

Sind *De-facto*-Regime an die Menschenrechte gebunden?

Im klassischen Völkerrecht gab es nur ein Subjekt, denn nur der souveräne Staat war Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten. Folglich war nur der Staat an völkerrechtliche Verträge gebunden und es bedurfte stets der Transformation in innerstaatliches Recht, um die staatlichen Verpflichtungen aus dem Völkerrecht auch für die innerstaatlichen Rechtssubjekte verbindlich zu machen. Dies traf insbesondere auf ein Gebiet zu, das nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmend zum Gegenstand der völkerrechtlichen Kodifikation wurde: die Menschenrechte. Dieser Regelungsbereich verfügt nämlich über die Besonderheit, dass sich die Staaten gegeneinander dazu verpflichteten, ihren innerstaatlichen Rechtssubjekten eine bestimmte Behandlung angedeihen zu lassen.¹ Dies war für das Völkerrecht eine Revolution, denn im Zusammenhang mit internationalen Durchsetzungsverfahren zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen bildete sich eine partielle Völkerrechtssubjektivität des Individuums heraus. Dies bedeutet, dass Individuen Rechte aus einem völkerrechtlichen Vertrag unmittelbar auf internationaler Ebene geltend machen können.

Staaten sind zur Umsetzung der Menschenrechte verpflichtet

Die Staaten tragen die Hauptverantwortung für den Schutz und die Durchsetzung der Menschenrechte. Dies betrifft einerseits die verfassungsrechtlich garantierten Grundrechte und andererseits die internationalen Verpflichtungen aus Menschenrechtsverträgen. Ausdrücklich wird dies beispielsweise in Artikel 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 unterstrichen: „Die Hohen Vertragsparteien sichern allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I bestimmten Rechte und Freiheiten zu.“ Freilich setzt diese Forderung nach Umsetzung eine funktionierende Staatsgewalt voraus, denn nur sie kann die Rechte auch tatsächlich anwendbar machen. Dies wiederum setzt schließlich effektive Justizeinrichtungen und Sicherheitskräfte voraus. Notwendig ist weiterhin das Vorhandensein von Rechtsstaatlichkeit, die sowohl den Staat als auch die Rechtsunterworfenen an das Gesetz bindet.

¹ Die Achtung grundlegender Menschenrechte ist heute eine *Erga-omnes*-Verpflichtung und für alle Staaten verbindlich. Folglich kann jeder Staat sie von einem anderen Staat einfordern. Vgl. Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford 2006, S. 96ff.

Staaten müssen die Menschenrechte jedem gewähren, der ihrer Hoheit untersteht. Damit sind nicht nur die eigenen Staatsbürger erfasst und die Verpflichtung ist nicht nur auf das eigene Staatsgebiet beschränkt. Vielmehr üben Staaten auch an Bord von bei ihnen registrierten Schiffen oder Flugzeugen Hoheitsgewalt aus. Mehr noch: Kommt es zu einem bewaffneten Konflikt und besetzen die Streitkräfte eines Staates das Gebiet eines anderen, so wird Ersterer zur Besatzungsmacht und übt in Letzterem Hoheit aus. Das gleiche gilt, wenn ein Staat das besetzte Gebiet anschließend zu einem von ihm abhängigen Staat macht, der durchaus als *De-facto*-Regime angesehen werden kann. Dies zeigte sich am Fall *Loizidou v. Türkei* vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).² Hier ging es darum, dass die zypriotische Beschwerdeführerin nach der türkischen Invasion von 1974 ihr Eigentum in Nordzypern nicht mehr nutzen konnte. 1989 reichte sie beim EGMR wegen der fortdauernden Verweigerung des Zutritts zu ihrem Grundeigentum, die sie als Verletzung von Artikel 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK ansah, Beschwerde gegen die Türkei ein. Im Zentrum des Falles stand die Frage, wer in Nordzypern die Hoheitsgewalt ausübt, da die Türkei vorbrachte, nicht der zutreffende Beschwerdegegner zu sein,³ dieser sei die Türkische Republik Nordzypern, die als unabhängiger Staat für ihre Handlungen selbst verantwortlich sei. Die Türkei sah sich zu dieser Stellungnahme veranlasst, da sie der einzige Staat ist, der Nordzypern als Staat anerkannt hat. Der Gerichtshof folgte dieser Auffassung jedoch nicht, sondern argumentierte, dass der in Artikel 1 EMRK verwendete Begriff der Hoheitsgewalt nicht auf das eigene Staatsgebiet begrenzt sei. Es gehe vielmehr um die Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt, die wiederum Auswirkungen innerhalb und außerhalb des eigenen Staatsgebiets haben könne. So könne ein Staat beispielsweise infolge militärischer Maßnahmen die effektive Kontrolle über ein Gebiet außerhalb seines Territoriums ausüben, wobei unerheblich sei, ob die Kontrolle durch eigene Streitkräfte oder durch eine untergeordnete lokale Verwaltung ausgeübt wird. Da die Beschwerdeführerin wegen der Besetzung durch türkische Truppen nicht mehr über ihr Eigentum verfügen könne, unterfielen die Vorgänge der Jurisdiktion der Türkei. Folglich erließ der EGMR am 28. Juli 1998 ein Leistungsurteil, das die Türkei zum Schadenersatz verpflichtete.

