

Wir drucken das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in der Verwaltungsstreitsache BVerwG 1 C 3.15 des LUFTPOST-Herausgebers gegen die Bundesrepublik Deutschland in der vom Gericht veröffentlichten Fassung und die Pressemitteilung der Anwälte des Klägers zu diesem Urteil textlich unverändert nach.

LUFTPOST

**Friedenspolitische Mitteilungen aus der
US-Militärregion Kaiserslautern/Ramstein
LP 081/16 – 27.06.16**

Keine Klagebefugnis eines Anwohners für die Überwachung von US-Drohneneinsätzen

Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts

BVerwG 1 C 3.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:050416U1C3.15.0]

vom 05.04.2016

(<http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=050416U1C3.15.0>)

Rechtsquellen:

GG Art. 2 Abs. 2, Art. 14 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 25, 26, Art. 100 Abs. 2, Art. 103 Abs. 1
BayVerf Art. 98 Satz 4
EMRK Art. 1, 3
NATO-Truppenstatut Art. II Satz 1
Statut des Internationalen Gerichtshofs Art. 38 Abs. 1
UN-Charta Art. 2 Abs. 4
VwGO § 42 Abs. 2, § 86 Abs. 1, § 91 Abs. 1, § 92 Abs. 3, § 139 Abs. 3 Satz 4,
§ 142 Abs. 1
ZPO § 269 Abs. 3 Satz 1
Zusatzprotokoll I zu den Genfer Abkommen vom 8. Juni 1977 Art. 51 Nr. 2 und 3, Art. 52
Nr. 2
Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut Art. 53 Abs. 1

Stichworte:

Adressatenerweiterung; allgemeine Leistungsklage; allgemeine Regeln des Völkerrechts; Air Base; Aufklärungsrüge; Begründung von Rechten und Pflichten; Drohneneinsatz; Einstellung des Verfahrens; Eventualantrag; Gehörsrüge; Gewaltverbot; grundrechtlicher Abwehranspruch; grundrechtliche Schutzpflicht; individuelles Recht; Klageänderung; Klagebefugnis; Klagerücknahme; NATO-Truppenstatut; Popularklage; sachdienlich; staatsgerichtete Pflichten; subjektive Rechtsstellung; terroristische Anschläge; unmittelbare Betroffenheit; Verteidigungspolitik; Völkerrecht.

Leitsätze:

1. Die Möglichkeit eines militärischen oder terroristischen Angriffs auf einen US-Militärflughafen in Deutschland begründet weder einen grundrechtlichen Abwehranspruch noch einen aus einer grundrechtlichen Schutzpflicht ableitbaren Anspruch eines Anwohners auf Überwachung der militärischen Nutzung durch Bedienstete der Bundesrepublik Deutschland.

2. Durch Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG erfahren die allgemeinen Regeln des Völkerrechts - jedenfalls soweit sie einen engen Bezug zu individuellen hochrangigen Rechtsgütern auf-

weisen – eine Adressatenerweiterung des Inhalts, dass sie Rechte und Pflichten nicht nur für Staaten, sondern unmittelbar auch für die Bewohner des Bundesgebietes erzeugen.

3. Das Verbot des gezielten und unterschiedslosen Angriffs auf Zivilpersonen gemäß Art. 51 Nr. 2 und 3 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen vom 8. Juni 1977 ist eine allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne von Art. 25 Satz 1 GG. Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG begründet individuelle Rechte nur für unmittelbar Betroffene der Verletzung dieser allgemeinen Regel des Völkerrechts.

4. Eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 2 GG kann sich nur auf das Bestehen und den Inhalt einer allgemeinen Regel des Völkerrechts beziehen, nicht aber darauf, ob die völkerrechtliche Regel durch Art. 25 Satz 2 GG eine Adressatenerweiterung erfahren hat.

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT IM NAMEN DES VOLKES URTEIL

BVerwG 1 C 3.15

VG Köln - 14.03.2013 - AZ: VG 1 K 2822/12

OVG Münster - 04.11.2014 - AZ: OVG 4 A 1058/13

In der Verwaltungsstreitsache hat der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 5. April 2016 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Berlit, die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Dörig und Prof. Dr. Kraft sowie die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Fricke und Dr. Rudolph für Recht erkannt:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit der Kläger seine Klage im Berufungs- und Revisionsverfahren zurückgenommen hat. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 14. März 2013 und das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 4. November 2014 sind insoweit unwirksam.

Im Übrigen wird die Revision zurückgewiesen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens trägt der Kläger.

Gründe

I

Der Kläger begehrt von der Beklagten die Überwachung bewaffneter Drohneneinsätze, die nach seinem Vorbringen von den US-Streitkräften unter Nutzung von Einrichtungen auf der Air Base in Ramstein (Rheinland-Pfalz) gesteuert werden. Für den Fall, dass die US-Regierung eine solche Überwachung verweigern sollte, erstrebt er die Untersagung der weiteren Nutzung der Air Base für die Steuerung derartiger Drohneneinsätze.

Der Kläger wohnt in Kaiserslautern 12 km vom Militärflughafen Ramstein entfernt. Der Flugplatz wird von den US-Streitkräften genutzt, die dort ihr europäisches Hauptquartier haben. Die Nutzung erfolgt auf der Grundlage des Vertrags vom 23. Oktober 1954 über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland (Aufenthaltsvertrag), des NATO-Truppenstatuts vom 19. Juni 1951 sowie des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut vom 3. August 1959.

Der Kläger hat von der Beklagten im März 2012 zunächst die Erteilung von Auskünften über die Nutzung der Air Base durch die US-Streitkräfte für Flugbewegungen im Rahmen verschiedener Militäroperationen verlangt sowie u.a. die Unterlassung etwaiger, hierauf bezogener Unterstützungsleistungen der Bundesrepublik. Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Anfrage des Klägers dahin beantwortet, dass es Auskunft über die Rechtsgrundlagen für die Genehmigung der Air Base gegeben, zugleich aber mitgeteilt hat, dass ihm keine Informationen über die Zahl der stattfindenden Einzelflüge vorlägen. Das Verwaltungsgericht Köln hat die auf Auskunft, Feststellung und Unterlassung gerichtete Klage als unzulässig abgewiesen.

Im Berufungsverfahren hat der Kläger seine Klage im Wesentlichen auf seiner Ansicht nach völkerrechtswidrige Drohneneinsätze der Vereinigten Staaten in Afghanistan, Pakistan, Somalia und dem Jemen konzentriert und hierauf gerichtete neue Auskunfts- und Leistungsanträge formuliert; die bisherigen Anträge hat er entweder stillschweigend fallen gelassen oder ausdrücklich zurückgenommen. Zur Begründung der neu formulierten Anträge hat er ausgeführt, dass nach nunmehr verfügbaren Quellen ein sog. Air and Space Operations Center (AOC) auf der Air Base in Ramstein eine wichtige Rolle bei der Steuerung der bewaffneten Drohneneinsätze spiele und deshalb in die Klageanträge einbezogen werden müsse. Das Air and Space Operations Center diene bei der Drohnensteuerung als technisch notwendiges Bindeglied zwischen der Steuerungszentrale in Nevada (USA) und der jeweiligen Drohne. Wegen der Erdkrümmung sei es technisch nicht möglich, mithilfe eines einzigen Satelliten Daten vom Einsatzgebiet der Drohne etwa in Pakistan auf den amerikanischen Kontinent zu senden. Aus diesem Grunde erfolge die Datenübertragung zunächst über eine Glasfaserleitung zwischen der Air Base in Nevada und der Air Base in Ramstein, von wo aus der Kontakt zur Drohne dann per Satellit gehalten werde. Die Beklagte hat in der Einbeziehung des Air and Space Operations Center eine Klageänderung gesehen und dieser widersprochen.

Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung des Klägers gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil zurückgewiesen. Es hat eine Klagebefugnis des Klägers verneint. Eine mögliche individuelle Rechtsverletzung lasse sich weder aus dem völkerrechtlichen Gewaltverbot noch aus dem Verbot eines Angriffskrieges ableiten. Zwar erzeugten die allgemeinen Regeln des Völkerrechts, zu denen das völkerrechtliche Gewaltverbot und das Verbot eines Angriffskrieges gehörten, nach Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes. Der Kläger könne sich auf diese allgemeinen Regeln des Völkerrechts aber nur dann im Klageweg berufen, wenn er von deren Verletzung in einer im Vergleich zur Allgemeinheit besonderen Form betroffen sei. Das sei nicht der Fall. Die mögliche Völkerrechtswidrigkeit von Drohnenangriffen wirke sich nicht in Deutschland aus. Der Kläger sei auch nicht einer messbar gesteigerten Gefahr von terroristischen Anschlägen oder militärischen Vergeltungsschlägen ausgesetzt. Zudem seien denkbare terroristische Handlungen der Beklagten nicht zurechenbar.

Eine Klagebefugnis ergebe sich auch nicht aus grundrechtlichen Gewährleistungen. Weder das durch Art. 14 GG geschützte Eigentum noch das durch Art. 2 Abs. 2 GG geschützte Leben des Klägers seien von der Datenverarbeitung für Drohnenangriffe und ihrer Mitsteuerung im AOC in Ramstein potentiell betroffen. Ein messbar erhöhtes Risiko für Terrorangriffe und Vergeltungsschläge sei hierdurch nicht festzustellen. Im Übrigen habe der Staat bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen weiten Einschätzungsspielraum. Aus dem Vorbringen des Klägers ergebe sich nicht, dass dieser Spielraum sich auf die konkret vom Kläger begehrten Handlungen verengt habe.

Gegen dieses Urteil richtet sich die Revision des Klägers. In seiner Revisionsbegründung hat er zunächst die auf Auskunft gerichteten Klageanträge zurückgenommen und die ver-

bliebenen Klageanträge um die Erwähnung einer auf der Air Base angesiedelten sog. "SATCOM-Relaisstation" ergänzt. In der Sache vertieft der Kläger seinen Vortrag in den Vorinstanzen und macht geltend: Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts verstoße gegen das Gebot des gesetzlichen Richters, weil es keine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Abs. 2 GG eingeholt habe. Diesem hätte die Frage vorgelegt werden müssen, ob das völkerrechtliche Gewaltverbot als allgemeine Regel des Völkerrechts allein staatengerichtet oder subjektivierbar sei. Tatsächlich sei offen, ob eine Verletzung des Gewaltverbots eine individualisierbare völker- oder bundesrechtliche Regel im Sinne des Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG darstelle.

