vom 26.8.2016 hat die Bundesregierung am 25.1.2017 mitgeteilt, sie habe den Bun-destag in der Obleute-Unterrichtung sowie durch die Staatsminister S. und Dr. C. umfassend über ihren Kenntnisstand in dieser Frage informiert. Weiterge-hende Erkenntnisse lägen ihr nicht vor. Sie bleibe mit den US-Partnern zur Rolle der Air Base Ramstein beim Einsatz von Drohnen in einem engen Austausch (BT-Drs. 18/11023, S. 4 f.). Aufgrund langjähriger und vertrauensvoller Zusam-menarbeit mit den USA gebe es für die Bundesregierung keinen Anlass zu Zwei-feln an der Zusicherung der USA, dass Aktivitäten in US-Militärliegenschaften in Deutschland im Einklang mit dem geltenden Recht erfolgten (a. a. O., S. 7).

In dem Bericht des sogenannten NSA-Untersuchungsausschusses vom 23.6.2017 wurde mitgeteilt, der damalige Politische Direktor des Auswärtigen

Amtes habe gegenüber dem Ausschuss erklärt, die Bundesregierung habe weitere Fragen zu diesem Themenkomplex und diese der US-Seite auch mitgeteilt (BT-Drs. 18/12850, S. 1177).

Zu einer Relaisstation in Ramstein hielt der Bericht fest, am 29.4.2010 sei die für Infrastruktur der Bundeswehr zuständige Abteilung im Bundesministerium der Verteidigung durch die US-Gaststreitkräfte dahingehend benachrichtigt worden, dass beabsichtigt sei, im sogenannten Truppenbauverfahren gemäß Art. 27 der Auftragsbautengrundsätze (ABG) 1975 (BGBl. 1982 II S. 893) eine „UAS SATCOM Relais Einrichtung auf der Liegenschaft Air Force Base in Ramstein“ zu errichten (a. a. O., S. 1167). Daraufhin habe die gemäß Art. 30 Nr. 2 ABG 1975 zuständige Oberfinanzdirektion Koblenz am 7.6.2010 erklärt, dass ihrerseits keine Bedenken gegen die Anwendung des Truppenbauverfahrens bestünden. Mit Schreiben vom 18.11.2011 habe das US Army Corps of Engineers, Europe District, das Bundesministerium der Verteidigung erneut von der geplanten Errichtung von „UAS SATCOM Relais Aufstellflächen und Anlagen“ benachrichtigt und dazu ausgeführt (a. a. O., S. 1168 f.):

„Mit Hilfe dieser Maßnahme wird ein einzigartiges Kontrollzentrum für den Einsatz der Predator, REAPER und GLOBAL HAWK zur Unterstützung bei der Operation Iraqi Freedom (OIF) und Operation Enduring Freedom (OEF) geschaffen. Dieses Vorhaben umfasst ebenfalls eine SCI-Einrichtung (sicherheitsempfindliche/geheime Information) und der Zugang zu allen Dokumenten wird entsprechend kontrolliert und eingeschränkt, gemäß U. S. Sicherheitsstandards für SCIF nach dem Need-to-know-Prinzip. Dieses Projekt hat außerdem eine sehr hohe Priorität und seine besondere Bedeutung erfordert eine beschleunigte Planung und Projektdurchführung.“

Der Benachrichtigung waren eine kurze Baubeschreibung und Lageplanskizzen beigefügt. Zur Nutzung wurde in der Baubeschreibung Folgendes mitgeteilt (a. a. O., S. 1173 f.):

„Vorgesehen sind Räumlichkeiten für die Betriebs-, Verwaltungs- und Instandhaltungsfunktionen eines Geschwaders, sowie einen umschlossenen Raum für die Einsatzfahrzeuge (Lkws). Einzurechnen sind Baustellenarbeiten, einschließlich jeweils 12 UAS SATCOM Relais Plattformen und / oder Fundamente mit Versorgungseinrichtungen und erdverlegter Leerrohranschlussmöglichkeit an die Haupteinrichtungen und geeigneten Verteilungen und Anschlüssen [...]“.

Gemäß den Bauunterlagen bestehe die Relaisstation aus zwölf Parabolantennen zur Satellitenkommunikation, die über unterirdisch verlegte zwölfsträngige sog. Single Mode-Faserkabel mit einer zentralen Kommunikationseinrichtung verbunden seien, die ihrerseits an das Defense Information Systems Network (DSNI) angeschlossen sei (a. a. O., S. 1169).

Am 15.12.2011 habe das Bundesministerium der Verteidigung erklärt, gegen das von den US-Streitkräften vorgeschlagene Vorhaben im Truppenbauverfahren keine Bedenken zu haben (a. a. O., S. 1169).

Zum Begriff „Distributed Ground System“ (DGS) hielt der Ausschussbericht unter Bezugnahme auf einen Vermerk des Auswärtigen Amtes von 2013 unter anderem fest, es handle sich dabei um eine lokal flexible technische Einrichtung, in der der Videofeed einer Drohne visuell dargestellt und durch sogenannte Screener ausgewertet werde. Ein Bericht des deutschen Verteidigungsattachés in den USA vom Juli 2013, der unter anderem auf Gesprächen mit Drohnen-Piloten basiere, wurde mit der Aussage zitiert, „für Verarbeitung, Auswertung und Verteilung der Daten sind u. a. die DCGS (Distributed Common Ground Systems) [...] zuständig.“ Unter Berufung auf diesen Bericht sowie die Aussage eines von dem Untersuchungsausschuss als Zeugen vernommenen ehemaligen US-Luftwaffenangehörigen stellte der Ausschussbericht fest, es gebe weltweit fünf DGS, darunter eines auf der Air Base Ramstein (a. a. O., S. 1111 f., 1172 f.). Zu einer „mögliche[n] Einbindung in US-Kampfdrohneinsätze“ hieß es in dem Ausschussbericht unter anderem, nach Schilderungen des Zeugen sei die Relaisstation in Ramstein das technische Element, das die US Air Force in die Lage versetze, von den USA aus Drohnen, die etwa im Nahen Osten operierten, über Satellit zu steuern. Der Zeuge habe ausgesagt, Ramstein sei bei allen weltweit stattfindenden Drohneinsätzen der USA beteiligt. Ohne die Relaisstation seien nach Angaben des Zeugen weltweite Drohneinsätze nicht ohne weiteres möglich. Auch von den US-Streitkräften sei die Relaisstation in einer Projektbegründung vom Februar 2010 als essentiell für die Durchführung von weltweiten Drohneinsätzen angesehen worden (a. a. O., S. 1169 ff.). Der Zeuge habe angegeben, als Angehöriger der US-Luftwaffe im Rahmen zahlreicher Drohneinsätze in Pakis-

tan, Afghanistan, Somalia, im Irak und im Jemen, bei denen 1.626 Personen getötet worden seien, insgesamt über 6.000 Flugstunden absolviert zu haben (a. a. O., S. 1111).

In der als Bundestagsdrucksache 17/14401 veröffentlichten Antwort der Bundesregierung vom 18.7.2013 hieß es bezogen auf das von den US-Gaststreitkräften in ihrem Schreiben vom 18.11.2011 erwähnte einzigartige Kontrollzentrum, die Bundesrepublik gehe davon aus, dass sich dieses außerhalb der Bundesrepublik Deutschland befinde, da die Baubeschreibung lediglich die Errichtung einer Station zur Weiterleitung von Daten über Satelliten (SATCOM-Relay) spezifiziere.

In der Begründung des militärischen Konstruktions-Projekts TYFR073143 „UAS SATCOM RELAY PADS AND FACILITY“ zur Installation und Lokalisierung auf der Air Base Ramstein von Februar 2010 hieß es in deutscher Übersetzung:

„Unbemannte Flugsysteme (UAS) benötigen eine adäquat dimensionierte und konfigurierte Einrichtung, um die maximale Effektivität einer Mission beim Einsatz von Waffen und bei Aufklärungsmissionen zur Unterstützung von Kampfflugzeugen sicherzustellen. Der Bau einer Satelliten-Antennen Relaisstation und einer Basis ist für die Verbindung zur Steuerung von ferngesteuerten Flugzeugen erforderlich; sie verbinden CONUS-basierende, bodengestützte Leitstände/Missionskontroll-elemente mit UAS Flugzeugen im AOR. Der Abschluss dieses Projektes wird daher die langfristigen SATCOM Relaisanforderungen für Predator, Reaper und Global Hawk erfüllen; die aktuellen, zeitlich befristeten Schaltungen werden dadurch eliminiert. [...]

Predator (MQ-1), Reaper (MQ-9) und Global Hawk (RQ-4) Flugzeuge werden diesen Standort zur Durchführung von Operationen innerhalb der EUCOM, AFRICOM und CENTCOM Verantwortungsbereiche (AOR) zur Unterstützung der Overseas Contingency Operations nutzen. Aufgrund der Operationen über mehrere Kampforte hinweg muss die betreffende SATCOM Relaisstation auf der Air Force Basis Ramstein angesiedelt sein, damit dem kriegsführenden Kommandeur zu jedem angefragten Zeitpunkt die aktuellsten Informationen zur Verfügung stehen. Aktuell hat Ramstein für die wesentlichen UAS-Missionen keine adäquaten Einrichtungen für die Durchführung von Operationen auf Staffelnbasis. Außerdem erfordern die Arten der Einsätze für die Vorbereitung und Lieferung adäquater Daten an die anfordernden Gefechtsstäbe in den Behörden einen Standort in der Nähe vorhandener nachrichtendienstlicher Einrichtungen auf der Air Force Basis Ramstein.

[...] Ohne diese Einrichtungen werden die Flugzeuge nicht in der Lage sein, ihren essenziellen UAS-Missionen innerhalb der EUCOM, AFRI-

COM und CENTCOM AOR nachzukommen, der Waffeneinsatz durch UAS kann nicht unterstützt werden, und notwendige nachrichtendienstliche Informationen können nicht gesammelt werden. Ein Fehlen dieser UAS-Relaisstation könnte die operationellen Möglichkeiten signifikant verringern und ernste Auswirkungen auf laufende und zukünftige Missionen haben.

[...] Für dieses Projekt gibt es keine NATO-Mittel, da die NATO ihr eigenes System anschaffen will und dieses Projekt daher die aktuellen NATO Standardkriterien übertrifft. [...] Eine vorläufige Analyse angemessener Optionen wurde durchgeführt; diese ergab, dass nur eine Option die operationellen Anforderungen einhält. Eine wirtschaftliche Analyse wurde daher nicht durchgeführt. [...]

Diese Einrichtung kann von anderen Komponenten genutzt werden, falls verfügbar, allerdings basiert der Projektrahmen auf den Anforderungen der Air Force.“

Am 24.5.2018 erklärte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag (Anfrage auf BT-Drs. 19/2078, Antwort auf BT-Drs. 19/2318) – auch danach, welche eigene völkerrechtliche Prüfung die Bundesregierung vorgenommen habe bzw. auf welche Ausarbeitungen sie sich hierzu verlasse – unter anderem, sie stehe

„im regelmäßigen, vertrauensvollen Austausch mit ihren US-Partnern zu politischen, militärischen und rechtlichen Fragen, die US-Streitkräfte in Deutschland betreffen. Dies umfasst Aktivitäten am US-Luftwaffenstützpunkt Ramstein wie auch in Deutschland insgesamt. Die Bundesregierung hat keinen Grund zur Annahme, dass ihr Informationen zu allen wesentlichen Fragen zur Rolle des US-Luftwaffenstützpunktes Ramstein beim Einsatz von Unmanned Aerial Vehicles (UAV) vorenthalten werden. Dies gilt insbesondere für die Frage nach der am Standort vorhandenen Kommunikationsinfrastruktur sowie den dort übernommenen Aufgaben. Im Übrigen gilt weiterhin die Zusicherung der USA, dass unbemannte Luftfahrzeuge für Antiterrorereinsätze weder von Ramstein gestartet noch gesteuert werden. Es gilt ebenso die Aussage der USA, bei ihren Aktivitäten in Ramstein – wie in Deutschland insgesamt – deutsches Recht zu achten“ (BT-Drs. 19/2318, S. 4).

Auf die Frage, welche Nachforschungen sie unternommen habe bzw. welche Maßnahmen sie ergreife, um in Erfahrung zu bringen, ob die Überlassung des Luftwaffenstützpunktes Ramstein eine Beihilfe zu einem völkerrechtlichen Delikt oder selbst ein völkerrechtliches Delikt darstelle, antwortete die Bundesregierung:

„Gemäß Artikel II des NATO-Truppenstatuts und Artikel 53 Absatz I des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut müssen die Vereinigten Staaten von Amerika bei der Durchführung ihrer Tätigkeiten in den ihnen überlassenen Liegenschaften deutsches Recht achten. Es besteht keine Veranlassung, davon auszugehen, dass die Überlassung des Luftwaffenstützpunktes Ramstein eine Beihilfe zu einem völkerrechtlichen Delikt oder selbst ein völkerrechtliches Delikt sein könnte“.

Im Übrigen verwies sie darauf, dass sie dem Bundestag ihren Kenntnisstand zu dem in der Fragestellung dargestellten Themenzusammenhang mehrfach umfassend mitgeteilt habe (BT-Drs. 19/2318, S. 4). Auf diese Antwort verwies sie auch zur Beantwortung der weiteren Fragen, welche eigene völkerrechtliche Prüfung sie hierzu vorgenommen habe bzw. auf welche Ausarbeitungen sie sich hierzu verlasse und anhand welcher Einzelfälle sie hierzu rechtliche Bewertungen vorgenommen habe (a. a. O., S. 5).

Die schriftliche Frage einer Abgeordneten des Deutschen Bundestages danach,

„welche Konsequenzen die Bundesregierung [ziehe] (vor allem hinsichtlich des US-Stützpunktes Ramstein) aus der Forderung von Amnesty International [...] an die Bundesregierung, sicherzustellen, dass ‚Deutschland nicht bei rechtswidrigen Drohnenangriffen der USA hilft‘, und was teilt die Bundesregierung über Art und Zeitpunkt mit, zu dem sie [...] die US-Regierung aufgefordert hat, in Ramstein oder anderswo auf deutschem Boden nicht zu solchen Drohnenangriffen beizutragen, sondern die Bundesregierung über Details dieser hiesigen Beiträge zu informieren“,

beantwortete der Staatsminister im Auswärtigen Amt B. am 8.6.2018 (BT-Drs. 19/2766, S. 45). Hinsichtlich der Position der Bundesregierung verwies er auf ihre Antwort auf eine Kleine Anfrage zur internationalen Regulierung bewaffneter oder bewaffnungsfähiger Drohnen auf BT-Drs. 19/1988 vom 4.5.2018 sowie ihre Antwort auf BT-Drs. 19/2318 vom 24.5.2018. Er erklärte zudem, die Bundesregierung stehe im regelmäßigen, vertrauensvollen Austausch mit ihren Partnern aus den USA zu politischen, militärischen und rechtlichen Fragen, die US-Streitkräfte in Deutschland betreffen. Für die Bundesregierung gelte die Aussage der USA, bei ihren Aktivitäten in Deutschland deutsches Recht zu achten.

Das OVG verurteilte die Beklagte, sich durch geeignete Maßnahmen zu vergewissern, dass eine Nutzung der Air Base Ramstein durch die Vereinigten Staaten

von Amerika für Einsätze von unbemannten Fluggeräten, von denen Raketen zur Tötung von Personen abgeschossen werden, auf dem Gebiet der Republik Jemen, Provinz Hadramaut, insbesondere an den Wohnanschriften der Kläger, nur im Einklang mit dem Völkerrecht nach Maßgabe der Urteilsgründe stattfindet, sowie erforderlichenfalls auf dessen Einhaltung gegenüber den Vereinigten Staaten von Amerika hinzuwirken. Im Übrigen wies es die Klage ab. Die Revision wurde zugelassen.

### A u s d e n G r ü n d e n :

I. Mit dem Hauptantrag begehren die Kläger, dass die Beklagte die Nutzung der Air Base Ramstein durch die USA für bewaffnete Drohneneinsätze im Jemen, Provinz Hadramaut, insbesondere an den Wohnanschriften der Kläger, durch geeignete Maßnahmen unterbindet. Sie haben im Berufungsverfahren ausdrücklich erklärt, der Hauptantrag ziele nicht auf ein bestimmtes Handeln, sondern unter Anerkennung eines Auswahlermessens der Beklagten auf wirkungsvollere Maßnahmen als jene, die sie bislang ergriffen habe.

II. Die Klage ist mit dem Hauptantrag zulässig.

1. Die internationale Zuständigkeit deutscher Gerichte für das gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichtete Klagebegehren steht außer Frage.

2. Für das Begehren der Kläger ist gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Es hat eine nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit zum Gegenstand.

Dies hat der Senat zu prüfen. § 17a Abs. 5 GVG, wonach das Gericht, das über ein Rechtsmittel gegen eine Entscheidung in der Hauptsache entscheidet, nicht prüft, ob der beschrittene Rechtsweg zulässig ist, bezieht sich nur auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten der verschiedenen (Fach-)Gerichtsbarkeiten, nicht

auf deren Verhältnis zur Verfassungsgerichtsbarkeit, der Entscheidungen in verfassungsrechtlichen Streitigkeiten vorbehalten sind.

Vgl. OVG Berlin-Bbg., Urteil vom 26.9.2011 – OVG 3a B 5.11 –, LKV 2011, 566 = juris, Rn. 23, m. w. N.; Sodan, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 40 Rn. 183a.

Soweit die Beklagte jedenfalls in Bezug auf die von den Klägern beispielhaft aufgezählten Maßnahmen die Rechtsauffassung vertritt, es handle sich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit, überzeugt dies nicht. Ohne Erfolg macht sie geltend, die Maßnahmen beträfen jeweils ein auswärtiges Handeln der Bundesregierung im Rechtskreis des Völkerrechts. Im Kern gehe es den Klägern um die Frage des Umfangs der mit den verfassungsrechtlichen Organkompetenzen verbundenen, unmittelbar aus der Verfassung abzuleitenden Pflichten und mithin die Auslegung und Anwendung der dafür relevanten verfassungsrechtlichen Normen.

Ob eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art ist, richtet sich danach, ob der geltend gemachte Klageanspruch in einem Rechtsverhältnis wurzelt, das entscheidend vom Verfassungsrecht geprägt ist.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24.1.2007 – 3 A 2.05 –, BVerwGE 128, 99 = juris, Rn. 15.

Ob dem hier allein schon der Umstand entgegensteht, dass es sich bei den Klägern um Privatpersonen handelt, eine verfassungsrechtliche Streitigkeit aber „doppelte Verfassungsunmittelbarkeit“ und also voraussetzt, dass sich Verfassungsorgane, Teile davon oder sonst unmittelbar am Verfassungsleben Beteiligte gegenüberstehen, die sich über unmittelbar aus der Verfassung folgende Rechte und Pflichten auseinandersetzen,

vgl. zum Meinungsstand etwa Reimer, in: BeckOK VwGO, Stand: 1.1.2018, § 40 Rn. 97 f.; Rennert, in: Eyermann/Rennert, VwGO, 15. Auflage 2019, § 40 Rn. 21, Sodan, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 40 Rn. 189 ff., jeweils m. w. N.,

kann auf sich beruhen.

Eine verfassungsrechtliche Streitigkeit ist jedenfalls nicht schon dann gegeben, wenn – wie hier – die Beurteilung eines Rechtsverhältnisses zwischen dem Staat und einer Privatperson nicht unerheblich von verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten abhängt, wenn also ein Rechtsverhältnis von den Grundrechten und sonstigen Verfassungsrechtssätzen unmittelbar beeinflusst und von ihnen letztlich getragen wird.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 11.7.1985 – 7 C 64.83 –, NJW 1985, 2344 = juris, Rn. 8; siehe hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 14.10.1987 – 2 BvR 64/87 –, NVwZ 1988, 817 = juris, Rn. 16 ff.

Deshalb gehören Prozesse zwischen Bürger und Staat einschließlich solcher, bei denen Verfassungs-, insbesondere Grundrechtsnormen streitentscheidend sind, grundsätzlich vor die Verwaltungs- und nicht vor die Verfassungsgerichte.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3.11.1988 – 7 C 115.86 –, BVerwGE 80, 355 = juris, Rn. 13.

So liegt es auch hier. Der Umstand, dass der Anspruch, dessen sich die Kläger berühren, in Grundrechten wurzelt, vermag einen verfassungsrechtlichen Charakter der Streitigkeit ebenso wenig zu begründen wie die Tatsache, dass das Klagebegehren auf die Gewährung von Schutz gegenüber einem anderen Staat und mithin auf ein auswärtiges Tätigwerden der Beklagten gerichtet ist.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 24.2.1981 – 7 C 60.79 –, BVerwGE 62, 11 = juris, Rn. 12 ff., 31 f., und vom 14.12.1994 – 11 C 18.93 –, BVerwGE 97, 203 = juris, Rn. 14; Sodan, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage 2018, § 40 Rn. 221.

3. Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft und auch im Übrigen zulässig.

a) Die Kläger sind insbesondere klagebefugt.

Die Vorschrift des § 42 Abs. 2 VwGO, die für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen als Sachurteilsvoraussetzung die Klagebefugnis des Klägers vorsieht, findet als Ausdruck des allgemeinen Strukturprinzips des Individualrechtsschutzes, das für den Verwaltungsrechtsschutz prägend ist, auf die allgemeine Leistungsklage entsprechende Anwendung.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 5.9.2013 – 7 C 21.12 –, BVerwGE 147, 312 = juris, Rn. 18, und vom 5.4.2016 – 1 C 3.15 –, BVerwGE 154, 328 = juris, Rn. 16, jeweils m. w. N.

Danach ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch das streitgegenständliche Verhalten der öffentlichen Gewalt in seinen Rechten verletzt zu sein. Das ist dann der Fall, wenn nach dem tatsächlichen Klagevorbringen eine Verletzung eigener subjektiver Rechte des Klägers als möglich erscheint. Diese Möglichkeit besteht nur dann nicht, wenn die geltend gemachten Rechte offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise bestehen oder dem Kläger zustehen können, eine Verletzung subjektiver Rechte des Klägers also nicht in Betracht kommt.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 9.1.1991 – 1 BvR 207/87 –, BVerfGE 83, 182 = juris, Rn. 44, 48 f.; BVerwG, Urteile vom 7.5.1996 – 1 C 10.95 –, BVerwGE 101, 157 = juris, Rn. 22, vom 28.2.1997 – 1 C 29.95 –, BVerwGE 104, 115 = juris, Rn. 18, und vom 10.7.2001 – 1 C 35.00 –, BVerwGE 114, 356 = juris, Rn. 15.

Danach sind die Kläger klagebefugt. Auf der Grundlage ihres tatsächlichen Vorbringens lässt sich nicht feststellen, dass ihnen der behauptete Anspruch gegen die Beklagte offensichtlich und eindeutig nicht zusteht.

Die Kläger leben im Jemen in der Provinz Hadramaut. Sie haben zahlreiche Berichte insbesondere englischsprachiger Medien und von Nichtregierungsorganisationen dazu vorgelegt, dass die USA im Jemen seit Jahren bewaffnete Droh-

neneinsätze zur gezielten Tötung von Personen, insbesondere Mitgliedern der als terroristisch eingestuften Gruppierung „al-Qaida in the Arabian Peninsula“ (AQAP), durchführen, bei denen in der Vergangenheit zahlreiche Menschen getötet oder verletzt wurden, darunter viele Unbeteiligte. Aus den Berichten geht zudem hervor, dass gerade auch die Provinz Hadramaut vielfach Schauplatz solcher Drohneneinsätze war. Nach dem Vorbringen der Kläger kamen bei einem Drohnenangriff im August 2012 zwei ihrer Verwandten ums Leben, wobei der Angriff nicht ihren Angehörigen, sondern AQAP-Mitgliedern gegolten habe. Die Angaben der Kläger zu diesem Angriff decken sich mit Informationen in einem Bericht der Organisation Human Rights Watch.

Vgl. Human Rights Watch, *Between a Drone and Al-Qaeda. The Civilian Cost of US Targeted Killings in Yemen*, 10/2013, S. 61 ff., <https://www.hrw.org/report/2013/10/22/between-drone-and-al-qaeda/civilian-cost-us-targeted-killings-yemen>.

Die Kläger haben darüber hinaus vorgetragen, dass die US-Drohneneinsätze im Jemen unter Nutzung von Einrichtungen auf der Air Base Ramstein durchgeführt würden. Die Air Base, insbesondere eine dort von den USA betriebene Satelliten-Relaisstation, fungiere als ein zur Fernsteuerung der Drohnen in Echtzeit notwendiges Bindeglied beim Datenaustausch zwischen den Drohnen im jemenitischen Luftraum und den Drohnenpiloten in den USA. Überdies sei auf der Air Base stationiertes US-Personal mit der Auswertung und Anreicherung von Einsatzdaten befasst.

Ausgehend von diesem möglicherweise zutreffenden tatsächlichen Vorbringen, dessen sachliche Richtigkeit keine Frage der Klagebefugnis, sondern der Begründetheit der Klage ist,

vgl. BVerwG, Beschluss vom 21.7.2014 – 3 B 70.13 –, NVwZ 2014, 1675 = juris, Rn. 18 f.,

erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass den Klägern der geltend gemachte Anspruch gegen die Beklagte auf Unterbindung einer Nutzung der Air

Base Ramstein für bewaffnete Drohneneinsätze im Jemen, Provinz Hadramaut, zusteht.

Ein solcher Anspruch ergibt sich möglicherweise aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, das als sogenanntes Jedermann-Grundrecht auch Nichtdeutschen wie den Klägern zusteht. Es beschränkt sich nicht auf die klassische Funktion eines Abwehrrechts gegen Eingriffe durch die gemäß Art. 1 Abs. 3 GG grundrechtsgebundene deutsche öffentliche Gewalt, sondern erlegt dem Staat auch die Pflicht auf, sich schützend und fördernd vor das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Gesundheit des Einzelnen zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen Dritter zu bewahren, wenn die Grundrechtsträger nicht selbst für ihre Integrität Sorge tragen können.

StRspr. des BVerfG, vgl. nur BVerfG, Kammerbeschluss vom 15.3.2018 – 2 BvR 1371/13 –, NVwZ 2018, 1224 = juris, Rn. 31, m. w. N.

Mit der staatlichen Schutzpflicht korrespondiert ein entsprechender Schutzanspruch des Grundrechtsträgers.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 29.10.1987 – 2 BvR 624/83 u. a. –, BVerfGE 77, 170 = juris, Rn. 101, und vom 30.11.1988 – 1 BvR 1301/84 –, BVerfGE 79, 174 = juris, Rn. 81; Kammerbeschluss vom 27.4.1995 – 1 BvR 729/93 –, NJW 1995, 2343 = juris, Rn. 4.

Kraft seiner grundrechtlichen Schutzpflicht kann der deutsche Staat auch zum Schutz deutscher Staatsangehöriger und ihrer Interessen gegenüber fremden Staaten verpflichtet sein. Das BVerfG hat daher das Vorliegen einer Schutzpflicht erwogen, wenn Rechtspositionen deutscher Staatsbürger im Ausland beeinträchtigt wurden oder die Maßnahmen einer fremden Hoheitsgewalt gegenüber Deutschen oder in Deutschland Wirkung entfalteten.

Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 4.9.2008 –  
2 BvR 1720/03 –, BVerfGK 14, 192 = juris,  
Rn. 35 f., m. w. N.

Doch auch dann, wenn es – wie hier – um Beeinträchtigungen des grundrechtlichen Schutzguts geht, die einem Grundrechtsträger, der nicht deutscher Staatsangehöriger ist, durch einen fremden Hoheitsträger im Ausland drohen, ist eine grundrechtliche Schutzpflicht des deutschen Staates unter den hier gegebenen Umständen nicht von vornherein auszuschließen.

Die insoweit aufgeworfene Frage nach der Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt gemäß Art. 1 Abs. 3 GG bei Sachverhalten mit Auslandsbezug lässt sich für den vorliegenden Fall nicht schon deshalb von vornherein verneinen, weil es sich bei den Klägern um im Ausland lebende Ausländer handelt. Soweit diesem Personenkreis die Grundrechtsberechtigung grundsätzlich abgesprochen,

so Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Hand-  
buch des Staatsrechts, Bd. V, 1992, § 115  
Rn. 87 ff.,

oder allenfalls für den Fall zuerkannt wird, dass die Betroffenen deutscher Herrschaftsgewalt etwa deshalb unterworfen sind, weil sie sich im Rahmen eines militärischen Konflikts in einem vom deutschen Staat beherrschten Territorium aufhalten oder in deutsche Gefangenschaft geraten sind,

so Nettesheim, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Au-  
gust 2018, Art. 59 Rn. 230,

vermag der Senat dem aus den vom VG überzeugend dargelegten Gründen mit Rücksicht auf die objektive Wertordnung des Grundgesetzes, die wesentlich durch die Grundrechte geprägt wird, nicht zu folgen. Die geschilderten Ansichten stehen auch nicht im Einklang mit der Rechtsprechung des BVerfG, das jedenfalls in Fällen, in denen Ausländer im Ausland von Wirkungen der Betätigung deutscher Hoheitsgewalt betroffen sind, von der Anwendbarkeit der Grundrechte ausgeht.

Vgl. BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 13.8.2013 – 2 BvR 2660/06, 2 BvR 487/07 –, EuGRZ 2013, 563 = juris, Rn. 40, 63 (Brücke von Varvarin), und vom 19.5.2015 – 2 BvR 987/11 –, NJW 2015, 3500 = juris, Rn. 26 (Kunduz).

Ausreichend, aber auch notwendig für die Anwendbarkeit der Grundrechte des Grundgesetzes auf Sachverhalte im Ausland oder mit Auslandsbezug, ist das Bestehen eines hinreichend engen Bezugs zum deutschen Staat, der insbesondere durch die deutsche Staatsangehörigkeit des Grundrechtsträgers oder seinen Aufenthalt im Inland begründet sein kann, der aber auch dann in Betracht kommt, wenn Ausländer im Ausland betroffen sind.

Vgl. Badura, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. II, 2006, § 47 Rn. 4, 8, 21 ff.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Auflage 2018, Art. 1 Rn. 44; Kahl, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: August 2018, Art. 1 Abs. 3 Rn. 210, 229 ff.; Ruffert, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. X, 3. Auflage 2012, § 206 Rn. 34.

Für die Bestimmung dieses Bezugs und mithin der räumlichen und sachlichen Geltungsbereichsweite der Grundrechte ist von Bedeutung, dass sich das Grundgesetz nicht damit begnügt, die innere Ordnung des deutschen Staates festzulegen, sondern auch in Grundzügen sein Verhältnis zur Staatengemeinschaft bestimmt. Insofern geht es von der Notwendigkeit einer Abgrenzung und Abstimmung mit anderen Staaten und Rechtsordnungen aus. Zum einen ist der Umfang der Verantwortlichkeit und Verantwortung deutscher Staatsorgane bei der Reichweite grundrechtlicher Bindungen zu berücksichtigen. Zum anderen muss das Verfassungsrecht mit dem Völkerrecht abgestimmt werden. Dieses schließt eine Geltung von Grundrechten bei Sachverhalten mit Auslandsbezügen nicht prinzipiell aus. Ihre Reichweite ist vielmehr unter Berücksichtigung von Art. 25 GG aus dem Grundgesetz selbst zu ermitteln. Dabei können je nach den einschlägigen Verfassungsnormen Modifikationen und Differenzierungen zulässig oder geboten sein.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 14.7.1999 – 1 BvR 2226/94 u. a. –, BVerfGE 100, 313 = juris, Rn. 176, m. w. N.

