

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Sachen, die nicht einem anderen Senat zugewiesen sind

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 1 Abs. 2 und 3, Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 24 Abs. 2, Art. 25
VwGO	§ 117 Abs. 2 Nr. 3
NATO-Truppenstatut Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut	Art. II
Zusatzprotokoll I zu den Genfer Abkommen	Art. 53 Abs. 1, Art. 81 Art. 51, 57

Titelzeile:

Kein Individualanspruch auf weitergehendes Tätigwerden der Bundesregierung zur Verhinderung von Drohneneinsätzen der USA im Jemen unter Nutzung der Air Base Ramstein

Stichworte:

Air Base Ramstein; Satelliten-Relaisstation; Drohneneinsätze; Jemen; USA; Militäroperationen zur Terrorismusbekämpfung; grundrechtliche Schutzpflicht; Leben und körperliche Unversehrtheit; Grundrechtsbeeinträchtigungen durch andere Staaten; Schutz von Ausländern im Ausland; Vorsorgegrundsatz; Bezug zum deutschen Staatsgebiet; Teilakt mit Entscheidungscharakter; Völkerrechtlicher Einschätzungsspielraum der Bundesregierung; humanitäres Völkerrecht; Verbot des gezielten und des unterschiedslosen Angriffs auf Zivilpersonen; Verbot von Angriffen mit unverhältnismäßigen Kollateralschäden; Abgrenzung zwischen Kämpfern einer nichtstaatlichen Konfliktpartei und Zivilpersonen; Erfüllung einer auslandsbezogenen Schutzpflicht; Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsraum; Geeignetheit der Maßnahmen; Konsultationen; rechtliche Zusicherung; Bestimmtheit des Urteilstenors.

Leitsätze:

1. Grundrechtliche Schutzpflichten des deutschen Staates können grundsätzlich auch gegenüber im Ausland lebenden Ausländern und im Fall von Grundrechtsbeeinträchtigungen oder -gefährdungen durch andere Staaten bestehen, wenn ein qualifizierter Bezug zum deutschen Staatsgebiet vorliegt und aufgrund der Zahl und der Umstände bereits eingetretener Völkerrechtsverstöße konkret zu erwarten ist, dass es auch in Zukunft zu vergleichbaren völkerrechtswidrigen Handlungen des anderen Staates kommen wird.
2. Beeinträchtigen oder gefährden Handlungen eines anderen Staates ein grundrechtliches Schutzgut im Ausland, liegt ein für die Entstehung einer grundrechtlichen



Schutzpflicht des deutschen Staates hinreichend enger Bezug zum deutschen Staatsgebiet nur vor, wenn Teilakte des Gesamtgeschehens, die einen relevanten Entscheidungscharakter aufweisen und deshalb für die rechtliche Bewertung maßgeblich sind, im Inland stattfinden.

3. In Bezug auf die völkerrechtliche Beurteilung des Handelns anderer Staaten verfügt die Bundesregierung innerhalb der Bandbreite der vertretbaren Rechtsauffassungen über einen Einschätzungsspielraum.

4. Die Verletzung einer grundrechtlichen Schutzpflicht kann in Fällen mit Auslandsbezug nur dann festgestellt werden, wenn die Bundesregierung gänzlich untätig geblieben ist oder die getroffenen Maßnahmen offensichtlich völlig ungeeignet oder unzulänglich sind.

Urteil des 6. Senats vom 25. November 2020 - BVerwG 6 C 7.19

- I. VG Köln vom 27. Mai 2015
Az: VG 3 K 5625/14
- II. OVG Münster vom 19. März 2019
Az: OVG 4 A 1361/15



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 7.19
OVG 4 A 1361/15

Verkündet
am 25. November 2020

...
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 25. November 2020
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller und Hahn sowie
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Steiner

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 19. März 2019 geändert. Die Berufung der Kläger gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 27. Mai 2015 wird zurückgewiesen.

Die Kläger tragen jeweils ein Drittel der Kosten des Verfahrens in allen Rechtszügen.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Kläger sind jemenitische Staatsangehörige. Die Kläger zu 2. und 3. leben im Jemen in der Ortschaft Khashamer, Provinz Hadramaut. Der Kläger zu 1. lebt in Kanada und in Katar. Die Kläger verlangen von der Beklagten, dass diese sie vor drohenden Beeinträchtigungen ihres Lebens und ihrer körperlichen Unversehrtheit durch bewaffnete Drohneneinsätze schützt, die die USA im Jemen,

insbesondere in der Provinz Hadramaut, unter Nutzung technischer Einrichtungen auf der Air Base Ramstein durchführen.

- 2 Bei der Air Base Ramstein handelt es sich um einen Militärflugplatz in Rheinland-Pfalz, der von den US-Streitkräften auf der Grundlage des Vertrages vom 23. Oktober 1954 über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland, des NATO-Truppenstatuts vom 19. Juni 1951 sowie des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut vom 3. August 1959 genutzt wird. Das Bundesministerium der Verteidigung wurde von den US-Streitkräften im April 2010 und im November 2011 über den geplanten Bau einer Satelliten-Relaisstation auf dem Gelände der Air Base Ramstein zur Steuerung auch waffenfähiger Drohnen im Ausland informiert. Das Ministerium erklärte daraufhin, dass gegen die Verwirklichung des Vorhabens im Truppenbauverfahren keine Bedenken bestünden.

- 3 Die Kläger haben im Jahr 2014 Klage erhoben und vor dem Verwaltungsgericht beantragt, die Beklagte zu verurteilen, die Nutzung der Air Base Ramstein, insbesondere der Satelliten-Relaisstation, durch die Vereinigten Staaten von Amerika für Einsätze von unbemannten Fluggeräten, von denen aus Raketen zur Tötung von Personen abgeschossen werden, auf dem Gebiet der Republik Jemen (Region Hadramaut), insbesondere im Distrikt Al-Qutn, in der Ortschaft Khashamer, an den Wohnanschriften der Kläger zu 2. und 3. durch geeignete Maßnahmen, insbesondere Einleitung von Konsultationen zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung der Art. 53, 60 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut, durch Anwendung diplomatischer Mittel, Einleitung der Streitbeilegungsverfahren nach dem NATO-Truppenstatut und dem Zusatzabkommen hierzu, Zurückziehung der Zuteilung der Funkfrequenzen für den Funkverkehr der Satelliten-Relaisstation auf der Air Base Ramstein, Kündigung der Nutzungsvereinbarung über die Air Base Ramstein, Einleitung der Revision des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut, Einleitung der Revision des NATO-Truppenstatuts, zu unterbinden; hilfsweise festzustellen, dass das Unterlassen geeigneter Maßnahmen zur Unterbindung der Nutzung der Air Base Ramstein durch die Vereinigten Staaten von Amerika für Einsätze von unbemannten Fluggeräten, von denen aus Raketen zur Tötung von Personen abgeschossen werden, auf dem Gebiet der Republik Jemen, insbesondere an den

vorstehend bezeichneten Orten, rechtswidrig ist. Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen.

- 4 Auf die Berufung der Kläger hat das Oberverwaltungsgericht das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert und die Beklagte verurteilt, 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 im Distrikt Al-Qutn, in der Ortschaft Khashamer, an den Wohnanschriften der Kläger zu 2. und 3., 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 hat es die Klage abgewiesen.

- 5 Zur Begründung hat das Oberverwaltungsgericht ausgeführt: Die Kläger hätten einen aus ihrem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgenden Anspruch auf das im Tenor beschriebene Tätigwerden der Beklagten. Dieser ergebe sich zwar nicht schon aus der abwehrrechtlichen Dimension des Grundrechts. Beeinträchtigungen, die durch etwaige völkerrechtswidrige Drohneneinsätze der USA im Jemen unter Einbindung der Air Base Ramstein verursacht würden, seien der Beklagten nicht als Folgen eigenen Handelns zurechenbar. Die Bestimmung des Ziels und des Zeitpunkts sowie die Durchführung der Drohneneinsätze seien ihrem Einfluss entzogen. Einer Nutzung der Air Base Ramstein für völkerrechtswidrige Drohneneinsätze habe sie nicht zugestimmt. Die den USA durch den Aufenthaltsvertrag, das NATO-Truppenstatut und das hierzu abgeschlossene Zusatzabkommen erteilte generelle Gestattung der militärischen Nutzung der Liegenschaften rechtfertige ebenfalls keine Zurechnung. Gleiches gelte für den Umstand, dass der Beklagten die Pläne zur Errichtung einer Satelliten-Relaisstation in Ramstein für bewaffnete Drohneneinsätze bekannt gewesen seien und sie gegenüber der US-Seite erklärt habe, gegen das Vorhaben im Truppenbauverfahren bestünden keine Bedenken.

- 6 Aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folge jedoch ein Anspruch der Kläger darauf, dass die Beklagte sie vor drohenden Beeinträchtigungen ihres Lebens und ihrer körperlichen Unversehrtheit durch bewaffnete US-Drohneneinsätze in der jemenitischen Provinz Hadramaut schütze, soweit solche Einsätze unter Nutzung der Air Base Ramstein durchgeführt würden und gegen völkerrechtliche Vorgaben mit engem Bezug zu den Schutzgütern des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verstießen. Die Möglichkeit einer auslandsbezogenen grundrechtlichen Schutzpflicht setze einen hinreichend engen Bezug zum deutschen Staat voraus. Dieser komme auch in Betracht, wenn Ausländer im Ausland betroffen seien. Im Ausland eintretende Beeinträchtigungen der Schutzgüter des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG wiesen einen engen Bezug zum deutschen Staat auf, wenn der andere Staat sein beeinträchtigendes Handeln in wesentlicher Hinsicht vom deutschen Staatsgebiet und mithin aus dem originären Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der deutschen Staatsgewalt heraus vornehme. In diesem Verantwortungsbereich seien die deutschen Staatsorgane im Einklang mit dem in Art. 1 Abs. 2 GG niedergelegten Bekenntnis des deutschen Volkes zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten verpflichtet, das Völkerrecht zur Geltung zu bringen, wenn das Handeln des anderen Staates damit nicht in Einklang stehe. Zu den völkerrechtlichen Normen, die einen engen Bezug zu den Schutzgütern des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG aufwiesen und in Bezug auf welche daher im Fall von Verstößen die Schutzpflicht bestehe, gehörten das Verbot willkürlicher Tötungen, das gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte gleichermaßen für die Bundesrepublik Deutschland wie für die USA und den Jemen gelte, sowie das Verbot des gezielten oder unterschiedslosen Angriffs auf Zivilpersonen und das dem zugrunde liegende Unterscheidungsgebot in bewaffneten Konflikten nach dem humanitären Völkerrecht. Die Schutzpflicht werde nicht erst 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 seien, sondern schon bei einer dem Grundrechtsträger drohenden Gefahr völkerrechtswidriger Beeinträchtigungen von Leib und Leben.
- 7 Es bestünden gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass die USA unter Verwendung technischer Einrichtungen auf der Air Base Ramstein und dort sta-

tionierten eigenen Personals bewaffnete Drohneneinsätze im Jemen zur Terrorismusbekämpfung durchführten. Die Luftangriffe richteten sich gegen Operationen, Einrichtungen und Führungsmitglieder der Gruppierung "al-Qaida in the Arabian Peninsula" (AQAP) sowie der Gruppe des sogenannten islamischen Staates (ISIS). Der Datenstrom zur Fernsteuerung der Drohnen werde in Echtzeit aus den USA über eine Satelliten-Relaisstation in Ramstein geleitet, die insoweit als notwendiges Bindeglied zwischen den Piloten in den USA und den Drohnen im Einsatzgebiet im Jemen fungiere. Darüber hinaus bestünden gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass die Einbindung der Air Base Ramstein in die Drohneneinsätze auch eine Auswertung von Informationen einschließe.

- 8 Ferner bestünden gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass jedenfalls ein Teil der bewaffneten Drohneneinsätze der USA im Jemen gegen Völkerrecht verstoße. Zwar fänden die Einsätze mit Zustimmung der jemenitischen Regierung statt und verletzen deshalb nicht das auch völkergewohnheitsrechtlich geltende Gewaltverbot gemäß Art. 2 Nr. 4 UN-Charta. Auch sei die Zulässigkeit der Drohneneinsätze gegenwärtig nach humanitärem Völkerrecht zu beurteilen, da sie im Zusammenhang mit einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt zwischen der von den USA unterstützten jemenitischen Regierung und AQAP stünden, der trotz einer erheblichen organisatorischen Schwächung jener Gruppe derzeit noch nicht beendet sei. Ähnliches gelte, soweit sich die Drohneneinsätze gegen den jemenitischen Ableger des so genannten Islamischen Staates im Jemen richteten.
- 9 Es bestünden jedoch erhebliche Zweifel, ob die generelle Einsatzpraxis der USA für bewaffnete Drohneneinsätze im Jemen dem Unterscheidungsgebot Rechnung trage, das für internationale bewaffnete Konflikte in Art. 51 Abs. 4 und 5 des ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte geregelt sei und als Völkergewohnheitsrecht auch für nicht internationale bewaffnete Konflikte gelte. Diese Zweifel erstreckten sich insbesondere darauf, ob gezielte Angriffe auf solche Personen beschränkt blieben, die als Mitglieder einer Konfliktpartei eine fortgesetzte Kampffunktion erfüllten oder sich als Zivilisten unmittelbar an Feindseligkeiten beteiligten. Öffentliche Erklärungen der

US-Administration deuteten 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 würden, als einheitlichen, potenziell weltweiten bewaffneten Konflikt verstünden, der seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 andauere und dessen Entstehung und Fortbestand unabhängig von den bewaffneten Konflikten im Jemen sei. Dieses weite Verständnis eines nicht internationalen bewaffneten Konflikts stehe mit humanitärem Völkerrecht nicht in Einklang. Die Annahme eines globalen Krieges gegen al-Qaida, die Taliban und "assoziierte" Kräfte berge selbst dort, wo - wie hier - tatsächlich ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts bestehe, ein erhebliches strukturelles Risiko von Verstößen gegen das Unterscheidungsgebot und das grundsätzliche Verbot direkter Angriffe auf Zivilpersonen. Die Zweifel an der Einhaltung dieser völkerrechtlichen Vorgaben würden dadurch verstärkt, dass sich die USA zur völkerrechtlichen Rechtfertigung ihrer bewaffneten Einsätze im Jemen zusätzlich auf ihr individuelles Selbstverteidigungsrecht beriefen, aus dem sie in der Vergangenheit mit Blick auf terroristische Bedrohungen eine - dem geltenden Völkerrecht fremde - Berechtigung zu präventiver Ausübung von Gewalt in Fällen abgeleitet hätten, in denen Zeit und Ort eines Angriffs noch ungewiss seien.

