

**Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe**  
**Wortprotokoll**  
**75. Sitzung**

**Berlin, den 17.12.2008, 16:30 Uhr**  
**Sitzungsort: MELH 3.101**  
**10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1**  
**Sitzungssaal: Marie-Elisabeth-Lüders-Haus**

**Vorsitz: Dr. Herta Däubler-Gmelin, MdB**

**TAGESORDNUNG:**

	<b>Seite</b>
<b>Einzigster Punkt der Tagesordnung</b>	<b>2</b>
Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und Extraterritoriale Staatenpflichten	

**Sachverständige**

Dr. Brigitte Hamm,	Universität Duisburg-Essen
Prof. Dr. Eckart Klein,	ehem. Dir. d. Potsdamer Menschenrechtszentrums, Menschenrechtsinstitut der Universität Potsdam
Dr. Reinhard Marx,	Rechtsanwalt
Prof. Andreas Zimmermann,	Walter-Schücking-Institut für internationales Recht

## **Einzigiger Punkt der Tagesordnung**

### **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und Extraterritoriale Staatenpflichten**

**Die Vorsitzende:** Ich darf Sie herzlich willkommen heißen zu unserer öffentlichen Sitzung. Wir haben heute eine sehr interessante öffentliche Anhörung und ich darf die Zuhörerinnen und Zuhörer ganz herzlich begrüßen. Ganz besonders möchte ich unsere Sachverständigen begrüßen, die uns zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Extraterritoriale Staatenpflichten heute zur Verfügung stehen und ihre Expertisen bereitstellen. Zum einen handelt es sich um Frau Dr. Brigitte Hamm, von der Universität Duisburg/Essen, dann kommt Herr Prof. Dr. Eckart Klein, vom Menschenrechtsinstitut der Universität Potsdam, des Weiteren Herr Dr. Reinhard Marx, Rechtsanwalt und zum Schluss noch Herr Prof. Andreas Zimmermann, vom Institut für internationales Recht der Universität Kiel. Ich bedanke mich herzlich, dass Sie unserer Einladung gefolgt sind und darf darauf hinweisen, dass Herr Baum, der ehemalige Bundesinnenminister, wegen Krankheit nicht kommen konnte. Wir wünschen ihm alles Gute und gute Gesundheit. Vom Auswärtigen Amt begrüße ich die Herren Kratz und Moßler, und vom Verteidigungsministerium, Herrn MinDir Dr. Weingärtner.

Ich möchte ihnen nun, in alphabetischer Reihenfolge, das Wort erteilen. Meine Bitte ist, dass Sie nicht Ihre vorzüglichen schriftlichen Stellungnahmen vortragen und sich bitte auch nicht dadurch behelfen, dass Sie die 10 Minuten einfach schneller sprechend ausfüllen, sondern, dass Sie voraussetzen, dass wir Ihre schriftlichen Stellungnahmen zur Kenntnis genommen haben und Sie uns nur die wichtigsten Punkte und Ergebnisse, zu denen Sie gekommen sind, in den 10 Minuten, die Sie zur Verfügung haben, vortragen.

**Dr. Brigitte Hamm:** Ich freue mich, Ihnen meine Auffassung zum Thema Extraterritoriale Staatenpflichten und wirtschaftliches Handeln vorstellen zu können. Ich möchte hier gerne auf drei Aspekte eingehen, die dieses aktuelle Thema begründen. Zum einen, der Hintergrund dafür, weshalb Extraterritoriale Staatenpflichten zunehmend ins Zentrum internationaler Debatten rücken. Zum anderen, Extraterritoriale Staatenpflichten im Kontext des bestehenden Menschenrechtssystems und abschließend

möchte ich kurz auf das „Policy Framework“ von John Ruggie, dem Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte eingehen.

Angesichts zunehmender transnationaler Problemlagen, beispielsweise bei der Korruption, oder, wie heute bei Ihnen debattiert wurde, auch der Piraterie, ist es unbestritten, dass neue Steuerungsformen erforderlich sind, die solche Prozesse berücksichtigen. Häufig wird in diesem Kontext auch das Thema „Global Governance“ diskutiert. Die Zunahme transnationaler Prozesse und Problemlagen spiegelt sich darin wieder, dass staatliche Verantwortung über das staatliche Territorium hinausreichend in andere nationale Territorien, internationale und transnationale Räume hinaus verstanden wird. Zum Teil spiegelt sich das bereits in internationalen Verträgen wieder, wie dem UN-Vertrag zur Korruptionsbekämpfung, wo zum einen nationale Souveränität betont wird, wo aber auch die Zuständigkeit, wenn die Straftat zum Nachteil des Vertragsstaates begangen wird, in der Weise festgestellt wird, dass unter bestimmten Bedingungen ein Vertragsstaat seine Hoheitsgewalt auch über Straftaten ausüben kann, die nicht auf seinem Territorium begangen wurden. Die Frage ist nun, ob Extraterritoriale Staatenpflichten im bestehenden Menschenrechtssystem verankert sind, ausgehend von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den beiden darauf gründenden Pakten. Die bisherige Standardinterpretation ist die, dass staatliche Menschenrechtspflichten sich auf das jeweilige staatliche Territorium beziehen, da die Wahrnehmung solcher Pflichten jenseits der Grenzen durch das Nichteinmischungsprinzip der UN-Charta Art. 2 beschränkt wurde.

Damit kann man sagen, dass von Anfang an ein gewisser Widerspruch zwischen dem internationalen Ziel, der internationalen Förderung und Achtung der Menschenrechte und dem Grundsatz der nationalen Souveränität bestand, und dass im Unterschied zum Thema der Korruption bei den Menschenrechten diese territoriale Ausrichtung nach wie vor im Vordergrund steht. Es gibt hier jedoch wichtige Veränderungen, u. a. im Kontext des Diskurses über die menschenrechtliche Verantwortung der Privatwirtschaft, ein Diskurs, der seit dem Ende der 90er Jahre an Dynamik zulegte. Zunehmend wird ein im Kontext der staatlichen Pflicht zum Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen Dritter, also auch durch Unternehmen, neu diskutiert, indem Extraterritoriale Staatenpflichten zunehmend eingefordert werden, um gegen Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Konzerne oder andere Unternehmen in sogenannten „House States“ vorgehen zu können, wobei hier vor allem Entwick-

lungsländer gemeint sind. Prinzipiell sind zunächst diese Staaten für die Menschenrechtsverletzung auf ihrem Territorium verantwortlich. Doch häufig, zumindest ist das die allgemeine Diskussion, fehlen hier institutionelle Voraussetzungen oder es fehlt der politische Wille der zuständigen Regierungen, um ihren Schutzpflichten gerecht zu werden. Prof. Risse, der Leiter des Berliner Sonderforschungsbereichs „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“, ordnet einen sehr großen Teil der Staaten diesen Räumen zu, d. h. es fehlen die Möglichkeiten die Schutzpflicht wahrzunehmen. Vor diesem Hintergrund rücken die Extraterritorialen Staatenpflichten der Home-States, meistens OECD-Staaten, in denen transnationale Konzerne einen Hauptsitz haben, in den Vordergrund. Als rechtliche Grundlage werden hier vor allem Art. 55 und 56 der UN-Charta und im Speziellen, weil viele Ihrer Fragen sich auf den Sozialpakt beziehen, Art. 2 des Sozialpaktes angeführt. Im Kontext der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen, ist die Vorstellung von Extraterritorialen Staatenpflichten dennoch umstritten. Es werden unterschiedliche Argumente angeführt, wie die Möglichkeit einen neo-kolonialen Diskurses, eine Einmischung in innere Angelegenheiten. Aber Regierungen wie Kanada lehnen Extraterritoriale Staatenpflichten auch deshalb ab, weil sie eine nicht zu bewältigende Ausweitung staatlicher Schutzpflichten sehen. Für die Privatwirtschaft könnte die Vorstellung von Extraterritorialen Staatenpflichten die Befürchtung zu großer staatlicher Regulierung verstärken. Aus völkerrechtlicher Perspektive, ich selbst bin Politikwissenschaftlerin, kann ich zwei sich voneinander unterscheidende Sichtweisen sehen, die Extraterritoriale Staatenpflichten begründen: zum einen die einer territorialen und zum anderen die einer universalen Sichtweise. Beide gehen aber von den bestehenden Menschenrechtsverträgen aus. Es wird also davon ausgegangen, dass, wenn man einen neuen oder präziseren Blick auf die bestehenden Menschenrechtsverträge wirft, Extraterritoriale Staatenpflichten in diesen Verträgen bereits enthalten sind. Wie im Zivilpakt vorgeschlagen, müsste Territorialität stärker mit dem Begriff der Hoheitsgewalt verknüpft werden. Dieses Argument spielt in den verschiedenen Gutachten der anwesenden Völkerrechtler und Juristen eine zentrale Rolle. Das heißt, Unternehmen die ihren Hauptsitz in einem bestimmten Land haben und dort für die Durchführung von Investitionen im Ausland Entscheidungen treffen, würden unter die Jurisdiktion dieses Landes fallen. So könnten die Schutzpflichten von „Home-States“ gestärkt werden, ohne hierfür den Begriff der Extraterritorialität verwenden zu müssen und bestimmten Befürchtungen entgegenzutreten. Im Unterschied zu dieser Sichtweise versteht der universale Ansatz den Schutz grundlegender Menschenrechte als Anliegen

von universaler Geltung, woraus sich Extraterritoriale Staatenpflichten für den Schutz von grundlegenden Menschenrechten ergeben. Dies wird mit der Charta der Vereinten Nationen begründet und den Verpflichtungen zur internationalen Zusammenarbeit, Art. 2 des Sozialpaktes. In Deutschland wird eine solche Position durch die Nichtregierungsorganisation FIAN vertreten, die sehr stark für wirtschaftliche und soziale Menschenrechte arbeitet. FIAN betont Art. 11.2 des Sozialpakts, dass jede Person ein Recht hat vor Hunger geschützt zu sein. Dieses Recht ist verbunden mit Pflichten, die aus dieser Sicht nicht auf das Staatsgebiet begrenzt sind. Vielmehr sei die Grundlage des Art. 2.1 des Sozialpaktes, das einzeln und auch durch internationale Zusammenarbeit unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten für dieses Recht gearbeitet werden muss. Pflichten für Deutschland ergeben sich dort, wo Einflussmöglichkeiten Deutschlands durch die deutsche Regierung gegeben sind. Neben der Möglichkeit der direkten gesetzlichen Regulierung von Unternehmen mit Sitz in Deutschland, wird vor allem die Gestaltung bilateraler Investitionsabkommen und die Vergabe von Investitions- und Exportkreditgarantien benannt, aber eben auch die Mitbestimmung in internationalen Organisationen.

Da meine Zeit fast um ist, möchte ich nur noch darauf verweisen, dass John Ruggie ein „Policy Framework“ vorgelegt hat, was in diesem Jahr vom Menschenrechtsrat einstimmig angenommen wurde. Die Staatengemeinschaft hat sich hinter dieses „Policy Framework“ gestellt, in dem staatliche Schutzpflichten, die Verantwortung von Unternehmen und der Zugang zu Rechtsmitteln betont wird. Gerade bei den staatlichen Schutzpflichten benennt er explizit auch die Frage von Exportkrediten und bilateralen Investitionsabkommen und die Frage der OECD-Leitsätze. Ruggies Mandat wurde verlängert, damit er diese Vorstellung weiter präzisieren kann. Auch die Frage der Extraterritorialen Staatenpflichten im Bezug auf Privatwirtschaft und Menschenrechte wird in den nächsten Jahren weiterhin eine wichtige Debatte auslösen.

