

Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2, Art. 94 GG; §§ 13, 90 BVerfGG

Schutzpflcht der Bundesrepublik Deutschland gegenüber im Ausland lebenden Ausländern – Drohneneinsätze der US-Streitkräfte unter Nutzung der Air Base Ramstein

BVerfG, Urt. v. 15.07.2025 – 2 BvR 508/21, BeckRS 2025, 16587

Fall

In Reaktion auf die Terroranschläge vom 11.09.2001 begannen die USA, u.a. in Afghanistan, Pakistan, Somalia und im Jemen bewaffnete Drohnen einzusetzen, um gezielt Personen zu töten, die mutmaßlich für den Terrorangriff verantwortlich waren. Die Drohnen werden vom Gebiet der USA aus unter Nutzung des sog. Air and Space Operation Center auf dem Gelände der Air Base Ramstein gesteuert, da es aufgrund der Erdkrümmung technisch nicht möglich ist, mithilfe eines einzigen Satelliten Daten vom und zum Einsatzgebiet der Drohne etwa im Nahen Osten in die USA zu übertragen.

Die Air Base Ramstein ist ein Militärflugplatz ca. 10 km westlich von Kaiserslautern (Rheinland-Pfalz), der von den US-Streitkräften genutzt wird. Die Nutzung erfolgt auf der Grundlage des Vertrages über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland (Aufenthaltsvertrag), des NATO-Truppenstatuts sowie des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut. Das Bundesministerium der Verteidigung wurde von den US-Streitkräften im April 2010 und im November 2011 u.a. über den geplanten Bau einer Satelliten-Relaisstation auf dem Gelände der Air Base Ramstein zur Steuerung der bewaffneten Drohnen informiert. Das Ministerium erklärte im Dezember 2011, gegen die Verwirklichung des Vorhabens keine Bedenken zu haben.

Der Einsatz bewaffneter Drohnen zum Zwecke gezielter Tötungen rief international erhebliche Kritik hervor. Der Drohneneinsatz verstoße gegen das Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 UN-Charta. Überdies sei es zu einer signifikanten Anzahl ziviler Kollateralschäden gekommen. Kritisiert wurde auch der Mangel an Transparenz hinsichtlich der Zahl ziviler Opfer und der Kriterien, die zur Bestimmung und der Auswahl der Ziele herangezogen wurden.

A und B sind Staatsangehörige der Republik Jemen und leben mit ihren Familien in der Ortschaft Khashamer im Jemen. Sie sind Neffen eines muslimischen Geistlichen, der am 29.08.2012 zusammen mit einem Polizisten und drei mutmaßlichen Mitgliedern der Organisation Al-Qaida infolge eines Drohneneinsatzes der USA getötet wurde. A und B haben im Oktober 2014 Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben, um die Nutzung der Air Base Ramstein durch die USA für Einsätze von bewaffneten Drohnen zur Tötung von Personen im Jemen zu unterbinden. Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen, da die Bundesrepublik nicht gegen eine staatliche Schutzpflicht verstoßen habe (VG Köln NWVBl. 2016, 39). Die dagegen gerichtete Berufung hatte teilweise Erfolg (OVG NRW NJW 2019, 1898). Die Revision der Bundesrepublik führte zur Wiederherstellung des erstinstanzlichen Urteils (BVerwG NJW 2021, 1610).

A und B haben gegen die klageabweisenden Urteile des VG und des BVerwG form- und fristgerecht Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erhoben. Sie rügen eine Verletzung ihres Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG). Die Bundesrepublik Deutschland habe eine ihr insoweit obliegende Schutzpflicht verletzt, die sich auch auf im Ausland befindliche Ausländer beziehe. Mit Erfolg?

Leitsätze

1. Der Bundesrepublik Deutschland obliegt ein allgemeiner Schutzauftrag dahingehend, dass der Schutz grundlegender Menschenrechte und der Kernnormen des humanitären Völkerrechts auch bei Sachverhalten mit Auslandsberührung gewahrt bleibt.