- 10 Für die Kläger begründe die 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. Drohnenangriffe mit zivilen Opfern ereigneten sich gerade auch in der Provinz Hadramaut derart häufig, 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 bestehe.
- 11 Ihrer grundrechtlichen Schutzpflicht sei die Beklagte bislang nur unzureichend nachgekommen. Zwar stehe ihr ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zu. Bei Grundrechtsbeeinträchtigungen durch fremde Staaten lasse sich eine Schutzpflichtverletzung nur feststellen, wenn der Grundrechtsadressat gänzlich untätig geblieben sei oder die getroffenen Maßnahmen offensichtlich völlig ungeeignet oder unzulänglich seien. Die Beklagte habe jedoch die

Grenzen dieses Spielraums überschritten, weil die bislang von ihr ergriffenen Maßnahmen auf der unzutreffenden Einschätzung beruhten, es gebe keinen Anlass zu Zweifeln an der Völkerrechtskonformität der Einsätze im Jemen. In Bezug auf die völkerrechtliche Bewertung der Drohneneinsätze bestehe kein der gerichtlichen Kontrolle entzogener Einschätzungs- oder Beurteilungsspielraum der Bundesregierung. Die Qualifizierung einer Person oder eines Objekts als legitimes militärisches Ziel im Rahmen eines bewaffneten Konflikts sei keine politische Entscheidung, sondern eine Frage des Völkerrechts. Die Rechtsprechung stoße insoweit auch nicht an ihre Funktionsgrenzen. Im Übrigen sei schon nicht erkennbar, dass sich die Bundesregierung zur Frage der Völkerrechtskonformität der Drohneneinsätze bereits eine eigene Meinung gebildet hätte, um auf dieser Grundlage über ihr weiteres Vorgehen sachgerecht entscheiden zu können. Sie habe sich lediglich auf die Zusicherung der USA gestützt, dass Aktivitäten in US-Militärliegenschaften in Deutschland im Einklang mit dem geltenden Recht erfolgten.

- 12 Vor diesem Hintergrund seien die bislang von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen völlig unzulänglich. Um ihrer grundrechtlichen Schutzpflicht gegenüber den Klägern nachzukommen, müsse die Bundesregierung 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 würden. Dazu gehöre es, die US-Seite mit dem deutschen Verständnis des Völkerrechts und den sich daraus ergebenden Zweifeln an der Völkerrechtskonformität der Drohneneinsätze im Jemen zu konfrontieren und die weitere Entwicklung der bewaffneten Konflikte mit AQAP und dem jemenitischen Ableger des IS im Auge zu behalten. Eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung außen- und verteidigungspolitischer Belange der Bundesrepublik Deutschland sowie der internationalen Zusammenarbeit der Staaten sei nicht zu befürchten, da sich Deutschland und die USA als demokratische Rechtsstaaten rechtlich verbindlich zum Schutz der Menschenrechte bekannt hätten.

- 13 Eine Unterbindung der Nutzung der Air Base Ramstein für bewaffnete Drohneneinsätze in der Heimatregion der Kläger gebiete die Schutzpflicht der Beklagten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG hingegen nicht. Soweit über den Hilfsantrag zu entscheiden sei, sei die Klage wegen der Subsidiarität der Feststellungsklage unzulässig und mangels einer Pflicht der Beklagten, eine Nutzung der Air Base Ramstein für bewaffnete Drohneneinsätze in der Heimatprovinz der Kläger zu unterbinden, auch unbegründet.
- 14 Mit ihrer Revision rügt die Beklagte, der Tenor des Berufungsurteils sei nicht hinreichend bestimmt. In der Sache habe das Oberverwaltungsgericht das Bestehen einer grundrechtlichen Schutzpflicht zu Unrecht bejaht. Mangels Klagebefugnis sei die Klage daher bereits unzulässig. Eine Übertragung der Schutzpflichtdimension eines Grundrechts auf Auslandssachverhalte sei nur unter engen Voraussetzungen denkbar; denn durch die Kombination von grundrechtlicher Schutzpflicht und Grundrechtsbindung bei Sachverhalten mit Auslandsbezug potenziere sich die sachliche und räumliche Ausdehnung der Grundrechtswirkung und entferne sich von der Grundrechtskonzeption des Grundgesetzes. Eine grundrechtliche Schutzpflicht setze bei Sachverhalten mit Auslandsbezug eine anderweitig zu begründende rechtliche Verantwortlichkeit der deutschen Staatsgewalt für die Betroffenen oder die Gefährdungslage voraus. Der auf deutschem Staatsgebiet erfolgende Beitrag zum Gesamtvorgang müsse für dessen Rechtswidrigkeit bestimmend sein. Maßgeblich seien die Letztentscheidungen über Zielauswahl und Waffeneinsatz. Dass die Nutzung der Satelliten-Relaisstation auf der Air Base Ramstein ein technisch notwendiges Element für die Führung der Drohneneinsätze im Jemen sei, reiche für einen wesentlichen Inlandsbezug nicht aus. Die Durchleitung des Datenstroms sei als solche normativ neutral und ermögliche eine völkerrechtskonforme Zielauswahl.
- 15 Darüber hinaus fehle es an dem für die Entstehung einer grundrechtlichen Schutzpflicht erforderlichen Rechtswidrigkeitselement. Bei der Beurteilung der maßgeblichen völkerrechtlichen Rechtslage komme der Bundesregierung ein gerichtlich nur begrenzt überprüfbarer Einschätzungsspielraum zu. Die Grenzen gerichtlicher Überprüfbarkeit ergäben sich daraus, dass das Völkerrecht, anders als das innerstaatliche Recht, weitgehend keine rechtsverbindlichen Streitentscheidungs- und Normauslegungsmechanismen kenne. Könne die

Bandbreite vertretbarer und international vertretener Auslegungsmöglichkeiten einer Norm aufgrund der Struktur der Völkerrechtsordnung nicht durch autoritative Entscheidung aufgelöst werden, müssten sich die nationalen Gerichte bei der völkerrechtlichen Beurteilung von Handlungen anderer Staaten auf eine Vertretbarkeitskontrolle der Auslegung und Subsumtion völkerrechtlicher Normen beschränken. In Bezug auf die Drohneneinsätze der USA im Jemen sei es vertretbar, das Vorliegen eines nicht-internationalen bewaffneten Konfliktes zwischen der jemenitischen Regierung und AQAP zu bejahen und die Einsätze am Maßstab des humanitären Völkerrechts zu messen. Ebenso sei es vertretbar, Mitglieder organisierter bewaffneter Gruppen auch außerhalb ihrer unmittelbaren Teilnahme an Kampfhandlungen nicht als Zivilisten anzusehen. In den Grenzen des Exzessverbots dürften auch so genannte Kollateralschäden in Kauf genommen werden. Die theoretische Möglichkeit von Völkerrechtsverstößen in einzelnen Fällen könne eine grundrechtliche Schutzpflicht gegenüber dem Verhalten eines fremden Staates nicht auslösen. Vielmehr müssten die Drohneneinsätze regelmäßig oder systematisch außerhalb des völkerrechtlich vertretbaren Rahmens liegen. Das Oberverwaltungsgericht verweise demgegenüber nur auf ein strukturelles Risiko einer rechtswidrigen Zielauswahl, ohne konkrete Sachverhalte und Belege für tatsächliche Verletzungen zu benennen oder völkerrechtliche Auslegungsspielräume zu berücksichtigen.

- 16 Werde eine grundrechtliche Schutzpflicht gleichwohl dem Grunde nach bejaht, sei diese jedenfalls nicht verletzt worden. Die Beklagte habe die Einsätze unbemannter Drohnen und die Rolle der Air Base Ramstein auf diplomatischen Kanälen mit den USA thematisiert und dabei wiederholt die Versicherung eingeholt, dass Einsätze von unbemannten Luftfahrzeugen von Deutschland aus in keiner Weise gestartet, gesteuert oder befehligt würden und dass die US-Streitkräfte bei ihren Aktivitäten geltendes Recht einhalten würden. Zu weitergehenden Maßnahmen sei sie nicht verpflichtet.
- 17 Die Kläger verteidigen das Berufungsurteil und stützen sich ergänzend auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 [ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200519.1bv283517] - (NJW 2020, 2235) zur Auslandsaufklärung durch den Bundesnachrichtendienst. Das Bundesverfassungsgericht bekenne sich zur Universalität und Multifunktionalität der Grundrechte

als Abwehrrechte, Leistungsrechte, Grundlage von Schutzpflichten und objektiver Wertentscheidung und schließe eine grundrechtliche Schutzpflicht mit extraterritorialer Wirkung ausdrücklich nicht aus. Die deutsche öffentliche Gewalt trage eine verfassungsrechtliche Verantwortung für eine aus ihrem Handeln folgende Erhöhung des Risikos von Grundrechtsverletzungen, wenn sie einen, und sei es nur faktischen, Beitrag zu einem außerhalb ihrer unmittelbaren Einflussphäre liegenden Geschehen leiste. In Bezug auf die von den USA durchgeführten Drohneneinsätze habe die deutsche öffentliche Gewalt durch die Einräumung von Nutzungsbefugnissen und Frequenzuteilungen eine Gefährdungslage für Leib und Leben geschaffen. Mit der bewussten und gewollten stationierungsvertraglichen Rücknahme der Kontrollkompetenz durch die Beklagte sei zugleich jeder verfahrensrechtliche Schutz für die Grundrechte kompensationslos preisgegeben worden. Der grundrechtliche Schutzauftrag konvergiere mit den aus Art. 1 der Genfer Abkommen folgenden Vorgaben des humanitären Völkerrechts, welche der Beklagten jedenfalls geböten, mit den völkerrechtlich zu Gebote stehenden Mitteln auf die Einhaltung des Unterscheidungsgebots durch die USA hinzuwirken, soweit diese die Air Base Ramstein nutzten. Dem genannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts sei zudem zu entnehmen, dass die Gerichte im Streitfall den Inhalt des Völkerrechts für die deutsche öffentliche Gewalt verbindlich festzustellen hätten, ohne dass sie wegen Besonderheiten im auswärtigen Verkehr aus dieser Kompetenz verdrängt werden könnten. Bei der Einräumung von Handlungsspielräumen und operativen Möglichkeiten an ausländische Mächte verlange das Bundesverfassungsgericht eine ergebnisoffene, auf selbst ermittelte Tatsachen gestützte, mindestens generalisierende Prüfung der Beklagten. Auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention treffe die Beklagte gegenüber den Klägern die Pflicht, die sich aus dem Handeln der US-Streitkräfte auf der Air Base Ramstein ergebende Gefahrenlage eigenständig zu ermitteln und geeignete Maßnahmen zu ihrem Schutz zu ergreifen.

II

- 18 Die Revision der Beklagten ist begründet. Das Berufungsurteil verletzt revisibles Recht im Sinne des § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO und stellt sich auch nicht aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Zwar hat die auf

§ 117 Abs. 2 Nr. 3 VwGO gestützte Verfahrensrüge keinen Erfolg (1.). In Bezug auf den Kläger zu 1. ist die Klage jedoch mangels Klagebefugnis bereits unzulässig (2.). Hinsichtlich der Kläger zu 2. und 3. hat das Berufungsgericht zwar zu Recht angenommen, dass die Leistungsklage zulässig ist (3.). Soweit es den von den Klägern zu 2. und 3. geltend gemachten Anspruch in der Sache bejaht hat, verletzt das Berufungsurteil jedoch dadurch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, dass es von unzutreffenden rechtlichen Maßstäben für die Entstehung einer grundrechtlichen Schutzpflicht der Beklagten gegenüber den Klägern ausgegangen ist (4.). Ob eine grundrechtliche Schutzpflicht der Beklagten nach Maßgabe des revisiblen Rechts entstanden ist, kann zwar nicht ohne ergänzende Tatsachenfeststellungen des Oberverwaltungsgerichts entschieden werden (5.). Der Senat kann jedoch deshalb in der Sache selbst entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO), weil sich aus den Feststellungen des Berufungsgerichts ergibt, dass die Beklagte ihrer möglicherweise entstandenen Schutzpflicht ausreichend nachgekommen ist (6.).