**Prof. Dr. Eckart Klein:** Sie haben uns mit einer außerordentlich komplexen Materie konfrontiert, mit meinen wenigen Ausführungen, die ich jetzt hier machen kann, werde ich versuchen, diese Komplexität etwas zu reduzieren. Es ist wohl kaum von wissenschaftlicher Seite bestritten, dass die internationalen Menschenrechtsinstrumente sich nicht nur auf das Handeln der Staatsorgane auf ihrem eigenen Staatsgebiet beziehen, sondern, dass diese Verpflichtungen darüber hinaus reichen können. Das gilt in der Praxis für den internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte sowie

auch im Wesentlichen für die Europäische Menschenrechtskonvention. Es gibt dort Urteile, die in der Akzentuierung etwas differenziert angesehen werden müssen. Wenn es aber um die Extraterritorialität geht, dann um die Hoheitsausübung, um die es im Art. 1 der EMRK geht, welche in besonderer Weise qualifiziert sein muss. Dieses Gesamtergebnis ist von vielen internationalen Stellen akzeptiert worden, wie z. B. dem Internationalen Gerichtshof sowie den Interamerikanischen Menschenrechtsinstanzen. Es gibt allerdings, und darauf möchte ich besonders hinweisen, einige key-words:

1. Sind nicht alle Rechte zur extraterritorialen Anwendung geeignet, über all dort, wo es um bewaffnete Konflikte geht?
2. Es ist schwierig, den Menschenrechtsschutz mit dem Humanitären Völkerrecht in Einklang zu bringen; man muss sehen, wie beide nebeneinander bestehen können, oder ob sie sich z. B. gegenseitig ausschließen.
3. Es ist immer zu fragen, ob tatsächlich deutsche Hoheitsgewalt ausgeübt wird. Das ist die Frage der Zurechenbarkeit. Oder wenn internationale Gerichtsinstanzen zu urteilen haben, ist die Frage, ob sie zuständig sind.
4. Wenn wir es mit den Vereinten Nationen zu tun haben und mit Verpflichtungen im Rahmen der Charta, dann müssen wir, was die internationalen Menschenrechtsverträge betrifft, den Art. 103 der Satzung der Vereinten Nationen berücksichtigen, nach dem die Verpflichtungen aus der Charta vorgehen. Das gilt auch gegenüber Menschenrechtsverträgen.
5. Man muss berücksichtigen, dass staatliche Hoheitsgewalt direkt und uneingeschränkt nur auf dem eigenen Staatsgebiet ausgeübt werden kann. Denn auf dem Staatsgebiet gilt, die Organisation bzw. die Rechtsschutzinstitution können und müssen sie im vollen Umfang garantiert werden, im Gegensatz zur extraterritorialen Hinsicht, denn dort müssen die internationalen Gegebenheiten berücksichtigt werden.

Ich möchte abschließend darauf hinweisen, dass der EGMR in verschiedener Hinsicht, wenn es um die Geltung der EMRK-Rechte ging, auf die notwendige Rücksichtnahme der internationalen Kooperation hingewiesen hat. In einem anderen Fall hat er deutlich gemacht, dass die Menschenrechte nicht der absolute Mittelpunkt des Völkerrechts sind.

Wenn ich auf das innerstaatliche Recht übergehe, dann müssen wir zwei Dinge feststellen. Zum einen, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen auch als innerstaatliches Recht durch die Vertragsgesetze gelten, die die Bundesrepublik hierzu beschlossen hat und somit auch als innerstaatliches Recht wirken. Besonders wichtig sind natürlich die Grundrechte des Grundgesetzes, bei denen prinzipiell das gleiche gilt wie bei den internationalen Verpflichtungen. Sie sind grundsätzlich nicht auf das Staatsgebiet beschränkt, wenn es sich nicht aus der Natur des Rechtes ergibt, sondern begleiten die Staatsgewalt überall dort hin, wo sie tätig wird. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Grundrechte außerhalb des Staatsgebietes in ungebrochener Weise gelten können, wie innerhalb des Staatsgebietes. Das gilt insbesondere dort, wo es um notwendige internationale Zusammenarbeit mit anderen Staaten geht. Ich weise darauf hin, dass auch das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen gesagt hat, dass, im Falle eines Vertragsabschlusses mit anderen Staaten, man deren Zustimmung benötige und unsere Auffassung hier nicht vollständig durchgesetzt werden kann, da man auf den Konsens der Vertragsparteien angewiesen sei. Daher meine ich, dass die Striktheit der deutschen Grundrechte außerhalb des eigenen Territoriums abgeschwächt ist.

Ich habe im Übrigen immer bedauert, dass es nicht möglich war, unsere Frage zum Auslandseinsatz der Bundeswehr einer verfassungsrechtlichen Lösung zuzuführen.

**Dr. Reinhard Marx:** Die Ausgangslage 60 Jahre nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist ein menschenrechtliches Thema. Der Hintergrund ist, dass die Menschenrechte, vor allem das Völkerrecht, ursprünglich davon ausgehen, dass die Durchsetzung von Rechten und Pflichten sich auf ein Staatsgebiet bezieht. In den letzten Jahrzehnten haben wir jedoch festgestellt, dass die Staaten kooperieren, zusammenwachsen und sich in multilateralen oder internationalen Organisationen zu Bündnissen zusammenschließen. Entführungen und outsourcing of torture außerhalb des Staatsgebietes zeigen, dass es hier keine rechtsfreien Räume geben darf. Die Frage die wir uns in diesem Zusammenhang stellen, ist, wie man verhindern kann, dass die Staaten sich außerhalb ihres Staatsgebietes begeben, um dort zu tun, was sie in ihren eigenen Grenzen nicht dürfen. In diesem Zusammenhang muss man sich ansehen, was Sie in Ihren Fragenkatalog definiert haben. Einerseits geht es dort um Bundeswehreinsätze im Ausland und inwieweit dort Grund- und Menschenrechte

Geltung finden. Andererseits geht es um die Vorverlagerung europäischer Grenzkontrollen. Dabei stellen sich drei Fragen.

1. Die Reichweite der Regierungsverantwortlichkeit für Menschenrechte, also die extraterritoriale Reichweite.
2. Wer trägt die Verantwortung, der nationale Staat, die internationale Organisation, oder mehrere Staaten?
3. Wer ist für Menschenrechtsverletzungen oder den Schutz der Menschenrechte verantwortlich?

Ich werde mit der extraterritorialen Reichweite der Menschenrechte beginnen. Gegenstand der heutigen Diskussion sind einerseits Bundeswehreinätze in Afghanistan, aber auch in Somalia, im Kosovo usw., inwieweit dort die Menschenrechte gelten sowie die europäischen Grenzkontrollen. Prof. Klein hat darauf bereits hingewiesen. Es ist in der internationalen Rechtsprechung geklärt, dass die Verantwortlichkeit des Staates nicht außerhalb seiner Staatsgrenzen endet, sondern auch dort gilt, wo er effektive Kontrolle hat, auch außerhalb seines Staatsgebietes. Man muss sich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sorgsam anschauen. Der Gerichtshof hat das Bedürfnis die Menschenrechtskonvention möglichst umfassend anzuwenden, auch wenn er sie auf Auslandssachverhalte anwendet. Er hat das in einem Fall, Zypern betreffend, getan, bei dem es um eine militärische Besetzung ging. Hier hat er gesagt, dass Verhaltensstrukturen aufgebaut worden seien und dass hier die Menschenrechte gelten. In einem anderen Fall ging es um das Eindringen in die Lufthoheit. Hier schien dem EGMR nicht gewährleistet zu sein, dass dort eine effektive Kontrolle ausgeübt werden kann. Bei einer Entführung, wo also keinerlei militärische Kontrolle und Besetzung stattgefunden haben, sondern wo der Betreffende in der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates war. Auch dort hat der EGMR die Menschenrechtskonvention angewandt. Ich komme daher zu der Überzeugung, dass auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte davon ausgeht, dass die Menschenrechte auch außerhalb des Vertragsstaates oder Vertragsgebietes angewendet werden. Ein in diesem Zusammenhang interessantes Problem stellt sich mit FRONTEX, der europäischen Grenzschutzagentur, die auf dem Mittelmeer Kontrollen ausübt. Hier sagt auch der EGMR, dass auf den Schiffen Regierungskontrolle stattfindet, und dass auch dort die EMRK und andere Menschenrechtsverpflichtungen gelten. Von daher ist die erste Frage, ob die Menschenrechte

auch außerhalb des Vertragsgebietes gelten, geklärt, wenn auch in Einzelfragen noch viel Klärungsbedarf besteht.

Die Verantwortungszurechnung ist schon etwas komplizierter, hier hat sich die Rechtsprechung auch sehr schwierig entwickelt. Man muss jedoch festhalten, dass die Vereinten Nationen keine eigenen Institutionen aufbauen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat auf der verfassungsrechtlichen Ebene gesagt, die Bundesrepublik Deutschland nimmt am System der gegenseitigen Sicherheit nach Art. 24 Abs. 2 des Grundgesetzes teil, nicht nach Art. 24 Abs. 1. Sie darf in diesem Zusammenhang gar keine Hoheitsrechte übertragen, sondern nur Hoheitsrechte begrenzen, bleibt jedoch verantwortlich für die Herrschaftsausübung im Rahmen von Friedensmissionen im Ausland. Das ist meiner Meinung nach ein sehr wichtiger Punkt. Bei FRONTEX ist es sehr kompliziert. Hierbei handelt es sich um eine europäische Grenzschutzagentur, die aber eindeutig nach den Verordnungen geht, wonach die Verantwortung bei den einzelnen Mitgliedsstaaten liegt. Obwohl auf den Schiffen und Booten verschiedene Nationen tätig sind, bleibt aber nach der Verordnung 2007 jeder einzelne Mitgliedsstaat innerhalb der EU verantwortlich und die EU haftet gegenüber Drittstaaten gesamtschuldnerisch. Auch hier sind letztendlich die einzelnen Mitgliedstaaten bzw. die einzelnen Vertragsstaaten Anknüpfungspunkte.

Wo wird dies alles relevant? Zunächst bei Festnahme bzw. Freiheitsentziehung von Personen. Wenn man sich die Regierungsvorlagen anschaut, wird deutlich, dass dort nicht geregelt ist, wie mit festgenommenen Personen umzugehen ist. Es gilt also der Richtervorbehalt. Dieser kann natürlich nicht im gleichen Maße gelten, wie im friedlichen Inland, sondern der Betreffende muss unverzüglich dem Richter vorgeführt werden. Dieses „Unverzüglich“ ist je nach den Gegebenheiten unterschiedlich auszulegen. Als Prinzip bleibt jedoch bestehen, wenn die Menschenrechte gelten – und sie gelten bei Auslandssachverhalten – dann muss einer Festnahme auch eine richterliche Entscheidung über die weitere Freiheitsentziehung folgen.

Ein zweiter Punkt, der häufig eine Rolle spielt, ist, wie und an wen kann ein Festgenommener überstellt werden. Das betrifft insbesondere Afghanistan, wo bekannt ist, dass laut dem Bericht des Auswärtigen Amtes, die nationale Polizei von den Taliban unterwandert ist. Die Regierung Karzai ist gar nicht in der Lage, ihr Gewaltmonopol nach unten durchzusetzen. Und ein Regierungsabkommen zum Schutze von über-

stellten Personen, wie es zwischen der Bundesregierung und Afghanistan derzeit im Gespräch ist, kann letztendlich nicht durchgesetzt werden. Die diplomatische Zusicherung, die eine Regierung Karzai geben würde, befreit die Verantwortlichen der Bundeswehr nicht von der Prüfung, ob nicht nach Überstellung Folter, unmenschliche Maßnahmen oder sogar extralegale Hinrichtungen drohen. Auch der Europäische Gerichtshof sagt hier sehr deutlich, dass diplomatische Zusicherungen den Vertragsstaat nicht von einer sorgfältigen und umfassenden Prüfung befreien, was mit der überstellten Person nach der Übergabe passiert.

Der letzte Punkt betrifft FRONTEX. Hier gilt das Prinzip des Non-refoulements, also das Verbot der Rückführung und Abschiebung von Flüchtlingen auch auf hoher See. Wenn man sich dazu durchgerungen hat und sagt, die Regierungsverantwortlichkeit gilt auch auf Schiffen, dann, meine ich, gilt auch das Refoulement-Prinzip, zumindest nach Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Der oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten hatte im Jahre 1994 am Beispiel der Haiti-Flüchtlinge urteilt, dass das Prinzip des Non-refoulements nach Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention nicht vor der 12 Meilenzone gilt. Bei Art. 3 scheint es mir klar zu sein, dass dieser auch auf hoher See gilt und es den Grenzschutzbeamten dort untersagt ist, ohne genaue Prüfung, um wen es sich handelt, einfach ein Schiff zurückzusenden. Daraus ergibt sich auch, dass man einen Zugang zu einem wirksamen Verfahren gewährleisten muss, was sich auch aus Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention ergibt, nämlich eine wirksame Beschwerdemöglichkeit bereitzuhalten. Das heißt dann in der Praxis, wenn FRONTEX auf dem Mittelmeer tätig ist, muss gewährleistet sein, dass schutzbedürftige Personen erkannt und entsprechend behandelt werden.