Das Beispiel *Loizidou* zeigt, wie weitreichend die Staaten zur Achtung der Menschenrechte verpflichtet sind. Ist einem Staat das Handeln auch außerhalb der Staatsgrenzen zurechenbar, so ist er an die Menschenrechte gebunden.

2 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Zum Verhältnis von Menschenrechtsschutz und humanitärem Völkerrecht, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 2003, S. 172-187, hier: S.178.

3 Dazu André Husheer, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Türkei für Menschenrechtsverletzungen in Nordzypern, in: *Zeitschrift für Europarechtliche Studien* 3/1998, S. 389.

Das Beispiel bezieht sich auf die Durchsetzung vertraglicher Verpflichtungen. Allerdings sind die Menschenrechte nicht nur Teil des Völkervertragsrechts. Grundlegende Menschenrechte sind heute auch Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts. Deshalb sind sie von allen Staaten und auch von nichtstaatlichen Akteuren zu achten.

Die Rechtsstellung von De-facto-Regimen im Völkerrecht

Das Völkerrecht ist eine Rechtsordnung, deren zentrale Aufgabe die Sicherung des internationalen Friedens ist. Folglich muss es sich an den faktischen Gegebenheiten orientieren. Ihren deutlichsten Ausdruck findet diese pragmatische Herangehensweise des Völkerrechts im Zweiten Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen vom 8. Juni 1977. Das Protokoll beschäftigt sich mit den nicht-internationalen Konflikten und definiert diese in Artikel 1 als bewaffnete Konflikte, die im Hoheitsgebiet eines Staates zwischen dessen Streitkräften „und anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinden, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebiets [... des Staates] ausüben, dass sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchführen und dieses Protokoll anzuwenden vermögen“.⁴ Man kann sich leicht vorstellen, dass den Staaten die Akzeptanz dieser Definition schwerfällt, geht es doch darum, Rechte und Pflichten von Aufständischen zu respektieren, die das staatliche Gewaltmonopol unterlaufen haben. Gleichwohl üben die Aufständischen faktische Macht aus und im Interesse des Schutzes der Opfer ist ein Mindestmaß an Kooperation notwendig.⁵

Wenn das Völkerrecht aber selbst Aufständischen den Status als partielles Völkerrechtssubjekt einräumt, so muss dies erst recht für staatsähnliche Einheiten gelten, die sich über einen längeren Zeitraum verfestigt haben.⁶ Ihnen kann trotz fehlender Anerkennung aufgrund des Effektivitätsgrundsatzes allmählich Völkerrechtssubjektivität zugebilligt werden. Letztlich hat die faktische Entwicklung zu einem „stabilisierten *De-facto-Regime*“ geführt, denn das Territorium wird effektiv beherrscht. Damit erfüllt eine solche Einheit die Voraussetzung für Staatlichkeit und kann nicht dauerhaft als Nullum betrachtet werden.⁷ Nach Frowein ist die Existenz stabilisierter *De-facto-Re-*

4 Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II), 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II, S. 1550; online unter: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Kriegsrecht/genfer-abk-protokoll-II.pdf>.

5 Vgl. Hans-Peter Gasser, International Humanitarian Law and Human Rights Law in Non-International Armed Conflict, in: German Yearbook of International Law, Band 45, Berlin 2003, S. 149ff.