2. Dieser Schutzauftrag kann sich unter bestimmten Bedingungen im Einzelfall zu einer konkreten grundrechtlichen Schutzpflicht verdichten.

a) Eine solche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG bezieht sich auf die Einhaltung des anwendbaren Völkerrechts zum Schutz des Lebens. Sie erfasst auch Gefährdungen, die von einem anderen Staat ausgehen.

b) Eine Eingrenzung dieser verfassungsrechtlichen Schutzpflicht auf deutsche Staatsangehörige oder Gebietsansässige sieht die Verfassung nicht vor. Es können auch im Ausland lebende Menschen nicht deutscher Staatsangehörigkeit vor Gefahren, die einen hinreichenden Bezug zur deutschen Staatsgewalt haben, geschützt sein.

c) Um einen hinreichenden Bezug zur grundrechtsgebundenen deutschen öffentlichen Gewalt herzustellen, bedarf es eines spezifischen Beitrags deutscher Staatsorgane von einem gewissen Gewicht.

d) Für eine Verdichtung eines allgemeinen Schutzauftrags zu einer konkreten extraterritorialen Schutzpflicht im Hinblick auf das Handeln eines Drittstaats muss außerdem die ernsthafte Gefahr bestehen, dass dem Schutz des Lebens dienende Regeln des humanitären Völkerrechts und/oder der internationalen Menschenrechte systematisch verletzt werden.

Prüfungsschema: Individualverfassungsbeschwerde

A. Zulässigkeit der Verfassungs- beschwerde

- I. **Zuständigkeit** des BVerfG (Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a BVerfGG)
- II. **Beschwerdeberechtigung**: jedermann = jeder Grundrechtsträger
- III. **Beschwerdegegenstand**: alle Akte der öffentlichen Gewalt
- IV. **Beschwerdebefugnis**:
 1. Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung
 2. selbst, gegenwärtig u. unmittelbar betroffen
- V. **Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität**
- VI. **Form und Frist**
- VII. ggf. **Rechtsschutzbedürfnis**

B. Begründetheit der Verfassungs- beschwerde

- I. Beschwerdeführer in seinen **Grundrechten** oder grundrechtsgleichen Rechten **verletzt**
- II. Bei UrteilsVB: **Spezifische Verfassungsverletzung**

Anders als bei Grundrechten in ihrer Abwehrfunktion werden Schutzpflichten nicht dreistufig (Schutzbereich, Eingriff, Rechtfertigung), sondern nur zweistufig geprüft (Bestehen einer Schutzpflicht, Verletzung der Schutzpflicht).

Lösung

Die Verfassungsbeschwerde hat Erfolg, soweit sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

I. Zuständigkeit des BVerfG

Für die Individualverfassungsbeschwerde sind gemäß Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a BVerfGG der **Rechtsweg** zum BVerfG und dessen **Zuständigkeit** gegeben.

II. Beschwerdeberechtigung

Als natürliche Personen sind A und B grundrechtsfähig und damit als „jeder-mann“ nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a, § 90 Abs. 1 BVerfGG beschwerdeberechtigt.

III. Beschwerdegegenstand

Die klageabweisenden Urteile des VG und des BVerwG sind Akte der Judikative, also der öffentlichen Gewalt, und damit nach § 90 Abs. 1 BVerfGG taugliche Beschwerdegegenstände einer **Urteilsverfassungsbeschwerde**.

IV. Beschwerdebefugnis

Die nach § 90 Abs. 1 BVerfGG erforderliche Beschwerdebefugnis folgt daraus, dass A und B geltend machen können, durch die Urteile **selbst, gegenwärtig und unmittelbar** in ihrem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verletzt zu sein.

„[80] ... Es ist nicht von vornherein auszuschließen, dass der deutsche Staat grundrechtlich verpflichtet ist, sie vor einem völkerrechtswidrigen Einsatz bewaffneter Drohnen durch die USA im Jemen zu schützen, soweit ein solcher Einsatz mithilfe der Satelliten-Relaisstation in Ramstein durchgeführt wird. Ob derartige Schutzpflichten bestehen, ist eine Frage der Begründetheit.“

V. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität

Mit der Revisionsentscheidung des BVerwG ist der **Rechtsweg** i.S.d. § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG **erschöpft**. Andere Rechtsbehelfe, die A und B wegen des Grundsatzes der **Subsidiarität** hätten ergreifen müssen, sind nicht ersichtlich.

VI. Form und Frist

A und B haben die Verfassungsbeschwerde innerhalb der **Monatsfrist** (§ 93 Abs. 1 BVerfGG) und **formgerecht** (§§ 23, 92 BVerfGG) erhoben.