**Prof. Andreas Zimmermann:** In der mir zur Verfügung stehenden Zeit will ich erneut zusammenfassend speziell auf Fragen der extraterritorialen Geltung von Grund- und Menschenrechten bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr eingehen. Zur Vermeidung von Wiederholungen und zur besseren Verdeutlichung der aufgeworfenen Fragen und Probleme, will ich dabei den zur Entscheidung anstehenden Einsatz der Bundesmarine vor der Küste Somalias im Rahmen der Operation Atalanta als Beispiel wählen und anhand dieses Beispiels meine Ergebnisse nochmals thesenartig zusammenfassen.

Sowohl für die Zwecke der EMRK, als auch für die Zwecke des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) der Vereinten Nationen, ist die Bundesrepublik Deutschland an die Einhaltung der entsprechenden menschenrechtlichen Garantien gebunden, sobald Personen deutscher Hoheitsgewalt unterstehen. Damit gelten die Menschenrechtsverträge grundsätzlich auch im Ausland.

Gefangen genommene Personen unterstehen, jedenfalls ab dem Zeitpunkt der Verbringung auf ein deutsches Schiff, deutscher Hoheitsgewalt im Sinne der EMRK bzw. des IPbpR, vorausgesetzt, das entsprechende Handeln deutscher Soldaten ist Deutschland völkerrechtlich zuzurechnen und nicht einer internationalen Organisation.

Nach der, meines Erachtens, zutreffenden Auffassung des Human Rights Committee, nach dem IPbpR, ist das Handeln Truppen stellender Staaten im Rahmen multilateraler Operationen den Einzelstaaten zuzurechnen. Dementsprechend wäre, folgt man dieser Auffassung des Ausschusses, die Bundesmarine verpflichtet die entsprechenden Vorgaben des IPbpR bei der Pirateriebekämpfung einzuhalten. Dies gilt sowohl für das VN-mandatierte Vorgehen in den Küstengewässern Somalias, als auch für das nur EU-mandatierte Vorgehen auf hoher See. Bekanntlich erstreckt sich das VN-Mandat ja nur auf die Territorialgewässer Somalias.

Aus der, nach meiner Auffassung, unzutreffenden Sicht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wäre dagegen das Verhalten in den Territorialgewässern Somalias auf der Grundlage von Sicherheitsratsresolution 1846 von 2008 allein den VN zuzurechnen. Fraglich ist, ob der EGMR das Verhalten auf hoher See der EU zurechnen würde. Richtiger Weise, so meine Auffassung, wäre aber in beiden Fällen von Zurechnung zur Bundesrepublik Deutschland auszugehen.

Unterstellt man die Geltung der EMRK bzw. geht man von einer Geltung des IPbpR im Falle einer Ingewahrsamnahme einer Person aus, die der Piraterie verdächtigt wird, sind die Vorgaben des Art. 5 EMRK bzw. Art. 9 IPbpR einzuhalten. Danach bedarf dann die Festnahme einer gesetzlichen Grundlage und die Person muss unverzüglich einem Richter oder einer vergleichbaren Person vorgeführt werden. Im Hinblick auf das Erfordernis der Unverzögerlichkeit, so die Rechtsprechung des EGMR, sind jedoch die Besonderheiten der Lage auf See zu berücksichtigen.

Auch verfassungsrechtlich ist das Handeln der Bundesmarine der Bundesrepublik Deutschland zuzurechnen. Dies, das wurde gesagt, wird auch durch den Antrag der Bundesregierung bestätigt, der davon ausgeht, es liege ein Fall des Art. 24 Abs. 2 Grundgesetz vor und nicht ein Fall der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 Abs. 1 oder nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz.

Die Grundrechte des Grundgesetzes, insbesondere das Recht auf Leben, das Recht auf die Freiheit der Person und die Rechte aus Art. 104 Grundgesetz, gelten für Personen, in deren Rechte von der Bundesmarine eingegriffen wird, etwa indem sie wegen Pirateriehandlungen bekämpft, getötet werden womöglich, oder an Bord in Gewahrsam genommen werden.

Es sind keine völker- oder unionsrechtlichen Vorgaben erkennbar, die es geboten erscheinen lassen, den deutschen Grundrechtstandard zu modifizieren. Insbesondere ist die Bundesrepublik Deutschland weder aufgrund der zugrunde liegenden Sicherheitsratsresolution noch aufgrund des Beschlusses des Rates der Europäischen Union gehindert, deutsche Grundrechte im vollen Umfang gegenüber Akten deutscher Hoheitsgewalt (Stichwort Bundesmarine) im Rahmen der Operation Atalanta zur Anwendung zu bringen.

Fraglich erscheint, ob für entsprechende Grundrechtseingriffe seitens der Bundesmarine innerstaatlich ausreichende gesetzliche Grundlagen vorhanden sind. Die spezifisch seerechtlichen Ermächtigungsgrundlagen für ein Tätigwerden zur Gefahrenabwehr jenseits des deutschen Küstenmeers, beziehen sich jeweils nur auf die Bundespolizei. Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, in Verbindung mit dem deutschen Zustimmungsgesetz zum Seerechtsübereinkommen, ermächtigt von vornherein nur zur Pirateriebekämpfung auf hoher See. Nicht aber zur Pirateriebekämpfung in fremden Territorialgewässern. Zudem ist fraglich, ob ein solcher völkerrechtlicher Vertrag innerstaatlich als Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in deutsche Grundrechte herhalten kann. Ob eine Kapitel-7 – Resolution des Sicherheitsrates in Verbindung mit dem entsprechenden Bundestagsbeschluss, der ja bevorsteht, als Ermächtigungsgrundlage für Grundrechtseingriffe ausreicht – erscheint fraglich. Im Falle von § 24 Abs. 2 handelt es sich bei dem entsprechenden Beschluss des Bundestages doch nicht um ein Gesetz im formellen Sinne. Zudem wird evidenter Weise auch der Bundesrat nicht an einem solchen Beschluss beteiligt. Schließlich

erscheint es auch fraglich, ob Art. 25 Grundgesetz in Verbindung mit dem dort enthaltenen Verweis auf Völkergewohnheitsrecht, eine taugliche Grundlage für Grundrechtseingriffe in soweit bildet. Zumindest ergibt sich aus Völkergewohnheitsrecht, der durch Art. 25 Grundgesetz im Bezug genommen wird, von vornherein nur eine Befugnis zur Pirateriebekämpfung auf hoher See, aber nicht zur Bekämpfung in fremden Territorialgewässern.

Nach geltendem Verfassungsrecht kann der Bundestag dem Antrag der Bundesregierung zur Beteiligung an der Operation nur insgesamt zustimmen oder ihn ablehnen, kann ihn aber bekanntlich nicht modifizieren und kann daher auch nicht die Einhaltung bestimmter menschenrechtlicher Standards verbürgen.

Die gemeinsame Aktion des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias hat festgelegt, dass Personen, die im Rahmen der Operation in Gewahrsam genommen werden, nur dann an Drittstaaten überstellt werden dürfen, sofern im Zielstaat völkerrechtliche Mindeststandards eingehalten werden, es insgesamt nicht zur Vollsteckung der Todesstrafe kommt und zudem dort das Verbot erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung sowie das Folterverbot eingehalten werden. Das ist eine ganz erhebliche und wesentliche menschenrechtliche Vorgabe und Garantie.

Darüber hinausgehende menschenrechtliche Vorgaben könnten allenfalls jetzt noch in den anwendbaren Rules of Engagement oder vergleichbaren Regelungen festgelegt werden.

**Die Vorsitzende:** Wir haben ihre schriftlichen Stellungnahmen vorliegen, ich möchte das nur für die Zuhörerinnen und Zuhörer sagen. Gerade hat Herr Prof. Zimmermann seine mündliche Stellungnahme, die er uns gesondert zur Verfügung gestellt hat, vorgetragen. Ich darf jetzt die Kolleginnen und Kollegen bitten, ihre Wortmeldungen vorzutragen.

**Abg. Toncar:** Ich habe eine Nachfrage an Herrn Prof. Zimmermann und eine weitere an Frau Dr. Hamm. Herr Prof. Zimmermann, Sie haben davon gesprochen, dass es strittige Auffassungen darüber gebe, was einem Staat und was einer internationalen Organisation zuzurechnen sei. Gibt es Ihrer Auffassung nach Konstellationen, in de-

nen es eine Zurechnung zu einer internationalen Organisation geben kann und falls dem so ist, was wäre eine solche Konstellation, oder lehnen Sie diese Form der Zurechnung vollständig ab und rechnen diese immer dem Truppen stellenden Staat zu?

Die Frage an Frau Dr. Hamm ist die, Sie haben sich sehr stark mit Menschenrechtsverletzungen durch internationale Unternehmen befasst. Ich selber befürworte auch Lösungen, die in dem jeweiligen Staat ansetzen. Ich würde aber gerne, um Ihr Konzept besser zu verstehen, von Ihnen einige Beispiele dafür erhalten, was Sie konkret unter Menschenrechtsverletzungen international tätiger Unternehmen verstehen, welche Fallkonstellationen Sie dort primär im Auge haben.

**Abg. Steinbach:** Ich möchte den Themenkreis Atalanta ansprechen. Herr Prof. Zimmermann, Sie hatten festgestellt, dass der Deutsche Bundestag nur noch Ja sagen kann und sonst gar nichts. Wir als Deutscher Bundestag, pflegen Dinge, die uns die Bundesregierung vorlegt, durchaus des Öfteren zu modifizieren, wenn wir anderer Auffassung sind und das ist auch unser Recht. Meine Frage an Sie und Herrn Prof. Klein wäre die Problematisierung der Rechtsgrundlage in der Frage an der Beteiligung an Atalanta. Herr Prof. Klein, sind Sie auch der Auffassung, dass es ausreichende Rechtsgrundlagen gibt, um ein Gewahrsam zu begründen, welche bereits unmittelbar durch internationale Abkommen, aber auch durch das Völkergewohnheitsrecht begründet sind, wenn es beispielsweise um Piraterie geht und das, was sich auf den Meeren abspielt. Ich hatte Herrn Prof. Zimmermann so verstanden, dass er erhebliche Lücken sieht. Die Bundesregierung hat uns jedoch versichert, dass es dort keine Rechtslücken gebe in denen wir uns bewegen. Und dass das, was unser Grundgesetz und unsere Grundrechte, wie wir sie in Deutschland auszuüben pflegen, anbelangt, nicht tangiert werden.

**Abg. Strässer:** Ich habe zwei Fragen an Herrn Prof. Zimmermann und Herrn Prof. Klein, da es bei meinen Fragen auch um Auslandseinsätze geht. Die erste Frage an Herrn Prof. Zimmermann ist eine Verständnisfrage. Meines Erachtens haben Sie gesagt, dass UN-basierte Mandate in Verbindung mit Auftragserteilung durch den Deutschen Bundestag, die auch in bestimmten Bereichen menschenrechtsverletzende Inhalte haben können, können nur durch ein Gesetz angeordnet werden und nicht, wie wir das im Deutschen Bundestag bisher in der ständigen Praxis getan haben, durch Anträge der Bundesregierung die durch das Parlament bestätigt worden

sind. Das wäre für alles Geschehene und Kommende eine sehr deutliche Dimensionsverschiebung, die bestimmte Dinge dann schlicht und ergreifend auch mittel- und langfristig infrage stellen würde.