6 Dies gilt umso mehr, als die *De-facto-Regime* oftmals aus nicht-internationalen bewaffneten Konflikten hervorgegangen sind. Vgl. Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum, Völkerrecht, Band I/2, Berlin 2002, S. 303.

7 Vgl. Volker Epping, Völkerrechtssubjekte, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, München ⁵2004, S. 107, Rn. 15.

gime auf die Unvollkommenheit („*imperfect nature*“) des Völkerrechts zurückzuführen, das keine Kriterien dafür bereithält, ob eine nichtanerkannte Einheit Staatsqualität hat oder nicht. Vor diesem Hintergrund wird auf die Staatenpraxis verwiesen, die belegt, dass auch dem nichtanerkannten *De-facto*-Regime nicht die Völkerrechtssubjektivität abgesprochen werden kann.⁸

Diese Herangehensweise ist notwendig, um die Anwendbarkeit der grundlegenden Normen des Völkerrechts auf *De-facto*-Regime sicherzustellen. Das betrifft vor allem das Gewaltverbot. Die sogenannte Aggressionsdefinition der Vereinten Nationen stellt explizit fest, dass der Begriff „Staat“ in der Definition „unabhängig von der Frage der Anerkennung und unabhängig davon verwendet [wird], ob ein Staat Mitglied der Vereinten Nationen ist“⁹ verwendet wird. Damit wurde ausdrücklich das auch für nichtstaatliche Einheiten geltende Gewaltverbot bekräftigt. Dasselbe trifft auf die völkerrechtliche Verantwortlichkeit solcher Gebilde zu. In seinem Namibia-Gutachten folgte der Internationale Gerichtshof (IGH): „Die physische Kontrolle über ein Territorium und nicht die Souveränität oder die Legitimität des Titels ist die Grundlage für die Verantwortlichkeit eines Staates für Handlungen, von denen andere Staaten betroffen sind.“¹⁰ Für einen völkerrechtlichen Status dieser Einheiten spricht auch der Umstand, dass sie im Interesse der internationalen Sicherheit multilateralen Verträgen beitreten können; so wurde die nichtanerkannte DDR ebenso wie Taiwan in den sechziger Jahren Mitglied des Teststoppabkommens.

Aber auch heute spielen stabilisierte *De-facto*-Regime aufgrund ihrer sicherheitspolitischen Bedeutung nach wie vor eine große Rolle. Schlaglichtartig deutlich wurde dies 2008 im Südossetienkonflikt.¹¹ Südossetien erfüllt die Kriterien der Staatlichkeit und hat sich zuletzt nach einem Referendum vom 12. November 2006 erneut für unabhängig erklärt. Für einen völkerrechtlichen Status spricht auch die Teilnahme Südossetiens an den mehrseitigen Waffenstillstands- und Gewaltverzichtsabkommen zwischen Russland und Georgien. Zwar beherrscht die südossetische Regierung nicht effektiv das gesamte Territorium und ist ebenso wie die Wirtschaft von Russland abhängig. Dies ist allerdings kein Hindernis für die Charakterisierung der Einheit als ein *De-facto*-Regime, auch wenn sie nicht souverän ist; gerade die starke Anlehnung an Russland ist ja, wie Luchterhandt dazu treffend ausführt, die

8 Vgl. Jochen A. Frowein, *De Facto Regime*, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Band I, Amsterdam 1992, S. 966.

9 Vereinte Nationen, Generalversammlung, *Definition der Aggression*, A/RES/3314 (XXIX), 14. Dezember 1974, Anlage, Artikel 1, online unter: http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3314_neu.pdf.

10 *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, 21. Juni 1971, I.C.J. Reports 1971, Den Haag 1972, Absatz 118, S. 54 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

11 Zum Konflikt siehe Otto Luchterhandt, *Völkerrechtliche Aspekte des Georgien-Krieges*, in: *Archiv des Völkerrechts* 46 (2008), S. 435ff.

Ursache für die Stabilität und Dauerhaftigkeit dieses Gebildes.¹² Dasselbe trifft auf andere Einheiten wie z.B. Nordzypem mit seiner Bindung an die Türkei zu.