Ob sich ausgehend davon die Kläger hier mit Erfolg auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG berufen und von der Beklagten Schutz verlangen können, ist eine Frage der Begründetheit der Klage. Im Hinblick insbesondere auf die räumliche Belegenheit der Air Base Ramstein auf deutschem Staatsgebiet sowie die von den Beteiligten kontrovers beurteilte Frage der Völkerrechtskonformität der möglicherweise unter Nutzung von Einrichtungen auf der Air Base durchgeführten US-Drohneinsätze im Jemen erscheint ein grundrechtlicher Schutzanspruch der Kläger jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen. Die Klagebefugnis kann den Klägern deshalb nicht abgesprochen werden. Es entspricht nicht dem Sinn dieser Sachurteilsvoraussetzung, ernsthaft streitige Fragen über das Bestehen eines subjektiven Rechts, von deren Beantwortung der Klageerfolg abhängen kann, bereits vorab im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung zu klären.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 26.11.2003 – 9 C 6.02 –, BVerwGE 119, 245 = juris, Rn. 29, und vom 24.6.2004 – 4 C 11.03 –, BVerwGE 121, 152 = juris, Rn. 20.

b) Die Kläger haben auch das erforderliche Rechtsschutzinteresse.

Die Rechtsordnung erkennt, wenn sie ein materielles Recht gewährt, in aller Regel auch das Interesse dessen, der sich als der Inhaber dieses Rechts sieht, an der gerichtlichen Durchsetzung dieses Rechts an. Das Rechtsschutzinteresse einer von dem vermeintlichen Inhaber des behaupteten Anspruchs erhobenen Leistungsklage fehlt danach nur dann, wenn besondere Umstände vorliegen, die diesen Zusammenhang außer Kraft setzen und das subjektive oder objektive Interesse an der Durchführung des Rechtsstreits entfallen lassen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.1.1989 – 9 C 44.87 –, BVerwGE 81, 164 = juris, Rn. 9; Beschluss vom 25.10.2016 – 5 P 8.15 –, NZA-RR 2017, 108 = juris, Rn. 10.

Entgegen der Rechtsansicht der Beklagten kann den Klägern ein Rechtsschutzinteresse an der von ihnen begehrten Verurteilung der Beklagten nicht unter Verweis auf eine größere „Sachnähe“ eines Rechtsschutzes in den USA abgesprochen werden. Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG verbürgt den Klägern das Recht auf eine wirksame Kontrolle durch ein deutsches Gericht, ob ihnen der geltend gemachte Anspruch gegen die Beklagte zusteht. Im Übrigen ist die Durchsetzung eines solchen Anspruchs auch nur vor deutschen Gerichten möglich. Hoheitliches Handeln der Beklagten unterliegt nach Völkergewohnheitsrecht grundsätzlich nicht der nationalen Gerichtsbarkeit fremder Staaten.

Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 17.3.2014 – 2 BvR 736/13 –, NJW 2014, 1723 = juris, Rn. 19 f., m. w. N.

Ohne Erfolg macht die Beklagte geltend, ihre Inanspruchnahme sei eine bloße „Hilfskonstruktion“ der Kläger, die diese „nicht in den Stand zu versetzen [vermögen], die Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine auf Verwirklichung ihres eigentlichen Rechtsschutzziels zielende Klage auszuhebeln“. Dass es den Klägern letztlich („eigentlich“) darum geht, bewaffnete US-Drohneinsätze in der jemenitischen Provinz Hadramaut und hieraus für sie, die Kläger, resultierende Schadensmöglichkeiten abzuwehren, sie also letztlich („eigentlich“) ein bestimmtes Verhalten der USA zu verhindern suchen, stellt ihr Rechtsschutzinteresse an der gegen die Beklagte erhobenen Klage nicht in Frage.

Insbesondere können sie nicht etwa deshalb auf die Inanspruchnahme von Rechtsschutz vor US-Gerichten verwiesen werden, weil hierin eine Möglichkeit zur schnelleren oder einfacheren Erreichung des Klageziels läge.

Vgl. zum Entfall des Rechtsschutzbedürfnisses in solchen Fällen etwa BVerwG, Urteile vom 25.6.1992 – 5 C 37.88 –, BVerwGE 90, 245 = juris, Rn. 11, und vom 11.7.2018 – 1 C 18.17 –, NVwZ 2018, 1875 = juris, Rn. 24.

Dies ist nicht erkennbar. Im Gegenteil: Eine von dem Kläger zu 1. in den USA erhobene Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit des Drohnenangriffs am

29.8.2012 ist mit der Begründung abgewiesen worden, die Entscheidung der Exekutive über Drohneneinsätze im Ausland sei als „political question“ nicht justiziabel.

Vgl. District Court for the District of Columbia, Civil Action No.15-0840 (ESH), bin K. et al. v. USA et al., Memorandum Opinion vom 22.2.2016, <https://ecf.dcd.uscourts.gov/cgi-bin/Opinions.pl?2016>.

Das Rechtsschutzinteresse kann den Klägern auch nicht unter dem Gesichtspunkt einer Nutzlosigkeit der begehrten verwaltungsgerichtlichen Entscheidung abgesprochen werden. Nutzlos ist eine Entscheidung nur dann, wenn sie demjenigen, der sie erstrebt, offensichtlich keine rechtlichen oder tatsächlichen Vorteile bringen kann. Die Nutzlosigkeit muss also eindeutig sein. Im Zweifel ist das Rechtsschutzinteresse zu bejahen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 29.4.2004 – 3 C 25.03 –, BVerwGE 121, 1 = juris, Rn. 19.

Danach haben die Kläger ein rechtsschutzwürdiges Interesse an der begehrten Entscheidung. Sie machen geltend, US-Drohneneinsätze im Jemen würden unter Nutzung von Einrichtungen auf der Air Base Ramstein durchgeführt. Ohne eine Nutzung dieser Einrichtungen seien die Einsätze jedenfalls in ihrer gegenwärtigen Form nicht möglich. Es erscheint danach nicht offensichtlich ausgeschlossen, dass die begehrte Verurteilung der Beklagten dazu, die fragliche Nutzung der Air Base durch geeignete Maßnahmen zu unterbinden, für die Kläger vorteilhaft ist. Sie kann möglicherweise zu einer Einstellung oder zahlenmäßigen Reduktion von US-Drohneneinsätzen im Jemen führen und damit das Risiko der Kläger, bei einem Drohnenangriff zu Schaden zu kommen, mindern. Die von den Klägern gewählte, von der Beklagten so bezeichnete „Hilfskonstruktion“ kann für die Kläger also durchaus hilfreich sein. Ob es, wie die Beklagte in diesem Zusammenhang geltend macht, für das Klagebegehren weder im Truppenstationierungsrecht noch im humanitären Völkerrecht anspruchsbegründende, zu Gunsten der Kläger drittschützende Regelungen gibt, ist für das Rechtsschutzinteresse

ohne Belang. Ob den Klägern der geltend gemachte Anspruch zusteht, ist eine Frage der Begründetheit der Klage.

III. Die Klage ist teilweise begründet.

Die Kläger haben einen aus ihrem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgenden Anspruch darauf, dass sich die Beklagte durch geeignete Maßnahmen vergewissert, dass eine Nutzung der Air Base Ramstein durch die USA für bewaffnete Drohneneinsätze im Jemen, Provinz Hadramaut, nur im Einklang mit dem Völkerrecht nach Maßgabe der weiteren Urteilsgründe stattfindet, und dass die Beklagte erforderlichenfalls gegenüber den USA auf die Einhaltung des Völkerrechts nach Maßgabe der weiteren Urteilsgründe bei einer derartigen Nutzung der Air Base Ramstein hinwirkt. Dieser Anspruch ergibt sich zwar nicht schon aus der abwehrrechtlichen Dimension des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (dazu 1.). Es besteht aber eine entsprechende grundrechtliche Schutzpflicht der Beklagten gegenüber den Klägern (dazu 2.). Ein weitergehender, von den Klägern geltend gemachter Anspruch gegen die Beklagte darauf, eine derartige Nutzung der Air Base Ramstein durch die USA zu unterbinden, folgt weder aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (dazu 3.) noch aus Art. 25 GG (dazu 4.).

1. Das Klagebegehren findet keine Grundlage in einem grundrechtlichen Abwehranspruch der Kläger aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Mit den bewaffneten Drohneneinsätzen, deren Unterbindung die Kläger verlangen, gehen keine der Beklagten zurechenbare Grundrechtseingriffe zum Nachteil der Kläger einher.

Insoweit kann das tatsächliche Klagevorbringen zu US-Drohneneinsätzen im Jemen unter Einbindung der Air Base Ramstein als wahr und überdies unterstellt werden, dass die Einsätze zumindest zu einer relevanten Grundrechtsgefährdung bei den Klägern führen. Auch dann sind durch etwaige völkerrechtswidrige Drohneneinsätze verursachte Beeinträchtigungen des grundrechtlichen Schutzguts der Beklagten nicht als Folgen eigenen Handelns zurechenbar.

a) Unmittelbare Ursache der von den Klägern befürchteten Schäden an Leib und Leben sind von den USA im Jemen mittels Drohnen durchgeführte bewaffnete Angriffe. Als Anknüpfungspunkt für einen hierin liegenden Grundrechtseingriff der Beklagten kann nicht auf die behauptete Einbindung technischer Einrichtungen und von Personal auf der Air Base Ramstein in die Durchführung der Einsätze, insbesondere die Steuerung der Drohnen, abgestellt werden. Denn bereits nach dem eigenen Vorbringen der Kläger sind daran nur Angehörige der US-Streitkräfte bzw. US-Geheimdienste beteiligt. Auf eine Beteiligung deutscher Amtsträger deutet auch sonst nichts hin.

Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 5.4.2016 – 1 C 3.15 –, BVerwGE 154, 328 = juris, Rn. 19.

b) Es ist auch weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass die Beklagte einer Nutzung der Air Base Ramstein für völkerrechtswidrige Drohneneinsätze zugestimmt hätte. Die den USA von deutscher Seite erteilte generelle Gestattung einer militärischen Nutzung der streitbefangenen Liegenschaften in Ramstein rechtfertigt es nicht, der Beklagten die Folgen solcher Drohneneinsätze als mittelbare Grundrechtseingriffe zuzurechnen.

Allerdings schützen die Grundrechte als Abwehrrechte auch vor mittelbaren und faktischen Beeinträchtigungen, wenn das ursächliche staatliche Handeln nach Zielsetzung und Wirkung einem klassischen – unmittelbar und gezielt durch imperativen Rechtsakt bewirkten – Eingriff gleichkommt.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 17.3.2004 – 1 BvR 1266/00 –, BVerfGE 110, 177 = juris, Rn. 35, Beschlüsse vom 24.5.2005 – 1 BvR 1072/01 –, BVerfGE 113, 63 = juris, Rn. 52, vom 11.7.2006 – 1 BvL 4/00 –, BVerfGE 116, 202 = juris, Rn. 82, und vom 21.3.2018 – 1 BvF 1/13 –, NJW 2018, 2109 = juris, Rn. 28; Kammerbeschluss vom 15.3.2018 – 2 BvR 1371/13 –, NVwZ 2018, 1224 = juris, Rn. 29.

Dies ist bei der generellen Gestattung der militärischen Nutzung der Liegenschaften in Ramstein, die die Beklagte den USA durch die hierzu getroffenen völker-

rechtlichen Vereinbarungen, namentlich den Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 23.10.1954 (Gesetz betreffend den Vertrag vom 23.10.1954 über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 24.3.1955 [BGBl. 1955 II S. 253]), das Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung ihrer Truppen (NATO-Truppenstatut) vom 19.6.1951 und das hierzu abgeschlossene Zusatzabkommen vom 3.8.1959 (Gesetz zum NATO-Truppenstatut und zu den Zusatzvereinbarungen vom 18.8.1961 [BGBl. 1961 II S. 1183], zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.8.2015 [BGBl. I 1474]), erteilt hat,

vgl. BVerwG, Urteil vom 5.4.2016 – 1 C 3.15 –, BVerwGE 154, 328 = juris, Rn. 19; siehe auch Wiss. Dienste des Deutschen Bundestags, Sachstand, „Ausübung militärischer Gewalt durch ausländische Staaten von Militärbasen in Deutschland“, 3.3.2014, WD 2 – 3000 – 034/14, S. 5 f.,

bezogen auf die Folgen etwaiger völkerrechtswidriger Drohneneinsätze der USA im Jemen nicht der Fall. Die generelle Nutzungsgestattung hat insoweit weder nach ihrer Wirkung noch nach ihrer Zielsetzung eingriffsgleiche Qualität.

Die Folgen eines Verhaltens der an das Grundgesetz gebundenen Hoheitsgewalt sind dieser dann nicht zuzurechnen, wenn sie nicht die Herrschaft über den Eintritt dieser Folgen hat. Ihre Verantwortlichkeit endet grundsätzlich dort, wo ein Vorgang in seinem wesentlichen Verlauf von einem fremden Staat nach seinem, von der Bundesrepublik Deutschland unabhängigen Willen gestaltet wird. Ist der deutsche Staat aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen gehindert, auf den Geschehensablauf durch Steuerung der als maßgeblich erscheinenden Umstände Einfluss zu nehmen, kann ihm das Ergebnis dieses Geschehensablaufs verfassungsrechtlich nicht als Folge eigenen Verhaltens zugerechnet werden.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 16.12.1980 – 2 BvR 419/80 –, BVerfGE 55, 349 = juris, Rn. 29 f., vom 25.3.1981 – 2 BvR 1258/79 –, BVerfGE 57, 9 = juris, Rn. 43, vom 16.12.1983 – 2 BvR 1160/83 u. a. –, BVerfGE 66, 39 = juris,

Rn. 49 f., und vom 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14 –, BVerfGE 140, 317 = juris, Rn. 62; Kammerbeschluss vom 15.3.2018 – 2 BvR 1371/13 –, NVwZ 2018, 1224 = juris, Rn. 29, m. w. N.

So liegt es bei den von den Klägern befürchteten Lebens- und Leibesgefahren durch bewaffnete US-Drohneneinsätze, deren wirkungsmächtigste Ursachen autonome Entschlüsse und Handlungen der USA sind. Die Bestimmung des Ziels und des Zeitpunkts sowie die Durchführung der Einsätze sind dem Einfluss der Beklagten entzogen. Sie liegen in den Händen ausschließlich der USA, die somit über die wesentlichen Bedingungen einer möglichen Beeinträchtigung grundrechtlicher Schutzgüter ohne bestimmende Mitwirkung der Beklagten entscheiden.

Die den USA von der Beklagten erteilte generelle Gestattung der militärischen Nutzung der Liegenschaften in Ramstein rechtfertigt eine Zurechnung der von den Klägern befürchteten Gefährdungen durch völkerrechtswidrige Drohneneinsätze auch deshalb nicht, weil diese Gefährdungen durch die Nutzungsgestattung weder bezweckt noch billigend in Kauf genommen sind.

Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 5.4.2016 – 1 C 3.15 –, BVerwGE 154, 328 = juris, Rn. 19, 22.

Hängt die Beeinträchtigung grundrechtlicher Schutzgüter vom Verhalten anderer Personen ab oder beruht sie auf einem komplexen Geschehensablauf, so setzt die Bejahung eines Eingriffs voraus, dass der Staat diese als für ihn vorhersehbare Folge zumindest in Kauf nimmt.

Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 15.3.2018 – 2 BvR 1371/13 –, NVwZ 2018, 1224 = juris, Rn. 29.

Eine billigende Inkaufnahme von Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch völkerrechtswidrige bewaffnete Drohneneinsätze der USA kommt im Zusammenhang mit der generellen Nutzungsgestattung für die Air Base Ramstein schon deshalb nicht in Betracht, weil solche Einsätze im Zeitpunkt der

Erteilung der Gestattung durch die erwähnten völkerrechtlichen Vereinbarungen noch nicht absehbar waren. Verschiedene Quellen berichten übereinstimmend, dass die USA erst seit Anfang der 2000er-Jahre bewaffnete Drohnen für gezielte Tötungen verwenden.

Vgl. Amnesty International, *Deadly Assistance. The Role of European States in US Drone Strikes*, 2018, S. 3; Schaller, SWP-Studie „Humanitäres Völkerrecht und nichtstaatliche Akteure“, 2007, S. 26; U.N. Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism – Ben Emmerson: *Interim Report on the use of remotely piloted aircraft in counter-terrorism operations*, 2013, U.N. Doc. A/68/389, S. 6 ff.; [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx); Wikipedia, Artikel „Gezielte Tötungen“, <http://de.wikipedia.org>.

Aus einer aktenkundigen Konstruktionsbeschreibung der US Air Force von Februar 2010 ergibt sich, dass Ramstein selbst zu diesem Zeitpunkt noch nicht über Einrichtungen verfügte, Geschwadereinsätze für Drohnenmissionen durchzuführen. Eine dauerhaft installierte Satelliten-Relaiseinrichtung war ausweislich eines Schreibens des US Army Corps of Engineers, Europe District, vom 18.11.2011 an das Bundesministerium der Verteidigung auch bei dessen Abfassung noch in Planung.

Überdies schließt die Gestattung der militärischen Nutzung durch die genannten Verträge von vornherein nur solche Nutzungen ein, die nach der deutschen Rechtsordnung rechtmäßig sind. Die in Art. 53 Abs. 1 Satz 1 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut (ZA-NTS) enthaltene Nutzungsermächtigung an ausländische Streitkräfte zur befriedigenden Erfüllung ihrer Verteidigungspflichten wird durch Satz 2 der Vorschrift insoweit beschränkt, als für die Benutzung solcher Liegenschaften das deutsche Recht gilt, soweit in diesem Abkommen und in anderen internationalen Übereinkünften nicht etwas anderes vorgesehen ist und sofern nicht die Organisation, die interne Funktionsweise und die Führung der Truppe und ihres zivilen Gefolges sowie andere interne Angelegenheiten, die keine vorhersehbaren Auswirkungen auf die Rechte Dritter oder auf umliegende

Gemeinden und die Öffentlichkeit im allgemeinen haben, betroffen sind. Außerdem bestimmt Art. II Satz 1 des NATO-Truppenstatuts (NTS) allgemein, dass die ausländischen Truppen und ihr ziviles Gefolge die Pflicht haben, das Recht der Bundesrepublik als Aufnahmestaat zu achten. Zu den damit auch durch die ausländischen Truppen zu beachtenden Rechtsvorschriften gehören im vorliegenden Zusammenhang namentlich das Verbot eines Angriffskrieges gemäß Art. 26 GG sowie völkerrechtliche Bestimmungen zu militärischer Gewaltanwendung, wenn und soweit diese nach näherer Maßgabe von Art. 25 GG oder Art. 59 Abs. 2 GG Bestandteil des innerstaatlichen Rechts sind.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5.4.2016 – 1 C 3.15 –,  
BVerwGE 154, 328 = juris, Rn. 20.

c) Von den USA unter Nutzung der Air Base Ramstein im Jemen durchgeführte Drohnenangriffe und daraus resultierende Gefährdungen der Kläger sind der Beklagten auch nicht deshalb als Grundrechtseingriffe zuzurechnen, weil sie von den USA über die geplante Errichtung einer Satelliten-Relaisstation in Ramstein zur Durchführung von Drohneneinsätzen im Ausland in Kenntnis gesetzt worden ist und dazu gegenüber der US-Seite erklärt hat, gegen das Vorhaben bestünden keine Bedenken.

Ausweislich des Abschlussberichts des sogenannten NSA-Untersuchungsausschusses vom 23.6.2017 (BT-Drs. 18/12850) ist das Bundesministerium der Verteidigung von den US-Gaststreitkräften am 29.4.2010 benachrichtigt worden, dass beabsichtigt sei, im sogenannten Truppenbauverfahren gemäß Art. 27 der Auftragsbautengrundsätze (ABG) 1975 (BGBl. 1982 II S. 893) eine „UAS SATCOM Relais Einrichtung auf der Liegenschaft Air Force Base in Ramstein“ zu errichten (BT-Drs. 18/12850, S. 1167). Mit Schreiben vom 18.11.2011 hat die US-Army das Bundesministerium der Verteidigung erneut von der geplanten Errichtung von „UAS SATCOM Relais Aufstellflächen und Anlagen“ benachrichtigt und dazu ausgeführt:

„Mit Hilfe dieser Maßnahme wird ein einzigartiges Kontrollzentrum für den Einsatz der Predator, REAPER und GLOBAL HAWK zur Unterstützung bei der Operation Iraqi Freedom (OIF) und Operation Enduring Freedom (OEF) geschaffen. Dieses Vorhaben umfasst

ebenfalls eine SCI-Einrichtung (sicherheitsempfindliche/geheime Information) und der Zugang zu allen Dokumenten wird entsprechend kontrolliert und eingeschränkt, gemäß U.S. Sicherheitsstandards für SCIF nach dem Need-to-know-Prinzip. Dieses Projekt hat außerdem eine sehr hohe Priorität und seine besondere Bedeutung erfordert eine beschleunigte Planung und Projektdurchführung“ (Zitat wiedergegeben in BT-Drs. 18/12850, S. 1168 f.).

Am 15.12.2011 hat das Bundesministerium der Verteidigung gegenüber der US-Seite erklärt, gegen das vorgeschlagene Vorhaben im Truppenbauverfahren keine Bedenken zu haben (a. a. O., S. 1169). Diese Feststellungen des Untersuchungsausschusses werden durch die von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung auszugsweise vorgelegten Verwaltungsvorgänge bestätigt.

Bei den erwähnten „Predator“ (Raubtier), „Reaper“ (Sensenmann) und „Global Hawk“ (Globaler Falke) handelt es sich um Typenbezeichnungen ferngesteuerter unbemannter Luftfahrzeuge – Drohnen – im Bestand der Streitkräfte der USA. Das System „Global Hawk“ dient Aufklärungs- und Überwachungszwecken. „Predator“- und „Reaper“-Drohnen kommen auch als Trägersysteme für bewaffnete Angriffe mit Raketen und Bomben zum Einsatz.

Vgl. Abschlussbericht des NSA-Untersuchungsausschusses, BT-Drs. 18/12850, S. 1114 f.; U.N. Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism – Ben Emmerson: Interim Report on the use of remotely piloted aircraft in counter-terrorism operations, 2013, U.N. Doc. A/68/389, S. 6 f., [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx); Wikipedia, Artikel „General Atomics MQ-1“ und „Northrop Grumman RQ-4“, <http://de.wikipedia.org>.

„Operation Iraqi Freedom“ war die Bezeichnung der von einer internationalen Koalition unter Führung der USA im Jahr 2003 gestarteten Militärintervention im Irak. „Operation Enduring Freedom“ wurde von den USA in Reaktion auf die Terroranschläge von New York und Washington vom 11.9.2001 ausgerufen. Ziel der langfristig angelegten Operation war es, Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten, Terroristen zu bekämpfen, gefangen zu neh-

men und vor Gericht zu stellen sowie Dritte dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten. Das Operationsgeschehen, an dem teilweise auch deutsche Streitkräfte beteiligt waren, umfasste neben dem bewaffneten Kampf gegen die Taliban in Afghanistan weitere bewaffnete Teiloperationen, etwa am Horn von Afrika und auf den Philippinen.

Vgl. [www.einsatz.bundeswehr.de](http://www.einsatz.bundeswehr.de): Abgeschlossene Einsätze/Kampf gegen den internationalen Terrorismus – OEF (Operation ENDURING FREEDOM; Wikipedia, Artikel „Operation Enduring Freedom“, <http://de.wikipedia.org>; „Operation Enduring Freedom“, <http://en.wikipedia.org>.

Danach hatte die Beklagte seit 2011 Kenntnis von Plänen der US-Gaststreitkräfte zur Errichtung einer Satelliten-Relaisstation in Ramstein zur Durchführung auch bewaffneter Drohneneinsätze im Ausland. Die technischen Möglichkeiten der Steuerung von unbemannten Luftfahrzeugen über Relaisstationen sind der Bundesregierung erklärtermaßen bekannt.

Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 20.5.2015 auf Frage 9 in der Kleinen Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag, BT-Drs. 18/4944, S. 3.

Die Kenntnis der technischen Möglichkeiten und der geplanten Errichtung einer Relaisstation zur Drohnensteuerung in Ramstein sowie die Erklärung des Bundesministeriums der Verteidigung gegenüber der US-Seite, dass gegen die Verwirklichung des geplanten Vorhabens im Truppenbauverfahren keine Bedenken bestünden, rechtfertigen eine grundrechtliche Zurechnung der hier streitigen Drohneneinsätze und ihrer möglichen Auswirkungen auf die Kläger als Eingriff der Beklagten unabhängig davon nicht, ob solche Drohneneinsätze tatsächlich in der von den Klägern geschilderten Weise, insbesondere also unter Nutzung einer zwischenzeitlich errichteten Satelliten-Relaisstation auf der Air Base Ramstein, durchgeführt werden.

Denn auch dann bleibt es dabei, dass die Beklagte keinen bestimmenden Einfluss auf den wesentlichen Geschehensablauf hat, weil Planung und Durchführung der Drohneneinsätze ausschließlich von den USA kontrolliert werden. Diese ausschließliche Kontrolle des Operationsgeschehens ist bei der insoweit gebotenen wertenden Betrachtung die wirkungsmächtigste und mithin wesentliche Ursache der von den Klägern befürchteten Beeinträchtigungen ihrer grundrechtlich geschützten Interessen.

Das gilt auch deshalb, weil die vom Bundesministerium der Verteidigung abgegebene Erklärung, gegen das Vorhaben im Truppenbauverfahren keine Bedenken zu haben, keine rechtlich notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung des Vorhabens durch die USA war.

Die Errichtung der Relaisstation und die darauf bezogene Erklärung des Bundesministeriums der Verteidigung beruhen auf Art. 49 Abs. 3 ZA-NTS und Art. 27 ABG 1975. Art. 49 Abs. 3 ZA-NTS ermöglicht bei der Deckung des Bedarfs der Stationierungstreitkräfte an baulichen Anlagen eine Abweichung von dem in Art. 49 Abs. 2 ZA-NTS geregelten Verfahren, wonach Baumaßnahmen nach Maßgabe der geltenden deutschen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und besonderer Verwaltungsabkommen durch die für Bundesbauaufgaben zuständigen deutschen Behörden durchgeführt werden. Demgegenüber regelt Art. 49 Abs. 3 ZA-NTS das sogenannte Truppenbauverfahren und bestimmt dafür unter anderem, dass

„die Behörden einer Truppe und eines zivilen Gefolges nach Maßgabe besonderer Verwaltungsabkommen [...] im Benehmen mit den deutschen Behörden [...]

b) Baumaßnahmen, die besondere Sicherheitsmaßnahmen erfordern [...]

mit eigenen Kräften oder durch unmittelbare Vergabe an Unternehmer durchführen“

können. Die Auftragsbautengrundsätze 1975, ein Verwaltungsabkommen nach Art. 49 ZA-NTS zwischen Deutschland und den USA, sehen in Artikel 27 unter anderem vor:

„27.1 Die Streitkräfte können im Benehmen mit den deutschen Behörden Neu-, Um- und Erweiterungsbauten mit eigenen Kräften oder durch unmittelbare Vergabe an Unternehmer durchführen. Dies gilt für: [...] 27.1.2 Baumaßnahmen geheimer Art, die besondere Sicherheitsmaßnahmen erfordern; [...] 27.1.4 Baumaßnahmen, bei denen z. B. spezielle Nachrichten- oder Waffensysteme der Streitkräfte eingebaut oder installiert werden“.

Danach bedarf es zur Verwirklichung der genannten Vorhaben lediglich der Herstellung des Benehmens mit der deutschen Seite (in dem in Art. 30 ff. ABG 1975 geregelten Verfahren) und mithin nicht notwendig einer Einigung beider Seiten.

Vgl. für andere Benehmenserfordernisse BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 –, BVerfGE 138, 1 = juris, Rn. 87, m. w. N.; BVerwG, Beschluss vom 12.12.2005 – 6 P 7.05 –, NVwZ-RR 2006, 337 = juris, Rn. 23, und Urteil vom 11.8.2016 – 7 A 1.15 –, BVerwGE 156, 20 = juris, Rn. 148.

Ein (konstitutives) Einvernehmen, wie es Art. 49 Abs. 3 Satz 1 Buchst. d) und e) ZA-NTS für bestimmte andere Baumaßnahmen anordnet, eine Zustimmung oder Genehmigung deutscher Behörden, die gegebenenfalls als bestimmende Mitwirkungsakte in Betracht kämen,

vgl. allgemein BVerfG, Beschluss vom 29.10.1987 – 2 BvR 624/83 u. a. –, BVerfGE 77, 170 = juris, Rn. 81 ff.; zur Gestattung der Benutzung des deutschen Luftraums durch ausländische Luftfahrzeuge, die an einem völkerrechtswidrigen Militäreinsatz beteiligt sind, BVerwG, Urteile vom 21.6.2005 – 2 WD 12.04 –, BVerwGE 127, 302 = juris, Rn. 259, und vom 24.7.2008 – 4 A 3001.07 –, BVerwGE 131, 316 = juris, Rn. 86 ff.,

sind insoweit nicht vorgesehen.

Im Übrigen liegt in der Herstellung des Benehmens zur Errichtung einer Satelliten-Relaisstation in Kenntnis ihrer allgemeinen Eignung und Bestimmung zur Durchführung bewaffneter Drohneneinsätze im Ausland noch keine generelle Billigung oder Inkaufnahme jeglicher Drohneneinsätze ungeachtet konkreter Ein-

satzbedingungen und -umstände. Das gilt in besonderer Weise für etwaige völkerrechtswidrige Einsätze. Denn die fragliche Erklärung des Bundesministeriums der Verteidigung ist eingebettet in den durch die stationierungsrechtlichen Vertragswerke gezogenen rechtlichen Rahmen. Dieser verpflichtet – wie bereits ausgeführt – die ausländischen Streitkräfte zur Achtung des deutschen Rechts und damit nach Maßgabe der Art. 25 und 59 Abs. 2 GG zur Einhaltung völkerrechtlicher Bestimmungen für die Anwendung militärischer Gewalt. Eine Einhaltung dieser Verpflichtung liegt der fraglichen Erklärung des Ministeriums als selbstverständliche Voraussetzung zugrunde.

d) Auch sonst ist nichts dafür ersichtlich, dass die Bundesregierung oder sonstige Stellen der Beklagten Erklärungen abgegeben oder Maßnahmen getroffen haben könnten, denen eine rechtlich erhebliche Zustimmung zur Nutzung von US-Militärstützpunkten in Deutschland für die streitgegenständlichen Drohneneinsätze zu entnehmen wäre.