Die Verfassungsbeschwerde ist damit zulässig.

B. Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, soweit die klageabweisenden Urteile des VG und des BVerwG A und B in ihren Grundrechten verletzen. Hier könnte eine Verletzung der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG vorliegen.

I. Herleitung der Schutzpflicht

„[83] Das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gewährt nicht nur ein **subjektives Abwehrrecht** gegen staatliche Eingriffe in diese Rechtsgüter. Es stellt zugleich eine objektive Wertentscheidung der Verfassung dar, die **staatliche Schutzpflichten** begründet. Danach hat der Staat die Pflicht, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen und sie vor (rechtswidrigen) Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren.“

1. Extraterritoriale Schutzpflicht

Diese Schutzpflicht ist nicht auf das deutsche Staatsgebiet beschränkt, sondern **wirkt auch im Ausland**.

„[88] Aus Art. 1 Abs. 3 GG folgt eine umfassende Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte des Grundgesetzes, die nicht auf das deutsche Staatsgebiet beschränkt ist. Art. 1 Abs. 2 GG enthält ein Bekenntnis zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Die Grundrechte des Grundgesetzes werden so in den Zusammenhang internationaler Menschenrechtsgewährleistungen gestellt, die über die Staatsgrenzen hinweg auf einen Schutz abzielen, der dem Menschen als Menschen gilt.“

Dagegen könnte sprechen, dass ein Staat völkerrechtlich keine Staatsgewalt auf dem Gebiet eines anderen Staates ausüben darf (sog. **Interventionsverbot**).

„[93] Hierbei besteht keine Gefahr, dass es für andere Staaten zu einem **Oktroi** deutscher Grundrechte kommt ... [Die] Bindung an die deutschen Grundrechte [begründet] nur eine Verantwortlichkeit und **Verantwortung deutscher Staatsorgane**. In der Grundrechtsbindung liegt weder ein Verstoß gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot, noch beschränkt sie die Handlungs- oder Rechtsetzungsmacht anderer Staaten.“

Dazu grundlegend BVerfG RÜ 2020, 452, 455: Spione müssen die Grundrechte auch im Ausland beachten.

Auch dazu bereits BVerfG RÜ 2020, 452, 456

2. Wirkung gegenüber Ausländern im Ausland

Umstritten ist allerdings, ob sich diese Wirkung auch auf **Ausländer im Ausland** erstreckt. Während dies im Schrifttum zum Teil verneint wird, weist das BVerfG darauf hin, dass das Grundgesetz eine Begrenzung des grundrechtlichen Anwendungsbereichs auf Staatsangehörige und/oder Gebietsansässige nicht kennt.

„[94] Die Schutzpflichten aus Grundrechten des Grundgesetzes sind nicht auf deutsche Staatsangehörige oder Menschen im deutschen Staatsgebiet beschränkt. Es können auch im Ausland lebende Menschen nicht deutscher Staatsangehörigkeit vor Gefahren, die einen hinreichenden Bezug zur deutschen Staatsgewalt aufweisen, geschützt sein.“

[97] ... [Der] Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit als Verfassungsentscheidung für eine auf Achtung und Stärkung des Völkerrechts aufbauende zwischenstaatliche Zusammenarbeit sowie der Anspruch eines umfassenden, den Menschen in den Mittelpunkt stellenden Grundrechtsschutzes [sprechen] dafür, dass sich die staatliche Schutzpflicht auch auf im Inland (mit) verursachte Gefährdungslagen bezieht, deren Risiko sich erst im Ausland und gegenüber dort aufhaltigen Ausländern realisieren kann.“

Verneinend z.B. Heintzen, *Auswärtige Beziehungen privater Verbände* (1988), S. 96 ff.; Isensee, in: Isensee/Kirchhof, *Hdb. Staatsrecht* (2. Aufl. 2000), § 115 Rn. 84

II. Voraussetzungen der Schutzpflicht

Eine extraterritoriale Schutzpflicht besteht indes nur unter besonderen **Voraussetzungen**. Denn das Verfassungsrecht ist bei Sachverhalten mit Auslandsbezügen mit dem Völkerrecht abzustimmen.

