

Lia Neukirch

„Eingefrorene“ Menschenrechte in Abchasien, Transnistrien und im Donbas: die Rolle der OSZE in einem schwachen System internationaler Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte

Einführung

Der Zerfall der Sowjetunion 1990-1991 führte zur Entstehung mehrerer neuer Länder, die wenig oder gar keine Erfahrung mit Eigenstaatlichkeit hatten. Die nationalen Bewegungen in Georgien, Moldau und der Ukraine verbanden ihre Bestrebungen, der Sowjetunion zu „entkommen“, mit einer ambitionierten prowestlichen Agenda. Gleichzeitig gingen die Kämpfe um die zukünftige Orientierung der neu entstandenen Staaten – sei es eher in Richtung Moskau oder eher in Richtung Europa – mit starken secessionistischen Bewegungen einher, die die territoriale Integrität der jungen Staaten in Frage stellten. Während letztere darum kämpften, ihre eigenen, noch fragilen Demokratien aufzubauen, betrieben militante Separatistengruppen die Abspaltung der Gebiete Abchasien, Südossetien und Transnistrien sowie in jüngster Zeit der Lugansker Volksrepublik (LVR) und der Donezker Volksrepublik (DVR) in der ukrainischen Donbas-Region vom jeweiligen Mutterstaat. Sie profitierten dabei von der politischen und sozioökonomischen Instabilität der neuen Staaten und wurden mit Unterstützung Russlands mächtig genug, um *De-facto*-Staaten zu schaffen. Sowohl Abchasien als auch Transnistrien gelten als „klassische“ eingefrorene Konflikte, während der jüngste derartige Konflikt im Donbas noch nicht offen als solcher bezeichnet wird. Das Ausmaß der Gewalt ist noch zu hoch und die politische Tragweite des Konflikts noch zu groß, um sich offen einzugestehen, dass der Konflikt noch über längere Zeit ungelöst bleiben könnte. Dennoch ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass Luhansk und Donezk dem Muster älterer eingefrorener Konflikte folgen und zu „einem weiteren eingefrorenen Konflikt“¹ werden, wie der Präsident der Russischen Föderation, Wladimir Putin, am 13. November 2015 erklärte. Angesichts der strategischen Interessen der Russischen Föderation – des stärksten von außen einwirkenden Akteurs, der für die Änderung des Status quo verantwortlich ist – und des Einflusses, den Moskau auf die anderen eingefrorenen Konflikte in Osteuropa und im Kaukasus hat, besteht wenig Zweifel daran, dass das Donbas den gleichen Weg gehen wird.

1 Zitiert in: Putin says east Ukraine crisis may yet turn into „frozen conflict“, Reuters, 13. November 2015, unter: <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-putin-interview/putin-says-east-ukraine-crisis-may-yet-turn-into-frozen-conflict-idUSKCN0T21HK20151113> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Als „Regionen eingefrorener Konflikte“ befinden sich diese Entitäten in einem anhaltenden Zustand der Rechtsunsicherheit. Der Einfluss der Russischen Föderation ist groß und offensichtlich, was die Komplexität der Herausforderungen für den Einsatz der Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte erhöht und für die internationalen Menschenrechtsmechanismen „weiße Flecken auf der Landkarte“ erzeugt. Der große Einfluss der Russischen Föderation führt zu erheblichen Schwierigkeiten hinsichtlich der Achtung, des Schutzes und der Wahrung der Menschenrechte und untergräbt die Rechtsstaatlichkeit in Abchasien, Transnistrien, der LVR und der DVR. Doch ungeachtet dessen, wer ihre Unabhängigkeit anerkannt und sie im Laufe der vergangenen 25 Jahre unterstützt hat, sind in diesen Entitäten unter dem politischen, wirtschaftlichen und militärischen Schutz Russlands – und von Russland ermutigt – in großem Ausmaß Menschenrechtsverletzungen begangen worden. Diese Unterstützung hat auch dazu geführt, dass zwei weitere separatistische Regime im Donbas entstanden sind.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Menschenrechtssituation in den genannten Entitäten und deren interne Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte, um die Dringlichkeit des Einsatzes internationaler Menschenrechtsmechanismen zu ermitteln. Dabei konzentriert er sich vor allem auf das Recht auf Leben als grundlegendstes Menschenrecht. Anschließend werden die Grenzen und Einschränkungen untersucht, mit denen internationale Institutionen bei ihrer Arbeit im Zusammenhang mit den *De-facto*-Staaten konfrontiert sind, wobei das Hauptaugenmerk auf der OSZE liegt.

Die allgemeine Menschenrechtsslage: De-facto-Gesetze versus bittere Realität

Aufgrund des eingeschränkten und schwierigen Zugangs zu den betreffenden Regionen gibt es kaum offizielle Informationen über die Menschenrechtsslage in Abchasien, Transnistrien und dem Donbas, die Vorwürfe, dass es zu Menschenrechtsverletzungen kommt, halten jedoch an. Wie verlässlich die Beurteilungen der Menschenrechtsslage in diesen Regionen sind, ist infolge der Probleme, die durch *De-facto*-Grenzkontrollen, das autokratische Wesen der Regime, die Tatsache, dass internationalen Mechanismen zur Überwachung der Menschenrechte der Zugang verwehrt wird, sowie die Isolation der betreffenden Regionen entstehen, ungewiss. Für eine objektivere Einschätzung der allgemeinen Menschenrechtsslage in den selbsternannten Staatsgebilden ist es zunächst jedoch notwendig, einen Blick auf die bestehenden, in den Entitäten selbst verabschiedeten *De-facto*-Grundrechte zur Gewährleistung der Menschenrechte zu werfen und sie mit den internationalen Menschenrechtsindikatoren zu vergleichen.

Kapitel 2 der am 26. November 1994 verabschiedeten und 1999 geänderten *De-facto*-Verfassung Abchasiens widmet sich ausführlich den Menschenrechten und Grundfreiheiten der Bürger. Es bekräftigt, dass Abchasien die in der

Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr), dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskr) und anderen international anerkannten Rechtsinstrumenten proklamierten Rechte anerkennt und garantiert. Die *De-facto*-Verfassung garantiert außerdem das gesamte Spektrum bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Einschränkungen, „wenn dies für den Schutz der Verfassung, für die Sicherheit und öffentliche Ordnung, den Schutz der Gesundheit und der Moral erforderlich ist, sowie im Falle von Naturkatastrophen, des Ausnahmezustands oder des Kriegsrechts“.² Seit 1993 besteht in Abchasien ein Moratorium für die Todesstrafe, das 2007 auch gesetzlich verankert wurde. Jedoch bleibt die Option, die Todesstrafe als außerordentliche Maßnahme anzuwenden, unter Artikel 54 des *De-facto*-Strafgesetzbuchs bestehen, was die Möglichkeit offen lässt, dass sie von einem schwachen Gerichtssystem außerhalb von Friedenszeiten missbraucht und somit gegen das Recht auf Leben verstoßen wird.³

Ganz ähnlich ist die Situation in Transnistrien. Abschnitt 2 der am 24. Dezember 1995 verabschiedeten und im Jahr 2000 geänderten *De-facto*-Verfassung der Transnistrischen Moldauischen Republik legt die Rechte und Freiheiten der Bürger fest. Im Gegensatz zu ihrem abchasischen Pendant nimmt sie jedoch nicht explizit Bezug auf internationale Menschenrechtsabkommen, sondern stellt lediglich fest, dass die in der Verfassung enthaltenen Rechte und Freiheiten nicht von anderen universell anerkannten Rechten und Freiheiten abweichen sollten. Sie verweist auf die Verantwortung des *De-facto*-Staatsgebildes für den Schutz seiner Bürger und garantiert das Recht auf Leben, lässt jedoch die Todesstrafe für schwere Verbrechen zu. Die Bestimmung über die Todesstrafe wurde 1999 durch einen Erlass aufgehoben, mit dem entsprechend den Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats ein Moratorium für die Todesstrafe eingeführt wurde. Die Todesstrafe als solche ist jedoch noch immer in Artikel 58 des transnistrischen Strafgesetzbuchs, der die Möglichkeit ihrer Umwandlung in eine lebenslange Haftstrafe vorsieht, enthalten, was durch die Verhängung eines Todesurteils im Jahr 2003 bestätigt wird. Transnistrien sichert zu, internationale Menschenrechtsinstrumente wie den IPbpr und den IPwskr, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen unilateral zu achten. Einem großen Teil der lokalen Bevölkerung sind diese Menschenrechtsbestimmungen jedoch nicht einmal bekannt, da es in der Entität keinerlei Aufklärungskampagnen oder öffentliche Informationen über Menschenrechte gibt.

2 Constitution of the Republic of Abkhazia, Chapter 2, Article 35, unter: <http://www.kapba.de/Constitution.html> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 Vgl. z.B. Thomas Hammarberg/Magdalena Grono, Human Rights in Abkhazia Today, Juli 2017, S. 15-16.