Weiterhin verstoße das angefochtene Urteil in mehrfacher Hinsicht gegen Art. 25 Satz 2 GG. Die Vorinstanz hätte das Gewaltverbot als allgemeine Regel des Völkerrechts erkennen müssen. Außerdem hätte es in Anwendung der Inquisitionsmaxime ermitteln müssen, ob das Verhalten der US-Armee auf der im Bundesgebiet gelegenen Air Base Ramstein das Gewaltverbot verletzt. Im Ergebnis hätte auf eine Verletzung des Gewaltverbots erkannt werden müssen. Außerdem hätte im Rahmen der Prüfung der Betroffenheit des Klägers zunächst festgestellt werden müssen, dass sich dieser auf die Verletzung des Gewaltverbots berufen könne. Dann wäre festzustellen gewesen, dass sich die Verletzung des Gewaltverbots auch auf ihn auswirke, sei es durch Gefahrenzuwachs infolge permanenter rechtswidriger Flugbewegungen, sei es durch die Gefahr terroristischer Angriffe auf die Air Base Ramstein. Das Urteil verletze zudem das rechtliche Gehör des Klägers, weil das Oberverwaltungsgericht seinem Vortrag nicht nachgegangen sei, er sehe sich durch die Möglichkeit eines terroristischen Anschlags Gefahren für Leib und Leben sowie sein Eigentum ausgesetzt. Insoweit werde vorsorglich die Aufklärungsrüge erhoben.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 4. November 2014, Aktenzeichen 4 A 1058/13 aufzuheben, (soweit es den nachfolgenden Begehren entgegensteht) und

1. die Beklagte zu verurteilen, die Benutzung des Air and Space Operations Center und der SATCOM-Relaisstation auf der Air Base Ramstein für die Steuerung bewaffneter Drohneneinsätze durch die Streitkräfte der Vereinigten Staaten oder ihre Geheimdienste zu überwachen und vor jedem dieser Einsätze durch eigenes geeignetes Personal, das insofern aufgrund der von diesem eingeholten Informationen eine eigene Bewertung zu treffen hat, sicherzustellen, dass der Waffeneinsatz sich ausschließlich gegen Zielpersonen richtet, die im Zeitpunkt des Angriffs als Kombattanten einzustufen sind und die Tötung und Verletzung einer unverhältnismäßigen Zahl von Zivilpersonen ausgeschlossen ist,

2. weiterhin die Beklagte für den Fall, dass die Regierung der Vereinigten Staaten und deren Dienststellen ihr die Überwachung und Kontrolle im Sinne des vorstehenden Revisionsantrages verweigern sollten, zu verurteilen, der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika und deren Dienststellen die weitere Nutzung der Air Base Ramstein, insbesondere des dort errichteten Air and Space Operations Centers und der SATCOM-Relaisstation, für die Steuerung bewaffneter Drohneneinsätze zu untersagen,

3. hilfsweise,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 4. November 2014 aufzuheben, (soweit es dem Begehren des Klägers entgegensteht), und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen,

4. höchsthilfsweise,

das Verfahren auszusetzen und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorzulegen, ob das völkerrechtliche Gewaltverbot als allgemeine Regel des Völkerrechts allein staatengerichtet ist oder ob es - bei sich ergebender Verletzung - unmittelbar Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugt (Art. 25 GG).

Die Beklagte verteidigt das Berufungsurteil und ist der Auffassung, dass die Revision bereits unzulässig sei, weil die in der Revisionsbegründung formulierten Anträge zu unbestimmt und aufgrund ihres Abhängigkeitsverhältnisses untereinander als "Vorratsklagen" unzulässig seien. Im Übrigen sei die Revision auch unbegründet.

Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht hat sich an dem Verfahren nicht beteiligt.

II

Die zulässige Revision des Klägers ist unbegründet.

1. Streitgegenstand des Revisionsverfahrens ist das Begehren des Klägers auf Überwachung bewaffneter Drohneneinsätze durch die Beklagte, die nach seinem Vorbringen von den US-Streitkräften und -Geheimdiensten unter Nutzung von Einrichtungen ihrer Air Base in Ramstein gesteuert werden. Soweit die Klage in Bezug auf weitere Klagebegehren im Berufungs- und Revisionsverfahren zurückgenommen wurde, ist das Verfahren nach Zustimmung der Beklagten zur Klagerücknahme einzustellen (§ 92 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 141 und § 125 Abs. 1 VwGO). Die Urteile des Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts werden insoweit entsprechend § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO für unwirksam erklärt.

Die Ergänzung der in der Revisionsinstanz gestellten Anträge um die Erwähnung der SAT-COM-Relaisstation stellt keine Antragserweiterung und damit keine unzulässige Klageänderung im Sinne von § 142 Abs. 1 VwGO dar. Es handelt sich vielmehr um eine zulässige Antragsmodifikation, die der präziseren Beschreibung der technischen Einrichtung auf der Air Base in Ramstein dient, die der Kläger als überwachungsbedürftig ansieht. Soweit darüber hinaus die Klage in der Berufungsinstanz durch Einbeziehung des Air and Space Operations Center (AOC) und durch Fokussierung auf die Drohneneinsätze geändert wurde, ist die Klageänderung sachdienlich (§ 141 Satz 1, § 125 Abs. 1, § 91 Abs. 1 VwGO). Denn sie dient der endgültigen Beilegung des Streits zwischen den Parteien. Der Kläger möchte zur Zulässigkeit seiner Klage geklärt sehen, ob und inwieweit ihm als Anwohner der Air Base Ramstein ein gegenüber der Beklagten gerichtlich durchsetzbarer Rechtsanspruch darauf zusteht, dass die Air Base Ramstein durch die Vereinigten Staaten von Amerika ausschließlich für völkerrechtlich zulässige militärische Einsätze genutzt wird. Für diese Frage, die sich auch in künftigen Verfahren des Klägers stellen kann, ist die im Rahmen der Begründetheit zur prüfende Frage nachrangig, in Bezug auf welche militärischen Einsätze sich völkerrechtliche Bedenken ergeben. Hat das Berufungsgericht - wie hier - keine Entscheidung über die Sachdienlichkeit einer bei ihm erfolgten Klageänderung getroffen, kann diese durch das Revisionsgericht auf der Grundlage der tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts nachgeholt werden (BVerwG, Urteil vom 22. Juli 1999 - 2 C 14.98 - Buchholz 237.2 § 12 BlnLBG Nr. 3 S. 4).

2. Die Revision ist zulässig. Entgegen der Rechtsauffassung der Beklagten genügt die Revisionsbegründung den Mindestanforderungen aus § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO. Danach muss die Begründung einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben. Dem hiernach bestehenden Antragserfordernis wird genügt, wenn das Vorbringen

des Revisionsklägers erkennen lässt, welches Ziel er mit der Revision erreichen will. Soweit die Beklagte die Revision für unzulässig hält, stützt sie sich sinngemäß auf die Überlegung, dass die mit der Revision gestellten Anträge zu 1. und 2. mit Blick auf eine spätere Vollstreckung inhaltlich zu unbestimmt seien und in einem prozessual unzulässigen Abhängigkeitsverhältnis zu einander ("Vorratsklage") stünden. Diese Einwände betreffen jedoch nicht die Frage der Erkennbarkeit von Ziel und Umfang des Rechtsmittels, sondern sind im Rahmen der Begründetheit der Revision zu prüfen (dort bei der Zulässigkeit des Revisionsantrags Nr. 2, vgl. Rn. 52 am Ende des Urteils).

3. Die Revision ist jedoch nicht begründet. Das Oberverwaltungsgericht hat die auf Überwachung bewaffneter Drohneneinsätze gerichtete Klage im Ergebnis zu Recht als unzulässig abgewiesen. Es hat dieses Begehren zutreffend als allgemeine Leistungsklage gewertet, für die der Kläger klagebefugt sein muss. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist anerkannt, dass § 42 Abs. 2 VwGO analog auch auf die hier erhobene, für das Begehren des Klägers allein statthafte allgemeine Leistungsklage anwendbar ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 18 m.w.N.). Denn in § 42 Abs. 2 VwGO kommt ein allgemeines Strukturprinzip des Verwaltungsrechtsschutzes zum Ausdruck, der vor dem Hintergrund von Art. 19 Abs. 4 GG wenn auch nicht ausschließlich, so doch in erster Linie, auf den Individualrechtsschutz ausgerichtet ist. Auch Art. 25 Satz 2 GG vermag zwar eine zur Klagebefugnis führende Rechtsstellung vermitteln, gebietet aber nicht von Verfassungs wegen den Verzicht auf die Klagebefugnis selbst. Es bedeutete einen Wertungswiderspruch, die allgemeine Leistungsklage von dieser Grundentscheidung auszunehmen. 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. Hieran fehlt es, denn es ist nichts dafür erkennbar, dass der Kläger durch die von der Beklagten verweigerte Überwachung bewaffneter Drohneneinsätze der US-Streitkräfte und -Geheimdienste in eigenen Rechten verletzt sein könnte.

a) Eine individuelle Rechtsposition kann der Kläger nicht aus einem grundrechtlichen Abwehranspruch ableiten. Denn von den bewaffneten Drohneneinsätzen, deren Überwachung der Kläger erstrebt, geht kein der Beklagten zurechenbarer Grundrechtseingriff zum Nachteil des Klägers aus.