- 19 1. Die Verfahrensrüge der Beklagten, das Berufungsurteil verstoße gegen § 117 Abs. 2 Nr. 3 VwGO, weil der Tenor des Berufungsurteils nicht hinreichend bestimmt sei, bleibt ohne Erfolg.
- 20 § 117 Abs. 2 Nr. 3 VwGO bestimmt, dass das Urteil die Urteilsformel enthält. Hieraus ist nach allgemeiner Ansicht abzuleiten, dass der Tenor aus sich heraus verständlich sein und so gefasst werden muss, dass für die Beteiligten und die Vollstreckungsorgane zweifelsfrei erkennbar ist, wie das Gericht entschieden hat (vgl. Clausing/Kimmel, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: Januar 2020, § 117 Rn. 14; Kilian/Hissnauer, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 117 Rn. 72; Lambiris, in: BeckOK VwGO, Posser/Wolff, Stand: 01.07.2020, § 117 Rn. 9; Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 117 Rn. 10). In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist jedoch anerkannt, dass keine durchgreifenden Bedenken bestehen, wenn zum Verständnis einer nicht eindeutigen Urteilsformel die Entscheidungsgründe herangezogen werden müssen (vgl. BVerwG, Urteile vom 17. Dezember 1963 - 2 C 20.63 - BVerwGE 17, 293 <299> und vom 28. Oktober 1981 - 8 C 4.81 - Buchholz 406.11 § 123 BBauG Nr. 21).

- 21 Durch den Tenor des Berufungsurteils wird die Beklagte verpflichtet, sich durch geeignete Maßnahmen zu vergewissern, dass eine Nutzung der Air Base Ramstein durch die USA für Einsätze von unbemannten Fluggeräten, von denen Raketen zur Tötung von Personen abgeschossen werden, in dem Heimatort der Kläger zu 2. und 3. im Jemen nur im Einklang mit dem Völkerrecht nach Maßgabe der Urteilsgründe stattfindet, sowie erforderlichenfalls auf dessen Einhaltung gegenüber den USA hinzuwirken. Unter Berücksichtigung der Entscheidungsgründe sind die sich hieraus für die Beklagte ergebenden Handlungspflichten hinreichend klar erkennbar. Danach hat die Beklagte auf der ersten Stufe eine - nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts bisher unterbliebene - eigene tatsächliche und rechtliche Prüfung der US-Drohneneinsätze im Jemen durchzuführen. Ihrer völkerrechtlichen Prüfung muss sie die im Berufungsurteil dargelegte Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts zugrunde legen. Dies betrifft insbesondere die Voraussetzungen eines - die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts eröffnenden - nicht internationalen bewaffneten Konflikts und die - für die Prüfung der Einhaltung des Unterscheidungsgebots maßgeblichen - Abgrenzung zwischen Kämpfern einer nichtstaatlichen Konfliktpartei und Zivilpersonen. Führt diese Prüfung zu dem - nachvollziehbar zu dokumentierenden ("verlautbaren") - Ergebnis, dass die Drohneneinsätze völkerrechtswidrig sind, verpflichtet das Berufungsurteil die Beklagte auf der zweiten Stufe, unter Abwägung mit außen- und verteidigungspolitischen staatlichen Belangen über konkrete Maßnahmen zum Schutz der Kläger vor Schäden an Leib oder Leben zu entscheiden. Hierbei darf sich die Beklagte nicht auf ein allgemeines Verlangen nach einer ausschließlich rechtmäßigen Nutzung der Liegenschaften beschränken.
- 22 Die der Beklagten bei der Umsetzung dieser Vorgaben des Berufungsgerichts verbleibenden Spielräume gehen insgesamt nicht über dasjenige Maß hinaus, das für die vergleichbare Konstellation eines Bescheidungsurteils kennzeichnend ist. Sie rechtfertigen daher nicht die Annahme einer schlechthin unverständlichen und deshalb schon aus formellen Gründen verfahrensfehlerhaften Entscheidung.

- 23 2. In Bezug auf den Kläger zu 1. ist die Klage mangels Klagebefugnis unzulässig.
- 24 Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist § 42 Abs. 2 VwGO analog auch auf die hier erhobene, für das Begehren des Klägers allein statthafte allgemeine Leistungsklage anwendbar (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2017 - 6 A 6.16 [ECLI:DE:BVerwG:2017:131217U6A6.16.0] - BVerwGE 161, 76 Rn. 17). Hiernach ist die Klage nur dann zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch ein Verwaltungshandeln oder dessen Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Erforderlich aber auch hinreichend ist, dass unter Zugrundelegung der Darlegungen des Klägers die Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts möglich erscheint (BVerwG, Urteil vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:050416U1C3.15.0] - BVerwGE 154, 328 Rn. 16).
- 25 Hiervon ausgehend steht der Möglichkeit einer Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts des Klägers zu 1. entgegen, dass dieser nicht im Jemen, sondern in Kanada und in Katar lebt. Solange er seinen ständigen Aufenthalt außerhalb des Jemen beibehält, ist eine gesteigerte Gefahr für sein Leben und seine körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) durch die bewaffneten Drohneneinsätze der USA im Jemen, deren Unterbindung durch die Beklagte er begehrt, von vornherein ausgeschlossen (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 - BVerwGE 154, 328 Rn. 47). Soweit der Klägervertreter in der mündlichen Revisionsverhandlung darauf hingewiesen hat, der Kläger zu 1. halte sich weiterhin zeitweise in Hadramaut auf, wo er "Haus und Hof" habe, reicht dies für die Annahme der Möglichkeit eines gegen die Beklagte gerichteten Schutzanspruchs des Klägers zu 1. nicht aus. Anhaltspunkte dafür, dass ihm der vorläufige Verzicht auf Reisen in den Jemen, durch die er sich den von ihm geltend gemachten Gefahren aussetzt, nicht zugemutet werden kann, hat der Kläger zu 1. nicht dargelegt. Dies wäre jedoch erforderlich, da die Geltendmachung einer aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgenden Pflicht des Staates, 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, voraussetzt, dass die Grundrechtsträger nicht selbst für ihre Integrität Sorge tragen können (BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. März 2018 - 2 BvR 1371/13 [ECLI:DE:BVerfG:2018:rk20180315.2bvr137113] - NJW 2018, 2312 Rn. 31).

- 26 3. Hinsichtlich der im Jemen lebenden Kläger zu 2. und 3. steht der Zulässigkeit der Leistungsklage weder eine mangelnde Klagebefugnis (a) noch das Fehlen einer behördlichen Vorbefassung (b) entgegen.
- 27 a) Die Kläger zu 2. und 3. sind klagebefugt. Anders als der Kläger zu 1. sind sie einer unmittelbaren Gefährdung ihrer grundrechtlich geschützten Rechtspositionen durch bewaffnete Drohneneinsätze der USA ausgesetzt. Denn nach den von der Beklagten nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts führen die USA seit Jahren im Jemen und insbesondere auch in der Provinz Hadramaut, in der die Kläger zu 2. und 3. leben, Militäroperationen zur Terrorismusbekämpfung unter Einsatz bewaffneter Drohnen durch, die mehrfach auch zu zivilen Opfern geführt haben. Die Möglichkeit einer Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts der Kläger zu 2. und 3. aufgrund dieses Sachverhalts folgt zwar nicht aus einem grundrechtlichen Abwehrrecht (aa). Es erscheint jedoch grundsätzlich möglich, dass die Kläger zu 2. und 3. gegen die Beklagte einen Schutzanspruch aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geltend machen können (bb).
- 28 aa) Die Kläger zu 2. und 3. können keine individuelle Rechtsposition aus einem grundrechtlichen Abwehranspruch gegen die Beklagte ableiten. Denn die von den bewaffneten Drohneneinsätzen der USA, deren Unterbindung die Kläger begehren, ausgehenden Beeinträchtigungen ihrer grundrechtlich geschützten Rechtspositionen beruhen weder unmittelbar noch mittelbar auf Eingriffshandlungen der Beklagten.
- 29 Ein unmittelbarer Eingriff der Beklagten scheidet aus, weil die Grundrechtsgefährdung nach dem vom Oberverwaltungsgericht festgestellten Sachverhalt von einem dritten Staat ausgeht. Unmittelbare Ursache der von den Klägern befürchteten Schäden an Leib und Leben im Jemen sind Drohnenangriffe, an denen ausschließlich Angehörige der US-Streitkräfte bzw. US-Geheimdienste, nicht aber deutsche Amtsträger beteiligt sind (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 - BVerwGE 154, 328 Rn. 19). Zwar kann die Unterstützung einer Militäraktion nicht nur durch militärische Teilnahme an Kampfhandlungen, sondern auch durch andere Arten der Beistandsleistung wie beispielsweise die Gewährung von Überflugrechten erfolgen (vgl. BVerwG, Urteil

vom 21. Juni 2005 - 2 WD 12.04 - BVerwGE 127, 302 Rn. 216; Bothe, AVR 2003, 255 <266>). Dass die Beklagte einer Nutzung der Air Base Ramstein für völkerrechtswidrige Drohneneinsätze im Jemen zugestimmt hätte, ist indes nicht erkennbar (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 - BVerwGE 154, 328 Rn. 19).

30 Ein mittelbarer Grundrechtseingriff der Beklagten liegt ebenfalls nicht vor. Hängt die Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter Interessen 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 (BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 670/91 [ECLI:DE:BVerfG:2002:rs20020626.1bvr067091] - BVerfGE 105, 279 <300>). Ist er aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen gehindert, auf den Geschehensablauf Einfluss zu nehmen, kann ihm dieser verfassungsrechtlich nicht als Folge eigenen Verhaltens zugerechnet werden. Die verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit der an das Grundgesetz gebundenen öffentlichen Gewalt, und damit auch der Schutzbereich der Grundrechte, enden daher grundsätzlich dort, wo ein Vorgang in seinem wesentlichen Verlauf von einer fremden Macht nach ihrem, von der Bundesrepublik Deutschland unabhängigen Willen gestaltet wird (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 16. Dezember 1983 - 2 BvR 1160, 1565, 1714/83 - BVerfGE 66, 39 <62> und vom 15. Dezember 2015 - 2 BvR 2735/14 [ECLI:DE:BVerfG:2015:rs20151215.2bvr273514] - BVerfGE 140, 317 <347>; Kammerbeschluss vom 15. März 2018 - 2 BvR 1371/13 - NJW 2018, 2312 Rn. 29).

31 Hiervon ausgehend sind die Voraussetzungen für die Annahme eines mittelbaren Grundrechtseingriffs nicht erfüllt. Da die Drohnenangriffe der USA im Jemen ihre Ursache in durch die Bundesrepublik Deutschland rechtlich wie tatsächlich nicht steuerbaren Entscheidungen und Handlungen eines anderen Staates haben, kann die von den Klägern befürchtete Gefährdung ihres Lebens und ihrer körperlichen Unversehrtheit nicht dem deutschen Staat als von ihm zu verantwortender Eingriff zugerechnet werden. Ein mittelbarer Eingriff kann insbesondere nicht in dem Umstand gesehen werden, dass die Beklagte den USA durch völkerrechtliche Vereinbarungen, namentlich den Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom

23. Oktober 1954 (BGBl. 1955 II S. 253), das Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung ihrer Truppen (NATO-Truppenstatut) vom 19. Juni 1951 und das hierzu abgeschlossene Zusatzabkommen vom 3. August 1959 (Gesetz zum NATO-Truppenstatut und zu den Zusatzvereinbarungen vom 18. August 1961 <BGBl. 1961 II S. 1183, 1190 ff., 1218 ff.> teilw. geändert durch Abkommen vom 21. Oktober 1971 <BGBl. 1973 II S. 1021>, 18. Mai 1981 <BGBl. 1982 II S. 530> und 18. März 1993 <BGBl. 1994 II S. 2594>) generell die militärische Nutzung der zum Bundesgebiet gehörenden streitbefangenen Liegenschaften gestattet. Die vertragliche Nutzungsgestattung genügt nicht für die Zurechnung einer spezifischen, von der Beklagten nicht gebilligten und von den Verträgen auch nicht gedeckten Nutzung (BVerwG, Urteil vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 - BVerwGE 154, 328 Rn. 19). Sie schließt - wie sich aus Art. 53 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut sowie Art. II Satz 1 des NATO-Truppenstatuts ergibt - von vornherein nur solche Nutzungen ein, die nach der deutschen Rechtsordnung rechtmäßig sind (BVerwG, Urteil vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 - BVerwGE 154, 328 Rn. 20). Allein durch die Gestattung einer militärischen Nutzung der Liegenschaften auf der Air Base Ramstein werden daher Grundrechtsgefährdungen durch völkerrechtswidrige Drohneneinsätze weder bezweckt noch sonst billigend in Kauf genommen (BVerwG, Urteil vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 - BVerwGE 154, 328 Rn. 19, 22).

- 32 Wie das Oberverwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, sind von den USA unter Nutzung der Air Base Ramstein im Jemen durchgeführte Drohnenangriffe und daraus resultierende Gefährdungen der Kläger der Beklagten auch nicht deshalb als Grundrechtseingriffe zuzurechnen, weil die Beklagte im so genannten Truppenbauverfahren im April 2010 und November 2011 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 im Dezember 2011 erklärt hat, gegen das Vorhaben bestünden keine Bedenken. Die Herstellung des Benehmens zur Errichtung einer Satelliten-Relaisstation in Kenntnis ihrer allgemeinen Eignung und Bestimmung zur Durchführung bewaffneter Drohneneinsätze im Ausland beinhaltet nicht die generelle Billigung solcher Drohneneinsätze ohne Rücksicht auf die konkreten Umstände und deren völkerrechtliche Zulässigkeit.