Kennzeichen eines stabilisierten *De-facto*-Regimes ist seine fehlende Anerkennung. Eine Anerkennung führt folglich zur Überwindung dieses Status und zur Zubilligung der Staatsqualität. Allerdings zeigt das Schicksal der DDR, dass die Anerkennung lediglich durch die eigenen – in diesem Fall sozialistischen – Bündnispartner für die Aufhebung des Status eines stabilisierten *De-facto*-Regimes nicht ausreicht.¹³ Genauso dürfte die Anerkennung Südossetiens durch Russland und Nicaragua einzuschätzen sein, die vom Europarat als völkerrechtswidrig angesehen wird.¹⁴ Russland verhält sich hier ähnlich wie die Türkei bezüglich Nordzypem und wird vermutlich ebenso wenig Erfolg damit haben. Ein *De-facto*-Gebilde, das nur durch die Stationierung ausländischer Soldaten überleben kann, wird durch die Staatengemeinschaft nicht anerkannt werden, sondern in der Isolation verbleiben.¹⁵

Das Staatengemeinschaftsinteresse geht dahin, *De-facto*-Staatlichkeit zu überwinden. Wie die Lage im Kaukasus zeigt, geht selbst von „eingefrorenen Konflikten“ eine erhebliche Gefährdung des regionalen Friedens aus, da sie jederzeit wieder gewaltförmig ausgetragen werden können. Hinzu kommt, dass nach der Lösung der Konflikte und der möglichen Anerkennung der Neustaaten diese – wie im Falle Jugoslawiens geschehen – die Aufnahme in die internationale Gemeinschaft anstreben können und damit bestimmte Werte, wie sie von der KSZE/OSZE und der EG/EU formuliert wurden, respektieren müssen.¹⁶ Dies ist sicher ein Vorteil. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die nichtanerkannten staatsähnlichen Gebilde nicht bereits an die Menschenrechte gebunden sind, obwohl sie keinen diesbezüglichen Verträgen angehören.

Menschenrechtsbindung nichtstaatlicher Akteure

Wenn das pragmatische Völkerrecht *De-facto*-Regime als Träger völkerrechtlicher Rechte akzeptiert, so bedeutet dies, dass sie auch Pflichten haben müssen. Angesichts der *Erga-omnes*-Wirkung der grundlegenden Menschenrechte gehören diese zweifelsfrei auch zum Pflichtenkatalog der *De-facto*-

12 Vgl. ebenda, S. 459.

13 Vgl. dazu grundlegend Jochen Abr. Frowein, Das de-facto-Regime im Völkerrecht, Heidelberg 1968, S. 35ff.

14 „Die Versammlung verurteilt die Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens durch Russland als eine Verletzung des Völkerrechts und der satzungsmäßigen Grundsätze des Europarats.“ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1633 (2008).

15 Vgl. auch Uwe Halbach/Sabine Jenni, Nachkriegsentwicklung in Südossetien und Abchasien, in: SWP-Aktuell 28, Juni 2009, S. 2.

16 Vgl. Christian Hillgruber, The Admission of New States to the International Community, in: European Journal of International Law 1998, S. 492.

Regime. Das heißt, dass sie analog zu den Pflichten von Staaten dort, wo sie Jurisdiktion ausüben, die Menschenrechte zu achten haben.

Mit dieser Herangehensweise wird das Völkerrecht einer seit Jahrzehnten zu beobachtenden Entwicklung gerecht. In der Literatur wird eine zunehmende Tendenz zur Ersetzung des Souveränitäts- durch das Subsidiaritätsprinzip infolge des Erstarkens des Menschenrechtsschutzes erkannt.¹⁷ Diese Entwicklung schließt die auffällige Hinwendung zur Bildung substaatlicher Einheiten ein.¹⁸ Folglich kam es in den letzten Jahren zu zahlreichen Autonomieregelungen und zur Entstehung föderaler Staaten – ein Prozess, der als die Überwindung des eindimensionalen Staates („*one-dimensional state*“) bezeichnet wird.¹⁹ Die substaatlichen Einheiten sind dadurch gekennzeichnet, dass unterhalb der Ebene der Staatsbildung viele territoriale Gebilde entstehen, die die klassischen Kriterien der Staatlichkeit – Territorium, Bevölkerung, Regierung – erfüllen.