Der Kläger sieht durch die streitgegenständlichen Drohneneinsätze - sofern sie völkerrechtswidrig sein sollten - eine gesteigerte Gefahr für sein Leben und seine körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) sowie sein Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG). Diese leitet er daraus ab, dass die Air Base Ramstein als Folge der von ihr technisch unterstützten völkerrechtswidrigen Drohneneinsätze Ziel eines terroristischen oder militärischen Gegenschlages werden könnte und er aufgrund der Nähe seines Wohnortes zur Air Base hiervon in seinen grundrechtlich geschützten Interessen betroffen wäre. Auf eine gesteigerte Gefahr der Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sowie Art. 14 Abs. 1 GG zielt auch das Vorbringen des Klägers, im Falle eines von der Air Base Ramstein aus durch die US-Streitkräfte geführten völkerrechtswidrigen bewaffneten Konflikts werde die Air Base selbst zu einem nach humanitärem Völkerrecht legitimen Kriegsziel im Sinne von Art. 52 Nr. 2 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen zum humanitären Völkerrecht vom 8. Juni 1977, so dass seinem Eigentum wegen der Nähe zur Air Base ein rechtlicher Statuswechsel von einem "absolut geschützten Zivilobjekt" zu einem bloß "relativ geschützten Kollateralobjekt" widerfahre.

Selbst wenn zugunsten des Klägers unterstellt wird, dass die von ihm angeführten Beeinträchtigungen seiner grundrechtlich geschützten Rechtspositionen tatsächlich im Sinne einer relevanten Grundrechtsgefährdung bestünden, beruhten diese jedoch weder unmittel-

bar noch mittelbar auf Eingriffshandlungen der Beklagten. Ein unmittelbarer Eingriff der Beklagten scheidet aus, weil die unmittelbare Bedrohung nach dem durch den Kläger vorgetragenen Sachverhalt von Terroristen oder von dritten Staaten ausgeht. Als Anknüpfungspunkt für einen mittelbaren Eingriff kann zunächst nicht auf die behauptete Steuerung bewaffneter Drohneneinsätze über das Air and Space Operations Center und die SATCOM-Relaisstation abgestellt werden, weil diese nach dem Klagevorbringen allein durch Angehörige der US-Streitkräfte bzw. der US-Geheimdienste erfolgt. Selbst wenn Mitarbeiter der USA von Ramstein aus an völkerrechtswidrigen Handlungen mitwirken sollten, hat der Kläger nicht dargetan, dass die Beklagte einer solchen Nutzung zugestimmt hat. Unter dem Gesichtspunkt eines mittelbaren Eingriffs kommt als Eingriffshandlung damit allenfalls der Umstand in Betracht, dass die Beklagte den Vereinigten Staaten von Amerika durch die hierzu getroffenen völkerrechtlichen Vereinbarungen, namentlich den Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Oktober 1954 (Gesetz betreffend den Vertrag vom 23. Oktober 1954 über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 24. März 1955 <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 in den vorgenannten Vertragswerken erlaubte Nutzungsgestattung genügt für die Zurechnung einer spezifischen, von der Beklagten nicht gebilligten und von den Verträgen auch nicht gedeckten Nutzung nicht, erst recht nicht für die Zurechnung möglicher Reaktionen Dritter.

Die Gestattung der militärischen Nutzung durch die genannten Verträge schließt von vornherein nur solche Nutzungen ein, die nach der deutschen Rechtsordnung rechtmäßig sind. So wird die in Art. 53 Abs. 1 Satz 1 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut enthaltene Nutzungsermächtigung an ausländische Streitkräfte durch Art. 53 Abs. 1 Satz 2 insoweit beschränkt, als für die Benutzung solcher Liegenschaften das deutsche Recht gilt, soweit in diesem Abkommen und in anderen internationalen Übereinkünften nicht etwas anderes vorgesehen ist und sofern nicht die Organisation, die interne Funktionsweise und die Führung der Truppe und ihres zivilen Gefolges sowie andere interne Angelegenheiten, die keine vorhersehbaren Auswirkungen auf die Rechte Dritter oder auf umliegende Gemeinden und die Öffentlichkeit im allgemeinen haben, betroffen sind. Außerdem bestimmt Art. II Satz 1 des NATO-Truppenstatuts allgemein, dass die ausländischen Truppen und ihr ziviles Gefolge die Pflicht haben, das Recht der Bundesrepublik als Aufnahmestaat zu achten. Zu den damit auch durch die ausländischen Truppen zu beachtenden Rechtsvorschriften gehören im vorliegenden Zusammenhang namentlich das Verbot eines Angriffskrieges gemäß Art. 26 GG sowie völkerrechtliche Bestimmungen zu militärischer Gewaltanwendung, wenn und soweit diese nach näherer Maßgabe von Art. 25 GG oder Art. 59 Abs. 2 GG Bestandteil des innerstaatlichen Rechts sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss zur Aufstellung von Pershing II-Raketen und Marschflugkörpern der Vereinigten Staaten von Amerika in Deutschland entschieden, dass der deutschen Staatsgewalt die Folgen ihrer Zustimmung hierzu nicht zuzurechnen sind, wenn sie die Herrschaft über den Eintritt dieser Folgen nicht hat (BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 1983 - 2 BvR 1160, 1565, 1714/83 - BVerfGE 66, 39 <62>). Das Verfassungsgericht hat vielmehr den seinerzeit von den Beschwerdeführern befürchteten Entschluss der Sowjetunion, im Krisenfall einen auf die Standorte von Pershing II-Raketen und Marschflugkörpern zielenden nuklearen "Gegenschlag" zu führen, als die wirkungsmächtigste Ursache für die angenommene Gefährdung von Leib und Leben der Be-

schwerdeführer gewertet. Die Umstände, die danach als wesentliche Bedingung für das Eintreten dieser Gefahr erscheinen, sind einer bestimmenden Einflussnahme durch die Bundesrepublik Deutschland entzogen. Die wesentliche Ursache für die Grundrechtsgefährdung ist vielmehr ein eigenständiges Handeln eines fremden Staates, das die Bundesrepublik Deutschland aus rechtlichen wie tatsächlichen Gründen nicht steuern kann. Daraus resultierende Eingriffe in Leib oder Leben eines Einzelnen sind den deutschen Staatsorganen nicht zuzurechnen (BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 1983 - 2 BvR 1160, 1565, 1714/83 - BVerfGE 66, 39 <63>).

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist auf den vorliegenden Fall übertragbar und führt dazu, dass die vom Kläger befürchtete Gefährdung seines Lebens, seiner körperlichen Unversehrtheit und seines Eigentums nicht dem deutschen Staat als von ihm zu verantwortender Eingriff zugerechnet werden kann. Derartige Gefährdungen werden allein durch die Gestattung einer militärischen Nutzung der streitgegenständlichen Liegenschaften auf der Air Base Ramstein unabhängig von deren Völkerrechtskonformität weder bezweckt noch sonst billigend in Kauf genommen. Etwaige Terrorakte oder militärische Angriffe anderer Staaten auf die Air Base in Ramstein entziehen sich der grundrechtlichen Verantwortlichkeit der deutschen Hoheitsgewalt. Sie haben ihre Ursache vielmehr in einer durch die Bundesrepublik rechtlich wie tatsächlich nicht steuerbaren Reaktion Dritter auf ein rechtmäßiges politisches Handeln im Rahmen einer durch Art. 1 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 GG geleiteten Außen- und Verteidigungspolitik (BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 1983 - 2 BvR 1160, 1565, 1714/83 - BVerfGE 66, 39 <60 f.>).

b) Die Möglichkeit einer Betroffenheit in eigenen Rechten kann der Kläger auch nicht aus einer grundrechtlichen Schutzpflicht ableiten, der die Beklagte nicht nachkommt. Zwar ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG eine Schutzpflicht des Staates und seiner Organe abzuleiten. Sie gebietet dem Staat, sich schützend und fördernd vor gefährdetes menschliches Leben zu stellen, es insbesondere vor rechtswidrigen Eingriffen Dritter zu bewahren (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Februar 1975 - 1 BvF 1/74 u.a. - BVerfGE 39, 1 <41>; Beschluss vom 20. Dezember 1979 - 1 BvR 385/77 - BVerfGE 53, 30 <57>). Eine Verletzung dieser Pflicht liegt aber nur dann vor, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen hat oder die ergriffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder erheblich dahinter zurückbleiben (stRspr, vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 14. Januar 1981 - 1 BvR 612/72 - BVerfGE 56, 54 <81> und vom 18. Februar 2010 - 2 BvR 2502/08 - NVwZ 2010, 702 <703 f.>). Dies muss der Kläger zur Begründung seiner Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO schlüssig darlegen. Ist die Klage - wie hier - zudem auf die Ergreifung ganz bestimmter, konkreter Maßnahmen gerichtet, bedarf es zusätzlich der Darlegung, dass allein die hier begehrte Überwachung des Drohneneinsatzes geeignet ist, der Schutzpflicht Genüge zu tun.

Diesem Maßstab wird das klägerische Vorbringen nicht gerecht. Der Kläger hat insbesondere nicht dargelegt, warum ein messbar erhöhtes Risiko für Terrorangriffe und militärische Vergeltungsschläge gerade aufgrund der von ihm behaupteten Völkerrechtswidrigkeit bestimmter Drohneneinsätze der Vereinigten Staaten von Amerika bestehe. Auch der von ihm in der Revisionsverhandlung herangezogene Terroranschlag auf den Brüsseler Flughafen im März 2016 spricht eher gegen eine solche Einschätzung. Außerdem ergibt sich aus seinem Vorbringen nicht, aus welchem Grund die zur Beachtung deutschen Rechts verpflichtenden Regelungen des NATO-Truppenstatuts und die vom Kläger selbst eingeräumten Konsultationen der zuständigen deutschen Stellen mit den US-Streitkräften in Ramstein ungeeignet sein sollen, die Völkerrechtskonformität des von der dortigen Air Base ausgehenden militärischen Handelns zu wahren. Schließlich steht einer Verpflichtung der Beklagten zu einer bestimmten Form des Tätigwerdens entgegen, dass die Bundesregierung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf dem Ge-

biet der Außen- und Verteidigungspolitik einen weiten Entscheidungsspielraum hat, wie sie ihrer grundrechtlichen Pflicht zum Schutz des Lebens nachkommen will (BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 1983 - 2 BvR 1160, 1565, 1714/83 - BVerfGE 66, 39 <61>). Der Kläger hat keine Gründe dafür dargelegt, warum dieser Entscheidungsspielraum hinsichtlich des von ihm für völkerrechtswidrig erachteten Drohneneinsatzes auf eine einzige Maßnahme beschränkt sein sollte. Zudem hat er nicht vorgetragen, dass die begehrte Überwachung der Steuerung bewaffneter Drohneneinsätze durch eigenes Personal nach dem NATO-Truppenstatut überhaupt verlangt werden kann.

c) Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ergibt sich keine weitergehende Verantwortung der Beklagten zur Abwehr von Grundrechtseingriffen oder zur Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten, die geeignet wäre, eine Klagebefugnis des Klägers zu begründen.