- 33 Die Annahme einer - gegebenenfalls als mittelbarer Grundrechtseingriff zu werten - Mitverantwortung der Beklagten für eine Grundrechtsgefährdung der Kläger zu 2. und 3. durch die Einbindung der Air Base in Ramstein in die Durchführung von Drohneneinsätzen der USA im Jemen folgt schließlich auch nicht aus der Berücksichtigung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bei der Auslegung des Grundgesetzes und der in diesem Zusammenhang ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Denn auch der Gerichtshof hält einen Staat nur dann nach Art. 1 EMRK für mitverantwortlich für Menschenrechtsverletzungen, die Vertreter eines Drittstaats auf seinem Territorium begehen, wenn die Verletzungshandlungen mit dessen stillschweigender oder ausdrücklicher Billigung durchgeführt werden. Dabei stellt der Gerichtshof auf die Kenntnis des Staates von der Gefahr von Menschenrechtsverletzungen und auf eigene Handlungen zur Unterstützung der Verletzungshandlungen ab (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 - BVerwGE 154, 328 Rn. 26 f. unter Bezugnahme auf EGMR, Urteile vom 13. Dezember 2012 - Nr. 39630/09, El Masri/Mazedonien - NVwZ 2013, 631, vom 24. Juli 2014 - Nr. 28761/11, Al-Nashiri/Polen - NVwZ 2015, 955 und vom 23. Februar 2016 - Nr. 44883/09, Nasr und Ghali/Italien; vgl. ferner BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. März 2018 - 2 BvR 1371/13 - NJW 2018, 2312 Rn. 30). Das Zur-Verfügung-Stellen der Infrastruktur eines Militärflughafens nach dem NATO-Truppenstatut erfüllt diese Voraussetzungen für sich genommen nicht (BVerwG, Urteil vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 - BVerwGE 154, 328 Rn. 27).
- 34 bb) Die Klagebefugnis der Kläger zu 2. und 3. ist jedoch im Hinblick auf einen möglicherweise bestehenden Schutzanspruch gegen die Beklagte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu bejahen. Es erscheint aus den vom Oberverwaltungsgericht eingehend dargelegten Erwägungen sowie unter Berücksichtigung des nach Erlass der Berufungsentscheidung ergangenen Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 - (NJW 2020, 2235 Rn. 88 ff., 104) zur Auslandsaufklärung durch den Bundesnachrichtendienst jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der deutsche Staat nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG dem Grunde nach verpflichtet ist, 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, und dass die Voraussetzungen für die Entstehung einer solchen Schutzpflicht hier in Bezug auf die Kläger zu 2. und 3. vorliegen. Trotz des weiten Entscheidungsspielraums, den die Bundesregierung auf dem Gebiet der Außen- und Verteidigungspolitik bei der Frage hat, wie sie ihrer grundrechtlichen Pflicht zum Schutz des Lebens nachkommen will (vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 1983 - 2 BvR 1160, 1565, 1714/83 - BVerfGE 66, 39 <61>), entfällt die Klagebefugnis auch nicht deshalb, weil die - unterstellte - Schutzpflicht der Beklagten bereits erfüllt sein könnte. Zwar hat der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in seiner Entscheidung zu der auf die Überwachung bewaffneter Drohneneinsätze durch die Beklagte gerichteten Klage eines Anwohners der Air Base Ramstein die Möglichkeit der Verletzung einer grundrechtlichen Schutzpflicht und damit die Klagebefugnis auch deshalb verneint, weil sich aus dem Vorbringen des dortigen Klägers unter anderem nicht ergab, aus welchem Grund die zur Beachtung deutschen Rechts verpflichtenden Regelungen des NATO-Truppenstatuts und die Konsultationen der zuständigen deutschen Stellen mit den US-Streitkräften in Ramstein ungeeignet seien, die Völkerrechtskonformität des von der dortigen Air Base ausgehenden militärischen Handelns zu wahren (BVerwG, Urteil vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 - BVerwGE 154, 328 Rn. 24). Im vorliegenden Fall haben die Kläger jedoch unter Hinweis auf zahlreiche Berichte von Medien und Nichtregierungsorganisationen substantiiert geltend gemacht, die bisher erfolgten Konsultationen hätten nicht verhindert, dass durch die Drohnenangriffe bereits zahlreiche Unbeteiligte getötet oder verletzt worden seien.

- 35 b) Der Zulässigkeit der Leistungsklage steht auch nicht entgegen, dass die Kläger keinen Antrag auf Vornahme des begehrten Handelns im Verwaltungsverfahren gestellt haben.
- 36 In Bezug auf die Verpflichtungsklage ist anerkannt, dass deren Zulässigkeit allgemein davon abhängt, dass der Kläger den klageweise verlangten Erlass des Verwaltungsakts in dem vorangegangenen Verwaltungsverfahren ohne Erfolg beantragt hat. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung ergibt sich aus § 68 Abs. 2, § 75 Satz 1 VwGO ("Antrag auf Vornahme") und stellt eine Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gewaltenteilung dar, nach dem es zunächst

Sache der Verwaltung ist, sich mit Ansprüchen zu befassen, die an sie gerichtet werden. Die Voraussetzung steht unter dem Vorbehalt, dass das einschlägige bundesrechtlich geordnete Verwaltungsverfahrensrecht keine abweichende Regelung trifft (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 28. November 2007 - 6 C 42.06 - BVerwGE 130, 39 Rn. 23 f. und vom 24. Februar 2016 - 6 C 62.14 [ECLI:DE:BVerwG:2016:240216U6C62.14.0] - BVerwGE 154, 173 Rn. 14; Beschlüsse vom 25. Februar 2015 - 6 C 33.13 [ECLI:DE:BVerwG:2015:250215B6C33.13.0] - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 8 Rn. 17 und vom 12. Mai 2020 - 6 B 54.19 [ECLI:DE:BVerwG:2020:120520B6B54.19.0] - juris Rn. 23). Diese Grundsätze gelten nach der Rechtsprechung des Senats für die allgemeine Leistungsklage entsprechend (BVerwG, Urteile vom 16. März 2016 - 6 C 66.14 [ECLI:DE:BVerwG:2016:160316U6C66.14.0] - Buchholz 422.1 Presserecht Nr. 15 Rn. 21 und vom 13. Dezember 2017 - 6 A 6.16 - BVerwGE 161, 76 Rn. 11). Fehlt es an einem gesetzlich geregelten Verfahren, in dem der geltend gemachte Anspruch durch eine zuständige Verwaltungsbehörde zu prüfen ist, kann jedoch aus prozessökonomischen Gründen im Einzelfall auch ohne vorherige Antragstellung im Verwaltungsverfahren ein Rechtsschutzbedürfnis für die Leistungsklage anzuerkennen sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2016 - 6 C 66.14 - Buchholz 422.1 Presserecht Nr. 15 Rn. 21). Dies gilt insbesondere dann, wenn die Behörde die fehlende Vorbefassung nicht spezifisch gerügt hat (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2017 - 6 A 6.16 - BVerwGE 161, 76 Rn. 11).

- 37 So verhält es sich hier. Welche Behörde der Beklagten in welchem Verfahren über einen Antrag der Kläger auf Erfüllung der geltend gemachten Schutzpflicht zu entscheiden hätte, ist nicht geregelt. Die Beklagte hat zwar die Zulässigkeit der Klage bestritten, sich in diesem Zusammenhang jedoch weder in den Vorinstanzen noch im Revisionsverfahren spezifisch auf das Fehlen eines im Verwaltungsverfahren erfolglos gestellten Antrags berufen. Im Hinblick auf den Rechtsstandpunkt der Beklagten, ein Schutzanspruch der Kläger auf der Grundlage des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG komme schon im Ansatz nicht in Betracht, ist dies folgerichtig. Gründe der Prozessökonomie rechtfertigen hier daher eine Ausnahme von dem Grundsatz der Notwendigkeit einer behördlichen Vorbefassung.

- 38 4. Soweit es den von den Klägern zu 2. und 3. geltend gemachten Anspruch in der Sache bejaht hat, verletzt das Berufungsurteil dadurch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und damit revisibles Recht, dass es unzutreffende rechtliche Maßstäbe für die Entstehung einer grundrechtlichen Schutzpflicht der Beklagten gegenüber den Klägern zugrunde gelegt hat.
- 39 Zwar hat das Oberverwaltungsgericht im Ausgangspunkt zutreffend angenommen, der deutsche Staat sei 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, wenn ein hinreichend enger Bezug zum deutschen Staat bestehe, was jedenfalls dann der Fall sei, wenn der andere Staat sein beeinträchtigendes Handeln in wesentlicher Hinsicht vom deutschen Staatsgebiet aus vornehme (a). Mit revisiblem Recht unvereinbar sind jedoch die weiteren Annahmen des Oberverwaltungsgerichts, ein hinreichend qualifizierter Bezug zum deutschen Staatsgebiet liege bereits dann vor, wenn sich der auf das deutsche Staatsgebiet bezogene Teil der grundrechtsbeeinträchtigenden Handlungen des anderen Staates in einem rein technischen Übermittlungsvorgang ohne Entscheidungselemente erschöpft (b), eine Schutzpflicht werde auch bereits durch ein Handeln des anderen Staates ausgelöst, das sich nur möglicherweise als rechtswidrig erweist (c), und der Exekutive komme bezogen auf die völkerrechtliche Bewertung des jeweiligen Sachverhalts grundsätzlich kein gerichtlich nur eingeschränkt nachprüfbarer Entscheidungsspielraum zu (d).
- 40 a) Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verstoß gegen revisibles Recht angenommen, der deutsche Staat sei nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG dem Grunde nach verpflichtet, auch 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, wenn die betreffenden völkerrechtlichen Normen einen engen Bezug zu den Schutzgütern des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG aufwiesen und ein hinreichend enger Bezug zum deutschen Staat bestehe, was jedenfalls dann der Fall sei, wenn der andere Staat sein beeinträchtigendes Handeln in wesentlicher Hinsicht vom deutschen Staatsgebiet aus vornehme.

- 41 aa) Aus den Grundrechten, insbesondere aus dem Recht auf Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung staatliche Schutzpflichten entwickelt (vgl. BVerfG, Urteile vom 25. Februar 1975 - 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74 - BVerfGE 39, 1 <41 f.>, vom 16. Oktober 1977 - 1 BvQ 5/77 - BVerfGE 46, 160 <164>, vom 28. Mai 1993 - 2 BvF 2/90 und 4, 5/92 - BVerfGE, 88, 203 <251>, vom 15. Februar 2006 - 1 BvR 357/05 [ECLI:DE:BVerfG:2006:rs20060215.1bvr035705] - BVerfGE 115, 118 <152> und vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07 und 402, 906/08 [ECLI:DE:BVerfG:2008:rs20080730.1bvr326207] - BVerfGE 121, 317 <356>; Beschlüsse vom 8. August 1978 - 2 BvL 8/77 - BVerfGE 49, 89 <141 f.>, vom 20. Dezember 1979 - 1 BvR 385/77 - BVerfGE 53, 30 <57>, vom 14. Januar 1981 - 1 BvR 612/72 - BVerfGE 56, 54 <78, 80> und vom 29. Oktober 1987 - 2 BvR 624, 1080, 2029/83 - BVerfGE, 77, 170 <214>). Die Anerkennung grundrechtlicher Schutzpflichten folgt daraus, dass Grundrechtsnormen nicht nur subjektive Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat enthalten, sondern zugleich eine objektive Wertordnung verkörpern, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gilt (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Februar 1975 - 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74 - BVerfGE 39, 1 <41 f.>; Beschluss vom 29. Oktober - 2 BvR 624, 1080, 2029/83 - BVerfGE, 77, 170 <214>). Hinzu kommt, dass Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG den Staat ausdrücklich zur Achtung und zum Schutz der Menschenwürde verpflichtet (vgl. BVerfG, Urteile vom 25. Februar 1975 - 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74 - BVerfGE 39, 1 <41>, vom 16. Oktober 1977 - 1 BvQ 5/77 - BVerfGE 46, 160 <164> und vom 15. Februar 2006 - 1 BvR 357/05 - BVerfGE 115, 118 <152>). Die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gebietet dem Staat, sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen, das heißt vor allem, es auch vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren (BVerfG, Urteil vom 25. Februar 1975 - 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74 - BVerfGE 39, 1 <42>).
- 42 bb) Grundrechtliche Schutzpflichten des deutschen Staates können entgegen der Auffassung der Revision grundsätzlich auch gegenüber im Ausland lebenden Ausländern und auch im Fall von Grundrechtsbeeinträchtigungen durch andere Staaten bestehen.