Die Verfassungen der beiden selbsternannten Staatsgebilde in der ukrainischen Donbas-Region sind noch relativ jung. Die LVR verabschiedete ihr Vorläufiges Grundgesetz (Verfassung) am 18. Mai 2014, die Verfassung der DVR trat am 14. Mai 2014 in Kraft. Am 18. Juli 2017 meldete die Donezker Nachrichtenagentur DAN, dass die beiden Entitäten an einer gemeinsamen Verfassung arbeiteten, um einen gemeinsamen Staat namens „*Malorossija*“ („Kleinrussland“) zu bilden. Nachdem der Plan jedoch von Moskau als persönliche Initiative des DVR-Führers Alexander Sachartschenko kritisiert worden war und die LVR erklärte hatte, dass sie sich nicht an dem Projekt beteiligen würde, gab Sachartschenko ihn auf.⁴ Die *De-facto*-Verfassungen der LVR und der DVR sehen jeweils in Kapitel 2 den Schutz der Rechte und Freiheiten von Menschen und Bürgern in Übereinstimmung mit international anerkannten Prinzipien und Normen sowie gemäß ihren eigenen Verfassungen vor, die jedoch im Vergleich zu den *De-facto*-Verfassungen der anderen selbsternannten Staatsgebilde simpler, ja geradezu rudimentär sind.

In der Praxis werden die *De-facto*-Grundgesetze zur Gewährleistung der Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten jedoch nicht respektiert. Sie alle enthalten Widersprüchlichkeiten und vage Formulierungen, die eine den internationalen Standards zuwiderlaufende Beschneidung der Menschenrechte erlauben. Die Rechtssysteme erkennen den Vorrang dieser Standards in der Praxis nicht an und funktionieren in der Regel ausschließlich nach den lokalen *De-facto*-Gesetzen. Die oberste Pflicht der Bürger, ihr Heimatland zu schützen und den Wehrdienst abzuleisten, unterstreicht zudem die Bedeutung des militärischen Aspekts in diesen Gebieten und verdeutlicht, wie leicht Menschenrechte durch *De-facto*-Bestimmungen nicht anerkannter Gesetze nicht anerkannter Staatsgebilde untergraben werden können. Während Letztere behaupten, die Menschenrechte im Einklang mit „internationalen Standards“ zu wahren, zeigen gerade die von internationalen Menschenrechts-NGOs entwickelten Indikatoren eine gravierende Diskrepanz zwischen diesen Beteuerungen und dem, was vor Ort passiert.

Im Zeitraum von 2013 bis 2017 bewertete *Freedom House* Abchasien in seinen *Freedom-in-the-World*-Berichten durchgehend als „teilweise frei“ und wies damit und mit einer Gesamtbewertung von 4,5 (wobei 1 „am freiesten“ und 7 „am wenigsten frei“ bedeutet) darauf hin, dass die Lage in der Region nach wie vor angespannt ist. Insgesamt schneidet Abchasien hinsichtlich der Menschenrechte und Grundfreiheiten schlecht ab und erreicht in der Kategorie „politische Rechte“, d.h. für den Wahlprozess, politischen Pluralismus und politische Partizipation sowie für die Funktionsweise der Regierung, den Wert 4. Die Bewertung hinsichtlich der bürgerlichen Freiheiten – Meinungs- und Glaubensfreiheit, Vereinigungs- und Organisationsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit,

4 Vgl. z.B. *Malorossija* project is personal initiative of self-proclaimed republic's leader – Kremlin, TASS, 18. Juli 2017, unter: <http://tass.com/politics/956825>; Zakharchenko: we give up on name *Malorossija*; discussion goes on, Dnnews, 10. August 2017, unter: <http://dnnews.com/article/zakharchenko-we-give-name-malorossiya-discussion-goes>.

persönliche Autonomie und individuelle Rechte – fällt mit dem Wert 5 sogar noch schlechter aus. Auch wenn sich Abchasiens Bewertung im Bereich politischer Rechte zwischen 2012 und 2013 (dank der Durchführung kompetitiver Parlamentswahlen, bei denen unabhängige Kandidaten zugelassen wurden) von 5 auf 4 verbessert hat, stagnierte die Menschenrechtsituation insgesamt zwischen 2013 und 2017 und ließ weder Fortschritte noch Rückschritte erkennen.

Die Indikatoren für Transnistrien im selben Zeitraum sind sogar noch schlechter. Während der letzten fünf Jahre wurde Transnistrien durchgehend als „nicht frei“ eingestuft und erreichte den Wert 6 (von 7) sowohl für politische Rechte als auch bürgerliche Freiheiten, woraus sich für die Freiheit insgesamt ein Wert von 6 ergab. Die Spannungen zwischen Moldau und Transnistrien im Jahr 2015, die sich infolge Moldaus Streben nach engeren Beziehungen zur Europäischen Union und durch Russlands Invasion der Ukraine 2014 verschärft hatten, trugen nicht eben zur Verbesserung der Menschenrechtslage bei. Abgesehen von den noch schlechteren Indikatoren Transnistriens haben Transnistrien und Abchasien eines gemein: Auch in Transnistrien stagniert die Menschenrechtslage und weist weder Fortschritte noch Rückschritte auf. Dies kann aus zwei entgegengesetzten Perspektiven interpretiert werden: Es kann entweder bedeuten, dass die Situation mehr oder weniger stabil ist, ohne dass es irgendeine Entwicklung gegeben hat (positiv oder negativ); dies würde den „eingefrorenen“ Status der Region betonen. Oder es kann als ein „weißer Fleck“ auf der Landkarte der Menschenrechtsüberwachung interpretiert werden, d.h. es fehlen Überwachungsmechanismen, die in der Lage sind, genaue und aktuelle Informationen über die tatsächliche Menschenrechtslage in den abtrünnigen Gebieten zu sammeln und zur Verfügung zu stellen. Wie auch immer man es betrachtet, die Menschenrechte sind sowohl „eingefroren“ als auch weit entfernt von internationalen Standards und Prinzipien.

Leider wurden bislang noch keine Berichte angefertigt, in denen die Menschenrechtslage in den Regionen Luhansk und Donezk unabhängig von der Ukraine als Ganzes bewertet wird. Eine Erklärung hierfür könnte der schlechte Zugang zu den abtrünnigen Regionen infolge der anhaltenden Konfliktsituation sein. Der aktuelle Konflikt hat jedenfalls dazu geführt, dass die Menschenrechtssituation bestenfalls als prekär bezeichnet werden kann, wie aus den weiter unten angeführten Berichten über Menschenrechtsverletzungen hervorgeht. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die obengenannten Indikatoren bestätigen, dass Menschen, die unter den Bedingungen eingefrorener Konflikte leben, noch immer einem hohen Risiko ausgesetzt sind, Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu werden, auch wenn die Konflikte derzeit nicht „heiß“ sind. Dies bekräftigt noch einmal, dass ernsthafte Anstrengungen unternommen werden müssen, um die Wirklichkeit hinter den unilateralen Erklärungen selbsternannter Staatsgebilde zu überprüfen, in denen sie beteuern, die internationalen Menschenrechtsabkommen in vollem Umfang zu respektieren.

Die inkonsistenten Bestimmungen der *De-facto*-Gesetzgebung müssen hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit dem Völkerrecht geprüft werden, um sicherzustellen, dass die internationalen Regeln und Normen in der Praxis angewendet werden.

Das Grundrecht auf Leben kann in eingefrorenen Konflikten nicht garantiert werden

Das Recht auf Leben ist ein Grundrecht, das jedoch in den selbsternannten Republiken fortwährend in Frage gestellt wird. Seit dem Ende der militärischen Auseinandersetzungen in Abchasien und Transnistrien sind keine systematischen Fälle unrechtmäßiger Tötungen bekannt geworden, dennoch kommt es immer noch zu vereinzelt Zwischenfällen. Zu den bekanntesten Vorfällen der jüngsten Vergangenheit gehören der Fall eines georgischen Bürgers, der am 19. Mai 2016 von abchasischen Grenzposten am Grenzübergang Churtscha-Nabakewi an der Verwaltungsgrenze getötet worden sein soll, sowie die unrechtmäßige Tötung von Vadim Pisari im Januar 2012 in Transnistrien. Pisari wurde von einem russischen *Peacekeeper* in den Rücken geschossen, als er sich weigerte, sein Auto an einem *Peacekeeping*-Posten in der Nähe des Kontrollpunkts Vadul lui Vodă anzuhalten. In beiden Fällen floh der Täter umgehend und wurde nicht bestraft. Der Fall in Transnistrien gelangte jedoch vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Im April 2015 machte das Gericht die Russische Föderation für die nicht gerechtfertigte Entscheidung des Soldaten, auf den Mann zu schießen, und für die verfahrenstechnischen Probleme des Staates bei der Untersuchung des Falles verantwortlich. In beiden Fällen hat die Kontrolle des Vorgehens der Wachtposten an den Grenzübergängen versagt.

Im Donbas ist die Lage in Bezug auf unrechtmäßige Tötungen aufgrund des anhaltenden, gelegentlich aufflammenden bewaffneten Konflikts weitaus dramatischer. *Amnesty International* hat mindestens 13 proukrainische Gefangene identifiziert, die standrechtlich hingerichtet wurden, während sie sich in Gewahrsam separatistischer Milizen, irregulärer bewaffneter Gruppen, die sich als „Bataillone“ bezeichnen, oder anderer separatistischer Kampfeinheiten in Donezk befanden.⁵ Abgesehen von den standrechtlichen Hinrichtungen registrierte das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) insgesamt 10.090 Menschen, die im Zeitraum zwischen dem 14. April 2014 und dem 15. Mai 2017 im Zusammenhang mit dem Konflikt getötet wurden, darunter 2.777 Zivilisten.⁶ Zusätzlich hierzu wurden 298 Zivilisten, darunter 80 Kinder, beim Abschuss von Malaysia-Airlines Flug 17

5 Vgl. Amnesty International, Summary Killings during the Conflict in Eastern Ukraine, London 2014, S. 8-11; Amnesty International, Breaking Bodies: Torture and Summary Killings in Eastern Ukraine, London 2015, S. 16-20.

