

*Fons Coomans/Menno T. Kamminga (Hrsg.), Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerp/Oxford: Intersentia, 2004, 281 Seiten, ISBN 90-5095-394-8, 60,- Euro,-*

Im Januar 2003 veranstaltete das Maastricht Centre for Human Rights ein Seminar zum Thema extraterritoriale Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen. Die dort von bekannten Fachleuten vorgetragenen Beiträge liegen nun in aktualisierter Form in der von *Fons Coomans* und *Menno T. Kamminga* herausgegebenen Sammlung vor. Das Seminar ist als Reaktion auf die *Banković*-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 12. Dezember 2001 (Reports 2001-XII, S. 333ff.; hierzu MRM 2002, S. 149ff.) zu sehen. Diese Entscheidung zieht sich wie ein roter Faden durch die verschiedenen Beiträge und wird – eingebunden in die Gesamthematik – unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet. Die extraterritoriale Anwendbarkeit wird nicht nur in bezug auf die wichtigsten universellen und regionalen Menschenrechtsverträge behandelt, sondern auch aus Sicht des humanitären Völkerrechts. Einbezogen werden auch die Menschenrechtsaspekte von Sanktionen, denen sich der Beitrag von *Matthew Craven* und die Anmerkungen von *Liesbeth Lijnzaad* am Ende des Buches widmen.

Der erste Beitrag nach der von den Herausgebern verfaßten Einleitung stammt von *James Ross*, der Jurisdiktionsaspekte im Bereich der internationalen Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts im sog. Krieg gegen den Terror beleuchtet. Dabei geht er auf Fragen wie die Verletzung des humanitären Völkerrechts durch Stellvertretertruppen der USA, die Problematik der Gefangenschaft von Personen in Guantánamo sowie der Behandlung von „feindlichen Kombattanten“ ein.

Der zweite Beitrag stellt das humanitäre Völkerrecht in den Zusammenhang mit exterritorialem Staatsverhalten. *Emanuela-Chiara Gillard* hebt dabei unter anderem hervor, daß ein wichtiger Unterschied zwischen dem humanitären Völkerrecht und den internationalen Menschenrechten – zumindest nach traditioneller Auslegung –

der sei, daß das humanitäre Völkerrecht nicht nur Staaten, sondern auch organisierte bewaffnete Gruppen binde (S. 26). Mit Blick auf die Extraterritorialität von Verträgen weist sie darauf hin, daß anders als die Menschenrechtsverträge die vier Genfer Abkommen und die beiden Zusatzprotokolle nicht ausdrücklich auf der Grundlage von Jurisdiktion oder Territorium begrenzt sind. Der Schutz des humanitären Völkerrechts hängt vielmehr erstens von der Existenz eines bewaffneten Konflikts und zweitens davon ab, ob eine Person in eine besondere Personengruppe fällt.

Die exterritoriale Anwendbarkeit des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte wird zunächst von *Dominic McGoldrick* untersucht, der anhand der bekannten Auslegungsregeln (gewöhnliche Bedeutung, spätere Staatenpraxis etc.) versucht, den Begriff der Jurisdiktion auszulegen. Unter der Überschrift, ob der Menschenrechtsausschuß *Banković* folgen würde, kommt er in bezug auf diesen Fall zu dem Ergebnis: „it is a hard case which made good law“ (S. 72).

Sein Kommentator, *Martin Scheinin*, kann der Ansicht von *McGoldrick* nicht folgen. Er wirft dem EGMR vor, daß er die Zulässigkeit der Ausübung von Hoheitsgewalt durch einen Staat außerhalb seines eigenen Territoriums untersucht hat und nicht die rechtlichen Konsequenzen der Machtausübung im Ausland (S. 79). Er fragt und untersucht, was die „effektive Kontrolle“, wie sie in der *Banković*-Entscheidung gefordert wird, überhaupt ist. Hierzu schlägt er selbst eine kontextuelle Bewertung der tatsächlichen Kontrolle des Staates in bezug auf die Tatsachen und Ereignisse, die mutmaßlich eine Menschenrechtsverletzung darstellen, vor (S. 76). *Scheinin* geht im Rahmen seiner Untersuchung sowie der Kritik an *McGoldrick* und dem EGMR auch auf das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Menschenrechten ein. Manche, einschließlich er selbst, meinen, daß „human

rights law has developed into a stage of relative autonomy where it assumes features of a 'constitution', i.e. an objective normative order *above states*" (S. 78).