Der Gerichtshof hat in seinen Urteilen El Masri/Mazedonien (Große Kammer, Urteil vom 13. Dezember 2012 - Nr. 39630/09 - NVwZ 2013, 631), Al-Nashiri/Polen (Urteil vom 24. Juli 2014 - Nr. 28761/11 - NVwZ 2015, 955) und Nasr und Ghali/Italien (Urteil vom 23. Februar 2016 - Nr. 44883/09) Maßstäbe dafür entwickelt, unter welchen Voraussetzungen ein Staat nach Art. 1 EMRK für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich ist, die Amtsträger eines Drittstaates auf seinem Territorium begehen. Im Fall des deutschen Staatsangehörigen El Masri hat der EGMR die Verantwortlichkeit Mazedoniens für Foltermaßnahmen von CIA-Agenten auf mazedonischem Territorium (Flughafen Skopje) insbesondere daraus abgeleitet, dass die Handlungen auf mazedonischem Hoheitsgebiet in der Gegenwart von Amtsträgern Mazedoniens stattgefunden haben, die das Vorgehen der CIA gegenüber Herrn El Masri billigten und aktiv unterstützten (EGMR <GK>, Urteil vom 13. Dezember 2012 - Nr. 39630/09 - NVwZ 2013, 631 Rn. 206 und 211). Im Fall des saudischen Staatsangehörigen Al-Nashiri, der von der CIA auf polnischem Territorium gefoltert und inhaftiert wurde, hält der EGMR Polen für verantwortlich, weil polnische Amtsträger Art und Ziel der CIA-Aktivitäten auf polnischem Territorium kannten und bei der Vorbereitung und Durchführung der CIA-Überstellungen, geheimen Haft und Vernehmungen auf seinem Staatsgebiet kooperierten, u.a. durch Transport von CIA-Teams mit Gefangenen im Land und die Bereitstellung des Flughafens Stare Kiejkuty für geheime CIA-Festnahmen (EGMR, Urteil vom 24. Juli 2014 - Nr. 28761/11 - NVwZ 2015, 955 Rn. 442 und 452). Im Fall des ägyptischen Staatsangehörigen Nasr, der von der CIA aus Italien mit einer Zwischenlandung auf der Air Base in Ramstein nach Ägypten entführt und dort inhaftiert und gefoltert wurde, begründet der Gerichtshof die Verantwortlichkeit Italiens damit, dass die italienischen Amtsträger wussten, welchem Ziel die CIA-Operation diene und dabei aktiv mitwirkten (EGMR, Urteil vom 23. Februar 2016 - Nr. 44883/09).

Der EGMR hält einen Staat danach nur dann 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 er auf die Kenntnis des Staates von der Gefahr von Menschenrechtsverletzungen und auf eigene Handlungen zur Unterstützung der Verletzungshandlungen ab. Im vorliegenden Fall hat die Beklagte bereits eine qualifizierte Kenntnis von den behaupteten völkerrechtswidrigen Drohneneinsätzen durch die USA in Abrede gestellt, die von deutschem Territorium aus gesteuert würden. Zudem werden keine aktiven Unterstützungsmaßnahmen deutscher Staatsorgane hierzu vorgebracht. Das Zur-Verfügung-Stellen der Infrastruktur eines Militärflughafens nach dem NATO-Truppenstatut reicht auch unter Zugrundelegung der EGMR-Rechtsprechung nicht, um eine Mitverantwortung Deutschlands an einer Grundrechtsgefährdung einer in Deutschland lebenden Person durch Handlungen auf der Air Base in Ramstein zu bejahen. Noch weniger lässt sich danach eine Mitverantwortung Deutschlands für Handlungen bejahen, die weder von deutschen Amtsträgern noch von den auf deutschem Territorium handelnden US-Bediensteten begangen

werden, sondern die sich lediglich - wie vom Kläger befürchtet - aus einer Reaktion Dritter auf den Drohneneinsatz ergeben könnten, die außerhalb des deutschen Territoriums agieren (Drittstaaten, Terroristen).

d) Der Kläger kann eine subjektive Rechtsstellung zur Begründung seiner Klagebefugnis auch nicht aus Art. 25 Satz 2 GG i.V.m. Rechtssätzen des Völkerrechts ableiten. Nach Art. 25 Satz 1 GG sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteile des Bundesrechts. Art. 25 Satz 2 Halbs. 1 GG regelt, dass diese völkerrechtlichen Regeln den Gesetzen vorgehen, also im Rang über einfachem Gesetzesrecht stehen. Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG bestimmt, dass sie Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes erzeugen. Auf Halbsatz 2 stützt sich der Kläger, um aus dem allgemeinen Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta und aus dem Verbot des gezielten oder unterschiedslosen Angriffs auf Zivilpersonen nach dem humanitären Völkerrecht eine individuelle Rechtsstellung abzuleiten.

(1) Das Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta und das Verbot des gezielten oder unterschiedslosen Angriffs auf Zivilpersonen in internationalen bewaffneten Konflikten nach dem humanitären Völkerrecht sind allerdings allgemeine Regeln des Völkerrechts im Sinne von Art. 25 Satz 1 GG. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts bestehen nach der Völkerrechtslehre und Rechtsprechung aus den Regeln des universell geltenden Völkergewohnheitsrechts im Sinne von Art. 38 Abs. 1 Buchst. b des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH-Statut - BGBl. 1973 II S. 505 ff.), ergänzt durch aus den nationalen Rechtsordnungen tradierte allgemeine Rechtsgrundsätze im Sinne von Art. 38 Abs. 1 Buchst. c IGH-Statut. Ob eine Regel eine solche des Völkergewohnheitsrechts ist oder ob es sich um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz handelt, ergibt sich hiernach aus dem Völkerrecht selbst, welches die Kriterien für die Völkerrechtsquellen vorgibt. Eine allgemeine Regel des Völkergewohnheitsrechts ist eine Regel, die von einer gefestigten Praxis zahlreicher, aber nicht notwendigerweise aller Staaten (*usus*) in der Überzeugung einer völkerrechtlichen Verpflichtung (*opinio iuris sive necessitatis*) getragen wird. Zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehören hingegen nicht völkervertragliche Regelungen (BVerfG, Beschlüsse vom 5. November 2003 - 2 BvR 1506/03 - BVerfGE 109, 38 <53> und vom 15. Dezember 2015 - 2 BvL 1/12 - juris Rn. 42 m.w.N.).

Zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehört das völkerrechtliche Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta, wonach alle Mitgliedstaaten in ihren internationalen Beziehungen jede mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung und Anwendung von Gewalt zu unterlassen haben (BVerfG, Urteil vom 22. November 2001 - 2 BvE 6/99 - BVerfGE 104, 151 <213>; BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2008 - 4 A 3001.07 - BVerwGE 131, 316 Rn. 88; IGH, Nicaragua v. United States, ICJ Reports 1986, 14 ff. Rn. 188). Hierzu gehören auch die vier Genfer Konventionen zum humanitären Völkerrecht vom 12. August 1949 (BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2008 - 10 C 43.07 - BVerwGE 131, 198 Rn. 20) sowie das Verbot des gezielten oder unterschiedslosen Angriffs auf Zivilpersonen nach dem humanitären Völkerrecht gemäß Art. 51 Nr. 2 und 3 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen vom 8. Juni 1977 - BGBl. 1990 II S. 1550 ff. (vgl. Greenwood, in: Fleck, Handbuch des Humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, 1994, S. 22; Bothe, in: Graf Vitzthum, Völkerrecht, 5. Aufl. 2010, S. 698 f.; Ipsen, Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, S. 1226 f.).

(2) Nach Art. 25 Satz 1 GG sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts. Das bedeutet, sie bedürfen - anders als sonstiges Völkerrecht, insbesondere völkerrechtliches Vertragsrecht - keines innerstaatlichen Transformationsaktes gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, um innerstaatliche Rechtsqualität zu erzeugen. Ferner stehen sie nach Art. 25 Abs. 2 Halbs. 1 GG innerstaatlich im Rang über einfachem Gesetzesrecht.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts richtet sich der Vorrang der allgemeinen Regeln des Völkerrechts vor einfachem Gesetzesrecht zunächst an die staatlichen Organe der Bundesrepublik Deutschland. Daraus folgt die Pflicht der deutschen Staatsorgane, die bindenden Völkerrechtsnormen zu befolgen und Verletzungen zu unterlassen, aber auch - unter bestimmten Voraussetzungen - das Völkerrecht im eigenen Verantwortungsbereich durchzusetzen, wenn dritte Staaten dieses verletzen (BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 2004 - 2 BvR 955/00, 1038/01 - BVerfGE 112, 1 <24>). Danach müssen die deutschen Behörden und Gerichte alles unterlassen, was einer unter Verstoß gegen allgemeine Regeln des Völkerrechts vorgenommenen Handlung nichtdeutscher Hoheitsträger im Geltungsbereich des Grundgesetzes Wirksamkeit verschafft, und sind gehindert, an einer gegen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts verstoßenden Handlung nichtdeutscher Hoheitsträger bestimmend mitzuwirken (BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 2004 - 2 BvR 955/00, 1038/01 - BVerfGE 112, 1 <27>; BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2008 - 4 A 3001.07 - BVerwGE 131, 316 Rn. 88).