Meine zweite Frage geht ein Stück weit in die Richtung der Abg. Steinbach. Ich würde gerne wissen, ob es unterschiedliche Regelungsinhalte des Völkergewohnheitsrechts gibt, wie es uns vorgetragen worden ist, und ob erst unmittelbar ab einem bestimmten Zeitpunkt der Überstellung, wenn deutsches Strafverfolgungsinteresse angemeldet worden ist, die Wirkung des Art. 104 Grundgesetz, mit all den Konsequenzen, die, wie Sie es dargestellt haben, einsetzt. Sie haben alle gesagt, dass Sie die besonderen Umstände eines Falles berücksichtigen, beispielsweise wenn jemand auf hoher See festgenommen wird. Ich stelle mir das auch schwierig vor, denn wenn eine Festnahme erfolgt und Art. 4 mittel- oder unmittelbar gilt, dann wäre das natürlich kompliziert, für den einzelnen Gefangenen eine entsprechende Anlaufstelle und eine Übergabe zu organisieren, damit staatsanwaltschaftliche Ermittlungen oder richterliche Anordnungen durchgeführt werden können. Kann man in diesem Zusammenhang, wenn man eine extraterritoriale Anwendung von Grund- und/oder internationalem Recht anwendet, dann noch abwägen, ob man Anklage erhebt? Wäre das aus Ihrer Sicht, wenn Grundrechtsverletzungen anstehen, denkbar? Mir würde das dann, in dem Kontext dessen, was Sie vorgetragen haben, etwas problematisch vorkommen.

Schließlich noch die Frage nach dem Völkerstrafgesetzbuch. Wenn man z. B. § 316c Abs. 4 StGB zugrunde legt, beispielsweise bei einem Angriff von Schiffen, die Sprengstoff an Bord haben, und dann über § 6 Abs. 3 StGB die sofortige Kompetenz der deutschen Strafverfolgungsbehörden einsetzt, könnte diese dann nicht beispielsweise das Militär wahrnehmen, oder gilt nicht dort, wo auch immer es stattfindet, unmittelbar die Anwendbarkeit des deutschen Straf- und Strafprozessrechtes?

**Abg. Jung:** Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Prof. Klein. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, dann haben Sie Art. 24 Grundgesetz angesprochen und die Frage aufgeworfen, dass wir insgesamt auf der sichereren Seite stünden, wenn es ein eigenes Gesetz für Auslandseinsätze der Bundeswehr gebe. Sie ließen Unmut über die Varianten erkennen, die seither gewählt werden, um Auslandseinsätze verfas-

sungsrechtlich zu legitimieren. Ich würde Sie bitten, uns vorzuschlagen, wie dieses Defizit aus Ihrer Sicht beseitigt werden könnte.

Meine zweite Frage richtet sich an alle Sachverständigen. Da nun die politische Entwicklung so ist, dass sowohl in den Vereinten Nationen mehr und mehr Kapitel 6 und 7 der Main Charta zum tragen kommen, sich jedoch die Bundesrepublik Deutschland gleichzeitig an solchen VN-Mission beteiligt, stellt sich die Frage, ob wir nicht vielleicht insgesamt eine Art Militärgerichtshof in Deutschland bräuchten, um eine spezialisierte Gerichtsbarkeit einzuführen.

**Die Vorsitzende:** Ich würde gerne eine Frage an Herrn Prof. Zimmermann richten. In der Feststellung, dass grundsätzlich die Geltung der Menschenrechtsgarantien für deutsche Hoheitsträger im Ausland gelten, stimmen Sie sicher mit dem überein, was das Auswärtige Amt bereits im 7. und nun auch im 8. Menschenrechtsbericht sehr deutlich gemacht hat und aufrecht erhält. Mich würde speziell interessieren, wie das Verfahren im Bezug auf Auslandseinsätze aussehen könnte, um den Bundestag vorzubereiten, für den Fall, dass wir der Meinung sind, dass derartige Verbürgungen nicht ausreichend sichergestellt sind. Uns ist bisher nur das Verfahren eingefallen, dass man nach einer Überprüfung der uns zur Verfügung stehenden Dokumente im Vorfeld tätig werden, und dass wir dann, wenn wir der Meinung sind man kann eine Zustimmung auch unter menschenrechtlichen Aspekten verantworten, beim Einsatz selbst unmittelbar die praktische Durchführung vorlegen lassen, um zu überprüfen, ob das, was die menschenrechtlichen Standards gebieten, auch eingehalten wird. Ich würde gerne von Ihnen noch weitere Vorschläge für ein Verfahren bekommen, die unsere Aufgabe etwas erleichtert.

Herr Prof. Klein, an Sie hätte ich die Bitte, dass Sie uns noch etwas deutlicher machen, was speziell Sie mit einer verfassungsrechtlichen Änderung meinten und wie so etwas aussehen könnte.

**Abg. Graf:** Ich möchte mit einer Frage an Herrn Prof. Zimmermann beginnen. Mir geht es um das Thema FRONTEX. Ich sehe durchaus, dass man etwas dafür tun muss, dass die Menschen, die über das Mittelmeer kommen, nicht mit ihren Schiffen untergehen. Ich greife jedoch auf, was Herr Dr. Marx in seinen schriftlichen Ausführungen dargelegt hat. Er hat darin deutlich gemacht, dass es nicht erlaubt sei, Flücht-

linge auf hoher See zurückzudrängen und dem Asylbegehren nicht zu folgen. Wie sehen Sie diese Dinge, die FRONTEX im Mittelmeer tut und wie ordnen Sie das ein?

Meine zweite Frage richtet sich an Dr. Marx. Sie haben gesagt, es müssen die Verantwortlichkeiten der Einzelnen bei FRONTEX beteiligten Vertragsstaaten gewährleistet werden. Wie machen Sie das bei einer Besatzung von einem Schiff, die aus unterschiedlichen Vertragsstaaten kommt? Wie stellen Sie sich vor, dass das konkret getan werden kann?

Ich habe noch eine dritte Frage an Herrn Prof. Klein. Sie haben in Ihren schriftlichen Ausführungen dargelegt, dass die Auslegung von Menschenrechten bei Auslandseinsätzen den gegebenen Verhältnissen Rechnung tragen müsse oder soll. Können Sie mir dafür ein praktisches Beispiel geben. Ich sehe dort die Gefahr, dass wir die Menschenrechte relativieren, wenn wir so an dieses Thema herangehen.

**Abg. Riemann-Hanewinckel:** Ich habe vor allem Fragen an Frau Dr. Hamm. Wenn ich sehe, dass ungefähr Zweidrittel der Menschen weltweit keinerlei Zugang zu Rechtssystemen haben, dann stellt sich mir die Frage, wie diese Menschen überhaupt eine Chance haben, einzuklagen, was gelten sollte. Ich bitte Sie dort um konkrete Beispiele zu solchen Ländern. Ich möchte als Beispiel die Kredite, die die West LB z. B. an Indonesien gegeben hat, anführen, um dort Anteile an einer Goldmine zu erhalten. Umweltstandards wurden nicht eingehalten und die Begründung war dann, dass das eigentlich nicht in die deutsche Verantwortlichkeit der West LB fallen würde, sie hätte schließlich nur das Geld gegeben. Ein australisches Subunternehmen hätte dann die Arbeiten durchgeführt. Aus meiner Sicht ist die West LB dort mitverantwortlich, zumal sie um die Vorkommnisse wusste. Welche Möglichkeiten gibt es für Betroffene, vor allem wenn es sich um Staaten oder Länder handelt, die selbst eine begrenzte Staatlichkeit haben, zu agieren?

Meine zweite Frage geht in die Richtung einer rechtlichen Durchsetzung und andererseits die nationale Integrität eines Landes. Welche Chancen haben wir, um dagegen vorzugehen? Ein Beispiel ist für mich Paraguay. Deutschland hat mit Paraguay ein Investitionsschutzabkommen und Paraguay hat längere Zeit dafür gesorgt, dass Land, das von indigenen Gruppen bearbeitet und bewohnt wurde, an deutsche Privatpersonen verkauft wurde und nun ist die Frage, ob diese Gruppen jemals die

Chance bekommen, genau dieses Land zurückzubekommen? Deutschland hat inzwischen mehrfach mitgeteilt, dass an dieser Stelle das Recht zu Wohnen und Land zu bearbeiten, um damit den Hunger zu stillen, vor diesem Investitionsschutzabkommen stehe, aber Paraguay rühre sich nicht. Welche Möglichkeiten gibt es für Deutschland in diesem konkreten Fall aus Ihrer Sicht, um hier tätig zu werden?

Eine letzte Frage im Hinblick auf Deutschland. Die OECD-Richtlinien legen nahe, eine nationale Kontaktstelle einzurichten. Nun ist in Deutschland die nationale Kontaktstelle im Wirtschaftsministerium angesiedelt, was gelegentlich für Kritik sorgt. Daher von meiner Seite die Frage, ob es nicht sehr viel sinnvoller wäre, eine unabhängige Stelle einzurichten, evtl. unter parlamentarischer Kontrolle.

**Abg. Beck:** Ich hätte eine Frage zu FRONTEX sowie den Bundeswehr- und – polizeieinsätzen im Ausland. Wäre es denkbar, dass es Tätigkeiten deutscher Staatsgewalt in diesen Bereichen gibt, die nicht an die Menschenwürdegarantie und den Schutz des Grundgesetzes sowie die völkerrechtlichen Verträge zum Menschenrechtsschutz wie EMRK und GFK gebunden sind. Das Innenministerium teilte uns mit, dass das bei FRONTEX nicht ganz so sei und innerhalb des Verteidigungsministeriums gibt es wohl auch derartige Diskussionen bezüglich Auslandseinsätze.

Wir haben heute im Ausschuss über die Atalanta-Operation befinden müssen, da gibt es auch einige Fragen, die ganz eng mit dem heutigen Thema zusammenhängen. Nämlich die Frage, wer darf was in diesem Einsatz, wenn es darum geht unmittelbaren Zwang gegen zivile Kriminelle, wie z. B. vermeintliche oder tatsächliche Seeräuber, anzuwenden? Was darf der Soldat, was darf er nicht mehr, wo kann nur der Polizist eingreifen und ist es tatsächlich so, dass bei Fest- und Ingewahrsamnahmen in bestimmten Situationen nur noch die Mindeststandards und Fristen der EMRK gelten, oder gilt nicht auch dort das Grundgesetz bezüglich der Frage Haft und Haftprüfung? Woraus ergibt sich, ob das Grundgesetz und seine Fristen nicht anwendbar sind?

**Abg. Gunkel:** Meine Frage richtet sich an Herrn Dr. Marx, der sich mit dem FRONTEX-Komplex befasst und dazu einige Ausführungen gemacht hat. Ich würde dazu gerne eine Ergänzung von der praktischen Seite geben, wie die Verhältnisse dort tatsächlich sind, nachdem ich mich auf einer Reise dort sachkundig gemacht

habe. Sie haben erwähnt, dass die Menschenrechte und die Rechte aus der Genfer Flüchtlingskonvention auf hoher See auch gelten. Nun wird dort im Mittelmeer und im Atlantik von FRONTEX folgendermaßen argumentiert und offensichtlich auch operiert, dass sie sagen, wer sich außerhalb der 12 Meilen- oder 200 Seemeilenzone befindet oder in einem anderen extraterritorialen Gebiet auf hoher See angetroffen wird, der gefährdet sich selbst, und dass dort ein Akt der Seenotrettung vorrangig sein würde gegenüber dem Begehren der Betroffenen einen Asylantrag stellen zu können oder sich auf die Genfer Flüchtlingskonvention zu berufen. Wie würden Sie diese Rechtsdarstellung sehen und wie ist sie einzuordnen?

**Prof. Andreas Zimmermann:** Ich möchte versuchen die Fragen nacheinander abzuarbeiten. Zunächst die Frage von Abg. Toncar. Natürlich gibt es Situationen, wo das Handeln einer internationalen Organisation zuzurechnen ist. Ein klassisches Beispiel ist die Europäische Gemeinschaft. Wenn Kommissionsbeamte eine Hausdurchsuchung vornehmen, wenn auch mit Amtshilfe deutscher Behörden, bei einem deutschen Unternehmen in Deutschland während eines Kartellverfahrens, dann ist das Handeln der Europäischen Gemeinschaft zuzurechnen. Die Frage ist nun, welches Maß an Kontrolle durch die Organisation ausreicht, um das Handeln der Organisation zuzurechnen. Im Fall Berahmi/Saramati sagt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, es reiche eine Berichtspflicht an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen durch Kosovo Force (KFOR) aus. Diese Berichtspflicht und ursprüngliche Autorisierung durch den Sicherheitsrat reicht aus, um das Verhalten von KFOR nicht dem Truppen stellenden Staat, nicht der NATO, sondern den Vereinten Nationen zuzurechnen. Das halte ich in der Tat für problematisch.