6 Vgl. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report on the human rights situation in Ukraine 16 February to 15 May 2017, o.O. 2017, S. 2.

(MH17) am 17. Juli 2014 durch eine Rakete des Flugabwehrsystems Buk 332 getötet, die aus einem von den Separatisten kontrollierte Gebiet der DVR abgefeuert worden war,⁷ wie das Büro der Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs in ihrem vorläufigen Untersuchungsbericht aus dem Jahr 2017 bestätigte.⁸ Außergewöhnliche Umstände, wie Krieg oder Kriegsgefahr, innere politische Instabilität und innere bewaffnete Konflikte, dürfen nicht als Rechtfertigung für außergerichtliche, willkürliche und standrechtliche Hinrichtungen geltend gemacht werden. Es spielt keine Rolle, ob derartige Menschenrechtsverletzungen von einem staatlichen oder nichtstaatlichen Akteur verübt werden, da Personen, die von einer Konfliktpartei in einem bewaffneten Konflikt festgehalten werden, unter dem Schutz internationaler Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts stehen.

Da keine adäquate internationale Überwachung stattfindet, sind willkürliche Verhaftungen in den selbsternannten Staatsgebilden ebenfalls weit verbreitet. In allen hier betrachteten Entitäten werden regelmäßig willkürliche Verhaftungen von den *De-facto*-Behörden gemeinsam mit Offizieren des russischen Inlandsgeheimdienstes (FSB) vorgenommen, üblicherweise unter dem Vorwurf des „illegalen Grenzübertritts“, ohne dass die Beschuldigten über die genauen Gründe ihrer Verhaftung informiert werden.⁹ So wurden beispielsweise zwischen 2009 und 2015 insgesamt 1.641 georgische Bürger in der Nähe Abchasiens festgenommen, bei denen es sich größtenteils um ethnische Georgier aus der Region Gali handelte.¹⁰ Rund 1.000 Menschen wurden in Transnistrien bis zu drei bis vier Jahre in Sicherheitsverwahrung genommen.¹¹ In der Ostukraine wird das Problem illegaler Verhaftungen durch das rechtliche Vakuum, das durch das Fehlen funktionierender Gesetze in der LVR und der DVR entstanden ist, noch verschärft; bewaffnete Gruppen, die die faktische Kontrolle ausüben, folgen ihrer eigenen Auffassung von Recht und Ordnung, was Willkür, Straflosigkeit und brutale Rechtsverletzungen in Form illegaler Verhaftungen fördert.¹² In der LVR und in der DVR finden willkürliche Verhaftungen eben-

-
- 7 Vgl. Dutch Safety Board, Investigation crash MH17, 17 July 2014, Donetsk, unter: <https://www.onderzoeksraad.nl/en/onderzoek/2049/investigation-crash-mh17-17-july-2014/publicatie/1658/dutch-safety-board-buk-surface-to-air-missile-system-caused-mh17-crash>.
 - 8 Vgl. International Criminal Court, The Office of the Prosecutor, Report on Preliminary Examination Activities 2017, 4. Dezember 2017, Den Haag, unter: https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2017-PE-rep/2017-otp-rep-PE_ENG.pdf.
 - 9 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Georgia, Second Quarterly Report (April-June 2016) on the Human Rights Situation in the Occupied Regions of Georgia, S. 2 und S. 10-11.
 - 10 Vgl. United States Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2009, vol. II, Europe and Eurasia, Near East and North Africa, Oktober 2012, Washington, D.C., 2012, S. 1687.
 - 11 Vgl. United States Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2011, vol. II, Europe and Eurasia, Near East and North Africa, November 2014, Washington, D.C., 2014, S. 1491.
 - 12 Vgl. Coalition of Public Organizations and Initiatives „Justice for Peace in Donbas“/Hel-sinki Foundation for Human Rights, Poland, Surviving Hell: Testimonies of Victims on Places of Illegal Detention in Donbas, Kiew, 25. September 2015, S. 6-7, unter: <https://www.osce.org/odhr/185431>.

falls vor allem an Kontrollpunkten statt, jedoch auch bei öffentlichen Versammlungen, am Wohnort, am Arbeitsplatz und an anderen Orten. Bei den meisten Inhaftierten handelt es sich um Personen, die proukrainische Ansichten vertreten oder mit den ukrainischen Streitkräften in Verbindung stehen. Die Kontrollpunkte werden von verschiedenen illegalen bewaffneten Gruppen kontrolliert, und Personen können nicht nur von – identifizierbaren oder nicht identifizierbaren – Kämpfern bewaffneter Gruppen festgenommen werden, sondern auch von quasi-staatlichen Behörden.¹³ In der Regel sind die Gruppen, die die Verhaftung vornehmen, auch diejenigen, die über den weiteren Verbleib illegal festgenommener Zivilisten entscheiden und den Transfer in die Haftanstalten durchführen. Die Gefangennahme von Angehörigen der ukrainischen Streitkräfte und Freiwilligenbataillone erfolgt in den meisten Fällen nach einer militärischen Konfrontation unter direkter Beteiligung der Streitkräfte der Russischen Föderation.¹⁴ Offiziell wurde zwar eine staatliche Ermittlungsbehörde eingerichtet, die solche Verstöße von Armeeangehörigen und Strafverfolgungsbeamten untersuchen soll, jedoch wurde sie nicht ausreichend mit Personal ausgestattet und hatte ihre Arbeit bis Ende 2016 noch nicht aufgenommen.¹⁵ Die Straflosigkeit, mit der die *De-facto*-Behörden in der LVR und in der DVR operieren können, hat darüber hinaus dazu beigetragen, dass willkürliche Verhaftungen zu einem inhärenten Merkmal der Territorien geworden sind, die sich nicht unter der Kontrolle der ukrainischen Regierung befinden.¹⁶ Über Vorfälle von Folter und Misshandlungen wird aus allen *De-facto*-Staatsgebilden berichtet, zumeist von Personen, die in sicherere Gebiete des Mutterstaates zurückgekehrt sind. In Abchasien werden Häftlinge üblicherweise geschlagen, mit Zigaretten verbrannt und in überfüllten Zellen unter Haftbedingungen festgehalten, die weit unter internationalen Standards liegen.¹⁷ Der Zugang zu Abchasien ist seit 2008 kaum noch möglich, was eine Bewertung der aktuellen Lage in Bezug auf das Gefängnisystem und Folter sehr schwierig macht. In Transnistrien gibt es fünf Strafanstalten, in denen es Berichten zufolge zu Folter und anderen Misshandlungen gekommen ist. Obwohl die *De-facto*-Verfassung Folter verbietet, wird sie im Strafgesetz nicht definiert. Es sieht stattdessen eine Strafe von bis zu sieben Jahren Gefängnis für „Misshandlung“ in Kombination mit Folter vor.¹⁸ Zu Folter und Misshandlungen soll es

13 Vgl. ebenda, S. 16-17.

14 Vgl. ebenda, S. 17.

15 Vgl. Amnesty International, Report 2016/2017. The State of the World's Human Rights, on Ukraine, S. 375-379, hier: S. 375, unter: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1048002017ENGLISH.PDF>.

16 Vgl. Anna Neistat, No justice for eastern Ukraine's victims of torture, in: Newsweek, 27. Mai 2016, unter: <http://www.newsweek.com/no-salve-eastern-ukraine-victims-detention-torture-463514>

17 Vgl. U.S. Department of State, Georgia, in: 2016 Country Reports on Human Rights Practices, 3. März 2017, unter: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2016/eur/265422.htm>.

18 Vgl. Thomas Hammarberg, Report on Human Rights in the Transnistrian Region of the Republic of Moldova, 14. Februar 2013, S. 14, unter: <http://md.one.un.org/content/unct/moldova/en/home/publications/joint-publications/report-on-human-rights-in-the-transnistrian-region-of-the-republ.html>.