Der Menschenrechtsschutz wird damit unter Umständen zu einer Aufgabe des *De-facto*-Regimes. Freilich vollzieht sich diese Entwicklung nicht immer friedlich und stellt zweifellos eine enorme Herausforderung an das Völkerrecht dar, insbesondere dann, wenn mehrere bewaffnete Gruppen während der Desintegration der zentralen Regierung regionale Macht ausüben. Kritisch wird es auch, wenn die Kommandostrukturen der Aufständischen zusammenbrechen und regionale *Warlords* die Herrschaft übernehmen. Eine solche Fragmentierung kompliziert die Akzeptanz bestimmter Regeln und auch der Menschenrechte, zumal dann ein wesentlicher Geltungsgrund jeder Rechtsordnung wegfällt: die Gegenseitigkeitserwartung, nach der sich ein Völkerrechtssubjekt rechtstreu verhält, weil es erwartet, dass andere Völkerrechtssubjekte sich ebenfalls an das Recht halten. Hinzu kommt, dass man in Verhandlungen mit *Warlords* diesen schwerlich irgendwelche Vorteile anbieten kann, die als Gegenleistung für die Achtung der Menschenrechte angesehen werden können.²⁰

Gleichwohl muss die Einhaltung der Menschenrechte auch von *De-facto*-Herrschern gefordert werden, denn „wir müssen das Menschenrechtsdenken nicht aufgeben, nur weil es keine Regierung gibt, die die traditionellen Funktionen der Staatlichkeit ausüben kann.“²¹ In der Literatur wird auch auf Beispiele verwiesen, bei denen Aufständische bestimmte menschenrechtliche Verpflichtungen unterschrieben haben. Allerdings bedeutet die Weigerung von *De-facto*-Herrschern menschenrechtssichernde Vereinbarungen abzuschließen nicht, dass sie nicht dazu verpflichtet wären die Menschenrechte zu

17 Vgl. z.B. Paolo G. Carozza, *Subsidiarity as a Structural Principle of Internationale Human Rights Law*, in: *American Journal of International Law* 2003, S. 41ff.

18 Vgl. Gnanapala Welhengama, *The Legitimacy of Minorities' Claim for Autonomy through the Right to Self-Determination*, in: *Nordic Journal of International Law* 1999, S. 413.

19 So Zelim A. Skurbaty, *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?*, Leiden 2005, S. 565ff.

20 Vgl. Riikka Koskenmäki, *Legal Implications Resulting from State Failure in the Light of the Case of Somalia*, in: *Nordic Journal of international law* 73 (2004), S. 20ff.

21 Clapham, a.a.O. (Anm. 1), S. 14.

achten. Deren Geltung auch für nichtstaatliche Akteure ergibt sich ausschließlich aus dem Umstand, dass Letztere Hoheit ausüben und Menschenrechte aufgrund ihres gewohnheitsrechtlichen Charakters zu achten sind. Eine Selbstbindungserklärung nichtstaatlicher Akteure ist folglich nicht notwendig.

Freilich stellt sich die Frage nach dem Umfang der gewohnheitsrechtlich zu beachtenden Menschenrechte. Darüber gab es eine intensive Diskussion, die 1990 zur Verabschiedung der Turku-Deklaration über humanitäre Mindeststandards führte.²² Diese Mindeststandards leiten sich aus den nichtderogierbaren Menschenrechten und aus dem humanitären Völkerrecht her und sind durch alle Hoheitsträger zu achten. Einen ähnlichen Zweck verfolgt die Gewohnheitsrechtsstudie des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK).²³

Beide Dokumente machen deutlich, dass die normativen Grundlagen für die Bindung nichtstaatlicher Akteure an die dort aufgelisteten grundlegenden Menschenrechte gelegt sind. Damit stellt sich die Frage nach der Durchsetzung dieser Standards.

Durchsetzung menschenrechtlicher Standards

Das eingangs genannte nordzypriotische Beispiel zeigt, dass gerichtliche Verfahren die Menschenrechte am durchgreifendsten schützen. So wurden bislang alle Urteile des EGMR erfüllt, selbst wenn es verschiedentlich heftige Diskussionen darüber gab. Selbst die Türkei war letztlich bereit, Frau Loizidou Schadenersatz zu zahlen. Die Staatenpraxis bezüglich Nordzypern, Tschetschenien und Moldau belegt, dass Menschenrechte auch gegenüber *De-facto*-Regimes durchgesetzt werden können.²⁴ Diese Verfahren setzten freilich voraus, dass die Menschenrechtsverletzungen einem Mitgliedstaat der EMRK zurechenbar waren, denn nur dann kann dieser Staat verpflichtet werden, den Opfern Entschädigungen und Wiedergutmachung zukommen zu lassen. Solche Gerichtsverfahren könnten auch genutzt werden, um Menschenrechtsverletzungen z.B. in Südossetien zu ahnden, da dieser „Staat“ nur durch die militärische Einwirkung Russlands existiert und sich somit in einer ähnlichen Situation wie Nordzypern befindet.

Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass Russland dem EGMR wenig Sympathien entgegenbringt. Die Flut der Klagen insbesondere aus Russland

22 Siehe dazu Asbjørn Eide/Theodor Meron/Allan Rosas, Combating Lawlessness in Grey Zone Conflicts through Minimum Humanitarian Standards, in: *American Journal of International Law* 89 (1995), S. 215.

23 Jean-Marie Henckaerts/Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Cambridge 2005, S. 20ff.

24 Vgl. Hans-Joachim Heintze, *Las Palmeras v. Bamaca-Velasquez und Bankovic v. Loizidou?*, in: *Humanitäres Völkerrecht* 18 (2005), S. 177ff.

hat dazu geführt, dass der Gerichtshof überlastet ist.²⁵ Es bedarf also dringend einer Vereinfachung des aufwendigen Verfahrens. So wird bislang die Begründetheit der Klagen von drei Richtern geprüft. Das soll nun durch ein Zusatzprotokoll zur Konvention geändert werden, so dass zukünftig ein Richter mit zwei Beisitzern über die Zulässigkeit der Klage entscheiden kann. Für ähnlich gelagerte Fälle, beispielsweise die Menschenrechtsverletzungen der russischen Armee in Tschetschenien während des bewaffneten Konflikts, sollen verkürzte Verfahren eingeführt werden. Voraussetzung für diese Vereinfachungen ist aber, dass alle 47 Mitgliedstaaten den neuen Verfahrensregeln durch die Ratifizierung des Protokolls zustimmen. Bislang haben dies 46 Mitgliedstaaten getan, es fehlt nur Russland. Die Duma lehnte jedoch 2006 die Ratifizierung ausdrücklich ab, so dass Russland für die gegenwärtige und wachsende Ineffektivität des EGMR verantwortlich ist.²⁶ Einer der Hintergründe der russischen Ablehnung war die Entscheidung im Fall *Ilascu v. Moldau und Russland*, in der Russland partiell für die Menschenrechtsverletzungen in der „Transnistrischen Moldauischen Republik“ verantwortlich gemacht worden war.²⁷

Das russische Beispiel zeigt, dass der gerichtlichen Durchsetzung der Menschenrechte selbst dann Grenzen gesetzt sind, wenn die Verletzungen einem Mitgliedstaat zurechenbar sind. Noch geringer sind die Chancen bei *De-facto*-Regimen, die keinen menschenrechtsschützenden Verträgen angehören. Umso interessanter ist unter diesen Umständen die Möglichkeit auf internationaler Ebene gegen schwere Menschenrechtsverletzungen vorzugehen, d.h. mit Hilfe der internationalen Strafgerichtsbarkeit. Diesbezüglich haben sich erst in den letzten Jahren interessante Entwicklungen ergeben. Im Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH)²⁸ findet sich eine Aufzählung der Straftatbestände des Völkermords, der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Kriegsverbrechen. Die Täter können unabhängig davon, ob sie im Namen eines Staates, als Privatpersonen oder als Vertreter nichtstaatliche Akteure handelten, für diese Verbrechen bestraft werden. Die internationale Strafgerichtsbarkeit ist ein komplementäres Instrumentarium zur Bestrafung völkerrechtlicher Verbrechen. Sie kommt nach Artikel 17 des Statuts nur dann zur Anwendung, wenn Staaten nicht willens oder nicht in der Lage sind die Strafverfolgung selbst durchzuführen. Die Zuständigkeit des IStGH ergibt sich dann aus dem Umstand, dass die genannten Straftaten gegen das Völkerrecht verstoßen und damit die Staatengemeinschaft als Ganzes berühren. Dies hat zur Konsequenz, dass auch bei Straftaten nichtstaatlicher Akteure die Zuständigkeit des Gerichts gegeben wäre.