(3) Nach Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG erzeugen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes. Der Kläger leitet aus dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte der Norm die Berechtigung ab, sich zur Begründung seiner Klagebefugnis auf eine Verletzung des völkerrechtlichen Gewaltverbots zu berufen, das im Völkerrecht ausschließlich staatengerichtet ist. Zwar ergibt sich aus dem Wortlaut der Norm keine Einschränkung des Inhalts, dass nur solche allgemeinen Regeln des Völkerrechts individuelle Rechte und Pflichten begründen können, die nach ihrem Inhalt und ihrem Zweck hierzu geeignet sind. Dies folgt jedoch aus der Entstehungsgeschichte und aus Sinn und Zweck des Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG.

(a) Art. 25 GG wurde mit seinem bis heute weitgehend unveränderten Inhalt von dem u.a. für Völkerrecht zuständigen Berichterstatter des Unterausschusses I (Grundsatzfragen) des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee Carlo Schmid (SPD) auf der 2. Sitzung des Unterausschusses am 21. August 1948 in folgender Fassung vorgeschlagen:

"Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts sind Bestandteile des Bundesrechts und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für alle Bewohner des Bundesgebiets."

Im vorgeschlagenen Text wurden im Unterausschuss lediglich die Worte "allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts" ersetzt durch "allgemeinen Regeln des Völkerrechts", um Zweifel auszuräumen, inwieweit eine völkerrechtliche Regel zur Anerkennung gediehen ist (vgl. Bericht des Unterausschusses I - Grundsatzfragen - des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee, in: Protokolle zur Arbeit des Parlamentarischen Rates <Auszüge>, aus: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv <Hrsg.>, Der Parlamentarische Rat 1948 - 1949, Akten und Protokolle, Bd. 2, S. 206 Fußn. 61).

Carlo Schmid hatte die von ihm vorgeschlagene Regelung bereits im Unterausschuss I u.a. wie folgt begründet (a.a.O. Fußn. 61):

"Ein Novum sei, dass wir nunmehr erklären: Wir betrachten das Völkerrecht nicht als Recht, das nur den Staat, aber nicht den Einzelnen im Staat verpflichtet, sondern als universelles Recht, das durch die Staatskruste hindurch bis zum Einzelnen geht. Es verleiht ihm unmittelbar Rechte und legt ihm unmittelbar Pflichten auf."

Der Verfassungskonvent hat den Artikel dann in seinem Bericht an den Verfassungsausschuss der Ministerpräsidenten wie folgt begründet (Protokolle Bd. 2 S. 517):

"Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sollen integrierender Bestandteil des Bundesrechts sein, und zwar in der Weise, daß sie unmittelbar Rechte und Pflichten für alle Bewohner des Landesgebietes (Inländer und Ausländer) erzeugen sollen. Durch die gewähl-

te, von Art. 4 der Weimarer Verfassung abweichende Fassung soll Streitfragen, die in der Weimarer Zeit eine verhängnisvolle Rolle gespielt haben, der Boden entzogen werden. Weiter soll durch diese Fassung zum Ausdruck gebracht werden, daß das deutsche Volk gewillt ist, im Völkerrecht mehr zu sehen als nur eine Ordnung, deren Normen lediglich die Staaten als solche verpflichten."

Durch die weiteren Beratungen des Parlamentarischen Rates zieht sich die Begründung, dass die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zum Einen zu unmittelbaren Bestandteilen des Bundesrechts erklärt werden sollen und zum Zweiten aus ihnen unmittelbar Rechte und Pflichten für die Bewohner des Bundesgebiets erwachsen sollen (etwa: Zweite Sitzung des Plenums am 8. September 1948, a.a.O. Bd. 9, S. 40; 12. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen des Parlamentarischen Rates am 15. Oktober 1948, a.a.O. Bd. 5/1, S. 317 f.). In der Fünften Sitzung des Hauptausschusses vom 18. November 1948 kam es dann zu einer Abstimmung über einen Gegenvorschlag des Abgeordneten von Mangoldt (CDU). Dieser beantragte, die vom Verfassungskonvent in Herrenchiemsee vorgeschlagene Fassung zu ändern und zu der alten Fassung des Art. 4 der Weimarer Verfassung zurückzukehren: "Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als bindende Bestandteile des Bundesrechts." (Bd. 14/I, S. 158 ff.). Begründet wurde das u.a. damit, "dass selbst Juristen und Verwaltungsfachleute Schwierigkeiten haben, den wahren Inhalt dieser Sätze zu erfassen. Wenn man diese allgemeinen Regeln des Völkerrechts unmittelbar Rechte und Pflichten für alle Bewohner des Bundesgebiets erzeugen ließe, würde das zu einer ständigen Unsicherheit führen." Demgegenüber haben sich andere Abgeordnete dafür ausgesprochen, "einen großen Schritt über Weimar hinaus zu gehen" (Abg. Eberhard, SPD, S. 162). Der Antrag der CDU wurde mit 13 gegen 7 Stimmen abgelehnt (S. 168).

Aus den Entstehungsmaterialien ergibt sich der Wille des Verfassungsgebers, den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts eine weitergehende innerstaatliche Bedeutung beizumessen als das nach der lediglich staatengerichteten Regelung in Art. 4 der Weimarer Reichsverfassung der Fall war. Diese völkerrechtlichen Grundsätze sollen unmittelbar Rechte und Pflichten für alle Bewohner des Bundesgebiets erzeugen. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Väter und Mütter des Grundgesetzes damit auf das Erfordernis einer individuellen Betroffenheit verzichten und über die allgemeine Regel des Art. 19 Abs. 4 GG hinausgehen wollten, wonach nur demjenigen der Rechtsweg offensteht, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird. Hierfür ergeben sich aus den Gesetzgebungsmaterialien keinerlei Anhaltspunkte. Dem steht insbesondere nicht entgegen, dass der Abgeordnete Eberhard (SPD) als Beispiel für die unmittelbare Erzeugung von Rechten und Pflichten für alle Bewohner des Bundesgebiets im Sinne des Art. 25 GG den Briand-Kellogg-Pakt von 1928 nannte, in dem der Verzicht auf einen Angriffskrieg vereinbart wurde (12. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen des Parlamentarischen Rates am 15. Oktober 1948, a.a.O. Bd. 5/1, S. 317) und der Abgeordnete Carlo Schmid (SPD) die Haager Landkriegsordnung von 1907, in der das humanitäre Völkerrecht normiert war (12. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen, a.a.O. S. 318). Denn Bewohner der Bundesrepublik können sich auch unter Beachtung der in Art. 19 Abs. 4 GG getroffenen Regelung auf die allgemeinen Regeln des Völkerrechts berufen, wie sie etwa in den von den Abgeordneten Eberhard und Carlo Schmid genannten völkerrechtlichen Verträgen enthalten sind. So berechtigt Art. 25 GG etwa einen Soldaten zur Nichtbefolgung eines Befehls, dessen Ausführung gegen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts verstößt (so BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2005 - 2 WD 12.04 - BVerwGE 127, 302 <316 f.>; vgl. hierzu auch Deiseroth, in: Festschrift für Martin Kutscha, 2013, 25 <38 f.>). Auch könnten Anwohner eines Flughafens Verstöße bestimmter von dem Flughafen startender Militärflüge gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot als individuelle Rechte im Verfahren zur Erteilung der Einflugerlaubnisse geltend machen, sofern das völkergewohnheitsrechtliche Gewaltverbot gemäß Art. 25 Satz 2 GG Rechte unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebiets

erzeugen sollte (so BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2008 - 4 A 3001.07 - BVerwGE 131, 316 Rn. 92). Es bedarf aber immer einer den Kläger von der Allgemeinheit unterscheidenden individuellen Betroffenheit. Aus den Gesetzesmaterialien ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass Art. 25 GG einen umfassenden subjektiv-rechtlichen Anspruch auf die Wahrung objektiven Völkerrechts begründen oder ein Recht zur Popularklage normieren wollte, um allgemeine Grundsätze des Völkerrechts über die Regelung des Art. 19 Abs. 4 GG hinaus durchzusetzen.

(b) Sinn und Zweck der in Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG getroffenen Regelung ist vielmehr, den Kreis der Adressaten der allgemeinen Regeln des Völkerrechts zu erweitern. Die Regelung überwindet die Beschränkung auf Staaten als Begünstigte und Verpflichtete des Völkerrechts, wie sie noch für Art. 4 der Weimarer Reichsverfassung und den seinerzeitigen Stand der Völkerrechtslehre kennzeichnend war. Sie hat daher mehr als eine lediglich deklaratorische Bedeutung, von der noch das Bundesverfassungsgericht in seiner früheren Rechtsprechung ausgegangen war (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. Oktober 1962 - 2 BvM 1/60 - BVerfGE 15, 25 <33 f.>).

In seiner Entscheidung zur Bodenreform vom 26. Oktober 2004 führt das Verfassungsgericht nunmehr aus, dass es in der vom Grundgesetz verfassten staatlichen Ordnung geboten sein kann, Völkerrechtsverstöße als subjektive Rechtsverletzungen geltend machen zu können, und zwar unabhängig davon, ob Ansprüche von Einzelpersonen schon kraft Völkerrechts bestehen (BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 2004 - 2 BvR 955/00, 1038/01 - BVerfGE 112, 1 <21 f.>). Dieser Grundsatz gilt jedenfalls für Konstellationen, in denen völkerrechtliche Regelungen einen engen Bezug zu individuellen hochrangigen Rechtsgütern aufweisen, wie das im völkerrechtlichen Enteignungsrecht der Fall ist. Das Bundesverfassungsgericht erläutert dies für den völkerrechtlichen Schutz des Eigentums in der Weise, dass das Eigentum die private Zuordnung von vermögenswerten Gegenständen in sich trägt. Daher ist der völkerrechtliche Schutz von Eigentumspositionen, z.B. durch ein Enteignungsverbot, zumindest in seiner Schutzwirkung subjektiv gerichtet, auch wenn sich der ursprüngliche Wille dieser völkerrechtlichen Regelungen eher auf die objektive Einhaltung von gegenseitig anerkannten zivilisatorischen Mindeststandards bezogen hat (BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 2004 - 2 BvR 955/10, 1038/01 - BVerfGE 112, 1 <22>).