Dann zur Frage der Abg. Steinbach. Zunächst müssen wir immer klar unterscheiden, völkerrechtlich ist die Atalanta-Operation völlig in Ordnung. Wir haben für die hohe See nach Völkergewohnheitsrecht und nach der Seerechtskonvention eindeutig die Befugnis zur Pirateriebekämpfung. Wir haben, aufgrund der Kapitel 7 Resolution des Sicherheitsrates, in den Territorialgewässern von Somalia die Befugnis dazu erhalten. Es geht hier allein um die Frage der innerstaatlichen Ermächtigung, insbesondere im Hinblick auf Grundrechtseingriffe. Die zwei Ebenen müssen wir immer deutlich und scharf differenzieren, was mich zur Frage von Abg. Strässer führt.

Art. 19 Grundgesetz sagt, dass ein Grundrecht nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann. Die Frage ist nun, haben wir ein solches einschränkendes Gesetz. Ich denke da beispielsweise bei einem bewaffneten Konflikt an die Genfer Konvention, wie z. B. bei der Operation „Allied Forces“ gegen die Bundesrepublik Jugoslawien. Die Frage ist dann, ist die Funktion der Genfer Konvention eine Ermächtigung, einen Grundrechtseingriff zu gewähren, zumal man innerstaatlich daran zweifelt. Die gleiche Frage stellt sich bei United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). Ist die Seerechtskonvention innerstaatlich eine Eingriffsermächtigung für einen Grundrechtseingriff? Beides würde ich verneinen. Deshalb benötigen wir eine andere Ermächtigung. Nun kann man überlegen, ob der Bundestagsbeschluss in Verbindung mit Art. 24 dafür reicht. Wir haben hier eine Situation des Art. 24.2, also keine Übertragung von Hoheitsrechten, sondern eine Einbindung in Systeme kollektiver Sicherheit. Ob das in Verbindung mit dem Bundestagsbeschluss ausreicht, da habe ich wirklich Zweifel, da auch der Bundesrat sich nicht daran beteiligt. Die Einbindung der föderalen Kammer hat verfassungshistorisch immer eine schützende Funktion gehabt, daher weiß ich nicht, ob man nicht auf Dauer eine innerstaatliche Rechtsgrundlage bräuchte. Es könnte ja auch eine innerstaatliche Rechtsgrundlage sein, die auf völkerrechtliche Ermächtigungen verweist.

Abg. Prof. Dr. Däubler-Gmelin fragte, wie der Ausschuss bzw. der Bundestag diese Kontrolle übernehmen kann. Das können informelle Mechanismen, Berichtspflichten der Bundesregierung, Rückfragen bei einer Verlängerung der Mandatierung und ähnlichem sein. Ich habe nur gesagt, wenn die Bundesregierung den Antrag für eine Mandatierung gestellt hat, kann der Bundestag, genauso wie bei völkerrechtlichen Verträgen, nur dem Mandat insgesamt zustimmen oder es ablehnen.

Zur Frage von Abg. Graf zu FRONTEX. Erst vor kurzem hat der Internationale Gerichtshof in einem Streitverfahren zwischen Georgien und der Russischen Föderation über die Anwendung der Rassendiskriminierungskonvention dazu Stellung genommen, ob die Rassendiskriminierungskonvention gegenüber der Russischen Föderation in Süd-Ossetien und Abchasien Anwendung findet, obwohl die Konvention nichts dazu sagt. Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat das bestätigt und hat weiterhin dazu gesagt, das Prinzip der extraterritorialen gelte für die Rassendiskriminierungskonvention und für andere Verträge ähnlicher Natur. Dementsprechend wird man davon auszugehen haben, dass Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention auch extra-

territorial gilt und damit auch auf hoher See. Denn in diese Gruppe von Personen, von denen manche aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland kommen, manche aber auch aus flüchtlingsrechtlichen Gründen, hat jeder einzelne einen Prüfungsanspruch, wenn er oder sie ein Schutzersuchen stellt.

Zur Frage von Abg. Beck, betreffend der Geltung von deutschen Grundrechten und ob es ein Tätigwerden deutscher Beamter gibt, die nicht in vollem Umfang an deutsche Grundrechte und die EMRK gebunden sind, möchte ich sagen, dass es zum einen die Situation der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 Abs. 1 gibt. Man kann also Hoheitsrechte übertragen und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gibt es in einem gewissen Umfang die Möglichkeit, deutsche Grundrechte zurückzusetzen. Zum anderen kann der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in einem gewissen Umfang zur Erfüllung seiner Ziele aus Kapitel 7, zur Wahrung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit, gewisse menschenrechtliche und völkerrechtliche Verpflichtungen beiseite schieben.

Als letztes möchte ich zur Geltung deutscher Grundrechte kommen. Ich möchte ihnen noch einmal einen wesentlichen Satz aus der entsprechenden, einschlägigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Geltung deutscher Grundrechte im Ausland vorlesen: „Es ist durch Auslegung der entsprechenden Verfassungsnorm festzustellen, ob sie nach Wortlaut, Sinn und Zweck für jede denkbare Anwendung hoheitlicher Gewalt innerhalb der Bundesrepublik Deutschland gelten will, oder ob sie bei Sachverhalten mit mehr oder weniger intensiver Auslandsbeziehung eine Differenzierung zulässt oder verlangt.“ Je spezifischer und genauer eine Grundrechtsnorm ist, umso weniger lässt sie eine Differenzierung zu oder verlangt sie eine solche. Wenn wir uns § 104 zuwenden, der von genauen Fristen spricht, ist das eine strukturell andere Grundrechtsform als eher offene Verfassungsnormen, also eine eher technische Verfassungsnorm. Ob man dann sagt, dass trotz dieser spezifischen Formulierung in § 104 ist eine Differenzierung bei Auslandssachverhalten zugelassen werde, erscheint fraglich.

**Dr. Reinhard Marx:** Ich möchte zunächst die Frage von Abg. Beck beantworten, ob es denkbar sei, dass es im Ausland Situationen gebe, in denen die Grundrechte nicht gelten. Nein, das ist nicht denkbar und es darf auch nicht denkbar sein. Die Frage ist nur, wie das im Einzelfall durchgesetzt werden kann. Wenn man die nationalen Kon-

tingente als integralen Bestandteil einer UN-Mission ohne nationale eigenständige Verantwortung sieht, dann bleibt ein sehr geringer Menschenrechtsschutz übrig, nämlich nur noch der zwingende nach Art. 53 der Vertragskonvention. Das sind jedoch sehr wenige, dazu gehören das Folterverbot, das Non-refoulement-Schutz-Verbot und einige andere. Allerdings muss man auch sehen, dass in den Präambeln der jeweiligen Mandatierungen immer Bezug genommen wird auf die Menschenrechtsabkommen. Selbst in den Beschlüssen zur Mandatierung der einzelnen Operationen und Missionen befinden sich Hinweise auf die allgemeinen Abkommen der Menschenrechte. Wenn man also sagen würde, dass der Grundrechts- und der Menschenrechtsschutz sehr reduziert wären, dann bliebe immer noch die „Solange“-Rechtsprechung, die übrigens auch vom EGMR vertreten wird. Wenn es zu einer qualitativen Herunterstufung des Menschenrechtsschutzes durch eine Übertragung von Hoheitsrechten käme, gelten die Grundrechte der Verfassung. Aber der EGMR hat in der Entscheidungssache Martin/Meiler, meines Erachtens nach die Realität nicht richtig widerspiegelt, da der EGMR bei Einsätze der NATO oder der UN immer etwas zurückhaltend ist oder gar vor seiner eigenen Rechtsprechung zurückschreckt. Ich denke, es ist eine Frage der Umsetzung, da es keine rechtsfreien Räume gibt. Wenn man beispielsweise den Richtervorbehalt nimmt, und § 104 Abs. 4 Satz 3 ansieht, ist spätestens am Ende des darauffolgenden Tages eine richterliche Entscheidung über die Freiheitsentziehung zu erfolgen, dann muss man entsprechende Vorkehrungen treffen, was im Ausland oder auf hoher See schwieriger ist als im Inland.

Zu FRONTEX wurde gesagt, dass es schwierig sei, wenn man sagt, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten die Verantwortung für ihr Handeln haben. Dazu kann ich nur sagen, dass es so in der Verordnung von 2007 steht. Laut Art. 7 bleiben die Teammitglieder Beamte des nationalen Grenzschutzes ihrer Herkunftsmitgliedstaaten. In Art. 9 Abs. 2 steht, dass sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse die Teammitglieder den Disziplinarmaßnahmen ihrer Herkunftsmitgliedstaaten unterworfen bleiben. Es ist also eindeutig geregelt. Wenn die EU eine Grenzschutzagentur in Leben ruft, aber nicht bereit ist, diese als integralen Bestandteil des europäischen Rechts und europäischer Institutionen zu schaffen, weil man sich nicht einigen kann, dann aber andererseits sagt, dass die Mitgliedsstaaten verantwortlich seien, dann hat das Folgewirkungen. Man muss dann den Mitgliedsstaaten und der

EU sagen, dass sie Vorkehrungen schaffen sollen, um die Normen, die sie eingeführt haben, auch in der Praxis umzusetzen.

Zum letzten Punkt, dem Refoulement-Verbot auf hoher See, möchte ich sagen, dass der Europäische Gerichtshof, aber auch der EGH in dem Gutachten zur Mauer in den besetzten Gebieten, hat gesagt, dass die Staaten nicht ins Ausland gehen dürften, um sich ihrer Verpflichtungen, die sie im Inland haben, zu entledigen. Wenn das Refoulement-Verbot an der Grenze gilt, und wir feststellen, dann muss man nach der Auslegung des Genfer-Flüchtlingsabkommens, aber auch der EMRK, dann müssen sich auch die Rechtsanschauungen wandeln und müssen die Institutionen und Rechtsschutzmechanismen weiterentwickelt werden. Von daher müssen Mechanismus- und Verfahrensregelungen gefunden werden, dass auf hoher See das Refoulement-Prinzip beachtet werden müsse und die schutzbedürftigen Personen entsprechend herauszufinden und ihnen einen Zugang zum Verfahren zu ermöglichen. Ich glaube auch nicht, dass es einen Konflikt mit der Seenotrettung gibt, da beides zusammenpasst. An vorderster Stelle steht das Prinzip der Seenotrettung, was aber nicht heißt, dass nicht im Nachhinein ein Zugang zu einem Verfahren gewährt werden kann, um schutzbedürftige Personen identifizieren zu können.

**Prof. Dr. Eckart Klein:** Ich möchte noch einmal das herausstellen, was mir besonders wichtig ist. Es kann natürlich keinen Bereich geben, der grundrechts- oder menschenrechtsexempt wäre. Ein Bereich, in dem ein Schutz der Individuen nicht mehr möglich wäre, ist bei keiner Hoheitsausübung an der sich die Bundesrepublik beteiligt, denkbar. Es ist aber auch generell wegen der völkerrechtlichen Situation nicht denkbar. Dr. Marx hat bereits darauf hingewiesen, dass bei den einzelnen Mandatierungen auf die Menschenrechtsverträge hingewiesen wird. Ich möchte im Bereich der EU sagen, dass im EU-Vertrag, was die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik betrifft, ein ausdrücklicher Hinweis auf die Menschenrechte zur Asyl- und Einwanderungspolitik verankert ist. Ich glaube jedoch, dass man der Tatsache Rechnung tragen muss, dass sich die Auswirkungen der Grundrechte im innerstaatlichen und internationalen Bereich nicht von der Situation trennen lassen, in denen sie Anwendung finden. Das ist eine Vorschrift, die zunächst im Innern gilt, hier haben wir die Richter, die Institutionen, die Trennung zwischen Polizei und Militär. Diese Vorschrift muss natürlich strikt beachtet werden. Mir fehlt jedoch etwas das Verständnis dafür, dass diese Vorschrift eins zu eins im Ausland oder auf hoher See ausgeübt werden

kann. Selbst wenn ein Straftäter gefasst wird, wie kann der bis zum Ende des nächsten Tages einem Richter vorgeführt werden, der möglicherweise in Hamburg sitzt? Ich finde, man muss wirklich die Kirche im Dorf lassen und man muss sich die grundgesetzliche Hose nicht mit der Beißzange anziehen. Es ist alles sehr ernst zu nehmen, aber wir müssen doch sehen, dass Institutionen, die wichtig sind, um diese Grundrechte zu schützen, einfach im Ausland in anderer Weise zur Verfügung stehen, als das im Inland der Fall wäre. Wenn man daraus keine Konsequenzen für die konkrete Anwendung ziehen möchte, dann kann ich dem nicht folgen, unabhängig davon, ob es um eine Angelegenheit nach Art. 24 Abs. 1 oder 2 Grundgesetz zu beurteilen ist. Natürlich ist es in gewisser Weise eine Relativierung, wenn man von dem Innlandsprinzip ausgeht, aber es führt daran kein Weg vorbei. Es gibt eine ganz klare Grenze. Wir haben die Menschenwürde, das Folterverbot, das Non-refoulement-Prinzip und das greift hier ein. In allen übrigen Dingen bedeutet das nicht, dass die Grundrechte nicht gelten, aber sie verwandeln sich in gewisser Weise in Optimierungsgebote. Sie müssen eingehalten werden, soweit das irgend möglich ist. Ich möchte darauf hinweisen, dass auch der EGMR die gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die Grundrechte akzeptiert hat. Das muss man auch sehen, denn ich glaube, wir machen uns sonst auch auf der internationalen Ebene handlungsunfähig.