Die extraterritoriale Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wird von *Rick Lawson* und seinem kritischen und ergänzenden Kommentator *Michael O'Boyle* im Anschluß untersucht. *Lawson* behandelt in seinem sehr umfangreichen Beitrag aber nicht nur das „Leben nach *Banković*“, wie es in der Überschrift heißt, sondern auch die Entstehungsgeschichte des in Art. 1 EMRK vorgeschriebenen Erfordernisses „within the jurisdiction“ und die frühere Rechtsprechung des EGMR hierzu. Diesbezüglich geht er anschaulich auf die verschiedenen, von den Straßburger Organen entschiedenen Fälle ein, in denen Staatenverantwortlichkeit für extraterritoriales Verhalten eine Rolle spielte. Diese reichen von der frühen *Hess*-Entscheidung der Kommission über die Nordzypern-Fälle vor beiden Organen bis hin zu neueren Fällen und Entscheidungen (*Ilaşcu*, *Issa* und *Öcalan*). In seinen abschließenden Anmerkungen favorisiert *Lawson* mit Blick auf extraterritoriale Einsätze einen „graduellen“ Ansatz hinsichtlich des Begriffs der „Jurisdiktion“: „the extent to which contracting parties must secure the rights and freedoms of individuals outside their borders is proportionate to the extent of their control over these individuals“ (S. 120).

Das interamerikanische Menschenrechtssystem beleuchten *Christina M. Cerna* und *Douglass Cassel*. *Cerna* illustriert anhand der interamerikanischen Fälle (zum Teil im Vergleich mit den Fällen vor den europäischen Organen) die bisherige Praxis der Interamerikanischen Kommission. In dem längeren Schlußteil ihres Beitrages kommt sie auf die *Banković*-Entscheidung zu sprechen und wirft zahlreiche Fragen in diesem Zusammenhang auf. Ihrer Meinung nach war entscheidender Faktor, der die Entscheidung des EGMR, die Beschwerde abzuweisen, rechtfertigte, daß die Bundesrepublik Jugoslawien zur Zeit des Bombenangriffs kein Mitgliedstaat des Europarats

und keine Vertragspartei der EMRK war (S. 169). Weiter diskutiert sie unter anderem die Linie, die die regionalen Menschenrechtsorgane zur Begrenzung der Jurisdiktion ziehen müssen, die vielleicht auch geographisch gezogen werden müsse, um ihre Jurisdiktion auf die Region zu begrenzen.

Die extraterritoriale Anwendbarkeit des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) wird von *Coomans* und im Anschluß von *Rolf Künnemann* analysiert. Die Natur der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (wsk-Rechte) läßt die Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit schwieriger und umfangreicher werden. *Coomans* hebt unter anderem hervor, daß der Sozialpakt Territorium oder Jurisdiktion nicht als beschränkendes Kriterium nennt. Anstelle dessen verweise der Pakt auf die internationalen oder transnationalen Dimensionen der Verwirklichung der wsk-Rechte. Deshalb sei eine gewisse extraterritoriale (im Sinne von internationaler) Reichweite von den Verfassern beabsichtigt gewesen und deshalb Teil des Vertrages (S. 185). *Coomans* geht in seinem Beitrag auf die verschiedenen Verhaltensweisen ein, die einen internationalen Bezug im wsk-Bereich aufweisen (dabei wird unter anderem die Verantwortlichkeit der Staaten für das Verhalten von transnationalen Unternehmen angerissen), bespricht die allgemeine rechtliche Grundlage für die trans- und internationalen Verpflichtungen der Staaten und zeigt eine Typologie der Verpflichtungen der Staaten (to respect, to protect, to fulfil) auf. Passend zu seiner Feststellung, daß es kein klares Verständnis der extraterritorialen Reichweite des Sozialpaktes gebe (S. 185), kommt er zu dem Ergebnis, daß die extraterritorialen Verpflichtungen der Staaten im Bereich der wsk-Rechte immer noch in einem Entwicklungsstadium seien. Allerdings gebe es gute Gründe, dem Ergebnis zuzustimmen, daß internationale Verpflichtungen, die wsk-Rechte zu achten, greifbarer und wahrscheinlich stärker sind als die Verpflichtungen, sie zu schützen und zu erfüllen (S. 199).