2. Die Kläger haben einen aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgenden Anspruch darauf, dass die Beklagte sie vor drohenden Beeinträchtigungen ihres Lebens und ihrer körperlichen Unversehrtheit durch bewaffnete US-Drohneneinsätze in der jemenitischen Provinz Hadramaut schützt, soweit solche Einsätze unter Nutzung der Air Base Ramstein durchgeführt werden und gegen völkerrechtliche Vorgaben mit engem Bezug zu den Schutzgütern des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verstoßen [dazu a)]. Die Beklagte ist dieser Schutzpflicht bislang nur unzureichend nachgekommen [dazu b)].

a) Eine Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG trifft die deutsche Staatsgewalt auch gegenüber Ausländern, wenn deren grundrechtlichen Schutzgüter durch einen anderen Staat von Deutschland aus in völkerrechtswidriger Weise beeinträchtigt werden [dazu aa)]. Diese Schutzpflicht wird bereits dann ausgelöst, wenn derartige Beeinträchtigungen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit drohen [dazu bb)]. So liegt es hier hinsichtlich von den Klägern berechtigterweise befürchteter Leib- und Lebensgefahren durch US-Drohneneinsätze in der jemenitischen Provinz Hadramaut unter Nutzung von Einrichtungen und Personal auf der

Air Base Ramstein unter Verstoß gegen Vorgaben des humanitären Völkerrechts zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten und unter Verletzung des Menschenrechts auf Leben [dazu cc]).

aa) Der deutsche Staat ist nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG dem Grunde nach verpflichtet, im Ausland lebende Ausländer davor zu schützen, dass ihr Leben oder ihre körperliche Unversehrtheit vom deutschen Staatsgebiet aus durch einen anderen Staat in völkerrechtswidriger Weise beeinträchtigt werden. Das gilt jedenfalls im Hinblick auf solche völkerrechtlichen Normen, die einen engen Bezug zu den Schutzgütern des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG aufweisen.

(1) Das Grundrecht auf Leben löst eine umfassende staatliche Schutzpflicht des Staates aus, sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen, das heißt vor allem, es auch vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 25.2.1975 – 1 BvF 1/74 –, BVerfGE 39, 1 = juris, Rn. 153.

Die grundrechtliche Schutzpflicht bezweckt, dass der Staat den Grundrechtshaber vor verletzenden oder gefährdenden Einwirkungen nicht grundrechtsgebundener Dritter – Privater und anderer Staaten – bewahrt. Das BVerfG hat daher das Vorliegen einer Schutzpflicht erwogen, wenn Rechtspositionen deutscher Staatsbürger im Ausland beeinträchtigt wurden oder die Maßnahmen einer fremden Hoheitsgewalt gegenüber Deutschen oder in Deutschland Wirkung entfalten.

Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 4.9.2008 – 2 BvR 1720/03 –, BVerfGK 14, 192 = juris, Rn. 36, m. w. N.

Indes versteht es diese Fallgruppen nicht als abschließend. Auch dann, wenn es – wie hier – um Beeinträchtigungen des grundrechtlichen Schutzguts geht, die einem Grundrechtsträger, der nicht deutscher Staatsangehöriger ist, durch einen fremden Hoheitsträger im Ausland drohen, ist eine grundrechtliche Schutzpflicht des deutschen Staates nicht von vornherein ausgeschlossen. Entscheidend für

die Anwendbarkeit der Grundrechte des Grundgesetzes auf Sachverhalte im Ausland oder mit Auslandsbezug und also für die Möglichkeit einer auslandsbezogenen grundrechtlichen Schutzpflicht ist – allgemein gesprochen – das Bestehen eines hinreichend engen Bezugs zum deutschen Staat. Dieser kann insbesondere durch die deutsche Staatsangehörigkeit des Grundrechtsträgers oder seinen Aufenthalt im Inland begründet sein, kommt aber auch dann in Betracht, wenn Ausländer im Ausland betroffen sind.

Vgl. Badura, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. II, 2006, § 47 Rn. 4, 8, 21 ff.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Auflage 2018, Art. 1 Rn. 44; Kahl, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: August 2018, Art. 1 Abs. 3 Rn. 210, 229 ff.; Ruffert, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. X, 3. Auflage 2012, § 206 Rn. 34.

Für die Bestimmung dieses Bezugs und mithin der räumlichen und sachlichen Geltungsreichweite der Grundrechte ist von Bedeutung, dass sich das Grundgesetz nicht damit begnügt, die innere Ordnung des deutschen Staates festzulegen, sondern auch in Grundzügen sein Verhältnis zur Staatengemeinschaft bestimmt. Insofern geht es von der Notwendigkeit einer Abgrenzung und Abstimmung mit anderen Staaten und Rechtsordnungen aus. Zum einen ist der Umfang der Verantwortlichkeit und Verantwortung deutscher Staatsorgane bei der Reichweite grundrechtlicher Bindungen zu berücksichtigen. Zum anderen muss das Verfassungsrecht mit dem Völkerrecht abgestimmt werden. Dieses schließt eine Geltung von Grundrechten bei Sachverhalten mit Auslandsbezügen nicht prinzipiell aus. Ihre Reichweite ist vielmehr unter Berücksichtigung von Art. 25 GG aus dem Grundgesetz selbst zu ermitteln. Dabei können je nach den einschlägigen Verfassungsnormen Modifikationen und Differenzierungen zulässig oder geboten sein.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 14.7.1999 – 1 BvR 2226/94 u. a. –, BVerfGE 100, 313 = juris, Rn. 176, m. w. N.

So kann etwa ein Grundrecht wesensgemäß eine bestimmte Beziehung zur Lebensordnung im Geltungsbereich der Verfassung voraussetzen, so dass eine uneingeschränkte Durchsetzung in ganz oder überwiegend auslandsbezogenen Sachverhalten den Sinn des Grundrechtsschutzes verfehlen würde. Wieweit dies der Fall ist, lässt sich nicht allgemein bestimmen. Vielmehr ist jeweils durch Auslegung der entsprechenden Verfassungsnorm festzustellen, ob sie nach Wortlaut, Sinn und Zweck für jede denkbare Anwendung hoheitlicher Gewalt innerhalb der Bundesrepublik gelten will oder ob sie bei Sachverhalten mit mehr oder weniger intensiver Auslandsbeziehung eine Differenzierung zulässt oder verlangt.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 4.5.1971 – 1 BvR 636/68 –, BVerfGE 31, 58 = juris, Rn. 46.

Geht es um die Gewährung von Schutz im Ausland oder gegenüber einem anderen Staat, zwingt die Tatsache, dass die deutsche öffentliche Gewalt gegebenenfalls nur beschränkten Einfluss auf die Umstände hat, von denen eine Beeinträchtigung des grundrechtlichen Schutzguts oder der Grundrechtsgebrauch jeweils abhängen, nicht zu der Annahme, eine grundrechtliche Schutzpflicht sei bereits dem Grunde nach ausgeschlossen. Rechtliche und tatsächliche Grenzen von Handlungsoptionen können vielmehr erst für die Bestimmung der Reichweite der Schutzpflicht von Bedeutung sein.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 10.1.1995 – 1 BvF 1/90 u. a. –, BVerfGE 92, 26 = juris, Rn. 75 f.; siehe auch BVerfG, Beschluss vom 8.10.1996 – 1 BvL 15/91 –, BVerfGE 95, 39 = juris, Rn. 20 ff.

Begehrt – wie hier – ein Grundrechtsträger von der Bundesrepublik Deutschland Schutz vor verletzenden oder gefährdenden Einwirkungen eines nicht grundrechtsgebundenen anderen Staates, weil er die betreffenden Maßnahmen des anderen Staates für völkerrechtswidrig hält, ist die räumliche und sachliche Reichweite der Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt mit Rücksicht auch auf die Aussagen der Verfassung betreffend das Völkerrecht und die Einordnung Deutschlands in die internationale Zusammenarbeit der Staaten zu bestimmen.

Insoweit ist zum einen von Bedeutung, dass es in der vom Grundgesetz verfassten staatlichen Ordnung unabhängig davon, ob Ansprüche von Einzelpersonen schon kraft Völkerrechts bestehen, geboten sein kann, Völkerrechtsverstöße als subjektive Rechtsverletzungen geltend machen zu können. Dieser Grundsatz gilt jedenfalls für Konstellationen, in denen völkerrechtliche Regelungen einen engen Bezug zu individuellen hochrangigen Rechtsgütern aufweisen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 – 2 BvR 955/00 u. a. –, BVerfGE 112, 1 = juris, Rn. 81.

Zum anderen ist der Staat des Grundgesetzes verpflichtet, auf seinem Territorium die Unversehrtheit der elementaren Grundsätze des Völkerrechts zu garantieren und bei Völkerrechtsverletzungen nach Maßgabe seiner Verantwortung und im Rahmen seiner Handlungsmöglichkeiten einen Zustand näher am Völkerrecht herbeizuführen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 – 2 BvR 955/00 u. a. –, BVerfGE 112, 1 = juris, Rn. 91.

Die deutschen Staatsorgane sind gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an das Völkerrecht gebunden, das als Völkervertragsrecht nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG und mit seinen allgemeinen Regeln insbesondere als Völkergewohnheitsrecht nach Art. 25 Satz 1 GG innerstaatlich Geltung beansprucht. Das Grundgesetz ordnet den von ihm verfassten Staat in eine freiheits- und friedenswahrende Völkerrechtsordnung ein, weil es einen Gleichklang der eigenen freiheitlichen Friedensordnung mit einem Völkerrecht sucht, das nicht nur die Koexistenz der Staaten betrifft, sondern Grundlage der Legitimität jeder staatlichen Ordnung sein will. Die Verfassung hebt bestimmte Einrichtungen und Rechtsquellen der internationalen Zusammenarbeit und des Völkerrechts hervor (Art. 23 Abs. 1, Art. 24, Art. 25, Art. 26 und Art. 59 Abs. 2 GG). Insoweit erleichtert das Grundgesetz die Entstehung von Völkerrecht unter Beteiligung des Bundes und sichert dem entstandenen Völkerrecht Effektivität. Das Grundgesetz stellt die Staatsorgane mittelbar in den Dienst der Durchsetzung des Völkerrechts und vermindert dadurch das Risiko der Nichtbefolgung internationalen Rechts. Eine solche verfassungsunmittel-

bare Pflicht ist nach deutschem Verfassungsrecht allerdings nicht unbesehen für jede beliebige Bestimmung des Völkerrechts anzunehmen, sondern nur, soweit es dem in den Art. 23 bis 26 GG sowie in den Art. 1 Abs. 2, Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG niedergelegten Konzept des Grundgesetzes entspricht.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 – 2 BvR 955/00 u. a. –, BVerfGE 112, 1 = juris, Rn. 92 ff., m. w. N.

Diese sich aus der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ergebende Pflicht, das Völkerrecht zu respektieren, hat drei Elemente: Erstens sind die deutschen Staatsorgane verpflichtet, die die Bundesrepublik Deutschland bindenden Völkerrechtsnormen zu befolgen und Verletzungen nach Möglichkeit zu unterlassen. Zweitens hat der Gesetzgeber für die deutsche Rechtsordnung zu gewährleisten, dass durch eigene Staatsorgane begangene Völkerrechtsverstöße korrigiert werden können. Drittens können die deutschen Staatsorgane unter bestimmten Voraussetzungen auch verpflichtet sein, das Völkerrecht im eigenen Verantwortungsbereich zur Geltung zu bringen, wenn andere Staaten es verletzen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 – 2 BvR 955/00 u. a. –, BVerfGE 112, 1 = juris, Rn. 90, 95; Kammerbeschluss vom 15.3.2018 – 2 BvR 1371/13 –, NVwZ 2018, 1224 = juris, Rn. 34.

Diese nach außen gerichtete Pflicht kann allerdings in ein Spannungsverhältnis zu der gleichfalls verfassungsrechtlich gewollten internationalen Zusammenarbeit zwischen den Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten geraten, insbesondere wenn eine Rechtsverletzung nur auf dem Kooperationswege beendet werden kann. Dann kann sich diese Ausprägung der Respektierungspflicht nur im Zusammenspiel und Ausgleich mit den weiteren internationalen Verpflichtungen Deutschlands konkretisieren.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 – 2 BvR 955/00 u. a. –, BVerfGE 112, 1 = juris, Rn. 98.

Die Bestimmung der Reichweite grundrechtlich fundierter subjektiver Rechtspositionen im Hinblick auf das Völkerrecht muss im System des Grundgesetzes insbesondere auch mit Rücksicht auf Art. 25 GG erfolgen. Wie auch immer die Grenzen einer Geltendmachung allgemeiner Regeln des Völkerrechts nach Art. 25 GG im Einzelnen auch zu bestimmen sind, setzt ihre Subjektivierung nach dieser Vorschrift jedenfalls voraus, dass die in Frage stehende allgemeine Regel des Völkerrechts einen engen Bezug zu individuellen hochrangigen Rechtsgütern aufweist, wie dies etwa im völkerrechtlichen Enteignungsrecht der Fall ist. Überdies muss der Betroffene Träger der individuellen hochrangigen Rechtsgüter sein, zu denen die jeweilige allgemeine Regel des Völkerrechts einen engen Bezug hat, und also in deren Schutzbereich einbezogen sein.

Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 15.3.2018 – 2 BvR 1371/13 –, NVwZ 2018, 1224 = juris, Rn. 36, 40, unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 – 2 BvR 955/00 u. a. –, BVerfGE 112, 1 = juris, Rn. 81.

(2) Ausgehend davon ist der deutsche Staat nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG dem Grunde nach verpflichtet, im Ausland lebende Ausländer davor zu schützen, dass ihr Leben oder ihre körperliche Unversehrtheit vom deutschen Staatsgebiet aus durch einen anderen Staat in völkerrechtswidriger Weise beeinträchtigt werden. Das gilt jedenfalls im Hinblick auf solche völkerrechtlichen Normen, die einen engen Bezug zu den Schutzgütern des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG aufweisen.

Die Schutzverpflichtung des Staates muss umso ernster genommen werden, je höher der Rang des in Frage stehenden Rechtsgutes innerhalb der Wertordnung des Grundgesetzes anzusetzen ist. Leben und körperliche Unversehrtheit sind höchstrangige Rechtsgüter. Beeinträchtigungen des grundrechtlichen Schutzguts des Lebens sind generell unumkehrbar. Auf Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit trifft dies vielfach ebenfalls zu. Das Lebensgrundrecht stellt als die vitale Basis der Menschenwürde und Voraussetzung aller anderen Grundrechte innerhalb der Wertordnung des Grundgesetzes einen Höchstwert dar.

Vgl. BVerfG, Urteile vom 25.2.1975 – 1 BvF 1/74 u. a. –, BVerfGE 39, 1 = juris, Rn. 153, und vom 15.2.2006 – 1 BvR 357/05 –, BVerfGE 115, 118 = juris, Rn. 117, m. w. N.

Es ist auch kein Grundrecht, das wesensgemäß eine bestimmte Beziehung zur Lebensordnung im Geltungsbereich der Verfassung voraussetzt, so dass eine Durchsetzung in ganz oder überwiegend auslandsbezogenen Sachverhalten den Sinn des Grundrechtsschutzes verfehlen würde. Auf internationaler Ebene gehört es vielmehr zu dem elementaren Menschenrechtsstandard, der als Völkergewohnheitsrecht für alle Staaten verbindlich ist.

Vgl. Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: November 2018, Art. 25 Rn. 62; Wollenschläger, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Auflage 2015, Art. 25 Rn. 41, jeweils m. w. N.

Durch Handlungen eines anderen Staates verursachte, im Ausland eintretende Beeinträchtigungen der Schutzgüter des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG weisen einen engen Bezug zum deutschen Staat auf, wenn der andere Staat sein beeinträchtigendes Handeln – den „Grundrechtseingriff“ – in wesentlicher Hinsicht vom deutschen Staatsgebiet und mithin aus dem originären Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der deutschen Staatsgewalt heraus vornimmt. In diesem Verantwortungsbereich sind die deutschen Staatsorgane – unabhängig von einer eigenen völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Deutschlands nach völkergewohnheitsrechtlichen Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit, wie sie in Art. 16 der ILC-Artikel niedergelegt sind – verpflichtet, das Völkerrecht zur Geltung zu bringen, wenn das fragliche Handeln des anderen Staates damit nicht in Einklang steht. Dies entspricht dem in Art. 1 Abs. 2 GG niedergelegten Bekenntnis des deutschen Volkes zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Ein mögliches Spannungsverhältnis zu außen- und verteidigungspolitischen Belangen der Bundesrepublik Deutschland sowie der vom Grundgesetz gleichfalls gewollten internationalen Zusammenarbeit zwischen den Staaten steht einer solchen Verpflichtung dem Grunde nach nicht entgegen. Ihm ist gegebenenfalls bei der Bestimmung der Reichweite der Verpflichtung durch

einen Ausgleich widerstreitender Belange im Sinne der Herstellung praktischer Konkordanz Rechnung zu tragen.

Die Schutzpflicht besteht jedenfalls im Hinblick auf Verstöße gegen solche völkerrechtlichen Normen, die einen engen Bezug zu den Schutzgütern des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG aufweisen. Dazu gehört im vorliegenden Zusammenhang das Verbot willkürlicher Tötungen, das als Völkervertragsrecht gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 – IPbpr – (BGBl. 1973 II S. 1553) gleichermaßen für die Bundesrepublik Deutschland wie für die USA und den Jemen gilt, die jeweils Vertragsparteien des Paktes sind. Dazu zählen auch das Verbot des gezielten oder unterschiedslosen Angriffs auf Zivilpersonen sowie das dem zugrunde liegende Unterscheidungsgebot in bewaffneten Konflikten nach dem humanitären Völkerrecht,

vgl. mit Blick auf Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG auch BVerwG, Urteil vom 5.4.2016 – 1 C 3.15 –, BVerwGE 154, 328 = juris, Rn. 45 f.; Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: November 2018, Art. 25 Rn. 91,

die – worauf unten näher einzugehen ist [vgl. (2) (a) (cc)] – Bestandteile des hier anwendbaren Völkervertrags- wie auch des Völkergewohnheitsrechts sind. Ob auch das Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 der Charta der Vereinten Nationen (BGBl. 1973 II S. 430) – UN-Charta –, das zugleich Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts ist [(vgl. näher hierzu unten (2) (a) (aa)], zu den völkerrechtlichen Normen mit engem Bezug zu den Schutzgütern des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zählt,

vgl. mit Blick auf Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG einen hinreichenden Individualbezug des Gewaltverbots verneinend: BVerfG, Kammerbeschluss vom 15.3.2018 – 2 BvR 1371/13 –, NVwZ 2018, 1224 = juris, Rn. 36 f.; offenlassend: BVerwG, Urteil vom 5.4.2016 – 1 C 3.15 –, BVerwGE 154, 328 = juris, Rn. 46, jeweils m. w. N.,

kann dahinstehen. Denn eine Verletzung des Gewaltverbots steht hier nicht in Rede, weil die streitgegenständlichen US-Drohneinsätze im Jemen mit Zustimmung der jemenitischen Regierung durchgeführt werden [vgl. näher hierzu unten (2) (b) (aa)].

bb) Die Schutzpflicht wird nicht erst dann ausgelöst, wenn eine künftige Beeinträchtigung der Schutzgüter des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG durch das Handeln eines anderen Staates in Deutschland und die Völkerrechtswidrigkeit dieses Handelns gewiss sind. Der jeweilige Grundrechtsträger kann Schutz auch schon vor einer ihm drohenden Gefahr völkerrechtswidriger Beeinträchtigungen von Leib und Leben beanspruchen.

Die grundrechtliche Schutzpflicht bezweckt, dass der Staat den Grundrechtshaber vor verletzenden oder gefährdenden Einwirkungen nicht grundrechtsgebundener Dritter – Privater und anderer Staaten – bewahrt.

BVerfG, Kammerbeschluss vom 4.9.2008 –  
2 BvR 1720/03 –, BVerfGK 14, 192 = juris,  
Rn. 36, m. w. N.

Sie gebietet Schutzmaßnahmen auch schon im Hinblick auf Lebens- oder Gesundheitsgefährdungen durch Dritte. Der für das Bestehen eines grundrechtlich erheblichen Risikos maßgebliche Grad der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts richtet sich insbesondere nach Art, Nähe und Ausmaß möglicher Gefahren, Art und Rang des verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts sowie der Irreversibilität von Verletzungen.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 8.8.1978 – 2 BvL 8/77 –, BVerfGE 49, 89 = juris, Rn. 117, und vom 14.1.1981 – 1 BvR 612/72 –, BVerfGE 56, 54 = juris, Rn. 59 f.; Kammerbeschluss vom 29.7.2009 – 1 BvR 1606/08 –, NVwZ 2009, 1494 = juris, Rn. 10; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Auflage 2013, Art. 2 Abs. 2 Rn. 43, m. w. N.

cc) Es bestehen gewichtige, der Beklagten bekannte oder jedenfalls offenkundige tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass die USA unter Verwendung technischer Einrichtungen auf der Air Base Ramstein und dort stationierten eigenen Personals bewaffnete Drohneneinsätze im Jemen durchführen [dazu (1)], die zumindest teilweise gegen Völkerrecht verstoßen [dazu (2)]. Für die Kläger erwächst hieraus eine grundrechtlich erhebliche Gefahr, durch einen völkerrechtswidrigen Drohnenangriff an Leib oder Leben zu Schaden zu kommen [hierzu (3)].

(1) (a) Nach offiziellen Verlautbarungen der US-Regierung, des US-Kongresses sowie des US-Militärs führen die USA seit Jahren im Jemen Militäroperationen zur Terrorismusbekämpfung durch. Dabei handele es sich insbesondere um Luftangriffe („airstrikes“). Die Angriffe richteten sich gegen Operationen, Einrichtungen und Führungsmitglieder („senior leaders“) von AQAP.

Vgl. White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2016, S. 2 f., 18, <http://www.hsdl.org/?abstract&did=798033>; Text of a Letter from the President to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate, 11.12.2017, [www.whitehouse.gov/briefings-statements/text-letter-president-speaker-house-representatives-president-pro-tempore-senate-2/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/text-letter-president-speaker-house-representatives-president-pro-tempore-senate-2/); Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2018, S. 2, 6, [www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force](http://www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force). U.S. Congress, Joint Resolution Directing the removal of United States Armed Forces from hostilities in the Republic of Yemen that have not been authorized by Congress, H. J. Res. 37, S. 6, <https://congress.gov/bill/116th-congress/house-joint-resolution/37>; Report on the Activities of the Committee on Armed Services for the 115th Congress, H. Rept. 115-1100, S. 41, 43, 109, [www.congress.gov/congressional-report/115th-congress/house-report/1100/1?s=1&r=39](http://www.congress.gov/congressional-report/115th-congress/house-report/1100/1?s=1&r=39).

Zudem hätten im Oktober 2017 US-Streitkräfte Luftangriffe erstmals auch auf „ISIS targets“, also der Gruppe des sogenannten Islamischen Staates zugeordnete Ziele im Jemen durchgeführt.

Vgl. White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2018, S. 2, [www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force](http://www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force); U.S. CENTCOM, Pressemitteilung NR-352-17 vom 16.10.2017, [www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/1344652/us-forces-conduct-strike-against-isis-training-camps-in-yemen](http://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/1344652/us-forces-conduct-strike-against-isis-training-camps-in-yemen).

Die Angriffe dauern bis in die jüngste Vergangenheit an. Für das Jahr 2018 berichtet das U. S. Central Command (CENTCOM) von insgesamt 36 Luftangriffen gegen AQAP und ISIS im Jemen, unter anderem im Gouvernement Hadramaut.

Vgl. CENTCOM, Pressemitteilung vom 7.1.2019, [www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/1725188/centcom-counterterrorism-strikes-in-yemen-2018-rollup](http://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/1725188/centcom-counterterrorism-strikes-in-yemen-2018-rollup).

Nach Angaben des CENTCOM wurde am 1.1.2019 ein Mitglied von al-Qaida bei einem „Präzisionsangriff“ („precision strike“) in der jemenitischen Provinz Marib getötet. Der Getötete sei Drahtzieher eines Selbstmordanschlags auf das Kriegsschiff USS Cole im Oktober 2000 in Aden gewesen.

Vgl. CENTCOM, Stellungnahme vom 7.1.2019, [www.centcom.mil/MEDIA/STATEMENTS/Statements-View/Article/1725215/uscentcom-confirms-the-death-of-jamal-al-badawi](http://www.centcom.mil/MEDIA/STATEMENTS/Statements-View/Article/1725215/uscentcom-confirms-the-death-of-jamal-al-badawi).

Nach Medienberichten handelte es sich um einen Luftangriff.

Vgl. [www.n-tv.de/politik/USA-wollen-Al-Kaida-Terroristen-getoetet-haben-article20798864.html](http://www.n-tv.de/politik/USA-wollen-Al-Kaida-Terroristen-getoetet-haben-article20798864.html);

[www.spiegel.de/politik/ausland/donald-trump-bestaetigt-tod-von-al-qaida-terrorist-jamal-al-badawi-a-1246673.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/donald-trump-bestaetigt-tod-von-al-qaida-terrorist-jamal-al-badawi-a-1246673.html);  
<https://eu.usatoday.com/story/news/world/2019/01/07/jamal-al-badawi-killed/2499956002>.

Die USA sehen dabei sowohl sich selbst als auch die jemenitische Regierung, mit deren Zustimmung die Aktionen erfolgten, in einem andauernden bewaffneten Konflikt mit AQAP bzw. ISIS.

Vgl. White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2016, S. 11 f., 18, <http://www.hsdl.org/?abstract&did=798033>; Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2018, S. 6, [www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force](http://www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force).

Im Rahmen eines solchen Konflikts sei auch der Einsatz technologisch fortgeschrittener Waffensysteme, einschließlich unbemannter sogenannter Drohnen, rechtlich grundsätzlich zulässig.

Vgl. White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2016, S. 20, <http://www.hsdl.org/?abstract&did=798033>.

Drohnenangriffe („drone strikes“) zur Bekämpfung von al-Qaida und damit verbundenen Organisationen wie AQAP unter anderem im Jemen sowie der hierfür maßgebliche rechtliche Rahmen waren bereits im Jahr 2013 Gegenstand einer Anhörung im US-Senat.

Vgl. U.S. Congress Senate Committee on Armed Services. The Law of Armed Conflict, the Use of Military Force, and the 2001 Authorization for Use of Military Force, Hearing, 16.5.2013, S. 2, 19 und passim, [www.armed-](http://www.armed-)

services.senate.gov/imo/media/doc/13-43%20-%205-16-13.pdf.

Der damalige US-Präsident erklärte in einer Rede am 23.5.2013, die USA seien mit gezielten Tötungen („lethal, targeted action“) gegen al-Qaida und damit verbundene Kräfte vorgegangen und hätten dabei auch unbemannte Drohnen zum Einsatz gebracht. Er rechtfertigte gezielte Drohnenschläge auch im Jemen als legale und maßvolle Selbstverteidigung gegen eine reale Gefahr durch radikalisierte Täter in den USA („real threat from radicalized individuals here in the United States“) und zur Unterstützung der Sicherheitskräfte, die Territorium von AQAP zurückzugewinnen versuchten. Gleichzeitig stellte er seine Presidential Policy Guidance vom 22.5.2013 vor, wonach gezielte Tötungen gegen identifizierte hochkarätige Terroristen nur erfolgten, wenn nahezu sicher sei, dass die angegriffene Person tatsächlich ein rechtmäßiges Ziel sei und sich am Angriffsort befinde. Von außergewöhnlichen Umständen abgesehen fänden gezielte Angriffe nur statt, wenn nahezu sicher sei, dass „Nicht-Kombattanten“ nicht verletzt oder getötet würden.

Vgl. Obama, Remarks by the President at the National Defense University, Washington, D. C., 23.5.2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>; Presidential Policy Guidance (PPG), 22.5.2013, <https://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppg-procedures.pdf>.

Bewaffnete US-Drohneneinsätze (auch) im Jemen sind überdies Gegenstand zahlreicher von den Klägern vorgelegter und weiterer Berichte insbesondere von Medien und Nichtregierungsorganisationen.

Vgl. nur, mit zahlreichen Detailangaben, The Bureau of Investigative Journalism, Drone Wars: The full data, <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2017-01-01/drone-wars-the-full-data>; außerdem etwa Counter Extremism Project, Report: Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP), S. 2 ff.,

13 ff., [www.counterextremism.com/threat/al-qaeda-arabian-peninsula-aqap](http://www.counterextremism.com/threat/al-qaeda-arabian-peninsula-aqap).

Der UN-Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus berichtete 2013 und 2014 von einem ersten US-Drohnenangriff im Jemen im Jahr 2002 sowie weiteren bestätigten oder mutmaßlichen US-Drohnenangriffen auch mit zivilen Opfern seit 2009, wobei sich die Zahl der Angriffe seit seinem Zwischenbericht 2013 erhöht habe.

Vgl. U. N. Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism – Ben Emmerson: Interim Report on the use of remotely piloted aircraft in counter-terrorism operations, 2013, U.N. Doc. A/68/389, S. 9, 15; Report 2014, U.N. Doc. A/HRC/25/59, S. 7, 14 ff., [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx).

Von „Luft- und Drohnenangriffen“ („US air and drone strikes“) im Jemen berichtet seit 2017 auch die UN-Expertenkommission für den Jemen.

Vgl. Panel of Experts on Yemen, Final Report, 27.1.2017, U.N. Doc. S/2018/193, Annex 29, S. 108; Final Report, 26.1.2018, U.N. Doc. S/2018/594, Rn. 68 f., 75, Final Report, 25.1.2019, U.N. Doc. S/2019/83, Rn. 68 f., 73 f., [www.un.org/securitycouncil/sanctions/2140/panel-of-experts/work-and-mandate/reports](http://www.un.org/securitycouncil/sanctions/2140/panel-of-experts/work-and-mandate/reports).

(b) Zur Überzeugung des Gerichts steht fest, dass die USA Drohneneinsätze (auch) im Jemen unter Verwendung technischer Einrichtungen auf der Air Base Ramstein mit dort stationiertem eigenen Personal durchführen. Insbesondere hat der Senat die volle Überzeugung gewonnen, dass der Datenstrom zur Fernsteuerung der Drohnen in Echtzeit aus den USA über eine Satelliten-Relaisstation in Ramstein geleitet wird, die insoweit als notwendiges Bindeglied zwischen den Piloten in den USA und den Drohnen im Einsatzgebiet auch im Jemen fungiert.

Über den geplanten Bau einer Satelliten-Relaisstation in Ramstein zur Steuerung auch waffenfähiger Drohnen im Ausland wurde die Beklagte, wie bereits ausgeführt, von der US-Seite bereits im April 2010 und sodann noch einmal im November 2011 informiert. Dass eine solche Relaisstation inzwischen errichtet worden und in Betrieb gegangen ist, bestreitet die Beklagte nicht. Ein Journalist berichtet von einer Fertigstellung Ende des Jahres 2013.