Ich möchte auf die Frage eingehen, was mit dem Art. 24 gemeint ist. In einem Aufsatz aus dem Jahre 1974 habe ich bereits die Frage aufgeworfen, ob es überhaupt möglich ist, die Bundeswehr ins Ausland zu entsenden, angesichts des Art. 87 a Abs. 2, in dem es heißt: „... Streitkräfte dürfen nur eingesetzt werden, zu Zwecken der Verteidigung, oder wenn es das Grundgesetz ausdrücklich zulässt“. Ich hatte meine Zweifel, ob Art. 24 Abs. 1 oder 2, diese ausdrückliche Grundlage bietet. Das war lange bestritten und war auch lange die offizielle Auffassung der Bundesregierung, aber dann kam Jugoslawien und das Bundesverfassungsgericht hat, was ich der Sache nach für richtig empfinde, diesen Absatz aus dem Grundgesetz genommen. Später ist der NATO-Vertrag weiter ausgeführt worden, aber nicht formal geändert worden. Auch das hat das Verfassungsgericht nachgeschoben. Kürzlich hat es über den Einsatzbegriff entschieden. Nach wie vor offen ist, ob die Bundeswehr im Ausland eingesetzt werden kann, außerhalb der in Art. 23 oder 24 zugelassenen Art und Weise. Ich meine schon, dass es möglich und sinnvoll wäre, hier eine Verfassungsänderung innerhalb des Art. 87 a durchzuführen. Aber wir wissen ja, dass jeder Versuch,

etwas in diesem Bereich an der Verfassung zu ändern, mit mehr als spitzen Fingern angefasst wird und die Wahrscheinlichkeit deswegen eher gering ist.

Was die Wehrstrafgerichtsbarkeit anbelangt, würde ich durchaus sagen, dass ist ein Punkt den man aufgreifen sollte. Ich erinnere mich, dass ich vor vielen Jahren einmal in eine Kommission berufen worden bin, die darüber nachdenken sollte. Diese Kommission ist aber nie zusammengetreten, da man letztlich davor zurückgeschreckt ist.

Vielleicht noch ein letztes Wort in dem Zusammenhang, was im Ausland anders aussieht als im innerstaatlichen Bereich. Nämlich die strikte Trennung von Militär und Polizei. Natürlich ist das auf unserem Staatsgebiet ein ganz wichtiger Grundsatz und ich möchte daran auch prinzipiell nicht rütteln, es sei denn es gibt konkrete Verfassungsbestimmungen, die das modifizieren würden. Ob diese Trennung sich jedoch für das Ausland oder außerhalb des Staatsgebietes anbietet, dass ist eine ganz andere Frage. Denn auch hier müssen die unterschiedlichen Situationen bedacht werden, die wir zum einen innerhalb und zum anderen außerhalb des eigenen Staatsgebietes haben.

**Dr. Brigitte Hamm:** Ich würde gerne mit der Frage von Abg. Toncar beginnen. Sie haben nach Fallkonstellationen gefragt. Ruggie unterscheidet zwischen Labour-Rights und Non-Labour-Rights, ich würde es gerne an den Aktivitäten der Unternehmen festmachen. Eine große Gefahr besteht bei Großprojekten, wie z. B. Staudämmen oder auch Plantagen, die zu Vertreibung und Umsiedlung führen können. Ein anderer Aspekt, und da sehen wir, dass Sozial-, Umweltstandards sehr eng mit Menschenrechten zusammenhängen, ist der große Bereich der Gewerkschaftsrecht und des Einkommens. Ein weiterer Bereich wäre der, der durch Umweltverschmutzung zu Menschenrechtsverletzungen führt, d. h. der Zugang zu Wasser oder zu Land wird durch Umweltverschmutzungen beeinträchtigt. Hier wäre ein Beispiel Shell, die Zerstörung des Nigerdeltas. Ein wichtiger Bereich ist die Verantwortung in der Zulieferkette, und das ist ein sehr offener Bereich. Die Zulieferketten können je nach Sektor kaum kontrolliert werden und da stellt sich die Frage, wie man Standards durchsetzen kann, gerade auch die Frage der Kinderarbeit, die hier schon sehr oft besprochen wurde. Ein anderer Bereich, der nicht minder wichtig ist, der aber weniger deutsche Unternehmen berührt, sind die extraktiven Industrien. Man kann sehr wohl eine Art Typologie von Gefahren für Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen ent-

wickeln und eine wichtige Informationsquelle wäre die Website „Business and Human Rights“, die in der Zeit zwischen 2005 und 2007 320 Fälle von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen dokumentiert hat.

Ich komme nun zu den Fragen von Abg. Riemann-Hanewinkel. Sie fragten wie der Zugang zu Rechtsschutz gewährt werden soll, wenn er für Zweidrittel der Menschen mehr oder weniger fehlt. Ruggie differenziert in seinem Bericht zwischen rechtsstaatlichen Mitteln und Beschwerdemechanismen. Bei den OECD-Leitsätzen gibt es Beschwerdemechanismen, aber vielleicht auch bei den Unternehmen selbst. Insofern wäre es sehr breit gefächert. Was jedoch eine wichtige Rolle spielt, ist das, was zum Teil in den USA stattfindet, dass im Rahmen des „Alien Tort Claims Act“ Vertreter für die Betroffenen vor amerikanischen Gerichten klagen. Ruggie verknüpft „Excess to remedy“ sehr stark mit zivilgesellschaftlichen „Advocacy Groups“. D. h. der rechtsstaatliche Zugang ist im Land selbst nicht möglich und es geht auch um die Frage des Zugangs zu Beschwerdeverfahren, zu Gerichten, im sogenannten „Home state“.

Das Beispiel West LB, Indonesien, wäre, lt. Ruggie-Bericht, aus heutiger Perspektive sicher anders zu interpretieren. Ruggie fordert von Unternehmen nach dem Konzept der Sorgfaltspflicht vorzugehen und dabei zu überprüfen, ob sie durch Kooperation mit anderen Akteuren, u. a. Unternehmen, in eine Mittäterrolle hineingeraten. Das wäre bei der West LB in Indonesien ganz sicher der Fall. Es würde hier also um die Frage von Complicity gehen.

Bei Frage nach der rechtlichen Durchsetzung bei den Investitionsabkommen zwischen Paraguay und Deutschland: hier kenne ich den Fall nicht genau. Ich weiß nicht, ob Deutschland wirklich alles getan hat, um der indigenen Bevölkerung wieder zu ihren Landrechten zu verhelfen. Für mich stehen die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen und die Staatenpflichten im Mittelpunkt. Eine Reform dieser Investitionsabkommen ist dringend erforderlich, und zwar in der Weise, dass Menschenrechtsklauseln mit aufgenommen werden. Bisher sind diese Investitionsabkommen als Schutzabkommen für die Investoren zu verstehen, aber eben weder als Umweltstandards noch als menschenrechtliche Standards. Eine weitere Möglichkeit wäre eine Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland vor einem deutschen Gericht. Ich könnte mir vorstellen, dass das eine Rechtsanwaltsgruppe übernehmen könnte.

Im Bezug auf die OECD-Leitsätze ist es so, dass ich heute erfahren habe, dass ein interministerielles Verfahren vereinbart wurde, d. h. Beschlüsse werden künftig im Konsens gefasst. Es liegt also nicht mehr alleine beim BMWi, aber ganz sicher wäre eine unabhängige Stelle unter parlamentarischer Kontrolle sehr begrüßenswert. Hier ist allerdings anzufügen, die OECD-Leitsätze sind das derzeit stärkste Instrument, was es im Bezug auf Steuerung und Kontrolle von Unternehmen gibt, aber es gibt auch eine Schwäche, nämlich der fehlende Sanktionsmechanismus. Die nationale Kontaktstelle Großbritanniens wurde vor kurzem reformiert, sie ist jetzt unabhängig. Sie hat eine Beschwerde angenommen zu einem Bergbauunternehmen, das in der Demokratischen Republik Kongo tätig ist. Diese Beschwerde wurde als richtig befunden und das Unternehmen wurde aufgefordert, Abhilfe zu schaffen. Laut dieser Zivilgesellschaftlichen Organisation, die diese Beschwerde eingereicht hat, hat sich jedoch nichts getan. Alleine durch strukturelle Reformen kann diese Kontaktstelle auch nur bedingt arbeiten. Ihre Vorschläge mit der parlamentarischen Kontrolle wären ganz wichtige Verfahren, die auch in Deutschland eingeführt werden sollten.

**Die Vorsitzende:** Wir kommen jetzt zu unserer zweiten Runde, die auch gleichzeitig als abschließende Runde zu begreifen ist.

**Abg. Strässer:** Mich interessiert noch einmal vertiefend das Spannungsverhältnis zwischen Grundgesetz und dem, was sich ergibt, wenn sich die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 24 Abs. 2 in ein System kollektiver Sicherheit begibt. Herr Prof. Zimmermann, Ihre Position ist es, dass man unter der Prämisse des Art. 19 eine gesetzliche Grundlage für jeden einzelnen Bundeswehreinsatz bräuchte. Jetzt sehe ich aber, vielleicht liege ich da ja auch falsch, einen gewissen Wertungswiderspruch zwischen Art. 19 und Art. 24 Abs. 2. Wenn ich mich als Staat beschränke und mich in ein System kollektiver Sicherheit begeben, dann wäre es aus meiner Sicht möglich, dass ich dann auf Hoheitsrechte verzichte, verknüpft mit einem Eingriff der nach Art. 19 eigentlich in Deutschland unter der Ägide des deutschen Verfassungsrechts nicht zulässig wäre.

Des Weiteren möchte ich mich noch einmal auf den Art. 104 beziehen. Wenn es zu einer Verhaftung kommt, sowohl nach Seerechtsübereinkommen, Völkergewohnheitsrecht, oder aber auch im Rahmen eines VN- oder ESVP-Mandats, gilt dann ab dem Zeitpunkt der Festnahme durch Bundeswehrsoldaten auf einem Schiff der Art.