Berichten zufolge auch in Polizeistationen gekommen sein. Die häufigsten Praktiken war in diesen Fällen der Entzug von Nahrung und Wasser während der Haft, womit die Opfer dazu gebracht werden sollten, ihre „Schuld“ einzugestehen oder Dokumente und Erklärungen zu unterzeichnen.¹⁹ Vorwürfe hinsichtlich Folter und anderer Misshandlungen wurden auch vom damaligen Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Manfred Nowak, bei seinem Besuch Transnistriens im Jahr 2008 bestätigt. Angehörige von Milizen und Wächter versuchen in den Verhören häufig mit massiven Schlägen Geständnisse zu erzwingen; Strafzellen mit Eisenbetten sind üblich, ebenso Foltertechniken wie z.B. das Treiben von Nadeln unter die Fingernägel oder Elektroschocks. Hinzu kommt, dass die medizinischen Einrichtungen ungenügend sind. Die Gefangenen dürfen außerdem nur eine begrenzte Zeit an die frische Luft, haben nur eingeschränkten Zugang zu Wasser und sanitären Anlagen und müssen längere Zeit in Einzelhaft verbringen.²⁰ Die Zellen sind klein und mit bis zu zehn Gefangenen in einer Zelle völlig überfüllt, was bedeutet, dass die Gefangenen in Schichten schlafen müssen. Die Zellen sind außerdem kalt, schimmelig und nicht ausreichend belüftet, es mangelt an frischer Luft, sanitären Anlagen und genügend Licht. Inoffizielle Quellen berichten, dass diejenigen, die regelmäßige „Gebühren“ zahlen, bessere Haftbedingungen erhalten. Wer nicht bezahlt, wird in Zellen für 60 Menschen gesteckt.²¹ Wer zum Tode oder zu lebenslanger Haft verurteilt ist, wird in Einzelhaft gehalten, was eine Form unmenschlicher Strafe ist. Mit insgesamt 628 Gefangenen pro 100.000 Einwohner hat Transnistrien eine der höchsten Gefangenenraten in Europa.²²

Die Gesundheitsfürsorge und die medizinische Versorgung in den transnistrischen Gefängnissen sind unzureichend, viele Gefangenen sterben an Tuberkulose (Gefangene werden von der Polizei oft auf unmenschliche Weise in unbelüfteten Eisenbahnwaggons zu den Strafanstalten transportiert, was die Gefahr einer Ansteckung erhöht).²³ Auch fehlen medizinische Einrichtungen zur Behandlung der Infektion. Darüber hinaus weisen die Gefangenen eine hohe Rate an HIV-Infektionen auf, die aufgrund des Fehlens internationaler Programme in Transnistrien zudem noch steigt. 2016 meldete die lokale Ombudsperson 59

19 Vgl. Civil Rights Defenders/Promo-Lex, Human Rights in the Transnistrian region of Moldova, Chişinău 2014, S. 38, unter: https://promolex.md/old/upload/publications/en/doc_1395657140.pdf.

20 Vgl. United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Tenth session, Agenda item 3, Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Mission to the Republic of Moldova, A/HRC/10/44/Add.3, 12. Februar 2009, S. 51-55, unter: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=14984.

21 Vgl. Civil Rights Defenders/Promo-Lex, a.a.O. (Anm. 19), S. 14.

22 Vgl. Nowak, a.a.O. (Anm. 20), p. 19.

23 Vgl. ebenda, S. 12.

Fälle von Tuberkulose und 141 HIV-Infektionen unter den Häftlingen.²⁴ Für Gefangene mit Behinderungen gelten keine besonderen Haftbedingungen, was gegen Menschenrechtsstandards verstößt.²⁵ Die transnistrischen Behörden haben 2012 einen Untersuchungsausschuss eingesetzt, der sich mit Folter- und Misshandlungsfällen befassen soll, und den Posten eines transnistrischen Menschenrechtsbeauftragten geschaffen. Der Ausschuss führt jedoch keine Kontrollen in Haftanstalten durch und macht einen eher ineffektiven Eindruck; die Berichte über Beschwerden mutmaßlicher Opfer von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung halten nach wie vor an.

In der Ostukraine wurden rund 71 Prozent der Zivilisten und 68 Prozent der Soldaten, die von der LVR und der DVR gefangen genommen wurden, gefoltert.²⁶ Seit der Unterzeichnung des ersten Minsker Abkommens im September 2014 wurden 3.083 Menschen im Zuge eines jeweils organisierten Austauschs freigelassen, 117 weitere blieben hingegen in Gefangenschaft.²⁷ Die *Eastern Human Rights Group* berichtete von systematischen Misshandlungen von Gefangenen, darunter Folter, Nahrungsentzug, die Verweigerung medizinischer Hilfe, Einzelhaft sowie der Einsatz von Gefangenen als Sklavenarbeiter zur Herstellung von Waren, die verkauft werden, um den von Russland unterstützten Separatistengruppen zu eigenen Einkünften zu verhelfen.²⁸ Rechtswidrig verhaftete Personen berichteten von weit verbreiteten Folterpraktiken, darunter tätliche Angriffe, die Verwendung von Druckluftwaffen sowie von Hieb- und Stichwaffen, Scheinhinrichtungen, Schlaf-, Wasser- und Nahrungsentzug, das Verbinden der Augen, das Anlegen von Handschellen, das Überziehen von Plastiktüten über den Kopf, Schnitte, die Anwendung von Elektroschocks an verschiedenen Körperteilen, massive Schläge, Würgen mit einem Gürtel, das Fesseln mit Seilen und Gummibändern sowie das Beibringen von Schusswunden mit kleinkalibrigen Waffen.²⁹

Insgesamt wurden 61 Haftorte dokumentiert. In der Regel werden die Gefangenen in Gebäuden der Strafverfolgungsbehörden oder der örtlichen Verwaltung sowie in den Räumlichkeiten von Industriebetrieben und staatlichen Unternehmen festgehalten. Diese sind nicht für solche Zwecke ausgestattet und

24 Vgl. U.S. Department of State, Moldova, in: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2016 Country Reports on Human Rights Practices, Report, 3. März 2017, unter: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2016/eur/265450.htm>.

25 Vgl. United Kingdom Home Office, Country Policy and Information Note, Moldova: Human rights in Transnistria, Country Policy and Information Note, Juni 2017, S. 29 (die Mitteilung zitiert den Bericht von Promolex/International Federation of Human Rights: Human Rights in the Transnistrian region of the Republic of Moldova, 2016).

26 Vgl. Ukrainian Helsinki Human Rights Union, Human Rights situation in Donbas, Kiew 2017, S. 2.

27 Vgl. ebenda.

28 Vgl. U.S. Department of State, Ukraine, in: Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2016 Country Reports on Human Rights Practices, Report, 3. März 2017, unter: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2016/eur/265484.htm>.

29 Vgl. Coalition of Public Organizations and Initiatives „Justice for Peace in Donbas“/Helsinki Foundation for Human Rights, Poland, Surviving Hell, a.a.O. (Anm. 12), S. 17, 27-34.

können den Bedürfnissen der Gefangenen hinsichtlich Nahrung und medizinischer Versorgung sowie grundlegenden sanitären Bedürfnissen nicht gerecht werden. Die Hälfte der Gefangenen berichtete, dass sie zeitweise in Kellern und Fahrzeugschuppen festgehalten worden waren und statt Toiletten Plastikflaschen benutzen mussten.³⁰ Ein besonders ernsthaftes Problem in der Ostukraine ist die systematische Anwendung von Folter vor dem Hintergrund eines anhaltenden bewaffneten Konflikts und der Existenz illegaler bewaffneter Gruppen. Verschärft wird dies noch durch das Fehlen von Überwachungsmechanismen, was zur Folge hat, dass es mit Ausnahme der Berichte, die von ehemaligen Gefangenen stammen, keinerlei Informationen gibt. Der für die internationale Überwachung der Menschenrechte notwendige Zugang zur LVR und zur DVR ist extrem begrenzt und die wenigen Organisationen, die überhaupt in den abtrünnigen Gebieten vertreten sind, werden in ihrer Arbeit von den *De-facto*-Behörden eingeschränkt, haben aber auch selbst nur begrenzte Kapazitäten.

Neben dem Recht auf Leben werden in den *De-facto*-Staatsgebilden auch zahlreiche andere Rechte verletzt, so z.B. die Freizügigkeit (durch „Passportisierung“ und die Einführung besonderer „Genehmigungen“ zum Betreten von Grenzgebieten; „*borderization*“, d.h. die Errichtung oder allmähliche Verschiebung von Grenzen; die Schließung von Übergangsstellen sowie Einschränkungen und Diskriminierungen an *De-facto*-Grenzübergängen), das Recht auf Bildung (durch das Verbot bestimmter Unterrichtssprachen, verbale Drohungen und die Nutzung von Bildungseinrichtungen für militärische Zwecke), die Medien- und Meinungsfreiheit (durch Zensur, Selbstzensur, Medienmonopole und die Unterstellung der Medien unter die *De-facto*-Behörden), die Religionsfreiheit (eng verknüpft mit der innenpolitischen Situation und Mustern der Diskriminierung religiöser Minderheiten), politische Rechte und vieles mehr. Solche Verstöße sind häufig mit *de-facto*-gesetzlichen Einschränkungen aufgrund ethnischer Kriterien verbunden, wie z.B. den Vorschriften, die der Diskriminierung von Georgiern aus dem Gali-Distrikt in Abchasien, der rumänischsprachigen Bevölkerung Transnistriens und proukrainischer Einwohner im Donbas dienen. Mit Ethnizität zusammenhängende Fragen können hochpolitisch werden und zu interethnischen Konflikten, Propaganda, Angst, Straflosigkeit, diskriminierenden politischen Maßnahmen und Gesetzen sowie Autokratie führen. Vor allem aber wird Ethnizität zu einem wichtigen Thema mit Blick auf Sicherheit und Stabilität.

Dieses große Spektrum von Menschenrechtsverletzungen, insbesondere die Verletzung des Rechts auf Leben, zeigt deutlich, dass die besetzten Gebiete Georgiens, Moldaus und der Ukraine auf der Landkarte der Menschenrechte weiße Flecken sind und es daher dringend erforderlich ist, internationalen Mechanismen zur Überwachung der Menschenrechte ungehinderten und kontinuierlichen Zugang zu ihnen zu gewährleisten. Doch welche Überwachungsmechanismen gibt es – wenn überhaupt – zurzeit in Abchasien, Transnistrien und

30 Vgl. ebenda, S. 13, 25.

im Donbas? Funktionieren sie? Und falls ja, welchen Beitrag leistet die OSZE zur Überwachung der Menschenrechte?