Vgl. Scahill, in: The Intercept vom 17.4.2015, <https://theintercept.com/2015/04/17/ramstein>, Übersetzung ins Deutsche: Luftpost. Friedenspolitische Mitteilungen aus der US-Militärregion Kaiserslautern/Ramstein, LP 085/15 – 24.04.15, S. 2, [www.luftpost-kl.de/luftpost-archiv/LP\\_13/LP08515\\_230415.pdf](http://www.luftpost-kl.de/luftpost-archiv/LP_13/LP08515_230415.pdf).

Vertreter der US-Botschaft haben das deutsche Außenministerium im Jahr 2016 über eine Einbindung der Air Base Ramstein in die Signalübertragung bei Einsätzen unbemannter Fluggeräte informiert und in diesem Zusammenhang erklärt,

„dass im Jahr 2015 in Ramstein eine Vorrichtung zur Verbesserung der bereits zuvor vorhandenen Fernmeldeausstattung fertiggestellt worden sei“.

Vgl. Erklärung des Staatsministers im Auswärtigen Amt S. im Deutschen Bundestag in der Fragestunde am 30.11.2016, BT-Plenarprotokoll 18/205, S. 20453.

Auf im Internet zugänglichen Luftbildern ist die Anlage zu sehen.

Vgl. Google Maps, <https://goo.gl/maps/XpD39nzapB32>.

Mit frei zugänglicher Software sind Luftbilder aus den Jahren 2010, 2015 und 2017 abrufbar, auf denen sich der Entstehungsprozess der Anlage grob nachvollziehen lässt. Auf dem Bild von 2010 ist die Anlage noch nicht vorhanden. Die Aufnahme von 2015 zeigt die Anlage. Die Aufnahme von 2017 dokumentiert einen im Vergleich dazu erweiterten Ausbauzustand.

Vgl. Google Earth, Software zugänglich unter [www.google.com/intl/de\\_ALL/earth/versions](http://www.google.com/intl/de_ALL/earth/versions).

Eine zentrale Rolle der Satelliten-Relaisstation in Ramstein dafür, von den USA aus bewaffnete Drohnen im Nahen und Mittleren Osten sowie auf dem afrikanischen Kontinent in Echtzeit steuern zu können, war bereits vor geraumer Zeit Gegenstand investigativer Medienberichte. Unter Berufung insbesondere auf öffentlich gewordene geheime US-Dokumente wurde darüber berichtet, dass die Signale zur Steuerung der Drohnen von Steuerzentralen auf Militärbasen in den USA über ein transatlantisches Glasfaserkabel zur Satelliten-Relaisstation in Ramstein liefen. Von dort aus würden die Signale über Satelliten an die Drohnen im Einsatzgebiet weitergeleitet. Auf demselben Weg fließe der Datenstrom – einschließlich von der Drohne aufgezeichneter Videoaufnahmen – zurück zur Steuerzentrale in den USA. Ohne Ramstein seien die Drohneneinsätze in ihrer gegenwärtigen Form nicht möglich.

Vgl. The Intercept vom 17.4.2015, <https://theintercept.com/2015/04/17/ramstein>, Übersetzung ins Deutsche: Luftpost. Friedenspolitische Mitteilungen aus der US-Militärregion Kaiserslautern/Ramstein, LP 085/15 – 24.04.15, [www.luftpost-archiv/LP\\_13/LP08515\\_230415.pdf](http://www.luftpost-kl.de/luftpost-archiv/LP_13/LP08515_230415.pdf); Der Spiegel, Der Krieg via Ramstein, 17.4.2015, [www.spiegel.de/politik/deutschland/ramstein-air-base-us-drohneneinsaetze-aus-deutschland-gesteuert-a-1029264-druck.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ramstein-air-base-us-drohneneinsaetze-aus-deutschland-gesteuert-a-1029264-druck.html); vgl. außerdem noch Süddeutsche Zeitung, US-Streitkräfte steuern Drohnen von Deutschland aus, 30.5.2013, [www.sueddeutsche.de/politik/luftangriffe-in-afrika-us-streitkraefte-steuern-drohnen-von-deutschland-aus-1.1684414](http://www.sueddeutsche.de/politik/luftangriffe-in-afrika-us-streitkraefte-steuern-drohnen-von-deutschland-aus-1.1684414).

Die USA haben, soweit ersichtlich, die sachliche Richtigkeit dieser öffentlich diskutierten Berichte zu keinem Zeitpunkt in Abrede gestellt. Äußerungen von Vertretern der Botschaft der USA in der Bundesrepublik Deutschland, über die der damalige Staatsminister im Auswärtigen Amt S. den Deutschen Bundestag in einer Fragestunde am 30.11.2016 in Kenntnis gesetzt hat, legen vielmehr nahe, dass die Berichte in wesentlicher Hinsicht den Tatsachen entsprechen. Der

Staatsminister gab an, die USA hätten abermals bestätigt, dass unbemannte Luftfahrzeuge von Ramstein aus weder gestartet noch gesteuert würden – Gegenteiliges war in der öffentlichen Berichterstattung oder in der parlamentarischen Debatte freilich auch nicht behauptet worden. Überdies habe, so der Staatsminister weiter, die US-Seite mitgeteilt,

„dass die globalen Kommunikationswege der USA zur Unterstützung unbemannter Luftfahrzeuge Fernmeldepräsenzpunkte auch in Deutschland einschlossen, von denen aus die Signale weitergeleitet würden. Einsätze unbemannter Luftfahrzeuge würden von verschiedenen Standorten aus geflogen, unter Nutzung diverser Fernmelde-relaisschaltungen, von denen einige auch in Ramstein laufen würden. Außerdem teilte sie mit, dass im Jahr 2015 in Ramstein eine Vorrichtung zur Verbesserung der bereits zuvor vorhandenen Fernmeldeausstattung fertiggestellt worden sei“ (BT-Plenarprotokoll 18/205, S. 20452 f.).

Für die sachliche Richtigkeit der zitierten Medienberichte sprechen des Weiteren die Angaben eines von dem NSA-Untersuchungsausschuss des 18. Deutschen Bundestages als Zeugen vernommenen ehemaligen US-Luftwaffenangehörigen, der nach eigenen Angaben als Mitglied eines Drohnen-Steuerungsteams an zahlreichen bewaffneten Drohneneinsätzen unter anderem im Jemen beteiligt war. Der Zeuge hat ausgesagt, die Relaisstation in Ramstein sei das technische Element, das die US Air Force in die Lage versetze, von den USA aus Drohnen, die etwa im Nahen Osten operierten, über Satellit zu steuern. Ramstein sei an allen weltweit stattfindenden Drohneneinsätzen der USA beteiligt. Alle Daten liefen über die Relaisstation in Ramstein, weil es dort eine direkte Glasfaserkabelverbindung zum Pentagon gebe. Zu einer von dem oben zitierten Internet-Magazin „The Intercept“ am 17.4.2015 veröffentlichten schematischen Darstellung der Glasfaserkabelverbindung zwischen den USA und Ramstein sowie der Satelliten-Verbindungen zwischen Ramstein und den Drohnen erklärte der Zeuge, dies sei „wahrscheinlich mit das Genaueste, was ich zu diesem Thema in meinem Leben gesehen habe.“ Er gab zudem die Einschätzung ab, ohne die Relaisstation in Ramstein seien weltweite Drohneneinsätze nicht ohne weiteres möglich (vgl. BT-Drs. 18/12850, S. 1111 f., 1169 ff.).

Eine essenzielle Rolle bei der Durchführung weltweiter Drohneneinsätze wird der Relaisstation in Ramstein auch in einer Projektbegründung der US-Streitkräfte aus dem Februar 2010 bescheinigt, die dem Senat vorliegt und von dem NSA-Untersuchungsausschuss in seinem Abschlussbericht (BT-Drs. 18/12850, S. 1170) zutreffend wie folgt zitiert wird:

„Ohne diese Einrichtungen kann das Fluggerät seine wesentlichen AUS-Missionen innerhalb der AORs (Area of Responsibility) der EU-COM, AFRICOM und CENTCOM nicht durchführen; bewaffnete Schläge durch unbemannte Luftfahrzeuge können nicht unterstützt werden und notwendige nachrichtendienstliche Informationen können nicht beschafft werden.“

In der Projektbegründung heißt es – in deutscher Übersetzung – außerdem:

„Unbemannte Flugsysteme (UAS) benötigen eine adäquat dimensionierte und konfigurierte Einrichtung, um die maximale Effektivität einer Mission beim Einsatz von Waffen und bei Aufklärungsmissionen zur Unterstützung von Kampfflugzeugen sicherzustellen. Der Bau einer Satelliten-Antennen Relaisstation und einer Basis ist für die Verbindung zur Steuerung von ferngesteuerten Flugzeugen erforderlich; sie verbinden CONUS-basierende, bodengestützte Leitstände/Missionskontroll-elemente mit UAS Flugzeugen im AOR. Der Abschluss dieses Projektes wird daher die langfristigen SATCOM Relaisanforderungen für Predator, Reaper und Global Hawk erfüllen; die aktuellen, zeitlich befristeten Schaltungen werden dadurch eliminiert. [...]

Predator (MQ-1), Reaper (MQ-9) und Global Hawk (RQ-4) Flugzeuge werden diesen Standort zur Durchführung von Operationen innerhalb der EUCOM, AFRICOM und CENTCOM Verantwortungsbereiche (AOR) zur Unterstützung der Overseas Contingency Operations nutzen. Aufgrund des gebietsübergreifenden Charakters von Operationen muss sich die betreffende SATCOM-Relaisstation auf der Air Base Ramstein befinden, damit dem kriegsführenden Kommandeur jederzeit die aktuellsten Informationen zur Verfügung stehen. [...] Außerdem erfordern die Einsätze ihrer Art nach einen Standort in der Nähe einer vorhandenen nachrichtendienstlichen Einrichtung auf der Air Base Ramstein. [...]

Ein Fehlen dieser UAS-Relaisstation könnte die operationellen Möglichkeiten signifikant verringern und ernste Auswirkungen auf laufende und zukünftige Missionen haben.

[...] Eine vorläufige Analyse angemessener Optionen wurde durchgeführt; diese ergab, dass nur eine Option die operationellen Anforderungen einhält.“

Mit den darin erwähnten Verantwortungsbereichen ist in geografischer Hinsicht auch der Jemen angesprochen. Das CENTCOM, das United States Central Command, ist das für den Nahen Osten, Ägypten sowie Zentralasien einschließlich des Jemens zuständige Regionalkommando der US-Streitkräfte.

Vgl. U.S. Central Command, Area of Responsibility, [www.centcom.mil/AREA-OF-RESPONSIBILITY](http://www.centcom.mil/AREA-OF-RESPONSIBILITY).

Der NSA-Untersuchungsausschuss ist zu folgender Einschätzung gelangt, zu der die Vertreter der Beklagten in der mündlichen Verhandlung erklärt haben, sie fühlten sich daran gebunden:

„Im Ergebnis kann nach der Beweisaufnahme durch den Ausschuss als gesichert gelten, dass die US-Luftwaffenbasis Ramstein mit der dortigen Relaisstation, die der Weiterleitung von Daten und Steuerungssignalen für US-Drohnen aber auch von durch US-Drohnen gewonnene Daten dient, eine wesentliche Rolle für den Einsatz von US-Drohnen spielt – unabhängig davon, ob diese bewaffnet oder unbewaffnet, etwa zu Aufklärungszwecken, operieren und ebenfalls unabhängig davon, ob es bei bewaffneten Drohnen tatsächlich im Einzelfall auch zum Waffeneinsatz kommt“ (BT-Drs. 18/12850, S. 1354).

Darüber hinaus bestehen – ohne dass es hierauf noch entscheidend ankommt – schon aufgrund der oben wiedergegebenen Ausführungen der Projektbeschreibung gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass sich die Einbindung der Air Base Ramstein in bewaffnete Drohneneinsätze (auch) im Jemen nicht auf die reine Weiterleitung von Daten über die Satelliten-Relaisstation erschöpft, sondern eine Auswertung von Informationen einschließt.

Der Abschlussbericht des NSA-Untersuchungsausschusses hält unter Berufung auf einen Bericht des deutschen Verteidigungsattachés in den USA vom Juli 2003, der auf Gesprächen mit Drohnen-Piloten und Informationen der US Air Force basiere, sowie auf die Aussage des von dem Untersuchungsausschuss als Zeugen vernommenen ehemaligen US-Luftwaffenangehörigen fest, auf der Air Base Ramstein befinde sich eines von weltweit fünf „Distributed Ground Systems“ (DGS). Dabei handle es sich um eine lokal flexible technische Einrichtung,

in der der Videofeed einer Drohne visuell dargestellt und durch sogenannte Screener ausgewertet werde (vgl. BT-Drs. 1111 f., 1172 f.). Die Screener, so der Zeuge, seien

„passive Beobachter, insofern als sie keinen direkten Einfluss auf das haben, was auf dem Bildschirm passiert, außer, sie sagen, dass die Leute dort Waffen haben, oder sie bestätigen etwas, was vor sich geht. Aber ansonsten sind sie überhaupt nicht am Entscheidungsprozess beteiligt. Sie geben nur die Information weiter. Sie verteilen den Video-Feed. Wenn also jemand mit einem Gewehr die Straße entlang geht, sind sie es, die dem Kunden sagen: ‚Diese Typen haben Gewehre.‘ Und der Kunde ist derjenige, der entscheidet, ob es zulässig ist, auf diese Leute zu schießen, oder nicht“ (a. a. O., S. 1113).

Auf eine derartige, über die bloße Weiterleitung von Datenströmen hinausgehende, auch die Auswertung jedenfalls von Videoaufnahmen umfassende Rolle der Air Base Ramstein deuten auch Angaben von Vertretern der US-Botschaft hin, über die der damalige Staatsminister im Auswärtigen Amt den Deutschen Bundestag in der Fragestunde am 30.11.2016 informiert hat. Im Anschluss an die oben wörtlich wiedergegebene Auskunft über Angaben der Botschaftsvertreter zu Einsätzen unbemannter Luftfahrzeuge unter Nutzung in Ramstein laufender Fernmelderrelaisschaltungen hat der Staatsminister erklärt, die US-Seite habe außerdem

„darüber informiert, dass Ramstein eine Reihe weiterer Aufgaben unterstütze, darunter die Planung, Überwachung, Auswertung von zugewiesenen Luftoperationen“ (vgl. BT-Plenarprotokoll 18/205, S. 20453).

Zwar mögen US-Vertreter weder in dem betreffenden Gespräch im Auswärtigen Amt noch in anderem Zusammenhang gegenüber der Bundesregierung nähere Angaben zur Art der zugewiesenen Luftoperationen gemacht und insbesondere nicht spezifiziert haben, ob die Planung, Überwachung und Auswertung zugewiesener Luftoperationen auch Drohneneinsätze umfasst.

Vgl. in diesem Sinne Staatsministerin Dr. C. in der Fragestunde des Deutschen Bundestages am 14.12.2016, BT-Plenarprotokoll 18/208, S. 20808 f.

Es trifft aber schon nicht zu, dass, wie die Beklagte vorbringt, die von der Bundesregierung im April 2014 in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage geäußerte Einschätzung (vgl. BT-Drs. 18/1214, S. 5), es handle sich bei dem Distributed Ground System um ein Datenverteilersystem, mit dem jedoch

„keine Daten ausgewertet, sondern an Bedarfs-träger weitergeleitet bzw. zur Verfügung gestellt“

würden, mit dem übereinstimme, was die Vertreter der US-Botschaft im Jahr 2016 mitgeteilt hätten. Zur Funktion des DGS haben diese sich nicht verhalten. Und zur Rolle der Air Base Ramstein im Allgemeinen haben sie gerade erklärt, dass dazu unter anderem auch die Auswertung zugewiesener Luftoperationen gehöre.

Dies sowie die Feststellungen des NSA-Untersuchungsausschusses zur allgemeinen Funktionalität eines DGS und zur Stationierung eines DGS auf der Air Base Ramstein sowie die Aussagen des von dem Ausschuss als Zeugen vernommenen ehemaligen US-Luftwaffenangehörigen legen es zumindest nahe, dass in Ramstein im Zusammenhang mit Drohneneinsätzen – entsprechend der in der Projektbeschreibung niedergelegten ursprünglich als alternativlos angesehenen Planung – Informationen von dortigen nachrichtendienstlichen Einrichtungen verwendet sowie durch die Drohnen bereitgestellte Videoaufnahmen ausgewertet werden.

Hinzu kommt, dass in dem bereits erwähnten Schreiben des US Army Corps of Engineers, Europe District, an das Bundesministerium der Verteidigung vom 18.11.2011 davon die Rede ist, mit der Errichtung von „UAS SATCOM Relais Aufstellflächen und Anlagen“ werde „ein einzigartiges Kontrollzentrum für den Einsatz der Predator, REAPER und GLOBAL HAWK“ geschaffen. Auch dies weist auf eine über die bloße Weiterleitung von Daten hinausgehende, eine Auswertung und Anreicherung von Einsatzinformationen umfassende Rolle der Air Base Ramstein im Zusammenhang mit Drohneneinsätzen hin. Diese Vermutung wird – wie ausgeführt – erhärtet durch die von dem NSA-Untersuchungs-

ausschuss auszugsweise zitierte, dem Senat vorliegende Projektbeschreibung der Satelliten-Relaisstation vom Februar 2010.

Der Einwand der Beklagten, der von dem NSA-Untersuchungsausschuss zitierte Bericht des deutschen Verteidigungsattachés in den USA beziehe sich „auf das Air Force Distributed Common Ground System (AF DCGS) als dem militärischen Nachrichtenwesen der US-Luftwaffe zugehörige Verbundfähigkeit, nicht auf die einzelnen DGS an den derzeit insgesamt 27 Standorten des AF DCGS“, rechtfertigt keine andere Einschätzung. Die Feststellungen des Untersuchungsausschusses und die ihnen zugrunde liegenden Aussagen des Zeugen beziehen sich konkret auf das DGS in Ramstein und dort tätiges Personal. Es trifft auch nicht zu, dass „einzelne DGS an den derzeit 27 Standorten des AF DCGS“ vorhanden wären. Ausweislich des Untersuchungsausschussberichts existieren weltweit nur fünf DGS, darunter jenes in Ramstein (vgl. BT-Drs. 18/12850, S. 1112). Dies deckt sich mit den Angaben in dem von der Beklagten zitierten Fact Sheet der US-Luftwaffe, wonach „five active duty DGS sites (DGS-1 through 5)“ existieren.

Vgl. Fact Sheet „Air Force Distributed Common Ground System“, [www.af.mil/About-Us/Fact-Sheets/Display/Article/104525/air-force-distributed-common-ground-system](http://www.af.mil/About-Us/Fact-Sheets/Display/Article/104525/air-force-distributed-common-ground-system).

(2) Es bestehen gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass jedenfalls ein Teil der bewaffneten Drohneneinsätze der USA in der Heimatprovinz der Kläger im Jemen mit dem dafür maßgeblichen Völkerrecht nicht in Einklang stehen. Bezogen auf die völkerrechtliche Bewertung des jeweiligen Sachverhalts kommt der Exekutive wegen Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 19 Abs. 4 GG grundsätzlich kein nicht justiziabler Beurteilungsspielraum zu [dazu näher unten b) bb) (1)].

(a) Für die völkerrechtliche Beurteilung der hier streitigen Drohneneinsätze sind die Regeln des Völkerrechts für die Anwendung bewaffneter Gewalt zwischen Staaten [„ius ad bellum“, dazu (aa)] sowie – daneben [dazu (bb)] – das humanitäre Völkerrecht [„ius in bello“, dazu (cc)] und völkerrechtliche Menschenrechtsgarantien [dazu (dd)] von Bedeutung.

(aa) Nach Art. 2 Nr. 4 UN-Charta ist jede Androhung und Anwendung militärischer Gewalt gegen einen anderen Staat grundsätzlich völkerrechtswidrig. Dieses strikte Gewaltverbot ist zugleich Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts.

Vgl. IGH, Entscheidung vom 27.6.1986: „Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua“, ICJ Reports 1986, S. 14 (S. 97 ff. Rn. 183 ff.); BVerfG, Urteil vom 22.11.2001 – 2 BvE 6/99 –, BVerfGE 104, 151 = juris, Rn. 169; BVerwG, Urteil vom 21.6.2005 – 2 WD 12.04 –, BVerwGE 127, 302 = juris, Rn. 114, 199.

Das Gewaltverbot gilt in den internationalen Beziehungen der Staaten. Rein innerstaatliche Sachverhalte, wie etwa militärische Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und Aufständischen, sind davon nicht erfasst. Das Gewaltverbot ist nicht verletzt, wenn ein Staat mit Zustimmung der Regierung eines anderen Staates mit militärischer Gewalt in einen in diesem anderen Staat bestehenden innerstaatlichen Konflikt interveniert.

Vgl. IGH, Entscheidungen vom 27.6.1986: „Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua“, ICJ Reports 1986, S. 14 (S. 126 Rn. 246), und vom 19.12.2005: „Armed Activities on the Territory of the Congo“, ICJ Reports 2005, S. 168 (S. 198 f. Rn. 51 ff., S. 210 ff. Rn. 98 ff.); Bericht des UN-Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen – Philip Alston, 2010, U.N. Doc. A/HRC/14/24/Add.6, Rn. 35 ff.; Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, 13.9.2013, U.N. Doc. A/68/382, S. 17 f., Nr. 80 ff.; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung: „Völkerrechtliche Grundlagen für Drohneneinsätze unter Berücksichtigung der Rechtsauffassungen Deutschlands, der USA und Israels“, 2014, WD 2 – 3000 – 002/14, S. 7; Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage 2018, § 55 Rn. 34 f., § 56 Rn. 41 ff.; Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (797 ff.), <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>.

Gegen den Willen des betroffenen Staates darf militärische Gewalt unter der Geltung der UN-Charta nur ausnahmsweise angewandt werden, und zwar dann, wenn ein völkerrechtlicher Rechtfertigungsgrund dies im Einzelfall erlaubt. Die UN-Charta sieht lediglich zwei solcher Rechtfertigungsgründe vor. Zum einen kann der UN-Sicherheitsrat nach gemäß Art. 39 UN-Charta erfolgter förmlicher Feststellung einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens oder einer Angriffshandlung die Anwendung militärischer Maßnahmen beschließen und entweder diese in eigener Verantwortung durchführen (Art. 42, 43 UN-Charta) oder aber einzelne Staaten (Art. 48 UN-Charta) oder ein regionales System kollektiver Sicherheit (Art. 53 UN-Charta) ermächtigen. Die Anwendung militärischer Gewalt ist ferner dann erlaubt, wenn ein Staat allein oder im Zusammenwirken mit seinen Verbündeten das Selbstverteidigungsrecht nach Maßgabe des Art. 51 UN-Charta wahrzunehmen berechtigt ist. Ein Staat, der sich – aus welchen Gründen auch immer – ohne einen solchen Rechtfertigungsgrund über das völkerrechtliche Gewaltverbot der UN-Charta hinwegsetzt und zur militärischen Gewalt greift, handelt völkerrechtswidrig. Er begeht eine militärische Aggression.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 21.6.2005 – 2 WD 12.04 –, BVerwGE 127, 302 = juris, Rn. 200 ff.; Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (797), <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>.

Art. 51 UN-Charta gewährt nach seinem Wortlaut lediglich „im Falle eines bewaffneten Angriffs“ (in der englischen Fassung, die insoweit von den nach Art. 111 UN-Charta gleichermaßen maßgeblichen anderen vier Vertragssprachen keine Abweichungen aufweist: „if an armed attack occurs“) das naturgegebene Recht („inherent right“) zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der UN-Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Auch wenn hinsichtlich der Reichweite und der Grenzen dieses Selbstverteidigungsrechts viele Zweifelsfragen bestehen, greift es jedenfalls allein „im Falle“ eines „bewaffneten Angriffs“ ein.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 21.6.2005 – 2 WD 12.04  
–, BVerwGE 127, 302 = juris, Rn. 209.

Geht ein Angriff von nichtstaatlichen Akteuren aus, rechtfertigt das Selbstverteidigungsrecht die Anwendung von Gewalt gegenüber einem anderen Staat dann, wenn das Handeln der nichtstaatlichen Akteure diesem anderen Staat zugerechnet werden kann.

Vgl. IGH, Entscheidung vom 27.6.1986: „Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua“, ICJ Reports 1986, S. 14 (S. 103 Rn. 195); Gutachten vom 9.7.2004: „Legal Consequences of the Construction of the Wall in the Occupied Palestinian Territory“, ICJ Reports 2004, S. 136 (S. 194 Rn. 139).

Es entspricht jedoch einer gemäß Art. 31 Abs. 3 Buchst. b) der Wiener Vertragsrechtskonvention (BGBl. 1985 II S. 926) – WVRK – bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge und mithin auch der UN-Charta zu berücksichtigenden späteren Übung, dass Staaten das Selbstverteidigungsrecht auch gegen Angriffe nichtstaatlicher Akteure, deren Verhalten einem anderen Staat nicht zurechenbar ist, zustehen kann. Den Anfangspunkt dieser Entwicklung markieren die anlässlich der Terrorangriffe auf die USA vom 11.9.2001 erlassenen Resolutionen 1368 vom 12.9.2001 und 1373 vom 28.9.2001 des UN-Sicherheitsrates, in denen ausdrücklich das „naturegegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung im Einklang mit der Charta“ anerkannt und bestätigt wurde. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten der NATO mit Blick auf die Terroranschläge vom 11.9.2001 den Bündnisfall nach Art. 5 des Nordatlantikvertrages (BGBl. 1955 II S. 289) und also einen bewaffneten Angriff festgestellt.

Vgl. NATO-Pressemitteilung Nr. 124 vom 12.9.2001, [www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm).

Auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) haben das Selbstverteidigungsrecht in Bezug auf die Anschläge vom 11.9.2001 anerkannt.

Vgl. Ständiger Rat der OSZE, Statement vom 11.10.2001, dokumentiert unter [http://avalon.law.yale.edu/sept11/osce\\_001.asp](http://avalon.law.yale.edu/sept11/osce_001.asp); OAS Resolution „Terrorist Threat to the Americas“ vom 21.9.2001, dokumentiert unter [http://avalon.law.yale.edu/sept11/oas\\_0921a.asp](http://avalon.law.yale.edu/sept11/oas_0921a.asp).

Gegen die Feststellung, dass auf Grund des Angriffs vom 11.9.2001 die Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Selbstverteidigungsrechts gegeben waren, sind in der Folgezeit gegenüber dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen keine Einwände erhoben worden.

Vgl. Repertoire of the Practice of the Security Council, 2000-2003, S. 1004 ff., [www.un.org/en/sc/repertoire/2000-2003/00-03\\_11.pdf#page=92](http://www.un.org/en/sc/repertoire/2000-2003/00-03_11.pdf#page=92).

Seither haben Staaten in einer Reihe weiterer Fälle ein Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung gegen bewaffnete Angriffe nichtstaatlicher Akteure in Anspruch genommen.

Vgl. die Aufzählung bei Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (803 f.), <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>; Repertoire of the Practice of the Security Council, 2014-2015, S. 350 ff., Repertoire of the Practice of the Security Council, 2016-2017, S. 116 ff., <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/actions#rel9>.

Dies gilt etwa auch für die Beteiligung deutscher Streitkräfte am Kampf gegen den Islamischen Staat in Syrien und im Irak.

Vgl. Antrag der Bundesregierung auf Zustimmung des Bundestages zum Streitkräfteeinsatz vom 1.12.2015, BT-Drs. 18/6866, S. 1 f.

Angesichts dieser breiten Praxis in der Staatengemeinschaft ist davon auszugehen, dass das Selbstverteidigungsrecht heute nicht mehr auf bewaffnete Angriffe durch Staaten beschränkt ist, sondern auch gegenüber nichtstaatlichen Angreifern gegeben sein kann.

Vgl. Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage 2018, § 56 Rn. 24, m. w. N.; Herdegen, Völkerrecht, 12. Auflage 2013, § 34 Rn. 16; Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (803),  
<https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>.

Unverändert müssen aber stets die allgemeinen Schranken gewahrt werden, die dem Selbstverteidigungsrecht gezogen sind. Insbesondere muss die abzuwehrende Gewaltausübung die zur Annahme eines bewaffneten Angriffs erforderliche hinreichende Schwere aufweisen.

Vgl. IGH, Entscheidungen vom 27.6.1986: „Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua“, ICJ Reports 1986, S. 14 (S. 101 Rn. 191, S. 103 f. Rn. 195), und vom 6.11.2003: „Case concerning Oil Platforms“, ICJ Reports 2003, S. 161 (S. 186 f. Rn. 51, S. 191 f. Rn. 64); Herdegen, Völkerrecht, 12. Auflage 2013, § 34 Rn. 12, 17; Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (800 ff.),  
<https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>.

Ein Staat darf in Ausübung seines Selbstverteidigungsrechts nur solche Maßnahmen ergreifen, die zur wirksamen Abwehr des bewaffneten Angriffs erforderlich und gemessen an Art und Schwere des Angriffs verhältnismäßig sind.

Vgl. IGH, Entscheidungen vom 27.6.1986: „Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua“, ICJ Reports 1986, S. 14 (S. 103 Rn. 194), vom 6.11.2003: „Case concerning Oil Platforms“, ICJ Reports 2003, S. 161 (S. 196 Rn. 74), und vom 19.12.2005: „Armed Activities on the

Territory of the Congo“, ICJ Reports 2005, S. 168 (S. 223 Rn. 147); Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage 2018, § 56 Rn. 31.

Zur Abwehr bewaffneter Angriffe nichtstaatlicher Akteure ist die Ausübung extraterritorialer Gewalt nur dann erforderlich, wenn der Staat, von dessen Hoheitsgebiet der Angriff ausgeht, nicht in der Lage oder nicht willens ist, den Angriff zu unterbinden. Auch dann sind grundsätzlich nur gegen den nichtstaatlichen Angreifer gerichtete Maßnahmen, nicht hingegen solche gegen Organe oder Einrichtungen des anderen Staates gestattet.

Vgl. Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage 2018, § 56 Rn. 26, 34; Herdegen, Völkerrecht, 12. Auflage 2013, § 34 Rn. 16; Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (804), <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>.

Vgl. in diesem Sinne auch Antrag der Bundesregierung auf Zustimmung des Bundestages zum Streitkräfteeinsatz vom 1.12.2015, BT-Drs. 18/6866, S. 2.

Unzulässig, weil nicht erforderlich, sind etwa auch reine Vergeltungsmaßnahmen, die zur Abwehr eines andauernden bewaffneten Angriffs nicht geeignet sind, oder Maßnahmen, die erst nach Beendigung eines Angriffs ergriffen werden.

Vgl. Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage 2018, § 56 Rn. 33, 35.