Ist auf der Grundlage der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Adressatenerweiterung des Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG jedenfalls für völkerrechtliche Regelungen zu bejahen, die einen engen Bezug zu individuellen hochrangigen Rechtsgütern aufweisen, so ist verallgemeinernd zwischen drei unterschiedlichen Arten völkerrechtlicher Normen zu differenzieren (s.a. Fischer-Lescano/Hanschmann, Subjektive Rechte und völkerrechtliches Gewaltverbot, in: IALANA <Hrsg.>, Frieden durch Recht?, 2010, S. 161 <168 f.>):

(aa) Allgemeine Regeln des Völkerrechts, die sich ausschließlich an Staaten richten und nach ihrem Inhalt und Zweck auf Individuen nicht ohne Sinnverlust oder qualitativen Bedeutungswandel angewendet werden können. Hierzu zählen Regeln über die Staatensukzession, Grenzziehung, Staatenimmunität, diplomatische Immunität und völkerrechtliche Regeln über die Vornahme von Hoheitsakten im Ausland (vgl. Koenig, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl. 2005, Art. 25 Rn. 59 ff.; Rojahn, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 25 Rn. 41; Doehring, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht, 1963, S. 155 ff.; Streinz in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 25 Rn. 41 ff.). Diese Regeln begründen auch auf der Grundlage von Art. 25 Satz 2 GG keine individuellen Rechte.

(bb) Allgemeine Regeln des Völkerrechts, die bereits auf völkerrechtlicher Ebene individualbezogen sind, d.h. Einzelpersonen berechtigen oder verpflichten. Beispiele hierfür sind individuelle Menschenrechte und das Völkerstrafrecht (vgl. Koenig, a.a.O., Art. 25 Rn. 66; Rojahn, a.a.O., Art. 25 Rn. 42; Doehring, a.a.O. S. 157 f.; Streinz, a.a.O., Art. 25 Rn. 46). Für diese Normen, die mit der Entwicklung des Völkerrechts an Bedeutung und Umfang gewonnen haben, entfaltet Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG keine konstitutive Wirkung, weil diese völkerrechtlichen Rechtssätze mit ihrem individualschützenden oder -verpflichtenden Inhalt schon aufgrund der Geltungsanordnung des Art. 25 Satz 1 GG den Einzelnen berechtigen oder verpflichten. Für diese Regeln hat Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG nur deklaratorischen Charakter.

(cc) Allgemeine Regeln des Völkerrechts, die sich zwar auf völkerrechtlicher Ebene ausschließlich an Staaten richten, ihrem Inhalt und Zweck nach aber auch der Begründung von Rechten oder Pflichten des Individuums zugänglich sind. Hierzu gehören bestimmte Normen des völkerrechtlichen Enteignungsrechts, des humanitären Kriegsvölkerrechts (u.a. Art. 51 des Zusatzprotokolls I), die Freiheiten der Hohen See (sofern sich etwa Fischereirechte Einzelner daraus ableiten lassen) und die Mindestregeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 2004 - 2 BvR 955/00, 1038/01 - BVerfGE 112, 1 <22>; Koenig, a.a.O., Art. 25 Rn. 60; Herdegen, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: September 2015, Art. 25 Rn. 50; Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hennecke, Grundgesetz-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 25 Rn. 20; Wollenschläger, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 25 Rn. 36; Rojahn, a.a.O. Rn. 50). Für diese Regeln ordnet Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG eine Adressatenerweiterung an, indem er sie mit Blick auf die von der Schutzwirkung erfassten Individuen zu individuellen subjektiven Rechten umformt.

Das Verbot des gezielten und des unterschiedslosen Angriffs auf Zivilpersonen gemäß Art. 51 Nr. 2 und 3 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen vom 8. Juni 1977, dessen Verletzung der Kläger geltend macht, ist danach eine allgemeine Regel des Völkerrechts, die der Begründung von Rechten oder Pflichten des Einzelnen zugänglich ist. Sie schützt schon nach ihrem Wortlaut nicht allein die Zivilbevölkerung als solche, sondern auch "einzelne Zivilpersonen" (vgl. Art. 51 Nr. 1 Satz 1, Art. 51 Nr. 2 Satz 1, Nr. 3 und 4 ZP I u.a.), das entspricht auch ihrem Schutzzweck. Ob das auch für das völkerrechtliche Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta gilt (so Hillgruber, a.a.O. Rn. 21, Cremer, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2013, Bd. XI § 235 Rn. 32 und Fischer-Lescano/Hanschmann, in: IALANA <Hrsg.>, Frieden durch Recht?, 2010, S. 174 ff.; dagegen: Herdegen, a.a.O. Rn. 50 und Tomuschat - unter Aufgabe seiner früheren anderslautenden Auffassung <in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2009, Art. 25 Rn. 99> - sowie Doehring, a.a.O. S. 165 f. verneinend für individuelle Pflichten), brauchte der Senat nicht zu entscheiden. Auf diese Rechtsfrage kommt es für die Entscheidung nicht an, weil der Kläger aus einer Verletzung des Gewaltverbots als davon nicht unmittelbar Betroffener oder an Verletzungshandlungen Beteiligter keinesfalls eine Klagebefugnis ableiten kann.

(4) Der Kläger kann aus einer möglichen Verletzung des völkerrechtlichen Gewaltverbots nach Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta wie auch aus einer möglichen Verletzung der in Art. 51 Nr. 2 und 3 des Zusatzprotokolls I normierten Regeln des humanitären Völkerrechts keine individuellen Rechte ableiten, wie sie zur Begründung einer Klagebefugnis erforderlich wären. Auf eine Beeinträchtigung individueller Rechte im Sinne von Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG können sich allenfalls unmittelbar Betroffene berufen - etwa potentielle Opfer von Drohneneinsätzen. Hierzu gehört der Kläger jedoch nicht.

Weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn und Zweck des Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG ergeben sich unter Einbeziehung seiner Entstehungsgeschichte Anhaltspunkte dafür, dass

für die Geltendmachung einer durch Art. 25 GG begründeten materiellen Rechtsstellung abweichend von Art. 19 Abs. 4 GG eine Popularklage eröffnet werden sollte. Anders als die vor dem Grundgesetz erlassene Bayerische Verfassung vom 8. Dezember 1946 (dort Art. 98 Satz 4 i.V.m. dem Gesetz Nr. 72 über den Verfassungsgerichtshof vom 22. Juli 1947) sieht das Grundgesetz gerade keine Popularklage wegen der Verletzung verfassungsmäßiger Rechte vor (zur bayerischen Popularklage wegen Grundrechtseinschränkungen vgl. Bohn, Das Verfassungsprozessrecht der Popularklage, Bd. 1224, 2012, S. 44 - 66; Huber, BayVBl. 2008, 65 <68 ff.>). Es bleibt damit bei der allgemeinen Regel des Art. 19 Abs. 4 GG, dass der Rechtsweg grundsätzlich nur demjenigen offensteht, der geltend machen kann, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Im Übrigen folgt das Erfordernis der "spezifischen Betroffenheit", um eine Verletzung allgemeiner Regeln des Völkerrechts geltend zu machen, schon aus dem Völkerrecht selbst. So sieht etwa Art. 42 des das Völkergewohnheitsrecht systematisierenden Entwurfs der International Law Commission (ILC) zur Staatenverantwortlichkeit vor, dass sich auch ein Staat nur auf die Verletzung von Völkerrecht berufen kann, wenn die Verpflichtung allein ihm gegenüber besteht - Art. 42 Buchst. a - oder er von der Verletzung einer gegenüber einer Vielzahl von Staaten bestehenden Verpflichtung spezifisch betroffen ist - "specifically affects that State" (siehe die Anlage zur Resolution 56/83 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 12. Dezember 2001 - Art. 42 Buchst. b). Das Erfordernis der spezifischen Betroffenheit geht auch durch die Adressatenerweiterung nach Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG nicht verloren. Denn diese bewirkt keinen qualitativen Wandel der davon erfassten völkerrechtlichen Rechtssätze, sondern erweitert nur den Kreis ihrer Adressaten, ohne indes einen allgemeinen, gegen die Staaten gerichteten Anspruch des Einzelnen auf Beachtung objektiven Völkerrechts auch über die den Staaten selbst vom Völkerrecht eröffneten Rechte hinaus einzuräumen.

Das Bundesverfassungsgericht bejaht eine Begründung subjektiver Rechte (jedenfalls) für Konstellationen, in denen völkerrechtliche Regelungen einen engen Bezug zu individuellen hochrangigen Rechtsgütern aufweisen, wie das im völkerrechtlichen Enteignungsrecht der Fall ist (BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 2004 - 2 BvR 955/00, 1038/01 - BVerfGE 112, 1 <22>). Wegen des erforderlichen "engen Bezugs" zu individuellen Rechtsgütern kann grundsätzlich nach Art. 25 Satz 2 GG nur das unmittelbare Opfer einer Verletzung hochrangiger Rechtsgüter (z.B. der Enteignete selbst) subjektive Rechte aus der Völkerrechtsverletzung ableiten. Schon bei lediglich mittelbar Betroffenen liegt es fern, eine subjektive Rechtsstellung zur Geltendmachung der Völkerrechtsverletzung einzuräumen. Vielmehr bleibt es dem Gesetzgeber überlassen, weiteren Personen individuelle Rechte im Rahmen eines fachgesetzlichen Verfahrens oder einer Popularklage einzuräumen. Denn in der Literatur wird mit Recht darauf hingewiesen, dass die Rechtsbegründung durch Art. 25 Abs. 2 Halbs. 2 GG eine geringe Regelungsdichte und inhaltliche Unschärfe aufweist, die den praktischen Anforderungen innerstaatlicher Anwendbarkeit nicht genügt (Rojahn, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 25 Rn. 51). Die Form, in der ein über Art. 25 Abs. 2 Halbs. 2 GG erzeugtes subjektives Recht unabhängig von der erforderlichen individuellen Betroffenheit verwirklicht werden kann, wird daher im Wesentlichen erst durch Gesetz festgelegt. Dafür ist hier zugunsten des Klägers nichts ersichtlich. Der Kläger kann sich für die Bestimmung der Reichweite einer verfassungsunmittelbaren Adressatenerweiterung auch nicht auf die zunehmende Einräumung von Verbandsklagerechten im Umweltrecht der Europäischen Union berufen, zumal entsprechende Rechte für die Kontrolle von militärischem Handeln nicht eröffnet wurden. Im Übrigen werden derartige Klagerechte Verbänden eingeräumt, nicht hingegen Einzelnen die Möglichkeit zur Erhebung einer Popularklage eröffnet.