Bestehende Überwachungs- und Schutzmechanismen in den von eingefrorenen Konflikten betroffenen Gebieten

Weder Abchasien noch Transnistrien geben zu, dass die Menschenrechtsverletzungen in ihren Entitäten nach dem Ende des bewaffneten Konflikts andauern. Im Donbas, wo der bewaffnete Konflikt nach wie vor anhält, ist das Ausmaß systematischer Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten noch weitaus höher. Zwar haben internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen (VN), die EU, der Europarat und die OSZE zahlreiche Instrumente zum Schutz der Menschenrechte entwickelt, doch werden diese in den fraglichen Gebieten nicht eingesetzt, und den Organisationen wird so gut wie kein Zugang gewährt. Die Entitäten werden somit zu „Ghettos“, in denen die Einwohner nicht nur territorial isoliert, sondern auch von den Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte abgeschnitten sind.

Trotz der Tatsache, dass Georgien, Moldau und die Ukraine Mitglieder internationaler Organisationen sind, die in diesen Ländern Vertretungen oder Missionen unterhalten, hindern die *De-facto*-Behörden der separatistischen Entitäten gemeinsam mit der Russischen Föderation (die faktisch die Kontrolle ausübt) viele internationale Organisationen daran, die Entitäten zu betreten. Das macht es extrem schwierig, über die tatsächliche Menschenrechtslage in diesen Gebieten zu berichten, die dadurch zu völlig weißen Flecken werden, wenn es um die Überwachung der Menschenrechte geht oder darum, die Täter, zur Rechenschaft zu ziehen. Die *De-facto*-Staatsgebilde haben zwar ihre eigenen lokalen Mechanismen zur Überwachung der Menschenrechte, Strafverfolgungsorgane und Gerichte eingerichtet, doch diese sind hochgradig korrupt, unzuverlässig und reformbedürftig. Transnistrien hat 2012 einen eigenen „Untersuchungsausschuss“ für Folterfälle ins Leben gerufen und unterhält seit 2006 das Büro einer Ombudsperson, jedoch sind beide Einrichtungen wenig effektiv und die Glaubwürdigkeit ihrer Berichte ist zweifelhaft. Einen anderen wirksamen unabhängigen Überwachungsmechanismus gibt es nicht. Die Ombudsperson in Transnistrien hat zwar eine Beratergruppe eingesetzt, die als Überwachungsmechanismus dienen soll, jedoch verweigern ihr die lokalen Behörden unter dem Vorwand, dass es unmöglich sei, die physische Sicherheit der Überwacher während der Treffen mit Gefangenen zu garantieren, den Zugang zu den Haftanstalten.³¹ In Abchasien gibt es seit 2008 das Amt des Menschenrechtsbeauftragten, das jedoch der direkten Aufsicht des *De-facto*-Präsidenten Abchasiens unterstellt ist. Es ist offensichtlich, dass es keine wirksamen Instrumente zum Schutz oder zur Überwachung der Menschenrechte in den betreffenden Entitäten gibt.

31 Vgl. U.S. Department of State, Moldova, a.a.O. (Anm. 24).

Die angespannten Beziehungen zwischen Abchasien und Georgien, Transnistrien und Moldau sowie der LVR und der DVR und der Ukraine haben zur Folge, dass offiziellen nationalen Institutionen zur Überwachung der Menschenrechte der notwendige Zugang nicht gewährt wird. Die Außenministerien aller Mutterstaaten erstellen Berichte über die Menschenrechtssituation in ihren besetzten Regionen, mit denen die internationale Gemeinschaft über die Situation vor Ort informiert werden soll. Die Berichte basieren jedoch auf bereits vorliegenden Informationen aus nationalen und internationalen öffentlich zugänglichen Quellen zu Menschenrechtsverletzungen und werten lediglich einige der bekanntesten Beispiele aus. Dieses Vorgehen ermöglicht somit nicht die Sammlung und Erhebung neuer Daten zur Menschenrechtssituation in den besetzten Gebieten.³²

Die einzigen internationalen Präsenzen vor Ort sind folgende: In Transnistrien betreibt die OSZE Feldbüros in Tiraspol und Bender. Bei den in Abchasien aktiven Organisationen handelt es sich um die Action Contre La Faim (ACF), den Dänischen Flüchtlingsrat, *Première Urgence – Aide Médicale Internationale*, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF). In der Ukraine, in der der Konflikt nach wie vor anhält, unterhält die OSZE Feldbüros in Donezk und Luhansk, wo auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) aktiv ist. In Donezk gibt es außerdem eine Mission der VN zur Überwachung der Menschenrechte. Die OSZE-Sonderbeobachtermission (SMM) in der Ukraine hat zwar auch das Mandat, die Menschenrechtssituation zu beobachten, Sachverhalte festzustellen und über Vorfälle zu berichten, konzentriert ihre Bemühungen jedoch stärker auf die Beobachtung von Verletzungen des Waffenstillstands, einschließlich ziviler Opfer und Notlagen im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt. Die SMM führt – wie ihre Berichte zeigen – keine systematische Überwachung der Menschenrechte durch. Das IKRK unterhält Büros in Donezk und Luhansk und unterstützt nicht nur den Austausch von Gefangenen und die Suche nach vermissten Personen, sondern konzentriert sich ebenso auf humanitäre Arbeit im Zusammenhang mit dem Konflikt. Die vom OHCHR eingesetzte Mission zur Überwachung der Menschenrechte in der Ukraine hat ebenfalls Beobachter nach Donezk entsandt und liefert die umfassendsten Informationen über Menschenrechtsverletzungen in der Ostukraine. Die Mechanismen der VN werden nach wie vor durch den willkürlichen Zugang zu den *De-facto*-Staatsgebilden beeinträchtigt. Die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) wurde 1993 eingerichtet und 1996 um das Menschenrechtsbüro der Vereinten Nationen in Abchasien, Georgien (Human Rights Office Abkhazia, Georgia/HROAG) mit dem Ziel, die Menschenrechte in Abchasien zu schützen, erweitert. Das Mandat der

32 Vgl. United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Letter dated 25 November 2016 from the Chargé d'affaires a.i. of Georgia to the United Nations Office at Geneva addressed to the President of the Human Rights Council, A/HRC/34/G/2, 13. Januar 2017, S. 1, unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/006/06/PDF/G1700606.pdf>.

UNOMIG wurde 2009 nicht erneuert, nachdem Russland sein Veto gegen den Verlängerungsbeschluss eingelegt hatte. Damit blieben etwa 60.000 schutzbedürftige ethnische Georgier in Abchasien zurück. In Transnistrien und im Donbas haben die VN zwar nie eine Friedensmission eingerichtet, setzen jedoch regelmäßig „Sonderverfahren“ ein, für die einzelne Personen oder Gruppen z.B. zu Sonderberichterstatlern, unabhängigen Experten oder Arbeitsgruppen ernannt werden, um die Lage – trotz großer Schwierigkeiten, Zugang zu den Gebieten zu erlangen – zu überwachen. Arbeitsgruppen der Vereinten Nationen konnten dennoch nicht nach Abchasien einreisen, da das Stellvertreterregime ihnen den Zugang verweigerte. Der letzte Sonderberichterstatler der VN für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, dem es gelang, nach Abchasien einzureisen, war Manfred Nowak, der das Gebiet am 26. Februar 2010 besuchte. Seinem Nachfolger Juan Méndez wurde hingegen im März 2015 von den *De-facto*-Behörden für einen Folgebesuch der Zugang verwehrt.³³ Dasselbe gilt für die Sonderberichterstatlerin der VN für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie sowie den Sonderberichterstatler der VN für die Menschenrechte Binnenvertriebener. Beiden wurde 2016 der Zugang zu Abchasien verwehrt. 2012 bereiste der Sachverständige der VN für Menschenrechte Thomas Hammarberg Transnistrien. Er legte einen umfassenden Bericht über die Menschenrechtslage vor, in dem er auf das Fehlen unabhängiger Mechanismen zur Überwachung und zum Schutz von Menschenrechten sowie Lücken in den *De-facto*-Gesetzen hinwies. Als die damalige Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte Flavia Pansieri im April 2014 ebenfalls Transnistrien besuchte, unterstrich sie erneut, dass die Behörden, die die faktische Kontrolle ausüben, verpflichtet sind, die Menschenrechte der in dem Gebiet lebenden Menschen zu achten und zu gewährleisten.³⁴ Auch wenn Transnistrien dem Sonderberichterstatler der Vereinten Nationen über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe 2012 den Zugang gewährt hatte, blieb festzustellen, dass keine der früheren Empfehlungen umgesetzt worden war.

Auf regionaler Ebene sind Georgien, Moldau und die Ukraine allesamt Mitglieder des Europarats, haben das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ratifiziert und unterliegen der Zuständigkeit des EGMR. Jedoch wurde weder dem Menschenrechtskommissar des Europarats noch Delegationen des Sekretariats Zugang zu den fraglichen Gebieten gewährt. Einzige Ausnahme war der Besuch Thomas Hammarbergs in Transnistrien 2012 in seiner Funktion als

33 Vgl. United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner, Georgia has come a long way, but more needs to be done – UN Special Rapporteur on torture, Tbilisi, 19. März 2015, unter: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15724>.

34 Vgl. United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner, Statement by the UN Deputy High Commissioner for Human Rights, Flavia Pansieri, at the end of her mission to the Republic of Moldova, Chişinău, 11. April 2014, unter: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14498&LangID=E>.