Das Selbstverteidigungsrecht gilt nach Art. 51 UN-Charta – nur – „im Falle“ („if ... occurs“) eines bewaffneten Angriffs und erfährt so eine Einschränkung in zeitlicher Hinsicht. Ein Fall eines bewaffneten Angriffs liegt zweifellos dann vor, wenn der Angriff bereits begonnen hat und noch nicht beendet ist. Umstritten ist, inwieweit ein Recht auf – „antizipatorische“, „präventive“ oder „präemptive“ – Selbstverteidigung gegen künftige Angriffe besteht.

Von den Regierungen einzelner Staaten ist wiederholt unter Berufung auf Art. 51 UN-Charta oder Völkergewohnheitsrecht auch eine so genannte präventive

Selbstverteidigung in Anspruch genommen worden. Dabei wurde argumentiert, angesichts des erreichten Entwicklungsstandes und der Zerstörungskraft moderner Waffen sowie der kurzen Vorwarnzeiten sei es nicht angezeigt, dass Staaten zunächst ihre drohende Verwüstung bereits durch den ersten Waffeneinsatz des Gegners abwarten müssten, bevor sie selbst militärisch tätig würden. Dies ist jedoch umstritten geblieben. Ungeachtet dessen haben einzelne Regierungen freilich in der Folgezeit immer wieder ein solches Recht für sich und andere beansprucht. Diese Rechtsauffassung entspricht auch einer im völkerrechtlichen Schrifttum verbreitet vertretenen Meinung. Eine gewohnheitsrechtlich relevante allgemeine Anerkennung hat sie jedoch nicht gefunden. Solche Militäreinsätze sind bis heute regelmäßig auf Widerspruch gestoßen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 21.6.2005 – 2 WD 12.04 –, BVerwGE 127, 302 = juris, Rn. 211; Bericht des UN-Sonderberichterstatters über außgerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen – Philip Alston, 2010, U.N. Doc. A/HRC/14/24/Add.6, Rn. 45; Murswiek, NJW 2003, 1014 (1016), jeweils m. w. N.

Auch von denjenigen Stimmen, die ein Recht auf präventive Selbstverteidigung befürworten, wird betont, dass dieses Recht nur in engen Grenzen bestehen kann. Eine präventive, oder treffender: antizipatorische Anwendung militärischer Gewalt wird nach der so genannten Webster-Formel, die auf einen diplomatischen Notenwechsel von 1841/42 zwischen dem damaligen US-Außenminister Daniel Webster und dem britischen Vertreter Lord Ashburton nach dem sog. Caroline-Zwischenfall zurückgeht,

vgl. die Dokumentation des Notenwechsels unter [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/br-1842d.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/br-1842d.asp),

nur in einer Gefahrenlage für zulässig gehalten, die „gegenwärtig und überwältigend“ ist und „keine Wahl der Mittel und keinen Augenblick zur Überlegung lässt“ („instant, overwhelming and leaving no choice of means and no moment for deliberation“).

Vgl. BVerwG, Urteil vom 21.6.2005 – 2 WD 12.04 –, BVerwGE 127, 302 = juris, Rn. 212; Bericht des UN-Sonderberichterstatters über außgerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen – Philip Alston, 2010, U.N. Doc. A/HRC/14/24/Add.6, Rn. 45; Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (802), <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>; Murswiek, NJW 2003, 1014 (1016 f.), jeweils m. w. N.

Ein darüber hinausgehendes Recht auf präventive bzw. „präemptive“ Selbstverteidigung auch in Situationen, in denen noch keine unmittelbare Gefahr („imminent threat“) in dem vorstehend beschriebenen Sinne besteht, sondern „über Zeit und Ort des feindlichen Angriffs Ungewissheit herrscht“, ist zwar unter anderem von den USA für sich beansprucht worden,

vgl. U.S. National Security Strategy 2002, S. 15 („taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack“); 2006, S. 28 („The place of preemption in our national security strategy remains the same.“), <http://nssarchive.us>,

findet aber im geltenden Völkerrecht keine Grundlage.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 21.6.2005 – 2 WD 12.04 –, BVerwGE 127, 302 = juris, Rn. 212; Bericht des UN-Sonderberichterstatters über außgerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen – Philip Alston, 2010, U.N. Doc. A/HRC/14/24/Add.6, Rn. 45; Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (802), <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>; Murswiek, NJW 2003, 1014 (1018).

Gemäß Art. 51 Satz 1 UN-Charta besteht das Selbstverteidigungsrecht „bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.“ Eigenmächtige Aktionen sind nur

dann von Art. 51 UN-Charta gedeckt, wenn der Staat ein Eingreifen des Sicherheitsrates aufgrund einer unmittelbar drohenden Gefahr nicht abwarten kann.

Vgl. Ambos/Alkatout, JZ 2011, 758 (764).

(bb) Unabhängig davon, ob ein bewaffneter Drohneneinsatz nach den Regeln für die Gewaltanwendung zwischen Staaten, dem *ius ad bellum*, zulässig ist, darf er nicht gegen die Vorgaben des humanitären Völkerrechts und des internationalen Menschenrechtsschutzes verstoßen. Das völkerrechtliche Gewaltverbot und die dafür geltenden Ausnahmen regeln nur die Frage, ob und wann ein Staat zur Ausübung insbesondere militärischer Gewalt gegen einen anderen berechtigt ist. In welcher Weise er dies tun darf, ist hingegen Gegenstand des humanitären Völkerrechts. Daneben sind die völkerrechtlichen Menschenrechtsgarantien von Bedeutung. Weder eine berechtigte Inanspruchnahme des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 UN-Charta noch die Zustimmung des Staates, auf dessen Territorium militärische Gewalt ausgeübt wird, schließen eine Völkerrechtswidrigkeit der Gewaltanwendung aufgrund einer Verletzung humanitären Völkerrechts oder der Menschenrechte aus.

Vgl. nur Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (795 f., 809), m. w. N., <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>.

(cc) Das humanitäre Völkerrecht findet in bewaffneten Konflikten Anwendung, die sowohl internationalen als auch nicht internationalen Charakter haben können. Es dient der Mäßigung der Gewaltausübung sowie dem Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte einschließlich der Zivilbevölkerung. Im vorliegenden Zusammenhang sind insbesondere die vier Genfer Abkommen zum humanitären Völkerrecht vom 12.8.1949 sowie die ersten beiden Zusatzprotokolle zu diesen Abkommen von Bedeutung, deren zentrale Regelungen Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts sind.

Gegenstand der Abkommen ist die Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde (I. Abkommen, BGBl. 1954 II S. 783), der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See (II. Abkommen, BGBl. 1954 II S. 813), die Behandlung der Kriegsgefangenen (III. Abkommen, BGBl. 1954 II S. 838) sowie der Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten (IV. Abkommen, BGBl. 1954 II S. 917, ber. 1956 II S. 1586). Nahezu alle Staaten der Welt haben die Abkommen unterzeichnet. Zu den Vertragsstaaten gehören neben der Bundesrepublik Deutschland auch die USA und der Jemen.

Gemäß ihrem gemeinsamen Artikel 2 finden die Genfer Abkommen – mit Ausnahme der Bestimmungen, die bereits in Friedenszeiten durchzuführen sind – Anwendung in allen Fällen eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konflikts, der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht, auch wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird. Ein solcher internationaler bewaffneter Konflikt setzt voraus, dass sich darin zwei oder mehrere Staaten als Konfliktparteien gegenüberstehen. Sofern dies nicht der Fall ist, sondern ein bewaffneter Konflikt zwischen einem Staat und einem nichtstaatlichen Akteur besteht oder ausschließlich nichtstaatliche Akteure daran beteiligt sind, handelt es sich um einen nicht internationalen bewaffneten Konflikt.

Vgl. Ambos, in: Münchener Kommentar zum StGB, 3. Auflage 2018, Bd. 8, vor §§ 8 ff. VStGB Rn. 23; Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage 2018, § 61 Rn. 1, 4, 31; Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (805), <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>; International Committee of the Red Cross, Commentary on the First Geneva Convention, 2016, Art. 3 Rn. 393 f., <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentary>.

Der gemeinsame Art. 3 der Genfer Abkommen spricht insoweit von einem „bewaffneten Konflikt, der keinen internationalen Charakter hat“ und normiert hierfür

bestimmte Minimalforderungen zum Schutz von Personen, die nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen, sowie von Verwundeten und Kranken. Ein bewaffneter Konflikt verliert seinen nicht internationalen Charakter nicht dadurch, dass ein anderer Staat mit Zustimmung der Regierung des Staates, auf dessen Territorium der Konflikt ausgetragen wird, allein oder gemeinsam mit den nationalen Streitkräften eine nichtstaatliche Konfliktpartei bekämpft.

Vgl. Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage 2018, § 61 Rn. 34; International Committee of the Red Cross, Commentary on the First Geneva Convention, 2016, Art. 3 Rn. 404, 473, <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentary>.

Eine weitergehende Definition des nicht internationalen bewaffneten Konflikts enthalten die Genfer Abkommen nicht. Eine gewisse Präzisierung erfährt der Begriff durch das am 8.6.1977 abgeschlossene Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Zusatzprotokoll II – ZP II, BGBl. 1990 II S. 1637). Das Zusatzprotokoll I vom gleichen Tag (ZP I, BGBl. II 1990, 1551) bezieht sich auf internationale bewaffnete Konflikte. Es wurde ebenso wie das Zusatzprotokoll II auch vom Jemen, nicht aber von den USA ratifiziert. Das Zusatzprotokoll II findet auf alle bewaffneten Konflikte Anwendung, die von dem Zusatzprotokoll I nicht erfasst sind und die im Hoheitsgebiet einer Hohen Vertragspartei zwischen deren Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinden, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebiets der Hohen Vertragspartei ausüben, dass sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchführen und dieses Protokoll anzuwenden vermögen (Art. 1 Abs. 1 ZP II). Es findet nicht auf Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und andere ähnliche Handlungen Anwendung, die nicht als bewaffnete Konflikte gelten (Art. 1 Abs. 2 ZP II). Danach liegt ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt jedenfalls dann vor, wenn der Konflikt die Kriterien des Art. 1 Abs. 1 ZP II erfüllt. Er liegt jedenfalls dann nicht vor, wenn es sich „nur“ um einen der in Art. 1 Abs. 2 ZP II genannten Fälle vereinzelter Störungen des inneren Friedens handelt.

Es ist allerdings anerkannt, dass auch in Situationen, in denen die in Art. 1 Abs. 1 ZP II formulierten Voraussetzungen nicht in jeder Hinsicht erfüllt sind, namentlich wenn es an einer „Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebiets“ fehlt, die Annahme eines nicht internationalen bewaffneten Konflikts gerechtfertigt sein kann. Nach einer weithin anerkannten Definition des UN-Tribunals für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY) liegt ein bewaffneter Konflikt bei „bewaffneter Gewalt zwischen Staaten sowie bei lang anhaltender bewaffneter Gewalt zwischen Regierungsstellen und bewaffneten Organisationen oder zwischen solchen Organisationen innerhalb eines Staates“ vor.

Vgl. ICTY, Prosecutor v. Tadić, Decision on the Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2.10.1995, IT-94-1, Rn. 70 („an armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State“), [www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm](http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm); BVerwG, Urteil vom 24.6.2008 – 10 C 43.07 –, BVerwGE 131, 198 = juris, Rn. 22 f.

Im Einklang damit ist das Vorliegen eines nicht internationalen bewaffneten Konflikts anhand zweier kumulativer Kriterien zu bestimmen: der Intensität des Konflikts sowie des Organisationsgrades der Konfliktparteien. Voraussetzung eines nicht internationalen bewaffneten Konflikts – in Abgrenzung von gewöhnlicher Kriminalität, unorganisierten oder kurzlebigen Aufständen oder terroristischen Aktivitäten – ist neben einer gewissen Intensität des Einsatzes von Waffengewalt ein hinreichender Organisationsgrad der Konfliktparteien, der sie dazu befähigt, auf der Basis militärischer Disziplin und faktischer Autorität anhaltende und konzentrierte militärische Operationen zu planen und durchzuführen.

Vgl. Ambos, in: Münchener Kommentar zum StGB, 3. Auflage 2018, Bd. 8, vor §§ 8 ff. VStGB Rn. 22 f.; Ambos/Alkatout, JZ 2011, 758 (759); Bericht des UN-Sonderberichterstatters über au-

ßbergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen – Philip Alston, 2010, U.N. Doc. A/HRC/14/24/Add.6, Rn. 52; Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage 2018, § 61 Rn. 32, 35; Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (806), <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>; International Committee of the Red Cross, Commentary on the First Geneva Convention, 2016, Art. 3 Rn. 422 ff., m. w. N., <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentary>; Paulus/Vashakmadze, International Review of the Red Cross (IRRC), vol. 91 no. 873 March 2009, 95 (117 f.), [www.icrc.org/en/international-review/article/asymmetrical-war-and-notion-armed-conflict-attempt-conceptualization](http://www.icrc.org/en/international-review/article/asymmetrical-war-and-notion-armed-conflict-attempt-conceptualization), jeweils m. w. N. auch zur Rechtsprechung internationaler Gerichte.

Entscheidend sind jeweils die Umstände des konkreten Einzelfalls. Von Bedeutung können sein – hinsichtlich der Intensität des Konflikts – Zahl, Dauer und räumliche Ausdehnung der Feindseligkeiten, Art und Stärke der daran beteiligten Kräfte, die Art der eingesetzten Waffen und sonstigen militärischen Ausrüstung, Opferzahlen und das Ausmaß materieller Schäden, eine Befassung des UN-Sicherheitsrates mit dem Konflikt sowie – hinsichtlich des Organisationsgrades der Konfliktparteien – Befehls- und Führungsstrukturen, die Existenz eines Hauptquartiers, die Durchführung konzertierter militärischer Operationen, einheitliches Auftreten und die Kontrolle von Teilen des Staatsgebiets.

Vgl. ICTY, Prosecutor v. Haradinaj u. a., Judgment, 29.11.2012, IT-04-84bis-T, Rn. 393 ff., <http://www.icty.org/case/haradinaj/4>; Heintschel von Heinegg, a. a. O.; International Committee of the Red Cross, a. a. O., Rn. 429 ff.; Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, a. a. O., Paulus/Vashakmadze, a. a. O., jeweils m. w. N.

Die Frage nach der räumlichen Reichweite eines nicht internationalen bewaffneten Konflikts und damit nach den geografischen Grenzen der Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts – im Gegensatz zu dem außerhalb bewaffneter Konflikte

geltenden „Friedensrecht“ [dazu unten (dd)] – ist in verschiedener Hinsicht ungeklärt und Gegenstand kontroverser Beurteilung.

Vgl. hierzu im Überblick: International Committee of the Red Cross, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts – Report*, Oktober 2015, S. 12 ff.; *Commentary on the First Geneva Convention*, 2016, Art. 3 Rn. 452 ff., m. w. N., <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentary>; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, *Ausarbeitung: „Räumlicher Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts und die ‚Entgrenzung‘ bewaffneter Konflikte“*, 2016, WD 2 – 3000 – 016/16, S. 7 ff., m. w. N.

Die Annahme eines nicht internationalen bewaffneten Konflikts ist jedenfalls nicht von vornherein deshalb ausgeschlossen, weil sich die Austragung von Feindseligkeiten nicht auf das Territorium eines einzigen Staates beschränkt.

Vgl. Generalbundesanwalt, *Einstellungsverfügung vom 20.6.2013 – 3 BJs 7/12-4 –*, S. 21; Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, *Völkerrecht*, 7. Auflage 2018, § 61 Rn. 39 f.; Herdegen, *Völkerrecht*, 12. Auflage 2013, § 56 Rn. 25; International Committee of the Red Cross, *Commentary on the First Geneva Convention*, 2016, Art. 3 Rn. 465 ff., <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentary>; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, *Ausarbeitung: „Räumlicher Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts und die ‚Entgrenzung‘ bewaffneter Konflikte“*, 2016, WD 2 – 3000 – 016/16, S. 4 f.

Das bedeutet allerdings nicht, dass Gewalttätigkeit in verschiedenen Staaten, die jeweils für sich genommen nicht die für einen bewaffneten Konflikt notwendige Intensität erreichen, einer Gesamtbetrachtung unterzogen und als Teile eines einzigen, staatenübergreifenden, gegebenenfalls sogar globalen, nicht internationalen bewaffneten Konflikts behandelt werden dürften. Einer solchen aggregierten Betrachtungsweise ist bereits dadurch eine Grenze gezogen, dass die einen bewaffneten Konflikt konstituierenden Feindseligkeiten von hinreichender Intensi-

tät gerade zwischen den über einen hinreichenden Organisationsgrad verfügenden Konfliktparteien bestehen müssen. Eine Gesamtbetrachtung von Gewalttätigkeiten durch Einzelpersonen oder Gruppen kommt deshalb von vornherein nur insoweit in Frage, als diese Einzelpersonen oder Gruppen tatsächlich einer der Konfliktparteien angehören und also in deren organisatorische Struktur eingegliedert sind.

Vgl. Bericht des UN-Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen – Philip Alston, 2010, U.N. Doc. A/HRC/14/24/Add.6, Rn. 53 ff.; Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (806 ff.), <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>; Paulus/Vashakmadze, International Review of the Red Cross, vol. 91 no. 873 March 2009, 95 (119, 124), [www.icrc.org/en/international-review/article/asymmetrical-war-and-notion-armed-conflict-attempt-conceptualization](http://www.icrc.org/en/international-review/article/asymmetrical-war-and-notion-armed-conflict-attempt-conceptualization).

Zum anderen ist jedem nicht internationalen bewaffneten Konflikt eine geografische Beschränkung wesensmäßig immanent und wird in den einschlägigen völkerrechtlichen Regelwerken vorausgesetzt. Der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Konventionen spricht von einem bewaffneten Konflikt, der keinen internationalen Charakter hat und „auf dem Gebiet einer der Hohen Vertragsparteien entsteht“ (englische Fassung: „occurring in the territory of one of the High Contracting Parties“). In wesentlicher Hinsicht gleich ist in dem den sachlichen Anwendungsbereich des Zusatzprotokolls II regelnden Art. 1 Abs. 1 ZP II von solchen bewaffneten Konflikten die Rede, „die im Hoheitsgebiet einer Hohen Vertragspartei [...] stattfinden“ (englische Fassung: „which take place in the territory of a High Contracting Party“). Diese Formulierungen weisen darauf hin, dass ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts ein räumlich begrenzter, und zwar grundsätzlich auf das Gebiet eines bestimmten Staates beschränkter Konflikt ist. Dies schließt weder aus, dass in mehreren Staaten gleichzeitig nicht internationale bewaffnete Konflikte unter Beteiligung ein und derselben nichtstaatlichen Organisation ausgetragen werden, noch dass ein bewaffneter Konflikt unter Beibehaltung seines nicht internationalen Charakters

von dem Territorium eines Staates auf das Hoheitsgebiet eines anderen Staates übergreifen kann („Spill-over-Effekt“). Ein solches Übergreifen setzt aber einen bereits existierenden, territorial begrenzten bewaffneten Konflikt voraus.

Vgl. Ambos/Alkatout, JZ 2011, 758 (760); International Committee of the Red Cross, Commentary on the First Geneva Convention, 2016, Art. 3 Rn. 474, <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentary>; International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts – Report, Oktober 2011, S. 9, Report, Oktober 2015, S. 15 mit Fn. 13.

Dessen Kriterien – Intensität der Feindseligkeiten und Organisationsgrad der beteiligten Parteien – müssen jeweils in jedem einzelnen Staat erfüllt sein, damit das humanitäre Völkerrecht dort zur Anwendung kommen kann.

Vgl. International Committee of the Red Cross, International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts – Report, Oktober 2015, S. 14 ff., 19.

Eine staatenübergreifende Aggregation vereinzelter, namentlich terroristischer Gewalttätigkeiten zu einem einzigen transnationalen oder gar globalen nicht internationalen bewaffneten Konflikt widerspräche der Grundintention des humanitären Völkerrechts, den Krieg und seine negativen Folgen für die davon Betroffenen soweit wie möglich einzugrenzen. Sonst würde der ganze Globus zum potenziellen Schlachtfeld, auf dem insbesondere die Anwendung tödlicher Gewalt in dem durch das humanitäre Völkerrecht gezogenen, gegenüber dem menschenrechtlichen Schutz in Friedenszeiten erweiterten Rahmen zulässig wäre.

Vgl. Ambos/Alkatout, JZ 2011, 758 (760); Bericht des UN-Sonderberichterstatters über außgerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen – Philip Alston, 2010, U.N. Doc. A/HRC/14/24/Add.6, Rn. 56; Generalbundesanwalt, Einstellungsverfügung vom 20.6.2013 – 3 BJs 7/12-4 –, S. 21 f.; International Committee of the Red Cross, International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed

Conflicts – Report, Oktober 2015, S. 15. Vgl. auch International Committee of the Red Cross, Commentary on the First Geneva Convention, 2016, Art. 3 Rn. 480 f., <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentary>.

Ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt endet nicht bereits mit jedem Abschwellen der bewaffneten Feindseligkeiten unter die Schwelle der zur Entstehung des Konflikts notwendigen Intensität. Nicht internationale bewaffnete Konflikte sind, nicht zuletzt wegen möglicher organisatorischer Instabilitäten der nichtstaatlichen Konfliktparteien, vielfach durch eine im zeitlichen Verlauf wechselnde Intensität geprägt. Das Ende der Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts darf nicht verfrüht angenommen werden. Nach im Grundsatz weitgehend anerkannter Einschätzung des UN-Tribunals für das ehemalige Jugoslawien ist dies grundsätzlich erst dann gerechtfertigt, wenn eine friedliche Beilegung des Konflikts erreicht ist.

Vgl. ICTY, Prosecutor v. Tadić, Decision on the Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2.10.1995, IT-94-1, Rn. 70 („until [...] a peaceful settlement is achieved“), [www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm](http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm); Prosecutor v. Haradinaj u. a., Judgment, 29.11.2012, IT-04-84bis-T, Rn. 396; Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage 2018, § 61 Rn. 49; International Committee of the Red Cross, International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts – Report, Oktober 2015, S. 10; Commentary on the First Geneva Convention, 2016, Art. 3 Rn. 485 ff., <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentary>.

Dies erfordert keinen förmlichen Friedensschluss oder sonstigen Formalakt. Maßgeblich ist, ob nach den tatsächlichen Umständen im konkreten Einzelfall davon auszugehen ist, dass die Feindseligkeiten vollständig eingestellt sind und voraussichtlich nicht wieder aufgenommen werden. Die Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts kann zudem dann beendet sein, wenn eine nichtstaatliche Konfliktpartei einen hinreichenden Organisationsgrad eingebüßt hat, selbst wenn von ihren Überresten noch sporadische Gewaltakte ausgehen.

Vgl. International Committee of the Red Cross, International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts – Report, Oktober 2015, S. 10; Commentary on the First Geneva Convention, 2016, Art. 3 Rn. 489 ff., <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentary>.

Soweit ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt besteht, findet humanitäres Völkerrecht Anwendung. Im vorliegenden Zusammenhang gezielter Tötungen durch Drohnenangriffe sind insbesondere die Regeln zum Schutz der Zivilbevölkerung gegen bewaffnete Angriffe von Bedeutung. Ein generelles Verbot des Einsatzes bewaffneter Drohnen enthält das humanitäre Völkerrecht nicht.

Vgl. Bericht des UN-Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen – Philip Alston, 2010, U.N. Doc. A/HRC/14/24/Add.6, Rn. 79; U.N. Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism – Ben Emmerson: Interim Report on the use of remotely piloted aircraft in counter-terrorism operations, 2013, U.N. Doc. A/68/389, Rn. 60 f., 77, [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung: „Der Einsatz von Kampfdrohnen aus völkerrechtlicher Sicht“, 2012, WD 2 – 3000 – 118/12, S. 7; Ausarbeitung: „Völkerrechtliche Grundlagen für Drohneneinsätze unter Berücksichtigung der Rechtsauffassungen Deutschlands, der USA und Israels“, 2014, WD 2 – 3000 – 002/14, S. 4.

Eine elementare Regel des humanitären Völkerrechts ist es, dass weder die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen, sofern und solange sie nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen, angegriffen werden dürfen. Eine entsprechende Regel gilt für zivile Objekte. Diese Regeln und das ihnen zugrunde liegende Gebot der Unterscheidung zwischen Zivilisten und – im Recht des internationalen bewaffneten Konflikts – Kombattanten bzw. – im Recht des nicht internationalen bewaffneten Konflikts, das einen Kombattantenstatus nicht

kennt – Kämpfern sowie zwischen zivilen und militärischen Objekten sind Inhalt des Völkerrechts (vgl. insbesondere den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen, Art. 48, 51 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3, 52 Abs. 1 und 2 ZP I, Art. 13 Abs. 2 und 3 ZP II, Art. 8 Abs. 2 Buchst. b) Ziff. i) und ii), Buchst. e) Ziff. i) und ii) IStGH-Statut [BGBl. 2000 II S. 1393]) und Teil des Völkergewohnheitsrechts für sowohl internationale als auch nicht internationale bewaffnete Konflikte.

Vgl. ICTY, Prosecutor v. Tadić, Decision of the Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2.10.1995, IT-94-1, Rn. 98, 117 ff., 127, [www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm](http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm); IGH, Gutachten vom 8.7.1996: „Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons“, ICJ Reports 1996, S. 226 (S. 257 f. Rn. 78 ff.); Supreme Court of Israel, Entscheidung vom 11.12.2005: The Public Committee against Torture in Israel et al. v. The Government of Israel et al., HCJ 769/02, Rn. 23, 26, 29 f.; International Committee of the Red Cross, Henckaerts/Doswald-Beck (Hrsg.), Customary International Humanitarian Law, 2005, Vol. I: Rules, S. 3 ff. (Rule 1), 19 ff. (Rule 6), 25 ff. (Rule 7), 34 ff. (Rule 10).

Nach Art. 50 Abs. 1 Satz 2 ZP I gelten Personen in internationalen bewaffneten Konflikten in Zweifelsfällen als Zivilpersonen. Für den nicht internationalen bewaffneten Konflikt existiert eine entsprechende Vermutungsregel zwar nicht. Aus dem Unterscheidungsgebot und dem Verbot des Angriffs auf nicht unmittelbar an Feindseligkeiten beteiligte Zivilpersonen folgt aber, dass stets eine sorgfältige Prüfung stattfinden muss, ob es sich um eine geschützte Zivilperson handelt. Der dabei anzuwendende Sorgfaltsmaßstab hängt von den Umständen der konkreten Situation ab, namentlich von der Dringlichkeit der zu treffenden Entscheidung und den dem jeweiligen Entscheidungsträger zur Verfügung stehenden oder mit angemessenem Aufwand zugänglichen Informationen.

Vgl. International Committee of the Red Cross, Henckaerts/Doswald-Beck (Hrsg.), Customary International Humanitarian Law, 2005, Vol. I: Rules, S. 24; Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65,

2016, 791 (812 f.),  
<https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>.

Zum Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte verbietet das humanitäre Völkerrecht unterschiedslose Angriffe. Für internationale bewaffnete Konflikte ist dieses Verbot in Art. 51 Abs. 4 und 5 ZP I niedergelegt und konkretisiert. Es gilt als Völkergewohnheitsrecht auch für nicht internationale bewaffnete Konflikte.

Vgl. ICTY, Prosecutor v. Kupreškić et al., Entscheidung vom 14.1.2000 – IT-95-16 –, Rn. 524, [www.icty.org/case/kupreskic/4](http://www.icty.org/case/kupreskic/4); International Committee of the Red Cross, Henckaerts/Doswald-Beck (Hrsg.), Customary International Humanitarian Law, 2005, Vol. I: Rules, S. 37 ff. (Rule 11).

Entsprechend der Definition in Art. 51 Abs. 4 Satz 2 ZP I, die dem auch für nicht internationale Konflikte geltenden Völkergewohnheitsrecht entspricht,

vgl. International Committee of the Red Cross, Henckaerts/Doswald-Beck (Hrsg.), Customary International Humanitarian Law, 2005, Vol. I: Rules, S. 40 ff. (Rule 12),

sind unterschiedslose Angriffe solche, die nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet werden, bei denen Kampfmethoden oder -mittel angewendet werden, die nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet werden können, oder bei denen Kampfmethoden oder -mittel angewendet werden, deren Wirkungen nicht entsprechend den Vorgaben des humanitären Völkerrechts begrenzt werden können und die daher in jedem dieser Fälle militärische Ziele und Zivilpersonen oder zivile Objekte unterschiedslos treffen können. Nach Art. 51 Abs. 5 Buchst. b) ZP I ist ein Angriff unter anderem dann als unterschiedslos anzusehen, bei dem damit zu rechnen ist, dass er auch Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen zusammen verursacht, die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen. Diese Regelung ist zugleich Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und findet eine Wiederholung in Art. 57 Abs. 2 Buchst. a) Ziff. iii ZP I,

wonach derjenige, der einen Angriff plant oder beschließt, von jedem Angriff Abstand zu nehmen hat, bei dem damit zu rechnen ist, dass er auch Verluste unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen zusammen verursacht, die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen. Auch dieses Verbot von Angriffen mit unverhältnismäßigen Kollateralschäden gilt als Völkergewohnheitsrecht gleichermaßen für den internationalen wie für den nicht internationalen bewaffneten Konflikt.

Vgl. ICTY, Prosecutor v. Kupreškić et al., Entscheidung vom 14.1.2000 – IT-95-16 –, Rn. 524, [www.icty.org/case/kupreskic/4](http://www.icty.org/case/kupreskic/4); Supreme Court of Israel, Entscheidung vom 11.12.2005: The Public Committee against Torture in Israel et al. v. The Government of Israel et al., HCJ 769/02, Rn. 41 ff., 46; International Committee of the Red Cross, Henckerts/Doswald-Beck (Hrsg.), Customary International Humanitarian Law, 2005, Vol. I: Rules, S. 46 ff. (Rule 14); Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (814), <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>.

Darüber hinaus haben die Konfliktparteien bei der Bestimmung der Angriffsziele, bei der Wahl der Angriffsmittel und -methoden sowie bei der Durchführung von Angriffen alle praktisch möglichen Vorsichtsmaßnahmen zu ergreifen, um Angriffe auf zivile Ziele zu vermeiden und Verluste unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen und die Beschädigung ziviler Objekte als Nebenfolgen von Angriffen auf militärische Ziele auf ein Mindestmaß zu beschränken. Angriffen, durch welche die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft gezogen werden kann, muss eine wirksame Warnung vorausgehen, es sei denn, die gegebenen Umstände erlauben dies nicht. Diese Sorgfaltspflichten, die in Bezug auf internationale Konflikte in Art. 57 Abs. 1 und 2 ZP I geregelt sind, gelten als Völkergewohnheitsrecht gleichermaßen für den internationalen wie für den nicht internationalen bewaffneten Konflikt.

Vgl. International Committee of the Red Cross, Henckaerts/Doswald-Beck (Hrsg.), Customary International Humanitarian Law, 2005, Vol. I: Rules, S. 51 ff. (Rules 15-20); siehe auch ICTY, Prosecutor v. Kupreškić et al., Entscheidung vom 14.1.2000 – IT-95-16 –, Rn. 524 f., [www.icty.org/case/kupreskic/4](http://www.icty.org/case/kupreskic/4).