25 Der Gerichtshof kann monatlich 1.500 Fälle entscheiden; es gehen aber jeden Monat rund 2.300 Beschwerden ein.

26 Mittlerweile – nach Redaktionsschluss – hat Russland das Protokoll dennoch ratifiziert.

27 Vgl. Alastair Mowbray, *Faltering Steps on the Path to Reform of the Strasbourg Enforcement System*, in: *Human Rights Law Review* 2007, S. 609.

28 Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, BGBl. 2000 II, S. 1393; online unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/InternatRecht/IStGH/Materialien/RoemischesStatut.pdf>.

Die hinter der internationalen Strafgerichtsbarkeit stehende Idee ist die Verhütung. Man hofft, dass potenzielle Täter – und gerade nichtstaatliche Akteure aus Territorien, in denen es keine an rechtsstaatlichen Maßstäben orientierte funktionierende Gerichtsbarkeit gibt – zukünftig durch die Existenz des Gerichts abgeschreckt werden. Freilich hätte das Gericht in einem solchen Fall stets auch zu prüfen, ob das Handeln des Täters einem Staat zurechenbar ist. Diesbezüglich hat das Jugoslawientribunal (ICTY) im Fall Duško Tadić einen vieldiskutierten Maßstab gesetzt, als es darum ging, ob die Handlungen der bosnischen Serben während des bewaffneten Konflikts in Bosnien und Herzegowina der Bundesrepublik Jugoslawien zugerechnet werden könnten. Das Tribunal bejahte diese Frage mit der Begründung, dass die Gehaltszahlungen an die bosnisch-serbischen Soldaten von der jugoslawischen Armee geleistet wurden, so dass eine Kontrolle im Großen und Ganzen vorgelegen habe.²⁹

Aber auch, wenn die Handlungen nicht Staaten, sondern *De-facto*-Regimen zurechenbar sind, bietet die internationale Strafgerichtsbarkeit ein Verfahren zur Verhinderung und Abstrafung schwerster Menschenrechtsverletzungen. Ist die Durchsetzung der menschenrechtlichen Standards nicht möglich, können durchaus auch Verpflichtungen für andere Staaten entstehen. Das zeigt sich im Asylrecht der Europäischen Union. Gingen viele EU-Staaten früher davon aus, dass nur bei staatlicher Verfolgung der Asylanspruch gerechtfertigt war, so änderte sich dies 2004 mit der Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtling.³⁰ Dort nennt Artikel 6 ausdrücklich nichtstaatliche Akteure als eine Gruppe, von denen die Verfolgung oder ein ernsthafter Schaden ausgehen kann, der als Fluchtgrund angesehen werden muss.

Zusammenfassung

De-facto-Regime besitzen partielle Völkerrechtssubjektivität und sind sowohl an das Völkervertragsrecht als auch an das Völkergewohnheitsrecht gebunden. Die Bindung an die grundlegenden Menschenrechte ist in erster Linie dem Umstand geschuldet, dass diese zum Völkergewohnheitsrecht gehören und *Erga-omnes*-Charakter haben. Die Durchsetzung der Menschenrechte gegenüber *De-facto*-Regimen ist möglich. Zum einen können vertragsrechtliche Verfahren genutzt werden, wenn das *De-facto*-Regime durch die militärische Präsenz eines Staates errichtet wurde, der beispielsweise der EMRK

29 Vgl. Axel Buchwald, Der Fall Tadic vor dem Internationalen Jugoslawientribunal im Lichte der Entscheidung der Berufungskammer vom 2. Oktober 1995, Berlin 2005, S. 62f.

30 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:NOT>.

angehört. Dann ist dieser Staat für die Zahlung von Entschädigungen an die Opfer von Menschenrechtsverletzungen verantwortlich.

Ist die Menschenrechtsverletzung dem *De-facto*-Regime zurechenbar, so bleiben nur die Durchsetzungsverfahren des allgemeinen völkergewohnheitsrechtlichen Menschenrechtsschutzes, d.h. vor allem der politische Druck der Vereinten Nationen und der Staatengemeinschaft. Da *De-facto*-Regime in der Regel um internationale Akzeptanz bemüht sind, kann dieser Druck durchaus erfolgreich sein.

Ein weiteres Durchsetzungsverfahren ist die internationale Strafgerichtsbarkeit. Sie dient der Abstrafung der Täter schwerer Menschenrechtsverletzungen und der Überwindung der Straflosigkeit. Den Opfern kommt dies nur indirekt zugute.