Menschenrechtskommissar des Europarats. Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (*Committee for the Prevention of Torture, CPT*) führte 2009 einen *Ad-hoc*-Besuch in Abchasien sowie vier *Ad-hoc*-Besuche in Transnistrien 2000, 2003, 2004 und 2006 durch und besuchte 2009, vor dem Konflikt, mehrere Strafanstalten in Luhansk, allerdings keine in Donezk.

Die Rolle der OSZE bei der Menschenrechtsüberwachung in Abchasien, Transnistrien und im Donbas

Die OSZE hat in allen drei abtrünnigen Gebieten sowohl während der Konflikte als auch danach eine wichtige Rolle gespielt. Georgien ist OSZE-Teilnehmerstaat und ist als solcher zahlreiche Verpflichtungen in Bezug auf Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung eingegangen. Dazu gehören auch die Achtung des Verbots von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie der Schutz vor willkürlicher Festnahme oder Inhaftierung. Die OSZE-Mission in Georgien wurde im Dezember 1992 eingerichtet und entsandte Menschenrechtsbeobachter nach Abchasien, um Menschenrechtsverletzungen zu überwachen, im Namen der Opfer zu intervenieren, Beschwerden entgegenzunehmen und dem Ständigen Rat der OSZE zu berichten. Die OSZE-Mission in Georgien hat auch zu Operationen der VN in Abchasien Kontakt aufgenommen, um gemeinsam auf Verhandlungen und eine umfassende Konfliktlösung hinzuwirken und die Achtung der Menschenrechte durch die Entwicklung einschlägiger Projekte zu fördern. Die Mission wurde jedoch 2009 geschlossen. Somit ist die Beobachtermission der Europäischen Union (EUMM) in Georgien der einzige verbliebene internationale Überwachungsmechanismus vor Ort. Leider ist sie nicht imstande, ihrem Mandat vollständig nachzukommen, da ihr nach wie vor der Zugang zu den besetzten Regionen Abchasiens verwehrt wird.

Die OSZE-Mission in Moldau wurde 1993 eingerichtet, um eine dauerhafte und umfassende politische Lösung des Transnistrienkonflikts zu erleichtern. Ihre Hauptaufgabe war die Vermittlung zwischen Chişinău und Tiraspol, sie hatte jedoch auch den Auftrag, Informationen einzuholen und weiterzuleiten, konkrete Zwischenfälle zu untersuchen sowie beratend zu wirken und Sachwissen über die wirksame Einhaltung internationaler Verpflichtungen im Bereich Menschen- und Minderheitenrechte zur Verfügung zu stellen.³⁵ Die Mission hat also explizit das Mandat, die Implementierung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen in Transnistrien zu unterstützen.³⁶ Die OSZE-Mission eröffnete 1995 ein Feldbüro in Tiraspol und 2003 ein weiteres in Bender.

35 Vgl. CSCE Mission to the Republic of Moldova, CSO Vienna Group, Journal No. 7, 11. März 1993, Annex 1, unter: <http://www.osce.org/moldova/41137>.

36 Vgl. Klemens Büscher, Die Missionen in der Republik Moldau und in der Ukraine: eine doppelte Bilanz, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 221-237, hier:

Diese Büros sind ausschließlich mit Einheimischen besetzt, dienen jedoch auch als Brückenkopf für die internationalen Mitarbeiter, die mehrmals in der Woche nach Transnistrien reisen, sowie als „Antenne“ der OSZE in der Region. Ein Briefwechsel zwischen der Mission und dem transnistrischen Präsidenten garantierte den Missionsmitarbeitern Bewegungsfreiheit in der Region.³⁷ Der Zugang zu dem Gebiet wurde in der Praxis jedoch nicht immer gewährt und, nachdem die Übereinkunft 2013 von der damaligen transnistrischen Führung einseitig widerrufen worden war, sogar noch stärker eingeschränkt.³⁸ Die Mission nutzte ihre privilegierte Zugangsmöglichkeit dennoch und half anderen internationalen Organisationen dabei, das Gebiet zur Überwachung der Menschenrechtslage zu betreten. Die OSZE-Mission nimmt zwar auch individuelle Beschwerden über Menschenrechtsverstöße entgegen und bearbeitet sie, für die Überwachung und den Schutz der Menschenrechte besteht ihr größter Nutzen jedoch in ihrem Zugang zu der Region und zu allen Ebenen der *De-facto*-Behörden und den wesentlichen Entscheidungsträgern. Die OSZE-Mission leistet wichtige Arbeit, indem sie die Entwicklungen vor Ort, insbesondere hinsichtlich der unter moldauischer Verwaltung stehenden Schulen in Transnistrien, die die lateinische Schrift verwenden, aufmerksam verfolgt, und außerdem durch ihre ständige Präsenz auch die Arbeit des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) in dieser Frage unterstützt. Dank ihrer Berichte an den Ständigen Rat der OSZE und vor allem auch dank ihrer aktiven Medienarbeit während der Schulkrise im Jahr 2014 hatte die Arbeit der Mission sowohl präventive als auch korrigierende Wirkung bei Verstößen gegen das Recht auf Bildung in Transnistrien. Im Rahmen ihrer Vermittlerrolle bei der Konfliktbeilegung insgesamt trug die Mission gemeinsam mit dem HKNM zu einer Übereinkunft über eine Reihe von kurzfristigen und systematischen Maßnahmen bei, die es den Schulen ermöglichten ihren Betrieb aufrechtzuerhalten.³⁹ Die Arbeit der Mission war eine Mischung aus Beobachtung vor Ort, Berichterstattung an die internationale Gemeinschaft und direkter Intervention bei den transnistrischen Behörden.⁴⁰ Sie unterstützte auch Medien und Journalisten, die aufgrund ihrer Kritik am Regime in Schwierigkeiten geraten waren, half bei der Anhörung individueller Fälle vor dem EGMR, und förderte auf vielfältige Art und Weise die Durchführung von Wah-

S. 224; vgl. auch OSCE, OSCE Mission to Moldova, Mandate, unter: <https://www.osce.org/moldova/105894>.

- 37 Vgl. Rolf Welberts, Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 193-210, hier: S. 197.
- 38 Vgl. United States Mission to the OSCE, Concerns about OSCE Access to the Transnistria Region. As delivered by Ambassador Daniel B. Baer to the Permanent Council, Vienna, April 3, 2014, PC.DEL/372/14, 3. April 2014, unter: <http://www.osce.org/pc/117322>.
- 39 Vgl. William H. Hill, Konfliktbeilegung in Transnistrien – Fortschritte und Rückschritte: Die OSZE-Mission in Moldau 2005/2006, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 167-189, hier: S. 170-171.
- 40 Vgl. Welberts, a.a.O. (Anm. 37), S. 200.

len, indem sie den Einwohnern Transnistriens z.B. die Teilnahme an den Wahlen in Moldau ermöglichte. Über diese direkten Beiträge zur Überwachung und zum Schutz der Menschenrechte unterstützte die Mission Besuche anderer internationaler Organisationen in Transnistrien, darunter das CPT und der Sonderberichterstatter der VN für Folter.

In der Ukraine eröffnete die OSZE ihre erste Feldoperation 1994, die vorrangig die Aufgabe hatte, die Eskalation eines potenziellen Konflikts um die Halbinsel Krim zu verhindern.⁴¹ Die Mission wurde im April 1999 geschlossen, da ihr Mandat als erfüllt betrachtet wurde. Im Juni 1999 wurde sie durch den OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine ersetzt.⁴² Im Gegensatz zu der vorangegangenen Mission hat der Projekt Koordinator kein Mandat zur Überwachung der Menschenrechte und zur entsprechenden Berichterstattung, kann jedoch Projekte in diesem Bereich durchführen. Tatsächlich war das erste große Projekt, das er in Angriff nahm, die Überprüfung der Menschenrechtsgesetzgebung. Den Projekt Koordinator in der Ukraine gibt es 2017 zwar immer noch, seine Aktivitäten reichen jedoch nicht über das von der Regierung in Kiew kontrollierte Gebiet hinaus. Am 21. März 2014 beschloss der Ständige Rat der OSZE die Entsendung der Sonderbeobachtermission (SMM) in die Ukraine, die über zusätzliche Feldebüros in Donezk und Luhansk verfügt.⁴³

Die OSZE-SMM, deren Aufgabe es ist, zum Abbau der Spannungen und zur Förderung von Frieden und Stabilität in der gesamten Ukraine beizutragen,⁴⁴ hat nicht nur ein klares Mandat zur Überwachung der Menschenrechte, sondern ist auch in den von der DVR und der LVR kontrollierten Gebieten präsent. Die SMM wurde unmittelbar nach der rechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland und vor der militärischen Eskalation im Donbas eingerichtet und hat den Auftrag, „als Reaktion auf konkrete Vorfälle und berichtete Vorfälle, einschließlich jener, die behauptete Verstöße gegen grundlegende OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen betreffen, den Sachverhalt festzustellen und darüber zu berichten“ sowie „die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten [...] zu beobachten und zu unterstützen“.⁴⁵ Die SMM richtete Büros in Donezk und Luhansk ein und entsandte 600 ihrer 700 zivilen Beobachter in von der Regierung und von den Rebellen kontrollierte Gebiete in der Ostukraine. Im Zuge der militärischen Eskalation des Konflikts im Donbas seit Mai 2014 und noch stärker nach den Minsker Abkommen vom September 2014 entwickelte sich die SMM jedoch rasch zu einer zivilen friedenserhaltenden

41 Vgl. Büscher, a.a.O. (Anm. 36), S. 223-224.

42 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 295, PC.DEC/295, 1. Juni 1999, unter: <http://www.osce.org/pc/29031>.