Der Begriff der Zivilperson ist für den nicht internationalen bewaffneten Konflikt in den Genfer Abkommen und Zusatzprotokollen nicht ausdrücklich geregelt. Für den internationalen bewaffneten Konflikt bestimmt Art. 50 Abs. 1 Satz 1 ZP I, dass jeder als Zivilperson zu gelten hat, der nicht Angehöriger der Streitkräfte, eines einer Konfliktpartei zugehörigen organisierten bewaffneten Verbandes (Milizen oder Freiwilligenkorps) oder einer sog. „levée en masse“ ist. In Erweiterung dieser Definition auf die Beteiligten an einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt sind daher alle Personen, die nicht Angehörige staatlicher Streitkräfte oder organisierter bewaffneter Gruppen sind, Zivilpersonen.

Vgl. Generalbundesanwalt, Einstellungsverfügung vom 20.6.2013 – 3 BJs 7/12-4 –, S. 23; International Committee of the Red Cross, Melzer, Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, 2009, S. 27.

Da die Kämpfer einer nichtstaatlichen Konfliktpartei anders als Soldaten äußerlich nicht zwingend durch Uniformen oder Hoheitszeichen erkennbar sind und typischerweise nicht durch formalen Akt, sondern aufgrund tatsächlichen Anschlusses zu Mitgliedern der Konfliktpartei werden, muss eine Unterscheidung zwischen ihnen und Zivilisten anhand tatsächlich-funktionaler Gesichtspunkte erfolgen. Dementsprechend ist eine Person als Angehöriger einer solchen Gruppe anzusehen, wenn ihre fortgesetzte bzw. dauerhafte Funktion in der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten besteht („continuous combat function“).

Vgl. International Committee of the Red Cross, Melzer, Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, 2009, S. 27 ff., insbesondere S. 30 und 32 f. Ebenso Generalbundesan-

walt, Einstellungsverfügung vom 20.6.2013 – 3 BJs 7/12-4 –, S. 23; Herdegen, Völkerrecht, 12. Auflage 2013, § 56 Rn. 27; Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (810 ff.), <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>.  
A. A. Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage 2018, § 63 Rn. 25.

Dieses Verständnis ist bereits in der funktionalen, auf eine Zweckbestimmung zur Austragung bewaffneter Feindseligkeiten bezogenen Bezeichnung nichtstaatlicher Konfliktparteien als „Streitkräfte“ (gemeinsamer Art. 3 Nr. 1 der Genfer Abkommen, englische Fassung: „armed forces“) und „organisierte bewaffnete Gruppen“ (Art. 1 Abs. 1 ZP II, englische Fassung: „organized armed groups“) angelegt. Die durch das funktionale Kriterium der fortgesetzten Kampffunktion bewirkte restriktive Bestimmung des Personenkreises, dessen Angehörige jeweils nicht den Schutzstatus einer Zivilperson genießen, entspricht zudem der auf einen wirksamen Schutz der Zivilbevölkerung zielenden Ausrichtung des humanitären Völkerrechts. Nichtstaatliche Akteure, die sich meist nicht durch Uniformen oder sonstige Zeichen von der Zivilbevölkerung äußerlich unterscheiden, sind nach außen hin vielfach nicht als solche erkennbar. Diese fehlende äußerliche Unterscheidbarkeit erschwert es der schutzwürdigen Zivilbevölkerung, durch gezielte Verhaltensanpassung das Risiko einer unzutreffenden Einordnung als Angehörige einer Konfliktpartei oder einer Kollateralschädigung zu vermeiden oder zu verringern. Die Wahrnehmung einer fortgesetzten Kampffunktion durch eine Person ist dieser zwar ebenfalls nicht in jeder Situation ohne Weiteres anzusehen, tritt aber doch zumindest eher als solche erkennbar in Erscheinung als eine bloße Mitgliedschaft oder eine nicht kämpfende Funktion. Vor allem aber erscheint es nicht gerechtfertigt, auch solche Mitglieder eines nichtstaatlichen Akteurs, die nicht funktional an den Feindseligkeiten teilnehmen, sondern als zivile Unterstützer anzusehen sind, als legitime militärische Ziele anzusehen, während bei staatlichen Konfliktparteien nur Mitglieder der Streitkräfte angegriffen werden dürfen. Der gegen das Kriterium der fortgesetzten Kampffunktion erhobene Einwand einer gefährlichen Asymmetrie, die deshalb drohe, weil Angehörige staatlicher

Streitkräfte grundsätzlich unabhängig von ihrer konkreten Funktion angegriffen werden dürften,

vgl. Boothby, *The Law of Targeting*, 2012, S. 150 f.; Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, *Völkerrecht*, 7. Auflage 2018, § 64 Rn. 25,

überzeugt nicht. Er beruht auf einer unzutreffenden Prämisse. Eine Befugnis zur Gewaltausübung räumt das humanitäre Völkerrecht nur Kombattanten in internationalen bewaffneten Konflikten ein (vgl. Art. 43 Abs. 2 ZP I). Das Recht der nicht internationalen bewaffneten Konflikte kennt keinen Kombattantenstatus und keine daran anknüpfende Rechtsstellung nichtstaatlicher Akteure, die zu Kampfhandlungen berechtigt. Die Gewaltausübung in nicht internationalen bewaffneten Konflikten ist zudem nicht nur durch internationales Recht begrenzt, sondern auch eine Frage des innerstaatlichen Rechts, nach dem sich Mitglieder einer nichtstaatlichen Konfliktpartei für etwaige Rechtsverstöße, zu denen Angriffe auf rechtmäßig handelnde Mitglieder der Streitkräfte zählen, zu verantworten haben.

Vgl. Herdegen, *Völkerrecht*, 12. Auflage 2013, § 56 Rn. 27; International Committee of the Red Cross, Henckaerts/Doswald-Beck (Hrsg.), *Customary International Humanitarian Law*, 2005, Vol. I: Rules, S. 3, 11 ff.; International Committee of the Red Cross, Melzer, *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*, 2009, S. 33, 83.

Zudem ließe sich bei einer im Schrifttum vorgeschlagenen – im Wortlaut der Genfer Abkommen allerdings keinen hinreichenden Niederschlag findenden – Abgrenzung, nach der Mitglieder einer nichtstaatlichen Konfliktpartei stets bzw. zumindest immer dann angegriffen werden dürften, wenn sie eine Funktion erfüllten, die auch von Mitgliedern regulärer Streitkräfte übernommen wird, wegen der Weite ihrer möglichen Funktionen und der regelmäßig fehlenden Erkennbarkeit ihrer Zuordnung zum bewaffneten Konflikt nicht sicherstellen, dass angegriffene Personen tatsächlich legitime Ziele sind.

Vgl. Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (812),  
<https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>.

Die fortgesetzte Kampffunktion setzt eine ständige Eingliederung in eine organisierte bewaffnete Gruppe in der Weise voraus, dass die betreffende Person in die Vorbereitung, Ausführung oder Leitung von Handlungen zur unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten eingebunden ist.

Vgl. International Committee of the Red Cross, Melzer, Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, 2009, S. 34.

Als unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten – während der im Übrigen auch nicht in eine organisierte bewaffnete Gruppe eingebundene Zivilisten den besonderen Schutz verlieren, den ihnen das humanitäre Völkerrecht grundsätzlich gewährt – sind solche Handlungen anzusehen, die unmittelbar darauf abzielen, dem Gegner, d. h. seinem Personal, seiner Ausrüstung oder seinen militärischen Operationen, Schaden zuzufügen. Dies schließt Schädigungen der Zivilbevölkerung des betreffenden Staates ein.

Vgl. International Committee of the Red Cross, Melzer, Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, 2009, S. 46 ff.; Supreme Court of Israel, Entscheidung vom 11.12.2005: The Public Committee against Torture in Israel et al. v. The Government of Israel et al., HCJ 769/02, Rn. 33; Ambos/Alkatout, JZ 2011, 758 (762).

Eine „unmittelbare“ Teilnahme an Feindseligkeiten setzt voraus, dass zwischen der jeweiligen Handlung bzw. der militärischen Operation, in die sie eingebunden ist, und der möglichen Schädigung des Gegners ein unmittelbarer Zusammenhang besteht. Nur mittelbare Beiträge genügen nicht.

Vgl. International Committee of the Red Cross, Melzer, Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, 2009, S. 51 ff.

Eine allgemein akzeptierte Definition dessen, was als „unmittelbare“ Teilnahme anzusehen ist, existiert nicht. Geboten ist letztlich eine fallbezogene Bewertung, die einerseits dem Schutz der Zivilbevölkerung, andererseits militärischen Notwendigkeiten Rechnung tragen muss. Zweifellos sind der im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt stehende Einsatz von Waffen sowie andere Formen der Gewaltanwendung gegen das Personal oder Material einer Konfliktpartei eine unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten. Andererseits kann als gesichert zugrunde gelegt werden, dass eine nur politische, ideelle, propagandistische oder finanzielle Unterstützung ebenso wenig genügt wie etwa die Versorgung einer der Konfliktparteien mit Lebensmitteln oder Medizin.

Vgl. Supreme Court of Israel, Entscheidung vom 11.12.2005: The Public Committee against Torture in Israel et al. v. The Government of Israel et al., HCJ 769/02, Rn. 34 f.; International Committee of the Red Cross, Henckaerts/Doswald-Beck (Hrsg.), Customary International Humanitarian Law, 2005, Vol. I: Rules, S. 22 f., m. w. N.

Ausgehend davon erfüllen Personen, die ständig in eine organisierte bewaffnete Gruppe eingegliedert sind, eine fortgesetzte Kampffunktion jedenfalls dann, wenn sie in die Vorbereitung, Ausführung oder Leitung bewaffneter oder sonst gewaltvoller Aktionen eingebunden sind. Dazu gehören insbesondere auch Personen, die derartige Aktionen planen und über deren Durchführung entscheiden, unabhängig davon, ob sie die Aktionen selbst ausführen. Das Gleiche gilt für eine Person, die von einer Gruppe mit dem Ziel der fortgesetzten und unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten rekrutiert, ausgebildet und ausgerüstet worden ist, auch dann, wenn diese Person selbst noch nicht an einer feindseligen Handlung teilgenommen hat.

Vgl. Generalbundesanwalt, Einstellungsverfügung vom 20.6.2013 – 3 BJs 7/12-4 –, S. 24; International Committee of the Red Cross,

Melzer, Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, 2009, S. 34.

Demgegenüber erfüllen etwa Rekrutierer, Finanziere oder Propagandisten keine fortgesetzte Kampffunktion, solange sie sich auf diese Rollen beschränken.

Vgl. International Committee of the Red Cross, Melzer, Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, 2009, S. 34.

Angehörige organisierter bewaffneter Gruppen dürfen gezielt bekämpft werden, auch wenn sie in diesem Moment nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen. Die Wiedererlangung des rechtlichen Schutzstatus' einer Zivilperson ist für den Angehörigen einer solchen Gruppe erst möglich, wenn er seine fortgesetzte Kampffunktion dauerhaft und erkennbar aufgibt.

Vgl. Generalbundesanwalt, Einstellungsverfügung vom 20.6.2013 – 3 BJs 7/12-4 –, S. 24.

(dd) Für die Beurteilung der völkerrechtlichen Zulässigkeit bewaffneter Drohnenangriffe sind schließlich die Menschenrechte, insbesondere das Recht auf Leben von Bedeutung. Es ist Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts und völkervertragsrechtlich niedergelegt insbesondere in Art. 6 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 – IPbpR – (BGBl. 1973 II S. 1553). Zu den Vertragsstaaten gehören auch der Jemen sowie die USA.

Nach Art. 2 Abs. 1 IPbpR verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, die in dem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen unterschiedslos zu gewährleisten. Danach finden die Verpflichtungen des Pakts – entsprechend ihrem Sinn und Zweck, entgegen dem zu eng geratenen Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 IPbpR – auch dann Anwendung, wenn ein Staat außerhalb des eigenen Territoriums Herrschaftsgewalt ausübt.

Vgl. IGH, Gutachten vom 9.7.2004: „Legal Consequences of the Construction of the Wall in the Occupied Palestinian Territory“, ICJ Reports 2004, 136 (178 ff. Nr. 107 ff., insb. Nr. 111); Nowak, CCPR-Kommentar, 1989, Art. 2 Rn. 26 ff., m. w. N.

Das kann insbesondere dann der Fall sein, wenn ein Staat mit Zustimmung der Regierung eines anderen Staates auf dessen Hoheitsgebiet Zuständigkeiten übernimmt, die gewöhnlich von der Regierung wahrgenommen werden.

Vgl. – zur entsprechenden Regelung in Art. 1 EMRK – EGMR, Urteil vom 7.7.2011 – 55721/07 (Al-Skeini u. a. ./ Vereinigtes Königreich –, NJW 2012, 283 (286 Rn. 135).

Die völkerrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Menschenrechte gelten nicht nur in Friedenszeiten. Im Falle eines bewaffneten Konflikts finden sie vielmehr neben den speziellen Vorschriften des humanitären Völkerrechts ergänzende Anwendung.

Vgl. IGH, Gutachten vom 8.7.1996: „Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons“, ICJ Reports 1996, 226 (240 Nr. 25); Gutachten vom 9.7.2004: „Legal Consequences of the Construction of the Wall in the Occupied Palestinian Territory“, ICJ Reports 2004, 136 (177 f. Nr. 144 ff.); EGMR, Urteil vom 16.9.2014 – 2970/09 (Hassan ./ Vereinigtes Königreich) –, NJOZ 2016, 351 (354 Rn. 77; 356 Rn. 104); Supreme Court of Israel, Entscheidung vom 11.12.2005: The Public Committee against Torture in Israel et al. v. The Government of Israel et al., HCJ 769/02, Rn. 18; Heintze und Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage 2018, § 32 Rn. 13 f., § 61 Rn. 52 ff.; U.N. Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism – Finonuala Ni Aoláin: Report 2018, U.N. Doc. A/HRC/37/52, Rn. 40 ff., 67 ff., <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx>.

Dies verdeutlicht auch die Notstandsklausel in Art. 4 Abs. 1 IPbpR, die es den Vertragsstaaten „im Falle eines öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht“ und der amtlich verkündet ist, unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, Maßnahmen zu ergreifen, die ihre Verpflichtungen aus dem Pakt in dem erforderlichen Umfang außer Kraft setzen (vgl. auch Art. 15 Abs. 1 EMRK). Insofern ist freilich hervorzuheben, dass sich diese Befugnis insbesondere nicht auf die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Achtung des Rechts auf Leben erstreckt (vgl. § 4 Abs. 2 IPbpR).

Nach Art. 6 Abs. 1 Satz 3 IPbpR darf niemand willkürlich seines Lebens beraubt werden.

Keine willkürlichen Tötungen in diesem Sinne sind insbesondere solche, die im Rahmen eines bewaffneten Konflikts nach dem dann anwendbaren humanitären Völkerrecht zulässig sind.

Vgl. IGH, Gutachten vom 8.7.1996: „Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons“, ICJ Reports 1996, 226 (240 Nr. 25); International Committee of the Red Cross, Henckaerts/Doswald-Beck (Hrsg.), Customary International Humanitarian Law, 2005, Vol. I: Rules, S. 313 f., m. w. N.

Auch außerhalb bewaffneter Konflikte erlaubt Art. 6 Abs. 2 IPbpR die Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe, dies aber nur aufgrund eines von einem zuständigen Gericht erlassenen rechtskräftigen Urteils (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 IPbpR). Tötungen ohne vorheriges gerichtliches Verfahren oder nach nur summarischem oder unfairem Verfahren sind unzulässig und stellen außergerichtliche bzw. extralegale – willkürliche – Hinrichtungen dar.

Vgl. Ambos/Alkatout, JZ 2011, 758 (763), m. w. N.

Abgesehen davon ist die gezielte Ausübung tödlicher Gewalt außerhalb bewaffneter Konflikte grundsätzlich nur zulässig, soweit sie in Notwehr- bzw. Notstands-

situationen zur Abwehr gegenwärtiger Gefahren für Leib und Leben erforderlich ist.

Vgl. Ambos/Alkatout, JZ 2011, 758 (763); Bericht des UN-Sonderberichterstatters über außgerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen – Philip Alston, 2010, U.N. Doc. A/HRC/14/24/Add.6, Rn. 32; Droege, International Review of the Red Cross (IRRC), vol. 90 no. 871 September 2008, 501 (525), [www.icrc.org/en/international-review/article/elective-affinities-human-rights-and-humanitarian-law](http://www.icrc.org/en/international-review/article/elective-affinities-human-rights-and-humanitarian-law); Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (819 f.), <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>; International Committee of the Red Cross, International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts – Report, Oktober 2015, S. 15; U.N. Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism – Ben Emmerson: Interim Report on the use of remotely piloted aircraft in counter-terrorism operations, 2013, U.N. Doc. A/68/389, S. 17 Rn. 60, [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx), jeweils m. w. N.

Das Verbot willkürlicher Tötungen gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 3 IPbpR wäre praktisch unwirksam, wenn es kein Verfahren zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Anwendung tödlicher Gewalt gäbe. Die Verpflichtung nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 IPbpR, das Recht auf Leben zu schützen, in Verbindung mit der allgemeinen Pflicht der Staaten nach Art. 1 Abs. 1 IPbpR, „die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Jurisdiktion unterstehenden Personen [...] zu gewährleisten“, verlangt deshalb auch ohne ausdrückliche Regelung, dass wirksame amtliche Ermittlungen durchgeführt werden, wenn Personen durch Gewaltanwendung insbesondere durch Vertreter des Staates getötet werden. Wesentliches Ziel solcher Ermittlungen ist es, eine wirksame Anwendung staatlicher Rechtsvorschriften zum Schutz des Lebens zu gewährleisten und in Fällen, in denen staatliche Vertreter oder Stellen beteiligt sind, deren Verantwortlichkeit für Todesfälle, die sich unter ihrer Verantwortung

ereignet haben, sicherzustellen. Ermittlungen über angeblich rechtswidrige Tötungen durch Repräsentanten des Staates sind nur wirksam, wenn die für die Ermittlungen Verantwortlichen von den an den Ereignissen Beteiligten unabhängig sind.

Vgl. für die entsprechenden Gewährleistungen in Art. 1 und 2 Abs. 1 EMRK: EGMR, Urteil vom 7.7.2011 – 55721/07 (Al-Skeini u. a. ./ Vereinigtes Königreich –, NJW 2012, 283 (288 f. Rn. 163, 167), m. w. N. Für Art. 6 IPbpR: Human Rights Committee, General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, 2018, U.N. Doc. CCPR/C/GC/36, Rn. 29. Allgemein für das Menschenrecht auf Leben: Aide-mémoire zur Erklärung der Präsidentschaft des Sicherheitsrats vom 21.9.2018 zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, U.N. Doc. S/PRST/2018/18, S. 19 ff.; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, The Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death (2016), 2017, Rn. 15 ff.; Resolution 67/168 der UN-Generalversammlung vom 20.12.2012: Extrajudicial, summary or arbitrary executions, U.N. Doc. A/RES/67/168, S. 2 Nr. 3; International Committee of the Red Cross, Henckaerts/Doswald-Beck (Hrsg.), Customary International Humanitarian Law, 2005, Vol. I: Rules, S. 314, m. w. N.; Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (817), <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>. Für Art. 2 Abs. 2 GG: BVerfG, Beschluss vom 19.5.2015 – 2 BvR 987/11 –, NJW 2015, 3500 = juris, Rn. 27.

Diese Pflicht besteht – situationsangemessen – auch unter schwierigen Sicherheitsverhältnissen einschließlich eines bewaffneten Konflikts.

Vgl. EGMR, Urteil vom 7.7.2011 – 55721/07 (Al-Skeini u. a. ./ Vereinigtes Königreich –, NJW 2012, 283 (288 Rn. 164); Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, The Minnesota Protocol on the Investigation of Poten-

tially Unlawful Death (2016), 2017, Rn. 20 f.; International Committee of the Red Cross, Henckaerts/Doswald-Beck (Hrsg.), Customary International Humanitarian Law, 2005, Vol. I: Rules, S. 314, jeweils m. w. N.

(b) Es bestehen gewichtige, der Beklagten bekannte oder jedenfalls offenkundige tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass von den USA unter Einbindung der Air Base Ramstein im Jemen einschließlich der Provinz Hadramaut in der Vergangenheit durchgeführte bewaffnete Drohneneinsätze nicht nur in Einzelfällen mit den vorstehend skizzierten völkerrechtlichen Vorgaben unvereinbar waren und deshalb künftig mit weiteren völkerrechtswidrigen Drohneneinsätzen gerechnet werden muss.

Zwar finden die Einsätze mit Zustimmung der jemenitischen Regierung statt und verstoßen deshalb nicht gegen das Gewaltverbot [dazu (aa)]. Auch stehen sie im Grundsatz im Zusammenhang mit jedenfalls derzeit noch andauernden bewaffneten Konflikten im Jemen, sodass ihre Zulässigkeit gegenwärtig nach humanitärem Völkerrecht zu beurteilen ist [dazu (bb)]. Jedoch bestehen erhebliche Zweifel daran, dass die generelle Einsatzpraxis der USA für bewaffnete Drohneneinsätze im Jemen dem Unterscheidungsgebot des humanitären Völkerrechts in der gebotenen Weise Rechnung trägt, insbesondere dass gezielte Angriffe auf solche Personen beschränkt bleiben, die als Mitglieder einer Konfliktpartei eine fortgesetzte Kampffunktion erfüllen oder sich als Zivilisten unmittelbar an Feindseligkeiten beteiligen [dazu (cc)]. Es ist auch nicht erkennbar, dass die USA im Zusammenhang mit ihren Drohneneinsätzen im Jemen ihrer Verpflichtung zu einer wirksamen unabhängigen amtlichen Untersuchung von Todesfällen hinreichend nachkämen [dazu (dd)].

(aa) Die streitigen Drohneneinsätze der USA im Jemen finden mit Zustimmung der jemenitischen Regierung statt und verletzen deshalb nicht das Gewaltverbot gemäß Art. 2 Nr. 4 UN-Charta.

Die USA berufen sich zur Rechtfertigung der Einsätze ausdrücklich auf eine solche Zustimmung.

Vgl. White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2016, S. 18, [www.hsdl.org/?abstract&did=798033](http://www.hsdl.org/?abstract&did=798033); Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2018, S. 6, [www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force](http://www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force).

Von deren Vorliegen wird auch von dritter Seite berichtet, namentlich von dem UN-Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus.

Vgl. U. N. Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism – Ben Emmerson: Interim Report on the use of remotely piloted aircraft in counter-terrorism operations, 2013, U.N. Doc. A/68/389, Rn. 52, [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx). Vgl. außerdem noch Heyns/Akande/Hill-Cawthorne/Chengeta, The international law framework regulating the use of armed drones, ICLQ vol. 65, 2016, 791 (797), <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>.

Anlass für durchgreifende Zweifel an der Wirksamkeit oder dem Fortbestand der Zustimmung besteht nicht.

(bb) Die Drohneneinsätze stehen im Grundsatz im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten im Jemen, die jedenfalls derzeit noch andauern.

Zur Beantwortung der Frage nach dem Vorliegen eines bewaffneten Konflikts im Sinne des humanitären Völkerrechts und für die Zuordnung der streitigen Drohneneinsätze zu einem solchen Konflikt bedarf es einer klaren Unterscheidung der insoweit in Betracht kommenden Konfliktbeziehungen.

Ausgehend davon stehen die Einsätze zwar nicht im Zusammenhang mit dem anhaltenden bewaffneten Konflikt, in dem sich die jemenitische Regierung und eine sie unterstützende internationale Militärkoalition unter der Führung Saudi-Arabiens auf der einen und die Houthi-Rebellen auf der anderen Seite als Konfliktparteien gegenüberstehen. Das ist zwischen den Beteiligten unstrittig und sieht sich durch offizielle Verlautbarungen der USA bestätigt. Danach richteten sich US-Luftangriffe („airstrikes“) im Jemen gegen AQAP sowie den Islamischen Staat („ISIS“), während den Koalitionstruppen in ihrem Kampf gegen die Houthi nur eine beschränkte Unterstützung („limited support“) gewährt wird, die insbesondere logistische Hilfe sowie den Austausch von Informationen und Beratung umfasst, nicht aber eine unmittelbare militärische Beteiligung („not taking direct military action“, „non-combat role“).

Vgl. White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2016, S. 2 f., 18, [www.hsdl.org/?abstract&did=798033](http://www.hsdl.org/?abstract&did=798033); Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2018, S. 2, 6, [www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force](http://www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force); Text of a Letter from the President to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate, 11.12.2017, [www.whitehouse.gov/briefings-statements/text-letter-president-speaker-house-representatives-president-pro-tempore-senate-2/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/text-letter-president-speaker-house-representatives-president-pro-tempore-senate-2/); U.S. Congress, Joint Resolution Directing the removal of United States Armed Forces from hostilities in the Republic of Yemen that have not been authorized by Congress, H. J. Res. 37, S. 6, <https://congress.gov/bill/116th-congress/house-joint-resolution/37>; Report on the activities of the Committee on armed services for the 115th Congress, H. Rept. 115-1100, S. 41, 43, 109, [www.congress.gov/congressional-report/115th-congress/house-report/1100/1?s=1&r=39](http://www.congress.gov/congressional-report/115th-congress/house-report/1100/1?s=1&r=39).

Die gegen AQAP gerichteten US-Drohneinsätze im Jemen stehen aber im Zusammenhang mit einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt zwischen

Streitkräften der jemenitischen Regierung und AQAP, der jedenfalls derzeit noch nicht beendet ist. Auf der Grundlage der dem Senat zugänglichen, insbesondere unter dem Dach der Vereinten Nationen gewonnenen Erkenntnisse zur tatsächlichen Situation im Jemen spricht alles dafür, dass AQAP auf der einen Seite und die jemenitische Regierung, die insoweit um internationale Unterstützung gebeten hat und unter anderem von den USA unterstützt wird, auf der anderen Seite bis in die jüngste Vergangenheit andauernde bewaffnete Feindseligkeiten ausgetragen haben, die den für die Annahme eines nicht internationalen bewaffneten Konflikts notwendigen Intensitätsgrad erreicht haben. Auch ist davon auszugehen, dass AQAP bislang über einen hinreichenden Organisationsgrad verfügt hat, um Partei eines nicht internationalen bewaffneten Konflikts sein zu können, und dass dieser Organisationsgrad trotz einer jüngst zu verzeichnenden erheblichen Schwächung der Gruppe jedenfalls noch nicht derart nachhaltig verloren gegangen ist, dass der bewaffnete Konflikt deshalb schon jetzt als beendet angesehen werden könnte.

Bereits in seiner Resolution 2014 (2011) vom 21.10.2011 brachte der UN-Sicherheitsrat seine ernste „Besorgnis über die Verschlechterung der Sicherheitslage, namentlich bewaffnete Konflikte, [...] über die zunehmende Bedrohung, die auf der Arabischen Halbinsel von Al-Qaida ausgeht, und über die Gefahr neuer Terroranschläge in Teilen Jemens“ zum Ausdruck. Die Sicherheitsrats-Resolution 2216 (2015) vom 14.4.2015 enthält eine „Verurteilung der steigenden Zahl und des immer größeren Ausmaßes der von Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel verübten Anschläge“ und bringt die „Besorgnis über die Fähigkeit Al-Qaidas auf der Arabischen Halbinsel [zum Ausdruck], von der Verschlechterung der politischen Lage und der Sicherheitslage im Jemen zu profitieren“. 2015 war es AQAP gelungen, unter Ausnutzung eines politischen Vakuums, das durch den Ausbruch des bewaffneten Konfliktes zwischen der durch eine internationale Militärkoalition unterstützten Regierung und den Houthi-Rebellen entstanden war, Gebiete insbesondere im Süden des Landes unter Kontrolle zu bringen. Unter anderem hielt die Organisation seit April 2015 die Hafenstadt Mukalla in der Provinz Hadramaut besetzt, bis sie im April 2016 durch Koalitionstruppen gewaltsam von dort vertrieben wurde. Während dieser Zeit soll AQAP in der örtlichen Außenstelle der Zent-

ralbank Geld mit einem Gegenwert von schätzungsweise 100 Mio. US-Dollar erbeutet haben. Jemenitische Sicherheitskreise wurden hierzu mit der Aussage zitiert, hierdurch sei der Finanzbedarf der Organisation auf dem bisherigen Niveau für mindestens zehn Jahre gedeckt. Bereits 2012 hatte AQAP bis zur Vertreibung durch Regierungstruppen vorübergehend die Kontrolle über Städte in der südlichen Provinz Abyan ausgeübt. Auch in den Jahren nach 2015 blieb die Organisation in Landesteilen im Süd- und Zentraljemen einschließlich der Provinz Hadramaut präsent. Berichtet wird von bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Regierungs- und Koalitionstruppen auf der einen und AQAP auf der anderen Seite seit 2015. Dabei bringe AQAP auch Raketenwerfer, Boden-Luft-Raketen, Flugabwehrkanonen, Granatwerfer, Panzerabwehrraketen sowie gepanzerte Fahrzeuge zum Einsatz.

Vgl. Counter Extremism Project, Report: Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP), S. 2, 4 f., 13 ff., m. w. N., [www.counterextremism.com/threat/al-qaeda-arabian-peninsula-aqap](http://www.counterextremism.com/threat/al-qaeda-arabian-peninsula-aqap); European Council on Foreign Relations, Mapping the Yemen Conflict, [www.ecfr.eu/mena/yemen](http://www.ecfr.eu/mena/yemen); U.N. Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Eighteenth report submitted pursuant to resolution 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities, U.N. Doc. S/2016/629, Rn. 24 f.; Twenty-second Report submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities, U.N. Doc. S/2018/705, Rn. 25 f.; U.N. Panel of Experts on Yemen, Final Report, 27.1.2017, U.N. Doc. S/2018/193, Rn. 51 ff., [www.un.org/securitycouncil/sanctions/2140/panel-of-experts/work-and-mandate/reports](http://www.un.org/securitycouncil/sanctions/2140/panel-of-experts/work-and-mandate/reports).

Über die Organisationsstruktur von AQAP wird berichtet, die Gruppe sei hierarchisch und arbeitsteilig organisiert. Sie verfüge über einen politischen, einen militärischen, einen propagandistischen und einen religiösen Zweig. Dem militärischen Zweig oblägen Planung und Durchführung gewaltsamer Aktionen. Der Propagandazweig werbe in teils englischsprachigen Veröffentlichungen und sozialen Medien für die Ziele der Gruppe, um neue Mitglieder zu rekrutieren und

Sympathisanten insbesondere im westlichen Ausland zu Anschlägen in ihren Heimatländern zu inspirieren. Mitglieder des religiösen Zweigs entschieden durch „Fatwas“ verbindlich über religiöse Fragen und versuchten, die gewalttätige Ideologie der Organisation religiös zu rechtfertigen. Insoweit ergänzten sie die Tätigkeit des propagandistischen Zweiges. In der Hand des politischen Zweiges liege die Führungsverantwortung einschließlich der Aufsicht über die anderen Zweige. Die personelle Gesamtstärke von AQAP wird auf 6.000 bis 7.000 im Jahr 2018 geschätzt.