- 43 In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist inzwischen geklärt, dass Art. 1 Abs. 3 GG eine umfassende Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte des Grundgesetzes begründet, die nicht von einem territorialen Bezug zum Bundesgebiet oder der Ausübung spezifischer Hoheitsbefugnisse abhängig ist (BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 - NJW 2020, 2235 Rn. 87 ff.). Diese umfassende Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt lässt zwar unberührt, dass sich die Reichweite der aus den Grundrechten konkret folgenden Schutzwirkungen im Inland und Ausland unterscheiden kann. Insbesondere kann zwischen verschiedenen Grundrechtsdimensionen, etwa der Wirkung der Grundrechte als Abwehrrechte, als Leistungsrechte, als verfassungsrechtliche Wertentscheidungen oder als Grundlage von Schutzpflichten zu unterscheiden sein (BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 - NJW 2020, 2235 Rn. 104). Grundsätzlich sieht das Bundesverfassungsgericht jedoch auch die Schutzpflichtdimension von der Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt bei Auslandssachverhalten mit umfasst. Schließlich ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts davon auszugehen, dass sich grundrechtliche Schutzpflichten nicht nur gegen Beeinträchtigungen, die von Privatpersonen verursacht werden, sondern auch gegen grundrechtsbeeinträchtigende Handlungen anderer Staaten richten können (vgl. BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 4. September 2008 - 2 BvR 1720/03 [ECLI:DE:BVerfG:2008:rk20080904.2bvr172003] - juris Rn. 33 ff. und vom 15. März 2018 - 2 BvR 1371/13 - NJW 2018, 2312 Rn. 31).
- 44 Durch die grundsätzliche Erstreckung grundrechtlicher Schutzpflichten auf extraterritoriale Sachverhalte werden entgegen der Auffassung der Revision nicht die in der Rechtsprechung anerkannten Grenzen der Zurechnung von Grundrechtseingriffen im Ausland unterlaufen. Denn zum einen beginnt der Anwendungsbereich einer grundrechtlichen Schutzpflicht generell erst dort, wo die Störung einer Rechtsposition nicht mehr durch das grundrechtliche Abwehrrecht erfasst wird (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 4. September 2008 - 2 BvR 1720/03 - juris Rn. 37, 39). Zum anderen ist der Maßstab für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Grundrechtseingriffen strenger als der Maßstab für die Erfüllung einer grundrechtlichen Schutzpflicht, die dem Staat ein weites Ermessen belässt (BVerfG, a.a.O. Rn. 38).

- 45 cc) Im Ansatz zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht ferner angenommen, dass die Entstehung einer aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgenden Schutzpflicht bei einer völkerrechtswidrigen Beeinträchtigung des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit von Grundrechtsträgern einen hinreichend engen Bezug zum deutschen Staat voraussetzt.
- 46 Zum einen fordert das unmittelbar aus der staatlichen Souveränität folgende völkergewohnheitsrechtliche Nichteinmischungsgebot, das über Art. 25 GG Bestandteil der deutschen Rechtsordnung ist, einen legitimierenden Anknüpfungspunkt für die Ausübung der deutschen Hoheitsgewalt (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 30. Januar 2008 - 2 BvR 793/07 [ECLI:DE:BVerfG:2008:rk20080130.2bvrr079307] - NVwZ 2008, 878 <879>). Zum anderen folgt das Erfordernis eines hinreichend engen Bezugs zum deutschen Staat für die Entstehung einer grundrechtlichen Schutzpflicht aus dem Verfassungsrecht. Denn Art. 1 Abs. 3 GG enthält zwar keine Beschränkung auf das Staatsgebiet (BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 - NJW 2020, 2235 Rn. 89), setzt jedoch eine politische Entscheidungsverantwortung voraus (BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019 - 1 BvR 16/13 [ECLI:DE:BVerfG:2019:rs20191106.1bvrr001613] - BVerfGE 152, 152 Rn. 42; Urteil vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 - NJW 2020, 2235 Rn. 91). Eine unbegrenzte legislative oder exekutive Verantwortung der deutschen Staatsgewalt für die Unversehrtheit grundrechtlicher Schutzgüter außerhalb des eigenen Hoheitsbereichs ist dem Grundgesetz fremd. Die Entstehung positiver Handlungspflichten zur Verhinderung von Rechtsgutbeeinträchtigungen, die dem Staat nicht als zumindest mittelbarer Eingriff zurechenbar sind, setzt vielmehr voraus, dass jedenfalls die Gefahrenlage in wesentlicher Hinsicht innerhalb des Verantwortungsbereichs der deutschen Staatsgewalt, in der Regel also durch Vorgänge auf dem deutschen Staatsgebiet entstanden ist.
- 47 Soweit die Kläger geltend machen, für den spezifischen Bezug zur deutschen öffentlichen Gewalt müsse im vorliegenden Fall bereits die Erhöhung des Risikos von Grundrechtsverletzungen ausreichen, die sich aus der Eröffnung faktischer Handlungsspielräume für die USA auf der Air Base Ramstein sowie der stationierungsvertraglichen Zurücknahme eigener Kontrollkompetenz der Beklagten

ergebe, berücksichtigen sie nicht, dass Art. 24 Abs. 2 GG den Bund zur Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und in diesem Zusammenhang auch zur Einwilligung in Beschränkungen seiner Hoheitsrechte ermächtigt. Diese verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die Möglichkeit einer sicherheitspolitischen Kooperation mit anderen Staaten würde unterlaufen, wenn die mit der Stationierung von Streitkräften der Bündnispartner auf deutschem Staatsgebiet regelmäßig verbundene Rücknahme eigener Hoheitsrechte bereits für sich genommen zu einer umfassenden Verantwortung des deutschen Staates für die Unversehrtheit aller durch Maßnahmen der Vertragsstaaten berührten grundrechtlichen Schutzgüter führen würde. Die Wahrnehmung der hieraus folgenden weitreichenden Überwachungspflichten würde eine internationale Zusammenarbeit erheblich behindern, wenn nicht unmöglich machen.

- 48 Dass eine grundrechtliche Schutzpflicht bei Auslandssachverhalten nur ausgelöst werden kann, wenn ein hinreichend enger Bezug zum deutschen Staat besteht, wird nicht durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Integrationsverantwortung in Frage gestellt, auf die die Kläger in diesem Zusammenhang Bezug nehmen. Die Pflicht der Verfassungsorgane, sich dort schützend und fördernd vor die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtspositionen des Einzelnen zu stellen, wo dieser nicht selbst für ihre Integrität sorgen kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685, 2631/14 [ECLI:DE:BVerfG:2019:rs20190730.2bvr168514] - BVerfGE 151, 202 Rn. 142), betrifft den in Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG geregelten Fall der Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG auf die Europäische Union, welcher hierdurch die Rechtsmacht eingeräumt wird, Bürger, Behörden und Gerichte in Deutschland unmittelbar berechtigende und verpflichtende Rechtsakte zu erlassen. Für die Frage, ob die mit der Stationierung von Streitkräften anderer Staaten im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit regelmäßig verbundene Beschränkung deutscher Hoheitsrechte in einem räumlich eng begrenzten Bereich zu einer umfassenden extraterritorialen Schutzpflicht der deutschen Staatsgewalt führt, lässt sich hieraus nichts herleiten.

- 49 b) Das Berufungsurteil verstößt jedoch mit dem Rechtssatz gegen revisibles Recht, ein hinreichend qualifizierter Bezug zum deutschen Staat in dem dargelegten Sinne liege bereits dann vor, wenn sich der relevante Beitrag zur Entstehung der Gefahrenquelle für die grundrechtlichen Schutzgüter auf deutschem Staatsgebiet in einem rein technischen Übermittlungsvorgang ohne Entscheidungselemente erschöpft. Dass das Oberverwaltungsgericht von einem solchen Rechtssatz ausgeht, ergibt sich daraus, dass es nach seiner Auffassung nicht entscheidend darauf ankommt, ob sich die Einbindung der Air Base Ramstein in bewaffnete Drohneneinsätze im Jemen auf die reine Weiterleitung von Daten über die Satelliten-Relaisstation erschöpft oder auch eine Auswertung von Informationen einschließt.
- 50 Dass auf deutschem Staatsgebiet befindliche technische Einrichtungen in einen Gesamtvorgang einbezogen sind, dessen Konzeption und Ausführung ansonsten jedoch ausschließlich in den Händen von außerhalb des deutschen Staatsgebietes tätigen Amtsträgern eines anderen Staates liegt, reicht indes bei wertender Betrachtung nicht aus, um grundrechtliche Schutzpflichten des deutschen Staates zu begründen. Können die Handlungen des anderen Staates, die das grundrechtliche Schutzgut beeinträchtigen oder gefährden, ohne Nutzung der auf deutschem Staatsgebiet befindlichen Liegenschaften oder Einrichtungen nicht ausgeführt werden, ist damit lediglich eine notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für die Annahme eines qualifizierten Gebietsbezuges erfüllt. Um eine im Verfassungstext nicht angelegte, mit dem dogmatischen Konzept grundrechtlicher Schutzpflichten unvereinbare, Entgrenzung der Verantwortlichkeit des deutschen Staates bei extraterritorialen Sachverhalten auszuschließen, muss die Feststellung hinzukommen, dass für die rechtliche Bewertung maßgebliche Teilakte des zur Beeinträchtigung oder Gefährdung von Grundrechten führenden Gesamtgeschehens innerhalb der Grenzen der deutschen Gebietshoheit stattfinden. Nur unter der Bedingung, dass sich die Handlungen oder Vorgänge, die für die rechtliche Bewertung der Beeinträchtigung oder Gefährdung der grundrechtlichen Schutzgüter maßgeblich sind, zumindest teilweise auf deutschem Staatsgebiet vollziehen, kann die Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt nicht nur - der Abwehrdimension der Grundrechte entsprechend - das Unterlassen eigener Eingriffshandlungen gebieten, sondern

auch - im Sinne der Schutzpflichtdimension - positive Handlungspflichten begründen. Eine grundrechtliche Schutzpflicht können dementsprechend nur solche Handlungen oder technischen Abläufe auf deutschem Staatsgebiet auslösen, die einen relevanten Entscheidungscharakter aufweisen.

51 c) Mit revisiblem Recht unvereinbar ist ferner der Rechtssatz des Berufungsurteils, die Schutzpflicht werde 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 seien; der jeweilige Grundrechtsträger könne Schutz auch schon vor einer ihm drohenden Gefahr völkerrechtswidriger Beeinträchtigungen von Leib und Leben beanspruchen. Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts kann eine grundrechtliche Schutzpflicht des deutschen Staates vielmehr nur dann entstehen, wenn aufgrund der Zahl und der Umstände bereits eingetretener Völkerrechtsverstöße konkret zu erwarten ist, dass es auch in Zukunft zu vergleichbaren völkerrechtswidrigen Handlungen des anderen Staates kommen wird, durch die grundrechtliche Schutzgüter beeinträchtigt oder gefährdet werden.

52 Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Grundrechtsgefährdungen durch schädliche Umwelteinwirkungen ausgeführt, dass die verfassungsrechtliche Schutzpflicht eine solche Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen gebieten könne, dass auch die Gefahr von Grundrechtsverletzungen eingedämmt bleibe; ob, wann und mit welchem Inhalt eine solche Ausgestaltung von Verfassung wegen geboten sei, hänge von der Art, der Nähe und dem Ausmaß möglicher Gefahren, der Art und dem Rang des verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts sowie von den schon vorhandenen Regelungen ab (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 8. August 1978 - 2 BvL 8/77 - BVerfGE 49, 89 <142> und vom 14. Januar 1981 - 1 BvR 612/72 - BVerfGE 56, 54 <78>). Hieran anknüpfend geht das Oberverwaltungsgericht in der Sache davon aus, das im innerstaatlichen umweltrechtlichen Kontext von der Schutzpflicht der staatlichen Organe umfasste Gebot einer auf Grundrechtsgefährdungen bezogene Risikovorsorge bei der Ausgestaltung gesetzlicher Regelungen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 1981 - 1 BvR 612/72 - BVerfGE 56, 54 <78>) könne für die Frage ei-

ner Schutzpflicht des deutschen Staates gegenüber im Ausland lebenden Ausländern im Fall von Grundrechtsbeeinträchtigungen durch andere Staaten maßgebend sein. Den auf Umweltgefahren zugeschnittenen Vorsorgegrundsatz legt das Oberverwaltungsgericht zudem nicht in erster Linie der Beurteilung zugrunde, ab welcher Gefahrenschwelle in tatsächlicher Hinsicht eine Handlungspflicht des Staates ausgelöst wird, welche Wahrscheinlichkeit im vorliegenden Zusammenhang also bestehen muss, dass es tatsächlich zu Beeinträchtigungen des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit der Kläger durch bewaffnete Drohneneinsätze der USA kommt. Vielmehr erstreckt das Oberverwaltungsgericht den Vorsorgegedanken auf die rechtliche Beurteilung des zu der Beeinträchtigung der grundrechtlichen Schutzgüter führenden Handelns, hier also auf die Frage der Völkerrechtswidrigkeit der Drohneneinsätze der USA im Jemen. Eine Schutzpflicht des deutschen Staates soll danach nicht nur durch ein zweifelsfrei als rechtswidrig zu qualifizierendes Handeln des anderen Staates ausgelöst werden können, sondern bereits durch ein Handeln, das sich lediglich möglicherweise als rechtswidrig erweist.

53 Mit diesem Ansatz verfehlt das Oberverwaltungsgericht die bundesrechtlichen Maßstäbe für die Prüfung, ob in dem Fall einer Grundrechtsbeeinträchtigung durch einen anderen Staat eine Schutzpflicht des deutschen Staates gegenüber im Ausland lebenden Ausländern besteht. Zwar sind grundrechtliche Schutzpflichten grundsätzlich darauf gerichtet, präventiv zu wirken. Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, die Grundrechte verpflichteten die deutsche Staatsgewalt zu einem auf Verdachtsmomente gestützten Tätigwerden mit dem Ziel, bereits solche Handlungen anderer Staaten zu unterbinden, bei denen auch nur die Möglichkeit eines Völkerrechtsverstoßes besteht, führt jedoch zu einer praktisch unbegrenzten Verantwortlichkeit des deutschen Staates für extraterritoriale Sachverhalte, die weder im Verfassungstext noch in der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes eine Grundlage findet.