43 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014, unter: <https://www.osce.org/pc/116747>; Claus Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 205-221.

44 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, a.a.O. (Anm. 43), S. 1.

45 Ebenda.

Operation, deren Schwerpunkt klar auf der Überwachung des Waffenstillstands und der Berichterstattung über Verstöße gegen die Minsker Abkommen lag. Die Überwachung der Menschenrechte im Donbas durch die SMM und ihre Berichterstattung darüber beziehen sich daher vor allem auf Zwischenfälle mit zivilen Opfern und potenzielle Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, wie etwa den willkürlichen Beschuss von Wohngebieten oder den Beschuss aus solchen Gebieten heraus. Abgesehen von Zwischenfällen im Zusammenhang mit Waffenstillstandsverletzungen hat sich die SMM mit keinem einzigen Fall befasst, der die Menschenrechte betrifft. Sie hat jedoch analytische Berichte über eine Reihe von menschenrechtsbezogenen Fragen vorgelegt, darunter ein Bericht über die Not der von dem Konflikt betroffenen Zivilisten, der 2017 verfasst wurde.⁴⁶ Frühere thematische Berichte, die sich mit Menschenrechtsfragen in der DVR und der LVR befassen, konzentrierten sich auf den Zugang zu Wasser⁴⁷ und zur Justiz in diesen Gebieten⁴⁸ sowie auf die Situation ehemals staatlich finanzierter Einrichtungen wie Strafanstalten, Waisenhäuser oder medizinische Einrichtungen.⁴⁹

Die SMM hat den Austausch von Zivilisten und Kämpfern bzw. Soldaten, die von beiden Seiten gefangen gehalten werden, weiter erleichtert. Im Juli 2014 spielte sie eine entscheidende Rolle dabei, internationalen Ermittlern den Zugang zur Absturzstelle von Malaysia-Airlines Flug 17 (MH17) zu ermöglichen. Die SMM ist für die Menschenrechtsüberwachung im Vergleich zu ihren Möglichkeiten zur Überwachung des Waffenstillstands zwar nur unzureichend ausgestattet, ihre Arbeit zur Überwachung der Menschenrechtssituation und zur Berichterstattung darüber ist dennoch nach wie vor von großer und manchmal auch entscheidender Bedeutung, da die SMM Zugang zu Entscheidungsträgern und den *De-facto*-Behörden hat. Außerdem verfügt keine andere internationale Organisation über eine so große und gut verteilte Präsenz in der DVR und der LVR, insbesondere in den Grauzonen zwischen den Fronten und anderen Hotspots entlang der Konfliktlinie.

Die drei OSZE-Institutionen – das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der HKNM und der Beauftragte für Medienfreiheit – haben die Aufgabe, Entwicklungen im Menschenrechtsbereich und die Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen in allen OSZE-Teilnehmerstaaten im Rahmen ihres jeweiligen Mandats und insbesondere mit Blick auf „Frühwarnung“

46 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report, Hardship for conflict-affected civilians in eastern Ukraine, Februar 2017, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/300276>.

47 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Access to water in conflict-affected areas in Donetsk and Luhansk regions, September 2015, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/183151>.

48 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report, Access to Justice and the Conflict in Ukraine, Dezember 2015, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/212311>.

49 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report, Findings on Formerly State-Financed Institutions in the Donetsk and Luhansk Regions, 30 März 2015, SEC.FR/273/15, 30. März 2015, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/148326>.

zu überwachen. Das BDIMR ist damit beauftragt, die Umsetzung von Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu unterstützen und die Achtung von Menschenrechten zu beobachten und zu fördern und führt zu diesem Zweck u.a. Wahlbeobachtungsmissionen durch. Der HKNM sorgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt für „Frühwarnung“ und gegebenenfalls für „Frühmaßnahmen“ hinsichtlich von Spannungen, die Bezug auf Angelegenheiten nationaler Minderheiten haben und das Potenzial in sich bergen, sich zu einem den Frieden, die Stabilität oder die Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln. Der Beauftragte für Medienfreiheit hat den Auftrag, die Entwicklungen im Medienbereich zu beobachten und für die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen in Bezug auf freie Meinungsäußerung und Medienfreiheit einzutreten und diese zu fördern. Alle drei Institutionen haben in den vergangenen Jahren auch in Georgien, Moldau und der Ukraine gearbeitet. Ihr Zugang zu Abchasien, Transnistrien und zum Donbas und ihr dortiger Einfluss waren jedoch begrenzt und – mit Ausnahme des HKNM in Abchasien – geringer als derjenige der jeweiligen OSZE-Feldoperationen. Seit der militärischen Eskalation in der Ostukraine konzentrieren sich das BDIMR, der/die HKNM und der/die Medienbeauftragte auf das von der ukrainischen Regierung kontrollierte Gebiet. Das BDIMR hat in den *De-facto*-Staatsgebilden aufgrund ihres unbestimmten Status sowie aus Sicherheitsgründen bislang keine Wahlbeobachtungen durchgeführt. Die Minsker Abkommen sehen jedoch eine wichtige Rolle für das BDIMR bei der Beobachtung der Lokalwahlen vor, die in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk in Übereinstimmung mit der ukrainischen Gesetzgebung stattfinden sollen. Von Anfang März bis Mitte April 2014 und somit vor der militärischen Eskalation des Konflikts führten das BDIMR und die Hohe Kommissarin für nationale Minderheiten gemeinsam eine Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage in der Ukraine durch. Die Bewertung konzentrierte sich zwar vor allem auf die Krim, brachte jedoch auch Menschenrechtsverletzungen gegenüber Pro-Maidan-Aktivisten und Journalisten in Luhansk ans Licht.⁵⁰ Der Abschlussbericht des BDIMR über die Präsidentschaftswahlen von 2014 stellte fest, dass die illegalen Aktionen der Behörden der DVR und der LVR „Versuche darstellten, die Wahlen zu verhindern und Bürgern das Grundrecht zu verweigern, frei an der Wahl teilzunehmen und ihren bevorzugten Vertreter zu wählen“.⁵¹ In Bezug auf Abchasien veröffentlichte das BDIMR im November 2008 einen Bericht über die Menschenrechtslage in den vom Krieg betroffenen Gebieten nach dem Georgienkonflikt im Jahr 2008, der auch auf die Lage der Binnenvertriebenen in Abchasien eingeht. Die wichtigste Aktion des BDIMR

50 Vgl. OSCE HCNM/OSCE ODIHR, Human Rights Assessment Mission in Ukraine, Human Rights and Minority Rights Situation, ODIHR HRAM: 6 March – 1 April 2014, HCNM HRAM: 8 March – 17 April, Den Haag/Warschau, 12. Mai 2014, insbesondere S. 26-27 und 32, unter: <https://www.osce.org/odihr/118476>.

51 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Ukraine, Early Presidential Election, 25 May 2014, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 30. Juni 2014, S. 2, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549>.

in Transnistrien war die Beobachtung des Prozesses gegen die „Ilascu-Gruppe“ im Jahr 1993.⁵²

Schwerpunkte der Arbeit des HKNM in Abchasien waren Bildung, die Sprachenfrage sowie die Lage der Binnenvertriebenen. Während eines Besuchs in Abchasien im Jahr 2009 forderte HKNM Knut Vollebæk die Behörden nachdrücklich dazu auf, „den Druck zu beenden, der auf die georgische Bevölkerung im Bezirk Gali durch die Einschränkung ihrer Bildungsrechte, die zwangsweise ‚Passportisierung‘, die Zwangseinberufung in die abchasischen Streitkräfte sowie die Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit ausgeübt wird“.⁵³ Vollebæk besuchte die Region 2010 erneut und wiederholte seine Bedenken. Seine Nachfolgerin Astrid Thors hatte indes nicht die Möglichkeit nach Abchasien zu reisen und konnte die Lage nur verfolgen, indem sie Gebiete besuchte, die von der georgischen Regierung kontrolliert wurden. Was Transnistrien anbelangt, spielte der bzw. die HKNM gemeinsam mit der OSZE-Mission in Moldau eine entscheidende Rolle dabei, dass Schulen in Transnistrien, die die lateinische Schrift verwenden, ihren Betrieb aufrechterhalten konnten. Alle HKNM haben Transnistrien besucht, um die Not dieser Schulen zu erörtern; zuletzt reiste HKNM Astrid Thors 2014 und 2016 nach Transnistrien, um ihre Besorgnis über die mögliche Schließung der Schulen zum Ausdruck zu bringen.

Der Medienbeauftragte war in der Region weniger aktiv und wurde 2004 an der Einreise nach Transnistrien gehindert. 2008 forderte er in Abchasien, Journalisten nach Beendigung der Kämpfe unbegrenzten Zugang zu dem selbsternannten Staatsgebilde zu gewähren. In der Ostukraine war die Medienbeauftragte hingegen aktiver. Sie besuchte die Regionen Luhansk und Donezk 2013 und 2014 und berichtete über Angriffe auf Sendeanstalten sowie über Gewalt gegen und Einschüchterung von Journalisten durch bewaffnete Gruppen. Sie verurteilte gleichzeitig Fälle, in denen Radio- und Fernsehsender verboten oder schlicht abgeschaltet wurden.⁵⁴ Beim jüngsten Besuch des neugewählten Medienbeauftragten in der Ukraine am 20. Oktober 2017 wurde u.a. über die Verhaftung von Journalisten in Donezk gesprochen und darüber, wie wichtig es ist, dass Medienschaffende ohne Angst vor Gewalt arbeiten können.