104 oder ist das nicht, wie Herr Prof. Dr. Klein sagt, eine Sache, die eigentlich gar nicht funktionieren kann? Sie haben alle Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zitiert u. a. auch die im 100sten Band, wo das Verhältnis noch einmal dargestellt worden ist. Ich möchte nun auch noch zwei Sätze zitieren: „... zum anderen muss das Verfassungsrecht mit dem Völkerrecht abgestimmt werden. Dieses schließt jedoch eine Geltung von Grundrechten bei Sachverhalten und Auslandsbezügen nicht prinzipiell aus.“ Dann der nächste Satz: „... ihre Reichweite ist vielmehr unter Berücksichtigung von Art. 25 Grundgesetz dem Grundgesetz selber zu entnehmen. Dabei können je nach den einschlägigen Verfassungsnormen Modifikationen und Differenzierungen zulässig oder geboten sein.“ Die Ableitung daraus würde ich gerne zur Diskussion stellen und Sie dazu befragen. Vor diesem Hintergrund, der uns durch das BMJ übermittelten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, liegt es nahe, eine unmittelbare Geltung der Grundrechte für einen Bundeswehrein-satz im Rahmen des Art. 24 Abs. 2 Grundgesetz zu verneinen, da die Bundeswehr hier im Rahmen des System kollektiver Sicherheit tätig wird. Dabei ist sie an die in diesem internationalen System geltenden Gewährleistungen der Menschenrechte gebunden, insbesondere Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte, die Verfahrens-sicherungen enthalten, etwa Art. 104 Grundgesetz, sind erkennbar nicht auf Konstellation der vorliegenden Art zugeschnitten, in denen ein deutscher Hoheitsträger im Rahmen eines internationalen Rechtsregimes tätig wird. Ich möchte nun von Ihnen wissen, ob Sie dieser Einschätzung zustimmen.

**Abg. Steinbach:** Habe ich das richtig verstanden, Herr Prof. Dr. Klein, dass Sie sich auf der einen Seite wünschen, Regelungslücken im Grundgesetz oder anderer gesetzlicher Art zu schließen, was, wie Sie richtig erkannt haben, bei der Gemengelage im Deutschen Bundestag nicht so ganz einfach ist. Auf der anderen Seite stellen Sie jedoch fest, dass wir uns nicht in einem rechtsfreien Raum bewegen, dass wir die Menschenrechte, bei den bisherigen Einsätzen der Bundeswehr nicht zur Seite schieben und dass das Völkerrecht in Verbindung mit unserem Grundgesetz und unseren menschenrechtlichen Fundamenten durchaus eingehalten werden muss.

**Die Vorsitzende:** Meine Frage schließt zwar daran an, aber ist nicht mit einem Ja zu beantworten. Mir geht natürlich, Herr Prof. Dr. Klein, als Sie von der Umwandlung der Grundrechte in Optimierungsgebote gesprochen haben, die Formulierung ein bisschen zu weit. Denn das relativiert zu sehr. Ich kann das gut nachvollziehen, wie Sie

zu dieser Überlegung kommen, ich teile sie aber nicht. Ich habe deshalb die Bitte, ob man bei den notwendigen weiteren Denkvorgängen, die man gerade in diesem Bereich der extraterritorialen Staatenpflicht investieren muss, vor allen Dingen auch dann, wenn man diese extraterritorialen Staatenpflichten nicht nur auf hoheitlich tätige Entsende erstreckt, sondern auch überlegt, ob es nicht Verantwortungspflichten des Staates in den Bereich in den wirtschaftlichen und sozialen Rechte mit sich bringt. Können wir nicht eine größere Verbindlichkeit erreichen, d. h. eine Verbindlichkeit die die Optimierungsgebote etwas übersteigt. Denn ein Optimierungsgebot hat einen Anklang, dass man es machen könnte, aber wenn man es nicht tut, da die Umstände dagegen sprechen, dann macht man es eben nicht. Mir fehlen die Frage der Verbindlichkeit und die Überlegung, die man einziehen könnte und sehr sorgfältig prüfen müsste, wie weit sie tatsächlich tragen. Es ist ja keineswegs so, dass wir nur nationale Grundrechte haben. Wir haben auch auf regionaler Ebene sehr klare Menschenrechte, die sich inhaltlich überschneiden. Im Bereich Somalia allerdings relativ wenig nützen. Wenn wir die Europäische Menschenrechtskonvention im Auge haben, oder auch Teile der Europäischen Grundrechte-Charta, würde das wenig bringen, aber wir haben ja VN-Konventionen und diese haben einen anderen territorialen Geltungsbereich. Ich weiß nun, dass es unterschiedliche Meinungen dazu gibt, wie man die territorialen Geltungsbereiche ansetzen sollte, aber mir sind bisher keine Überlegungen bekannt, dass man diese sehr sorgfältig erwogen hätte. Insgesamt gesehen würde mich interessieren, wo tatsächlich Geltungslöcher sind. Wo müssen wir davon ausgehen, dass die Ausweitung von nationaler Seite zu einer Abschwächung führen würde, die aus einer Unanwendbarkeit kommen, oder wo wir unter Umständen von der globalen Seite her eine Verstärkung erhalten könnten. Sie sehen, bei mir gehen die Überlegungen dahin, dass ich mich mit einem Optimierungsgebot nicht abfinden will und auch nicht glaube, dass wir das müssen. Gerade deshalb hätte ich gerne Ihren Expertenrat noch etwas detaillierter.

Frau Dr. Hamm, ich möchte Sie bitten, dass Sie es uns nicht übel nehmen, dass wir die Frage der Verantwortlichkeit von Staaten für WSK-Verletzungen durch transnationale Unternehmen heute nicht so schwerpunktmäßig behandeln, wie es eigentlich der Fall sein müsste. Ich denke, wir brauchen dort noch einmal eine gesonderte Anhörung.

**Abg. Beck:** Ich will noch einmal darauf zurückkommen, und nach einem konkreten Sachverhalt fragen und wie Sie diesen einschätzen. Es gibt einen Befehl vom 26. April 2007, der auch in der BT-Drucksache 16/8402 zitiert wird, wo das BMVg Fragen im Bezug auf die Behandlung von festgenommenen Personen regelt. Was bei diesem Befehl auffällt ist, dass er weder auf das Grundgesetz noch auf die Europäische Menschenrechtskonvention oder auf etwas anders Bezug nimmt, als sei es ein freundlicher Gnadenakt, den man den festgenommenen Personen erweist, ohne Anerkennung einer Rechtspflicht. Da stellt sich mir nun die Frage, auf was muss ein solcher Befehl Rücksicht nehmen. In welchem Rechtsrahmen kann ein solcher Befehl ergehen? Wo würden sich bei Verpflichtungen, die sich aus dem Grundgesetz ergeben, Verletzungen ergeben? Wir sehen das Problem derzeit besonders deutlich durch Atalanta, aber auch bei den Einsätzen in Afghanistan, dass die deutschen Soldaten keine Gefangenen machten, da sie nicht wüssten, was sie mit ihnen tun dürfen, da in Afghanistan die MR-Standards sicher nicht gelten und man sie womöglich nicht überstellen darf. Würden Sie sagen, dass man letztendlich die Frage, was Soldatinnen und Soldaten tun dürfen, um des Grundgesetz- und Menschenrechtsschutzes Willen, regeln muss, denn man kann den Soldatinnen und Soldaten schlecht etwas vorwerfen, wenn sie nicht wissen, wo die Grenzen für ihr Handeln liegen. Ich möchte Sie also bitten, uns einen Hinweis zu geben, ob das gesetzlich geregelt werden muss und was die verfassungs- und vertragsrechtlichen Rahmenbedingungen sind, die wir nicht verletzen dürfen.

**Abg. Lamp:** Ich habe eine Frage zum Thema menschenrechtswidrige Aktivitäten von Unternehmen im Ausland. Frau Dr. Hamm, Sie sagten, Sie würden sich wünschen, dass nationale Kontrollinstanzen nicht nur Zähne zeigen, sondern auch beißen können sollten. Meiner Meinung nach könnte das soweit gehen, dass man die Aktivitäten total untersagt. Wäre es nicht besser, wenn solche Kontrollinstanzen, nicht nur auf nationaler Ebene Befugnisse haben, sondern zumindest auch auf der EU-Ebene angesiedelt sind? Denn was nützt es den Menschenrechten, wenn ein Staat seine Vorgaben richtig auslegt und die Einstellung der Aktivitäten des Unternehmens verlangt? Es würde durch einen anderen Staat ersetzt werden und den Menschenrechten wäre überhaupt nicht geholfen. Daher könnte ich mir vorstellen, dass es zumindest auf EU-Ebene eine Kontrollinstanz geben müsste, um in solchen Fällen eingreifen zu können.

**Prof. Andreas Zimmermann:** Zunächst zu der Frage von Abg. Strässer. Ich will vorab noch einen Punkt erwähnen. Denken Sie an die Operation Libelle. Unilateraler Einsatz der Bundeswehr in Albanien, ohne Bundestagsmandat. Nach § 5 Parlamentsbeteiligungsgesetz ist in solchen Fällen, bei Gefahr in Verzug, ex post facto das Mandat des Bundestages einzuholen. Es gibt und es hat Situationen gegeben, wo unilateral eingegriffen wird, ohne Bundestagsmandat. Sowohl die Legitimation über Art. 24 fällt dann weg als auch die Legitimation über das Bundestagsmandat, was dann erst nachträglich erteilt wird. Es ging dort um das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, es sollten Ausländer in Albanien, die sich in einer kritischen Situation befanden, befreit werden. Da stellt sich mit aller Schärfe die Frage, wie gehen wir in dieser Konstellation mit dem Gesetzesvorbehalt um? Ich glaube schon, dass wir eine gesetzliche Grundlage brauchen.

Nun zur der Frage nach Art. 24 Abs. 1 und 2, wo es um die Normalfälle der Bundeswehreinsätze geht. Ich glaube man muss schon zwischen Art. 24 Abs. 1 und Abs. 2 unterscheiden. Bei Art. 24 Abs. 1, der Übertragung der Hoheitsrechte, haben wir keine volle Bindung mehr an deutsche Grundrechte. Anders jedoch bei Art. 24 Abs. 2. Hier wurde das noch nie diskutiert. Man könnte überlegen, ob Operationen zeitgleich auf beide Absätze angewandt werden können. Ich weise aber noch einmal darauf hin, dass die Bundesregierung, wie etwa bei Atalanta, ausdrücklich gesagt hat, dass hier Art. 24 Abs. 2 angewandt werden müsse.

Zur Frage nach Art. 104 und der Frage, ob er erkennbar nicht für Auslandssachverhalte greift. Das ist eine Frage der Auslegung der Norm. Wichtig ist jedoch, dass es andere Konstellationen gibt, wo wir unsere Grundrechte nicht in vollem Umfang wegen der völkerrechtlichen Vorgaben zur Anwendung bringen dürfen, z. B. bei grundrechtlichen Schutzpflichten. Wenn deutsche ISAF-Soldaten in Afghanistan sehen, wie Frauen von Privatpersonen gefoltert oder gesteinigt werden, dann sind sie völkerrechtlich nicht befugt dagegen einzuschreiten. Das ist weder nach Kapitel 7 noch innerstaatlich ein Teil ihrer Mandatierung. Das heißt, sie dürfen nicht eingreifen, obwohl sie, wäre es innerstaatlich, in Ausübung ihrer Schutzpflichten etwas tun müssten. Das sind Konstellationen, wo das Völkerrecht dem deutschen Grundrechtsschutz Grenzen setzt. Hier sind wir aber in einer Situation, dass weder der Sicherheitsrat noch der Rat der Europäischen Union sagt, dass die Grundrechte nicht im vollen Umfang zum tragen gebracht werden können. Es ist also unsere eigene Entscheidung,

wie weit wir mit unserem Grundrechtsschutz gehen. Ob man dann sagen kann, hier will sich das Grundgesetz zurücknehmen, weiß ich nicht.

Zur Frage der Vorsitzenden zu Schutzlücken. Die eigentliche Schutzlücke ist die, die in der Konstellation Berahmi/Saramati deutlich geworden ist, wo ein materiell in Grundrechte eingreifendes Handeln den Vereinten Nationen zugerechnet worden ist. Damit haben wir eine evidente Schutzlücke, da wir gegen das Handeln der Vereinten Nationen keinen Rechtsschutz mehr haben. Völkerrechtspolitisch muss das Ziel sein, in den entsprechenden Mandatierungen des Sicherheitsrates materielle Standards einzuziehen und auch Überprüfungsmechanismen einzubauen. Wir haben erste Ansätze, wie die Staatenberichte von UNMIC an den Menschenrechtsausschuss über die Menschenrechtssituation im Kosovo, wir haben Staatenberichte von UNMIC an den Europarat über die Konvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten. Wir müssen die Vereinten Nationen und ihre Organe in das allgemeine Menschenrechtsschutzsystem mit einbeziehen.