54 Eine grundrechtliche Schutzpflicht des deutschen Staates gegenüber im Ausland lebenden Ausländern kann im Fall von Grundrechtsbeeinträchtigungen durch andere Staaten - über das Erfordernis eines hinreichend qualifizierten Bezugs zum deutschen Staatsgebiet hinaus - vielmehr erst dann ausgelöst werden,

wenn aufgrund der Zahl und der Umstände bereits eingetretener Völkerrechtsverstöße konkret zu erwarten ist, dass es auch in Zukunft zu vergleichbaren völkerrechtswidrigen Handlungen des anderen Staates kommen wird, durch die grundrechtliche Schutzgüter beeinträchtigt oder gefährdet werden. Es muss eine über isolierte Einzelfälle hinausgehende Praxis völkerrechtswidriger Handlungen des anderen Staates feststellbar sein, gegen deren Fortsetzung der deutsche Staat gegebenenfalls aufgrund der Schutzpflicht einschreiten muss. Sind beispielsweise im Rahmen eines internationalen oder nicht internationalen Konflikts im Sinne des humanitären Völkerrechts bewaffnete Einsätze grundsätzlich zulässig, lässt sich typischerweise erst aufgrund einer Gesamtwürdigung beurteilen, ob fortgesetzte bzw. regelmäßige Verstöße gegen das für solche Konflikte geltende humanitäre Völkerrecht, insbesondere die dem Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte dienenden Verbote unterschiedsloser Angriffe (Art. 51 Abs. 4 Satz 2 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte vom 8. Juni 1977 [Protokoll I] - BGBl. 1990 II S. 1551) oder von Angriffen mit unverhältnismäßigen Kollateralschäden (Art. 51 Abs. 5 Buchst. b und Art. 57 Abs. 2 Buchst. a Ziff. iii Protokoll I) vorliegen.

- 55 d) Die von dem Oberverwaltungsgericht bei der Prüfung der Entstehung einer grundrechtlichen Schutzpflicht der Beklagten zugrunde gelegten Maßstäbe verletzt schließlich auch deshalb revisibles Recht, weil das Oberverwaltungsgericht nicht anerkennt, dass die Bundesregierung in Bezug auf die völkerrechtliche Beurteilung des Handelns anderer Staaten innerhalb der Bandbreite der vertretbaren Rechtsauffassungen über einen Einschätzungsspielraum verfügt.
- 56 Zwar ist das Bundesverfassungsgericht in einem Kammerbeschluss, auf den das Oberverwaltungsgericht Bezug nimmt, davon ausgegangen, dass 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 der Zubilligung nicht justiziabler Beurteilungsspielräume der Exekutive in Bezug auf Völkerrechtsverstöße grundsätzlich entgegenstehen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 13. August 2013 - 2 BvR 2660/06, 487/07 [ECLI:DE:BVerfG:2013:rk20130813.2bvr266006] - EuGRZ 2013, 563 Rn. 53). Unter Bezugnahme

auf die von ihm für das innerstaatliche Recht entwickelten Grundsätze (vgl. insbesondere BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 2011 - 1 BvR 857/07 [ECLI:DE:BVerfG:2011:rs20110531.1bvro85707] - BVerfGE 129, 1 <20>) hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, vor allem aus dem Gebot effektiven Rechtsschutzes folge regelmäßig eine Pflicht der Gerichte, angefochtene staatliche Maßnahmen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vollständig nachzuprüfen; das schließe 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. Einschränkungen bei der gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen der Exekutive seien namentlich für das politische Ermessen im Bereich der auswärtigen Gewalt sowie in verteidigungspolitischen Fragen anerkannt (BVerfG, Kammerbeschluss vom 13. August 2013 - 2 BvR 2660/06, 487/07 - EuGRZ 2013, 563 Rn. 54). Die Grenzen des politischen Ermessens hat das Bundesverfassungsgericht in der genannten Entscheidung jedoch betont eng gezogen. So hat es etwa die Erstellung von Ziel-listen und die Nichtausübung eines Vetorechts gegen die Aufnahme eines bestimmten Ziels in diese Listen sowie die Einstufung eines Objekts als legitimes militärisches Ziel - anders als zuvor die Fachgerichte - nicht als politische Entscheidungen qualifiziert, die einer gerichtlichen Kontrolle von vornherein entzogen wären (BVerfG, Kammerbeschluss vom 13. August 2013 - 2 BvR 2660/06, 487/07 - EuGRZ 2013, 563 Rn. 55).

- 57 Diese Erwägungen einer Kammer des Bundesverfassungsgerichts, die im konkreten Fall überdies nicht entscheidungserheblich waren, stehen allerdings in einem Spannungsverhältnis zu den Grundsätzen, von denen das Bundesverfassungsgericht in einer früheren Senatsentscheidung ausgegangen ist. Danach könnte selbst eine nach Auffassung eines deutschen Gerichts völkerrechtlich unzutreffende Rechtsauffassung, von der die Bundesregierung bei Prüfung der Ermessensvoraussetzungen und der Ausübung ihres Ermessens im Bereich des Auslandsschutzes im Einzelfall ausginge, nicht schon die Fehlerhaftigkeit der Ermessensausübung begründen. Zur Begründung führt das Bundesverfassungsgericht aus, der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung fehlten weithin institutionelle Vorkehrungen, etwa eine obligatorische internationale Gerichtsbarkeit, durch die die Richtigkeit von Rechtsauffassungen im Streitfall verbindlich festgestellt werden könnte. Der Behauptung des eigenen Rechtsstandpunktes durch

einen Staat komme daher auf internationaler Ebene eine sehr viel größere Tragweite zu als in einer innerstaatlichen Rechtsordnung, in der Gerichte das Recht auch für den Staat verbindlich feststellen. Angesichts dieser Sachlage ist es für die Wahrung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland von erheblicher Bedeutung, dass sie auf internationaler Ebene mit einer einheitlichen Stimme auftritt, wahrgenommen von den zuständigen Organen der auswärtigen Gewalt. Im Hinblick darauf obliegt den Gerichten größte Zurückhaltung, etwaige völkerrechtlich fehlerhafte Rechtsauffassungen dieser Organe als Ermessensfehler zu bewerten. Dies wäre allenfalls dann in Betracht zu ziehen, wenn sich die Einnahme der fraglichen Rechtsauffassung als Willkür gegenüber dem Bürger darstellte, also unter keinem - auch außenpolitischen - vernünftigen Gesichtspunkt mehr zu verstehen wäre (BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 1980 - 2 BvR 419/80 - BVerfGE 55, 349 <367 f.>).

- 58 Der erkennende Senat folgt der zuletzt genannten Rechtsauffassung, die das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluss vom 16. Dezember 1980 eingehend begründet hat. Zwar betrafen die dortigen Ausführungen die Ausübung des Ermessens der Bundesregierung im Rahmen der Erfüllung des Anspruchs des Beschwerdeführers auf Gewährung diplomatischen Schutzes. Den vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen strukturellen Besonderheiten des Völkerrechts als einer Rechtsordnung, die nur rudimentäre Ansätze einer obligatorischen Gerichtsbarkeit oder sonstiger institutioneller Vorkehrungen für eine autoritative Normauslegung kennt und bei der daher - vor allem mit Blick auf das Völkergewohnheitsrecht - der Behauptung des Rechtsstandpunktes der einzelnen Staaten eine maßgebliche Bedeutung bei der Rechtserzeugung zukommt, muss jedoch bereits auf der Tatbestandsebene, hier also in Bezug auf die Frage, ob eine rechtswidrige Beeinträchtigung oder Gefährdung eines grundrechtlich geschützten Rechtsguts als Entstehungsvoraussetzung einer Schutzpflicht vorliegt, Rechnung getragen werden.
- 59 Die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts in dem Kammerbeschluss vom 13. August 2013 (- 2 BvR 2660/06, 487/07 - EuGRZ 2013, 563) bezogen sich demgegenüber nicht auf die im vorliegenden Fall maßgebliche Konstellation einer grundrechtlichen Schutzpflicht und die in diesem Zusammenhang erforderliche völkerrechtliche Beurteilung des Handelns anderer Staaten. Dieses ist

zwar einer inzidenten rechtlichen Prüfung durch nationale Gerichte nicht von vornherein entzogen; denn der völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Grundsatz, dass ein Staat keiner fremden nationalen Gerichtsbarkeit unterworfen ist (Grundsatz der Staatenimmunität) verbietet nicht die gerichtliche Entscheidung über die Rechtmäßigkeit von Hoheitsakten anderer Staaten im Rahmen von Vorfragen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 1997 - 2 BvR 1516/96 - BVerfGE 96, 68 <90>). Den Rechtsstandpunkten anderer Staaten kommt bei der völkerrechtlichen Prüfung jedoch ein besonderes Gewicht zu. Denn das Grundgesetz geht von der Eingliederung des von ihm verfassten Staates in die Völkerrechtsordnung der Staatengemeinschaft aus (Präambel, Art. 24 bis 26 GG). Es gebietet damit zugleich, fremde Rechtsordnungen und -anschauungen grundsätzlich zu achten (BVerfG, Beschluss vom 31. März 1987 - 2 BvM 2/86 - BVerfGE 75, 1 <17>). Hinzu kommt, dass völkerrechtliche Normen vielfach eine dynamische Auslegung erfahren oder aufgrund einer übereinstimmenden Staatenpraxis fortentwickelt werden, um neuen Entwicklungen im internationalen Bereich Rechnung zu tragen (vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Juli 1994 - 2 BvE 3/92, 5, 7, 8/93 - BVerfGE 90, 286 <361 f.>). Vor allem aber erfordert es der vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene Mangel einer obligatorischen Gerichtsbarkeit oder sonstiger institutioneller Vorkehrungen für eine autoritative Normauslegung, von der Bandbreite der vertretbaren Rechtsauffassungen auszugehen. Ob vor dem Hintergrund der Rechtsschutzgewährleistung des Art. 19 Abs. 4 GG auch in Bezug auf die Beurteilung der Völkerrechtskonformität von Eingriffshandlungen der deutschen öffentlichen Gewalt im Verhältnis zu Grundrechtsträgern eine generelle Einschränkung der gerichtlichen Kontrolle gerechtfertigt wäre, bedarf im vorliegenden Zusammenhang keiner Entscheidung.

- 60 5. Ob nach Maßgabe des revisiblen Rechts eine grundrechtliche Schutzpflicht der Beklagten gegenüber den Klägern zu 2. und 3. entstanden ist, kann der Senat ohne ergänzende Tatsachenfeststellungen des Oberverwaltungsgerichts nicht entscheiden.
- 61 Dies betrifft zum einen die Frage, ob der erforderliche qualifizierte Bezug zum deutschen Staatsgebiet vorliegt. Hierfür reicht es entgegen der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts nicht aus, dass der Datenstrom für die Steuerung der im Jemen eingesetzten Drohnen über Glasfaserkabel von den USA aus zur Air

Base Ramstein übermittelt und von dort aus mittels einer Satelliten-Relaisstation an die Drohnen gefunkt wird. Wie ausgeführt können vielmehr nur solche Handlungen oder technischen Abläufe auf deutschem Staatsgebiet eine grundlegende Schutzpflicht auslösen, die einen relevanten Entscheidungscharakter aufweisen. Ein solcher Fall könnte hier vorliegen, wenn die Einbindung der Air Base Ramstein in die bewaffneten Drohneneinsätze der USA im Jemen zusätzlich eine Auswertung von Informationen einschließen würde. Das Oberverwaltungsgericht hat zwar gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte für derartige Aktivitäten der USA auf der Air Base Ramstein gesehen. Unter anderem die Feststellungen des NSA-Untersuchungsausschusses legten 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 bereitgestellten Videoaufnahmen ausgewertet würden. Da es nach dem rechtlichen Ausgangspunkt des Oberverwaltungsgerichts hierauf nicht entscheidend ankam, enthält das Berufungsurteil jedoch keine abschließenden tatsächlichen Feststellungen, auf die der Senat eine eigene rechtliche Beurteilung in diesem Punkt stützen könnte.

- 62 Zum anderen kann auf der Grundlage der Tatsachenfeststellungen des Oberverwaltungsgerichts auch nicht beurteilt werden, ob die unter Nutzung der Air Base Ramstein durchgeführten Drohneneinsätze der USA im Jemen regelmäßig gegen Vorgaben des humanitären Völkerrechts, insbesondere die Verbote unterschiedsloser Angriffe oder von Angriffen mit unverhältnismäßigen Kollateralschäden verstoßen. Das Berufungsurteil enthält keine ausreichenden tatsächlichen Feststellungen zu den jeweiligen Angriffszielen und sonstigen Umständen konkreter Drohneneinsätze, die die USA unter Nutzung der Air Base Ramstein in der Vergangenheit durchgeführt haben. Insbesondere fehlt es an tatrichterlichen Feststellungen dazu, ob sich die Drohnenangriffe der USA auf solche Personen beschränken, die entweder organisatorisch in die AQAP oder den jemenitischen Ableger des IS als gegnerische Konfliktparteien eingebunden sind und eine fortgesetzte Kampffunktion erfüllen oder die sich als Zivilisten unmittelbar an Feindseligkeiten im Rahmen des konkreten Konflikts beteiligen. Entsprechendes gilt, wenn die Abgrenzung zwischen Kämpfern und Zivilpersonen nach anderen Kriterien vorgenommen wird (vgl. hierzu sogleich unter 6.).