„[98] ... Zwar binden die Grundrechte die staatliche Gewalt umfassend und insgesamt. Eine grundrechtliche Verantwortung kann auch in Bezug auf die Ermöglichung oder Zulassung von Grundrechtsgefährdungen durch Akteure, die selbst nicht der Grundrechtsbindung unterliegen, entstehen. Erforderlich ist insoweit aber ein **hinreichender Bezug** der die Schutzbedürftigkeit auslösenden Gefahrenlage zur Staatsgewalt der Bundesrepublik Deutschland.“

1. Hinreichender Bezug zur deutschen Staatsgewalt

a) Wertende Gesamtbetrachtung

Ob ein solcher Bezug vorliegt, ist im Rahmen einer **wertenden Gesamtbetrachtung** aller Umstände des Einzelfalls zu beurteilen.

„[101] Die Frage, ob ein hinreichender Bezug gegeben ist, der einen **Verantwortungszusammenhang** begründet, ist nicht anhand eines abschließenden Kriterienkatalogs, sondern einer an den Umständen des Einzelfalls ausgerichteten wertenden Gesamtbetrachtung zu beantworten. Für die Begründung eines Verantwortungszusammenhangs dürfte dabei nicht zwingend erforderlich sein, dass die eine Schutzpflicht auslösende Gefahrenlage auf eine auf deutschem Staatsgebiet vorgenommene Maßnahme mit Entscheidungscharakter zurückgeht. So wie in der abwehrrechtlichen Konstellation hoheitliche wie nicht hoheitliche Maßnahmen von der Grundrechtsbindung erfasst sind, kann auch die Ermöglichung einer Grundrechtsgefährdung vonseiten eines Drittstaats durch ein Handeln, Dulden oder Unterlassen deutscher Staatsorgane grundrechtsrelevant sein. [102] Wenn von deutschem Staatsgebiet Auswirkungen ausgehen, die im Ausland eine **Gefahrenlage schaffen oder hierzu beitragen**, kann dies einen hinreichenden Bezug herstellen, der Voraussetzung für eine grundrechtliche Schutzpflicht ist.“

b) Verantwortungszusammenhang

Ein solcher hinreichender Bezug ergibt sich hier aus der besonderen Bedeutung der Air Base Ramstein für den Einsatz der bewaffneten Drohnen. Denn mit der Errichtung der Satelliten-Relaisstation wurde eine Infrastruktur geschaffen, die speziell der Durchführung dieser Einsätze dient. Hiervon hatte die Bundesregierung auch Kenntnis, da sie über den Bau im April 2010 und November 2011 informiert wurde.

„[118] Diese Umstände erscheinen geeignet, eine besondere Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland – auch in Abgrenzung zu anderen Staaten – für die Gefährdungslage im Jemen zu begründen. Es besteht eine **Handlungs- und Einflussmöglichkeit** auf die Gefährdungen, soweit sich mit der Relaisstation eine hierfür notwendige Vorrichtung auf deutschem Staatsgebiet und damit im Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der deutschen öffentlichen Gewalt befindet. In diesem Verantwortungsbereich sind die deutschen Staatsorgane von Verfassungs wegen verpflichtet, das Völkerrecht zur Geltung zu bringen.“

2. Ernsthafte Gefahr einer systematischen Verletzung

a) Herleitung

Geht es – wie vorliegend – um ein möglicherweise völkerrechtswidriges Handeln eines Drittstaats, ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass das Grundgesetz die Bundesrepublik Deutschland mit der Präambel, Art. 1 Abs. 2, Art. 23 bis 26 und Art. 59 Abs. 2 GG in die internationale Gemeinschaft eingebunden hat. Die Sicherstellung der außenpolitischen **Handlungs- und Bündnisfähigkeit** der Bundesrepublik ist daher ein Verfassungsgut, das bei der Konkretisierung extraterritorialer Schutzpflichten zu berücksichtigen ist.