Vgl. Counter Extremism Project, Report: Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP), S. 2 ff., 6, [www.counterextremism.com/threat/al-qaeda-arabian-peninsula-aqap](http://www.counterextremism.com/threat/al-qaeda-arabian-peninsula-aqap); U.N. Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Twenty-second Report submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities, U.N. Doc. S/2018/705, Rn. 23 f.

Die UN-Expertenkommission für den Jemen berichtete im Januar 2018, AQAP habe im Verlauf des Jahres 2017 im Durchschnitt alle zwei Tage mehr als einen Angriff verübt. Dabei habe es sich um Selbstmordanschläge, Granatbeschuss, Attentate, Sprengstoffexplosionen und kleinräumige Überfälle gehandelt, die sich überwiegend in den Provinzen Bayda, Abyan und Hadramaut zugetragen hätten. AQAP führe einen Mehrfrontenkrieg gegen die Houthis, die USA und den Westen sowie die jemenitische Regierung und die von Saudi-Arabien angeführten Koalitionstruppen. Ziel sei es, Gebietskontrolle zu erlangen. Durch Luft- und Drohnenangriffe der USA sowie eine im August 2017 gestartete ausgedehnte Bodenoffensive jemenitischer und internationaler Truppen sei AQAP gegenwärtig stärker verwundbar als in früheren Jahren. Im Rahmen der Bodenoffensive in den Provinzen Shabwah, Hadramaut und Abyan seien verschiedene mittel- und nieder-rangige AQAP-Mitglieder getötet oder gefangen genommen worden. Der Führungskern („core leadership“) der Organisation sei intakt geblieben.

Vgl. Panel of Experts on Yemen, Final Report, 26.1.2018, U.N. Doc. S/2018/594, Rn. 66 ff.,

[www.un.org/securitycouncil/sanctions/2140/panel-of-experts/work-and-mandate/reports](http://www.un.org/securitycouncil/sanctions/2140/panel-of-experts/work-and-mandate/reports).

In seiner Resolution 2402 (2018) vom 26.2.2018 brachte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen seine „Besorgnis darüber“ zum Ausdruck, „dass Gebiete Jemens unter der Kontrolle von Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel sind, und über die negativen Auswirkungen [...] ihrer Aktionen auf die Stabilität in Jemen und der Region“.

Im Januar 2019 berichtete die UN-Expertenkommission für den Jemen, AQAP sei weiterhin in einer Reihe von südlichen Provinzen sowie in der Provinz Ta'izz aktiv, wenngleich die Schlagkraft („capacity“) der Organisation gegenüber den Vorjahren nachgelassen habe. Gegenüber dem Jahr 2017 haben sich die Zahl der Angriffe unter Führung der USA im Jahr 2018 signifikant verringert. AQAP bleibe das Ziel von Angriffen in den Provinzen Bayda und Shabwah. Zu der Gruppe „Ansar al-Sharia“, die dem militärischen Flügel von AQAP zugerechnet wird,

vgl. Counter Extremism Project, Report: Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP), S. 3, m. w. N., [www.counterextremism.com/threat/al-qaeda-arabian-peninsula-aqap](http://www.counterextremism.com/threat/al-qaeda-arabian-peninsula-aqap),

teilen die UN-Experten mit, ihre militärische Schlagkraft habe sich stark verringert, ihre Führung bleibe unklar. Die Gruppe sei in Fragmente zerbrochen, die nur lose mit der zentralen Führung von AQAP verbunden seien. AQAP, so die abschließende Einschätzung der UN-Experten in diesem Zusammenhang, „erschien als disparates Netzwerk von Individuen“.

Vgl. Panel of Experts on Yemen, Final Report, 25.1.2019, U.N. Doc. S/2019/83, Rn. 68 ff., [www.un.org/securitycouncil/sanctions/2140/panel-of-experts/work-and-mandate/reports](http://www.un.org/securitycouncil/sanctions/2140/panel-of-experts/work-and-mandate/reports).

In seiner Resolution 2456 (2019) vom 26.2.2019 verlieh der UN-Sicherheitsrat erneut „seiner großen Besorgnis darüber“ Ausdruck, „dass Gebiete Jemens unter der Kontrolle von Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel sind, und über die negativen Auswirkungen ihrer Präsenz, ihrer extremistischen Gewaltideologie und ih-

rer Aktionen auf die Stabilität in Jemen und der Region, einschließlich der verheerenden humanitären Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung“. Zugleich erinnerte er daran, „dass Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel und mit ihr verbundene Personen in die ISIL (Daesh)- und Al-Qaida-Sanktionsliste aufgenommen wurden“, und betonte „in diesem Zusammenhang [...], dass die Maßnahmen in Ziffer 2 der Resolution 2253 (2015) als maßgebliches Instrument zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten in Jemen robust umgesetzt werden müssen“.

In der Gesamtschau dieser Erkenntnisquellen ergibt sich derzeit das Bild eines noch andauernden nicht internationalen bewaffneten Konflikts zwischen der unter anderem von den USA unterstützten jemenitischen Regierung und AQAP. Ein Ende dieses Konflikts scheint aber – nach jetzigem Stand – näher zu rücken, insbesondere weil AQAP offenbar organisatorisch erheblich geschwächt ist. Eine Bekämpfung der Gruppe unter Verzicht auf die im bewaffneten Konflikt zur Verfügung stehenden militärischen Instrumente entspräche auch dem soeben wiedergegebenen Verständnis des UN-Sicherheitsrates, dass die Maßnahmen in Ziffer 2 der Resolution 2253 (2015) die maßgeblichen Instrumente zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten im Jemen sind, handelt es sich bei diesen Maßnahmen doch um nicht militärische Sanktionsmaßnahmen (Einfrieren von Vermögen, Reisebeschränkungen, Waffenembargo).

Vgl. hierzu generell auch U.N. Sicherheitsrat, Resolution 60/158 vom 16.12.2005, die nach Abschnitt IV. Nr. 1 der weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus vom 8.9.2006 (Resolution 60/288 der Generalversammlung) den grundlegenden Rahmen für den Menschenrechtsschutz bei der Terrorismusbekämpfung vorgibt; aktuell siehe auch U.N. Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism – Fionnuala Ni Aoláin: Report 2019, U.N. Doc. A/HRC/40/52, Rn. 1 ff., 16 ff., 28 ff., <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx>.

Ähnliches gilt, soweit sich die streitigen US-Drohneinsätze gegen den jemenitischen Ableger des sogenannten Islamischen Staates (IS, ISIS, ISIL) im Jemen richten. Wenngleich die Informationslage insoweit weniger dicht als im Falle von AQAP ist, erscheint der Schluss gerechtfertigt, dass auch zwischen dem IS im Jemen und der von den USA und internationalen Koalitionskräften unterstützten jemenitischen Regierung ein derzeit noch andauernder nicht internationaler bewaffneter Konflikt besteht, sich aber auch insoweit in absehbarer Zeit die Frage stellen könnte, ob die Gruppe derart nachhaltig geschwächt ist, dass sie nicht mehr Partei eines nicht internationalen bewaffneten Konflikts sein kann.

In seinen Resolutionen 2402 (2018) vom 26.2.2018 und 2456 (2019) vom 26.2.2019 äußert der UN-Sicherheitsrat jeweils seine „Besorgnis über die zunehmende Präsenz und das mögliche künftige Wachstum“ der Organisation. Die Zahl ihrer Mitglieder wird mit 250 bis 500 angegeben. Zur Führungsriege der Gruppe wird von einem Anführer und seinem Stellvertreter berichtet, von einer für die Finanzen verantwortlichen Person sowie von mehreren militärischen Kommandeuren. Der IS richtet seine Angriffe vornehmlich gegen staatliche jemenitische Ziele sowie gegen den Vereinigten Arabischen Emiraten zuzuordnende Ziele im Jemen. Zumeist handelt es sich um Bombenanschläge und Attentate auf Sicherheitskräfte. Dem IS werden extreme Ideologie und Brutalität bescheinigt. Die UN-Expertenkommission für den Jemen berichtete im Januar 2018, der IS sei nach wie vor zur Ausführung koordinierter Großangriffe fähig („is still capable of carrying out coordinated large-scale attacks“). Ein Jahr später stellte die Kommission fest, diese Fähigkeit des IS scheine sich jenseits seiner Basen in den Distrikten Qayfah und Humaydah in der Provinz Bayda verringert zu haben („appeared to be less capable of carrying out large-scale attacks beyond its bases in Qayfah and Humaydah districts in Bayda’ Governorate“). Der letzte große, vom IS für sich proklamierte Anschlag habe sich im Februar 2018 in Aden ereignet.

Vgl. U.N. Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Twenty-second Report submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da’esh), Al-Qaida and associated individuals and entities, U.N. Doc. S/2018/705, Rn. 28;

U.N. Panel of Experts on Yemen, Final Report, 27.1.2017, U.N. Doc. S/2018/193, Rn. 55; Final Report, 26.1.2018, U.N. Doc. S/2018/594, Rn. 74; Final Report, 25.1.2019, U.N. Doc. S/2019/83, Rn. 73, [www.un.org/securitycouncil/sanctions/2140/panel-of-experts/work-and-mandate/reports](http://www.un.org/securitycouncil/sanctions/2140/panel-of-experts/work-and-mandate/reports).

(cc) Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die generelle Einsatzpraxis der USA für bewaffnete Drohneneinsätze im Jemen dem Unterscheidungsgebot des humanitären Völkerrechts in der gebotenen Weise Rechnung trägt, insbesondere ob gezielte Angriffe auf solche Personen beschränkt bleiben, die als Mitglieder einer Konfliktpartei eine fortgesetzte Kampffunktion erfüllen oder sich als Zivilisten unmittelbar an Feindseligkeiten beteiligen.

Nach Auswertung aller für den Senat verfügbaren öffentlichen Erklärungen der US-Administration deuten diese klar darauf hin, dass die USA ihren Kampf gegen al-Qaida, die Taliban und damit assoziierte Kräfte, zu denen AQAP sowie der jemenitische Ableger des IS gezählt werden, als einheitlichen, potenziell weltweiten bewaffneten Konflikt verstehen. Weder differenzieren sie dabei erkennbar zwischen verschiedenen konkreten, räumlich begrenzten bewaffneten Konflikten unter Beteiligung konkreter, gegebenenfalls organisatorisch unabhängiger regionaler bewaffneter (Terror-)Gruppen, noch danach, ob eine angegriffene Person für eine Konfliktpartei eine fortgesetzte Kampffunktion erfüllt. Dieses weite, mit dem humanitären Völkerrecht nicht in Einklang stehende Verständnis eines nicht internationalen bewaffneten Konflikts sowie des Personenkreises, der in einem solchen Konflikt als Mitglied einer Konfliktpartei gezielt angegriffen werden darf, haben die USA bis zuletzt nicht offiziell aufgegeben, auch wenn sie tatsächlich ihre militärischen Einsätze auf regionale bewaffnete Konflikte konzentrieren.

Ausweislich offizieller Verlautbarungen gehen die USA davon aus, dass ihre militärischen Aktionen gegen AQAP und den IS im Jemen jeweils im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts stehen.

Vgl. White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2016, S. 18, [www.hsdl.org/?abstract&did=798033](http://www.hsdl.org/?abstract&did=798033); Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2018, S. 6, [www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force](http://www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force).

Überwiegendes spricht dafür, dass dem ein mit dem humanitären Völkerrecht nicht vereinbares (zu) weites Verständnis des nicht internationalen bewaffneten Konflikts zugrunde liegt, wonach die USA ihre Angriffe auf AQAP und den IS im Jemen jedenfalls auch als Teil eines seit den Terroranschlägen vom 11.9.2001 andauernden, letztlich weltweiten nicht internationalen bewaffneten Konflikts zwischen sich und eigenen Koalitionspartnern auf der einen Seite und al-Qaida, den Taliban und damit „assozierten“ bzw. „affilierten“ Gruppen auf der anderen Seite begreifen, der in Entstehung und Fortbestand unabhängig von den konkreten, vorstehend beschriebenen bewaffneten Konflikten im Jemen ist.

Als innerstaatliche Ermächtigungsgrundlage für den weltweiten Anti-Terrorkampf, einschließlich des Einsatzes militärischer Mittel, wird in den USA die im unmittelbaren zeitlichen und sachlichen Zusammenhang zu den Terroranschlägen vom 11.9.2001 vom Kongress am 18.9.2001 als Joint Resolution verabschiedete „Authorization for Use of Military Force“ (2001 AUMF, Pub. L. No. 107-40, 115 Stat. 224) angesehen.

Vgl. White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2016, S. 3 f., [www.hsdl.org/?abstract&did=798033](http://www.hsdl.org/?abstract&did=798033); Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2018, S. 2, 6, [www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force](http://www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force); Abschlussbericht des NSA-Untersuchungsausschusses vom 23.6.2017, BT-Drs. 18/12850, S. 1126 f.

Das gilt namentlich auch für den Kampf gegen AQAP und den IS im Jemen.

Vgl. White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2016, S. 4 ff., 18; 2018, S. 6.

Die 2001 AUMF regelt unter Section 2 Buchstabe a:

„Dass der Präsident dazu ermächtigt ist, jede notwendige und angemessene Gewalt gegen jene Nationen, Organisationen oder Personen anzuwenden, von denen er ausgeht, dass sie den Terrorangriff vom 11. September 2001 geplant, genehmigt, begangen oder dazu Hilfestellung geleistet haben, oder solchen Organisationen oder Personen Unterschlupf gewährt haben, um jegliche zukünftige internationale terroristische Handlungen gegen die Vereinigten Staaten durch solche Nationen, Organisationen oder Personen zu verhindern.“

Diese Bestimmung wird als Ermächtigung zur Gewaltausübung gegen al-Qaida, die Taliban oder assoziierte Kräfte, die sich an Feindseligkeiten gegen die USA oder deren Koalitionspartner beteiligen, angesehen („2001 AUMF authorizes the use of force against ‚al-Qa’ida, the Taliban, or associated forces that are engaged in hostilities against the United States or its coalition partners.“). Als „assoziierte Kräfte“ werden solche organisierten bewaffneten Gruppen bezeichnet, die an der Seite von al-Qaida oder den Taliban kämpfen und sich als deren Verbündete an Feindseligkeiten gegen die USA oder deren Koalitionspartner beteiligen („First, the entity must be an organized, armed group that has entered the fight alongside al-Qa’ida or the Taliban. Second, the group must be a co-belligerent with al-Qa’ida or the Taliban in hostilities against the United States or its coalition partners.“). Eine bloße Beteiligung an Terroranschlägen genüge hierfür nicht. Assoziierte Kräfte in diesem Sinne seien verschiedene Gruppen in Afghanistan, AQAP, al-Shabaab, Einzelpersonen, die zu al-Qaida in Libyen gehörten, al-Qaida in Syrien und ISIL/ISIS/IS.

Vgl. White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2016, S. 4 f.

Aus völkerrechtlicher Sicht verstehen die USA ihren Kampf gegen diese Gruppen offenbar als einen – mindestens seit den Terroranschlägen vom 11.9.2001 andauernden – einheitlichen, potenziell weltweiten bewaffneten Konflikt. So heißt es in dem völkerrechtlichen Teil des vorstehend zitierten Berichts des Weißen Hauses mit Blick auf die Beendigung eines bewaffneten Konflikts mit nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen wie, so der Bericht, al-Qaida:

„Zu einem bestimmten Zeitpunkt werden die Vereinigten Staaten Operationsfähigkeit und Unterstützungsnetzwerke terroristischer Organisationen wie al-Qaida in einem solchen Maße dezimiert haben, dass sie effektiv zerstört und nicht mehr in der Lage sein werden, einen strategischen Angriff gegen die Vereinigten Staaten durchzuführen. Zu diesem Zeitpunkt wird es keinen anhaltenden bewaffneten Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten und diesen Kräften mehr geben.“

Vgl. White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2016, S. 11 f.

Und weiter:

„Leider ist dieser Tag noch nicht gekommen. Fortschritte wurden erzielt in dem Unterfangen, den Kern und die Führung von al-Qaida sowie ISIL zu zerstören. Diese Gruppen stellen jedoch noch immer eine ernsthafte Bedrohung der nationalen Sicherheit der USA dar. Deshalb befinden sich die Vereinigten Staaten mit diesen Gruppen nach wie vor im Zustand eines bewaffneten Konflikts im Sinne des Völkerrechts [...]“

Vgl. a. a. O., S. 12.

Zu „diesen Gruppen“ und also zu den Parteien dieses angenommenen bewaffneten Konflikts werden jedenfalls die oben genannten, mit al-Qaida oder den Taliban „assoziierten Gruppen“ gerechnet, die sich „als deren Verbündete an Feindseligkeiten gegen die USA oder deren Koalitionspartner beteiligen“. Ein in dieser Weise umrissener bewaffneter Konflikt ist praktisch grenzenlos und potenziell global. Verschiedene, in unterschiedlichen Staaten agierende, nicht notwendig organisatorisch verbundene nichtstaatliche bewaffnete Gruppen einerseits und

eine Gruppe von Staaten („Koalitionspartner“) andererseits werden jeweils zu Parteien eines durch Terrorakte sowie bewaffnete Antiterrormaßnahmen aggregierten weltweiten Konflikts.

Dieses weite, mit humanitärem Völkerrecht nicht in Einklang stehende Verständnis eines (nicht internationalen) bewaffneten Konflikts wird in dem Folgebericht von 2018 nicht aufgegeben.

Vgl. White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2018, [www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force](http://www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force).

Es kommt auch in der bis heute in den USA auf offizieller Seite gebräuchlichen Beschreibung des weltweiten Antiterrorkampfes als „globalen Krieg gegen den Terrorismus“ zum Ausdruck.

Vgl. US-Haushaltsplan für das Finanzjahr 2019, Anhang, S. 303 ff. und passim („Global war on Terrorism“), [www.govinfo.gov/app/collection/budget/2019](http://www.govinfo.gov/app/collection/budget/2019); Report on the Activities of the Committee on Armed Services for the 115th Congress, 21.12.2018, H. Rept. 115-1100, S. 109 („Global war on Terrorism“), [www.congress.gov/congressional-report/115th-congress/house-report/1100/1?s=1&r=39](http://www.congress.gov/congressional-report/115th-congress/house-report/1100/1?s=1&r=39).

Der Senat verkennt nicht, dass diese maßgeblich von der Administration des früheren US-Präsidenten George W. Bush nach den Terroranschlägen vom 11.9.2001 geprägte Begrifflichkeit,

vgl. U.S. National Security Strategy 2002, S. 5 („a war against terrorists of global reach“); 2006, S. 13 („The war against terror is not over.“), <http://nssarchive.us>,

weder damals noch später in einem engen, auf die Ausübung militärischer Gewalt beschränkten Sinne verstanden worden ist. Es handelt sich vielmehr um eine schlagwortartige Beschreibung eines breiten, auch politische und juristische Maßnahmen einschließenden Ansatzes bei der mit Billigung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen erfolgenden Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Allerdings haben die USA ihren Anspruch, dass der ihnen insoweit zu Gebote stehende Instrumentenkasten gerade auch die weltweite Ausübung militärischer Gewalt umfasst, zu keinem Zeitpunkt aufzugeben. In der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2010 hieß es etwa:

„Die Vereinigten Staaten führen eine weltweite Kampagne gegen al-Qaida und seine terroristischen Affilierten. [...] Für einen Erfolg bedarf es einer breit angelegten, nachhaltigen und integrierten Kampagne und des Einsatzes sämtlicher amerikanischer Machtinstrumente – sowohl militärischer als auch ziviler Art – sowie eines abgestimmten Vorgehens gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten und multilateralen Institutionen.“

Vgl. U.S. National Security Strategy 2010, S. 19,  
<http://nssarchive.us>.

Die Obama-Administration proklamierte, was die Terrorismusbekämpfung mit militärischen Mitteln anbelangt, einen Strategiewechsel weg von großangelegten Bodenkriegen wie im Irak und in Afghanistan, hin zu zielgerichteten Antiterroroperationen.

Vgl. U.S. National Security Strategy 2015, S. 9,  
<http://nssarchive.us>.

Auch diese wurden jedoch unverändert als Teile eines „Krieges“ gegen den Terrorismus begriffen.

Vgl. Obama, Remarks by the President at the National Defense University, Washington D. C., 23.5.2013 („the United States is at war with al Qaeda, the Taliban, and their associated forces“), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>.

Von diesem Verständnis sind die USA auch später nicht erkennbar abgerückt.

Die Annahme eines globalen Krieges gegen al-Qaida, die Taliban und „assozierte“ Kräfte birgt selbst dort, wo – wie hier – tatsächlich ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts besteht, ein erhebliches strukturelles Risiko von Verstößen gegen das Unterscheidungsgebot und das grundsätzliche Verbot direkter Angriffe auf Zivilpersonen.

Vgl. hierzu auch U.N. Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism – Fionnuala Ni Aoláin: Report 2018, U.N. Doc. A/HRC/37/52, Rn. 7 ff., 57 ff., insb. 63 ff., <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx>.

Es wird dabei nicht darauf abgestellt, ob die Ziele tatsächlich im Rahmen des jeweiligen bewaffneten Konflikts nach humanitärem Völkerrecht legitim sind, weil es in den amerikanischen Verlautbarungen auf die rechtlich entscheidende organisatorische Einbindung der Zielperson in eine bestimmte nichtstaatliche Konfliktpartei nicht erkennbar ankommt. Damit bleibt unklar, ob sich direkte Angriffe auf solche Personen beschränken, die entweder organisatorisch in die jeweilige an dem konkreten Konflikt beteiligte gegnerische Konfliktpartei – hier nur AQAP oder den jemenitischen Ableger des IS – eingebunden sind und eine fortgesetzte Kampffunktion erfüllen oder die sich als Zivilisten unmittelbar an Feindseligkeiten im Rahmen des konkreten Konflikts beteiligen. Berichte über US-Angriffe auf Mitglieder des religiösen und des Propagandaflügels von AQAP,

vgl. Counter Extremism Project, Report: Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP), S. 4, 13 f. („religious judge“, „propaganda official“, „chief financial officer“), m. w. N.,

lassen dies ebenfalls zweifelhaft erscheinen. Diese Zweifel werden dadurch verstärkt, dass sich die USA zur völkerrechtlichen Rechtfertigung ihrer bewaffneten Einsätze im Jemen zusätzlich auf ihr individuelles Selbstverteidigungsrecht berufen,

vgl. White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2016, S. 18 („and in furtherance of U.S. national self-defense“), [www.hsdl.org/?abstract&did=798033](http://www.hsdl.org/?abstract&did=798033); Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2018, S. 6 („and also in furtherance of U.S. national self-defense“), [www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force](http://www.lawfareblog.com/document-white-house-legal-and-policy-frameworks-use-military-force),

aus dem sie, wie bereits ausgeführt, in der Vergangenheit mit Blick auf terroristische Bedrohungen eine – dem geltenden Völkerrecht fremde – Berechtigung zu präventiver bzw. „präemptiver“ Ausübung von Gewalt selbst in Situationen abgeleitet haben, in denen über Zeit und Ort eines Angriffs noch Ungewissheit herrscht. Einen gegenwärtigen oder zumindest unmittelbar bevorstehenden bewaffneten Angriff seitens AQAP oder des jemenitischen Ablegers des IS auf die USA, der ein Selbstverteidigungsrecht auslösen könnte, vermag der Senat nicht zu erkennen. Er verkennt nicht, dass beide Gruppen zu terroristischer Gewalt gerade auch gegen die USA aufrufen. AQAP wird für eine Reihe verübter oder versuchter Terroranschläge „gegen den Westen“ in der Vergangenheit verantwortlich gemacht, darunter den Selbstmordanschlag auf die USS Cole im Oktober 2000 in Aden, den Anschlag auf das Satiremagazin Charlie Hebdo im Januar 2015 in Paris sowie Anschlagversuche auf einen Linienflug von Amsterdam nach Chicago im Dezember 2009 („Christmas Day Bomber“/„Underwear Bomber“) sowie auf den Times Square in New York im Oktober 2010 („Times Square Bomber“).

Vgl. Counter Extremism Project, Report: Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP), S. 2, [www.counterextremism.com/threat/al-qaeda-arabian-peninsula-aqap](http://www.counterextremism.com/threat/al-qaeda-arabian-peninsula-aqap).

Eine die gezielte Ausübung tödlicher Gewalt rechtfertigende unmittelbare Gefahr („imminent threat“) kann aber keinesfalls schon dann angenommen werden,

wenn lediglich eine allgemeine Bedrohung durch terroristische Anschläge besteht, ein bestimmtes künftiges Anschlagsszenario aber noch nicht einmal seiner Art nach konkretisiert und zeitlich absehbar ist. Insoweit steht einer Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta im Übrigen auch der Umstand entgegen, dass der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sich der allgemeinen Terrorgefahr angenommen, sie wiederholt als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit qualifiziert und Maßnahmen dagegen nach Kapitel VII der UN-Charta beschlossen hat.

Vgl. Ambos/Alkatout, JZ 2011, 758 (764).

Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Sanktionsmaßnahmen und eine ihnen zugrunde liegende Sanktionsliste, in die terroristische Organisationen und mit ihnen verbundene Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen aufzunehmen sind („ISIL [Daesh]- und Al-Qaida-Sanktionsliste“).

Vgl. hierzu u. a. Resolutionen 1373 (2001) vom 28.9.2001, 1267 (1999) vom 15.10.1999, 1989 (2011) vom 17.6.2011, 2083 (2012) vom 17.12.2012, 2140 (2014) vom 26.2.2014, 2178 (2014) vom 24.9.2014, 2396 (2017) vom 21.12.2017, 2402 (2018) vom 26.2.2018, und 2456 (2019) vom 26.2.2019.

Die Sanktionsmaßnahmen hat der Sicherheitsrat wiederholt als das „maßgebliche Instrument zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten“ bezeichnet.

Vgl. – allgemein – Resolution 2083 (2012) vom 17.12.2012 sowie – konkret zum Jemen – Resolutionen 2140 (2014) vom 26.2.2014 und 2456 (2019) vom 26.2.2019.

(dd) Es ist auch nicht erkennbar, dass die USA im Zusammenhang mit ihren Drohneneinsätzen im Jemen ihrer Verpflichtung zu einer wirksamen amtlichen Untersuchung von Todesfällen tatsächlich hinreichend nachkämen.

Als Vertragsstaat des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte sind die USA bei ihren Militäraktionen im Jemen an das Verbot willkürlicher Tötungen gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 3 IPbpR gebunden und nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 IPbpR verpflichtet, das Recht auf Leben zu schützen, insbesondere wirksame amtliche Ermittlungen durchzuführen, wenn Personen durch Gewaltanwendung von Vertretern des Staates getötet werden. Personen, die durch US-Drohnenangriffe im Jemen getötet werden, unterstehen im Moment des Angriffs im Sinne von Art. 2 Abs. 1 IPbpR der Herrschaftsgewalt der USA. Dies gilt jedenfalls deshalb, weil die USA durch die Ausübung bewaffneter Gewalt im Jemen mit Zustimmung der jemenitischen Regierung Zuständigkeiten übernehmen, die im Rahmen des staatlichen Gewaltmonopols gewöhnlich von der Regierung wahrgenommen werden.

Der UN-Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus berichtete bereits im Jahr 2014, dass zwar von der Mehrzahl der bei US-Drohnenangriffen im Jemen getöteten Personen angenommen werde, es habe sich bei ihnen um legitime militärische Ziele im Rahmen nicht internationaler bewaffneter Konflikte gehandelt. Gleichwohl führte er eine Reihe von Angriffen mit erwiesener oder möglicher Beteiligung der USA im Jemen an, die zu Opfern unter der Zivilbevölkerung geführt hätten und bei denen ein nicht ausgeräumter begründeter Verdacht („reasonable suspicion“) der Rechtswidrigkeit bestehe.

Vgl. U. N. Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism – Ben Emmerson: Report 2014, U.N. Doc. A/HRC/25/59, Rn. 27, 34 ff., 55 ff., [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx).

Die später von dem damaligen US-Präsidenten Obama erlassene Executive Order 13732 vom 1.7.2016 mit „Regeln über vor und nach Angriffen durchzuführende Maßnahmen in Bezug auf zivile Opfer bei gewaltsamen US-Operationen“ („United States Policy on Pre- and Post-Strike Measures to Address Civilian Casualties in U.S. Operations Involving the Use of Force“),

vgl. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/01/executive-order-united-states-policy-pre-and-post-strike-measures>; vgl. hierzu auch White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2016, S. 26 f., [www.hsdl.org/?abstract&did=798033](http://www.hsdl.org/?abstract&did=798033),

bestimmt zwar in Section 2 Buchstabe b unter anderem:

„...die zuständigen Behörden sollen auch, soweit dies angemessen ist und mit den Missionszielen sowie dem geltenden Recht, einschließlich dem Recht für bewaffnete Konflikte, im Einklang steht:

(i) Vorfälle mit zivilen Opfern überprüfen oder untersuchen, und dazu auch einschlägige und verlässliche Informationen aus allen verfügbaren Quellen wie etwa anderen Behörden, Partnerregierungen und Nichtregierungsorganisationen heranziehen [...]“.

Dies rechtfertigt aber nicht den Schluss, die USA würden ihrer Untersuchungspflicht inzwischen auch tatsächlich hinreichend nachkommen. Dies gilt selbst ungeachtet dessen, dass die Durchführung solcher Untersuchungen offenbar als eine Frage der politischen Zweckmäßigkeit, nicht hingegen als Erfüllung einer entsprechenden völkerrechtlichen Verpflichtung verstanden wird,

vgl. Executive Order 13732, Sec. 1 („As a matter of policy, the United States therefore routinely imposes certain heightened policy standards that are more protective than the requirements of the law of armed conflict that relate to the protection of civilians“); White House Office: Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, 2016, S. 27 („as a matter of policy“),

und dass ein unzutreffend weites Verständnis der Voraussetzungen eines bewaffneten Konflikts sowie des Kreises der Personen, die als Mitglieder einer Konfliktpartei gezielt angegriffen werden dürfen, zugleich eine dem Völkerrecht wi-

dersprechende Engführung des Kreises der besonders geschützten Zivilbevölkerung bedingt.

Denn jedenfalls ist nicht erkennbar, dass die für Untersuchungen Verantwortlichen von den an den Drohneneinsätzen Beteiligten – einschließlich der dafür zuständigen Befehlshaber – unabhängig sind, was für die gebotene Wirksamkeit der Untersuchungen eine notwendige Voraussetzung ist. Überdies vermag der Senat schon nicht zu erkennen, ob – über rein interne Lageauswertungen hinaus – tatsächlich überhaupt regelhaft Untersuchungen zu den Umständen und den Folgen von US-Drohnenangriffen und zu den jeweiligen Verantwortlichkeiten stattfinden. Hierüber ist im laufenden Verfahren nichts bekannt geworden, obwohl es zahlreiche nicht unplausible Berichte von Medien und Nichtregierungsorganisationen über US-Drohnenangriffe im Jemen mit zivilen Opfern gibt. Im vergangenen Jahr berichtete auch der jemenitische Minister für Menschenrechte in einem Zeitungsartikel über bislang unaufgeklärt gebliebene US-Drohnenangriffe mit mehreren Toten, bei denen jemenitische Ermittlungen keinen Anhalt dafür ergeben hätten, dass auch nur eines der Opfer mit al-Qaida in Verbindung stand.