- 63 Der Mangel an tatsächlichen Feststellungen zu den jeweiligen Angriffszielen und sonstigen Umständen der konkreten Drohneneinsätze der USA im Jemen beruht auf dem - wie ausgeführt revisibles Recht verletzenden - rechtlichen Ausgangspunkt des Oberverwaltungsgerichts, dass eine grundrechtliche Schutzpflicht des deutschen Staates nicht nur in solchen Fällen ausgelöst wird, in denen die Völkerrechtswidrigkeit der grundrechtsbeeinträchtigenden Maßnahmen eines anderen Staates festgestellt wird, sondern - im Sinne eines extrem weit verstandenen, nicht nur auf Prognoseunsicherheiten beschränkten Vorsorgegrundsatzes - bereits dann, wenn lediglich die Möglichkeit besteht, dass sich das fragliche Handeln des anderen Staates als völkerrechtsrechtswidrig erweist. Auf der Grundlage seines unzutreffenden rechtlichen Ansatzes stützt sich das Oberverwaltungsgericht im Wesentlichen auf die abstrakte Darstellung offizieller Verlautbarungen der USA, denen es unter anderem entnimmt, dass die USA den Einsatz unbemannter Drohnen in dem andauernden bewaffneten Konflikt mit AQAP bzw. ISIS rechtlich grundsätzlich für zulässig halten und dabei nicht darauf abstellen, ob die Ziele tatsächlich im Rahmen des jeweiligen bewaffneten Konflikts nach humanitärem Völkerrecht legitim sind oder ob eine Zielperson organisatorisch in eine bestimmte nichtstaatliche Konfliktpartei eingebunden ist. Grundlage für die Prüfung der Völkerrechtskonformität der Zielauswahl und des Waffeneinsatzes können jedoch nicht allgemein gehaltene politische Erklärungen, sondern nur die konkreten Umstände der durchgeführten Einsätze sein. Lediglich in Zweifelsfällen, etwa dann, wenn feststeht, dass bei einem Angriff auch Zivilisten getötet oder verletzt worden sind, kann es angezeigt sein, derartige Erklärungen ergänzend heranzuziehen, um Erkenntnisse darüber zu erlangen, ob es sich um einen gezielten Angriff oder lediglich um einen ungewollten Kollateralschaden gehandelt hat.
- 64 Neben offiziellen Verlautbarungen der US-Regierung, des US-Kongresses und des US-Militärs erwähnt das Oberverwaltungsgericht zwar auch Berichte des UN-Sonderberichterstatters für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, Berichte der UN-Expertenkommission für den Jemen sowie Berichte von Medien und Nichtregierungsorganisationen. Über das Vorliegen der Tatsachen, die diesen Dokumenten möglicherweise auch in Bezug auf die Umstände einzelner Drohnenein-

sätze zu entnehmen sind, hat sich das Oberverwaltungsgerichts jedoch nicht gemäß § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO eine eigene Überzeugung gebildet. Vielmehr verweist es lediglich allgemein darauf, es bestünden "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 völkerrechtlichen Vorgaben unvereinbar gewesen seien und deshalb künftig mit weiteren völkerrechtswidrigen Drohneneinsätzen gerechnet werden müsse. Es bestünden "erhebliche Zweifel" daran, dass die generelle Einsatzpraxis der USA für bewaffnete Drohneneinsätze im Jemen dem Unterscheidungsgebot des humanitären Völkerrechts in der gebotenen Weise Rechnung trage, insbesondere, dass gezielte Angriffe auf solche Personen beschränkt blieben, die als Mitglieder einer Konfliktpartei eine fortgesetzte Kampffunktion erfüllten oder sich als Zivilisten unmittelbar an Feindseligkeiten beteiligten.

- 65 Der Senat verkennt nicht, dass die gemäß § 86 Abs. 1 VwGO dem Tatsachengericht obliegende Ermittlung der für die Prüfung der Vereinbarkeit der Drohnenangriffe der USA im Jemen mit dem humanitären Völkerrecht erforderlichen Tatsachen dadurch erschwert ist, dass es sich um Sachverhalte handelt, die sich typischerweise außerhalb der Wahrnehmung deutscher Behörden vollziehen, und eine Auskunfts- und Mitwirkungsbereitschaft der US-amerikanischen Streitkräfte, Geheimdienste und Behörden mit Blick auf die Erfordernisse militärischer Geheimhaltung auszuschließen sein dürfte. Gleichwohl kann der Hinweis des Oberverwaltungsgerichts, für das Vorliegen bestimmter Tatsachen bestünden Anhaltspunkte, die erforderlichen abschließenden tatsächlichen Feststellungen, auf die der Senat eine eigene rechtliche Beurteilung allein stützen könnte, nicht ersetzen. Bleiben bestimmte Umstände nicht aufklärbar, ist dies im Einzelfall angemessen zu würdigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Oktober 2013 - 6 C 22.12 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 66 Rn. 18). Ist dem maßgeblichen materiellen Recht nichts Anderes zu entnehmen, gilt für die richterliche Überzeugungsbildung die allgemeine Regel, nach der es zu Lasten des Beteiligten geht, der sich auf eine Norm beruft, wenn die tatsächlichen Voraussetzungen dieser Norm nicht geklärt werden können (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2014 - 6 A 1.13 - BVerwGE 149, 359 Rn. 33).

- 66 6. Obwohl auf der Grundlage der vom Oberverwaltungsgericht festgestellten Tatsachen nicht beurteilt werden kann, ob eine grundrechtliche Schutzpflicht der Beklagten gegenüber den Klägern zu 2. und 3. entstanden ist, sieht der Senat davon ab, das Berufungsurteil aufzuheben und den Rechtsstreit an das Oberverwaltungsgericht zurückverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO). Denn aus den im Berufungsurteil enthaltenen Feststellungen ergibt sich, dass die Beklagte unter Zugrundelegung des vom Bundesverfassungsgericht insoweit vorgegebenen Maßstabs (a), ihrer möglicherweise entstandenen Schutzpflicht jedenfalls ausreichend nachgekommen ist (b). Der Senat kann daher in der Sache selbst entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO) und die klageabweisende Entscheidung des Verwaltungsgerichts wiederherstellen.
- 67 a) Soweit sich eine grundrechtliche Schutzpflicht an den Gesetzgeber wendet, steht diesem nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsraum zu (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 [ECLI:DE:BVerfG:2009:rs20091201.1bvr285707] - BVerfGE 125, 39 <78>; Beschlüsse vom 29. Oktober 1987 - 2 BvR 624, 1080, 2029/83 - BVerfGE 77, 170 <214>, vom 6. Mai 1997 - 1 BvR 409/90 - BVerfGE 96, 56 <64> und vom 26. Juli 2016 - 1 BvL 8/15 [ECLI:DE:BVerfG:2016:ls20160726.1bvl000815] - BVerfGE 142, 313 <337>. Bestimmte Anforderungen an die Art und das Maß des Schutzes lassen sich der Verfassung grundsätzlich nicht entnehmen (BVerfG, Urteil vom 10. Januar 1995 - 1 BvF 1/90, 1 BvR 342, 348/90 - BVerfGE 92, 26 <46>). Speziell in Bezug auf die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, dass von den staatlichen Organen grundsätzlich in eigener Verantwortung zu entscheiden ist, wie sie ihre Verpflichtung zu einem effektiven Schutz des Lebens erfüllen. Sie befinden darüber, welche Schutzmaßnahmen zweckdienlich und geboten sind, um einen wirksamen Lebensschutz zu gewährleisten (BVerfG, Urteil vom 25. Februar 1975 - 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74 - BVerfGE 39, 1 <44>). Die Verletzung einer Schutzpflicht kann nur festgestellt werden, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder erheblich dahinter zurückbleiben (vgl. BVerfG, Urteile vom 28. Mai 1993

- 2 BvF 2/90 und 4, 5/92 - BVerfGE 88, 203 <251 ff., 254 f.> und vom 10. Januar 1995 - 1 BvF 1/90, 1 BvR 342, 348/90 - BVerfGE 92, 26 <46>; Beschluss vom 29. Oktober 1987 - 2 BvR 624, 1080, 2029/83 - BVerfGE 77, 170 <214 f.> m.w.N.). Im vorliegenden Zusammenhang ist zudem zu berücksichtigen, dass das Grundgesetz den Organen der auswärtigen Gewalt einen weiten Spielraum bei der Einschätzung außenpolitisch erheblicher Sachverhalte und der Zweckmäßigkeit möglichen Verhaltens einräumt (BVerfG, Beschlüsse vom 7. Juli 1975 - 1 BvR 274, 209, 247/72 und 195, 194, 184/73 - BVerfGE 40, 141 <178>, vom 16. Dezember 1980 - 2 BvR 419/80 - BVerfGE 55, 349 <365> und vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 [ECLI:DE:BVerfG:2016:es20161013.2bve000215] - BVerfGE 143, 101 <153>).

- 68 b) Von dem dargelegten abstrakten Maßstab ist zwar erklärtermaßen auch das Oberverwaltungsgericht ausgegangen. Es hat diesen Maßstab jedoch nicht rechtsfehlerfrei auf den von ihm festgestellten Sachverhalt angewandt.
- 69 Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts können die Maßnahmen der Bundesregierung weder deshalb als unzulänglich qualifiziert werden, weil es an einer eigenen rechtlichen Prüfung fehlen würde (aa), noch deshalb, weil sich die Aktivitäten der Bundesregierung bislang auf die Durchführung von Konsultationen (bb) sowie die Einholung einer rechtlichen Zusicherung der USA (cc) beschränkt haben. Insbesondere musste die Beklagte die USA weder mit einem bestimmten Rechtsverständnis "konfrontieren" (dd) noch weitergehende Schritte wie die Kündigung der völkervertraglichen Grundlagen für die Nutzung der Air Base Ramstein in Betracht ziehen (ee).
- 70 aa) Bereits der Ausgangspunkt des Oberverwaltungsgerichts, die Bundesregierung habe sich zur Frage der Völkerrechtskonformität der streitigen Drohneinsätze keine eigene Meinung gebildet, um auf dieser Grundlage über ihr weiteres Vorgehen sachgerecht entscheiden zu können, ist mit den im Berufungsurteil enthaltenen tatsächlichen Feststellungen nicht zu vereinbaren. Das Oberverwaltungsgericht hat die Erklärungen wiedergegeben, die die Bundesregierung im Rahmen ihrer Antworten auf verschiedene parlamentarische Anfragen abgegeben hat (vgl. Kleine Anfrage mehrerer Abgeordneter der Fraktion DIE LINKE

zum Thema "Die US-Basis Ramstein als wichtiger Knoten im weltweiten Drohnenkrieg", BT-Drs. 18/11023 vom 25. Januar 2017, S. 7 zu Frage 11 und 12; Kleine Anfrage mehrerer Abgeordneter der Fraktion DIE LINKE zum Thema "Neubau eines US-Drohnenrelais in Sigonella und Abbau der baugleichen Anlage in Ramstein", BT-Drs. 19/2318 vom 24. Mai 2018, S. 5 zu Frage 7, S. 5 i.V.m. S. 4 zu Frage 5b). Die Würdigung des Oberverwaltungsgerichts, die Bundesregierung habe die Frage der Völkerrechtskonformität der unter Nutzung der Air Base Ramstein durchgeführten Drohneneinsätze der USA nicht geprüft, steht in Widerspruch zu den in diesen Quellen dokumentierten Angaben der Bundesregierung, sie befasse sich bereits seit geraumer Zeit mit den rechtlichen Fragen, die der Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge aufwerfe, und 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.

- 71 Die Annahme, eine Prüfung der völkerrechtlichen Zulässigkeit der Drohneneinsätze sei unterblieben, lässt sich auch nicht darauf stützen, die Bundesregierung habe in ihren Antworten auf parlamentarische Anfragen eine eindeutige Festlegung vermieden und stattdessen auf die langjährige und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den USA sowie darauf verwiesen, die USA wiesen als Rechtsstaat eine breit institutionell verankerte Tradition auf, humanitäres Völkerrecht zu respektieren und dessen Einhaltung auch durchzusetzen. Wie bereits ausgeführt, hat die Bundesregierung bei der völkerrechtlichen Beurteilung des Handelns anderer Staaten der Bandbreite der vertretbaren Rechtsauffassungen Rechnung zu tragen. Sie ist daher auch im Rahmen der Erfüllung einer auslandsbezogenen grundrechtlichen Schutzpflicht befugt, sich in ihren öffentlichen Verlautbarungen mit der abschließenden völkerrechtlichen Bewertung des Handelns anderer Staaten zurückzuhalten, wenn Geltung und Inhalt der maßgeblichen Regeln des Völkerrechts umstritten sind oder vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen im internationalen Bereich Veränderungen unterliegen.
- 72 So verhält es sich hier. Die völkerrechtliche Beurteilung der Drohneneinsätze der USA im Jemen stößt auf erhebliche Schwierigkeiten, sowohl in Bezug auf den Inhalt der anzuwendenden völkerrechtlichen Normen als auch in Bezug auf die Ermittlung der entscheidungserheblichen Tatsachen. Im Hinblick auf diese

Schwierigkeiten ist bezeichnenderweise auch das Oberverwaltungsgericht selbst nicht zu einer abschließenden rechtlichen Einschätzung gelangt, sondern hat wie erwähnt lediglich "Zweifel" an der Völkerrechtskonformität der Drohneneinsätze im Jemen auf der Grundlage "gewichtiger Anhaltspunkte" für bestimmte Tatsachen geäußert. Da nach der revisionsgerichtlich nicht zu beanstandenden Ansicht des Oberverwaltungsgerichts davon auszugehen ist, dass die gegen AQAP bzw. ISIS gerichteten Drohneneinsätze der USA im Jemen wegen der Zustimmung der jemenitischen Regierung nicht gegen das Gewaltverbot gemäß Art. 2 Nr. 4 der UN-Charta verstoßen und dass zwischen AQAP bzw. ISIS und der von den USA unterstützten jemenitischen Regierung derzeit ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt besteht, hängt die rechtliche Bewertung der Drohneneinsätze im vorliegenden Kontext einer grundrechtlichen Schutzpflicht des deutschen Staates davon ab, ob fortgesetzte Verstöße gegen das für solche Konflikte geltende humanitäre Völkerrecht vorliegen.