**Die Vorsitzende:** Gestatten Sie dazu bitte eine Unterbrechung. Die jetzige Resolution 1851 zu Atalanta, die bisher im Entwurf vorliegt, ist ein klassischer Fall damit das nicht passiert, obwohl es dort geschehen könnte.

**Prof. Andreas Zimmermann:** Das ist richtig, es werden dort die anwendbaren Menschenrechte materiell schon betont. Die Menschenrechtsschutzverträge sind einzuhalten, wobei es Streitigkeiten darüber gibt, ob sie anwendbar sind. Die USA geht beispielsweise davon aus, dass der Pakt nicht extraterritorial anwendbar ist. Man muss auch versuchen Überprüfungsmechanismen zu entwickeln, wo das Handeln der VN, KFOR oder UNMIC kontrolliert wird.

Das schließt unmittelbar an die Frage von Abg. Beck zum Handeln deutscher Soldaten in Afghanistan an. Die Frage ist, wer handelt dann dort eigentlich? Handelt dort die deutsche Staatsgewalt oder die Vereinten Nationen? Wenn die Vereinten Nationen handeln und deutsche Soldaten ihr damit unterstellt sind, dann sind wir aus der Bindung zur EMRK natürlich entlassen. Eine andere Frage ist, wenn der Sicherheitsrat eine Freistellung von menschenrechtlichen Verpflichtungen herbeiführen wollte, wofür es keine Hinweise gibt. Das House of Lords hat im Fall Al-Jedda (Irak) gesagt, dass der Sicherheitsrat in der zugrundeliegenden Resolution, wo er die Besatzung

des Irak nachträglich gebilligt hat, festhält, dass humanitäres Völkerrecht anwendbar sei. Daraus wird dann der Schluss gezogen, dass damit Menschenrechtsschutzverträge nicht anwendbar seien.

Bei der Überstellung von Personen an einen nicht EMRK-Staat stellt sich die Frage, ob der Zielstaat, an den überstellt wird, in vollem Umfang alle EMRK-Rechte einhalten muss, damit man an ihn überstellen darf. Es ist unstreitig, dass der Zielstaat Art. 3 EMRK das Folterverbot einhalten muss. Ob der Zielstaat jedoch alle Garantien des Art. 6, also die rechtsstaatlichen Garantien im Strafverfahren einhalten muss, ist bislang vom Gerichtshof in Straßburg noch nicht entschieden worden.

**Dr. Reinhard Marx:** Ich beginne mit der Frage nach den Geltungslöchern und nach der Rangordnung. Das Szenario das aufgebaut wird, an dessen Ende das Optimierungsgebot steht, ist, dass man die deutschen Grundrechte ansieht und dann zu dem Ergebnis kommt, dass das im Ausland mit diesen Grundrechten nicht geht. Es glaube, bevor man so etwas tut, muss man sich die Rangordnung noch einmal genauer ansehen. Wir haben Grundrechte, Menschenrechte und Jus cogens. Andere Rechtsordnungen, die die EMRK mit Verfassungsrang ausstatten, haben es einfacher als wir. Bei uns ist die EMRK kein mit Verfassungsrang ausgestattetes Rechtssystem, sondern es liegt irgendwo zwischen einfachem und Bundesverfassungsrecht und das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass bei der Auslegung von Grundrechten man bei Zweifelsfällen auch einmal auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte bleiben muss. Ich meine, man kann das Problem lösen, ohne die Grundrechte aufzugeben, indem man sich auf die internationalen Menschenrechte bezieht. Nehmen wir das Beispiel mit dem Richtervorbehalt, Art. 104 Abs. 2 Satz 3, das hat einen historischen Hintergrund. Hier hat man eine fixe Zeit hineingeschrieben, weil von 1933 - 1945 Schindluder getrieben wurde. Wir haben andere Beispiele, wie die Türkei, wo auch Inkommunikadohaft über die Wochen praktiziert wurde, wo man sehen kann, dass das möglichst unverzügliche In Kraft setzen des Richtervorbehalts wichtig ist zum Schutze der Menschenrechte. Wenn wir uns einmal den Pakt in Art. 9 Abs. 3 „... unverzüglich ist dem Richter vorzuführen ...“, und dann Art. 5 Abs. 3 der EMRK „... unverzüglich ist dem Richter vorzuführen ...“ ansehen, dann gibt es dort keine fixe Zeitvorgabe, sondern das Wort „unverzüglich“. Das heißt, wenn jemand festgenommen wird, der der Piraterie verdächtig ist, dann muss nicht sofort, bis zum Ablauf des nächsten Tages, der

Hafttrichter dort sein, sondern unverzüglich, wenn die Situation es erlaubt, muss ein Richter über die weitere Freiheitsentziehung entscheiden. Man kann es also lösen, wenn man will. Man muss keine Konkurrenz aufbauen und das Grundrecht herunterstufen. Das Bundesverfassungsgericht hat, wenn auch im Zusammenhang mit deutschem Recht und internationalem Privatrecht schon in den 70er Jahre entschieden und auf diese Entscheidung wurde dann später zurückgegriffen. Dieses schließt eine Geltung von Grundrechten bei Sachverhalten mit Auslandsbezug nicht prinzipiell aus, ihre Reichweite ist vielmehr unter Berücksichtigung von Art. 25 aus dem Grundgesetz selbst zu ermitteln. Auch das zweite Problem ist für mich kein Geltungsloch, nämlich die Überstellung. Hier sagte Prof. Zimmermann sehr richtig, dass in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes mit hinlänglicher Klarheit nach Art. 3 entschieden wurde. Dieser hat Refoulement-Schutzcharakter. In anderen Konstellationen, insbesondere Art. 6, ist es ansatzweise entschieden worden, aber bei weitem nicht so durchjudiziert wie bei Art. 3. Es ist auch klar, dass das Folterverbot im Zusammenhang mit dem Refoulement-Schutz inzwischen Jus cogens Charakter hat. Es gilt, egal nach welchem Rechtskreis man es beurteilt, es ist anzuwenden und von den Soldaten zu beachten. Was jedoch wichtig wäre ist, dass in den Regierungsvorlagen ein Hinweis auf internationale Abkommen eingearbeitet wird. So wie es jetzt ist, dass gar kein Bezug zu Schutznormen in der Regierungsvorlage enthalten ist, halte ich für sehr misslich. Ich meine auch, das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass das Parlament keine Einflussmöglichkeiten hat, wenn die Regierungsvorlage da ist, dann können sie nur noch Ja oder Nein sagen, aber in der Vorbereitung könnte die Regierung in die Ausschüsse gehen und es dort diskutieren.

**Abg. Strässer:** Würde es nach Ihrer Einschätzung ausreichen, wenn man das in die „Rules of Engagement“ hineinschreiben und diese dann öffentlich zugänglich machen würde und den Soldatinnen und Soldaten dies an die Hand gibt?

**Dr. Reinhard Marx:** Pragmatisch ja. Die Soldaten sehen in ihre Dienstanweisung, es wäre allerdings besser, wenn man es in einer Regierungsvorlage einarbeiten würde, da es dann eine klare Rechtsgrundlage gibt.

**Prof. Dr. Eckart Klein:** Meiner Meinung nach wäre es sinnvoll, wenn das Grundgesetz ergänzt würde. Natürlich kann man auch so argumentieren, nach dem das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, entsteht dann halt keine Lücke. Für mich ist

es jedoch kein sehr befriedigender Zustand. Meiner Meinung nach gibt es auch keinen rechtsfreien Raum. Die Frage ist, wie dieser Raum gefüllt wird. Welches Recht und wie das Recht Anwendung findet, das ist eine andere Frage.

Damit komme ich zu Ihrer Frage, Frau Vorsitzende. Wenn man Optimierungsgebote so versteht, im Sinne von Alexie-Prinzipien sind Optimierungsgebote strikt einzuhalten, dann würde ich sagen, dass der Begriff in der Tat etwas schief verstanden werden kann. Ich meine schon, dass sowohl die internationalen Menschenrechte als auch die Grundrechte als Regeln anwendbar sind, aber sie können nicht ungebrochen und nicht völlig jenseits der Situation, in der sie sich auswirken sollen, ausgelegt werden. Ich sehe keine andere Möglichkeit. Wenn Herr Dr. Marx gerade eben gesagt hat, dass man keine Konkurrenz aufbauen müsse, sondern auf die internationalen Verträge zurückgreifen solle, die kein striktes Zeitlimit haben, sondern von unverzüglich oder prompt sprechen, dann bedeutet es schon, dass man sich nicht direkt an Art. 104 halten muss, sondern sie eben, genau so wie es ist, auf die konkrete Situation anwenden muss. Dass die internationalen Verträge Einfluss auf das Verständnis der nationalen Grundrechte haben, ist ja ohnehin anerkannt.

Ich meine nicht, dass es eine Frage ist, ob Art. 104 prinzipiell für Auslandseinsätze gilt. Ich würde dem zustimmen. Aber er ist eben nicht ungebrochen anzuwenden. Ich sehe darin einen Unterschied. Recht, wenn es Sinn haben soll, darf nicht in eine Situation führen, in der es nicht ernst genommen werden kann. Insofern glaube ich, muss der Art. 104 auch an diese Situation angepasst werden. Ich bin dafür, dass möglichst eindeutig in allen Grundlagen, die für einen solchen Auslandseinsatz bestehen, die maßgeblichen rechtlichen Grundlagen festgeschrieben und dargestellt werden. Ich meine auch, und damit möchte ich schließen, dass die Bundesrepublik, wenn sie sich an solchen Dingen beteiligt, darauf achten muss, dass auch in den internationalen Bereichen soweit wie möglich diese Dinge geregelt sind. Wenn die Bundesrepublik darauf keinen Einfluss hat, dann muss sie ihre Beteiligung an derartigen Einsätzen soweit wie möglich von klaren Richtlinien abhängig machen. Natürlich muss man auch sehen, dass solche Regeln generelle Normen sind. Sie können nicht für jeden Einzelfall die Vorschriften in dem Befehl des Bundesverteidigungsministers ändern. Vor Ort muss das entschieden werden, denn die Situationen sind so zahlreich, dass man nicht alles vorher bedanken kann. Es muss allerdings eine gene-

relle Klarheit bestehen. Die Bundesregierung sollte auch klar machen, ob sie oder die internationale Organisation, in deren Rahmen es stattfindet, verantwortlich ist.

**Dr. Brigitte Hamm:** Ganz kurz zu der Anmerkung von Abg. Lamp. Ich halte die OECD-Leitsätze für das wichtigste Instrument. Ich wollte nur sagen, dass sie auch Schwächen haben, weil letztlich die Sanktionen fehlen. Auf der EU-Ebene ist viel passiert, was bisher sehr freiwillig diskutiert wurde. Ich glaube jedoch, die regionale Ebene als Unterstützungs- und Kontrollinstanz mit aufzunehmen, das könnte sehr viel auffangen von dem, was Sie auch gezeichnet haben, dass praktisch aus Ankerländern transnationale Konzerne ohne Standards aktiv werden und dann in Wettbewerb treten. Ein Beispiel ist die Idee, dass die afrikanische Menschenrechtskommission Guidelines ausarbeitet, wie ihre Regierungen sich bei Auslandsinvestitionen verhalten sollten. In diese Guidelines sollten menschenrechtliche Standards mit aufgenommen werden und damit würde man dann in der Region mehr oder weniger eine Art Level für Unternehmen erreichen. Das sind nur schwache Ansätze, aber ich glaube, dass regionale Ebenen überhaupt nicht außen vorbleiben können bei der Kontrolle, aber auch bei der Unterstützung transnationaler Konzerne, Standards einzuhalten.

**Die Vorsitzende:** Meinen herzlichen Dank an die Sachverständigen. Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich finde das war eine extrem spannende Anhörung. Ich denke, dass das, was Sie uns vorgetragen haben, eine Menge an zusätzlichen Anregungen mit sich gebracht hat. Bitte seien Sie sicher, dass wir die Überlegungen fortsetzen werden und wenn Sie die Möglichkeit haben, Ihre Überlegungen voranzutreiben, dann denken Sie an uns und schicken Sie es uns zu, es wird auf jeden Fall gelesen.

**Schluss der Sitzung: 19:15 Uhr**



Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, MdB  
**Vorsitzende**