Vgl. Mohamed Askar: Drone strikes on Yemen don't make my country safer – or yours, 10.8.2018, [www.theguardian.com/commentisfree/2018/aug/10/yemen-open-letter-drone-strikes-us](http://www.theguardian.com/commentisfree/2018/aug/10/yemen-open-letter-drone-strikes-us).

Der Vertreter der Beklagten hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, er wisse nicht, ob die Bundesregierung die USA danach gefragt habe, ob bei Verdacht von Völkerrechtsverstößen bei bewaffneten Drohneneinsätzen im Jemen unabhängige Untersuchungen durchgeführt oder zugelassen worden sind. Der Versuch des Klägers zu 1., eine Überprüfung der Tötung seiner Angehörigen durch ein unabhängiges US-Gericht zu erreichen, ist erfolglos geblieben.

(3) Für die Kläger begründet die geschilderte Einsatzpraxis der USA eine grundrechtlich erhebliche Gefahr, durch einen unter Einbindung der Air Base Ramstein durchgeführten völkerrechtswidrigen Drohnenangriff an Leib oder Leben zu Schaden zu kommen. Dabei kann auf sich beruhen, wie viele US-

Drohneneinsätze genau bislang im Jemen im Allgemeinen und in der Provinz Hadramaut im Besonderen geflogen und wie viele Zivilpersonen genau dabei getötet oder verletzt worden sind. Offizielle, einen Anspruch auf Vollständigkeit erhebende Angaben der US-Seite gibt es dazu nicht. Für von US-Regierungsstellen – nicht dem Militär – verantwortete Antiterrorangriffe (ohne Beschränkung auf Luftangriffe) „außerhalb von Gebieten mit aktiven Feindseligkeiten“ liegen amtliche Angaben zu den Opferzahlen zwischen dem 20.1.2009 und dem 31.12.2015 (2372-2581 „Combatant Deaths“ und 64-116 „Non-Combatant Deaths“) sowie zwischen dem 1.1.2016 und dem 31.12.2016 (431-441 „Combatant Deaths“ und 1 „Non-Combatant Death“) vor.

Vgl. Director of National Intelligence (DNI), Summary of Information Regarding U.S. Counterterrorism Strikes Outside Areas of Active Hostilities, <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Press%20Releases/DNI+Release+on+CT+Strikes+Outside+Areas+of+Active+Hostilities.PDF>; <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Summary-of-2016-Information-Regarding-United-States-Counterterrorism-Strikes-Outside-Areas-of-Active-Hostilities.pdf>; hierzu siehe auch U. N. Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism – Ben Emmerson: Report 2017, U.N. Doc. A/HRC/34/61, Rn. 29, [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx).

Auf der Grundlage der dem Senat vorliegenden Informationen – offizielle Verlautbarungen der USA, Medienberichte, Recherchen von Nichtregierungsorganisationen – steht jedenfalls fest, dass Drohnenangriffe mit zivilen Opfern sich gerade auch in der Provinz Hadramaut derart häufig ereignen, dass mit Rücksicht auf den hohen Rang der Rechtsgüter des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und die Unumkehrbarkeit einer Verletzung des Lebensgrundrechts ein verfassungsrechtlich erhebliches Risiko für die Kläger besteht.

b) Ihrer hieraus erwachsenden grundrechtlichen Schutzpflicht ist die Beklagte bislang nur unzureichend nachgekommen. Zwar steht ihr bei der Erfüllung der

Schutzpflicht und des damit korrespondierenden Schutzanspruchs der Kläger ein weiter Ermessensspielraum zu [dazu aa)]. Indes hat sie die Grenzen dieses Spielraums überschritten, weil bislang von ihr wegen einer Nutzung der Air Base Ramstein für US-Drohneinsätze ergriffene Maßnahmen auf der jedenfalls in Bezug auf den Jemen unzutreffenden Einschätzung beruhen, es gebe keinen Anlass zu Zweifeln an der Völkerrechtskonformität der Einsätze, und sich als völlig unzulänglich erweisen, das verfassungsrechtliche Schutzziel zu erreichen [dazu bb)].

aa) Dem Staat und seinen Organen kommt bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zu. Anders als die Grundrechte in ihrer Funktion als subjektive Abwehrrechte sind die sich aus dem objektiven Gehalt der Grundrechte ergebenden staatlichen Schutzpflichten grundsätzlich unbestimmt. Wie die staatlichen Organe solchen Schutzpflichten nachkommen, ist von ihnen prinzipiell in eigener Verantwortung zu entscheiden. Das gilt auch für die Pflicht zum Schutz des menschlichen Lebens,

vgl. BVerfG, Urteil vom 15.2.2006 – 1 BvR 357/05 –, BVerfGE 115, 118 = juris, Rn. 137, m. w. N.,

und sowohl für den Gesetzgeber als auch für die vollziehende Gewalt.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 30.11.1988 – 1 BvR 1301/84 –, BVerfGE 79, 174 = juris, Rn. 82.

Eine Schutzpflichtverletzung kommt nach der Rechtsprechung des BVerfG nur in Betracht, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen worden sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben oder auf einer unzureichenden Tatsachenermittlung oder unververtretbaren Einschätzungen beruhen.

Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 15.3.2018 – 2 BvR 1371/13 –, NVwZ 2018, 1224 = juris, Rn. 32, m. w. N.

In seinem zweiten Urteil zum Schwangerschaftsabbruch hat das BVerfG entschieden, dass der Gesetzgeber bei der Erfüllung seiner Schutzpflicht für das ungeborene Leben das Untermaßverbot zu beachten hat. Notwendig ist danach ein – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – angemessener Schutz; entscheidend ist, dass er als solcher wirksam ist. Die Vorkehrungen, die der Gesetzgeber trifft, müssen für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 28.5.1993 – 2 BvF 2/90  
u. a. –, BVerfGE 88, 203 = juris, Rn. 166.

Zum Teil kombiniert das BVerfG die genannten Maßstäbe und verlangt, dass Schutzvorkehrungen im Sinne des Untermaßverbots für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen müssen. Mit Rücksicht auf den weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich der zuständigen Staatsorgane geht es aber zugleich davon aus, dass eine Verletzung der Schutzpflicht gerichtlich nur festgestellt werden kann, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder erheblich dahinter zurückbleiben.

Vgl. BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 27.4.1995  
– 1 BvR 729/93 –, NJW 1995, 2343 = juris, Rn. 4,  
und vom 4.5.2011 – 1 BvR 1502/08 –, NVwZ  
2011, 991 = juris, Rn. 38. Ähnlich BVerfG, Kam-  
merbeschlüsse vom 29.7.2009 – 1 BvR 1606/08  
–, NVwZ 2009, 1494 = juris, Rn. 12, und vom  
15.10.2009 – 1 BvR 3474/08 –, NVwZ 2009,  
1489 = juris, Rn. 27.

Ungeachtet dieser Unterschiede jedenfalls in den Formulierungen hat das BVerfG bei der Bestimmung des auslandbezogenen Gehalts grundrechtlicher Schutzpflichten stets hervorgehoben, dass sich dem Staat insoweit bei der Schutzgewährung ein besonders weiter Spielraum eröffnet. Das im auswärtigen

Bereich der Bundesregierung sowie allen anderen insoweit zum Handeln berufenen staatlichen Organen zustehende weite Ermessen hat seinen Grund darin, dass die Gestaltung auswärtiger Verhältnisse und Geschehensabläufe nicht allein vom Willen der Bundesrepublik Deutschland bestimmt werden kann, sondern vielfach von Umständen abhängig ist, die sich ihrer Bestimmung entziehen. Um es zu ermöglichen, die jeweiligen politischen Ziele der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des völkerrechtlich und verfassungsrechtlich Zulässigen durchzusetzen, gewährt das Grundgesetz den Organen der auswärtigen Gewalt einen sehr weiten Spielraum in der Einschätzung außenpolitisch erheblicher Sachverhalte wie der Zweckmäßigkeit möglichen Verhaltens.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.12.1980 – 2 BvR 419/80 –, BVerfGE 55, 349 = juris, Rn. 36 f., und Kammerbeschluss vom 4.9.2008 – 2 BvR 1720/03 –, BVerfGK 14, 192 = juris, Rn. 38. Vgl. in diesem Zusammenhang auch BVerfG, Urteil vom 10.1.1995 – 1 BvF 1/90 u. a. –, BVerfGE 92, 26 = juris, Rn. 60.

Die jedenfalls auch grundrechtlich fundierte Pflicht der Bundesrepublik Deutschland zum (diplomatischen) Schutz ihrer Staatsbürger gegenüber dem Ausland beinhaltet deshalb allein die Pflicht zur fehlerfreien Ermessensausübung.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.12.1980 – 2 BvR 419/80 –, BVerfGE 55, 349 = juris, Rn. 36, und Kammerbeschluss vom 4.9.2008 – 2 BvR 1720/03 –, BVerfGK 14, 192 = juris, Rn. 38.

Bei dieser Ermessensausübung können wichtige Belange des Staates, der Allgemeinheit und der außenpolitischen Beziehungen den Vorrang vor dem Individualinteresse des Betroffenen erhalten.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 7.7.1975 – 1 BvR 274/72 u. a. –, BVerfGE 40, 141 = juris, Rn. 120 f., und vom 16.12.1980 – 2 BvR 419/80 –, BVerfGE 55, 349 = juris, Rn. 39; Dreier, in: ders., (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Auflage 2013, Art. 1 III Rn. 47.

Allgemein lässt sich bei Grundrechtsbeeinträchtigungen durch fremde Staaten eine Schutzpflichtverletzung nur feststellen, wenn der Grundrechtsadressat gänzlich untätig geblieben ist oder die getroffenen Maßnahmen offensichtlich völlig ungeeignet oder unzulänglich sind.

Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 4.9.2008 –  
2 BvR 1720/03 –, BVerfGK 14, 192 = juris,  
Rn. 38.

bb) Ausgehend davon ist die Beklagte ihrer Schutzpflicht gegenüber den Klägern derzeit nur unzureichend nachgekommen. Bislang von der Bundesregierung wegen einer Nutzung der Air Base Ramstein für US-Drohneneinsätze gegenüber den USA ergriffene Maßnahmen beruhen auf der jedenfalls in Bezug auf den Jemen unzutreffenden Einschätzung, es gebe keinen Anlass zu Zweifeln an der Völkerrechtskonformität der Einsätze. Ein der gerichtlichen Kontrolle entzogener Beurteilungsspielraum der Bundesregierung besteht insoweit nicht [dazu (1)]. Die bislang von ihr ergriffenen Maßnahmen sind völlig unzulänglich, das verfassungsrechtliche Schutzziel zu erreichen [dazu (2)].

(1) Die Bundesregierung hat sich auf eine parlamentarische Anfrage zur Rolle der Air Base beim Einsatz von Drohnen auf den Standpunkt gestellt, aufgrund der langjährigen und vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den USA gebe es für sie keinen Anlass zu Zweifeln an der Zusicherung der USA, dass Aktivitäten in US-Militärliegenschaften in Deutschland im Einklang mit dem geltenden Recht erfolgten (vgl. BT-Drs. 18/11023 vom 25.1.2017, S. 7). In diesem Sinne hat sie sich auch auf weitere parlamentarische Anfragen geäußert (vgl. BT-Drs. 19/2318 vom 24.5.2018, S. 4, und BT-Drs. 19/2766 vom 15.6.2018, S. 45). Im vorliegenden Verfahren haben die Vertreter der Beklagten die Auffassung vertreten, gegen die Drohneneinsatzpraxis der USA im Jemen bestünden keine generellen völkerrechtlichen Bedenken.

Diese Einschätzungen sind unzutreffend, weil es, wie bereits ausgeführt, jedenfalls erheblichen Zweifeln unterliegt, ob die generelle Drohneneinsatzpraxis der USA im Jemen dem Unterscheidungsgebot des humanitären Völkerrechts in der gebotenen Weise Rechnung trägt, und ob die USA im Zusammenhang mit ihren

Drohneneinsätzen im Jemen ihrer aus dem Menschenrecht auf Leben folgenden Verpflichtung zu einer wirksamen amtlichen Untersuchung von Todesfällen tatsächlich hinreichend nachkommen. Diese völkerrechtlichen Verpflichtungen, die nach Maßgabe von Art. 25 und 59 Abs. 2 GG Bestandteil des innerstaatlichen Rechts sind, sind nach Art. II Satz 1 NTS, Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ZA-NTS von den US-Gaststreitkräften bei der Nutzung der Air Base Ramstein zu beachten.

Ein Einschätzungs- oder Beurteilungsspielraum der Bundesregierung besteht in Bezug auf die völkerrechtliche Bewertung der Drohneneinsätze nicht.

Die innerstaatliche Geltung des Völkerrechts, das den Richter gemäß Art. 20 Abs. 3 GG bindet, wie auch die Garantie effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG stehen der Zubilligung nicht justiziabler Beurteilungsspielräume der Exekutive grundsätzlich entgegen. Vor allem aus dem Gebot effektiven Rechtsschutzes folgt regelmäßig eine Pflicht der Gerichte, angefochtene staatliche Maßnahmen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vollständig nachzuprüfen; das schließt eine Bindung der rechtsprechenden Gewalt an tatsächliche oder rechtliche Feststellungen und Wertungen seitens anderer Gewalten hinsichtlich dessen, was im Einzelfall rechtens ist, im Grundsatz aus.

Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 13.8.2013 –  
2 BvR 2660/06 u. a. –, EuGRZ 2013, 563 = juris,  
Rn. 53, m. w. N.

Der Gesetzgeber kann zwar innerhalb der von der Verfassung gezogenen Grenzen Durchbrechungen des Grundsatzes vollständiger gerichtlicher Nachprüfung von Entscheidungen der vollziehenden Gewalt vorsehen, indes ist im vorliegenden Zusammenhang keine entsprechende Norm ersichtlich. Inwieweit gerichtlich nur eingeschränkt nachprüfbar Entscheidungsspielräume der Exekutive ausnahmsweise auch ohne gesetzliche Grundlage von Verfassungs wegen zulässig sind, ist nicht abschließend geklärt. In Betracht zu ziehen sind sie allenfalls für begrenzte Bereiche, namentlich wenn unbestimmte Rechtsbegriffe wegen hoher Komplexität oder besonderer Dynamik der geregelten Materie so vage sind und ihre Konkretisierung im Nachvollzug der Entscheidung der Exekutive so schwierig

ist, dass deren gerichtliche Kontrolle an die Funktionsgrenzen der Rechtsprechung stoßen würde.

Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 13.8.2013 – 2 BvR 2660/06 u. a. –, EuGRZ 2013, 563 = juris, Rn. 54, m. w. N.

Im – wie hier – Bereich des Auslandsschutzes begründet eine völkerrechtlich unzutreffende Rechtsauffassung der Bundesregierung bei der Prüfung der Ermessensvoraussetzungen und der Ausübung ihres Ermessens zwar für sich genommen nicht ohne Weiteres die Fehlerhaftigkeit der Ermessensausübung.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.12.1980 – 2 BvR 419/80 –, BVerfGE 55, 349 = juris, Rn. 40.

Dies bedeutet aber nicht, dass der Bundesregierung (schon) bezogen auf die völkerrechtliche Bewertung des jeweiligen Sachverhalts ein nicht justiziabler Beurteilungsspielraum zukäme. Ein solcher ist im vorliegenden Zusammenhang nicht zu rechtfertigen. Die Qualifizierung einer Person oder eines Objekts als legitimes militärisches Ziel im Rahmen eines bewaffneten Konflikts oder in Wahrnehmung des Selbstverteidigungsrechts ist keine politische Entscheidung, die einer gerichtlichen Kontrolle von vornherein entzogen wäre, sondern eine Frage des Völkerrechts. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Rechtsprechung durch die Klärung dieser Frage an ihre Funktionsgrenzen stoßen würde. Die hier in Rede stehenden völkerrechtlichen Regelungen verwenden zwar unbestimmte Rechtsbegriffe zur Beschreibung dessen, was ein legitimes militärisches Ziel sein kann. Deren Auslegung und Anwendung ist aber anhand objektiver Kriterien durchaus überprüfbar.

Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 13.8.2013 – 2 BvR 2660/06 u. a. –, EuGRZ 2013, 563 = juris, Rn. 55.

Entsprechendes gilt für die menschenrechtliche Verpflichtung zu einer wirksamen amtlichen Untersuchung von Todesfällen.

Im Übrigen ist hier aber auch schon nicht erkennbar, dass sich die Bundesregierung zur Frage der Völkerrechtskonformität der streitigen Drohneneinsätze überhaupt bereits eine eigene Meinung gebildet hätte, um auf dieser Grundlage über ihr weiteres Vorgehen in dieser Angelegenheit sachgerecht entscheiden zu können. Ihr Standpunkt, es gebe keinen Anlass zu Zweifeln an der Zusicherung der USA, dass Aktivitäten in US-Militärliegenschaften in Deutschland im Einklang mit dem geltenden Recht erfolgten, fußt, soweit erkennbar, nicht auf einer eigenen tatsächlichen und rechtlichen Prüfung der Bundesregierung. Sie hat ihren Standpunkt vielmehr lediglich mit der „langjährigen und vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den USA“ sowie damit begründet, die USA wiesen „als Rechtsstaat eine breit institutionell verankerte Tradition auf, humanitäres Völkerrecht zu respektieren und dessen Einhaltung auch durchzusetzen“ (vgl. BT-Drs. 18/11023 vom 25.1.2017, S. 7, zu Frage 11; vgl. zudem noch BT-Drs. 18/2318 vom 24.5.2018, S. 5, zu Frage 7). Danach gefragt, welche eigenen völkerrechtlichen Prüfungen der Rechtmäßigkeit von US-Drohneneinsätzen sie veranlasse, hat die Bundesregierung erklärt, sie befasse sich bereits seit geraumer Zeit mit den rechtlichen Fragen, die der Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge aufwerfe (vgl. BT-Drs. 18/11023 vom 25.1.2017, S. 7, zu Frage 12). Zu welchem Ergebnis diese Befassung in Bezug auf die Rechtmäßigkeit bewaffneter US-Drohneneinsätze im Allgemeinen und der Einsätze im Jemen im Besonderen gegebenenfalls geführt hat, ist weder in diesem noch in anderem Zusammenhang mitgeteilt worden. Befragt nach eigenen völkerrechtlichen Prüfungen in Bezug auf eine etwaige völkerrechtliche Verantwortlichkeit Deutschlands hat die Bundesregierung vielmehr erklärt, es bestehe keine Veranlassung davon auszugehen, dass die Überlassung der Air Base Ramstein eine Beihilfe zu einem völkerrechtlichen Delikt oder selbst ein völkerrechtliches Delikt sein könnte (vgl. BT-Drs. 19/2318 vom 24.5.2018, S. 5 i. V. m. S. 4, zu Frage 5b). Wegen der Zusicherung der USA, dass Aktivitäten in US-Militärliegenschaften in Deutschland im Einklang mit dem geltenden Recht erfolgten, stelle sich die Frage, inwieweit völkerrechtswidrige Militäroperationen, die durch ausländische Staaten von deutschem Territorium aus durchgeführt werden, nicht geduldet werden dürften, nicht (vgl. BT-Drs. 18/11023 vom 25.1.2017, S. 8, zu Frage 15).

(2) Vor diesem Hintergrund erweisen sich die bislang von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen als völlig unzulänglich, das verfassungsrechtliche Schutzziel – Bewahrung der Kläger vor Schäden an Leib oder Leben durch völkerrechtswidrige US-Drohnenangriffe unter Nutzung der Air Base Ramstein – zu erreichen.

Vgl. dazu Heinz, in: Niebank/Kämpf/Heinz, Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden: außenpolitische Zusammenarbeit kritisch prüfen (Analyse/Deutsches Institut für Menschenrechte), 2017, S. 39, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55629-4>.

Die Bundesregierung hat öffentlich erklärt, sie stehe zur Frage des Einsatzes unbemannter Luftfahrzeuge und der Rolle des US-Stützpunktes Ramstein mit ihren US-amerikanischen Partnern in einem vertrauensvollen Dialog (vgl. BT-Drs. 18/11023 vom 25.1.2017, S. 3). In Reaktion auf die Informationen aus dem im August 2016 mit Vertretern der US-Botschaft im Auswärtigen Amt geführten Gespräch habe der Politische Direktor des Auswärtigen Amtes Mitte September 2016 hochrangige Gespräche in Washington geführt. Auch der Völkerrechtsberater der Bundesregierung stehe zu den dabei aufgeworfenen völkerrechtlichen Fragen in regelmäßigem Kontakt mit dem Rechtsberater des US-Außenministeriums. Die Bundesregierung werde diesen Dialog mit ihren amerikanischen Partnern zu Einsätzen von unbemannten Luftfahrzeugen sowie zur Rolle des Luftwaffenstützpunktes Ramstein fortführen. Für die Bundesregierung sei die weiterhin geltende Zusicherung der USA entscheidend, dass Aktivitäten in US-Militärliegenschaften in Deutschland im Einklang mit geltendem Recht erfolgten (a. a. O.). Sie bleibe mit den US-Partnern zur Rolle des Luftwaffenstützpunktes Ramstein beim Einsatz von unbemannten Luftfahrzeugen in einem engen Austausch (a. a. O., S. 5, zu Fragen 2 bis 5). Der Dialog mit den USA werde fortgesetzt (a. a. O., S. 6, zu Frage 10) und erstrecke sich auch auf rechtliche Fragen, die der Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge aufwerfe (a. a. O., S. 7, zu Frage 12). Die Bundesregierung stehe im regelmäßigen, vertrauensvollen Austausch mit ihren US-Partnern zu politischen, militärischen und rechtlichen Fragen, die US-Streitkräfte in Deutsch-

land betreffen (vgl. BT-Drs. 19/2318 vom 24.5.2018, S. 4, zu Fragen 1 bis 3, und BT-Drs. 19/2766 vom 15.6.2018, S. 45, zu Frage 53).

Dieser Dialog bzw. Austausch mit den USA ist zum Schutz der Kläger vor Schädigungen durch völkerrechtswidrige Drohnenangriffe bislang völlig unzulänglich. Ihm liegt, wie ausgeführt, auf Seiten der Bundesregierung die unzutreffende Prämisse zugrunde, es gebe hinsichtlich einer Nutzung der Air Base Ramstein für bewaffnete Drohneneinsätze keinen Anlass zu Zweifeln an der Rechtmäßigkeit. Da es tatsächlich jedoch gerade erheblichen Zweifeln unterliegt, ob die generelle Drohneneinsatzpraxis der USA im Jemen dem Unterscheidungsgebot des humanitären Völkerrechts in der gebotenen Weise Rechnung trägt, und ob die USA im Zusammenhang mit ihren Drohneneinsätzen im Jemen ihrer aus dem Menschenrecht auf Leben folgenden Verpflichtung zu einer wirksamen amtlichen Untersuchung von Todesfällen tatsächlich hinreichend nachkommen, darf sich die Bundesregierung nicht mit der allgemeinen Zusicherung der US-Seite begnügen, dass Aktivitäten in US-Militärliegenschaften in Deutschland mit geltendem Recht im Einklang stünden. Ein entsprechendes an die USA gerichtetes nur allgemeines, rechtlich nicht näher spezifiziertes deutsches Verlangen nach einer ausschließlich rechtmäßigen Nutzung der Liegenschaften, ohne erkennbare eigene Prüfung und Verlautbarung dessen, was bezogen auf die hier in Rede stehenden Drohneneinsätze konkret rechtens ist, ist weder subjektiv darauf gerichtet noch objektiv geeignet, die den Klägern tatsächlich drohende Gefahr, durch einen unter Einbindung der Air Base Ramstein durchgeführten völkerrechtswidrigen US-Drohnenangriff an Leib oder Leben zu Schaden zu kommen, auszuschließen oder auch nur zu verringern. Es ist nicht erkennbar, dass die Bundesregierung im Rahmen des von ihr mit der US-Seite geführten Dialogs bislang über ein solches nur allgemeines Rechtmäßigkeitsverlangen hinausgegangen wäre. Um ihrer grundrechtlichen Schutzpflicht gegenüber den Klägern nachzukommen, muss sie den bestehenden generellen Zweifeln an der Völkerrechtskonformität der Drohneneinsatzpraxis im Jemen nachgehen und erforderlichenfalls gegenüber den USA konkret darauf hinwirken, dass deutsche Liegenschaften ausschließlich für völkerrechtsgemäße Einsätze genutzt werden. Dazu gehört es, die US-Seite mit dem deutschen Verständnis des Völkerrechts, wie es nach Maßgabe von Art. 25

und 59 Abs. 2 GG Bestandteil des innerstaatlichen Rechts und somit gemäß Art. II Satz 1 NTS, Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ZA-NTS von den US-Gaststreitkräften bei der Nutzung der Air Base Ramstein zu beachten ist, und den daraus sich ergebenden Zweifeln an der Völkerrechtskonformität der Drohneneinsätze im Jemen zu konfrontieren. Auch muss die Bundesregierung die weitere Entwicklung der bewaffneten Konflikte mit AQAP und dem jemenitischen Ableger des IS im Auge behalten, die gegenwärtig im Jemen zwar noch anhalten und die Ausübung militärischer Gewalt gegen Angehörige der gegnerischen Konfliktparteien grundsätzlich legitimieren, die jedoch, wie ausgeführt, zuletzt einem möglichen Ende entgegengehen. Im Übrigen obliegt die Entscheidung über die Art und Weise der Schutzgewährung der Bundesregierung im Rahmen des ihr insoweit zukommenden weiten Ermessens (vgl. hierzu sogleich auch noch unter 3.).

Eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung außen- und verteidigungspolitischer Belange der Bundesrepublik Deutschland sowie der vom Grundgesetz gleichfalls gewollten internationalen Zusammenarbeit der Staaten steht bei Annahme einer in dieser Weise bestimmten Schutzpflicht der Beklagten gegenüber den Klägern nicht zu befürchten. Deutschland und die USA sind demokratische Rechtsstaaten, die sich auch auf internationaler Ebene in vielfältiger Weise sowohl politisch als auch rechtlich verbindlich zu rechtsstaatlichen Grundsätzen bekannt haben, insbesondere zur Wahrung und zum Schutz der Menschenrechte. Wo hierzu Anlass besteht, entspricht ein Dringen auf die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und die Achtung der Menschenrechte beim Einsatz militärischer Gewalt diesen gemeinsamen fundamentalen Wertvorstellungen.

3. Eine von den Klägern begehrte Unterbindung der Nutzung der Air Base Ramstein für bewaffnete Drohneneinsätze in ihrer Heimatregion gebietet die Schutzpflicht der Beklagten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht.

Abgesehen davon, dass die streitigen Drohneneinsätze nicht von vornherein generell völkerrechtswidrig, sondern im Rahmen andauernder nicht internationaler bewaffneter Konflikte im Jemen grundsätzlich zulässig sind, obliegt die Entscheidung über die Art und Weise der Schutzgewährung der Bundesregierung im

Rahmen des ihr insoweit zukommenden weiten Ermessens. Jenseits der jedenfalls gebotenen Konfrontation der USA mit den bestehenden konkreten völkerrechtlichen Zweifeln an ihrer derzeitigen Einsatzpraxis ist es Sache der Bundesregierung, auch unter Abwägung mit außen- und verteidigungspolitischen staatlichen Belangen darüber zu entscheiden, welche konkreten Maßnahmen zum Schutz der Kläger vor Schäden an Leib oder Leben durch völkerrechtswidrige US-Drohnenangriffe unter Nutzung der Air Base Ramstein sie zu ergreifen gedenkt. Ihr steht dabei ein breites Instrumentarium zur Verfügung.

Vgl. zu den in Betracht kommenden Handlungsmöglichkeiten: BVerfG, Beschluss vom 29.10.1987 – 2 BvR 624/83 u. a. –, BVerfGE 77, 170 = juris, Rn. 120; BVerwG, Urteil vom 21.6.2005 – 2 WD 12.04 –, BVerwGE 127, 302 = juris, Rn. 251; Deiseroth, DVBl. 2017, 985 (990); siehe bereits Heinz, Wann hat der Staat das Recht zu töten?, (Policy Paper/Deutsches Institut für Menschenrechte), 2014, S. 12, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/policy-paper-nr-23-wann-hat-der-staat-das-recht-zu-toeten-gezielte-toetungen-und-der-schutz-der-men/>.

4. Ein weitergehender Anspruch der Kläger ergibt sich auch nicht aus Art. 25 GG, wonach die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts sind (Satz 1), den Gesetzen vorgehen und Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes erzeugen (Satz 2).

Auf Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG können sich die Kläger schon deshalb nicht berufen, weil sie im Ausland leben und deshalb keine „Bewohner des Bundesgebietes“ sind. Hierzu gehören nur solche natürlichen Personen, die sich im Bundesgebiet aufhalten.

Vgl. BGH, Urteil vom 2.11.2006 – III ZR 190/05 –, BGHZ 169, 348 = juris, Rn. 16; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Auflage 2018, Art. 25 Rn. 16; Koenig, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 4. Auflage 2000, Art. 25 Rn. 56; Streinz, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2018, Art. 25

Rn. 50. Weitergehend Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: November 2018, Art. 25 Rn. 84; Tomuschat, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 2019, Art. 25 Rn. 97 f.; Wollenschläger, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Auflage 2015, Art. 25 Rn. 39. Offen gelassen von BVerfG, Kammerbeschluss vom 13.8.2013 – 2 BvR 2660/06 u. a. –, EuGRZ 2013, 563 = juris, Rn. 44.

Soweit zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne von Art. 25 Satz 1 GG, die bereits auf völkerrechtlicher Ebene individualbezogen sind, d. h. Einzelpersonen berechtigen oder verpflichten, und deshalb unabhängig von der jedenfalls insoweit nur deklaratorischen Regelung in Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG auch innerstaatlich Rechte und Pflichten erzeugen,

vgl. BVerwG, Urteil vom 5.4.2016 – 1 C 3.15 –, BVerwGE 154, 328 = juris, Rn. 44; Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: November 2018, Art. 25 Rn. 85; Wollenschläger, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Auflage 2015, Art. 25 Rn. 34; siehe auch BVerfG, Kammerbeschluss vom 15.3.2018 – 2 BvR 1371/13 –, NVwZ 2018, 1224 = juris, Rn. 35 ff.,

im Unterschied zum humanitären Völkerrecht insbesondere der völkergewohnheitsrechtlich anerkannte elementare Bestand der Menschenrechte gehört,

vgl. BVerwG, Urteil vom 5.4.2016 – 1 C 3.15 –, BVerwGE 154, 328 = juris, Rn. 44 f.,

ergeben sich daraus keine über Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG hinausreichenden Schutzansprüche der Kläger gegen die Beklagte.