Auf ihrer 25. Jahrestagung, die vom 1. bis 5. Juli 2016 in Tiflis stattfand, verabschiedete die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE eine Entschließung über den Konflikt in Georgien, in der sie ihre Sorge über die humanitäre Lage der Binnenvertriebenen und Flüchtlinge in den besetzten Regionen des Landes zum Ausdruck brachte. Sie verurteilte die Errichtung von Stacheldrahtzäunen durch die russischen Besatzungskräfte, durch die die dort lebende Bevölkerung elementarer Rechte und Grundfreiheiten wie etwa des Rechts auf

52 Vgl. Welberts, a.a.O. (Anm. 37), S. 200-201.

53 Knut Vollebæk, zitiert in: OSCE, OSCE High Commissioner on National Minorities deeply concerned by recent developments in Abkhazia, Den Haag, 14. April 2009, unter: <http://www.osce.org/hcnm/50824>.

54 Vgl. OSCE, Freedom of media issues during Ukraine crisis, Statements by the Representative on Freedom of the Media, unter: <https://www.osce.org/fom/116021>.

Bewegungsfreiheit, des Rechts auf Familienleben, auf Eigentum, auf Bildung in ihrer Muttersprache und anderer bürgerlicher und wirtschaftlicher Rechte beraubt werde.⁵⁵ Auf der 26. Jahrestagung der OSZE-PV vom 5. bis 9. Juli 2017 in Minsk äußerte sie sich erneut besorgt hinsichtlich der humanitären Situation und der Sicherheitslage u.a. im besetzten Abchasien und forderte die Entmilitarisierung in der Konfliktregion Transnistrien.⁵⁶ Die PV rief zudem alle Teilnehmerstaaten dazu auf, internationalen Mechanismen zur Menschenrechtsüberwachung und Menschenrechtsmissionen uneingeschränkten Zugang zu gewähren. Bezüglich der Ostukraine stellte die OSZE-PV die Notwendigkeit fest, „allen internationalen und humanitären Organisationen sofortigen Zugang zu den besetzten Territorien in einigen Gebieten der ukrainischen Regionen Donezk und Luhansk [...] zu gewähren“.⁵⁷

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die OSZE ist eine der wenigen Organisationen, denen es gelungen ist, Zugang zu Gebieten zu erhalten, die sich im Zustand eines „eingefrorenen Konflikts“ befinden. Darüber hinaus arbeitet die Organisation mit anderen internationalen Institutionen zusammen und erleichtert ihnen den Zugang zu diesen Gebieten. Sie trägt auch dazu bei, dass ihnen nicht nur das gesamte Instrumentarium zur objektiven und zeitnahen Überwachung der Menschenrechtslage in diesen Entitäten zur Verfügung steht, sondern dass sie auch reale Chancen haben, diese durchzuführen. Vergleicht man jedoch die bestehenden Mandate mit dem tatsächlichen Schwerpunkt der Tätigkeit der OSZE in diesen Regionen, ist festzustellen, dass das Potenzial der OSZE hinsichtlich der Überwachung und des Schutzes von Menschenrechten in eingefrorenen Konflikten bei Weitem nicht ausgeschöpft wird. In dieser Hinsicht muss die OSZE noch mehr Engagement zeigen und den politischen Dialog intensivieren.

Fazit

Die von den VN, der OSZE und dem Europarat durchgeführte Überwachung der Menschenrechte und die Berichterstattung darüber sind für das Verständnis der Menschenrechtslage in selbsternannten Staatsgebilden unerlässlich. Jedoch stoßen all diese Organisationen ausnahmslos noch immer auf Schwierigkeiten, was den Zugang zu diesen Gebieten anbelangt, der von willkürlichen

55 Vgl. Entschließung über den Konflikt in Georgien, in: OSCE PA, Erklärung von Tiflis und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der fünfundzwanzigsten Jahrestagung, Tiflis, 1. bis 5. Juli 2016, S. 28-30, hier: S. 29, Abs. 8 und 9, unter: <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2016-tbilisi-annual-session>.

56 Vgl. Kapitel I, Politische Angelegenheiten und Sicherheit, in: OSCE PA, Erklärung von Minsk und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der sechsundzwanzigsten Jahrestagung, Minsk, 5. bis 9. Juli 2017, S. 1-8, hier: S. 2, Abs. 12, und S. 7, Abs. 46, unter: <http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2017-minsk-annual-session>.

57 Vgl. Kapitel I, Politische Angelegenheiten und Sicherheit, in: OSCE PA, Erklärung von Tiflis und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, a.a.O. (Anm. 55), S. 1-9, hier: S. 5, Abs. 37.

Entscheidungen der Behörden abhängt. Die OSZE verfügt mehr als jede andere Organisation über die geeigneten Instrumente und die erforderliche Logistik, um Zugang zu diesen Regionen zu erlangen und zu erleichtern und die Überwachung der Menschenrechte und die Berichterstattung darüber objektiv und aus erster Hand zu gewährleisten. Auch wenn die Berichte internationaler Organisationen nur wenig Einfluss auf Abchasien, Transnistrien und die LVR bzw. die DVR haben, da diese keine Vertragsparteien internationaler Abkommen sind, liefern sie doch wichtiges Material sowohl für Menschenrechtsverteidiger, die gegen Menschenrechtsverletzungen in ihren Gemeinschaften protestieren, als auch für die internationale Gemeinschaft. Die größte Herausforderung im Zusammenhang mit Menschenrechtsverstößen besteht jedoch darin, die Täter zur Rechenschaft zu ziehen und vor Gericht zu bringen, was extrem schwierig ist. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die Rolle der Mechanismen zur Überwachung der Menschenrechte in der Arbeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Berücksichtigung findet.

Der EGMR hat im Fall *Ilascu und andere gegen die Republik Moldau und die Russische Föderation* ein wegweisendes Urteil gefällt, das spätere Fälle von Menschenrechtsverletzungen in secessionistischen Entitäten beeinflusst hat. Zum ersten Mal klärte der EGMR darin die Frage der Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen in selbsternannten Staatsgebilden und befand, dass die Russische Föderation aufgrund ihrer militärischen, wirtschaftlichen und politischen Beteiligung an der Schaffung eines separatistischen Regimes auf dem Territorium eines anderen Staates für Handlungen verantwortlich sei, die von separatistischen Kräften begangen worden waren. Dadurch, dass Russland das Regime unterstützte, trug es nicht nur zu dessen Überleben bei, sondern behinderte auch alle nationalen und internationalen Bemühungen um die Lösung „eingefrorener Konflikte“. Indem der EGMR Russland für die Menschenrechtsverletzungen in einem *De-facto*-Staatsgebilde rechtlich verantwortlich macht, hat er die Wirkung wichtiger Mechanismen zur Überwachung und zum Schutz der Menschenrechte erheblich erhöht. Der Gerichtshof berücksichtigte dabei Dokumente internationaler Organisationen, darunter die OSZE, das CPT, die Parlamentarische Versammlung des Europarats, der Menschenrechtskommissar des Europarats sowie der Rat der Interparlamentarischen Union. Dies verdeutlicht die wichtige Rolle, die internationale Mechanismen zur Menschenrechtsüberwachung in einem Gerichtsverfahren spielen. Ungeachtet des anhaltenden Engagements von Staats- und Regierungschefs, Außenministern, hochrangigen Diplomaten und internationalen Überwachungsmechanismen verletzen die *De-facto*-Staatsgebilde weiterhin grundlegende Menschenrechte, darunter das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit und Sicherheit, das Recht auf Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, das Recht auf Bewegungsfreiheit, das Recht auf Bildung, das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung sowie die Grundsätze der Gleichstellung und Nichtdiskrimi-

nierung. Es ist extrem schwierig zu beurteilen, wie viele Menschenrechtsverletzungen in diesen Entitäten begangen werden, da internationalen Überwachungsmechanismen aufgrund von Restriktionen an den *De-facto*-Grenzen und anderen von den autokratischen Regimen erlassenen Vorschriften große Probleme haben, Zugang zu deren Territorium zu bekommen. Auch wenn die Vereinten Nationen, der Europarat, die OSZE und andere internationale Organisationen zahlreiche wichtige Instrumente zum Schutz der Menschenrechte entwickelt haben, kann es extrem schwierig sein, diese in den selbsternannten unabhängigen Staatsgebilden anzuwenden. Dies liegt erstens daran, dass die *De-facto*-Staatsgebilde nicht anerkannt sind, was bedeutet, dass sie auch nicht Mitglieder dieser Organisationen werden können, und zweitens an dem erwähnten Zugangsproblem. Internationale Überwachungsmechanismen sind jedoch ein wichtiges Instrument zum Schutz der Menschenrechte auf lokaler Ebene und innerhalb der internationalen Gemeinschaft und können dazu beitragen, Täter aus secessionistischen Regionen vor Gericht zu bringen.

Auch wenn diejenigen, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, versuchen, sich der Justiz zu entziehen, muss jeder Mensch in den Genuss der Menschenrechte kommen – unabhängig davon, wo er lebt. Die internationalen Überwachungs- und Schutzmechanismen spielen eine entscheidende Rolle dabei, Täter, die Menschenrechtsverletzungen begangen haben, zur Rechenschaft zu ziehen.