(5) Der Senat ist dem Antrag des Klägers nicht gefolgt, dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren nach Art. 100 Abs. 2 GG die Frage zur Klärung vorzulegen, ob das völkerrechtliche Gewaltverbot als allgemeine Regel des Völkerrechts allein staatengerichtet ist oder ob

es - bei sich ergebender Verletzung - unmittelbar Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugt (Art. 25 GG). Für eine solche Vorlage fehlen die gesetzlichen Voraussetzungen, denn sie kann sich nur auf das Bestehen und den Inhalt einer allgemeinen Regel des Völkerrechts beziehen (die hier nicht klärungsbedürftig ist), nicht aber darauf, ob bzw. in welchem Umfang die völkerrechtliche Regel durch nationales Recht - hier: Art. 25 Satz 2 GG - eine Adressatenerweiterung erfahren hat.

Eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 2 GG setzt voraus, dass das erkennende Gericht bei der Prüfung der Frage, ob und mit welcher Tragweite eine allgemeine Regel des Völkerrechts gilt, auf ernstzunehmende Zweifel stößt, mag das Gericht selbst auch keine Zweifel haben. Ernstzunehmende Zweifel bestehen schon dann, wenn das Gericht von der Meinung eines Verfassungsorgans oder von den Entscheidungen hoher deutscher, ausländischer oder internationaler Gerichte oder von den Lehren anerkannter Autoren der Völkerrechtswissenschaft abweichen würde (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 14. Mai 1968 - 2 BvR 544/63 - BVerfGE 23, 288 <319> und vom 10. Juni 1997 - 2 BvR 1516/96 - BVerfGE 96, 68 <77>; Nichtannahmebeschluss vom 13. August 2013 - 2 BvR 2660/06 u.a. - EuGRZ 2013, 563 Rn. 50 f.). Zwar wird die Auffassung, das völkerrechtliche Gewaltverbot begründe schon als allgemeine Regel des Völkerrechts individuelle Ansprüche von einem anerkannten Autor der Völkerrechtswissenschaft vertreten (Fischer-Lescano, in: IALANA <Hrsg.>), Frieden durch Recht?, 2010, S. 169 ff.). Aber auch Fischer-Lescano hält die entsprechenden völkerrechtlichen Normen nur "im Hinblick auf die unmittelbar geschädigten Individuen" für bereits aus dem Völkerrecht subjektiviert (a.a.O. S. 174). Subjektive Rechte weiterer faktisch Betroffener leitet er hingegen aus der Adressatenerweiterung nach Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG ab (a.a.O. S. 174 ff.). Da der Kläger nicht geltend macht, unmittelbar Geschädigter von den behaupteten Drohneneinsätzen des US-Militärs zu sein, kann sich seine individuelle Rechtsbetroffenheit nicht aus einer allgemeinen Regel des Völkerrechts ergeben, sondern allenfalls aus einer nationalen Adressatenerweiterung nach Art. 25 Satz 2 Halbs. 2 GG. Ob die nationale Norm einen solchen Inhalt hat, kann jedoch nicht zum Gegenstand eines Normverifikationsverfahrens nach Art. 100 Abs. 2 GG gemacht werden.

e) Der Senat hatte über den vom Kläger gestellten Antrag zu 2. nicht zu entscheiden, da dessen implizite innerprozessuale Bedingung nicht eingetreten ist. Mit diesem Antrag will der Kläger im Anschluss an die Verurteilung der Beklagten zur vorrangig erstrebten Überwachung gemäß dem Revisionsantrag zu 1. für den Fall, dass die US-Regierung die Überwachung verweigern sollte, erreichen, dass die Beklagte der US-Regierung die weitere Nutzung der Air Base Ramstein für bewaffnete Drohneneinsätze untersagt. Dieser Hilfsantrag steht damit im Sinne einer uneigentlichen eventuellen Klagehäufung (§ 44 VwGO) unter der innerprozessualen Bedingung, dass der Kläger mit dem Revisionsantrag zu 1. durchdringt. Da der Hauptantrag aber keinen Erfolg hat, ist der Hilfsantrag zu 2. nicht zur Entscheidung angefallen. Im Übrigen wäre dieser Antrag unzulässig, weil für ihn kein Rechtsschutzbedürfnis besteht. Vielmehr hätte der Kläger selbst bei einer Verurteilung der Beklagten nach dem Antrag zu 1. abwarten müssen, ob sich die US-Regierung einer Überwachung widersetzt, bevor er das im Antrag zu 2. formulierte Begehren klageweise verfolgen kann. Ein Bedürfnis für die Inanspruchnahme nur ausnahmsweise zulässigen vorbeugenden Rechtsschutzes ist hier nicht erkennbar (vgl. dazu Rennert, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, vor §§ 40 - 53, Rn. 25).

4. Die vom Kläger erhobenen Aufklärungs- und Gehörsrügen sind unzulässig, weil sie den Darlegungsanforderungen des § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO nicht genügen. Nach dieser Vorschrift muss die Revisionsbegründung im Fall der Rüge von Verfahrensmängeln die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben. Hieran fehlt es.

Eine Aufklärungsrüge setzt u.a. die Darlegung voraus, welche Tatsachen auf der Grundlage der materiell-rechtlichen Auffassung der Vorinstanz ermittlungsbedürftig gewesen wä-

ren, welche Beweismittel dafür zur Verfügung gestanden hätten, welches Ergebnis diese Beweisaufnahme voraussichtlich gehabt hätte, dass die Nichterhebung der Beweise von dem anwaltlich vertretenen Kläger vor dem Tatsachengericht rechtzeitig gerügt worden ist oder aufgrund welcher Anhaltspunkte sich die unterbliebene Beweisaufnahme dem Gericht hätte aufdrängen müssen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2008 - 10 C 11.07 - BVerwGE 131, 186 Rn. 13).

Die Revision beanstandet, dass das Berufungsgericht dem Vortrag des Klägers nicht nachgegangen sei, ihm drohten durch die Gefahr eines terroristischen Anschlags auf die Air Base Ramstein Eingriffe in sein Leib und Leben sowie in sein Eigentum. Die Revision legt aber nicht dar, welche konkreten Aufklärungsmaßnahmen sich dem Berufungsgericht in diesem Zusammenhang hätten aufdrängen müssen, nachdem die Prozessbevollmächtigten des Klägers in der mündlichen Verhandlung vor dem Berufungsgericht keinen Be-weisantrag zu den ihm drohenden Beeinträchtigungen durch einen terroristischen Anschlag auf die Air Base Ramstein gestellt haben. Zudem setzt sie sich nicht damit auseinander, dass nach der zur Beurteilung der Aufklärungsrüge maßgeblichen materiell-rechtlichen Auffassung des Berufungsgerichts die von Dritten ausgehende Gefahr terroristischer Angriffe der Beklagten gar nicht zugerechnet werden kann (UA S. 22), es hierauf also für das Berufungsgericht gar nicht ankam.

Entsprechendes gilt für die vom Kläger gerügte Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 VwGO). Denn die Revisionsbegründung legt nicht dar, ob und inwieweit das Vorbringen des Klägers im Berufungsverfahren durch das Berufungsgericht entweder überhaupt nicht zur Kenntnis genommen oder doch bei der Entscheidung ersichtlich nicht erwogen worden ist (BVerwG, Beschluss vom 22. Dezember 2015 - 4 B 51.15 - juris Rn. 9). Vielmehr beschränkt sich die Revision der Sache nach auf die bereits mit der Aufklärungsrüge beanstandete, aber unzureichend dargelegte Mangelhaftigkeit der Sachverhaltsaufklärung.

5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 155 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Berlit
Prof. Dr. Dörig
Prof. Dr. Kraft
Fricke
Dr. Rudolph

Pressemitteilung zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. April 2016 zur Drohnenkriegführung über die Air Base Ramstein

Der Kläger, Wolfgang Jung, Lehrer i.R., lebt in Kaiserslautern nahe der Air Base Ramstein (ABR). Er beobachtet die ABR seit vielen Jahren und berichtet darüber in seinem Blog LUFTPOST. Darin rügt er die Nutzung der ABR für die rechtswidrige Kriegführung der USA, beispielsweise in den Kriegen gegen Jugoslawien, Afghanistan, Irak, Libyen und Syrien, und vor allem für die Drohnenkriegführung gegen angebliche Terroristen, die unter der Präsidentschaft Obama sehr zugenommen hat. Letztere ist der Gegenstand eines Rechtsstreits, den jetzt das Bundesverwaltungsgericht am 5.4.2016 verhandelt und entschieden hat.

Die ABR ist nach den eigenen Angaben der US-Air Force die größte und verkehrsreichste US-Air Base außerhalb der Vereinigten Staaten, die dort ihr europäisches Hauptquartier

hat. Auf der ABR befindet sich auch das AIRCOM, das Hauptquartier aller NATO-Luftwaffen mit der Befehlszentrale des Raketenabwehrschildes, der angeblich gegen den Iran, in Wirklichkeit aber wohl gegen Russland gerichtet ist.

Rechtliche Basis der Nutzung der ABR sind der mit der Bundesrepublik am 23. Oktober 1954 geschlossene Aufenthaltsvertrag, das NATO-Truppenstatut vom 19. Juni 1951 sowie das Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut vom 3. August 1959 (ZA-NTS).

Der Kläger möchte erreichen, dass die Steuerung der Drohnen, die zwar von Drohnenpiloten in den USA vorgenommen wird, aber ohne den über die SATCOM-Relaisstation auf der ABR laufenden Datenaustausch zwischen Pilot und Drohne nicht möglich wäre, von der BRD als Aufenthaltsstaat überwacht wird. An den Drohneneinsätzen ist auch das Air Operations Center (AOC) beteiligt, ein zentraler Gefechtsstand auf der ABR, in dem man auf Monitoren alle Flugbewegungen der US-Air Force über Europa und Afrika und sämtliche Drohnenflüge verfolgen kann.