Insgesamt behandelt das Buch ein nach wie vor hochaktuelles Thema, das noch nicht abschließend geklärt und Gegenstand weiterer Kontroversen ist. Dies wird beispielsweise anhand des Hinweises von *Scheinin* auf eine Post-*Banković*-Formulierung des Menschenrechtsausschusses in den Abschließenden Bemerkungen zu Israel aus dem Jahre 2003 deutlich. Darin würde der in der *Banković*-Entscheidung so wichtige Begriff der „effektiven Kontrolle“ nicht mehr auftauchen, der Ausschuss andere Worte verwenden (S. 81). In dem dieser Formulierung und dem Seminar zeitlich folgenden General Comment No. 31 vom 29. März 2004 verwendet der Ausschuss allerdings wieder bzw. immer noch diesen Begriff, ergänzt durch die Alternative „within the power“ der Vertragspartei.

Deutlich wird die Aktualität auch an den in verschiedenen Beiträgen behandelten, vom EGMR bis dahin nur in ihrer Zulässigkeit entschiedenen Fällen *Ilaşcu u.a. gegen Moldawien und Rußland* und *Issa u.a. gegen die Türkei* sowie das noch nicht endgültig ergangene Urteil im Fall *Öcalan gegen die Türkei*, die zwischenzeitlich alle auch in ihrer Begründetheit abschließend entschieden wurden (siehe Urteile vom 8. Juli 2004 [GC], 16. November 2004 und 12. Mai 2005 [GC]). Insbesondere der Fall *Issa* wirft dabei ein neues Licht auf die anhaltende Diskussion, da darin unter Verweis auf die Ansichten der Europäischen Kommission für Menschenrechte, des Menschenrechtsausschusses und der Interamerikanischen Kommission neben dem Kriterium der „effektiven Kontrolle“ auch das der „authority and control“ genannt wird, welches eine alternatives Kriterium zu sein

scheint, wenn der EGMR weiter prüft, ob die Opfer „under the authority and/or effective control, and therefore within the jurisdiction“ des betreffenden Staates waren (siehe Nr. 69ff. der Entscheidung).

Zudem wurden durch diese Entscheidung manche offenen Interpretationsmöglichkeiten, die durch die *Banković*-Entscheidung entstanden sind, und deren Lösungen bereits in diesem Buch diskutiert werden (*Lawson*, S. 121: „isolationist“ versus „inclusive element of *Bankovic*“), geklärt, wie beispielsweise die Frage, ob auch Territorien außerhalb des Konventionsbereichs, insbesondere aufgrund der effektiven Kontrolle eines Vertragsstaates in diesen Gebieten, erfaßt werden können.

Das Buch kann durchweg empfohlen werden. Es bietet für Personen, die sich mit der Frage der extrritorialen Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen noch nicht beschäftigt haben, eine – wenn auch nicht einfache, so auf jeden Fall vielfältige – Grundlage zu diesem Thema. Für die, die sich mit der Materie bereits eingehender auseinandergesetzt haben, liefert es einen interessanten und wertvollen Diskurs mit wichtigen Denkanstößen.

Das Thema der extrritorialen Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen ist nicht nur ein reines „Spielzeug für Akademiker“, wie *Lawson* anmerkt, sondern äußerst praxisrelevant. Dieses Thema bzw. das „Recht der ‚Jurisdiktion‘“ steckt allerdings, auch wenn es noch nicht abschließend geklärt ist, nicht mehr ganz in den „Kinderschuhen“, wie *O’Boyle* ergänzend vermutet (S. 139).

Bernhard Schäfer