„[103] Für eine Verdichtung eines allgemeinen Schutzauftrags zu einer konkreten extraterritorialen Schutzpflicht im Hinblick auf das Handeln eines Drittstaats muss ... als weitere Voraussetzung die **ernsthafte Gefahr** bestehen, dass dem Schutz des Lebens dienende Regeln des humanitären Völkerrechts und der internationalen Menschenrechte **systematisch verletzt** werden. Dies setzt zwar nicht voraus, dass bereits systematische Völ-

kerrechtsverletzungen erfolgt sind. Erforderlich sind allerdings **gewichtige Anhaltspunkte**, die den Eintritt derartiger Verletzungen nicht bloß möglich erscheinen, sondern ernstlich befürchten lassen.“

b) Gewichtige Anhaltspunkte für systematische Verletzung

Mit Blick auf die Einbindung der Bundesrepublik in die internationale Staatengemeinschaft müssen gewichtige Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Gefahr bestehen, dass der Bündnispartner nicht lediglich in Einzelfällen, sondern **systematisch** gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte verstößt. Daran fehlt es hier. Ob bzw. wann der Einsatz bewaffneter Drohnen gegen Dritte **völkerrechtswidrig** ist, wird kontrovers diskutiert.

„[132] ... Es ist nicht feststellbar, dass die USA in dem nicht internationalen bewaffneten Konflikt im Jemen **unvertretbare Kriterien** zur Abgrenzung legitimer militärischer Ziele von geschützten Zivilpersonen anwenden. [134] ... Nach einer verbreiteten, wenn auch nicht gänzlich unumstrittenen Auffassung wird ... zunehmend anerkannt, dass Personen, die für eine organisierte bewaffnete Gruppe kämpfen, nicht nur während der Dauer ihrer konkreten unmittelbaren Teilnahme, sondern auch darüber hinaus **legitime militärische Ziele** darstellen können. [135] Hinsichtlich der Frage, anhand welcher **Kriterien** dieser Personenkreis zu bestimmen ist, werden verschiedene Ansätze vertreten. Die USA sind der Auffassung, Personen, die nach einer formalen oder funktionalen Betrachtung zu einer nicht-staatlichen bewaffneten Gruppe gehören, seien legitime militärische Ziele, weil sie die feindliche Absicht der Gruppe teilten. [133] ... Die US-amerikanische Rechtsauffassung hierzu hält sich im Rahmen des völkerrechtlich Vertretbaren. [132] ... Vor diesem Hintergrund erweist sich die Einschätzung der Bundesregierung zur Vertretbarkeit der US-amerikanischen Rechtsauffassung **ihrerseits als vertretbar**.“

Die völkerrechtlichen Grundlagen werden vom BVerfG in den Rn. 120–147 umfassend dargestellt, insb. auch der von der Auffassung der USA abweichende Ansatz des IKRK (Internationales Komitee vom Roten Kreuz), wonach grds. eine unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten erforderlich sei.

Gewichtige Anhaltspunkte für eine **systematische Verletzung des humanitären Völkerrechts** und der Menschenrechte durch die USA lassen sich daher nicht feststellen. Die **Voraussetzungen für eine extraterritoriale Schutzpflicht** aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sind **nicht erfüllt**.

„[159] Da bereits die Tatbestandsvoraussetzungen für das Bestehen einer extraterritorialen Schutzpflicht nicht erfüllt sind, bedarf es keiner Entscheidung, ob die Bundesregierung einer ihr etwaig obliegenden Schutzpflicht gegenüber den Beschwerdeführern durch die Einholung einer Zusicherung der USA, dass Aktivitäten in US-Militärliegenschaften in Deutschland im Einklang mit dem geltenden Recht erfolgen, sowie durch den Austausch mit US-amerikanischen Stellen auf diplomatischer Ebene gerecht geworden wäre.“

Mangels Bestehens einer Schutzpflicht liegt daher ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nicht vor.

Ergebnis: Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

Die Entscheidung gibt den Beschwerdeführern „Steine statt Brot“. Zwar ist die Bundesrepublik Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet, im Ausland lebende Ausländer vor völkerrechtswidrigen Maßnahmen von Drittstaaten zu schützen. Voraussetzung ist allerdings, dass erstens ein hinreichender Bezug zur deutschen Staatsgewalt und zweitens die Gefahr einer systematischen Verletzung des humanitären Völkerrechts und/oder der internationalen Menschenrechte besteht. Das BVerfG verneint eine solche Gefahr und damit eine konkrete Schutzpflicht Deutschlands gegenüber den Beschwerdeführern, die seit 13 Jahren um Gerechtigkeit kämpfen.

RA Horst Wüstenbecker