Die Überwachung der Drohnensteuerung ist deswegen erforderlich, weil Drohnen zwar nach dem Kriegsvölkerrecht legal gegen kämpfende Kräfte (Kombattanten) eingesetzt werden dürfen. Aber Zivilisten dürfen nach den sog. Genfer Rot-Kreuz-Abkommen grundsätzlich nicht getötet werden, es sei denn, dass die Tötung von Zivilisten unvermeidlich ist (Kollateralschaden). Das bedeutet, dass jeder einzelne Drohneneinsatz überprüft und Transparenz hergestellt werden muss, damit nicht immer wieder an Kämpfen völlig unbeteiligte Zivilisten zu Tode kommen.

Es gibt weitere rechtliche Bedenken: Da Drohnen Kriegswaffen sind, dürfen sie nur in internationalen und nationalen Kriegssituationen eingesetzt werden. Es ist aber bekannt, dass der amerikanische Geheimdienst CIA Drohnenentwürfe auch in Pakistan oder in Somalia veranlasst, wo keine offiziellen Kriegssituationen herrschen. Diese Drohneneinsätze sind also von vornherein rechtswidrig.

Wolfgang Jung stützt sich bei seiner Forderung nach Kontrolle der amerikanischen Drohnenkriegführung über die ABR auf Art. 25 des Grundgesetzes, der bisher in einem derartigen Fall noch nie berücksichtigt wurde. Danach sind „die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteile des Bundesrechts“. Sie begründen für die Bewohner des Bundesgebiets, wie es in Satz 2 dieser Bestimmung heißt, „Rechte und Pflichten“. Wolfgang Jung argumentiert, die von Fall zu Fall rechtswidrige Drohnenkriegführung verletze das völkerrechtliche Gewaltverbot und provoziere die Gefahr terroristischer Gegenschläge. Er habe einen Anspruch darauf, davor geschützt zu werden. Das ergebe sich aus seinen Grundrechten auf Schutz des Lebens und des Eigentums in Verbindung mit Art. 25 Satz 2 GG. Das Urteil akzeptiert zunächst die Annahmen des Klägers, allgemeine Regeln des Völkerrechts seien das völkerrechtliche Gewaltverbot und die vier Genfer Konventionen zum humanitären Völkerrecht vom 12. August 1949 sowie das Verbot des gezielten oder unterschiedslosen Angriffs auf Zivilpersonen nach dem humanitären Völkerrecht gemäß Art. 51 Nr. 2 und 3 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen vom 8. Juni 1977 (Rz 29, 45 f.).

Diese Regeln gelten, so das Bundesverwaltungsgericht, nicht nur zwischen Staaten, sondern erfahren eine „*Adressatenerweiterung des Inhalts, dass sie Rechte und Pflichten [...] unmittelbar auch für die Bewohner des Bundesgebiets erzeugen*“ (Rz 42).

Aber: Eine Klagebefugnis, also das Recht zur Anrufung der Verwaltungsgerichte nach den Regeln des Prozessrechts, hätten nur „*unmittelbare Betroffene [...] etwa potentielle Opfer von Drohneneinsätzen. Hierzu gehört der Kläger jedoch nicht*“ (Rz 47).

Und: Die US-Streitkräfte müssten zwar bei ihrem Aufenthalt deutsches Recht beachten. Wenn sie trotzdem rechtswidrig handelten, könne die Bundesregierung nur dann dafür verantwortlich gemacht werden, wenn sie vorher „*einer solchen Nutzung zugestimmt hat*“. Nach dem Pershing-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (E 66, 39, 62) könne die Bundesregierung für ein rechtswidriges Handeln der US-Streitkräfte auch dann nicht verantwortlich gemacht werden, „*wenn sie die Herrschaft über den Eintritt dieser Folgen nicht hat*“ (Rz 21). Die vom Kläger befürchteten Gefährdungen seiner Grundrechte könnten „*nicht dem deutschen Staat als von ihm zu verantwortender Eingriff zugerechnet werden*“ (Rz 22). „*Etwaige Terrorakte oder militärische Angriffe anderer Staaten auf die Air Base in Ramstein entziehen sich der grundrechtlichen Verantwortlichkeit der deutschen Hoheitsgewalt.*“

Der Kläger habe auch nicht dargelegt, „*warum ein messbar erhöhtes Risiko für Terrorangriffe und militärische Vergeltungsschläge gerade aufgrund der von ihm behaupteten Völkerrechtswidrigkeit bestimmter Drohneneinsätze der Vereinigten Staaten von Amerika bestehe*“. Der Terroranschlag auf den Brüsseler Flughafen im Jahr 2016 „*spricht eher gegen eine solche Einschätzung*“ (Rz 24). Daher bestehe auch keine Schutzpflicht des deutschen Staates gegenüber dem Kläger. Die BRD habe vielmehr „*auf dem Gebiet der Außen- und Verteidigungspolitik einen weiten Entscheidungsspielraum [...], wie sie ihrer grundrechtlichen Pflicht zum Schutz des Lebens nachkommen will*“ (Rz 24).

Nur: Das sind Behauptungen des Urteils, der sogenannte ‚richterliche Dezisionismus‘, der eingesetzt wird, wenn das reine Argument nicht mehr verfängt:

Das Pershing-Urteil passt nicht. Für die Nachrüstung berief sich die Bundesregierung auf die Landesverteidigung. Hier geht es um illegale Kriegsführung der Regierung der USA von Ramstein aus. Es widerspricht dem Irak-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21.6.2005, wonach die Bundesregierung verpflichtet ist, ein solches illegales Handeln zu unterbinden.

Erst recht kann nicht stimmen, dass nur **unmittelbares** Betroffensein eine Klagebefugnis erzeugt. Illegales Handeln der USA kann legitime militärische Gegenschläge provozieren, wovon der in der Nähe der Air Base lebende Kläger betroffen werden kann. Selbstverständlich hatte der Kläger dargelegt, dass in der Vergangenheit gerade amerikanische Einrichtungen das Ziel von Terroranschlägen waren. Auf den amerikanischen Basen werden auch ständig Übungen zur Abwehr von Terroranschlägen durchgeführt. Also bewirken auch mittelbare Gefährdungen der Grundrechte eine Schutzpflicht des Staates.

Und dass die Bundesregierung nicht verantwortlich sein soll, weil sie rechtswidrigem Handeln der US-Army nicht zugestimmt habe, ist eine Einladung an die Bundesregierung, sich nach dem Motto der drei Affen herauszuhalten. Wäre diese Auffassung richtig, endete der Rechtsstaat an den Ramsteiner Zäunen. Dass das nicht stimmt, ergibt sich aus dem NATO-Truppenstatut.

Aber das Urteil steht nicht allein. Es reiht sich ein in eine ganze Reihe von Urteilen, in denen es die Richter ängstlich vermeiden, auf die Sachfragen einzugehen und der Bundesregierung Vorgaben zu machen – oder gar der Regierung der USA, mit Risiken für die ‚transatlantische Freundschaft‘. Die Süddeutsche Zeitung hatte einen Bericht über das Urteil mit der Schlagzeile „Die Richter halten sich raus“ gebracht. Aber Raushalten geht im Rechtsstaat nicht. Auch Fragen von Krieg und Frieden sind Rechtsfragen, ob die Richter das wollen oder nicht. Gerade diese Einsicht hatte Carlo Schmid, den großen sozialdemokratischen Staats- und Völkerrechtslehrer, im Parlamentarischen Rat, der 1949 das Grundgesetz schrieb, veranlasst, das Völkerrecht mit Art. 25 GG in das Bundesrecht zu

implantieren und seinen Schutz auch dem „*Bewohner des Bundesgebiets*“ anzuvertrauen. Es reicht nicht, Carlo Schmid's Ausführungen zu zitieren, was das Urteil – anerkennenswerterweise – intensiv macht (Rz 34-39). Man muss das Recht auch anwenden.

Das ist die Aufgabe der gesamten rechtsprechenden Gewalt, auf deren Erfüllung auch die Politik hinwirken muss. Das ist auch das Ziel der Juristenorganisation IALANA, die den Prozess unterstützt.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts kann mit der Verfassungsbeschwerde angefochten werden. Darüber wird demnächst befunden werden.
Im Mai 2016

Dr. Peter Becker Otto Jäckel

Persönliche Schlussbemerkung

Meine Anwälte Dr. Peter Becker und Otto Jäckel, denen ich auch diesem Wege nochmals für ihren unermüdlichen Einsatz danken möchte, haben mir nach gründlicher Einschätzung der derzeitigen politischen Situation von einer Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe abgeraten, weil auch die vermutlich abgelehnt würde.

In Anbetracht meines fortgeschrittenen Alters (78) und meiner nachlassenden Kräfte stelle ich hiermit mein leider erfolgloses Bemühen ein, dem Friedensgebot unseres Grundgesetzes vor Gericht Geltung zu verschaffen. Ich danke auch allen Menschen, die mich in diesem nervenaufreibenden Verfahren immer wieder ermutigt und in meinem Vorhaben bestärkt haben. Wer den Verfahrensverlauf noch einmal nachlesen möchte, kann das tun unter http://www.luftpost-kl.de/luftpost-archiv/LP_16/LP04316_300316.pdf und http://www.luftpost-kl.de/luftpost-archiv/LP_16/LP04816_060416.pdf. Ich werde natürlich nicht aufgeben, mich jetzt aber nur noch auf die Aufklärung der Bevölkerung über die wachsende Kriegsgefahr konzentrieren.

Nur wenn der öffentliche Widerstand gegen die Kriegstreiberei der USA und der NATO noch größer und deutlicher als am 11.06.2016 bei der Menschenkette zur U.S. Air Base Ramstein wird und hunderttausende Bundesbürger z. B. den Ramsteiner Appell (s. <http://ramsteiner-appell.de/>) unterschreiben, haben wir alle – auch die Richter, die meine Klage in drei Instanzen abgewiesen haben – die Chance, eines natürlichen Todes zu sterben.

www.luftpost-kl.de

VISDP: Wolfgang Jung, Assenmacherstr. 28, 67659 Kaiserslautern