- 73 Maßgeblich sind hier - wie ebenfalls bereits erwähnt - die völkergewohnheitsrechtlichen Verbote des gezielten oder unterschiedslosen Angriffs auf Zivilpersonen und von Angriffen mit unverhältnismäßigen Kollateralschäden. Dass es sich bei dem für internationale bewaffnete Konflikte in Art. 51 Abs. 4 und 5 des Protokolls I geregelten Verbot des gezielten und des unterschiedslosen Angriffs auf Zivilpersonen um eine allgemeine Regel des Völkerrechts handelt, die auch in nicht internationalen bewaffneten Konflikten zu beachten ist, steht außer Zweifel (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 - BVerwGE 154, 328 Rn. 46). Zudem gilt auch in nicht internationalen bewaffneten Konflikten das für internationale bewaffnete Konflikte in Art. 51 Abs. 5 Buchst. b und Art. 57 Abs. 2 Buchst. a Ziff. iii des Protokolls I bestimmte Verbot von Angriffen mit unverhältnismäßigen Kollateralschäden als Völkergewohnheitsrecht (a.A. Dreist, NZWehrr 2019, 207 <211 f.>). Eine dahingehende Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft kommt u.a. aus Resolutionen des UN-Sicherheitsrates und der UN-Menschenrechtskommission (vgl. die Übersicht bei Henckaerts/Doswald-Beck [Hrsg.], Customary International Humanitarian Law, 2005, Vol. II: Practice, S. 320 f.), in weiteren amtlichen Dokumenten der UN (vgl. Bericht des UN-Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen - Philip Alston, 2010, U.N. Doc. A/HRC/14/24/Add.6, Rn. 30), in Entscheidungen internationaler Gerichte (vgl.

ICTY, Prosecutor v. Kupreškić [Case No.: IT-95-16-T], Judgement, 14 January 2000, para. 524) sowie in einer Vielzahl nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften - auch solchen der USA - zum Ausdruck (vgl. die Übersicht bei Henckaerts/Doswald-Beck [Hrsg.], Customary International Humanitarian Law, 2005, Vol. II: Practice, S. 299 ff.).

74 Anders als die völkergewohnheitsrechtliche Geltung der Verbote des gezielten und des unterschiedslosen Angriffs auf Zivilpersonen sowie des Angriffs mit unverhältnismäßigen Kollateralschäden in nicht internationalen bewaffneten Konflikten ist die Frage der Abgrenzung zwischen Kämpfern einer nichtstaatlichen Konfliktpartei und Zivilpersonen schwierig und umstritten (vgl. Aust, JZ 2020, 303 <308>; Ambos/Alkatout, JZ 2011, 758 <761>; Schäfer, Zum Verhältnis Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht, 2006, S. 55). Dass der völkervertraglichen Regel des Art. 13 Abs. 3 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) vom 8. Juni 1977 (BGBl. 1990 II S. 1637), wonach Zivilpersonen den durch diesen Teil gewährten Schutz genießen, sofern und solange sie nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen, völkergewohnheitsrechtliche Geltung zukommt, kann nicht ohne Weiteres unterstellt werden, da unter anderem die USA das Abkommen nicht unterzeichnet haben (vgl. Dreist, NZWehrr 2019, 207 <211>). Jedenfalls bleibt auch dann klärungsbedürftig, unter welchen Voraussetzungen eine unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten anzunehmen ist. Probleme bereitet die Feststellung einer unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten vor allem in unübersichtlichen Konfliktsituation, bei denen staatliche Organe keine genauen Informationen darüber haben, wie aufständische Gruppen organisiert sind, welche Person tatsächlich zu diesen Gruppen gehören und anhand welcher äußeren Merkmale die betreffenden Personen identifiziert werden können (vgl. Schaller, SWP-Studie "Humanitäres Völkerrecht und nichtstaatliche Gewaltakteure", 2007, S. 22). Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass z.B. auch Kommunikations- und Logistikexperten (De-facto-) Kombattanten seien (vgl. die Nachweise bei Ambos/Alkatout, JZ 2011, 758 <761>). Bisher nicht abschließend geklärt ist ferner auch die Frage, unter welchen Bedingungen ein Kämpfer getötet werden darf, der vorübergehend an den Feindseligkeiten teilnimmt, um danach wieder in seine Rolle als Zivilist zurückzukehren (vgl. Wissenschaftliche Dienste des

Deutschen Bundestages, Völkerrechtliche Grundlagen für Drohneneinsätze unter Berücksichtigung der Rechtsauffassungen Deutschlands, der USA und Israels, WD 2 - 3000 - 002/14, S. 9 Fn. 21). Dass gemäß Art. 50 Abs. 1 des Protokolls I in Zweifelsfällen der Zivilstatus aufrechterhalten bleibt, führt nicht weiter, da die völkergewohnheitsrechtliche Geltung dieser Vermutungsregel für nicht internationale Konflikte nicht belegbar ist.

- 75 bb) Aus den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts, deren Grundlage auch insoweit die bereits genannten Bundestagsdrucksachen bilden, ergibt sich, dass die Bundesregierung ungeachtet der dargelegten Schwierigkeiten bei der völkerrechtlichen Bewertung der unter Nutzung der Air Base Ramstein durchgeführten Drohnenangriffe der USA im Jemen spätestens im Jahr 2016 entschieden hat, in Konsultationen mit den USA einzutreten, bei denen auch rechtliche Fragen thematisiert werden, die der Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge aufwirft. In der Folgezeit hat die Bundesregierung entschieden, diese Konsultationen auf unterschiedlichen diplomatischen und politischen Ebenen fortzusetzen.
- 76 Entgegen der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts kann die fortlaufende Durchführung von Konsultationen auf unterschiedlichen diplomatischen und politischen Ebenen nicht als "völlig unzulängliches" Instrument zum Schutz der Kläger vor Schädigungen durch ggf. völkerrechtswidrige Drohnenangriffe qualifiziert werden. Wie die Revision zutreffend ausführt, handelt es sich bei derartigen politischen Konsultationen um ein klassisches Mittel der auswärtigen Gewalt im Verkehr mit anderen Staaten. Der Alternative eines einseitigen Vorgehens der Beklagten steht aus verfassungsrechtlicher Sicht die - vom Oberverwaltungsgericht in anderem Zusammenhang selbst hervorgehobene - Entscheidung des Grundgesetzes für die Einordnung Deutschlands in die internationale Zusammenarbeit der Staaten (vgl. Art. 23 bis 26 GG) entgegen. Abgesehen von diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben können vor allem auch elementare außen-, bündnis-, und verteidigungspolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland gegen ein einseitiges Vorgehen der Bundesregierung im Verhältnis zu anderen Staaten sprechen. Schließlich ist dem Umstand Rechnung zu tragen,

dass auf völkerrechtlicher Ebene kein Äquivalent zum staatlichen Gewaltmonopol herrscht und die Rechtdurchsetzung daher zwingend an die Kooperation mit anderen Staaten gebunden ist.

- 77 cc) Die Bundesregierung hat nach den tatsächlichen Feststellungen im Berufungsurteil ferner eine Zusicherung der USA eingeholt, dass unbemannte Luftfahrzeuge für Antiterrorereinsätze weder von Ramstein gestartet noch gesteuert werden und dass die USA bei ihren Aktivitäten in Ramstein - wie in Deutschland insgesamt - deutsches Recht achten. Auch bei der Einholung einer derartigen allgemeinen Zusicherung, dass Aktivitäten in den Militärliegenschaften der USA in Deutschland im Einklang mit geltendem Recht erfolgen, handelt es sich nicht, wie das Oberverwaltungsgericht annimmt, um ein "völlig unzulängliches" Mittel. Grundsätzlich kann sich die Bundesregierung bei der Erfüllung von grundrechtlichen Schutzpflichten, die gegenüber im Ausland lebenden Ausländern bestehen, auf eine derartige Zusicherung eines anderen Staates, sich rechtmäßig zu verhalten, stützen, sofern diese Erklärung nicht auf einer den Rahmen des Vertretbaren überschreitenden Rechtsauffassung beruht oder nachweisbar den Tatsachen widerspricht.
- 78 dd) Die Erfüllung der gegenüber den Klägern zu 2. und 3. möglicherweise entstandenen grundrechtlichen Schutzpflicht der Beklagten hängt entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts auch nicht davon ab, dass die Bundesregierung die US-Seite mit dem "deutschen Verständnis des Völkerrechts" und den daraus sich ergebenden Zweifeln an der Völkerrechtskonformität der Drohneinsätze im Jemen "konfrontiert" hat.
- 79 Abgesehen davon, dass die völkerrechtliche Beurteilung des Handelns anderer Staaten wegen der strukturellen Besonderheiten des Völkerrechts - wie bereits ausgeführt - von der Bandbreite der vertretbaren Rechtsauffassungen abhängen kann und insbesondere die hier zentrale Frage der Abgrenzung zwischen Kämpfern einer nichtstaatlichen Konfliktpartei und Zivilpersonen umstritten ist, ist nicht erkennbar, auf welche Art und Weise eine solche "Konfrontation" außerhalb der bisher schon bestehenden Praxis diplomatischer und politischer Konsultationen mit den USA verwirklicht werden soll. Die Revision weist zu Recht darauf hin, dass die Einhaltung des Gebots, einen anderen Staat regelmäßig zu

konfrontieren, aufgrund der Vertraulichkeit diplomatischer Konsultationen zudem nicht adäquat dokumentiert werden könnte. Mit der sinngemäßen Forderung, die Bundesregierung müsse öffentlich erklären, dass sie die US-Drohneinsätze im Jemen eindeutig als Völkerrechtsverstöße qualifiziert und auf welche Weise sie den USA diese Rechtsüberzeugung übermittelt hat, verkennt das Oberverwaltungsgericht, dass es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im außenpolitischen Gestaltungsspielraum der Bundesregierung liegt, wie sie auf rechtswidriges oder völkerrechtswidriges Tun anderer Staaten reagieren will. Um als wichtig eingestufte außenpolitische Ziele willen kann sie eine (öffentliche) eigene Kritik daran zurückstellen und darf alles unterlassen, was der Kritik anderer, etwa der Presse, Vorschub leistet (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 22.08 - Buchholz 400 IFG Nr. 1 Rn. 17). Soweit das Oberverwaltungsgericht die Ansicht vertritt, eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung außen- und verteidigungspolitischer Belange der Bundesrepublik Deutschland stehe nicht zu befürchten, da Deutschland und die USA demokratische Rechtsstaaten seien, die sich auch auf internationaler Ebene rechtlich verbindlich zu rechtsstaatlichen Grundsätzen und zum Schutz der Menschenrechte bekannt hätten, verkennt es die der Rechtsprechung bei der Beurteilung außenpolitischer Fragen durch die Verfassung gezogenen Grenzen. Es ist nicht Sache der Gerichte, ihre Einschätzung des Verhältnisses zu anderen Staaten oder möglicher Wirkungen bestimmter Maßnahmen auf internationaler Ebene an die Stelle der Einschätzung durch die Organe der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland zu setzen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 - BVerfGE 143, 101 <153>; BVerwG, Urteil vom 24. Februar 1981 - 7 C 60.79 - BVerwGE 62, 11 <18>).

- 80 ee) Weitergehende Schritte musste die Bundesregierung zur Erfüllung der gegenüber den Klägern zu 2. und 3. möglicherweise entstandenen grundrechtlichen Schutzpflicht nicht in Betracht ziehen.
- 81 Soweit die Kläger als letzten Schritt eine Kündigung der Nutzungsvereinbarungen über die Air Base Ramstein bzw. des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut für geboten halten, kann dahinstehen, ob die rechtlichen Voraussetzungen für eine solche einseitige Beendigung der völkervertraglichen Grundlagen für die Nutzung der Air Base Ramstein gegeben wären (vgl. Art. 81

des Zusatzabkommens). Denn hierbei handelt es sich offensichtlich um einen Schritt mit derartig massiven nachteilhaften Auswirkungen für die außen-, bündnis- und verteidigungspolitischen Belange der Bundesrepublik Deutschland sowie die grundrechtlichen Schutzansprüche der in Deutschland lebenden Bevölkerung, dass die Bundesregierung eine solche Maßnahme zur Erfüllung der möglicherweise den Klägern gegenüber bestehende Schutzpflicht jedenfalls unter den derzeit gegebenen Umständen nicht in ihre Erwägungen einbeziehen muss. Die Beklagte hat darauf hingewiesen, dass die Bundesrepublik Deutschland an den diplomatischen Beziehungen zu den USA und insbesondere an der Aufrechterhaltung einer militärischen Präsenz der USA in Europa im Rahmen der NATO ein vitales Interesse habe. Diese außen- und verteidigungspolitische Einschätzung der hierfür nach den Vorgaben des Grundgesetzes zuständigen Bundesregierung haben die Gerichte grundsätzlich zu respektieren.

82 7. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1 VwGO, § 100 Abs. 1 ZPO.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Steiner

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 15 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 2 GKG).

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn