

Teil 4:

Die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen im Völkerrecht

Diese Untersuchung setzte sich das Ziel, die völkerrechtliche Regulierung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen zu identifizieren. Die dogmatischen Untersuchungen des zweiten Teils (§§ 4-6) haben offenbart, dass hierbei grundlegende Fragen in den drei Regelungsregime aufkommen. Diese spiegeln sich auch in der Staatenpraxis, wie der dritte Teil (§§ 7-11) gezeigt hat. Daher konnten auch durch die Auswertung der Staatenpraxis viele völkerrechtliche Fragen nicht abschließend geklärt werden. Die Anwendung des Interventionsverbots, des völkerrechtlichen Demokratieprinzips und der menschenrechtlichen Garantien des Protests wird derzeit in der Staatenpraxis intensiv verhandelt und führt regelmäßig zu völkerrechtlichen Debatten und Streit in verschiedenen Foren. Von einer gefestigten völkerrechtlichen Rechtslage zu sprechen, wäre verfrüht.

Dennoch können mehrere Schlüsse zur völkerrechtlichen Regulierung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen gezogen werden. Erstens besteht zu einzelnen Unterstützungsmaßnahmen ein Konsens in der Staatengemeinschaft (§ 12.A.). In den vergangenen Jahren haben sich bestehende völkerrechtliche Regeln für diesen Anwendungsfall bestätigt und neue völkerrechtliche Regeln hierfür herausgebildet. Darüber hinaus ist eine intensivere Betrachtung der strittigen Unterstützungsmaßnahmen im Querschnitt der Fallstudien notwendig (§ 12.B.). Die hierbei divergierende Staatenpraxis kann für verschiedene Interpretationen der Rechtslage herangezogen werden. Diese unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten sollen in § 13 aufgezeigt und kritisch konturiert werden. § 14 schließt mit einem Ausblick auf die weiteren Entwicklungen dieses Rechtsgebiets.

§ 12 Wenig Konsens, viel Dissens: Die Staatenpraxis im Vergleich

Zunächst wird die in den Fallstudien untersuchte Staatenpraxis im Vergleich analysiert. Dabei werden die völkerrechtlichen Debatten für jede Unterstützungsform zusammengefasst, um nachzu vollziehen, ob sich dies bezüglich ein Konsens in der Staatengemeinschaft gebildet hat. Laut Art. 38 Abs. I lit. b IGH-Statut und Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK ist eine weitestgehend einheitliche Staatenpraxis und eine diese tragende Rechtsauffassung bzw. eine weitestgehend einheitlich Vertragsübung notwendig, um eine völkerwohnheitsrechtliche Regel oder konkretisierende Vertragsübung anzunehmen. Die gesamte Staatenpraxis und Vertragsübung zu untersuchen würde jedoch den Bearbeitungsumfang übersteigen, weshalb hier eine Fallstudienmethodik gewählt wurde.²¹⁸¹ Innerhalb dieser Fallstudien können jedoch Konsense untersucht werden, die indikativ für eine allgemeine Übung oder einheitliche Vertragsübung wären. Wie in § 2.B. ausgeführt ist ein Konsens anzunehmen, wenn in der Staatengemeinschaft eine grundsätzlich gleiche völkerrechtliche Bewertung einer Handlungsform besteht.

Bereits vorab kann festgehalten werden, dass ein Konsens allein hinsichtlich der schwächsten und intensivsten Unterstützungsformen besteht (A.). Zwischen den beiden Polen ist die völkerrechtliche Regulierung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen weitestgehend strittig (B.). Dies ist insbesondere dadurch bedingt, dass sich in allen Fallstudien entgegenstehende, weitestgehend homogene Staatengruppen gebildet haben, die unterschiedliche Rechtsauffassungen vorbrachten. Diese Staatengruppen werden wie bereits in den Fallstudien als „opponierend“ und „unterstützend“ bezeichnet. Ein unterstützender Staat nimmt entweder selbst Unterstützungsmaßnahmen vor oder begrüßt diese und erachtet sie als völkerrechtlich zulässig.²¹⁸² Ein opponierender Staat ordnet staatliche Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von gewaltfreien Protestbewegungen

2181 Ausführlich § 2.A. und B.

2182 Zu dieser Staatengruppen gehören: Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Bulgarien, Chile, Costa Rica, Deutschland, Dänemark, EU, Frankreich, Griechenland, Guatemala, Honduras, Irland, Italien, Israel, Japan, Kanada, Kolumbien, Luxemburg, Malaysia, Malediven, Neuseeland, Niederlande, Österreich, Panama, Paraguay, Peru, Polen, Rica, Rumänien, Schweden, Spanien, Slowenien, Slowakei, Südkorea, Tschechien, Türkei, USA, Vereinigte Königreich.

gen grundsätzlich als völkerrechtswidrig ein.²¹⁸³ Ein Staat wird hier einer dieser Gruppen zugeordnet, wenn er sich in den Fallstudien konstant einer der beiden Gruppen zuordnen ließ. Zudem äußerten sich einige Staaten im Rahmen der Debatten, positionierten sich jedoch weder für noch gegen die völkerrechtliche Zulässigkeit der Unterstützungsmaßnahmen.²¹⁸⁴ Wenige Staaten änderten ihre Auffassung in Bezug auf unterschiedliche Protestbewegungen.²¹⁸⁵ Eine tabellarische und bildliche Auflistung aller Staaten nach dieser Kategorisierung findet sich in Annexen 3 und 4. Insgesamt wurde die Praxis von 110 Staaten ausgewertet und kategorisiert.

Als staatliche Unterstützung zugunsten einer Protestbewegung gilt jede Maßnahme, die dazu beitragen kann, die Erfolgschancen einer Bewegung zu verbessern und einem Staat oder einer Internationale Organisation zurechenbar ist.²¹⁸⁶ Im Annex 1 werden die Einordnungen zu den einzelnen Unterstützungsformen tabellarisch zusammengefasst.

A. Konsens

Bezüglich einiger Unterstützungsmaßnahmen besteht eine einheitliche Staatenpraxis, die von einer Rechtsüberzeugung getragen ist. Diesbezüglich kann eine völkergewohnheitsrechtliche Regelung angenommen werden. Erlaubt ist die allgemeine Kritik der menschenrechtlichen Situation im Zusammenhang mit Protesten (I.). Verboten sind hingegen die gewalttätige Unterstützung einer Protestbewegung (II.), die Unterstützung gewalttätiger Proteste (III.) und die Kontrolle oder Steuerung einer gewaltfreien Protestbewegung durch einen ausländischen Staat (IV.).

2183 Zu dieser Staatengruppe gehören: Angola, Antigua und Barbuda, Burundi, Bahrain, Saudi-Arabien, Ägypten, Äquatorial Guinea, Barbados, Belarus, Bolivien, China, Dominica, Eritrea, Gabun, Gambia, Jemen, Kambodscha, Kamerun, Republik Kongo, Komoren, Kuba, Kuwait, Myanmar, Marokko, Maurenien, Mosambik, Nepal, Niger, Nicaragua, Nordkorea, Pakistan, Russland, Saint Vincent und die Grenadinen, Sri Lanka, Südsudan, Sudan, Syrien, Sambia, Simbabwe, Tadschikistan, Togo, Thailand, Venezuela, Zentralafrikanische Republik.

2184 Botswana, Dominikanische Republik, Elfenbeinküste, El Salvador, Indien, Indonesien, Mexiko, Republik Moldau, Uruguay, Saint Lucia.

2185 Ecuador, Bolivien (siehe Fn. 2593), Iran (unterstützte rhetorisch die Proteste in Ägypten und ordnete die Unterstützung zugunsten der hongkonger Proteste als völkerrechtswidrig ein), Ukraine (Wies die Unterstützung der Euromaidan Proteste zurück, aber erkannte die Guaidó-Regierung in Venezuela an.)

2186 § 3.E.

Die hierbei identifizierten Konsense sind dabei nicht nur politischer Natur, sondern haben zudem (völker-)rechtlichen Gehalt. Eine der größten Herausforderungen in der Arbeit mit Staatenpraxis und ihren Rechtsauffassungen liegt in der Interpretation und Gewichtung von staatlichen Aussagen und Verhalten. Völkerrecht entsteht in einem politischen Kontexte, zumal völkerrechtliche Positionierung häufig außerrechtliche Beweggründe haben.²¹⁸⁷ Zur Herausarbeitung des rechtlichen Kontexts werden daher verschiedene Kriterien verwendet (siehe § 2.C.IV). Diese sind die verwendete Sprache, der Kontext einer Äußerung, das Forum der Äußerung, der jeweilige staatliche Akteur, der die Äußerung tätigt, der Adressatenkreis der Äußerung und die Konsistenz und Häufigkeit einer Positionierung, insbesondere in verschiedenen Konstellationen. Die ersten fünf Aspekte wurden bereits in den jeweiligen Fallstudien analysiert und dort gewichtet. Der letzte Teil dieser Untersuchung ist insbesondere für das sechste Kriterium von Bedeutung: der Konsistenz und Häufigkeit einer Positionierung in unterschiedlich gelagerten Konstellationen. Daher wird in diesem Abschnitt auch ein Augenmerk darauf liegen, ob sich Staaten in den unterschiedlichen Fallstudien gleichbleibend positioniert haben. Eine situative Änderung der staatlichen Positionen würde dabei gegen eine rechtlichen Gehalt dieser Positionierung sprechen. Je konsistenter eine Positionierung ist, desto eher wird hierdurch eine völkerrechtliche Überzeugung dargelegt.

I. Kritik der menschenrechtlichen Situation

Unter der allgemeinen Kritik der menschenrechtlichen Situation im Zusammenhang mit Protesten sind öffentliche Stellungnahmen von Regierungsvertreter*innen ausländischer Staaten zu verstehen, die entweder darauf hinweisen, dass die Protestierenden ihre menschenrechtlich verbürgten Rechte wahrnehmen oder die Gefährdung oder Verletzung dieser Rechte anmahnen. Hiervon sind Unterstützungsbekundungen zu unterscheiden, die die Forderungen von Protestierenden als legitim einordnen, diese befürworten oder eine Regierung dazu auffordern, den Forderungen der Protestierenden nachzukommen. Hinsichtlich der Völkerrechtskonformität der Unterstützungsbekundungen besteht erheblicher Streit.²¹⁸⁸ Die völkerrechtliche Vereinbarkeit allgemeiner menschenrechtlicher Kritik im Zusammenhang mit Protesten wird hingegen von der Staatengemeinschaft anerkannt.

2187 Peters, International Law Scholarship Under Challenge, 2017, 128 f.

2188 § 12.B.I.

Allgemeine Stellungnahmen zur menschenrechtlichen Situation erfolgten in allen Fällen durch eine Vielzahl an Staaten.²¹⁸⁹ Die unterstützenden Staaten gaben für ihre allgemeine Kritik der menschenrechtlichen Situation in der Regel keine Begründung.²¹⁹⁰ Da nach ihrer eigenen Einschätzung die Kritik an der Menschenrechtslage keine Zwangswirkung entfaltet, sahen sie sich keinem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. In einigen Fällen erklärten die unterstützenden Staaten, dass ihre Stellungnahmen zu den Protesten ein Eintreten für Menschenrechte in der Außenpolitik darstelle und hierdurch Besorgnis um die Menschenrechtslage in den jeweiligen Staaten ausgedrückt würde.²¹⁹¹

Die Völkerrechtskonformität dieser Stellungnahmen wurde durch opponierende Staaten nicht bezweifelt. In Bezug auf ausländische Stellungnahmen zu den Protesten in Ägypten, ordneten die ägyptischen Behörden nur die rhetorischen „Anordnungen“ gegenüber der ägyptischen Regierung als unzulässige Interventionen ein.²¹⁹² Hierzu gehörten Rücktrittsforderungen an Präsident *Mubarak* und Forderungen nach einem sofortigen Beginn

2189 Ägypten (§ 7.B, C.I): Bulgarien, Deutschland, Dänemark, EU, Frankreich, Italien, Iran, Kanada, Malediven, Norwegen, Spanien, Türkei, USA, Vereiniges Königreich; Ukraine (§ 8.B,D.I): EU, Litauen, Polen, Österreich, Luxemburg, USA, Bulgarien; Sudan (§ 9.C.II): Äquatorial Guinea, Belgien, Dominikanische Republik, EU, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Norwegen, Peru, Polen, Südafrika, USA; Venezuela (§ 10.B.I., C.I): Belgien, Brasilien, Costa Rica, Deutschland, EU, Frankreich, Kanada, Kolumbien, Lima Gruppe, Peru, Polen, USA, Vereinigtes Königreich; Hongkong (§ 11 C.II): Australien, Deutschland, Estland, EU, G7, Kanada, USA, Vereinigte Königreich.

2190 Siehe § 8 C.I; § 9 A.

2191 Ägypten: France regrets Egypt demo deaths as Cairo bans new protests, Radio France International, 26.01.2011; Hongkong: Foreign and Commonwealth Office, Hong Kong protests and the Chinese-British Joint Declaration: Foreign Secretary's statement 26.09.2019, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/hong-kong-protests-and-the-chinese-british-joint-declaration-foreign-secretarys-statement> (zuletzt abgerufen am 07.07.2022): „But I have also made clear our concern about human rights and in particular the mistreatment of those exercising the right to lawful and peaceful protest“; Foreign and Commonwealth Office, China's proposed national security law for Hong Kong: Foreign Secretary's statement to Parliament, 02.06.2020; Hong Kong situation 'extremely worrying': EU's Mogherini, Arab News, 30.08.2019.

2192 Egyptian Government Invites Dialogue, Targets Foreigners, Radio Free Europe, 03.02.2011; Ägyptischer Außenminister: „To intervene in our affairs and to tell us, 'Do this or do that,' this is unacceptable and we will not allow it at all,“ Mataconis, Mubarak Refuses To Step Down, Crowds In Cairo Furious, Outside the Beltway, 10.02.2011; FAZ, 04.02.2011, 2; FM repeats refusal of foreign intervention, Egypt Independent, 11.02.2011.

der Transition. Die allgemeine Kritik am Vorgehen der ägyptischen Sicherheitskräfte wurde hingegen nicht als Intervention zurückgewiesen. Diese Einordnung wurde auch von anderen opponierenden Staaten wie Saudi-Arabien und Venezuela geteilt.²¹⁹³ China und Russland erklärten zwar, dass es sich bei den Protesten um eine innere Angelegenheit handele, weshalb jegliche Einmischung verboten sei.²¹⁹⁴ Was als eine Einmischung zähle, wurde jedoch nicht näher konkretisiert, zumal diese Auffassung im Zusammenhang mit intensiveren Unterstützungsmaßnahmen vorgebracht wurde.

Eine vergleichbare Einordnung erfolgte durch die ukrainische und russische Regierung in Bezug auf die Euromaidan Proteste. Eine Vielzahl von Staaten hatte die Reformen des Versammlungsgesetzes von Januar 2014 dafür kritisiert, dass diese das Recht zur friedlichen Versammlung unverhältnismäßig einschränke.²¹⁹⁵ Die Ukraine und Russland entgegneten dem, dass derartige Gesetze in anderen Mitgliedstaaten der EMRK verbreitet und mit den internationalen Standards vereinbar seien.²¹⁹⁶ Die Kritik an dem Gesetz oder an den darauf gestützten Maßnahmen der ukrainischen Sicherheitsbehörden wurde nicht als Intervention eingeordnet. Die Auseinandersetzung erfolgte auf der Sachebene bezüglich der Verhältnismäßigkeit der Einschränkung des Rechts auf friedliche Versammlung. Hingegen wurden Forderungen nach einem Rücktritt von Präsident Janukowitsch oder weitere Unterstützungs- und Solidaritätsbekundungen mit den Protestierenden auf dem Maidan-Platz stets als unzulässige Intervention eingeordnet.²¹⁹⁷

Die sudanesische Regierung entgegnete Kritik an seiner Vorgehensweise gegen Protestierende mit der Argumentation, dass durch diese Maßnahmen Leben und Eigentum geschützt und ein IPbürg-konformes Protestverbot

2193 World leaders welcome new Egyptian era after Mubarak, France24, 11.02.2011 (Venezuela); In quotes: Reaction to Egypt protests, BBC, 30.01.2011 (Saudi-Arabi en).

2194 Moran, With Egypt, where is the UN?, Al Jazeera, 06.02.2011 (Russland); Embassy of the People's Republic fo China in the Republic of Ireland, Vice Foreign Minister Zhai Jun and Egyptian Assistant Foreign Minister for Asian Affairs Higazy Hold Regular Political Consultation between the Chinese and the Egyptian Foreign Ministries, 27.01.2011.

2195 United States Mission to the OSCE, PC.DEL/20/14; European Union Delegation to the OSCE, PC.DEL/27/14; Permanent Delegation of Norway to the OSCE, PC.DEL/35/14.

2196 Delegation of Ukraine to the OSCE, PC.DEL/24/14; Delegation of the Russian Federation to the OSCE, PC.DEL/42/14.

2197 Siehe nur United Nations Security Council, S/PV.7124, 4 (Russland); weitere Nachweise in §8.D.I.

durchgesetzt würden.²¹⁹⁸ Die Auseinandersetzung mit der menschenrechtlichen Kritik erfolgte somit ebenfalls auf der Sachebene. Die militärische Übergangsregierung erklärte lediglich, dass es die Forderung nach einer unabhängigen Untersuchung der Gewalt gegen Protestierende ablehnen würde, da dies mit seiner Souveränität unvereinbar sei.²¹⁹⁹ Eine Unterscheidung zwischen allgemeiner menschenrechtlicher Kritik und Unterstützungsbekundungen wurde ebenfalls durch die anderen opponierenden Staaten vorgenommen. Russland erklärte, dass es nicht akzeptabel sei, wenn sich Staaten rhetorisch auf die Seite der Protestierenden stellen würden.²²⁰⁰ Allgemeine menschenrechtliche Kritik wurde hingegen nicht zurückgewiesen. Die opponierenden China, Südafrika, Kuwait und Russland stimmten im Sicherheitsrat einer Erklärung zu, die die Gewalt im Kontext der Protest im Sudan verurteilte.²²⁰¹

Die Differenzierung zwischen allgemeiner menschenrechtlicher Kritik und Unterstützungsbekundungen wurde auch in den Debatten zu den venezolanischen Protesten vorgenommen. Antigua und Barbuda erklärte, dass die Unterstützungsbekundungen zugunsten der venezolanischen Proteste völkerrechtswidrig seien.²²⁰² Die venezolanische Regierung wies die Stellungnahmen anderer Staaten, die zu Protesten aufriefen, Protestierende ermutigten oder eine unabhängige Aufklärung von Gewalt gegen Protestierende forderten, unter Verweis auf seine Souveränität zurück.²²⁰³ Zudem sah die venezolanische Regierung auch Stellungnahmen zum politischen System und einzelnen Verhaftungen als Intervention an.²²⁰⁴ Die allgemeinen Anmerkungen ausländischer Staaten zum Umgang mit den Protesten und die Bekräftigung ihres Rechts zur friedlichen Versammlung wurde von opponierenden Staaten nicht behandelt und somit auch nicht zurückgewiesen.

2198 United Nations Security Council, S/2019/204; United Nations Security Council, S/PV.8468, 19 (Sudan).

2199 Soudan : les États-Unis et l'opposition réclament une enquête internationale sur la répression des militaires, Jeune Afrique, 15.06.2019 (Sudan).

2200 United Nations Security Council, S/PV.8549, 13 (Russland).

2201 United Nations Security Council, SC/13836.

2202 United Nations Security Council, S/PV.8452, 41 (Antigua und Barbuda).

2203 Ibid., 20-21, 23 (Venezuela).

2204 Gobierno Bolivariano de Venezuela, Venezuela rejects statements by high representative of European Union, Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores, 19.06.2019.

In diesen vier Fallstudien setzten sich opponierende Staaten entweder auf der Sachebene mit menschenrechtlicher Kritik auseinander oder bezogen hierzu keine Stellung. Durch die Auseinandersetzungen auf der Sachebene drücken diese Staaten ihre Zustimmung für einen Austausch auf diesem Themengebiet aus. Indem sie sich diesem Austausch widmeten, brachten sie gleichzeitig zum Ausdruck, dass sie derartige Kommentare nicht als verboten ansehen und entsprechend auch nicht als Intervention einordnen. Diese Einordnung wird durch das Schweigen zur menschenrechtlichen Kritik in anderen Fällen bekräftigt. Opponierende Staaten haben sich gegen alle aus ihrer Sicht verbotenen Unterstützungsformen stets positioniert.²²⁰⁵ Da opponierende Staaten menschenrechtliche Kritik beständig nicht als Intervention zurückwiesen, obwohl andere Unterstützungsformen und insbesondere andere verbale Unterstützungsformen als solche zurückgewiesen wurden, ist anzunehmen, dass diese Unterscheidung bewusst getroffen wurde. Ihr Schweigen zu dieser Unterstützungsform ist in den Worten der Völkerrechtskommission „deliberate“²²⁰⁶ Daher kann es als Praxis und Rechtsüberzeugung so gewertet werden, dass menschenrechtliche Kritik völkerrechtlich nicht verboten ist.

Eine hiervon abweichende Auffassung vertrat allein China mit Blick auf kritische Stellungnahmen zur menschenrechtlichen Situation im Zusammenhang mit den Protesten in Hongkong. So erklärte der chinesische Botschafter in London:

„I think when the British government criticise Hong Kong police, criticise the Hong Kong government in handling the situation, they are interfering into China's internal affairs.“²²⁰⁷

Zudem wurden fast alle Stellungnahmen zur menschenrechtlichen Lage in Hongkong vehement durch Sprecher*innen des chinesischen Außenministeriums zurückgewiesen.²²⁰⁸ Allerdings war China in dieser Auffassung weitestgehend isoliert. Kein anderer Staat deklarierte die Menschenrechtskritik an den chinesischen Behörden als unzulässige Intervention. Zwar lehnten zahlreiche Staaten jegliche Einmischung in den inneren Angelegenheiten

2205 Siehe § 7.D., § 8.E., § 9.D., § 10.D., § 11.D.

2206 ILC, Customary International Law, A/73/10, Conclusion 6, para. 3.

2207 Wintour, China accuses Britain of taking sides on Hong Kong protests, The Guardian, 18.11.2019 (China).

2208 Siehe § 11.C.II.

Hongkongs ab.²²⁰⁹ Diese Aussagen waren jedoch konkret gegen die Thematikierung der Lage Hongkongs in internationalen Organisationen gerichtet. Darüber hinaus wurde nicht definiert, was als Einmischung zählen würde. Zudem vertrat China diese Auffassung nur mit Bezug auf Kritik an der Vorgehensweise der Hongkonger Sicherheitskräfte, nicht aber für die Kritik an den Sicherheitskräften anderer Staaten. In den anderen Fällen erklärte China zwar fortlaufend, dass Einmischungen in die inneren Angelegenheiten unzulässig seien. Diese allgemeinen Zurückweisungen wurden jedoch nicht in Reaktion auf allgemeine menschenrechtliche Kritik abgegeben. Vielmehr erfolgten sie als allgemeine Stellungnahme zur Situation oder in Reaktion auf intensivere Unterstützungsmaßnahmen.²²¹⁰ Zudem stimmte China der Erklärung im Sicherheitsrat zur Gewalt gegen Protestierende im Sudan zu.²²¹¹

Weiterhin ist China einer der wenigen Staaten, die den IPbürg nicht ratifiziert haben,²²¹² sodass die chinesische Auffassung nur für diese Ausnahmekonstellation gilt.²²¹³ Zwar wird die Anwendbarkeit des IPbürg durch die Joint Declaration für Hongkong gesichert. China lehnte die Verbindlichkeit dieses Vertrags jedoch ab,²²¹⁴ weshalb die chinesische Rechtsposition vor dem Hintergrund der Unanwendbarkeit des IPbürgs formuliert wurde. Aufgrund der fehlenden Einheitlichkeit und des normativ beschränkten Anwendungsspektrums kann diese Position daher nicht als allgemeine

2209 Permanent Mission of Cuba to the Human Rights Council, Joint Statement delivered by Permanent Mission of Cuba at the 44th session of Human Rights Council, 30.06.2020; Tiezzi, Which Countries Support China on Hong Kong's National Security Law?, *The Diplomat*, 09.10.2020; 70 countries extend support to China on HK policy at UN Human Rights Council, *Global Times*, 05.03.2021.

2210 Ägypten: Embassy of the People's Republic of China in the Republic of Ireland, Vice Foreign Minister Zhai Jun and Egyptian Assistant Foreign Minister for Asian Affairs Higazy Hold Regular Political Consultation between the Chinese and the Egyptian Foreign Ministries, 27.01.2011; Sudan: Sudan Crackdown: China and Russia Back Ruling Military Junta, *Warsaw Institute*, 11.06.2019; Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8472, 15 (China).

2211 United Nations Security Council, SC/13836.

2212 Office of the High Commissioner on Human Rights, Status of Ratification Interactive Dashboard, 29.03.2022, International Covenant on Civil and Political Rights, China.

2213 Die unterstützenden Staaten erklärten jedoch nicht, dass es eine vertragliche Übung im Sinne von Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK sei, öffentliche Kritik an der Menschenrechtslage zu üben. Sie bezogen sich im Allgemeinen auf die Menschenrechte, wenn sie diesbezüglich Stellungnahmen abgaben.

2214 § II.A.

Rechtsüberzeugung gewertet werden. Die Isolierung Chinas in dieser Frage zeigt zudem, dass diese Auffassung vom generellen Konsens abweicht.

Insgesamt kann daher festgehalten werden, dass das Völkerrechtsrecht die allgemeine menschenrechtliche Kritik im Zusammenhang mit Protesten erlaubt. Aufgrund der geringen Intensität werden diese durch unterstützende Staaten selten begründet und von opponierenden Staaten nicht als Intervention zurückgewiesen. Sofern es zu den Stellungnahmen Kontroversen gibt, werden diese auf der Sachebene ausgetragen, nicht aber unter Verweis auf das völkerrechtliche Interventionsverbot. Staaten dürfen somit Protestbewegungen unterstützen, indem sie öffentlich erklären, dass diese ihre Menschenrechte wahrnehmen und dass die Reaktion der Sicherheitsbehörden die Menschenrechte gefährdet oder verletzt.

II. Verbot der gewalttätigen Unterstützung

Weiterhin lassen sich drei verbotene Formen der Unterstützung identifizieren, die von einem hinreichenden Konsens gedeckt sind, um als völkerrechtliche Regel zu gelten.

Erstens besteht ein Verbot der Unterstützung durch den Einsatz oder die Androhung von Gewalt. Innerhalb der fünf Fallstudien wurde diese Unterstützungsmaßnahme nur einmal durch die USA zur Unterstützung der venezolanischen Protestbewegung angewendet.²²¹⁵ Die seltene Anwendung zeigt bereits, dass diese Unterstützungsform die Ausnahme bildet. Zudem waren die Reaktionen auf die Gewaltandrohung der USA einheitlich ablehnend.

Der US-Präsident hatte mit Blick auf die Situation in Venezuela wiederholt gesagt, dass „all options on the table“ seien²²¹⁶ und der US-Vizepräsident wiederholte diese Aussage im VN-Sicherheitsrat.²²¹⁷ Diese Floskel wurde insbesondere als Antwort auf Fragen von Journalist*innen nach der Möglichkeit einer Militärintervention in Venezuela gegeben. Sie erklärten somit, dass militärische Optionen in Betracht gezogen würden und drohten

2215 § 10.CVI.

2216 Ellsworth, Trump says U.S. military intervention in Venezuela 'an option'; Russia objects, Reuters, 03.02.2019.

2217 United Nations Security Council, S/PV.8506, 6 (USA).

Venezuela entsprechend mit Gewalt. Eine Rechtfertigung für diese Androhung oder für eine mögliche Intervention führten die USA nicht an.²²¹⁸

Eine militärische Intervention in Venezuela und die Drohung hiermit wurde von allen Staaten, die sich zur Situation in Venezuela äußerten, als völkerrechtswidrig zurückgewiesen.²²¹⁹ Insbesondere im Nachgang zur Stellungnahme des US-Vizepräsidenten im Sicherheitsrat erklärten Staaten, dass eine militärische Intervention nicht zulässig sei²²²⁰ und daher gerade nicht alle Optionen auf dem Tisch lägen.²²²¹ Die umfassende Zurückweisung von opponierenden und unterstützenden Staaten verdeutlicht mithin, dass eine Unterstützung durch Gewalt oder Androhung von Gewalt völkerrechtlich verboten ist. Dies steht im Einklang mit dem in Art. 2 Abs. 4 UNCh verankerten Gewaltverbot. Zudem war die amerikanische Drohung nicht von einer *opinio juris* gedeckt, weshalb diese abweichende Praxis nicht den Konsens der Staaten ernsthaft in Frage stellt.

III. Verbot der Unterstützung gewalttätiger Protestbewegungen

Zweitens besteht Einigkeit darüber, dass ausländische Staaten gewalttätige Protestbewegungen oder sonstige gewalttätig handelnde Gruppen nicht unterstützen dürfen.

Die opponierenden Staaten erklärten mehrfach, dass die Unterstützung eines gewaltsamen Umsturzes („violent overthrow“) völkerrechtlich verboten sei.²²²² Die Gewalttätigkeit der jeweiligen Protestbewegung war eines der wichtigsten Argumente für die Völkerrechtswidrigkeit der Unterstützungsmaßnahmen.²²²³ Schließlich würden die Staaten durch ihre Unter-

²²¹⁸ § 10.CVI.

²²¹⁹ § 10.CVI.: Äquatorial Guinea, Bolivien, Chile, China, Costa Rica, Deutschland, Dominikanische Republik, Frankreich, Guatemala, Kolumbien, Paraguay, Peru, Russland, Venezuela, Saint Vincent und die Grenadinen.

²²²⁰ United Nations Security Council, S/PV.8506.

²²²¹ United Nations Security Council, S/PV.8472, 44 (Costa Rica); United Nations Security Council, S/PV.8476, 5 (Dominikanische Republik), unter Verwendung des Wortlauts, den zuvor die USA verwendet hatten.

²²²² United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 3 (Russland), 7 (Kuba), 12 (Nicaragua), 13 (Bolivien), 20 (Nordkorea), 24 (Venezuela); United Nations Security Council, S/PV.7134, 14 (Russland): „Those present in this Chamber know full well that the violent overthrow of an authority is illegal.“

²²²³ § 8.E.; § 10.D.; § 11.D., siehe insbesondere Consulate-General of the People's Republic of China in Mumbai, Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular

stützungsmaßnahmen Gewalt in anderen Staaten verstärken.²²²⁴ Entsprechend wiesen sie die Unterstützungsmaßnahmen unter Verweis auf das *Nicaragua*-Urteil als völkerrechtswidrig zurück.²²²⁵ Wie in den Fallstudien klargestellt, stellt diese Einordnung eine überzogene Gewichtung einzelner gewalttätiger Akte dar.²²²⁶ Die hier untersuchten Protestbewegungen strebten weder einen bewaffneten Umsturz im Sinne des *Nicaragua*-Urteils an, noch wendeten sie systematisch Gewalt an, um einen Regierungswechsel zu bewirken. Dennoch zeigen die Einordnungen der opponierenden Staaten, dass diese die staatliche Unterstützung von gewalttätigen Protestbewegungen als völkerrechtswidrig einordnen.

Die unterstützenden Staaten teilten diese Auffassung. Sie argumentierten stets und ausführlich, dass die jeweilige Protestbewegung gewaltfrei sei.²²²⁷ Zudem mahnten sie die Gewaltfreiheit von allen Seiten an.²²²⁸ Diesen Appell richteten sie insbesondere dann an die Protestierenden, wenn es zu gewalttätigen Handlungen ihrerseits gekommen war.²²²⁹ Der EU-Außenbeauftragte erklärte im Kontext der Hongkonger Proteste: „Any violence is

Press Conference on September 17, 2019, Ministry of Foreign Affairs of China, 17.09.2019. Die Gewalttätigkeit wurde ausführlich dargelegt: § 8.B.; § 10.B.; § 11.B.

2224 United Nations Security Council, S/PV.7125, 3 (Russland).

2225 United Nations Security Council, S/PV.8452, 12 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8472, 24 (Bolivien).

2226 § 7.B.; § 8.B.; § 9.B.; § 10.B.; § 11.B.

2227 § 7.B.; § 8.B.; § 9.B.; § 10.B.; § 11.B.

2228 Ägypten: In quotes: Reaction to Egypt protests, BBC, 30.01.2011 (USA); Ukraine: Permanent Delegation of Norway to the OSCE, PC.DEL/83/14; Venezuela: Auswärtiges Amt, What you should know about the crisis in Venezuela, 05.02.2019; Hongkong: Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on Hong Kong 18.II.2019; Foreign and Commonwealth Office, Foreign Secretary's call with the Chief Executive of Hong Kong Carrie Lam, Government of the United Kingdom, 09.08.2019.

2229 Ägypten: United States Mission to the OSCE, PC/DEL/98/11; Ukraine: United States Mission to the OSCE, PC.DEL/20/14; European External Action Service, 140127/05; European Parliament, P7_TA(2014)0098, Rn. 4; Venezuela: Auswärtiges Amt, What you should know about the crisis in Venezuela, 05.02.2019; Hongkong: Foreign and Commonwealth Office, Hong Kong protests and the Chinese-British Joint Declaration: Foreign Secretary's statement, Government of the United Kingdom, 26.09.2019: „Millions have exercised their right to peaceful protest. The majority are doing so peacefully and lawfully. However, I know the House will join me in condemning violence that we have seen on the streets of Hong Kong from a minority of those engaged in those protests. It is *essential* that protests are conducted peacefully and within the law, and that the response of the authorities are proportionate.“ (Hervorhebung durch den Autor.)

unacceptable“²²³⁰ Darüber hinaus lobten die unterstützenden Staaten die Protestierenden dafür, dass sie trotz der gegen sie gerichteten staatlichen Repressionsmaßnahmen gewaltfrei blieben.²²³¹

Der Hintergrund dieser Stellungnahmen ist zunächst politisch, zumal Aufrufe zum Gewaltverzicht regelmäßige Floskeln im internationalen Austausch sind. Der IGH hatte im *Nicaragua*-Urteil festgehalten, dass einem Staat keine rechtliche Auffassung zugeschrieben werden darf, die dieser nicht selber vorgebracht hat.²²³² Insbesondere dürften politische Aussagen eines Staates nicht ohne weiteres als Ausdruck einer rechtlichen Auffassung gewertet werden.²²³³ Wie in § 2 ausgeführt, bedeutet dies jedoch nicht, dass alle politischen Aussagen rechtlich unverwertbar sind. Schließlich erfolgt die völkerrechtliche Rechtssetzung stets in einem politisierten Rahmen, weshalb es entschieden darauf ankommt, ob durch politische(re) Aussagen eine rechtliche Positionierung zum Ausdruck kommt.

Der völkerrechtliche Gehalt der obigen Ausführungen wird im Kontext der gesamten Argumentation der unterstützenden Staaten deutlich. Schließlich ist die Gewaltfreiheit einer Protestbewegung aus Perspektive der unterstützenden Staaten eine essenzielle rechtliche Voraussetzung dafür, dass diese ausländische Unterstützung erhalten kann. Sofern die Protestbewegung nicht gewaltfrei handelt, kann sie aus Sicht der unterstützenden Staaten keine ausländische Unterstützung erhalten. Diese Bedeutung der Gewaltfreiheit folgt aus den unterschiedlichen Begründungen der unterstützenden Staaten.

Erstens argumentierten Staaten, dass ihre Unterstützungsmaßnahmen dazu dienen würden, die Menschenrechte der Protestierenden zu schützen und zu fördern.²²³⁴ Es sei das Ziel ihrer Unterstützungsmaßnahmen, dass Protestierende weltweit ihre Menschenrechte wahrnehmen könnten, insbesondere die Rechte zur friedlichen Versammlung und zur freien Meinungs-

2230 Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on Hong Kong 18.11.2019.

2231 Sudan: United Nations Security Council, S/PV.8513, 6 (USA).

2232 IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 207.

2233 Ibid., Rn. 207.

2234 Zum Beispiel als Begründung für die Aussetzung von Waffenlieferungen und eine Exportstopp für crowd-control-equipment: Ägypten: Rüb, FAZ, 06.02.02211, 6 (Deutschland); France suspends arms sales to Egypt, CNN, 06.02.2011; Hongkong: Foreign and Commonwealth Office, Foreign Secretary calls for robust and independent investigation into the violent scenes in Hong Kong, Government of the United Kingdom, 25.06.2019; darüber hinaus, Ukraine: European External Action Service, 131211/05.

äußerung.²²³⁵ Die Schutzbereiche beider Rechte beschränken sich jedoch auf friedliche Versammlungen und verbieten den Aufruf zu Gewalt (siehe § 6.A.I./II.). Unterstützende Staaten könnten daher nicht argumentieren, dass ihre Unterstützungsmaßnahmen der Förderung der Menschenrechte der Protestierenden dienen, sofern diese Maßnahmen gewalttätigen Gruppen zugutekommen würden.

Zweitens argumentierten viele Staaten, dass ihre Unterstützungsmaßnahmen dazu dienten, der Bevölkerung eines Staates eine freie Entscheidung über ihre eigene Zukunft zu ermöglichen.²²³⁶ Sofern ein nicht-demokratisches Regierungssystem in einem Staat bestehe, sahen sie diese Möglichkeit nicht gegeben und ergriffen daher Maßnahmen, um die Realisierung der freien Entscheidung zu ermöglichen.²²³⁷ Dabei betonten sie stets, dass diese Entscheidung gewaltfrei getroffen werden müsse.²²³⁸ Die Gewaltfreiheit sei nach Auffassung des britischen Außenministers „essenziell“²²³⁹ Schließlich wäre eine gewaltsam durchgesetzte Entscheidung, egal ob durch Repressionsmaßnahmen der Sicherheitskräfte oder durch die systematische Anwendung von Gewalt durch Protestierende, keine freie Entscheidung. Unterstützende Staaten könnten daher nicht argumentieren, dass ihre Un-

2235 Ägypten: Carmichael, US trains activists to evade security forces, The Sydney Morning Herald, 08.04.2021 (USA); In quotes: Reaction to Egypt protests, BBC, 30.01.2011 (USA); Venezuela und Hongkong: Open Technology Fund, FY 2018 Annual Report, 2019, 20.

2236 Ägypten: United Nations Security Council, S/PV.6479, 8 (Deutschland); The White House, Remarks by President Obama and Prime Minister Stephen Harper of Canada in Joint Press Availability, The Obama White House Archives, 04.02.2011 (Kanada und USA); Ukraine: United Nations Security Council, S/PV.7117, 17 (Vereinigtes Königreich), 18 (USA); Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8452, 5 (Peru); United Nations Security Council, S/PV.8472, 5 (Peru), 6 (Frankreich), 29 (Kolumbien), 34 (Guatemala), 37 (Paraguay), 44 (Costa Rica); United Nations Security Council, S/PV.8476, 7 (Deutschland); United Nations Security Council, S/PV.8506, 11 (Peru), 14 (Frankreich); United Nations General Assembly, A/74/PV.4, 45 (Spanien); United Nations Security Council, S/2019/183, Nr. 16 (Lima Gruppe).

2237 Vgl. die demokratiebasierten Argumente: §7.D.I.; §9.D.; §10.D.II.

2238 Ägypten: The White House, Remarks by President Obama and Prime Minister Stephen Harper of Canada in Joint Press Availability, The Obama White House Archives, 04.02.2011 (USA), (Vereinigtes Königreich); Ukraine: United Nations Security Council, S/PV.7117, 18 (USA); United Nations Security Council, S/PV.7113, 45 (Republik Moldau).

2239 Foreign and Commonwealth Office, Hong Kong protests and the Chinese-British Joint Declaration: Foreign Secretary's statement, Government of the United Kingdom, 26.09.2019.

terstützung der freien Entscheidung einer Bevölkerung über seine Zukunft dient, sofern hierdurch gewalttätige Gruppen gefördert würden.

Drittens ist eine Unterstützung gewalttätiger Gruppen unvereinbar mit der Vermittlerrolle, die sich einige Staaten zusprachen und für die Begründung ihrer Unterstützungsmaßnahmen anführten.²²⁴⁰ Sofern gewalttätige Gruppen Unterstützung erhalten würden, würde die Auseinandersetzung mit der Regierung weiter eskalieren.²²⁴¹ Eine Vermittlerrolle könnte somit jedenfalls nicht mehr behauptet werden.

Weiterhin weisen die halbstaatlichen Demokratieförderorganisationen die Gewaltfreiheit ihrer Partnerorganisationen als Förderbedingung aus.²²⁴² Sofern Zweifel darüber bestanden, ob eine von ihnen gewährte Unterstützungsmaßnahme einer gewalttätigen Gruppe zugutegekommen war, führten die Demokratieförderer interne Untersuchungen durch.²²⁴³ Schließlich sei die Unterstützung gewalttätiger Gruppen unvereinbar mit den Fördergrundsätzen.

Aus Perspektive der unterstützenden Staaten dürfen Protestbewegungen mithin keine Unterstützung erhalten, sofern diese gewalttätig handeln. Dies folgt auch aus der fundamentalen Bedeutung, die die unterstützenden Staaten der Gewaltfreiheit zusprachen. Gewalt durch einige Demonstrierende sei „nicht akzeptabel“²²⁴⁴ und Gewaltfreiheit einer Protestbewegung „essenziell“²²⁴⁵. Eine Unterstützung gewalttätiger Gruppen würde dieser Position fundamental entgegenstehen, da die Förderung gewalttätiger Gruppen ge-

2240 Ägypten: United Nations Security Council, S/PV.6477 (EU); Ukraine: European Union External Action Service, 131211/02; Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8452, 15 (Polen).

2241 Chenoweth/Stephan, Why Civil Resistance Works, 2011, 10-11; Chenoweth/Stephan, External Support in Nonviolent Campaigns, 2021.

2242 Council of the European Union, Declaration EED, 20.12.2011; European Endowment for Democracy, Who we are, 2022, abrufbar unter: <https://www.democracyendowment.eu/en/about/about-us.html> (zuletzt abgerufen am 10.05.2022).

2243 Marquis, U.S. Bankrolling Is Under Scrutiny for Ties to Chávez Ouster, The New York Times, 25.04.2002, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2002/04/25/international/americas/us-bankrolling-is-under-scrutiny-for-ties-to-chavez.html> (zuletzt abgerufen am 10.05.2022). Die US-Regierung veranlasste im Nachgang zum Putschversuch in Venezuela 2002 eine Untersuchung der Förderungsaktivitäten des NED, da das Gerücht bestand, dass das NED die Putschisten finanziert hätte. Vergleichbare Untersuchungen im Nachgang zu den hier untersuchten Fällen sind nicht bekannt.

2244 Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on Hong Kong 18.11.2019.

2245 Foreign and Commonwealth Office, Hong Kong protests and the Chinese-British Joint Declaration: Foreign Secretary's statement 26.09.2019.

waltsame Auseinandersetzungen mit den Sicherheitskräften perpetuierten würden.

Einige der unterstützenden Staaten haben allerdings in der jüngeren Vergangenheit bewaffnete Rebellengruppen im Kontext des syrischen Bürgerkriegs unterstützt.²²⁴⁶ Die Begründungen hierfür fußen jedoch auf gänzlich unterschiedlichen Prämissen. Die Staaten hoben in diesem Zusammenhang hervor, dass in Syrien ein Bürgerkrieg herrsche, in dem die *Assad*-Regierung schwerste Menschenrechtsverletzungen begangen habe.²²⁴⁷ Durch die Unterstützung der bewaffneten Rebellen sollte sich die syrischen Bevölkerung gegen diese Verbrechen verteidigen können. Die Unterstützungsprogramme wurden im Nachgang zu den Terrorattacken in Paris im November 2015 und der darauf folgenden VN-Sicherheitsratsresolution 2249 verstärkt.²²⁴⁸ Die Maßnahmen standen mithin im Kontext der kollektiven Selbstverteidigung. Die Begründungen für die Unterstützung bewaffneter Rebell*innen im Kontext des syrischen Bürgerkriegs sind mithin gänzlich andere. Diese Praxis kann daher nicht als Abweichung von dem für diesen Fall identifizierten Konsens eingeordnet werden. Schließlich kommen derartige Begründungen für die hier untersuchten Fälle nicht in Betracht.

Im Kontext der hier untersuchten Fallstudien war die gewaltfreie Lösung der Konflikte der oberste Leitsatz fast aller Staaten.²²⁴⁹ Dieser galt insbesondere auch für die Handlungen der Protestbewegungen, zumal unterstützen-

2246 Siehe *Ruys/Ferro*, The Enemy of My Enemy: Dutch Non-Lethal Assistance for ‘Moderate’ Syrian Rebels and the Multilevel Violation of International Law, *Netherlands Yearbook of International Law* 2020, . Die Unterstützung der Niederlande zugunsten bewaffneter Rebellengruppen in Syrien wurde beispielsweise auf anderen Grundlagen gerechtfertigt unter Einbeziehung der genannten Rechtsprechung.

2247 Ibid., Section 1; Peters, Introduction, *Max Planck Trialogues*, Vol. IV, 18.

2248 Ibid., Section 1.

2249 Ägypten: United States Mission to the OSCE, PC/DEL/98/11; President of Russia, Telephone conversation with President of Egypt Hosni Mubarak, 03.02.2011; European Council, EUCO 2/11; Ukraine: United Nations Security Council, S/PV.7112, 11 (Australia); United Nations Security Council, S/PV.7113, 45 (Moldawien); United Nations Security Council, S/PV.7117, 8 (Luxemburg), 10 (Jordanien), 16 (Frankreich); Sudan: United Nations Security Council, SC/13927; United Nations Security Council, S/PV.8513, 9 (Dominikanische Republik); United Nations Security Council, S/PV.8549, 5 (Vereinigtes Königreich); Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8452, 9 (Äquatorial Guinea), 16 (China), 18 (Dominikanische Republik); United Nations Security Council, S/PV.8472, 29 (Chile), 29 (Kolumbien), 32 (Brasilien).

de Staaten ausführlich argumentierten, weshalb vereinzelte Gewaltanwendungen nicht die gesamte Protestbewegung betreffen würden.²²⁵⁰

In der Gesamtschau kam den Anmahnungen gegenüber den Protestierenden daher nicht nur politische Bedeutung zu. Vielmehr kam hierdurch zum Ausdruck, dass die Gewaltfreiheit der Protestbewegung eine rechtliche Voraussetzung für deren Unterstützung durch ausländische Staaten ist und dass, im Umkehrschluss, die Unterstützung gewalttätiger Proteste verboten sei, da hierdurch der oberste Leitsatz der friedlichen Konfliktlösung verletzt würde.

Somit besteht ein Konsens in der Staatengemeinschaft, dass die Unterstützung von gewalttätigen Protestbewegungen durch das Völkerrecht verboten ist. Allerdings besteht keine Einigkeit darüber, ab wann eine Protestbewegung als gewalttätig gilt.²²⁵¹ Zwar verwenden die beiden Staatengruppen dieselbe Definition der Gewaltfreiheit.²²⁵² Die Anwendung dieser Definition ist jedoch durch divergierende Gewichtungen einzelner gewalttätiger Akte geprägt, weshalb bei fast allen Fallstudien die Gewaltfreiheit der jeweiligen Protestbewegung umstritten war.

IV. Verbot der Steuerung oder Kontrolle einer gewaltfreien Protestbewegung

Weiterhin dürfen ausländische Staaten eine Protestbewegung nicht in einem solchen Umfang unterstützen, sodass hierdurch eine Kontrolle oder Steuerung durch den ausländischen Staat bestehen würde. Grundlage hierfür ist die von allen Staaten geteilte Rechtsauffassung, dass es allein der Bevölkerung eines Staates zusteht, über ihre eigene Zukunft zu entschei-

2250 § 7.B.; § 8.B.; § 9.B.; § 10.B.; § 11.B.

2251 § 12.B.V. Die Diskussion ist daher auch vor dem Hintergrund des Unterstützungsverbots aus dem *Nicaragua-Urteil* zu verstehen. Dort wurde jegliche Form der Unterstützung von gewalttätigen Gruppen verboten. Das hier aufgezeigte Verbot der Unterstützung gewalttätiger Proteste bestätigt mithin diese Regel.

2252 § 8.B.III. Demnach ist eine Protestbewegung gewaltfrei, wenn sie ganz überwiegend auf die Anwendung physischer Kraft verzichtet, die mit hoher Wahrscheinlichkeit das Leben oder die physische Integrität Anderer verletzt oder erheblichen Sachschaden verursacht. In Zweifelsfällen oder bei Auftreten von vereinzelten Gewalthandlungen kann die generelle Absicht der Bewegung und insbesondere ihre Anführer*innen, zur Festlegung der Gewaltfreiheit herangezogen werden.

den.²²⁵³ Diese völkergewohnheitsrechtliche Ausformung des Interventionsverbots, des Selbstbestimmungsrechts und des Demokratieprinzips bildet bereits die Grundlage für die ersten beiden hier identifizierten Verbote. Schließlich würde die gewaltvolle Unterstützung einer Protestbewegung oder die Unterstützung von gewalttätigen Protestbewegungen die Entscheidungsfreiheit einer Bevölkerung erheblich einschränken. Die Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung zeigt, dass diese Entscheidungsfreiheit ebenfalls unzulässig eingeschränkt würde, sofern eine Protestbewegung aus dem Ausland gesteuert oder kontrolliert wird.

Die opponierenden Staaten zogen die vermeintliche ausländische Kontrolle über die jeweilige Protestbewegung vielfach heran, um darzulegen, dass ausländische Staaten in völkerrechtswidriger Weise in ihren inneren Angelegenheiten intervenierten. Venezuela erklärte beispielsweise, dass die USA dem Coup d'État der Opposition „grünes Licht“ gegeben hätten.²²⁵⁴ Durch ihre verschiedenen Unterstützungshandlungen seien die USA nicht nur ein wichtiger Unterstützer. Im VN-Sicherheitsrat erklärte der venezolanische Außenminister:

„We must point out that, on this occasion, the United States is not behind the coup d'état. [...] It is in front of the coup d'état. It is spearheading the coup d'état. It dictates orders not only to the Venezuelan opposition but also to the satellite Governments of the United States in the region,”²²⁵⁵

2253 Ägypten: United Nations Security Council, S/PV.6479, 8 (Deutschland); The White House, Remarks by President Obama and Prime Minister Stephen Harper of Canada in Joint Press Availability, The Obama White House Archives, 04.02.2011 (Kanada und USA); Ukraine: United Nations Security Council, S/PV.7117, 17 (Vereinigtes Königreich), 18 (USA); Venezuela: unterstützend: United Nations Security Council, S/PV.8452, 5 (Peru); United Nations Security Council, S/PV.8472, 5 (Peru), 6 (Frankreich), 29 (Kolumbien), 34 (Guatemala), 37 (Paraguay), 44 (Costa Rica); United Nations Security Council, S/PV.8476, 7 (Deutschland); United Nations Security Council, S/PV.8506, 11 (Peru), 14 (Frankreich); United Nations General Assembly, A/74/PV.4, 45 (Spanien); United Nations Security Council, S/2019/183, Nr. 16; opponierend: United Nations Security Council, S/PV.8452, 16 (China), 27 (Nicaragua); United Nations Security Council, S/PV.8472, 12 (Russland), 15 (China), 26 (Kuba), 42 (El Salvador); United Nations Security Council, S/PV.8476, 10 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8506, 12 (China) vermittelnd: United Nations General Assembly, A/74/PV.9, 9 (Barbados); United Nations Security Council, S/PV.8472, 37 (Uruguay); United Nations Security Council, S/2020/435, 11 (Indonesien).

2254 United Nations Security Council, S/PV.8452, 20 (Venezuela).

2255 Ibid., 20 (Venezuela).

Daher würden die USA eine „unconscionable intervention“ gegen Venezuela durchführen.²²⁵⁶ Die russische Regierung argumentierte ebenfalls, dass die Proteste in der Ukraine 2014 „largely driven from abroad“ seien und die unterstützenden Staaten dadurch in den inneren Angelegenheiten der Ukraine intervenieren würden.²²⁵⁷ Die USA wurden zudem als „backer“ der Euromaidanproteste bezeichnet.²²⁵⁸ Der ägyptische Vizepräsident hatte ebenfalls angedeutet, dass die Proteste 2011 aus dem Ausland gesteuert seien.²²⁵⁹ Auch sudanesische Regierungsmitglieder hatten behauptet, dass Israel die Proteste gegen Präsident *Omar Al-Bashir* steuere.²²⁶⁰

Diese Aussagen waren zunächst politischer Natur, da sie darauf abzielten, die interne Opposition wegen ihrer vermeintlichen Kontrolle und Steuerung durch das Ausland zu delegitimieren. Allerdings wurden diese Feststellungen vielfach herangezogen, um zu argumentieren, dass die unterstützenden Staaten in unzulässiger Weise intervenieren würden. Ausländische Staaten würden durch von ihnen gesteuerte Protestbewegungen den betroffenen Staaten ihren Willen aufzwingen und daher völkerrechtswidrig intervenieren.²²⁶¹ Aus Perspektive der opponierenden Staaten ist eine völkerrechtswidrige Intervention daher jedenfalls gegeben, wenn eine Protestbewegung aus dem Ausland gesteuert oder kontrolliert wird.²²⁶² Die meisten opponierenden Staaten nahmen eine Intervention bereits unterhalb dieser Schwelle an und verurteilten auch vereinzelte Unterstützungsmaßnahmen, die nicht eine Kontrolle begründen würden, als Interventionen (§ 12.B.).

Diese Anschuldigungen wurden einerseits auf der faktischen Ebene durch die unterstützenden Staaten zurückgewiesen. So erklärte der briti-

²²⁵⁶ Ibid., 20 (Venezuela).

²²⁵⁷ *Tetrault-Farber*, Russia Condemns Kiev Protests 'Driven From Abroad', The Moscow Times, 21.01.2014; siehe weiter: *Higgins/Baker*, Russia Claims U.S. Is Meddling Over Ukraine, The New York Times, 06.02.2014.

²²⁵⁸ S/PV/7154, p. 3 (Russland).

²²⁵⁹ International Crisis Group, Popular Protest in MENA, 24.02.2011, 8-9.

²²⁶⁰ NISS head says Israeli-recruited elements behind Sudan's violent protests, Sudan Tribune, 21.12.2018.

²²⁶¹ United Nations Security Council, S/PV.8452, 20 ff. (Venezuela).

²²⁶² Die Begriffe der Steuerung und Kontrolle werden in anderen völkerrechtlichen Kontexten für die Zurechnung von Handlungen nicht-staatlicher Akteur*innen verwendet, bspw. Art. 8 ASR und Art. 3 g) der Aggressionsdefinition. In den hier analysierten Debatten wurden jedoch keine Parallelen hierzu gezogen. Die Debatten waren nicht tiefgehend genug, um die Kriterien der Steuerung oder Kontrolle näher zu bestimmen. Vielmehr wurden beide Begriffe ohne nähere Definition oder Ergründung angeführt.

sche Premierminister in Reaktion auf chinesische Vorwürfe in Bezug auf die Proteste in Hongkong:

„Instead of making false allegations — such as claiming that the UK somehow organised the protests — or casting doubt over the joint declaration, I hope that China will work alongside the international community to preserve everything that has allowed Hong Kong to thrive.“²²⁶³

Eine Sprecherin des US-Außenministeriums erklärte in Reaktion auf russische Vorwürfe im Kontext der Euromaidan Revolution:

„The insinuation that the United States incited the people of Ukraine to riot or rebel is patently false.“²²⁶⁴

Diese faktische Ebene wurde jedoch durch eine rechtliche Ebene ergänzt. Die unterstützenden Staaten hoben im Kontext der Vorwürfe stets hervor, dass ihre Unterstützung die Autonomie der Protestbewegung nicht einschränken würde. Ebenfalls im Kontext der Euromaidan Revolution erklärte beispielsweise eine Vertreterin von USAID:

„We don't finance revolutions, we support civil society and NGOs. We financed neither the Orange Revolution nor the Maidan protests in 2014. *Those were citizens out there at the Maidan, rising up against their corrupt government.*“²²⁶⁵

Der Verweis auf die Autonomie der Proteste, die durch ausländische Unterstützung nicht eingeschränkt werde, ist für die Zulässigkeit von ausländischer Unterstützung von zentraler Bedeutung. Denn Staaten fördern gewaltfreie Protestbewegungen unter anderem mit dem Ziel, der jeweiligen Bevölkerung eine Entscheidung über ihre eigene Zukunft zu ermöglichen. Die Rolle der internationalen Gemeinschaft dürfe in diesem Prozess nur komplementär und nicht bestimmend sein. Dänemark brachte dies im Nachgang der ägyptischen Revolution wie folgt auf den Punkt:

„Democratic change must come from within. It has to be home-grown and based on local leadership, ownership and participation. Surely, this

2263 British Consulate General Hong Kong, PM Boris Johnson article on Hong Kong, Government of the United Kingdom, 03.06.2020.

2264 Sanders, President Barack Obama spent "\$5 billion paying Ukrainians to riot and dismantle their democratically elected government.", Politifact, 19.03.2014.

2265 Bota/Kohlenberg, Did Uncle Sam buy off the Maidan?, Die Zeit, 17.05.2015, Hervorhebung durch den Autor.

does not exclude international assistance, including from the United Nations.”²²⁶⁶

Die internationale Unterstützung dürfe nicht zu einem Niveau anwachsen, dass die „local leadership, ownership and participation“ eingeschränkt würde. Die Staaten sahen in allen Fallstudien für das Ausmaß und den Umfang ihrer Unterstützung entsprechende Grenzen.²²⁶⁷ Kurzum: ausländische Staaten dürften eine Protestbewegung, die einen demokratischen Wandel anstreben, zwar unterstützen, aber weder steuern noch kontrollieren. Eine derart ausgeprägte Unterstützung würde eine unzulässige Einmischung darstellen. Der luxemburgische Außenminister hielt dies pointiert vor einem EU-Ratstreffen zur Lage in Ägypten 2011 fest:

„We cannot export revolution. I’m certain the European Union today will signal to people of good will in Egypt and Tunisia that we’re ready to help organise elections, but not to interfere.”²²⁶⁸

Die faktische Zurückweisung, dass durch die Unterstützung eine Kontrolle oder Steuerung einer Protestbewegung erfolge, hatte somit auch eine rechtliche Komponente. Die unterstützenden Staaten bestanden darauf, dass die Protestbewegungen trotz ihrer Unterstützung autonom seien und selbstständig einen Regierungs- oder Systemwandel anstreben würden. Sofern diese Autonomie nicht mehr bestehen würde, würde die Unterstützung der Protestbewegung nicht mehr der freien Entscheidung einer Bevölkerung über seine Zukunft dienen, sondern dieser wiederum ein Resultat vorschreiben. Die Unterstützung einer Protestbewegung dürfe daher nur komplementär sein, da sonst eine völkerrechtswidrige Intervention erfolge.

Dieses Ergebnis wird zudem durch die zentrale Stellung der Autonomie einer Protestbewegung in den Begründungen für die Unterstützungsmaßnahmen deutlich. Wie bereits erwähnt, sehen unterstützende Staaten sich häufig in einer Vermittlungsrolle zwischen der Regierung und den Protestierenden. Diese Begründungsstrategie wäre unvereinbar mit einer Steuerung oder Kontrolle der Protestbewegung, da eine Vermittlungsposition einen bedeutenden Grad an Distanz zu den Konfliktparteien voraussetzt. Dieser wäre jedenfalls nicht gegeben, sofern eine Konfliktpartei gesteuert oder kontrolliert würde.

²²⁶⁶ United Nations General Assembly, A/66/PV.30, 10 (Dänemark), Hervorhebung durch den Autor.

²²⁶⁷ § 7.D.II.; § 8.CVI; § 10.C.II.VI.

²²⁶⁸ US envoy meets El Baradei, Al Jazeera, 31.01.2011.

Daher ergibt sich in einer Gesamtschau, dass auch die unterstützenden Staaten es als unzulässig erachten, wenn ein ausländischer Staat eine Protestbewegung steuert oder kontrolliert. Diese Auffassung wird durch die Zurückweisung der diesbezüglichen Anschuldigungen, der selbst definierten Grenzen für die Unterstützung und der Bedeutung der Autonomie für die Begründung der Unterstützung deutlich.

Umstritten bleibt hingegen die Frage, ab wann eine Steuerung oder Kontrolle angenommen werden kann. Während aus Sicht der opponierenden Staaten eine Steuerung bereits durch Stellungnahmen und direkte Kontakte mit der Protestbewegung entstehen kann, ist aus Sicht der unterstützenden Staaten eine deutlich höhere Schwelle anzulegen.

V. Zusammenfassung

Dieser Abschnitt hat gezeigt, dass zu einzelnen Aspekten der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen ein Konsens hinsichtlich der Anwendung der völkerrechtlichen Regeln besteht. Insbesondere lassen sich drei Ausformungen des Interventionsverbots identifizieren, die völkergewohnheitsrechtlichen Charakter haben. Demnach ist es verboten, eine gewalttätige Protestbewegung zu unterstützen, eine gewaltfreie Protestbewegung unter Gewaltanwendung oder -androhung zu fördern oder eine gewaltfreie Protestbewegung aus dem Ausland zu steuern oder zu kontrollieren. Dabei sind die Kriterien der Kontrolle und Steuerung sowie der Gewaltfreiheit einer Protestbewegung in ihrer Anwendung strittig. Diese Ausformungen stehen im Einklang mit bereits etablierten Anwendungsfällen des völkerrechtlichen Gewalt- und Interventionsverbots.

Weiterhin wird die allgemeine menschenrechtliche Kritik im Zusammenhang mit Protesten als zulässig erachtet. Aufgrund des identifizierten Konsenses in Staatenpraxis und Rechtsauffassung verletzt derartige Kritik das Interventionsverbot nicht.

Die beiden Pole der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen haben somit eine eindeutige völker gewohnheitsrechtliche Regulierung. Für alle Unterstützungsmaßnahmen zwischen diesen beiden Polen konnte in Staatenpraxis und Rechtsauffassung kein Konsens identifiziert werden.

B. Dissens

Staaten haben in den vergangenen Jahren durch eine Vielzahl weiterer Unterstützungsmaßnahmen Einfluss auf Proteste in anderen Staaten genommen. In dieser Untersuchung sind Unterstützungsbekundungen, Transitionsanreize, Einflussnahmen auf das Militär, Finanzierung und Ausbildung, Sanktionen, Treffen von Regierungsvertreter*innen mit Protestierenden, die Anerkennung der Proteste oder Aberkennung einer Regierung, die Thematisierung einer Situation in internationalen Organisationen, Ultimaten, humanitäre Hilfe, diplomatische und konsularische Unterstützung und der Zugang zum Auslandsvermögen eines Staates ausgewertet worden. In Bezug auf keine dieser Maßnahmen konnte ein Konsens in der Staatengemeinschaft identifiziert werden. Zu allen Unterstützungsmaßnahmen gab es in der jeweiligen Fallstudie rechtliche Kontroversen. Die Kontroversen bestanden nicht nur zwischen vereinzelt abweichenden Staaten und einer sonst einheitlichen Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung. Vielmehr zeigte sich ein signifikanter Dissens in der gesamten Staatenpraxis und der dazugehörigen Rechtsauffassung.

Dieser Dissens soll anhand der unterschiedlichen Unterstützungsformen im Nachfolgenden aufgezeigt werden. Dabei sind die besonders strittigen Aspekte von hervorgehobenen Interesse, da hierauf aufbauend verschiedene Interpretationsmöglichkeiten der Rechtslage erwachsen (§ 13).

I. Unterstützungsbekundungen

Eine Unterstützungsbekundung ist jede öffentliche Stellungnahme einer*s Regierungsvertreter*in, die eine Protestbewegung oder ihre Forderungen positiv hervorhebt, die Forderungen der Protestbewegungen wiederholt oder sich mit der Protestbewegung solidarisiert. In allen Fällen erklärten zahlreiche Staaten, dass sie an der Seite der Protestierenden stünden, dass ihre Forderungen legitim seien und dass die jeweiligen Regierungen auf die Forderungen eingehen müssten.²²⁶⁹ Derartige Stellungnahmen wurden als

²²⁶⁹ Ägypten, § 7.C.I.: Kanada, Iran, Türkei, Norwegen, Spanien, Deutschland, USA, Vereinigtes Königreich, Frankreich, EU, Malediven, Dänemark, Schweden; Ukraine, § 8.C.II.: EU Parlament, EU, USA, Deutschland, Georgien; Sudan, § 9.C.II.: Vereinigtes Königreich, Norwegen, USA, Südafrika, Polen, Peru, EU Parlament, Ägypten, Deutschland, Kanada; Venezuela, § 10.C.III.: Frankreich, Kanada, Vereinigtes Königreich, EU, Kolumbien, Paraguay, Peru, Brasilien, USA, Polen,

ein Dringen auf Demokratie und Menschenrechte qualifiziert, weshalb sie keine Interventionen darstellen würden.²²⁷⁰ Zudem argumentierten einige Staaten, dass es sich bei den Protesten nicht um eine innere Angelegenheit handele, weshalb es möglich sei, hierzu Stellung zu beziehen.²²⁷¹

Unterstützungsbekundungen wurden durch opponierende Staaten stets als Intervention gesehen.²²⁷² Es stünde beispielsweise den USA nicht zu, über die Regierung und die politischen Prozesse in Ägypten zu entscheiden und diesbezüglich rhetorische Anordnungen zu treffen.²²⁷³ Derartige „encouragements“ zugunsten der Protestierenden in der Ukraine würden eine „crude intervention“ in die inneren Angelegenheiten der Ukraine begründen.²²⁷⁴ Indem sich die Staaten rhetorisch auf die Seite einer der Parteien im venezolanischen bzw. sudanesischen Machtkampf stellten, hätten sie sich in unzulässiger Weise in die inneren Angelegenheiten des jeweiligen Staates eingemischt.²²⁷⁵

Über die Zulässigkeit derartiger Stellungnahmen bestand mithin in allen Fallstudien ein Dissens. Hierbei trafen zwei unterschiedliche Konzeptionen der Souveränität aufeinander. Die opponierenden Staaten sahen in den jeweiligen Protesten eine gänzlich innere Angelegenheit. Sie bekräftigten regelmäßig, dass es allein der Regierung eines Staates auf Grundlage seiner Verfassung zustehe, eine Lösung des internen Konflikts herbeizuführen.²²⁷⁶

Deutschland, Honduras, Dominikanische Republik, Belgien, Costa Rica, Panama, Lima Gruppe, Ecuador; *Hongkong*, § II.C.II: USA, Vereiniges Königreich, Kanada, Deutschland, EU Parlament, Australien, EU, Malaysia.

- 2270 Ägypten: France regrets Egypt demo deaths as Cairo bans new protests, Radio France International, 26.01.2011 (Frankreich); Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8472, 39 (Kanada), 44 (Panama); Hongkong: United Nations General Assembly, GA/SHC/4286 (Kanada).
- 2271 Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8472, 10 (Deutschland).
- 2272 Ägypten, § 7.C.I: Ägypten, Saudi Arabien, Russland, Venezuela; Ukraine, § 8.C.II.: Ukraine, Russland, Belarus; Sudan, § 9.A.: Russland, Kuwait, Arabische Liga, Sudan, Kenia; Venezuela, § 10.C.III: Antigua und Barbuda, Russland, Venezuela, Äquatorial Guinea, Kuba, Nicaragua; Hongkong, § II.C.II: China.
- 2273 Egyptian Government Invites Dialogue, Targets Foreigners, Radio Free Europe, 03.02.2011 (Ägypten); World leaders welcome new Egyptian era after Mubarak, France24, 11.02.2011 (Venezuela).
- 2274 United Nations Security Council, S/PV.7124, 4 (Russland).
- 2275 Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8472, 42 (Antigua und Barbuda); Sudan: United Nations Security Council, S/PV.8549, 13 (Russland).
- 2276 Ägypten: Chinese FM: Leave internal affairs to Egyptians, China Daily, 11.02.2011 (China); Ukraine: United Nations Security Council, S/PV.7125, 3 (Russland); Sudan: United Nations Security Council, S/PV.8549, 13 (Russland); Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8452, 16 (China); Hongkong: Nicols, U.S.,

Eine Ermunterung der Protestierenden – selbst durch verbale Mittel – würde in diese Beziehung zwischen Regierung und Protestierenden eingreifen.²²⁷⁷

Dabei zeigten sich gewisse Abweichungen innerhalb des opponierenden Lagers. Ägypten kritisierte 2011 Unterstützungsbekundungen vehement, erklärte jedoch 2019, dass die Proteste im Sudan legitim seien.²²⁷⁸ Südafrika nannte die sudanesischen Proteste von 2019 ebenfalls legitim²²⁷⁹, obwohl es wenige Monate vorher die Situation der venezolanischen Proteste als gänzlich innere Angelegenheit einordnete.²²⁸⁰ Die gänzliche Zurückweisung von Unterstützungsbekundungen wurde mithin nicht stringent angewendet.

Die unterstützenden Staaten widersprachen bereits der Prämisse, dass es sich den Protesten um eine innere Angelegenheit handele. Da die Protestierenden ihre Menschenrechte wahrnehmen und die universellen Werte der Demokratie anstreben würden, habe die internationale Gemeinschaft eine Rolle in der Situation.²²⁸¹ Ihre Stellungnahmen zugunsten der Protestierenden seien deshalb ein Eintreten für Demokratie und Menschenrechte. Eine Intervention erfolge daher nicht, da nach ihrer Auffassung die staatliche Souveränität nicht gegen derartige Einmischungen schützt.

Dieser grundlegende Konflikt spiegelte sich auch in den Debatten zu den weiteren Unterstützungsmaßnahmen.

II. Transitionsanreize

Unter einem Transitionsanreiz wird ein Angebot eines Staates an die Regierung eines anderen Staates verstanden, das darauf abzielt, diese Regierung zu einem friedlichen Regierungswechsel zu bewegen. Hierunter fallen insbesondere finanzielle Anreize für einen Übergangszeitraum und das

Britain raise Hong Kong at U.N. Security Council, angering China, Reuters, 29.05.2020, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-un/us-britain-raise-hong-kong-at-un-security-council-angering-china-idU SKBN2351ZD> (zuletzt abgerufen am 23.07.2020) (Russland); Briefing by Foreign Ministry Spokeswoman Maria Zakharova, 04.06.2020.

²²⁷⁷ United Nations Security Council, S/PV.7125, 3 (Russland).

²²⁷⁸ President El-Sisi's Closing Statement at Consultative Summit of Regional Partners of Sudan, State Information Service, 24.04.2019 (Ägypten).

²²⁷⁹ United Nations Security Council, S/PV.8549, 14 (Südafrika).

²²⁸⁰ United Nations Security Council, S/PV.8472, 9 (Südafrika).

²²⁸¹ Ägypten: United Nations General Assembly, A/66/PV.11 (Südkorea); Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8472, 10 (Deutschland).

Versprechen von verbesserten zwischenstaatlichen Beziehungen mit einer neuen Regierung. Transitionsanreize wurden gegenüber der ägyptischen Regierung, der ukrainischen Regierung und der sudanesischen Regierung geäußert.

Die EU und die USA erklärten Anfang Februar 2011, dass sie die Transition von Ägypten nach einem Regierungswechsel finanziell unterstützen würden.²²⁸² Während der Proteste bot Deutschland der ägyptischen Regierung zudem an, dass Präsident Mubarak sich nach Deutschland begeben könne, um medizinische Behandlung zu erhalten.²²⁸³ Dieses Ausreiseangebot wurde jedoch mit dem Verweis abgelehnt, dass der ägyptische Präsident keine Behandlung benötige.²²⁸⁴ Zu den Transitionsanreizen der EU und der USA bezogen keine weiteren Staaten Stellung und Ägypten lehnte diese nicht als Intervention ab.

In ähnlicher Weise erklärte der Europäische Rat Anfang Februar 2014, dass eine neue Regierung in der Ukraine nach Präsident Janukowitsch finanzielle Unterstützung erhalten würde.²²⁸⁵ Hierauf gingen die opponierenden Staaten nicht näher ein, obwohl die Rolle der EU in den Verhandlungsprozessen zur Machtrechttransition durch Russland kritisiert wurde.²²⁸⁶ Insbesondere erfolgte keine Zurückweisung dessen als Intervention.

Mit Blick auf die sudanesischen Proteste boten die USA der Regierung von Präsident Omar Al-Bashir an, dass im Falle einer demokratischen Transition die bestehenden Sanktionen gegen den Sudan aufgehoben und die Strafverfolgung durch den IStGH ausgesetzt würde.²²⁸⁷ Zudem erklärten die EU, Norwegen, Kanada, das Vereinigte Königreich und die USA, dass sie eine politische Transition finanziell unterstützen und dem Sudan dabei helfen würden, grundlegende ökonomische Probleme zu lösen.²²⁸⁸

2282 United Nations Security Council, S/PV.6477, 2 (EU-Außenbeauftragte Ashton); The White House, Press Briefing by Press Secretary Robert Gibbs, 2/2/2011, Obama White House Archives, 02.02.2011, siehe weiter § 7.C.II.

2283 FAZ, 07.02.2011, 6.

2284 Hermann, FAZ, 10.02.2011, 1.

2285 Council of the European Union, Council conclusions on Ukraine, 10.02.2014.

2286 United Nations Security Council, S/PV.7154, 3 (Russland).

2287 Sudan: Diplomatic pressure on president to resign, BBC, 21.02.2019.

2288 The Troika, Current unrest in Sudan: Troika statement, United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, 10.04.2019; United Nations Security Council, S/PV.8513, 11 (Frankreich); European Council, Delcaration by the High Representative, Federica Mogherini, on behalf of the European Union on Sudan, 17.04.2019; Statement by the Spokesperson on the current situation in Sudan, European External Action Service, 29.05.2019.

Dieses Verhalten wurde von Russland zwar kritisch gesehen, da Sanktionslockerungen nicht an die politischen Ereignisse im Sudan geknüpft werden sollten.²²⁸⁹ Es wurde jedoch weder von Russland noch von anderen Staaten als Intervention eingeordnet.

Die EU und die USA sahen in diesen Anreizen eine Förderung der Demokratie und eine Hilfestellung zur Etablierung von stabilen Demokratien in den jeweiligen Ländern.²²⁹⁰ Die Transitionsanreize bildeten einen wichtigen Pfeiler ihrer Demokratisierungsbemühungen im Kontext der jeweiligen Proteste. Dabei bestanden sie jedoch darauf, dass sie nur unterstützen und nicht intervenieren würden („support, not interfere“).²²⁹¹ Dem widersprachen die opponierenden Staaten nicht ausdrücklich. Russland kritisierte die Rolle der EU und der USA in den Transitionsprozessen der Ukraine und des Sudan. Die Beteiligung und die dabei gesetzten Anreize wurden jedoch nicht als Intervention qualifiziert. Die opponierenden Staaten hatten hingegen in allen Fällen ausdrücklich und vehement jegliche rhetorische Forderung nach einer Transition als Intervention zurückgewiesen. Eine Anreizsetzung hierfür, die die Wirkung der rhetorischen Forderung verstärkt, kann aus ihrer Sicht daher nicht zulässig sein. Das Schweigen kann mithin nicht als Billigung oder Zustimmung gewertet werden.

Daher kann kein Konsens in Bezug auf die Zulässigkeit von Transitionsanreizen angenommen werden. Während diese regelmäßig als Einflussmittel verwendet wurden, wurden sie nicht von einer hinreichenden Anzahl an Staaten als rechtmäßig akzeptiert. Vielmehr hatten die opponierenden Staaten sich entschieden gegen Maßnahmen jeglicher Art gestellt, die einen Regierungs- oder Systemwechsel befördern würden.

III. Thematisierung in internationalen und regionalen Organisationen

Zudem wurde die Thematisierung der Proteste in verschiedenen IO immer wieder Gegenstand rechtlicher Kontroversen. Da sich die Fallstudien auf paradigmatische Fälle beschränken, war deren Thematisierung in VN-Sicherheitsrat oder VN-Generalversammlung eine der Voraussetzungen für ihre Auswahl (§ 2.B.). Zudem wurden alle Proteste mit Ausnahme der Hongkonger Proteste in regionalen Organisationen thematisiert. Die Hong-

²²⁸⁹ United Nations Security Council, S/PV.8513, 17 (Russland).

²²⁹⁰ § 7.C.II.; § 8.C.II.

²²⁹¹ European External Action Service, 140225/01.

konger Proteste wurden darüber hinaus im VN-Menschenrechtsrat diskutiert.

Die opponierenden Staaten waren hinsichtlich der Proteste im Sudan, in Venezuela und Hongkong der Auffassung, dass deren Thematisierung im Sicherheitsrat unvereinbar mit der VN-Charta sei.²²⁹² Der Sicherheitsrat dürfe sich nicht mit inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten beschäftigen. Teilweise wurden den Staaten, die die jeweiligen Situationen im Sicherheitsrat ansprachen, vorgeworfen, dass sie hierdurch völkerrechtswidrig intervenieren würden.²²⁹³ Die kategorische Ablehnung jeglicher Thematisierung in VN-Organen beschränkte sich jedoch in der Praxis nur auf kritische Auseinandersetzungen mit der Lage. Positive Kommentare in einem VN-Organ zum Umgang einer Regierung mit einer Protestbewegung wurden auch durch opponierende Staaten willkommen geheißen. Nachdem eine Übergangsverfassung im Sudan verabschiedet wurde, hießen alle Staaten diese Entwicklung im Sicherheitsrat willkommen,²²⁹⁴ obwohl zahlreiche dieser Staaten zuvor argumentiert hatten, dass der Sicherheitsrat sich mit allgemeinen politischen Fragen im Sudan nicht beschäftigen dürfe. China dankte Kuba und Pakistan für ihre Stellungnahmen in VN-Organen, in denen sie das Nationale Sicherheitsgesetz für Hongkong als einen wichtigen Schritt zur Bekämpfung von Extremismus einordneten.²²⁹⁵ Zuvor

-
- 2292 *Sudan*: United Nations Security Council, S/PV.8446, 11 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8549, 21 (Sudan); *Venezuela*: United Nations Security Council, S/PV.8452, 2 (Russland), 9 (Äquatorial Guinea), 16 (China), 27 (Nicaragua); United Nations Security Council, S/PV.8472, 9 (Südafrika).; *Hongkong*: Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, Remarks by Ambassador Zhang Jun in Response to the Baseless Comments on Hong Kong by US and UK, Ministry of Foreign Affairs of China, 29.05.2020.
- 2293 *Sudan*: United Nations Security Council, S/PV.8446, 11 (Russland); *Venezuela*: United Nations Security Council, S/PV.8452, 27 (Nicaragua); *Hongkong*: Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, Remarks by Ambassador Zhang Jun in Response to the Baseless Comments on Hong Kong by US and UK, Ministry of Foreign Affairs of China, 29.05.2020.
- 2294 United Nations Security Council, S/PV.8603, 6 (Vereinigtes Königreich), 7 (Deutschland), 8 (Dominikanische Republik), 8 (Indonesien), 9 (Frankreich), 10 (Russland), 11 (Kuwait), 12 (Côte d'Ivoire), 13 (Äquatorial Guinea), 13 (Peru), 15 (USA), 15 (Südafrika), 16 (Belgien), 17 (Polen).
- 2295 Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations Office at Geneva, Statement by the Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations Office at Geneva and Other International Organizations in Switzerland, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 30.06.2020; *Hussnain*, China Praises Pakistan's Support At UN On Hong Kong Issue, Urdu Point, 10.10.2020, abrufbar unter: <https://www.urdupoint.com/en/wo>

hatte China jeden Kommentar an dem Sicherheitsgesetz als Intervention zurückgewiesen und erklärt, dass Fragen der nationalen Sicherheit eine allein interne Angelegenheit und keine menschenrechtliche Frage seien.²²⁹⁶ Die umfassend formulierte Auffassung, dass es unzulässig sei über die Situation von Protesten in VN-Organen und insbesondere im Sicherheitsrat zu diskutieren, wurde in der Praxis der opponierenden Staaten somit nur bedingt umgesetzt.

Die unterstützenden Staaten argumentierten hingegen, dass die Proteste und insbesondere die staatliche Repression von Protesten eine Bedrohung des internationalen Friedens und Sicherheit darstellen würde.²²⁹⁷ Es seien zwar „interne Dynamiken“, die jedoch von Relevanz für den Sicherheitsrat seien, da die Zivilbevölkerung in den Auseinandersetzungen beschützt werden müsse.²²⁹⁸ Diese Auffassung hatte in den unterschiedlichen Fällen verschiedene Ausgestaltungen und wurde durch zusätzliche Argumente gestützt. Für den Sudan argumentierten Staaten, dass im Kontext der verschiedenen VN-Friedensmissionen eine ganzheitliche Betrachtung der Lage notwendig sei²²⁹⁹, für Venezuela wurde unter anderem auf die Fluchtbewegungen²³⁰⁰ und für Hongkong auf die Verletzung der Joint Declaration verwiesen²³⁰¹. Die unterstützenden Staaten waren jedoch durchgehend der Auffassung, dass die Situation von Protesten in VN-Organen diskutiert werden dürfen. Da die Thematisierung durch das Mandat des Sicherheitsrats bzw. der anderen VN-Organe gedeckt sei, sei deren Erwähnung entsprechend keine Intervention.

Hinsichtlich der Thematisierung in Regionalorganisationen bestand weniger Dissens. Die Debatten und Maßnahmen der Afrikanischen Union in Bezug auf Ägypten und Sudan fanden große Zustimmung von allen

rld/china-praises-pakistans-support-at-un-on-h-1052875.html (zuletzt abgerufen am 29.04.2022).

2296 § 11.C.I.

2297 *Sudan*: United Nations Security Council, S/PV.8468, 6 (Deutschland), 9 (Belgien); United Nations Security Council, S/PV.8554, 14 (Polen); *Venezuela*: United Nations Security Council, S/PV.8472, 10 (Deutschland), 31 (Argentinien), 43 (Honduras), siehe weiter §10.C.II.1.; *Hongkong*: US Mission to the United Nations, Call for UN Security Council Meeting on Hong Kong, 27.05.2020.

2298 United Nations Security Council, S/PV.8472, 43 (Honduras).

2299 United Nations Security Council, S/PV.8468, 6 (Deutschland), 9 (Belgien).

2300 United Nations Security Council, S/PV.8472, 37 (Paraguay).

2301 US Mission to the United Nations, Call for UN Security Council Meeting on Hong Kong, 27.05.2020.

Staaten.²³⁰² Ihre Kompetenz wurde zu keinem Zeitpunkt angezweifelt. Weiterhin beteiligten sich Russland, die Ukraine und Belarus intensiv an den OSZE-Diskussionen zu den Protesten in der Ukraine und zweifelten die Kompetenz der OSZE hierzu nicht an.²³⁰³ Hingegen beschuldigten Venezuela und weitere Staaten die OAS, maßgeblich daran beteiligt zu sein, die Staatenreaktionen zu koordinieren und die Proteste um *Juan Guaidó* zu unterstützen.²³⁰⁴ Die Beschlüsse der OAS, die *Guaidó*-Regierung anzuerkennen, wurden durch Venezuela und weitere Staaten als unzulässig und unvereinbar mit der OAS-Charta eingeordnet.²³⁰⁵ Dass sich die Organe der OAS mit der Lage in Venezuela auseinandersetzen durften, wurde hingegen nicht bestritten. Lediglich die Beschlüsse würden über die Kompetenzen der Organisation hinausgehen.

Die Thematisierung von Protestbewegungen in regionalen Organisationen war somit weitestgehend unproblematisch, obwohl alle erwähnten Organisationen das Interventionsverbot als eines ihrer grundlegenden Prinzipien aufführen.²³⁰⁶ Außerdem hatte keine der Regionalorganisationen ausdrücklich die Kompetenz, sich mit Fragen von Protesten zu beschäftigen, sondern lediglich allgemeine menschenrechtliche Kompetenzen, wie auch die VN.²³⁰⁷ Dennoch wurde es weitestgehend als ordnungsgemäß angesehen, dass diese sich hiermit beschäftigten und Staaten in den jeweiligen Organen hierüber diskutierten. Aus Perspektive der opponierenden Staaten stand dem der „innere“ Charakter der Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Protestbewegung nicht entgegen. Hingegen stand der „innere“ Charakter aus Sicht der opponierenden Staaten grundsätzlich einer Thematisierung in VN-Organen entgegen. Die weite Auffassung, dass jegliche Einmischung durch ausländische Staaten in einer Situation von Protesten unzulässig sei, da es sich hierbei um eine innere Angelegenheit handele, wurde mithin inkonsistent operationalisiert.

2302 § 9.B.; § 10.B.

2303 Delegation of the Russian Federation to the OSCE, PC.DEL/1045/13; Delegation of Ukraine to the OSCE, PC.DEL/24/14; Delegation of Belarus to the OSCE, PC.DEL/155/14.

2304 United Nations Security Council, S/PV.8452, 27 (Nicaragua), 29 (Saint Vincent und die Grenadinen); United Nations Security Council, S/PV.8506, 22 (Venezuela).

2305 General Assembly of the Organization of American States, OEA/Ser.P/AG/doc.5682/19 rev.1, 3-4 (Bolivien, Dominica, Antigua und Barbuda).

2306 Siehe § 4.

2307 Siehe § 5.

IV. Präsenz von und Treffen mit Regierungsvertreter*innen

Regierungsvertreter*innen beschränkten sich nicht darauf, verbal ihre Unterstützung auszudrücken. Im Rahmen der Euromaidan Proteste besuchten mehrere ausländische Regierungsvertreter*innen den Maidan-Platz in Kyiv. Weiterhin trafen sich Mitglieder des diplomatischen Corps von unterstützenden Staaten öffentlich mit den Anführer*innen der Protestbewegungen in Hongkong und Venezuela. Nach Auffassung der opponierenden Staaten würden sich ausländische Regierungsvertreter*innen hierdurch an den Protesten beteiligen, die Proteste weiter bestärken und die Position der Protestierenden aufwerten.²³⁰⁸ Durch diese Unterstützung würden sie völkerrechtswidrig intervenieren.²³⁰⁹ Die dadurch erfolgte Parteinahme verstöße auch gegen die diplomatischen Pflichten aus dem Wiener Übereinkommen über Diplomatische Beziehungen.²³¹⁰

Diese Kritik wurde durch die unterstützenden Staaten zurückgewiesen. Da es sich bei den Protesten nicht um eine innere Angelegenheit handele, komme ihnen eine Vermittlungsrolle zu. Dazu gehöre auch, dass sie sich mit allen Seiten des Konflikts treffen.²³¹¹ Entsprechend seien ihre Besuche bei den Protestierenden Teil dieser Vermittlungsaufgabe und mithin zulässig. Zu dem Vorwurf, dass durch die Treffen die Position der Protestierenden aufgewertet würde, bezogen die unterstützenden Staaten jedoch keine Stellung und gaben für diese Wirkung in allen drei Fällen keine Begründung.²³¹² Die Argumentation der unterstützenden Staaten, dass die Treffen lediglich Teil von Vermittlungsbemühungen seien, greift somit kürzer

2308 Ukraine: Delegation of Ukraine to the OSCE, PC.DEL/24/14; United Nations General Assembly, A/68/PV.80 (Ecuador); Delegation of Belarus to the OSCE, PC.DEL/155/14; Venezuela: *Talmon, Expelled or recalled? The German ambassador to Venezuela's journey from Caracas to Berlin and back again*, German Practice in International Law, 19.11.2020; Hongkong: Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Fact Sheet: U.S. Interference in Hong Kong Affairs and Support for Anti-China, Destabilizing Forces 24.09.2021, Abschnitt IV.6, IV.12, IV.25; *Talmon, Meeting with Hong Kong activist as interference in China's internal affairs?*, German Practice in International Law, 17.11.2020.

2309 Ukraine: United Nations Security Council, S/PV.7124, 4 (Russland).

2310 §10.CVII.

2311 Ukraine: European Union, PC.DEL/1033/13; European Union External Action Service, 1312II/02; Venezuela: Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the latest events in Venezuela, 07.03.2019.

2312 Näher, §8.D.III.

als die Wirkung dieser Unterstützungsmaßnahme. Die Rechtsüberzeugung deckt mithin nur einen Teilaspekt der staatlichen Praxis.

V. Finanzierung und Ausbildung

In allen Fallstudien erhielten die jeweiligen Protestbewegungen oder mit ihnen assoziierte Gruppen finanzielle Unterstützung von ausländischen Staaten. Diese erfolgte in der Regel durch Schulungen einzelner Gruppen im Vorfeld der Proteste, die aufgrund ihrer dabei erlernten Fähigkeiten die Proteste effektiver organisieren konnten. Der bedeutendste Akteur war dabei das National Endowment for Democracy (NED). Wie bereits in § 3 etabliert, sind sämtliche Handlungen des NED den USA völkerrechtlich zuzurechnen.²³¹³ Das NED finanzierte Schulungen für eine der wichtigsten Protestgruppen der ägyptischen Revolution²³¹⁴ und für zahlreiche Gruppen der Euromaidan Bewegung²³¹⁵. Die Organisation, die von sich selbst behauptet, die wichtigsten Anführer*innen der sudanesischen Revolution in gewaltfreien Widerstandstaktiken ausgebildet zu haben,²³¹⁶ erhielt über viele Jahre Unterstützung durch das NED und 2020 dessen Demokratiepreis. Zudem erhielten mehrere Protestgruppen in Venezuela,²³¹⁷ sowie Projekte zur Stärkung der pro-demokratischen Bewegung in Hongkong,²³¹⁸ kontinuierlich finanzielle Unterstützung durch das NED. Finanzierungsmaßnahmen durch das NED waren somit in allen Fällen vorhanden.

Darüber hinaus unterstützten andere US-Regierungsorganisationen und halbstaatlichen US-Organisationen die Proteste. Der Open Technology Fund stellte Aktivist*innen in Hongkong, Sudan und Venezuela Kommunikationstechnologien zur Umgehung von Überwachung zur Verfügung.²³¹⁹ Es half sudanesischen Aktivist*innen, die Kommunikationssperren wäh-

2313 Kriener/Schmidt, Privatisierte Demokratieförderung, Archiv des Völkerrechts, 2021.

2314 Nixon, U.S. Groups Helped Nurture Arab Uprisings, The New York Times, 14.04.2011

2315 National Endowment for Democracy, Annual Report 2014, 55.

2316 Sudan's Civil Society will be honored with 2020 NED Democracy Award, National Endowment for Democracy, 05.03.2020.

2317 National Endowment for Democracy, Awarded Grants Search - Venezuela 2019, 2021.

2318 National Endowment for Democracy, Awarded Grants Search, Hong Kong 2020, 24.02.2021.

2319 Open Technology Fund, FY 2018 Annual Report, 2019, 20.

rend der Proteste zu umgehen.²³²⁰ USAID unterstützte die *Guaidó*-Regierung in Venezuela, indem sie durch Projektpartner Gehälter für Regierungsmitarbeiter*innen auszahlte und Kommunikationsmittel beschaffte.²³²¹

Halbstaatliche Demokratieförderorganisationen anderer Staaten waren weniger direkt an der Finanzierung und Ausbildung der Protestbewegungen beteiligt. In Bezug auf die Euromaidan Revolution wies beispielsweise die deutsche Konrad-Adenauer-Stiftung den Vorwurf zurück, dass sie die Partei des Protestanführers *Vitali Klitschko* finanziell unterstützt habe.²³²² Die Friedrich-Ebert-Stiftung hatte im Rahmen ihres Youth-Leadership-Programms im Sudan in den Jahren vor der Revolution ca. 150 Menschen Schulungen in „Kampangenbildung“ angeboten.²³²³ Einige dieser „Youth Leaders“ beteiligten sich 2018-19 federführend an der Revolution.²³²⁴ Das Youth-Leadership-Programm war jedoch nicht gezielt auf Proteste zugeschnitten gewesen.

Das 2012 gegründete European Endowment for Democracy (EED) war hingegen sehr aktiv in der Unterstützung der Euromaidan Revolution. Es finanzierte direkt und mit wenig bürokratischen Hürden acht Protestgruppen, zu denen unter anderem oppositionelle Medien gehörten, die eine lückenlose und internationale Berichterstattung zu den Protesten gewährleisteten.²³²⁵

Die völkerrechtliche Zulässigkeit dieser Maßnahmen war in jedem Fall strittig. Ägypten, Sudan und Venezuela hatten vor Beginn der Proteste jeweils schon Gesetze erlassen, die es zivilgesellschaftlichen Organisationen verboten, finanzielle Zuwendungen aus dem Ausland anzunehmen.²³²⁶ Einer der wichtigsten Beweggründe für das Nationale Sicherheitsgesetz in Hongkong war, ein vollständiges Verbot für ausländische finanzielle Unterstützung zugunsten von privatrechtlichen Organisationen zu etablieren.²³²⁷ Diese Staaten argumentierten entsprechend, dass die Finanzierungsmaß-

²³²⁰ Ibid., 20.

²³²¹ Congressional Research Service, Venezuela, R44841, 27-28.

²³²² Stöber, Klitschkos internationale Verbindungen, tagesschau.de, 20.12.2013.

²³²³ Youth Leadership Programme, Friedrich Ebert Stiftung Sudan, 2021.

²³²⁴ Dörries, Die Revolution sucht ihre Richtung, Süddeutsche Zeitung, 01.05.2019.

²³²⁵ European Endowment for Democracy, 2014 Annual Report, 2014, 9-13.

²³²⁶ § 7.C.IV; § 9.E.; § 10.C.IX.

²³²⁷ Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, Remarks by Ambassador Zhang Jun in Response to the Baseless Comments on Hong Kong by US and UK, Ministry of Foreign Affairs of China, 29.05.2020.

nahmen gegen ihre nationalen Gesetze verstossen würden und daher die Souveränität dieser Staaten hierdurch verletzt sei.

Das nationalrechtliche Verbot von ausländischer Unterstützung war hingegen keine notwendige Voraussetzung für deren Beurteilung als völkerrechtswidrig. Die Ukraine hatte erst Mitte Januar 2014 in einer Gesetzesreform finanzielle Unterstützung aus dem Ausland einschränken wollen und diese Reform auf internationales Dringen Ende Januar zurückgenommen. Dennoch wurden die Finanzierungsmaßnahmen durch Russland, Kuba und Bolivien als völkerrechtswidrige Intervention zurückgewiesen.²³²⁸ Als Anknüpfungspunkt für diese Einordnung wurde nicht die Verletzung eines nationalen Gesetzes herangezogen.

Vielmehr bezogen sich opponierende Staaten auf das *Nicaragua*-Urteil, um die Rechtswidrigkeit von Finanzierungsmaßnahmen zu begründen.²³²⁹ Der IGH habe dort festgestellt, dass die Finanzierung von gewalttätigen Rebellen illegal sei. Daher sei auch die Finanzierung in diesen Fällen völkerrechtswidrig. Wesentliche Voraussetzung dieser Argumentation war daher, dass die jeweiligen Protestbewegungen gewaltsam seien. Daher erklärten die opponierenden Staaten ausführlich und detailreich, weshalb drei der hier untersuchten Protestbewegungen nicht friedlich, sondern gewalttätig waren.²³³⁰

Die USA brachten zwei völkerrechtliche Argumente für ihre Finanzierungsmaßnahmen vor. Grundlage des ersten Arguments war die Auffassung, dass Menschenrechte und Demokratie universell seien.²³³¹ Daher würden diese die Grundlage der Außenpolitik gegenüber allen Staaten bilden. Zu einer demokratie- und menschenrechtsbasierten Außenpolitik gehöre auch der Austausch und die Unterstützung von demokratischen

2328 Higgins/Baker, Russia Claims U.S. Is Meddling Over Ukraine, The New York Times, 06.02.2014 (Russland); United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 7 (Kuba), 14 (Bolivien).

2329 United Nations Security Council, S/PV.8452, 12 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8472, 24 (Bolivien); United Nations Security Council, S/2020/399.

2330 § 8.B.II; § 10.B.; § 11.B. Alleine die sudanesische Protestbewegung wurde durchgehend als gewaltfrei eingeordnet.

2331 United States Mission to the OSCE, PC.DEL/1018/13: „As Secretary Kerry stated yesterday, “respect for democratic principles, including freedom of assembly, is fundamental to the United States’ approach to Ukraine. This is a universal value not just an American one.”

Zivilgesellschaften im Ausland.²³³² Ausweislich der US-Haushaltsgesetze sind daher zivilgesellschaftliche Gruppen förderungswürdig, die auf eine friedliche demokratische Transition in ihren Staaten hinwirken.²³³³ Soweit die Regierungen dieser Staaten derartige Finanzierungsmaßnahmen durch ihr nationales Recht verbieten, sehen sich die USA dazu berechtigt, dieses nationalrechtliche Verbot zu umgehen.²³³⁴ Dies sei insbesondere der Fall, wenn eine Regierung die Menschenrechte sowie die Entfaltung einer demokratischen Zivilgesellschaft zu stark beschränken.²³³⁵ Die Abschnitte zur Demokratieförderung in den jährlichen US-Haushaltsgesetzen geben daher als Grundsatz aus, dass Vergabeentscheidungen weder unmittelbar noch mittelbar von der Zustimmung ausländischer Regierungen abhängig sein dürfen.²³³⁶ Insbesondere dürften ausländische Regierungen nicht über die Gestaltung der Programme und die Auswahl der Partnerorganisationen entscheiden.²³³⁷ In der Praxis wurden daher nationalrechtliche Beschränkungen im Sudan, in Ägypten und Venezuela weitestgehend nicht berücksichtigt, da diese nach Auffassung der USA die Menschenrechte und die demokratische Zivilgesellschaft zu stark einschränken würden.²³³⁸

-
- 2332 US House of Representatives, Hearing before the Subcommittee on Europea, Eurasia, and Emerging Threats of the Committee on Foreign Affairs, 25.06.2014, Serial No. 113-170, Statement by Mr. Jonathan Katz, Deputy Assistant Administrator, Bureau for Europe and Eurasia, U.S. Agency for International Development, 17-18; *Bota/Kohlenberg, Did Uncle Sam buy off the Maidan?*, Die Zeit, 17.05.2015; Statement by Ramsey Day, Senior Deputy Assistant Administrator Bureau for Africa, before the House Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organizations, USAID, 25.06.2019.
- 2333 Vgl. US Congress, Public Law 111-117, Consolidated Appropriations Act, FY 2010, 16.12.2009, Sec. 7034 (m) (2),(4); Public Law 115–141, 115th Congress, Consolidated Appropriations Act 2018, 23.03.2018, (c),(f),(i).
- 2334 *Carothers/Brechenmacher, Closing Space, Democracy and Human Rights Support under Fire*, 2014, 52.
- 2335 Ibid., 52.
- 2336 US Congress, Public Law 111-117, Consolidated Appropriations Act, FY 2010, 16.12.2009, Section 7034 (m) (4). Eine ähnliche Passage steht im Appropriations Act für 2018, Public Law 115–141, 115th Congress, Consolidated Appropriations Act 2018, 23.03.2018: „(e) RESTRICTION ON PRIOR APPROVAL.—With respect to the provision of assistance for democracy programs in this Act, the organizations implementing such assistance, the specific nature of that assistance, and the participants in such programs shall not be subject to the prior approval by the government of any foreign country:“
- 2337 Ibid.
- 2338 § 7.C.IV; § 9.C.VII.; § 10.C.IX.

Für den EED wurde ein ähnliches Argument vorgebracht. In seinem Gründungsstatut wird Demokratie als universeller Wert beschrieben, weshalb es notwendig sei, auch in anderen Staaten Demokratie zu fördern.²³³⁹ Entsprechend dürften auch zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützt werden, die auf eine demokratische Transition in ihren Staaten hinarbeiten.²³⁴⁰

Das zweite Argument der USA ist eng mit dem Status des NED (und OTF) verknüpft. Da das NED formell eine privatrechtliche Organisation ist, äußerten sich Regierungsvertreter*innen nicht zu seinen Handlungen. In den Haushaltsgesetzen und dem NED-Act wird hingegen stets darauf verwiesen, dass das NED von der US-Regierung unabhängig sei.²³⁴¹ In diesem Sinne erklärte das NED, dass es nicht Teil der US-Regierung sei und unabhängig handele.²³⁴² Hiermit brachten die USA zum Ausdruck, dass sie völkerrechtlich nicht für die Finanzierungsmaßnahmen des NED verantwortlich seien. Das zweite Argument weist daher im Kern die Verantwortung für die Maßnahmen des NED von den USA ab, obwohl dem NED eine zentrale Stellung in der finanziellen Unterstützung von Protestbewegung zukam. Dasselbe Argument formulierte Deutschland für die Maßnahmen der deutschen politischen Stiftungen.²³⁴³

Beide Argumente wurden durch opponierende Staaten zurückgewiesen. Das NED wurde durch China ausdrücklich als Organ der USA ausgewiesen.²³⁴⁴ In Ägypten und China wurden die Aktivitäten des NED verboten, da es sich hierbei um völkerrechtswidrige Interventionen handele.²³⁴⁵ Die sudanesische Regierung war der Auffassung, dass sich die USA durch das

2339 Council of the European Union, Declaration EED, 20.12.2011, Präambel.

2340 Ibid.

2341 22 USC Chapter 54, Subchapter II: National Endowment for Democracy, §441l (a).

2342 National Endowment for Democracy, Q: Why is NED necessary? Doesn't the U.S. Government promote democracy abroad?, 2022, abrufbar unter: <https://www.ned.org/about/faqs/> (zuletzt abgerufen am 10.05.2022).

2343 Siehe Kriener/Schmidt, Privatisierte Demokratieförderung, Archiv des Völkerrechts, 2021, 452 ff.

2344 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Fact Sheet on the National Endowment for Democracy, 07.05.2022.

2345 Beaumont/Harris, US 'deeply concerned' after Egyptian forces raid NGO offices in Cairo, The Guardian, 29.12.2011, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2011/dec/29/us-egyptian-forces-raid-cairo> (zuletzt abgerufen am 12.09.2020); China sanctions four with U.S. democracy promotion ties over Hong Kong, Reuters, 30.11.2020.

NED in seine inneren Angelegenheiten einmische.²³⁴⁶ Opponierende Staaten setzten sich den Distanzierungsversuchen zu den Demokratieförderorganisationen somit entschieden entgegen.

Darüber hinaus wurden auch die demokratiebasierten Argumente zurückgewiesen. Einerseits seien diese nur vorgeschoben.²³⁴⁷ Die USA würden nur behaupten, dass sie im Sinne der Demokratie handeln würden, tatsächlich würden sie aber anti-demokratische Kräfte unterstützen²³⁴⁸ und aus reinem Machtinteresse handeln. Das Argument wurde zudem auf der materiellen Ebene zurückgewiesen. Die Konzeption der USA von Demokratie, Menschenrechte und Souveränität wurde als Vision einer „rules-based order“ gesehen,²³⁴⁹ die in Abkehr vom Völkerrecht dazu dienen würde, die Souveränität anderer Staaten auszuöhnen.²³⁵⁰ Demokratiegestützte Maßnahmen dürften nicht die inneren Angelegenheiten anderer Staaten beeinträchtigen.²³⁵¹ Daher würden die Finanzierungsmaßnahmen gegen das Völkerrecht und insbesondere das Interventionsverbot verstößen.²³⁵²

Somit ist die Finanzierung von Protestbewegungen eine stark umstrittene Praxis. Während die opponierenden Staaten unter Verweis auf ihr nationales Recht und das Unterstützungsverbot aus dem *Nicaragua-Urteil* diese zurückwiesen, sahen unterstützende Staaten hierin eine Unterstützung von demokratischen Zivilgesellschaften und demokratischen Prozessen. Ein ausdrückliches Bekenntnis dazu, dass diese Maßnahmen auch einem Regierungswechsel dienen, gaben Regierungsvertreter*innen der USA oder sonstiger Staaten hingegen nicht ab. Sie konkretisierten die rechtlichen Begründungen für die finanzielle Unterstützung nicht näher für die hier

2346 US Chargé d'affaires: Washington does not seek regime change in Khartoum, Sudan Tribune, 29.08.2012.

2347 United Nations Security Council, S/PV.8452, 31 (Bolivien); United Nations Security Council, S/PV.8472, 24 (Bolivien); *Wescott*, West is paying the price for supporting Hong Kong riots, Chinese state media says, CNN, 22.10.2019 (China).

2348 United Nations Security Council, S/PV.8472, 21 (Venezuela).

2349 United Nations Security Council, S/PV.8452, 12-13 (Russland), 42 (Venezuela); United Nations Security Council, S/PV.8472, 24 (Bolivien), 26 (Kuba); United Nations Security Council, S/PV.8476, 2 (Russland).

2350 United Nations Security Council, S/2020/435, 29 (Venezuela): „The United State and its allies are creating a lawless space in international relations“; United Nations Security Council, S/PV.8506, 7 (Russland).

2351 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Fact Sheet on the National Endowment for Democracy, 07.05.2022, Foreword.

2352 United Nations Security Council, S/PV.8472, 18 (Venezuela); Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Fact Sheet: U.S. Interference in Hong Kong Affairs and Support for Anti-China, Destabilizing Forces 24.09.2021.

bestehenden Konstellationen, sondern beließen es bei allgemeineren Aussagen zur Förderung der demokratischen Zivilgesellschaft. Wie auch bei den Begründungen zu den Treffen mit Protestierenden greifen die Begründungen daher für den Kontext der Unterstützung von Protestbewegungen zu kurz. Die Unterstützungsmaßnahme der Finanzierung und Ausbildung wird daher ebenfalls nicht von einer umfassenden Rechtsüberzeugung begleitet.

VI. Sanktionen und Sanktionsandrohungen

In allen Fallstudien drohten oder verhängten unterstützende Staaten Sanktionen.²³⁵³ Sanktionen werden hier als „Maßnahmen eines Staates oder einer Organisation gegen einen anderen Staat [...], die diesem Staat Nachteile zufügen und dadurch diesen zu einer Verhaltensänderung bewegen sollen“ verstanden.²³⁵⁴ Diese wurden in der Regel als Reaktion auf die Verschlechterung der demokratischen Lage in einem Staat oder als Reaktion auf die menschenrechtliche Situation im Kontext der Proteste beschlossen.²³⁵⁵ Gegen Ägypten und Hongkong erließen einige Staaten Exportkontrollen für sog. „crowd-control-equipment“, damit dieses nicht gegen die friedlichen Protestierenden eingesetzt würden.²³⁵⁶ Die Staaten argumentierten, dass sie einem Staat nicht dabei helfen wollten, die Menschenrechte seiner Bevölkerung zu verletzen.²³⁵⁷ Weiterhin wurden Individuen aus Venezuela und Hongkong, die für die Repressionen Verantwortung trugen, mit individuellen Sanktionen belegt.²³⁵⁸ Gegenüber der ukrainischen und sudanesischen Regierung wurden derartige Maßnahmen nur angedroht, aufgrund der jeweils erfolgten Regierungswechsel aber nicht mehr umgesetzt.²³⁵⁹ Die USA und die EU drohten Ägypten mit dem Ende der Entwicklungszusammenarbeit, wenn die ägyptischen Sicherheitskräfte wei-

2353 Zur Diskussion um den Begriff der „Sanktion“, siehe § 3.C. und § 4.

2354 Hafner, Völkerrechtliche Grenze und Wirksamkeit von Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte, ZaöRV, 2016, 396.

2355 § 7.CVI, § 8.CV., § 9.CVIII., § 10.CVIII., § 11.CVI.

2356 § 7.CVI, § 8.CV., § 11.CVI.

2357 Ägypten: Rüb, FAZ, 06.02.02211, 6 (Deutschland); France suspends arms sales to Egypt, CNN, 06.02.2011; Hongkong: Foreign and Commonwealth Office, Foreign Secretary calls for robust and independent investigation into the violent scenes in Hong Kong, Government of the United Kingdom, 25.06.2019.

2358 § 10.CVIII., § 11.CVI.

2359 § 8.CV., § 9.CVIII.

terhin die Menschenrechte der Protestierenden verletzten würden.²³⁶⁰ Darüber hinaus verhängten die USA ein umfassendes Finanz- und Ölembargo gegen Venezuela und hoben Handelsprivilegien für Hongkong auf.²³⁶¹ Zahlreiche Staaten beendeten darüber hinaus ihre Auslieferungsabkommen mit Hongkong.

Neben der reaktiven Wirkung sollten diese Maßnahmen auch dazu dienen, einen Regierungswechsel herbeizuführen. Im Kontext der venezolanischen Proteste erklärte der US-Vizepräsident: „The United States will continue to exert all diplomatic and economic pressure to bring about a peaceful transition to democracy in Venezuela“.²³⁶² Die EU erklärte ebenfalls im Rahmen der venezolanischen Proteste, dass ihre Sanktionen dazu dienen würden, einen verhandelten und friedlichen Machtübergang zu ermöglichen.²³⁶³ Der Hong Kong Human Rights and Democracy Act nannte als eines seiner Ziele die Stärkung und Unterstützung der demokratischen Bestrebungen der Hongkonger Bevölkerung.²³⁶⁴ Als Grundlage für die verschiedenen Sanktionen wurden daher sowohl die völkerrechtlich verankerten Menschenrechte als auch die als universell angenommene Demokratie herangezogen.

Dennoch wiesen die opponierenden Staaten die Sanktionen weitestgehend als völkerrechtswidrige Intervention zurück. Unilaterale Sanktionen, also Sanktionen, die nicht durch den Sicherheitsrat genehmigt wurden, seien völkerrechtswidrig.²³⁶⁵ Wie zuvor ließen sie auch in diesem Kon-

2360 *Castle*, Europeans Struggle for Consistency on Egypt, The New York Times, 04.02.2011.

2361 U.S. Department of the Treasury, Treasury Sanctions Venezuela's State-Owned Oil Company Petroleos de Venezuela, S.A, 28.01.2019; Executive Order No. 13936, 14.07.2020, The President's Executive Order on Hong Kong Normalization.

2362 United Nations Security Council, S/PV.8506, 6 (USA).

2363 Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on Venezuela, 27.09.2019.

2364 Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019, 22 USC 5701, 27.11.2019, Section 3, 3).

2365 United Nations Security Council, S/2020/238 (Angola, Kambodscha, China, Kuba, Nordkorea, Dominica, Grenada, Iran, Myanmar, Nicaragua, Russland, Saint Vincent und die Grenadinen, Sri Lanka, Sudan, Surinam, Syrien, Venezuela, Simbabwe); The Commissioner's Office of China's Foreign Ministry in the Hong Kong S.A.R, Say No to Unilateral Sanctions and Jointly Uphold the International Rule of Law, Keynote Speech by H.E. Mr. Xie Feng Commissioner of the Ministry of Foreign Affairs of China in the Hong Kong Special Administrative Region at the Opening Ceremony of 2020 Colloquium on International Law, 04.12.2020, siehe weiter § 10.CVIII; § 11.C.V.

text demokratie- und menschenrechtsbasierte Argumente nicht gelten. Die Androhung von Sanktionen gegen den Sudan und die Ukraine wurden hingegen nicht durch opponierende Staaten thematisiert.²³⁶⁶ Allerdings erfolgte die Androhung gegen die ukrainische Regierung erst kurz vor dem Regierungswechsel im Februar 2014, sodass ein Schweigen hierzu seitens der Janukowitsch-Regierung und anderen opponierenden Staaten nicht aussagekräftig ist. Die Sanktionsandrohung der USA gegen den Sudan wurde nur einmal in einer Stellungnahme vor dem US-Kongress durch die Vizeaußenministerin geäußert.²³⁶⁷ Zudem hatte der Sudan zu einem anderen Zeitpunkt erklärt, dass er alle unilateralen Sanktionen für unzulässig halte,²³⁶⁸ weshalb das konkrete Schweigen ebenfalls nicht als aussagekräftig gelten kann.

Das von den opponierenden Staaten vorgebrachte umfassende Verbot von unilateralen Sanktionen enthält zumindest eine Ausnahme. Der Peace and Security Council der AU hatte den Mitgliedern der sudanesischen Militärregierung persönliche Sanktionen angedroht, soweit es nicht zu einer Machttransition an eine zivile Interimsregierung kommen würde.²³⁶⁹ Die Maßnahmen der AU wurden jedoch durchweg und insbesondere auch von den opponierenden Staaten als zulässig gesehen und begrüßt.²³⁷⁰ Die von der OAS befürworteten Sanktionen gegen Venezuela²³⁷¹ sahen opponierende Staaten hingegen ebenfalls als Intervention. Zudem verhängte China in Reaktion auf US-amerikanische Maßnahmen selbst Sanktionen gegen die USA.²³⁷²

2366 § 8.CV., § 9.CVIII.

2367 U.S. to consider sanctions in case of more Sudan violence, Qantara.de, 26.06.2019.

2368 United Nations Security Council, S/2020/238.

2369 African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(DCCCXLIV), Nr. 13.

2370 United Nations Security Council, S/PV.8549, 7 (Frankreich), 8 (Elfenbeinküste), 9 (Belgien), 11 (Peru), 12 (Polen), 14 (Südafrika), 18 (USA); United Nations Security Council, S/PV.8554, 6 (Frankreich), 13 (USA); United Nations Security Council, S/PV.8603, 10 (Russland).

2371 Permanent Council of the Organization of American States, CP/RES.1117 (2019): „3. To urge all Members States and invite Permanent Observers of the Organization of American States to adopt, in accordance with international law and their national legislation, diplomatic, political, economic and financial measures that they consider appropriate, to contribute to the prompt restoration of the democratic order of Venezuela.“

2372 China sanctions four with U.S. democracy promotion ties over Hong Kong, Reuters, 30.11.2020.

Es bestand folglich ein signifikanter Dissens innerhalb der Staatengemeinschaft hinsichtlich der Zulässigkeit von Sanktionen. Eine Vielzahl an Staaten vertraten die Auffassung, dass alle unilateralen Sanktionen völkerrechtlich verboten seien. Dies gelte insbesondere, wenn diese dazu bestimmt seien, einen Regierungswechsel zu befördern. Hingegen war eine Vielzahl an Staaten der Auffassung, dass das Völkerrecht es ihnen erlaube, Sanktionen zu erlassen, um Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten zu ahnden oder eine friedliche Transition zu unterstützen.

VII. Anerkennung

Darüber hinaus wurde die Anerkennung und Nicht-Anerkennung von Regierungen dafür eingesetzt, die Vorhaben von Protestbewegungen zu unterstützen. Die EU und das Vereinigte Königreich erklärten kurz nach der Machtübernahme des sudanesischen Militärs im Juni 2019, dass sie die militärische Übergangsregierung nicht anerkennen würden, da diese nicht entsprechend der Forderungen der Protestierenden eine zivile Übergangsregierung eingerichtet hatte.²³⁷³ Später wurde die Militärregierung durch den AU PSC suspendiert, welches einer Aberkennung durch das System der AU gleichkommt.²³⁷⁴ Anfang Januar 2019 erklärten zahlreiche amerikanische Staaten, dass sie die Legitimität der *Maduro*-Regierung in Venezuela nicht mehr anerkennen würden.²³⁷⁵ Nach dem 23. Januar 2019 erkannten sodann insgesamt 60 Staaten die *Guaidó*-Regierung in Venezuela an.²³⁷⁶ Die EU setzte der venezolanischen Regierung Ende Januar 2019 eine Frist von acht Tagen, um Neuwahlen auszurufen. Nachdem diese verstrichen war, erkannten fast alle EU-Staaten sowie das Vereinigte Königreich die *Guaidó*-Regierung ebenfalls an.²³⁷⁷

²³⁷³ Mogherini, Debates, Tuesday, 16 April 2019 - Strasbourg, European Parliament, 16.04.2019. Die Mitgliedstaaten erkannten die Regierung ebenfalls nicht an, siehe United Nations Security Council, S/PV.8549, 7 (Frankreich), 12 (Polen).

²³⁷⁴ African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(DCCCXLIV), Nr. 12.

²³⁷⁵ Siehe Permanent Council of the Organization of American States, CP/RES.II117 (2019) und die Stellungnahmen im Kontext des OAS-Beschlusses.

²³⁷⁶ Martinez-Gugerli, Interactive Map: Degrees of Diplomatic Recognition of Guaidó and Maduro, Venezuela Politics and Human Rights Blog, 15.10.2020.

²³⁷⁷ Janik, European Recognition Practice on Venezuela: The Devil in the Details, OpinioJuris, 08.02.2020.

Die Anerkennung der venezolanischen Interimsregierung wurde einerseits damit begründet, dass nur eine demokratisch legitimierte Regierung anerkennungsfähig sei.²³⁷⁸ Da die *Maduro*-Regierung nicht demokratisch legitimiert sei und Anfang Januar 2019 aberkannt wurde, könne nun die demokratisch und verfassungsrechtlich legitimierte *Guaidó*-Regierung anerkannt werden.²³⁷⁹ Zudem wurde die Anerkennung als eine Förderung der Demokratie in Venezuela eingeordnet.²³⁸⁰ Hierdurch würden die unterstützenden Staaten zu einer friedlichen und demokratischen Transition beitragen. Viele lateinamerikanischen Staaten beriefen sich hierzu auf die in der Interamerikanischen Demokratiecharta verankerten Demokratierechte und ihrer Pflicht, diese durchzusetzen.²³⁸¹

Die opponierenden Staaten sahen in den Anerkennungen der *Guaidó*-Regierung eine Intervention in den inneren Angelegenheiten von Venezuela, unabhängig davon welche Implikationen mit den jeweiligen Anerkennungen verbunden waren.²³⁸² Durch die Anerkennung würden die Staaten den gewaltsamen Machtwechsel der Opposition unterstützen.²³⁸³ Hierdurch würden die Staaten in unzulässiger Weise in den Regierungsbildungsprozess eingreifen und dadurch die Souveränität Venezuelas verletzen. Das Ultimatum der EU-Staaten wurde ebenfalls als eine Intervention gesehen.²³⁸⁴ Die Nicht-Anerkennung der sudanesischen Regierung wurde hingegen nicht als völkerrechtswidrig zurückgewiesen.²³⁸⁵ Allerdings interagierten die EU-Staaten mit der Militärregierung, sodass nur wenige tatsächliche und rechtliche Folgen an die Nicht-Anerkennung geknüpft waren.²³⁸⁶

Die Zulässigkeit der Anerkennung der *Guaidó*-Regierung war somit rechtlich strittig. Hingegen erhielt die Nicht-Anerkennung der sudanesischen Interimsregierung nur wenig Aufmerksamkeit und wurde rechtlich

2378 § 10.C.I.a.

2379 § 10.C.I.a.

2380 § 10.C.I.b.

2381 United Nations Security Council, S/PV.8452, 34 (Ecuador), 39 (Costa Rica), 40 (Honduras), 41 (Panama); United Nations Security Council, S/PV.8472, 32 (Brasilien).

2382 § 10.C.I.2.

2383 United Nations Security Council, S/PV.8452, 13 (Russland), 27 (Nicaragua), 29 (Saint Vincent und die Grenadinen), 31 (Bolivien), 39 (Dominica).

2384 Ibid., 19 (Russland), 21 (Venezuela).

2385 § 9.D.

2386 Sudanese professionals, military junta brief western diplomats, Dabanga, 19.05.2019.

nicht weiter diskutiert. Die Aberkennung der Legitimität der *Maduro*-Regierung wurde ebenfalls deutlich weniger intensiv zurückgewiesen als die im Anschluss erfolgte Anerkennung der *Guaidó*-Regierung. Es zeichnet sich somit eine Differenzierung zwischen Aberkennung und Anerkennung ab. Während die Anerkennung einer von Protesten gestützten Regierung völkerrechtlich strittig ist, ist die Aberkennung der Legitimität einer Regierung aufgrund ihres undemokratischen Charakters weniger kontrovers. In den hier untersuchten Beispielen knüpften die aberkennenden Staaten nur wenige tatsächliche oder rechtliche Konsequenzen an die Aberkennungen. Dies vermag daher auch die verhaltenen Reaktionen hierzu erklären.

VIII. Einfluss auf das Militär

Die unterstützenden Staaten appellierten im Rahmen der ägyptischen und venezolanischen Proteste direkt an das Militär dieser Staaten. Die USA drohten dem ägyptischen Militär mit der Kürzung von Militärhilfen, sofern dieses Gewalt gegen Demonstrierende einsetzen würde und bewegten führende Militärs dazu, sich mit den Protestierenden auf dem Tahrir-Platz zu solidarisieren.²³⁸⁷ Zudem signalisierten die USA ihre Zustimmung für eine temporäre Machtübernahme durch das Militär.²³⁸⁸ Diese Einflussnahmen auf das ägyptische Militär wurden nicht öffentlich kommentiert und ebenfalls nicht zurückgewiesen, obwohl sie bereits zum Zeitpunkt der Proteste bekannt waren.²³⁸⁹ Allerdings hatten opponierende Staaten andere Unterstützungsbekundungen und die angedrohte Kürzung der Entwicklungs- und Militärhilfen als Interventionen zurückgewiesen.

Die Lima Gruppe forderte das venezolanische Militär dazu auf, sich an die Seite der *Guaidó*-Regierung zu stellen und keine Gewalt gegen Protestierende einzusetzen.²³⁹⁰ Die USA äußerten ähnliche Appelle.²³⁹¹ Diese

²³⁸⁷ MacAskill, Egypt protests: US resists calls to cut military aid, The Guardian, 04.02.2011; Rüb, FAZ, 05.02.2011, 2; Kirkpatrick/Sanger, A Tunisian-Egyptian Link That Shook Arab History, The New York Times, 13.11.2011; Rogin, Gates and Mullen in close contact with Egyptian military, Foreign Policy, 11.02.2021.

²³⁸⁸ Bassiouni, Egyptian Revolution, 2017, 54.

²³⁸⁹ § 7.C.III.

²³⁹⁰ United Nations Security Council, S/2019/183, Nr.11 (Lima Gruppe).

²³⁹¹ Herman, Trump Warns Venezuelan Military to Abandon Maduro, Voice of America, 18.02.2019, abrufbar unter: <https://www.voanews.com/a/trump-warns-venezuela-military-they-are-risking-their-lives-and-future/4793237.html> (zuletzt abgerufen am 11.05.2022).

Appelle wurden als Maßnahmen für eine friedliche Rückkehr zur venezolanischen Demokratie begründet.²³⁹² Direkte Treffen oder Kontaktaufnahmen zwischen venezolanischen Militärs und ausländischen Regierungsvertreter*innen fanden hingegen nicht statt.

Venezuela und Kuba beschuldigten die USA, hierdurch einen gewalttätigen Regierungswechsel zu unterstützen, welches gegen das völkerrechtliche Unterstützungsverbot verstößen würde.²³⁹³ Sie wiesen die Appelle an das Militär umfassend als Interventionen zurück.

Einflussnahmen auf das venezolanische Militär wurden mithin kontrovers bewertet. Während diese einerseits als Beitrag für einen demokratischen Machtübergang eingeordnet wurden, wurden sie andererseits als völkerrechtswidrige Unterstützung eines gewaltsamen Regierungswechsels gesehen.

IX. Weitere Maßnahmen

Die venezolanischen Proteste wurden weiterhin durch die Bereitstellung von humanitärer Hilfe und der Verfügungsgewalt über das Auslandsvermögen des venezolanischen Staates unterstützt. Diese Unterstützungsmaßnahmen waren für diesen Fall einzigartig, da einerseits keine humanitäre Notlage in den anderen Staaten bestand, deren Existenz von der Regierung bestritten wurde. Andererseits wurde nur die *Guaidó*-Regierung von einigen Staaten als Regierung anerkannt. Aufgrund dieser Anerkennung stellten Belgien, die USA, das Vereinigte Königreich und Portugal der *Guaidó*-Regierung das dort befindliche Auslandsvermögen Venezuelas zur Verfügung.²³⁹⁴ Gleichzeitig beriefen sich die unterstützenden Staaten auf die Einladung durch die anerkannte *Guaidó*-Regierung, um die Lieferung von humanitärer Hilfe an die kolumbianisch-venezolanische Grenze zu begründen.²³⁹⁵ Beide Maßnahmen wurden entschieden als Interventionen

2392 United Nations Security Council, S/2019/183, Nr. 15, 16.

2393 United Nations Security Council, S/PV.8452, 20-21 (Venezuela), 28 (Kuba).

2394 Seizure of \$1.7B in Portugal Affects All Venezuelans: Arreaza, teleSUR, 14.05.2019; Venezuela Opposition Plans to Get Oil Money From US Fund, Voice of America, 06.02.2019; Gavin Fernando, Bank of England blocks Nicolas Maduro from withdrawing \$1.7b in gold, news.com.au, 28.01.2019.

2395 United Nations Security Council, S/PV.8472, 17 (USA), 29 (Kolumbien).

durch Venezuela und die weiteren opponierenden Staaten zurückgewiesen.²³⁹⁶

C. Divergierende Anwendung gleicher Regeln

Nach Maßgabe der in Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut verankerten völkerrechtlichen Quellenlehre kann für den Großteil der Unterstützungsmaßnahmen keine eindeutige völkerrechtliche Regulierung identifiziert werden. Zwar beziehen sich die Staaten durchgehend auf dieselben Regelungsregime: das Interventionsverbot, die Menschenrechte und das Demokratieprinzip. Es bestehen jedoch stark divergierende Anwendungen dieser Regelungsregime auf den Untersuchungsgegenstand. Ein Konsens in der Staatengemeinschaft, der indikativ für eine völker gewohnheitsrechtliche Regulierung wäre, hat sich nur für wenige Unterstützungsmaßnahmen herausgebildet. Zudem bestehen keine spezifischen völker vertragsrechtlichen Regelungen oder allgemeine Rechtsgrundsätze, wie im zweiten Teil (§§ 4-6) erarbeitet. Weiterhin beriefen sich Staaten fast nie auf völkerrechtliche Verträge, um ihre Handlungen zu begründen.²³⁹⁷ Einheitliche Vertragsübungen von allgemeineren Verträgen bestehen bereits deshalb nicht.

Zu den verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen bildeten sich stets opponierende Gruppen, die diese als völkerrechtswidrige Interventionen einordneten. Gleichzeitig gingen die unterstützenden Staaten davon aus, dass sie dazu berechtigt seien, diese Unterstützungsmaßnahmen zu ergreifen. Schließlich beriefen sie sich zur Begründung dieser Maßnahmen auf völkerrechtliche Regelungen, insbesondere der Menschenrechte und Demokratie. Bei diesen Unterstützungsmaßnahmen und den dazugehörigen Begründungen handelte es sich somit nicht nur um „statements of international policy“²³⁹⁸ wie die abweichende Interventionspraxis und dazugehörigen Begründungen der USA im *Nicaragua*-Urteil eingeordnet wurde.

Ein Konsens, der indikativ für eine völker gewohnheitsrechtliche Regel ist, besteht nur bezüglich weniger Aspekte. Demnach ist die allgemei-

2396 § 10.C.V.; § 10.C.X.

2397 Im Rahmen der Proteste zu Hongkong wurde regelmäßig die Joint Declaration herangezogen. In den Debatten zu Venezuela wurde teilweise auf den TIAR und IADC verwiesen. Sonst wurde die Quelle von völkerrechtlichen Regeln nicht näher spezifiziert. Insbesondere beriefen sich Staaten für menschenrechtliche Pflichten nur selten auf den IPbürg.

2398 IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 207.

ne menschenrechtliche Kritik völkergewohnheitsrechtlich erlaubt. Zudem wird die Aberkennung der Legitimität einer Regierung, soweit hieran keine signifikanten Konsequenzen geknüpft werden, als weitestgehend völkerrechtskonform erachtet. Ähnliches gilt für die Thematisierung von Protesten in regionalen Organisationen. Verboten sind hingegen die gewalttätige Unterstützung von Protesten, die Unterstützung von gewalttätigen Protesten und die Steuerung oder Kontrolle von Protesten. Die völkerrechtliche Zulässigkeit aller weiteren Unterstützungsmaßnahmen ist strittig. Diesbezüglich bestehen stark divergierende Staatenpraxen in der Anwendung der völkerrechtlichen Regeln.

Die gespaltene Staatenpraxis eröffnet verschiedene Interpretationsmöglichkeiten für die völkerrechtliche Regulierung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen. Im nächsten Abschnitt (§ 13) sollen diese unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten mit Blick auf die strittigen Unterstützungsmaßnahmen aufgezeigt werden. Vorab sollen zwei Tendenzen festgehalten werden. Erstens wird die Verankerung der Demokratie im Völkerrecht umfassend anerkannt (I.). Zweitens ändern sich die Begründungsstrukturen für die staatliche Unterstützung gewaltfreier Proteste nicht anhand der unterschiedlichen Regionen, obwohl in § 5 signifikante völkerrechtliche Unterschiede festgestellt wurden (II.).

I. Demokratie im Völkerrecht

Ob sich das völkerrechtliche Demokratieprinzip zu einem Demokratiegebot verfestigt hat, war in den vergangenen Jahren die zentrale Frage im Verhältnis von Demokratie und Völkerrecht.²³⁹⁹ In den hier untersuchten Fallstudien lassen sich mehrere Beispiele dafür anführen, dass die Verankerung eines Demokratiegebots im Völkerrecht durch die Staatengemeinschaft mittlerweile universell anerkannt ist.

Erstens haben die unterstützenden Staaten beständig die Demokratie als ihre Handlungsgrundlage angeführt. Demokratie wurde dabei entweder als

2399 Fox/Roth, A (Re-)Introduction, 2020: siehe ausführlich § 5.

„universeller Wert“²⁴⁰⁰, als „Recht“²⁴⁰¹, als „völkerrechtlicher Grundsatz“²⁴⁰² oder sonst wie als „völkerrechtliche Pflicht“²⁴⁰³ klassifiziert. Zudem wurden „internationale demokratische Standards“ vielfach erwähnt.²⁴⁰⁴ Hierzu verwiesen die unterstützenden Staaten regelmäßig auf völkerrechtliche Verträge und Erklärungen, die Demokratieverpflichtungen enthalten.²⁴⁰⁵ Diese Auffassung war nicht auf die unterstützenden Staaten beschränkt. Die Staaten, die sich weder zugunsten noch gegen Unterstützungsmaßnahmen positionierten, forderten durchgehend demokratische Lösung für die jeweiligen Situationen.²⁴⁰⁶ Auch wenn diese die Nicht-Einnischung von

- 2400 Ägypten: United Nations General Assembly, A/66/PV.11 (Südkorea); United Nations General Assembly, A/66/PV.29, 16 (Rumänien); United Nations General Assembly, A/66/PV.18, 2 (Australien); United Nations General Assembly, A/66/PV.24, 24 (Tunesien).
- 2401 Ägypten: United States Mission to the OSCE, PC/DEL/98/11; Sudan: European External Action Service, Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the occasion of the International Day of Democracy, 13.09.2019, abrufbar unter: https://www.eeas.europa.eu/eeas/statement-high-representative-vice-president-federica-mogherini-occasion-international-day_en (zuletzt abgerufen am 22.05.2022); „a fundamental right of every human being“; Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8452, 34 (Ecuador); United Nations Security Council, S/PV.8472, 41 (Ecuador); United Nations Security Council, S/PV.8476, 4 (Peru); United Nations Security Council, S/2019/183 (Lima Gruppe).
- 2402 United Nations Security Council, S/PV.8452, 15 (Deutschland).
- 2403 Ukraine: Permanent Delegation of Norway to the OSCE, PC.DEL/35/14; Council of Europe Parliamentary Assembly, The functioning of democratic institutions in Ukraine, Resolution 1974 (2014), 30.01.2014; Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8452, 32 (Paraguay); Hongkong: US Mission to the United Nations, Call for UN Security Council Meeting on Hong Kong, 27.05.2020.
- 2404 United Nations Security Council, S/PV.8452, 15 (Polen), 17 (Belgien); United Nations Security Council, S/PV.8476, 7 (Deutschland); Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the new mandate of President Maduro, 10.02.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/01/10/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-new-mandate-of-president-maduro/> (zuletzt abgerufen am 22.05.2022).
- 2405 Ägypten: United Nations General Assembly, A/66/PV.25, 49 (Deutschland); Ukraine: United States Mission to the OSCE, PC.DEL/1018/13; United States Mission to the OSCE, PC.DEL/20/14; Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 1974 (2014); Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8452, 7 (Peru), 26 (Kolumbien), 30 (Kanada), 33 (Argentinien), 36 (Brasilien); United Nations Security Council, S/PV.8472, 39 (Kanada), 43 (Honduras); Hongkong: United Nations General Assembly, A/74/PV.3, 12 (USA).
- 2406 Ägypten: United Nations General Assembly, A/66/PV.28, 22 (Burkina Faso); United Nations General Assembly, A/66/PV.26, 22 (São Tomé und Príncipe); Sudan: United Nations Security Council, S/PV.8513, 9 (Dominikanische Republik), 13

anderen Staaten forderten, erläuterten sie, dass es einer friedlichen und demokratischen Lösung der Auseinandersetzungen bedürfe.²⁴⁰⁷

Zudem zeigen zwei konkrete Auseinandersetzungen, dass die opponierenden Staaten ebenfalls die Demokratie als einen im Völkerrecht verankerten Maßstab sehen. Nach dem Regierungswchsel in der Ukraine argumentierten diese ausführlich, dass die neue Interimsregierung nicht demokratisch legitimiert sei und daher nicht anerkannt werden dürfe.²⁴⁰⁸ Sie kritisierten fortlaufend die fehlende demokratische Legitimation der Interimsregierung, obwohl diese sich effektiv in den meisten Landesteilen etabliert hatte. In diesem Sinne erklärten die opponierenden Staaten auch, dass die *Maduro*-Regierung die einzige Regierung Venezuelas sei, da sie durch demokratische Wahlen legitimiert sei.²⁴⁰⁹ In diesem Kontext verwies Venezuela als einziger Staat auf die Effektivität der *Maduro*-Regierung, um seine Regierungsqualität zu begründen. Alle anderen Staaten verwiesen auf die verfassungsmäßige, demokratische Legitimität der *Maduro*-Regierung.²⁴¹⁰ Sowohl im Falle der Ukraine wie in Venezuela konkurrierte dabei ein verfassungsgebundener Demokratiebegriff der opponierenden Staaten mit einem erweiterten Demokratiebegriff der unterstützenden Staaten.²⁴¹¹ Dass die internationale Legitimation am demokratischen Charakter der jeweiligen Regierung abhängig sei, wurde hingegen einheitlich angenommen.

Weiterhin widersprachen die opponierenden Staaten der Auffassung nicht, dass Demokratie ein universeller Wert, ein Recht oder völkerrechtlicher Grundsatz sei. Vielmehr verwendeten sie selbst Formulierungen, die eine Verankerung der Demokratie im Völkerrecht annehmen lassen. Russland erklärte beispielsweise, dass es „demokratische Standards“ gäbe,

(Elfenbeinküste); *Soliman*, Will the Military or the People Lead Sudan?, Chatham House, 26.04.2019, abrufbar unter: <https://www.chathamhouse.org/2019/04/will-military-or-people-lead-sudan> (zuletzt abgerufen am 22.05.2022) (Äthiopien); *Venezuela*: United Nations Security Council, S/PV.8472, 37 (Uruguay); United Nations Security Council, S/2020/435, 18 (Tunesien).

2407 Secretaría de Relaciones Exteriores, Mexico Reiterates Its Concern for Human Rights in Venezuela, Press Release 110, 02.05.2019, abrufbar unter: <https://www.google.es/prensa/mexico-reiterates-its-concern-for-human-rights-in-venezuela?idiom=en> (zuletzt abgerufen am 22.05.2022); United Nations General Assembly, A/74/PV.13, 8 (Uruguay).

2408 § 8.D.

2409 § 10.C.I.2.

2410 § 10.C.I.

2411 § 8.D.III; § 10.C.I.

die die USA nicht achteten.²⁴¹² Saint Vincent und die Grenadinen, Surinam und Barbados erklärten, dass die Demokratie einer der Grundsätze des Völkerrechts sei.²⁴¹³ Südafrika machte Ausführungen zum „principle of democracy“.²⁴¹⁴ Zudem erklärten die opponierenden Staaten wiederholt, dass sie in den jeweiligen Situationen eine demokratische Lösung wünschten, obwohl es sich hierbei um interne Angelegenheiten handele.²⁴¹⁵ Russland wies beispielsweise mit dem Hinweis auf seinen Wunsch nach Demokratie in der Ukraine Vorwürfe zurück, dass es gegen die Demokratie in der Ukraine arbeite.²⁴¹⁶ China wies Einflussnahmen in Hongkong auch unter dem Hinweis zurück, dass Hongkong bereits sein historisch höchstes Demokratieniveau erreicht habe.²⁴¹⁷ Die opponierenden Staaten lehnten allein ab, dass hierauf aufbauend Einflussnahmen erfolgen dürften.²⁴¹⁸

Dies entspricht auch der jüngeren Praxis der opponierenden Staaten.²⁴¹⁹ Russland und China unterstrichen die hohe Qualität ihrer eigenen Demokratie in einer gemeinsamen Erklärung von 2022.²⁴²⁰ In dieser heißt es auch, dass Demokratie ein „universal human value“ sei.²⁴²¹ Zudem wehrten sich Staaten dagegen, dass sie nicht von der US-Regierung zum „Summit

2412 Briefing by Foreign Ministry Spokeswoman Maria Zakharova, 04.06.2020.

2413 United Nations Security Council, S/PV.8472, 38 (Saint Vincent und die Grenadinen); United Nations General Assembly, Seventy-fourth session, 7th plenary meeting, A/74/PV.7, 26.09.2019, 41 (Surinam); United Nations General Assembly, A/74/PV.9, 35 (Barbados).

2414 United Nations Security Council, S/PV.8476, 9 (Südafrika).

2415 *Sudan*: United Nations Security Council, S/PV.8509, 2 (Sudan); *Venezuela*: United Nations Security Council, S/PV.8452, 9 (Südafrika), 29 (Saint Vincent und die Grenadinen); United Nations General Assembly, A/74/PV.10, 27-28 (Antigua und Barbuda).

2416 United Nations Security Council, S/PV.7125, 15 (Russland).

2417 *Shao/Wang/Cheng*, China accuses US of ‘sinister intentions’ after Trump signs bills supporting Hong Kong protesters, CNBC, 27.11.2019.

2418 United Nations Security Council, S/PV.8509, 2 (Sudan); United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 13 (Bolivien); Briefing by Foreign Ministry Spokeswoman Maria Zakharova, 04.06.2020, siehe weiter §14.C.II.

2419 *Ginsburg*, Democracies and International Law, 2021, 232 f.

2420 Russia-China Joint Statement on International Relations, University of Southern California, 04.02.2022, abrufbar unter: <https://china.usc.edu/russia-china-joint-statement-international-relations-february-4-2022> (zuletzt abgerufen am 21.05.2022).

2421 Ibid.; kritisch zu dieser Verwendung: *Peters*, Demokratie - nur ein Etiketenschwindel?, Neue Zürcher Zeitung, 26.02.2022, 21.

of Democracies 2021“ eingeladen wurden.²⁴²² Sie argumentierten, dass sie aufgrund ihres demokratischen Charakters eine Einladung hätten erhalten sollen.

Diese Erklärungen sind mehr als nur „statements of international policy“²⁴²³. Die Staaten erklären sich zu ihrer demokratischen Situation, da sie die Perzeption haben, dass eine Positionierung hierzu auf der internationalen Ebene von ihnen erwartet wird. Da das Thema der Demokratie in völkerrechtlichen Diskursen omnipräsent ist, können diese Staaten es jedenfalls nicht unbeachtet lassen. Ihre Erklärungen zur Demokratie kommen daher völkerrechtlichen Anreizstrukturen nach, welches ein Indiz dafür ist, dass hierdurch auch eine gewisse völkerrechtliche Überzeugung zum Ausdruck gebracht wird.

Die weit überwiegende Mehrheit der Staaten akzeptiert mithin, dass das Völkerrecht von Staaten demokratische Regierungsstrukturen fordert.

Allerdings bestehen weiterhin starke Kontroversen darüber, wie diese Strukturen ausgestaltet werden sollen und wie dieses Demokratiegebot durchgesetzt werden kann. Da sich zudem auch autoritäre Staaten wie China und Russland selbst als Demokratien bezeichnen, kann daher allenfalls ein Minimalkonsens über den Inhalt des völkerrechtlichen Demokratiegebots angenommen werden. Diese inhaltliche Unbestimmtheit kann auch darauf zurückgeführt werden, dass der Begriff der Demokratie auch in anderen wissenschaftlichen Disziplinen stark umstritten ist.

Diese inhaltliche Unbestimmtheit steht der völkerrechtlichen Verankerung des universellen völkerrechtlichen Demokratiegebots jedoch nicht entgegen.²⁴²⁴ Hierbei offenbart sich eine Parallele zum völkerrechtlichen Interventionsverbot. Der IGH hatte im *Nicaragua*-Urteil das Interventionsverbot in zwei Schritten bestimmt. Zunächst eruierte der IGH, ob das Interventionsverbot eine völkergewohnheitsrechtliche Regel sei. Hierzu analysierte es seine Rechtsprechung, universelle und regionale Verträge und Erklärungen sowie das Abstimmungsverhalten der Staaten in der VN-Generalversammlung.²⁴²⁵ Erst dann, zwei Randnummern später, bestimmte er

2422 Antonov/Gang, Russian and Chinese Ambassadors: Respecting People’s Democratic Rights, *The National Interest*, 26.11.2021.

2423 Vgl. IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 207.

2424 So jedoch Roth, Democratization’s Discontents: Rediscovering the Virtues of the Non-Intervention Norm, *Chicago Journal of International Law*, 2022, 172 ff.; Willmer, Does digitalization reshape the principle of non-intervention?, *German Law Journal*, 2023, 517.

2425 IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 202-204.

den relevanten Inhalt des Interventionsverbots und griff hierzu vor allem auf zwei Resolutionen der VN-Generalversammlung zurück.²⁴²⁶ Hierbei bestimmte der IGH nur den in der Staatenpraxis bestehenden Minimalkonsens bezüglich verbotener Intervention. Der IGH unterließ es daher, den Begriff der Intervention allgemeingültig zu definieren oder Kriterien zu etablieren, um eine Zwangswirkung zu bestimmen. Vielmehr gab es sich mit der Feststellung zufrieden, dass das Interventionsverbot den Einsatz von zwischenstaatlicher Gewalt und die Unterstützung von militärisch agierenden Aufständischen verbiete. Wie in § 4 dargelegt, ist der Inhalt des Interventionsverbots seitdem auch weitestgehend umstritten geblieben. Die Regel ist daher in einem hohen Maße unbestimmt. Trotzdem wird in der Staatengemeinschaft nicht bezweifelt, dass es sich hierbei um eine völkerrechtliche Regel handelt.

Entsprechendes gilt für das universelle Demokratiegebot. Obwohl dessen Inhalt weitestgehend strittig ist, hat sich in den vergangenen Jahren eine allgemeine Akzeptanz dessen Verankerung im universellen Völkerrecht durchgesetzt. Daher kann angenommen werden, dass ein universelles Demokratiegebot besteht.

Zu seiner inhaltlichen Bestimmung können neben der Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung weitere universelle Völkerrechtsquellen herangezogen werden. In diesem Sinne hatte auch der IGH den Inhalt des Interventionsverbots anhand von zwei VNGV-Resolutionen und den grundlegenden Prinzipien der VNCh bestimmt. Für das universelle Demokratiegebot kommen dabei insbesondere seine drei Grundlagen in Betracht: das interne Selbstbestimmungsrecht, das Menschenrecht auf politische Partizipation und die verschiedene Aspekte der Praxis von Staaten und internationalen Organisationen in denen sich eine einheitliche demokratische Praxis gebildet hat (siehe § 5.C.I-III.).

II. Regionale Unterschiede

Zudem lässt sich kein signifikanter Unterschied anhand von unterschiedlichen regionalen Regelungskontexten feststellen. Während es in Asien keine völkervertraglichen Verpflichtungen zur Demokratie als Regierungsform gibt, wird diese in Afrika, Amerika und Europa völkervertraglich vorge-

2426 Ibid., Rn. 205 f.

schrieben.²⁴²⁷ Eine Differenzierung anhand dieser Regelungsunterschiede lässt sich in der Staatenpraxis nicht identifizieren. Beispielsweise beriefen sich die EU, das Vereinigte Königreich, Kanada, Australien und die USA in ihrer Unterstützung der Hongkonger Protestbewegung auf die Förderung der Demokratie. Dabei argumentierten sie, dass Demokratie „universell“ sei, und bezogen sich auf die Joint Declaration.²⁴²⁸ Fehlende vertragsrechtliche Verankerungen der Demokratie waren für die Argumentation der unterstützenden Staaten daher kein Hindernis, da sie sich zusätzlich auf die universelle Verankerung der Demokratie beriefen oder auf Verträge verwiesen, von denen sie nicht Vertragspartei waren. Für ihre Unterstützungsmaßnahmen waren die jeweiligen regionalen völkerrechtlichen Regelungen somit nicht ausschlaggebend.

Ähnliches zeigt sich bei den opponierenden Staaten. Diese argumentierten in allen Fällen, dass es sich bei den Unterstützungsmaßnahmen um völkerrechtswidrige Interventionen handele. Die opponierenden Staaten modifizierten ihre Argumente nicht in Abhängigkeit von regionalen vertragsrechtlichen Demokratiegeboten und änderten auch nicht ihre Bewertung der verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen. Die regionalen normativen Unterschiede waren daher in der Argumentation der Staaten nicht von ausschlaggebender Relevanz.²⁴²⁹

Es kann daher festgehalten werden, dass in der Staatengemeinschaft grundsätzlich derselbe völkerrechtliche Rahmen zur Bewertung von staatlichen Unterstützungsmaßnahmen für gewaltfreie Protestbewegungen herangezogen wird. Das völkerrechtliche Interventionsverbot, das völkerrechtliche Demokratiegebot und die Menschenrechte werden als anwendbare Regelungsregime anerkannt. Allerdings unterscheiden sich die verschiedenen Anwendungskonzeptionen für diese Regelungsregime teilweise fundamen-

2427 ACDEG iVm AU Charta; OAS Demokratiecharta iVm Rechtsprechung IAGMR; EMRK ZP I und EUV.

2428 Siehe § II.C.,D., bspw: European Council, A stronger and more autonomous European Union powering a fairer world - Speech by President Charles Michel at the UN General Assembly 25.09.2020.

2429 Allerdings nahmen mehr Staaten Unterstützungsmaßnahmen vor, sofern Proteste in ihrer Region erfolgten. Beispielsweise unterstützten amerikanische Staaten in einem größeren Umfang die venezolanischen Proteste als alle anderen Proteste und beriefen sich hierzu auf die Inter-Amerikanische Demokratiecharta. In ähnlicher Weise nahmen afrikanische Staaten vermehrt zu den Protesten im Sudan Stellung und bezogen sich hierfür auf die relevanten Erklärungen und Verträge der AU. Diese empirische Häufung änderte jedoch nichts an der Argumentation der Staaten hinsichtlich der Unterstützungsmaßnahmen.

tal. Die gleichen Regeln werden mithin divergierend angewendet. Welche Folgen sich aus dieser uneinheitlichen Staatenpraxis ergeben können, soll im nächsten Abschnitt (§ 13) dargelegt werden.

§ 13 Dissens und Völkerrecht

Im *Asylrecht*-Fall hatte der IGH eine völker gewohnheitsrechtliche Regel abgelehnt, da die von Kolumbien vorgetragene Praxis „so much uncertainty and contradiction, so much fluctuation and discrepancy“ enthalte, „that it is not possible to discern in all this any constant and uniform usage, accepted as law“.²⁴³⁰ Der Dissens in der Staatenpraxis war derart erheblich in dieser Frage, dass bereits die Grundlage für eine völker gewohnheitsrechtliche Regel nicht bestand.

Allerdings ist eine uneinheitliche Staatenpraxis in Bezug auf völker rechtliche Sachverhalte keine Seltenheit.²⁴³¹ Gerade bei politisierten Themen bilden sie eher die Regel als die Ausnahme.²⁴³² Ein Dissens in der Staatenpraxis muss einer völker gewohnheitsrechtlichen Regelung daher nicht zwangsläufig entgegenstehen. In der Rechtsprechung internationaler Gerichte,²⁴³³ nationaler Gerichte²⁴³⁴ und in der völker rechtlichen Literatur²⁴³⁵ haben sich verschiedene methodische Ansätze gebildet, um Dissense in der Staatenpraxis aufzulösen und damit trotz fehlender Einheitlichkeit völker gewohnheitsrechtliche Regelungen anzunehmen.

Anhand dieser unterschiedlichen Ansätze soll in diesem Kapitel der herausgearbeitete Dissens in der Staatenpraxis bewertet werden. Ausgangspunkt ist der *Lotus*-Ansatz, demzufolge ein staatliches Verhalten grundsätzlich erlaubt ist, soweit kein völker rechtliches Verbot besteht. Da die strittigen Unterstützungsmethoden in der Staatenpraxis nicht einheitlich als verboten eingordnet wurden, wären sie entsprechend völker rechtlich zulässig (A.) Zweitens kann ein Spionage-Ansatz herangezogen werden. Im Falle der Spionage führt widersprüchliche und uneinheitliche Praxis zu einer

2430 IGH, Asylum Case, 277.

2431 *Talmon*, Determining Customary International Law, EJIL 2015, 422.

2432 *Bleckmann*, Völker gewohnheitsrecht trotz divergierender Praxis?, ZaöRV, 1976, 374-5.

2433 Vgl. *Talmon*, Determining Customary International Law, EJIL 2015, 423.

2434 Überblick bei *Ammann*, Domestic Courts and the Interpretation of International Law, Developments in International Law, 72, Brill Nijhoff, Leiden, Boston 2020, 274-283; *Ryngaert/Siccama*, Ascertaining Customary International Law: An Inquiry into the Methods Used by Domestic Courts, Netherlands International Law Review, 2018.

2435 *Sihvo*, The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism, 2019, 118 ff; *Bleckmann*, Völker gewohnheitsrecht trotz divergierender Praxis?, ZaöRV, 1976, 375 ff.

Situation des *non liquet*, weshalb Spionage völkerrechtlich weder verboten noch erlaubt ist. Die hier untersuchte Staatenpraxis könnte in ähnlicher Weise gewichtet werden, um ebenfalls einen *non liquet* zu begründen (B.). Drittens kann die Staatenpraxis deduktiv gewichtet werden. Hierbei wird die Staatenpraxis aus der Perspektive von völkerrechtlichen Grundprinzipien bewertet. Die Staatenpraxis, die mit diesen Prinzipien konform ist, wird demnach höher gewichtet als die abweichende Staatenpraxis. Da das Völkerrecht mehrere Grundprinzipien kennt, kommen hierbei verschiedene Resultate in Betracht (C.). Viertens kann der Dissens in der Staatenpraxis mit Blick auf seine Funktion in der Normentwicklung analysiert werden. Da der Streit um Normen ein essenzieller Bestandteil dieser ist, können aufgrund der Qualität des Streits verschiedene Rückschlüsse über den Entwicklungsstand einer Norm gezogen werden. Aufbauend auf dem Modell von Christian Marxsen²⁴³⁶ würde die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen in einen Grauzone der rechtlichen Regulierung fallen (D.). Fünftens kann die divergierende Staatenpraxis als Ausdruck eines systemischen Konflikts im Völkerrecht gewertet werden. Dieser systemische Konflikt könnte mittel- oder langfristig zu einer Aufspaltung des einheitlichen Völkerrechts in das Recht zweier Staatengruppen führen (E.). Diese methodischen Ansätze stehen grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander. Zudem finden sich in der hier untersuchten Staatenpraxis Anhaltspunkte für alle Ansätze. Es ist daher auch Ziel dieses Abschnitts, die interpretative Offenheit der hier untersuchten Staatenpraxis aufzuzeigen. Mit Blick hierauf sollen in einer abschließenden Betrachtung daher Argumente entwickelt werden, die Grundlage einer Entscheidung zwischen den verschiedenen Ansätzen bilden können (F.).

A. *Lotus-Ansatz*

Die Gewichtung der Staatenpraxis anhand des *Lotus*-Ansatzes würde zu dem Ergebnis kommen, dass alle Unterstützungsmaßnahmen zugunsten einer Protestbewegung zulässig sind, die nicht aufgrund einer völkerwohnheitsrechtlichen Regel verboten sind. Der StIGH hatte 1927 festgehalten, dass die Türkei seine strafrechtliche Jurisdiktion auf Sachverhalte auf der Hohen See erstrecken dürfe, da dies nicht durch eine Regel des

2436 Marxsen, Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch, 2021.

Völkerrechts verboten sei.²⁴³⁷ Dem stand insbesondere die Nationalität des französischen Kapitäns und die Tatsache, dass er sich während der Kollision mit einem türkischen Schiff auf einem französischen Schiff befand, nicht entgegen.²⁴³⁸ Das hierauf aufbauende *Lotus*-Prinzip, demnach „restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed“²⁴³⁹ geht davon aus, dass Staaten aufgrund ihrer Souveränität grundsätzlich frei sind.

Dieses Prinzip wird auch für Einflussnahmen herangezogen.²⁴⁴⁰ So argumentiert *Ori Pomson*, dass sich das völkergewohnheitsrechtliche Interventionsverbot nur auf zwei Konstellationen erstreckt: die Anwendung von Gewalt gegen einen anderen Staat und die Unterstützung von gewalttätigen Rebell*innen in einem anderen Staat.²⁴⁴¹ Das Interventionsverbot sei zwar in den Resolutionen der VN-Generalversammlung und den Urteilen des IGH allgemein formuliert.²⁴⁴² Der staatliche Konsens erstreckte sich jedoch alleine auf ein Verbot der zwei genannten Konstellationen, wie *Pomson* anhand des Texts und den Verhandlungen zur Friendly Relations Declaration von 1970²⁴⁴³ und der Resolution zum Verbot der Intervention von 1965²⁴⁴⁴ rekonstruiert.²⁴⁴⁵ Zudem wurden die Versuche zur Erweiterung des Interventionsverbots stets durch eine größere Staatengruppe zurückgewiesen. Insbesondere erhielt die Generalversammlungsresolution 36/103 von 1981²⁴⁴⁶ eine signifikante Anzahl an Gegenstimmen, vor allem der „westlichen“ Staaten.²⁴⁴⁷ Die Resolution verbietet sehr detailliert eine Vielzahl an hier untersuchten Unterstützungsmaßnahmen.²⁴⁴⁸ Durch die Zurückweisung dieser Resolution brachten die „westlichen“ Staaten jedoch zum Ausdruck, dass sie nicht die Auffassung teilen, dass derartige Einflussnahmen gegen das Interventionsverbot verstossen. Dieses Ergebnis wird auch durch das *Nicaragua*-Urteil von 1986 gestützt. Dort hatte der IGH

2437 StIGH, *Lotus*, 18, 23.

2438 Ibid., 23-24.

2439 Ibid., 18.

2440 Zum Begriff der Einflussnahme siehe § 4, Einleitung.

2441 *Pomson*, The Prohibition on Intervention Under International Law and Cyber Operations, International Law Studies, 2022, 218.

2442 Ibid., 203 ff.

2443 United Nations General Assembly, A/Res/2625 (XXV), Annex.

2444 United Nations General Assembly, A/Res/20/213I.

2445 *Pomson*, The Prohibition on Intervention Under International Law and Cyber Operations, International Law Studies, 2022, 190 ff.

2446 United Nations General Assembly, A/RES/36/103.

2447 *Arnauld*, Völkerrecht, 2019, Rn. 152.

2448 United Nations General Assembly, A/RES/36/103, Annex, II (k), (n).

keine Verletzung des Interventionsverbots durch das US-Handelsembargo und die Kürzung von Entwicklungshilfe angenommen.²⁴⁴⁹ Beide Maßnahmen werden hingegen in der Resolution 36/103 verboten.²⁴⁵⁰ Daher besteht für schwächere Einflussnahmen unterhalb der Schwelle der Gewalt oder der Unterstützung von Gewalttägigen kein Konsens in der Staatenpraxis. Aufgrund dieses Dissens folgt daher für *Pomson*, dass schwächere Einflussnahmen nicht durch das Interventionsverbot verboten und somit völkerrechtlich erlaubt sind.²⁴⁵¹

Die Anwendbarkeit des *Lotus*-Ansatzes auf Einflussnahmen ist jedoch strittig. Als erste und wichtigste Begrenzung der Staatenfreiheit führt das *Lotus*-Urteil das Verbot der Ausübung von staatlicher Hoheitsgewalt auf dem Territorium eines anderen Staates an.²⁴⁵² Diese Feststellung beschränkt sich in dem Urteil auf die sog. „enforcement jurisdiction“,²⁴⁵³ wofür eine Erlaubnis notwendig sei.²⁴⁵⁴ Darüber hinaus gilt jedoch, dass das *Lotus*-Prinzip durch die Souveränität anderer Staaten begrenzt ist.²⁴⁵⁵ Es könnte diesem Grundsatz widersprechen, wenn der *Lotus*-Ansatz zur Rechtfertigung von souveränitätssensiblen Einflussnahmen herangezogen würde. Die hier strittigen Unterstützungsmaßnahmen berühren jedenfalls die staatliche Souveränität, da sie Einfluss auf die freie Wahl des politischen Systems und damit auf den Kern der staatlichen Souveränität nehmen. Daher könnte argumentiert werden, dass das *Lotus*-Prinzip hier keine Anwendung finden kann.

Allerdings ist die staatliche Souveränität, wie in § 4 gezeigt, ein relatives Konzept, dessen Inhalt von einer Vielzahl anderer völkerrechtlicher Regelungen abhängt. Daher wird bezweifelt, ob es einen inhärenten Kern

2449 IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 245. Dabei wurden die Maßnahmen als ein “total trade embargo” eingeordnet, siehe *Akande/Akhavan/Bjorge*, Economic Sanctions, International Law, and Crimes against Humanity: Venezuela’s ICC Referral, AJIL, 2021, 499.

2450 United Nations General Assembly, A/RES/36/103, Annex, II (k).

2451 *Pomson*, The Prohibition on Intervention Under International Law and Cyber Operations, International Law Studies, 2022, 209, Fn. 172.

2452 StIGH, *Lotus*, 18; ausführlich *Hertogen*, Letting *Lotus* Bloom, EJIL 26, 2015, 901, 907 ff.

2453 *Hertogen*, Letting *Lotus* Bloom, EJIL, 2015, 907-908; *Peters/Petrig*, Völkerrecht, 2020, 59.

2454 StIGH, *Lotus*, 18-19.

2455 *Hertogen*, Letting *Lotus* Bloom, EJIL, 2015, 907.

der staatlichen Souveränität gibt,²⁴⁵⁶ der die Grenze des *Lotus*-Prinzips ausmachen könnte. Das *Lotus*-Prinzip setzt den Begriff der Souveränität voraus, ohne ihn näher zu definieren oder ihm bestimmte Inhalte zuzuschreiben. Welche Sachverhalte zu den souveränen Angelegenheiten eines Staates gehören, wird daher durch das Fortschreiten der internationalen Beziehungen definiert.²⁴⁵⁷ Die Beschränkung des *Lotus*-Prinzips durch die Souveränität anderer Staaten ist daher nicht sakrosankt, da hierzu eine absolute Definition der Souveränität erforderlich wäre. Die Anwendung des *Lotus*-Prinzips auf Einflussnahmen kann daher nicht von vornherein ausgeschlossen werden, da die staatliche Souveränität ein relatives Konzept ist.

Darüber hinaus hat der IGH im *Kosovo*-Gutachten das *Lotus*-Prinzip bei einer souveränitätssensiblen Frage angewendet.²⁴⁵⁸ Das *Lotus*-Urteil wurde im Gutachten nicht zitiert, da es sich hierbei um die Rechtmäßigkeit der Unabhängigkeitserklärung eines nicht-staatlichen Akteurs handelte.²⁴⁵⁹ Das Argument des IGH, dass die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo nicht das Völkerrecht verletze, weil sie völkerrechtlich nicht verboten war, fußt jedoch auf dem *Lotus*-Prinzip.²⁴⁶⁰ Das *Lotus*-Prinzip scheint somit auch auf Konstellationen anwendbar zu sein, die die Souveränität eines Staates beeinflussen.

Die hier untersuchten Fallstudien können als Bestätigung dieser Auffassung interpretiert werden. Zunächst besteht ein Konsens für das Verbot von gewalttätigen Unterstützungsmaßnahmen und der Unterstützung von gewalttätigen Gruppen. Weiterhin besteht für schwächere Unterstützungsmaßnahmen kein Konsens. Der staatliche Konsens beschränkt sich daher – wie bereits bei Verhandlungen zur VN-Prinzipienerklärung – auf wenige Konstellationen.

²⁴⁵⁶ Mégret, Are There “Inherently Sovereign Functions” in International Law?, AJIL, 2021.

²⁴⁵⁷ StIGH, Nationality Decrees, 23-24.

²⁴⁵⁸ IGH, Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion of 22 July 2010, ICJ Reports 2010, 403, , Rn. 56: „The answer to that question turns on whether or not the applicable international law prohibited the declaration of independence.“

²⁴⁵⁹ Peters, Does Kosovo Lie in the *Lotus*-Land of Freedom?, Leiden Journal of International Law 24, 95, 100.

²⁴⁶⁰ IGH, *Kosovo*-Gutachten, 479, Declaration of Judge Simma, Rn. 2-3; Hertogen, Letting *Lotus* Bloom, EJIL, 2015, 903, 914-5.

Zudem bildet die beständige Unterstützungspraxis ein Argument für deren völkerrechtliche Zulässigkeit. Die unterstützenden Staaten sahen sich im Verlauf der zehn untersuchten Jahre nicht durch das Völkerrecht in ihren Unterstützungsoptionen beschränkt.²⁴⁶¹ Sie argumentierten zudem stets, dass diese völkerrechtskonform und keine Interventionen seien und beriefen sich hierzu auf völkerrechtliche Regeln.²⁴⁶² Daraus folgt auch, dass keine der hier strittigen Unterstützungsmaßnahmen mit hinreichender Breite durch die Staatengemeinschaft als völkerrechtswidrig zurückgewiesen wurde. Allein die Gewaltandrohung der USA gegen Venezuela wurde umfassend durch die Staatengemeinschaft als völkerrechtswidrig eingeordnet, welches der allgemein anerkannten Anwendung des Interventionsverbots entspricht. Die wiederholten und beständigen Unterstützungsmaßnahmen könnten daher als Präzedenzfälle herangezogen werden. Da sie nicht durch die gesamte Staatengemeinschaft als verboten eingeordnet wurden, folgt nach dem *Lotus*-Ansatz, dass sie völkerrechtlich zulässig sind.

Dieser Interpretationsansatz findet sich auch in der hier untersuchten staatlichen Stellungnahmen. Einige unterstützende Staaten argumentierten, dass ihre Unterstützungsmaßnahmen Bestandteil einer geläufigen Praxis²⁴⁶³ und deshalb zulässig seien. Die entgegenstehenden Auffassungen der opponierenden Staaten wurden nicht als Beschränkung dieser Praxis und deren Zulässigkeit angesehen.

-
- 2461 Ein unterstützender Staat nimmt entweder selbst Unterstützungsmaßnahmen vor oder begrüßt diese und erachtet sie als völkerrechtlich zulässig. Ein opponierender Staat ordnet staatliche Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von gewaltfreien Protestbewegungen grundsätzlich als völkerrechtswidrig ein. Zu den Begriffen siehe § 12.A.
- 2462 Die hierbei vorgebrachte *opinio juris* umfasste zwar nicht die gesamte Wirkung einzelner Maßnahmen. Insbesondere wurde die unterstützende Wirkung der Treffen von Regierungsvertreter*innen mit Protestierenden nicht adressiert und die Finanzierungsmaßnahmen wurden nur allgemein als Unterstützung einer pro-demokratischen Zivilgesellschaft und nicht als Unterstützung einer gewaltfreien Revolution eingeordnet. Dennoch traten die unterstützenden Staaten den Anschuldigungen entschieden entgegen, dass sie durch diese Maßnahmen das Interventionsverbot verletzt hätten.
- 2463 Permanent Mission of Estonia to the United Nations, Foreign Minister Urmas Reinsalu statement at the Security Council VTC meeting on the cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations (EU), 28.05.2020; *Finnegan*, US calls China 'thuggish regime' after Beijing protests diplomat's opposition meeting, ABC News, 09.08.2019, (USA); Maas verteidigt Treffen mit Hongkong-Aktivist, Der Spiegel, 12.09.2019, (Deutschland).

Zudem haben die opponierenden Staaten nicht explizit eine Erweiterung der beiden anerkannten Zwangskonstellationen vorgebracht. Kern ihrer Argumentation war regelmäßig, dass es sich bei den Protestbewegungen um gewaltsame Akteure handele.²⁴⁶⁴ Sie brachten durch ihre Argumentationen daher eine Erweiterung des Begriffs des „violent overthrow“ vor. Eine Abkehr von dem Anknüpfungspunkt der Gewalttätigkeit erfolgte hingegen nicht. In einem *Lotus*-Ansatz könnte daher argumentiert werden, dass die gesamte Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung die Auffassung stützt, dass allein die Unterstützung von gewalttägigen Akteuren völkerrechtlich verboten sei. Da sich der hier beobachtete Streit auf die Definition der Gewalt fokussiert, bliebe die enge Auslegung des Interventionsverbots unangefochten.

Ein *Lotus*-Ansatz würde somit grundsätzlich zu dem Ergebnis kommen, dass die hier strittigen Unterstützungsmaßnahmen zulässig sind, da keine völkergewohnheitsrechtliche Regel besteht, die diese verbietet.

B. Spionage-Ansatz

Ein Spionage-Ansatz, wie er hier genannt werden soll, gewichtet die Staatenpraxis derart, dass die strittige Unterstützungsmaßnahmen weder erlaubt noch verboten sind. Spionage in Friedenszeiten, die als nicht-konsensuale Erhebung von geheimen staatlichen Informationen definiert werden kann,²⁴⁶⁵ hat eine Zwitterstellung im Völkerrecht. Fast alle Staaten versuchen, von fremden Staaten subversiv Informationen zu erheben.²⁴⁶⁶ Gleichzeitig verbieten fast alle Staaten in ihren nationalen Rechtsordnungen Spionagehandlungen.²⁴⁶⁷ Es besteht mithin eine beständige Staatenpraxis des Ausspionierens und der Bestrafung von Spion*innen. Gleichzeitig werden Spionageaktivitäten nur sehr selten als Intervention durch Staaten

2464 § 13.BV.

2465 Buchan/Navarrete, Cyber espionage and international law, 2021, 233.

2466 Sule, Spionage, Nomos, Baden-Baden 2006, 31ff., 74; Browne, The paradox of peacetime espionage in international law: from state practice to first principles, Australian International Law Journal 23, 2017, 109, 110.

2467 Sule, Spionage, 2006, 74; Browne, The paradox of peacetime espionage in international law: from state practice to first principles, Australian International Law Journal, 2017, 109.

zurückgewiesen,²⁴⁶⁸ da sie selbst ein Interesse daran haben, diese durchzuführen. Dieses Interesse wird jedoch nicht als *opinio juris* formuliert, demnach Spionage erlaubt sei, da Staaten auch ein Interesse daran haben, Spionage gegen sich abzuwehren.²⁴⁶⁹ Es bestehen somit divergierende Praxen und Rechtsauffassungen zur Spionage. Fast alle Staaten gehen davon aus, dass sie selbst spionieren dürfen, welches als Anhaltspunkt für dessen Völkerrechtskonformität gelten kann. Gleichzeitig verbieten fast alle Staaten die Spionage gegen sich, welches Anhaltspunkt für dessen Völkerrechtswidrigkeit ist. Die staatlichen Handlungen und Rechtsauffassungen stehen daher in einem Wertungswiderspruch.²⁴⁷⁰ Sie bieten gleichzeitig eine Grundlage für die Völkerrechtskonformität und die Völkerrechtswidrigkeit der Spionage.

Aufgrund dieser Inkonsistenzen vertritt eine signifikante Anzahl an Autor*innen die Auffassung, dass Spionage weder verboten noch erlaubt sei;²⁴⁷¹ es komme vielmehr auf die auf die Frage an, ob im Einzelfall die subversive Informationserhebung durch eine völkerrechtswidrige Begleitmaßnahme ermöglicht wurde.²⁴⁷² Diese Konstellation wird auch als *non liquet* beschrieben.²⁴⁷³ Effektiv bedeutet dies, dass die subversive Informati-

2468 Terry, "The Riddle of the Sands" - Peacetime Espionage and Public International Law, Georgetown Journal of International Law 51, 2020, 377, 389; Sule, Spionage, 2006, 75, 91.

2469 Sule, Spionage, 2006, 91.

2470 Ibid., 76-77.

2471 Gusy, Spionage im Völkerrecht, Neue Zeitschrift für Wehrrecht 26, 1984, , 196; Feil, Cyberwar and Unmanned Aerial Vehicles: Using New Technologies, from Espionage to Action, Case Western Reserve Journal of International Law 45, 2012, 513, 525; Demarest, Espionage in International Law, Denver Journal of International Law and Policy 24, 1996, 321, 321; Baker, Tolerance of International Espionage: A Functional Approach, American University International Law Review 19, 2004, 1091, 1092; Radsan, The Unresolved Equation of Espionage and International Law, Michigan Journal of International Law 28, 2007, 595, 623; Deeks, An International Legal Framework for Surveillance, Virginia Journal of International Law 55, 2015, 291, 313-5.

2472 Sule, Spionage, 2006, 87. Sofern eine völkerrechtswidrige Begleitmaßnahme die Informationserhebung erst ermöglicht, ist auch die Spionagehandlung rechtswidrig. Im *Nicaragua*-Fall erklärte der IGH, dass der Überflug eines US-amerikanischen Aufklärungsflugzeugs des nicaraguanischen Luftraums ohne Zustimmung der Regierung die territoriale Souveränität von Nicaragua verletze, siehe IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 251.

2473 Deeks, An International Legal Framework for Surveillance, Virginia Journal of International Law, 2015, 368.

onserhebung als solche völkerrechtlich nicht reguliert ist,²⁴⁷⁴ obwohl diese die Souveränität von Staaten beeinträchtigt.²⁴⁷⁵

Die Staatenpraxis und Rechtsauffassung zu den umstrittenen Unterstützungsmaßnahmen könnte entsprechend gewichtet werden, um eine (Nicht-)Regulierung wie für Spionage zu begründen. In den jeweiligen Fallstudien haben sich zwar jeweils zwei entgegenstehende Staatengruppen gebildet, die die Unterstützungsmaßnahmen in ihrer Gesamtheit als zulässig oder verboten einordneten. Eine erweiterte Betrachtung ihrer Auffassungen und Handlungen zeigt jedoch, dass hierbei ebenfalls Wertungswidersprüche bestehen, die den bereits festgestellten Dissens in der Staatenpraxis komplementieren.

Beispielsweise verbieten die unterstützenden Staaten weitestgehend die Finanzierung von Parteien durch ausländische Staaten und Organisationen in ihren eigenen Staaten.²⁴⁷⁶ Gleichzeitig finanzieren sie zivilgesellschaftliche Gruppen im Ausland, die an politischen Prozessen teilnehmen. Zudem begründen unterstützende Staaten zwar ihre Unterstützungsmaßnahmen und weisen Vorwürfe hinsichtlich ihrer Rechtswidrigkeit zurück. Für einige Unterstützungsmaßnahmen umfassen diese völkerrechtlichen Begründungen hingegen nicht die tatsächliche Wirkung.²⁴⁷⁷ Weiterhin hat sich kein unterstützender Staat dazu bekannt, dass seine Handlungen zu einem revolutionären Regierungswechsel beitragen würden. Insbesondere wurden die Vorgänge in Ägypten, der Ukraine und Sudan vor den jeweiligen Regierungswechseln nie durch ausländische Regierungsvertreter*innen mit dem Begriff „Revolution“ beschreiben.²⁴⁷⁸ Im Nachgang zu den Revolutionen, wie auch im Kontext der venezolanischen Proteste, bestanden die unterstützenden Staaten darauf, dass sich die Regierungswechsel „ordnungsgemäß“

2474 Heller, In Defense of Pure Sovereignty in Cyberspace, International Law Studies, 2021, 1478 f.

2475 Siehe die kritische Analyse von Buchan/Navarrete, Cyber espionage and international law, 2021, 235-6.

2476 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Political Finance Regulations Around the World, 2012, 10, 12: 68% aller Staaten verbieten die ausländische Finanzierung von politischen Parteien und 51% der Staaten verbieten die ausländische Finanzierung von individuellen Kandidat*innen. Hierzu gehören unter anderem die USA und Kanada, alle Staaten Lateinamerikas, Frankreich, Deutschland, Spanien, das Vereinigte Königreich, Schweden, Dänemark, Finnland, Polen, die Türkei, Portugal uvm.

2477 § 13.B.III. und V. („Präsenz und Treffen mit Protestierenden“ und „Finanzierung und Ausbildung“).

2478 § 7.A.; § 8.D.; § 9.A.

vollzogen hätten.²⁴⁷⁹ Diese Zurückhaltung vor dem Revolutionsbegriff erklärt sich auch damit, dass viele unterstützende Staaten in ihren nationalen Rechtsordnungen Revolutionen verbieten und deren Durchführung und Vorbereitung unter Strafe stellen.²⁴⁸⁰ Allerdings beschränken sich diese Verbote auf gewalttätige Revolutionsversuche.²⁴⁸¹ Insgesamt enthält die Praxis und Rechtsauffassung der unterstützenden Staaten somit Wertungswidersprüche zwischen ihren eigenen Rechtsordnungen und ihren Handlungen gegenüber anderen Staaten.

Gleichzeitig handeln die opponierenden Staaten nicht durchgehend entsprechend ihrer klaren *opinio juris*. Presseberichten zufolge finanzierte die venezolanische Regierung die Gründungen der Parteien „Cinque Stelle“ in Italien²⁴⁸² und „Podemos“ in Spanien²⁴⁸³, obwohl sie jegliche Finanzierung für zivilgesellschaftliche Gruppen in Venezuela verbaten und als Intervention einordneten. In der Einleitung (§ 1) wurden zudem die Unterstützungsmaßnahmen Venezuelas für die Proteste in Honduras 2009 dargelegt. Weiterhin verwendeten opponierende Staaten Sanktionen gegen unterstützende Staaten, obwohl sie grundsätzlich der Auffassung waren, dass diese unzulässig seien.²⁴⁸⁴ Vertreter*innen Chinas und Venezuelas solidarisierten sich mit den Black Lives Matter-Protesten in den USA, obwohl sie vergleichbare Handlungen in Bezug auf Proteste auf ihrem Territorium als In-

2479 § 8.D.; § 10.C.I.

2480 § 81 Strafgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland (StGB); Art. 472 Nr. 5, 7 Código Penal de España; 18 U.S.C. § 2383. Rebellion or Insurrection; Art. 284 Codice penale d'Italia; Art. 433-6/7/8 Code pénal de la France; Art. 309, 312 Turkish Criminal Code.

2481 Ibid.

2482 García Rey, El chavismo financió el Movimiento 5 Estrellas que hoy gobierna en Italia, ABC, 16.06.2020, abrufbar unter: https://www.abc.es/internacional/abci-chavismo-financio-movimiento-5-estrellas-gobierna-italia-202006142244_noticia.html (zuletzt abgerufen am 13.05.2022).

2483 J.M.O, Venezuela pagó 7 millones a Iglesias y Monedero para extender el bolivarianismo, El Confidencial, 04.04.2016, abrufbar unter: https://www.elconfidencial.com/espana/2016-04-04/financiacion-ilegal-podemos-venezuela-pago-millones-pablo-iglesias-juan-carlos-monedero-jorge-vestrugne_1178845/ (zuletzt abgerufen am 13.05.2022); diesbezüglich werden derzeit Ermittlungen geführt, siehe Sáiz-Pardo, La Audiencia Nacional investiga si Venezuela financió a Podemos hasta 2017, Sur, 18.11.2021, abrufbar unter: <https://www.diariosur.es/nacional/audiencia-nacional-investiga-20211118181723-ntrc.html> (zuletzt abgerufen am 13.05.2022).

2484 §11.C.V.; siehe Akande/Akhavan/Bjørge, Economic Sanctions, International Law, and Crimes against Humanity: Venezuela's ICC Referral, AJIL, 2021, 501.

tervention eingeordnet hatten.²⁴⁸⁵ Präsident *Maduro* traf sich in New York mit Vertreter*innen der Black Lives Matter-Bewegung und bekräftigte sie dabei in ihrem Bestreben, eine gesellschaftliche Veränderung in den USA zu verfolgen.²⁴⁸⁶ Trotz ihrer grundsätzlich ablehnenden Haltung gegenüber allen Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von oppositionellen Gruppen im Ausland unterstützten auch opponierende Staaten ausländische Gruppen und Protestbewegungen. Ihre Praxis widerspricht somit teilweise ihrer Rechtsauffassung.

Es zeichnen sich mithin vergleichbare Wertungswidersprüche wie auch hinsichtlich der Spionage ab. Opponierende Staaten verwenden Unterstützungsmaßnahmen, die sie sonst als Interventionen bezeichnen. Unterstützende Staaten verbieten in ihren Staaten Maßnahmen, die sie vornehmen und gegenüber anderen Staaten als völkerrechtlich zulässig sehen. Diese nationalrechtlichen Unterstützungsverbote haben dabei nicht allein internen Charakter. Indem die Unterstützungshandlungen anderer Staaten hierdurch rechtlich eingeordnet werden, enthalten diese Verbote auch eine völkerrechtliche Wertung. Darüber hinaus rechtfertigen unterstützende Staaten ihre Unterstützungsmaßnahmen nicht konsequent. Hierbei entsteht eine Kakophonie zwischen nationalen Rechtsordnungen und der internationalen Praxis. Entsprechend des „Spionage-Ansatzes“ würden diese Widersprüche dazu führen, dass die strittigen Unterstützungsformen zugunsten von gewaltfreien Protestbewegungen weder verboten noch zulässig seien. Diese Unterstützungsmaßnahmen wären völkerrechtlich unreguliert.

Hiergegen sind jedoch zwei Argumente anzuführen. Erstens sind die aufgezeigten Widersprüche nicht derart ausgeprägt wie im Rahmen der Spionage. Die unterstützenden Staaten handeln offen und nicht geheim, wie es bei Spionagehandlungen zwangsläufig der Fall ist. Sie begründen ihre Unterstützungsmaßnahmen und verteidigen deren völkerrechtliche Rechtmäßigkeit. Weiterhin finanzieren die unterstützenden Staaten im Ausland keine politischen Parteien,²⁴⁸⁷ sondern allein zivilgesellschaftliche

2485 *Planas*, Black Activists Honor Venezuelan President Nicolás Maduro In Harlem, HuffPost, 29.09.2015, abrufbar unter: https://www.huffpost.com/entry/black-activists-nicolas-maduro-harlem_n_560a836fe4b0af3706ddc573 (zuletzt abgerufen am 13.05.2022); *Hung*, As U.S. Injustices Rage, China's Condemnation Reeks of Cynicism, Foreign Policy, 05.06.2020.

2486 *Planas*, Black Activists Honor Venezuelan President Nicolás Maduro In Harlem, HuffPost, 29.09.2015.

2487 So die Finanzierungsrichtlinien von deutschen politischen Stiftungen: siehe *Stöber*, Klitschkos internationale Verbindungen, tagesschau.de, 20.12.2013, NED: National

Organisationen. Hinsichtlich der Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen ist auch in den unterstützenden Staaten die Rechtslage offener und nuancierter.²⁴⁸⁸ Zudem kriminalisieren unterstützende Staaten in der Regel nur gewaltsame Revolutionen, nicht aber gewaltfreie Protestbewegungen. Die opponierenden Staaten begründeten ihrerseits ihre Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von ausländischen Organisationen nicht mit völkerrechtlichen Begriffen. Ihre erklärte *opinio juris* veränderte sich mithin nicht. In diesem Sinne wies Venezuela jegliche Berichte zur Finanzierung von Parteien in Spanien und Italien entschieden auf der faktischen Ebene zurück und nannte entsprechende Berichte „fake news“²⁴⁸⁹. Dieses Verhalten lässt darauf schließen, dass nach der venezolanischen Auffassung derartige Finanzierungsmaßnahmen völkerrechtlich unzulässig sind. Trotz Inkonsistenzen und Wertungswidersprüchen sind die Einordnungen der strittigen Unterstützungsmaßnahmen somit konsistenter im Vergleich zur Spionage in Friedenszeiten. Es besteht mithin nicht die regulatorische Kakkophonie, die den Ausgangspunkt für die Regelungslosigkeit der Spionage bildet.

Endowment for Democracy, Who NED funds, 2022, abrufbar unter: <https://www.ned.org/apply-for-grant/en/> (zuletzt abgerufen am 16.05.2022); EED: European Endowment for Democracy, Who do we support, 2022, abrufbar unter: <https://www.democracyendowment.eu/en/about/faq.html> (zuletzt abgerufen am 16.05.2022).

- 2488 In EU-Staaten jedenfalls erlaubt: Europäischer Gerichtshof, C-78/18 - Commission v Hungary (Transparence associative), Rn. I.18; American Bar Association, International and Comparative Law analysis of the Right to and Restriction on Foreign Funding of Non-Governmental Organizations, 2015, 23 ff. (Frankreich, Deutschland, Vereiniges Königreich, Vereinigte Staaten, Kanada). Der Trend die ausländische Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu beschränken ist eher in den hier als opponierenden eingeordneten Staaten anzutreffen siehe Wolff/Poppe, From Closing Space to Contested Spaces, Peace Research Institute Frankfurt, 2015, beschreiben die Rechtslage in Äthiopien, Ägypten, Bolivien und Indien; Krieger, Populist Governments and International Law, EJIL, 2019, beleuchtet Russland, China, Ungarn (vor dem EuGH-Urteil) und Venezuela; Carothers/Brechenmacher, Closing Space, Democracy and Human Rights Support under Fire, 2014, 6 ff: Simbabwe, Aserbaidschan, Kambodscha, Belarus, Eritrea, Vereinigte Arabische Emirate, Usbekistan, Algerien, Jordanien, Nepal, Bahrain, Bangladesch, Sudan, Turkmenistan. In Peru wurde ein Gesetz zur Einschränkung der ausländischen Finanzierung durch das Verfassungsgericht verhindert; in Kenia ein entsprechendes Gesetzesvorhaben durch das Parlament gestoppt, ibid., 10-11.
- 2489 Maduro contra el diario ABC de España, Ansa Latina, 28.09.2020, abrufbar unter: https://www.ansalatina.com/americalatina/noticia/venezuela/2020/09/28/maduro-contra-el-diario-abc-de-espana_07cc07d9-37fe-4538-a60f-a36a118d0373.html (zuletzt abgerufen am 13.05.2022).

Zweitens wird die völkerrechtliche Nicht-Regulierung der Spionage in Friedenszeiten kritisiert. Erstens sei diese aus einem realistischen Rational heraus entstanden, dass das Völkerrecht generell als Regelungsrahmen für internationale Beziehungen eindämmen möchte.²⁴⁹⁰ Durch die Nicht-Regulierung würden sich vor allem mächtige Staaten einen erweiterten Handlungsrahmen schaffen, da sie einerseits mehr Ressourcen zur Spionage haben und andererseits fremde Spionageversuche faktisch besser abwehren können. Zweitens missachte diese Auffassung die fundamentale Bedeutung der Souveränität im Völkerrecht.²⁴⁹¹ Diese sei *prima facie* verletzt, soweit geheime staatliche Informationen subversiv erhoben werden.²⁴⁹² Spionagehandlungen seien daher rechtfertigungsbedürftig. Diese Kritik würde auch auf einen „Spionage-Ansatz“ für die strittigen Unterstützungsmaßnahmen zutreffen. Eine Nicht-Regulierung käme grundsätzlich mächtigeren Staaten zugute, da sie mit wenigen rechtlichen Beschränkungen Einflussnahmen ergreifen können. Darüber hinaus berühren die Unterstützungsmaßnahmen auch die staatliche Souveränität, da hierdurch die Wahl des politischen Systems beeinflusst wird. Diese soll aber grundsätzlich vor Interventionen geschützt werden und einem Staat selbst überlassen werden.²⁴⁹³ Eine Nicht-Regulierung würde daher die Bedeutung der Souveränität im Völkerrecht einschränken.

Ein „Spionage-Ansatz“ zur Interpretation der Staatenpraxis trifft daher faktisch nicht auf die strittigen Unterstützungsmaßnahmen zu. Gleichzeitig ist die Nicht-Regulierung der Spionage in jüngster Zeit starker Kritik ausgesetzt. Der Spionage-Ansatz ist daher nicht dazu geeignet, die Völkerrechtskonformität der strittigen Unterstützungsmaßnahmen zu bestimmen.

2490 Buchan/Navarrete, Cyber espionage and international law, 2021, 235-7.

2491 Terry, "The Riddle of the Sands" - Peacetime Espionage and Public International Law, Georgetown Journal of International Law, 2020, 390; Buchan/Navarrete, Cyber espionage and international law, 2021, 236 ff.

2492 Buchan/Navarrete, Cyber espionage and international law, 2021, 251; Terry, "The Riddle of the Sands" - Peacetime Espionage and Public International Law, Georgetown Journal of International Law, 2020, 394 ff. Zur Diskussion um Souveränität als Regel, siehe § 4.C.

2493 Vgl. United Nations General Assembly, A/Res/2625 (XXV), Annex.

C. Deduktiver Ansatz

Weiterhin kann ein deduktiver Ansatz gewählt werden, um die divergierenden Staatenpraxis zu gewichten. Traditionell beinhaltet die Untersuchung von Völker gewohnheitsrecht eine induktive Analyse der Staatenpraxis und entsprechender Rechtsauffassung.²⁴⁹⁴ Modernere Ansätze verwenden hingegen auch deduktive Ansätze, um Völker gewohnheitsrecht festzustellen.²⁴⁹⁵ Diese sind zudem, wie Stefan Talmon dargelegt hat, auch in der Rechtsprechung des IGH präsent.²⁴⁹⁶ Entsprechend hat die Völkerrechts kommission in seinen jüngsten „Draft Conclusions“ zum Völker gewohnheitsrecht erklärt, dass auch deduktive Erwägungen vorsichtig herangezo gen werden können, um den Inhalt einer völker gewohnheitsrechtlichen Norm zu bestimmen.²⁴⁹⁷ Ein deduktiver Ansatz sei nach Auffassung der Völkerrechts kommission gerade dann angemessen, wenn es um die Be stimmung von völker gewohnheitsrechtlichen Regelungen geht, die sich vor dem Hintergrund von anderen, allgemeineren Regeln bilden, die ihrerseits von einer einheitlichen Staatenpraxis und Rechtsauffassung getragen sind.²⁴⁹⁸ Mit einer deduktiven Gewichtung kann neuere Staatenpraxis in den Kontext bestehender Staatenpraxen und Rechtsauffassungen gesetzt werden. Dabei wird die Staatenpraxis hervorgehoben, die die zugrunde gelegten, allgemeineren Regeln bestätigen, da sich diese in die bestehende Staatenpraxis und Rechtsauffassung einfügt. Abweichende Praxis wird kritisch betrachtet, da sie von der etablierten Staatenpraxis und Rechts überzeugung divergiert. Hierdurch wird der Zwei-Elemente-Ansatz komplementiert,²⁴⁹⁹ insbesondere in Fällen, in denen es nur wenig Staatenpraxis von einer kleineren Anzahl Staaten gibt.²⁵⁰⁰

Die „Draft Conclusions“ lassen jedoch offen, welche allgemeinere Regel ausschlaggebend ist, wenn sich die Regulierung für ein bestimmte

2494 Schwarzenberger, The Inductive Approach to International Law, Harvard Law Review 60, 1947, 539.

2495 Roberts, Traditional and Modern Approaches to Customary International Law: A Reconciliation, AJIL, 2001; Chen Yifeng, The Customary Nature of the Principle of Non-Intervention: A Methodological Note, Renmin Chinese Law Review, 2014, 339 f.

2496 Talmon, Determining Customary International Law, EJIL 2015.

2497 ILC, Customary International Law, A/73/10, Conclusion 2, Rn. 5.

2498 Ibid., Conclusion 2, Rn. 5.

2499 Ibid., Conclusion 2, Rn. 5.

2500 Siehe hierzu § 2.A.

Konstellation vor dem Hintergrund von mehreren allgemeineren Regeln entwickeln. Für die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen kommen drei Regelungsregime in Betracht, die eine deduktive Gewichtung der Staatenpraxis leiten könnten: der völkerrechtliche Schutz der Souveränität, inklusive des Interventionsverbots, das völkerrechtliche Demokratieprinzip und die völkerrechtlich gewährleisteten Menschenrechte. Diese drei Regelungsregime konkurrieren miteinander und kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der Zulässigkeit der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen, wie weiter unten gezeigt wird. In einer klassischen Betrachtung würde die Souveränität als grundlegende Norm des Völkerrechts sich gegenüber den anderen beiden Regelungsregimen durchsetzen.²⁵⁰¹ Allerdings wird die Souveränität nicht mehr als axiomatisches Recht der Staaten verstanden.²⁵⁰² Vielmehr wird die Souveränität an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die Elemente des Demokratie- und Menschenrechtsschutzes enthalten.²⁵⁰³ Ein klares Primat unter den drei konkurrierenden Regelungsregimen gibt es nicht. Dennoch erscheint es sinnvoll, die verschiedenen Deduktionsmöglichkeiten anhand der unterschiedlichen Regelungsregime aufzuzeigen.

I. Souveränitätsorientiert

Eine deduktive Gewichtung der Staatenpraxis und Rechtsauffassungen, die sich vorrangig an der staatlichen Souveränität orientiert, würde das Verbot der strittigen Unterstützungsmaßnahmen begründen. Kernbestandteil der staatlichen Souveränität ist das Recht jedes Staates, über sein eigenes politisches, wirtschaftliches und soziales System zu bestimmen.²⁵⁰⁴ Hierzu erklärt der IGH im *Nicaragua-Urteil*:

„However the régime in Nicaragua be defined, adherence by a State to any particular doctrine does not constitute a violation of customary

2501 Der IGH hat bisher vor allem anhand des Souveränitätsprinzips deduktive Feststellungen vorgenommen, siehe *Talmon*, Determining Customary International Law, EJIL 2015, 423.

2502 *Peters*, Humanity as the A and Ω of Sovereignty, EJIL, 2009.

2503 Ibid., 521, argumentiert, dass die externe Souveränität eines Staates von der internen -demokratischen – Legitimität abhängt, sowie (522 ff.) von seiner Fähigkeit Menschenrechte zu gewährleisten.

2504 United Nations General Assembly, A/Res/2625 (XXV), Annex; *Tladi*, The Duty Not to Intervene in Matters within Domestic Jurisdiction, 2020, 98.

international law ; to hold otherwise would make *nonsense* of the fundamental principle of State sovereignty, on which the whole of international law rests, [...] The Court *cannot contemplate* the creation of a new rule opening up a *right of intervention* by one State against another on the ground that the latter has opted for some particular ideology or political system”²⁵⁰⁵

Da ein Recht zur Intervention mit dem Zweck des Regierungswechsels die staatliche Souveränität derart stark untergraben würde und somit auch das gesamte Völkerrecht, könnte der Gerichtshof nicht einmal die Entstehung eines solchen Interventionsrechts untersuchen („cannot contemplate“). Hier verwendet der IGH mithin einen souveränitätsorientierten, deduktiven Ansatz, um die entgegenstehende Praxis der USA als rechtswidrig abzutun, obwohl er diese einige Randnummern vorher schon mit dem Hinweis auf die fehlende völkerrechtliche *opinio juris* abgewiesen hatte.²⁵⁰⁶ Die hierbei untersuchten Interventionen waren zwar militärischer Art und begünstigten bewaffnete Aufständische. Der absolute völkerrechtliche Schutz für die Wahl des politischen Systems legt dennoch den Grundstein dafür, dass bei einer souveränitätsorientierten Gewichtung jede ausländische Einflussnahme auf die Wahl des politischen Systems rechtfertigungsbedürftig ist.

Ausgehend von dieser Prämissen lässt sich die hier untersuchte Staatenpraxis derart rekonstruieren, dass die Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen verboten ist. Einerseits vertreten die opponierenden Staaten, dass die Wahl ihres politischen Systems umfassend durch die staatliche Souveränität geschützt ist. Dementsprechend begründe jede Unterstützung zugunsten von oppositionellen Kräften eine völkerrechtswidrige Intervention. Insbesondere postulieren sie ein umfassendes Verbot des „regime change“ und sehen dieses durch die Unterstützungsmaßnahmen für gewaltfreie Protestbewegungen verletzt.²⁵⁰⁷ Ihre Auffassung entwickelt mithin den

2505 IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 263. Hervorhebung durch den Autor.

2506 Ibid., Rn. 207.

2507 Zu den Situationen in der Ukraine: United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 6-7 (Kuba), 13 (Bolivien); Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8452, 12 (Russland), 28 (Kuba); United Nations Security Council, S/PV.8472, 8 (Südafrika), 24 (Bolivien); United Nations General Assembly, A/74/PV.10, 2 (Venezuela), 27-28 (Antigua und Barbuda), 33-34 (Saint Vincent und die Grenadinen); Hongkong: The Commissioner's Office of China's Foreign Ministry in the Hong Kong S.A.R, Say No to Unilateral Sanctions and Jointly Uphold the Interna-

oben beschriebenen Grundsatz, dass die Wahl des politischen Systems gänzlich frei sein muss, weiter. Zudem kann argumentiert werden, dass sich keine gewohnheitsrechtliche Ausnahme zu diesem Grundsatz geformt hat. Schließlich hat es stets und dauerhaft eine signifikante Gruppe opponierender Staaten gegeben, die die Unterstützungsmaßnahmen als Souveränitätsverletzungen einordneten.

Gleichzeitig kann auch die Rechtsauffassung der unterstützenden Staaten als Bestätigung dieser Regel gesehen werden. Diese haben ihre Handlungen nie als Unterstützung oder Durchführung eines „regime changes“ oder einer Revolution eingeordnet. Aus dieser Perspektive hat sich mithin keine Gegenposition zu der Auffassung gebildet, dass jegliche Einflussnahme auf die Wahl des politischen Systems unzulässig ist. Folglich könnte die Praxis der unterstützenden Staaten schlicht als völkerrechtswidrig eingeordnet werden.²⁵⁰⁸

Eine souveränitätsorientierte deduktive Gewichtung der Staatenpraxis und Rechtsauffassung würde somit zu dem Ergebnis kommen, dass die hier umstrittenen Unterstützungsmaßnahmen völkerrechtswidrig sind, da sie Einfluss auf die Wahl des politischen Systems eines anderen Staates nehmen.

Allerdings ist das, was der IGH 1986 noch als „nonsense“ einordnete, mit dem Protokoll von Washington von 1998 und der Inter-Amerikanischen Demokratiecharta von 2001 zur Realität geworden.²⁵⁰⁹ Alle amerikanischen Staaten trifft eine Verpflichtung zur Demokratie, die durch die ständige Rechtsprechung des IAGMR unterstrichen wird.²⁵¹⁰ Nicaragua ist daher heute völkerrechtlich dazu verpflichtet demokratische Regierungsstrukturen zu etablieren und zu erhalten.²⁵¹¹ Der Grundsatz, dass jegliche Einfluss-

tional Rule of Law, Keynote Speech by H.E. Mr. Xie Feng Commissioner of the Ministry of Foreign Affairs of China in the Hong Kong Special Administrative Region at the Opening Ceremony of 2020 Colloquium on International Law, 04.12.2020; Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, Remarks by Ambassador Zhang Jun in Response to the Baseless Comments on Hong Kong by US and UK, Ministry of Foreign Affairs of China, 29.05.2020.

2508 Vgl. die Argumentation in IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 207.

2509 Siehe § 5.C.III.

2510 IAGMR, López Lone v. Honduras, Rn. 150 ff. Dies gilt jedenfalls auch für Afrika und Europa, siehe § 5.

2511 Nicaragua verletzt jedoch diese Verpflichtungen derzeit (Stand 2022), siehe Kriener/Álvarez/Ripplinger, Nicaragua's Electoral Counter-Reform, Verfassungsblog,

nahme auf die Wahl des politischen Systems, grundsätzlich rechtswidrig ist, ist daher im heutigen Völkerrecht nicht mehr haltbar.

Weiterhin wird hierdurch die Praxis einiger Staaten aus der Betrachtung herausgenommen. Da die Unterstützungshandlungen dem Grundsatz der absolut freien Entscheidung über das Regierungssystem entgegenstehen, können sie in einer souveränitätsorientieren, deduktiven Gewichtung unberücksichtigt bleiben. Dies widerspricht jedoch dem Grundgedanken einer souveränitätsorientierten Völkerrechtsordnung. In dieser soll die Praxis aller Staaten für die Identifikation von Völkergewohnheitsrecht berücksichtigt werden, soweit sie von einer entsprechenden *opinio juris* gedeckt ist und nicht eindeutig durch die Staatengemeinschaft als völkerrechtswidrig eingeordnet wird.²⁵¹² Der Ausschluss der Unterstützungshandlungen aus der Identifikation von Völkergewohnheitsrecht verstößt daher gegen diese Grundgedanken. Die Unterstützungsmaßnahmen sind zumindest teilweise von einer *opinio juris* gedeckt und werden von einer signifikanten Anzahl an Staaten durchgeführt. Eine strenge souveränitätsorientierte, deduktive Gewichtung ist daher in seiner Aktualität zu hinterfragen.

II. Demokratieorientiert

Eine demokratieorientierte deduktive Gewichtung der Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung würde hingegen die Zulässigkeit der strittigen Unterstützungsmaßnahmen zur Folge haben. Diese würde sich an dem Grundsatz orientieren, dass „die Demokratie ... [eine] vom Völkerrecht geforderte Existenzgrundlage“ ist,²⁵¹³ weshalb Staaten die Pflicht haben, eine demokratische Regierung zu etablieren oder eine Demokratisierung anzustreben. Diese Interpretation analysiert die Staatenpraxis mit einem Blick

09.06.2021, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/nicaraguas-electoral-co-unter-reform/> (zuletzt abgerufen am 15.05.2022); Ripplinger/Kriener, Struggling for Democratic Elections, Verfassungsblog, 01.11.2021, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/struggling-for-democratic-elections/> (zuletzt abgerufen am 15.05.2022); Ripplinger/Kriener, Nicaragua's OAS Raid and the Inter-American System, Verfassungsblog, 02.05.2022, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/nicaraguas-oas-raid-and-the-inter-american-system/> (zuletzt abgerufen am 15.05.2022).

2512 Bleckmann, Völkergewohnheitsrecht trotz divergierender Praxis?, ZaöRV, 1976, 382.

2513 Ehm, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, 2013, 269.

auf die Verbreitung und Festigung demokratischer Regierungssysteme.²⁵¹⁴ Es gilt die Prämisse, dass Maßnahmen, die einer Demokratisierung zugutekommen, grundsätzlich zulässig sind, während Maßnahmen, die einer Demokratisierung entgegenwirken, grundsätzlich völkerrechtlich verboten sind.²⁵¹⁵

Diese Prämisse lässt sich in der Staatenpraxis bestätigen. Demokratische Rückschritte in Venezuela und der Ukraine wurden durch unterstützende Staaten als völkerrechtswidrig kritisiert.²⁵¹⁶ Aufgrund dieser Rückschritte rechtfertigten zahlreiche Staaten ihre Unterstützungsmaßnahmen als völkerrechtskonforme Beiträge zur Wiederherstellung der Demokratie.²⁵¹⁷ Erst wenn die Demokratie in Venezuela wieder hergestellt sei, würde Venezuela seine Souveränität wiedererlangen.²⁵¹⁸ In allen weiteren Fallstudien wurde die Universalität der Demokratie als Begründung für Unterstützungsmaßnahmen herangezogen.²⁵¹⁹ Durch ihre Unterstützungsmaßnahmen würden die unterstützenden Staaten zu einer Demokratisierung beitragen. Die Praxis bestätigt mithin die Prämisse, dass Maßnahmen zugunsten einer Demokratisierung in der Staatenpraxis als zulässig erachtet werden, während anti-demokratische Maßnahmen als völkerrechtswidrig gesehen werden. Da die unterstützenden Staaten überwiegend demokratische Staaten sind, könnte ihre Praxis und Rechtsauffassung in einer demokratieorientierten Perspektive stärker im normativen Prozess gewichtet werden.²⁵²⁰ Hierauf aufbauend argumentierten einige Staaten, dass ihre Unterstützungsmaßnahmen aus einem internationalen Konsens heraus erfolgen würden,²⁵²¹ obwohl dieser Konsens nur unter demokratischen Staaten bestand. Beispielsweise erklärte Kolumbien mit Blick auf die venezolanischen Proteste:

2514 Sihvo, The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism, 2019, 46-48, 369 ff.

2515 Vgl. Ehm, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, 2013, 264-266.

2516 In Bezug auf die Ukraine wurde dies insbesondere an den Reaktionen zu der Reform des Versammlungsgesetz deutlich: European Union Delegation to the OSCE, PC.DEL/27/14; Permanent Delegation of Norway to the OSCE, PC.DEL/35/14; Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8452, 2-5 (USA), 30 (Kanada).

2517 United Nations Security Council, S/PV.8452, 26 (Kolumbien), 36 (Brasilien), 40 (Honduras), 33 (Argentinien), 39 (Costa Rica), siehe weiter § 10.C.

2518 United Nations Security Council, S/PV.8472, 43 (Honduras).

2519 § 7.C.; § 9.C.; § 11.C.; § 12.C.

2520 Vgl. Ehm, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, 2013, 276.

2521 United Nations Security Council, S/PV.8452, 18 (Dominikanische Republik), 39 (Costa Rica): „Costa Rica actively joins the international community in calling for every effort to restore democracy...“; United Nations Security Council, S/PV.8472, 44 (Panama).

„The international *democratic* community has the moral and political duty to diplomatically and politically mobilize without hesitation or delay support for the efforts of a people who are reclaiming their right to freedom and prosperity.“²⁵²²

Aus einer demokratieorientierten Perspektive könnte zudem die entgegenstehende Rechtsauffassung der opponierenden Staaten in einem geringeren Umfang berücksichtigt werden.²⁵²³ Die opponierenden Staaten sind zum größten Teil autokratisch regiert, weshalb aus Sicht der unterstützenden Staaten deren Regierungen nicht ihr Volk repräsentieren. Ihre völkerrechtlichen Auffassungen seien nicht repräsentativ für ihre Bevölkerung,²⁵²⁴ sondern Auffassung eines Regimes, das das Völkerrecht dazu verwenden möchte, seine Macht abzusichern.²⁵²⁵ Ihre demokratifeindlichen Auffassungen zu den strittigen Unterstützungsmaßnahmen dürfe daher nicht entsprechend gewichtet werden.

Da eine Großzahl der demokratischen Staaten dem völkerrechtlichen Demokratisierungsgebot durch die Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen nachkommt, begründet diese Praxis aus einer demokratieorientierten Interpretationsperspektive die grundsätzliche Zulässigkeit dieser Maßnahmen.

Allerdings ist die selektive Betrachtung der Staatenpraxis in Abhängigkeit des Demokratieniveaus eines Staates heftig kritisiert worden.²⁵²⁶ Hierdurch würde ein neuer Standard der „Zivilisation“ in Art. 38 IGH-Statut gelesen werden.²⁵²⁷ Der Ausschluss von nicht-demokratischen Staaten aus dem völkerrechtlichen Normbildungsprozess verletze in fundamentaler Weise den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten. Hierdurch würde eine Abkehr von den Grundsätzen der völkerrechtlichen Methodik erfolgen.

Zudem ist die Demokratie zwar im Völkerrecht verankert. Über die Definition der Demokratie im Völkerrecht bestehen hingegen fortlaufende

2522 United Nations Security Council, S/PV.8452, 26 (Kolumbien), Hervorhebung durch den Autor.

2523 Vgl. die Vorgehensweise bei *Sihvo*, The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism, 2019, 138-9.

2524 *Ehm*, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, 2013, 274.

2525 Vgl. *Ginsburg*, How Authoritarians Use International Law, Journal of Democracy, 2020.

2526 *Alvarez*, Interliberal Law: Comment, Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), April 5-8, 2000 94, 2000, 240, 249 ff.

2527 *Ibid.*, 250.

Auseinandersetzungen.²⁵²⁸ Welcher Staat als demokratisch gilt, kann daher nicht trennscharf anhand des universellen Demokratiegebots bestimmt werden. Dies erschwert mithin die Operationalisierung eines demokratieorientierten deduktiven Ansatzes.

III. Menschenrechtsorientiert

Eine menschenrechtsorientierte deduktive Gewichtung der Staatenpraxis und Rechtsauffassung betrachtet den Schutz der Menschenrechte als wichtigstes Ziel des Völkerrechts. Entsprechend müsste auch die Staatenpraxis im Lichte dieses Ziels interpretiert werden.²⁵²⁹ Aus dieser Perspektive können unterschiedliche Schlüsse aus der Staatenpraxis gezogen werden.

Einerseits kennen die völkerrechtlichen Menschenrechtsverträge kein Recht zur Revolution.²⁵³⁰ Ein derartiges Recht wurde bewusst aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte herausgehalten und diesbezügliche Sprache verklausulierte in eine Präambel gesetzt.²⁵³¹ Zudem haben sich Menschenrechtsgerichte gegenüber intensiveren Protestaktionen grundsätzlich skeptisch gezeigt.²⁵³² Dementsprechend wurde auch in der hier untersuchten Staatenpraxis ein Menschenrecht zur Revolution weder vorgebracht noch reklamiert. Die Staatenpraxis könnte als Bestätigung des Grundsatzes gesehen werden, demnach es kein (Menschen-)Recht zur friedlichen Revolution gibt. Die ausländische Förderung von revolutionären Vorgängen würden mithin nicht der Förderung von Menschenrechten dienen.

Andererseits ist die Souveränität eines Staates in einer menschenrechtsorientierten Völkerrechtsordnung durch seine Fähigkeit, Menschenrechte

2528 § 12.C.I.

2529 Diese interpretative Methode wird auch als „human rights based approach“ beschrieben, siehe hierzu: *Gunning, Modernizing Customary International Law: The Challenge of Human Rights*, Virginia Journal of International Law 31, 1991, 211.

2530 § 5.

2531 United Nations General Assembly, A/RES/3/217 (A), Präambel: „Whereas it is essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law“; siehe *Oraá/Isa*, La Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1997, 54.

2532 Vor allem die Rechtsprechung des EGMR zu „direct action“ Fällen. Anders hingegen eine jüngere Entscheidung des IAGMR. Siehe § 6.

zu gewährleisten, beschränkt. Sofern ein Staat hierzu nicht mehr in der Lage ist, sieht das World Summit Outcome von 2005 eine subsidiäre Schutzverantwortung der Weltgemeinschaft vor, um den Schutz der Menschenrechte vor schweren Verletzungen zu sichern.²⁵³³ In dieser Resolution wird zwar nur die erste Säule dieser Schutzverantwortung anerkannt und ein Einschreiten der internationalen Gemeinschaft auf Maßnahmen beschränkt, die durch den Sicherheitsrat unter Kap. VII VNCh autorisiert sind. Hingegen haben sich darauf aufbauend in der Literatur und der Praxis einiger Staaten weitergehende Konzeptionen gebildet. Beispielweise wird argumentiert, dass die internationale Schutzverantwortung die Notwendigkeit begründen könnte, einen Regierungswechsel herbeizuführen, wenn eine Regierung die zentrale Verantwortung für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen trägt.²⁵³⁴ Die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen ist zwar im gegenwärtigen Völkerrecht umstritten. Eine menschenrechtsorientierte Interpretation der Staatenpraxis hat dennoch die Prämisse, dass Staaten, die für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, Einflussnahmen zur Wiederherstellung der Menschenrechte ertragen müssten.²⁵³⁵

In diesem Sinne begründeten zahlreiche unterstützende Staaten ihre Unterstützungsmaßnahmen. In allen Fallstudien erklärten sie, dass ihre Maßnahmen Reaktionen auf die verschlechterte menschenrechtliche Lage oder den menschenrechtsverletzenden Umgang mit Protestierenden sei. Dieser Begründungsansatz war darüber hinaus von besonderer Bedeutung für die Proteste im Sudan und Venezuela. Den Regierungen beider Länder wurde zu diesem Zeitpunkt vorgeworfen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen zu haben.²⁵³⁶ Derzeit laufen Untersuchungen des Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) zu den Situationen in beiden Ländern.²⁵³⁷

2533 United Nations General Assembly, 2005 World Summit Outcome, A/60/1, 16.09.2005, Rn. 138-9.

2534 Payandeh, The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya, *Virginia Journal of International Law*, 2012, 388-9.

2535 Peters, Humanity as the A and Ω of Sovereignty, *EJIL*, 2009, 522 ff.

2536 Human Rights Council, Report of the independent international fact-finding mission on the Bolivarian Republic of Venezuela, A/HRC/45/33, 25.09.2020; International Criminal Court, Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir, ICC-02/05-01/09-1, 04.03.2009.

2537 United Nations Security Council, S/PV.8554, 1 (IStGH Chefanklägerin *Fatou Bensouda*); International Criminal Court, ICC Prosecutor, Mr Karim A.A. Khan QC, opens an investigation into the Situation in Venezuela and concludes Memorandum of Understanding with the Government, 05.11.2021, abrufbar unter: <https://w>

Gegen den damaligen Präsidenten des Sudans besteht ein Haftbefehl des IStGH.²⁵³⁸ In den Begründungen der unterstützenden Staaten waren diese Aspekte von zentraler Bedeutung und es wurde mehrfach auf die Ermittlungsverfahren des IStGH verwiesen.²⁵³⁹ Es besteht mithin eine Staatenpraxis, die Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von gewaltfreien Protestbewegungen als rechtmäßige Reaktionen auf schwere Menschenrechtsverletzungen einordnet.

Darüber hinaus rechtfertigten die opponierenden Staaten ihre Zurückweisungen der unterstützenden Maßnahmen, mit wenigen Ausnahmen nicht vor einem menschenrechtlichen Hintergrund. Vielmehr verwiesen sie auf ihre Souveränität und das Interventionsverbot, um die Unterstützungsmaßnahmen zurückzuweisen. Sie argumentieren nicht, dass aufgrund ihrer völkerrechtlichen Auffassung die Menschenrechte ihrer Bevölkerungen besser geschützt würden. Aus einer menschenrechtsorientierten Perspektive führen die Auffassungen der opponierenden Staaten daher nicht zu einem besseren Schutz der Menschenrechte und können entsprechend geringer gewichtet werden. Daher könnte eine menschenrechtsorientierte Interpretation auch die grundsätzliche Zulässigkeit der strittigen Unterstützungsmaßnahmen begründen.

Daher kann an einem deduktiven menschenrechtsorientierten Ansatz kritisiert werden, dass sich zwei entgegenstehende Interpretationsergebnisse ableiten lassen. Zudem ist im Rahmen von menschenrechtsorientierten Ansätzen allein die erste Säule der Schutzverantwortung völkerrechtlich anerkannt. Weitergehende Eingriffsbefugnisse der internationalen Gemeinschaft sind weitestgehend strittig. Eine menschenrechtsorientierte Gewichtung ist somit ebenfalls Kritik ausgesetzt.

www.icc-cpi.int/news/icc-prosecutor-mr-karim-aa-khan-qc-opens-investigation-situation-venezuela-and-concludes (zuletzt abgerufen am 24.05.2022).

2538 International Criminal Court, ICC-02/05-01/09-1.

2539 Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8452, 6 (Vereiniges Königreich), 33 (Argentinien); United Nations Security Council, S/2019/183 (Lima Gruppe); Sudan: United Nations Security Council, S/PV.8513, 7 (Vereiniges Königreich); United Nations Security Council, S/PV.8603, 16 (Belgien); United Nations Security Council, S/PV.8691, 5 (Vereiniges Königreich).

IV. Zwischenergebnis

In Abhängigkeit davon welches Regelungsregime dem deduktiven Vorgang zugrundegelegt wird, kann diese Gewichtung zu vielen Ergebnissen gelangen. Es lassen sich bestätigende Staatenpraxen und Rechtsauffassungen für alle normativen Prämissen finden. Alle deduktiven Ansätze haben jedoch die gemeinsame Schwäche, dass sie die konforme Praxis einiger Staaten höher gewichten als die abweichende Praxis der anderen Staaten. Diese exkludierende Wirkung widerspricht dem Grundgedanken von Art. 38 Abs. 1 lit. b des IGH-Status und dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten.²⁵⁴⁰ Bei 193 Staaten, die in einer multipolaren Welt interagieren, ist die Möglichkeit zur Exklusion einiger staatlichen Praxen jedoch gerade der Vorteil einer deduktiven Gewichtung. Schließlich erschweren diese komplexen Konstellationen eine universelle Konsensbildung. Eine deduktive Gewichtung und damit auch die Exklusion mancher Staatenpraxen könnte gerade notwendig sein, um das Völker gewohnheitsrecht als Rechtsquelle zu bewahren und handhabbar zu erhalten.

Durch eine deduktive Gewichtung der Staatenpraxis und Rechtsauffassung können somit Antworten auf die völkerrechtliche Regulierung der strittigen Unterstützungsmaßnahmen gewonnen werden. Die konkrete Regulierung beruht dabei auf der Auswahl des zugrunde gelegten Regelungsregimes. Gerade in der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung, die nicht auf einem einzigen Grundsatz aufbaut, ist diese Auswahl kontrovers und daher auch Kritik ausgesetzt.

D. Dissens und seine Funktion im Recht

Die bisherigen Ansätze haben die Staatenpraxis mit dem Ziel interpretiert trotz der erheblichen Divergenzen, eine eindeutige Antwort zur Rechtslage zu bestimmen. Der bestehende Dissens in der Staatenpraxis kann jedoch auch mit Blick auf seine Funktion in der normativen Entwicklung analysiert werden. *Christian Marxsen* hat anhand des völkerrechtlichen Gewaltverbots ein Modell entwickelt, das den Streit über dieses als zentralen Aspekt seiner Normativität konzeptualisiert.²⁵⁴¹ Divergierende Rechtsauffassungen zu einer Rechtsfrage bedürfen demnach nicht zwangsläufig

2540 *Chimni*, Customary International Law: A Third World Perspective, AJIL, 2018, 22.

2541 *Marxsen*, Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch, 2021.

der Auflösung, sondern können als Element in der Entwicklung einer Norm berücksichtigt werden.²⁵⁴² Phasen rechtlicher Unbestimmtheit sind bei Entstehungsprozessen von völkerrechtlichen Regeln, wie bei der hier untersuchten Anwendung von etablierten völkerrechtlichen Regelungen auf eine neue Konstellation, keine Seltenheit.²⁵⁴³ Derartige Phasen sind insbesondere für völkergewohnheitsrechtliche Regeln denklogisch notwendig. Regeln müssen hierfür zunächst eingeführt oder vorgeschlagen werden und sich daraufhin in der Praxis perpetuieren und von der Staatengemeinschaft als rechtsverbindlich angenommen werden.²⁵⁴⁴ Dies erfolgt in der Regel in einem dialektischen Prozess, der teilweise durch entgegenstehende Rechtsauffassungen zu einer Frage geprägt ist.²⁵⁴⁵

Anhand des Streits über eine Norm können gewisse Aussagen über den Zustand und Inhalt einer Norm getroffen werden. Marxsen unterscheidet zwischen Streitigkeiten bezüglich der Anwendung, dem abstrakt-generellen Inhalt und der Gültigkeit einer Norm.²⁵⁴⁶ Während die ersten beiden als Bestätigung der Norm zu verstehen sind, stellen letztere eine Gefahr für ihre Normativität dar.²⁵⁴⁷ Zudem können die Streitigkeiten auch Aufschluss über die Bestimmtheit einer Norm geben.²⁵⁴⁸ Je unterschiedlicher die Rechtsauffassungen zur Interpretation einer Norm sind, desto weniger bestimmt sind ihre Anwendungsbefehle. Die Qualität des Streits gibt somit auch Aufschluss darüber, inwiefern sich aus einer Norm ein bestimmter Anwendungsbefehl für einen Sachverhalt ergibt.²⁵⁴⁹ Eine Analyse des Dissenses in der Staatenpraxis aus dieser Perspektive kann mithin Aufschluss

2542 Ibid., 198 ff.

2543 Ibid., 174.

2544 Zwar wird die Möglichkeit eines „instant custom“ von einigen Stimmen vorgebracht. Allerdings ist auch hierfür eine Abfolge von mehreren Handlungen und Reaktionen von verschiedenen Akteuren notwendig, sodass es auch hier notwendigerweise zu Unbestimmtheitsmomenten kommt. Für das hier untersuchte Beispiel besteht jedenfalls nicht die notwendige Einigkeit in der Staatenpraxis, um ein „instant custom“ anzunehmen.

2545 Marxsen, Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch, 2021, 97.

2546 Ibid., 341-2; aufbauend auf der Unterscheidung bei Deitelhoff/Zimmermann, Things We Lost in the Fire: How Different Types of Contestation Affect the Robustness of International Norms, International Studies Review 22, 2020, 51.

2547 Ibid.

2548 Marxsen, Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch, 2021, 347 ff.

2549 Ibid., 351-357; diese Unterscheidung wird auch von Merkouris, Interpreting the Customary Rules on Interpretation, International Community Law Review 2017, 134, angenommen.

über Fragen der Normativität und Bestimmtheit der anwendbaren Regeln geben. Bevor dieser hier erfolgt, sind zwei Bemerkungen notwendig.

Marxsen entwickelte dieses Modell für das Gewaltverbot. Aufgrund der strukturellen Ähnlichkeiten ist es jedoch auf das Interventionsverbot übertragbar. Die völkerrechtliche Verankerung und Normativität beider Normen wird weitestgehend und insbesondere durch den IGH anerkannt.²⁵⁵⁰ Beide Regeln haben zudem einen eindeutigen normativen Kern.²⁵⁵¹ Hingegen sind die weiteren Anwendungen beider Regeln stark umstritten und von divergierenden Staatenpraxen geprägt.²⁵⁵² Beide Normen sind von ständigen Vorwürfen ihrer Verletzung geprägt.²⁵⁵³

Zweitens hat sich bereits in § 12 abgezeichnet, dass sich die Staaten nicht im Kern über die Zulässigkeit von individuellen Maßnahmen streiten. Opponierende Staaten haben alle Unterstützungsmaßnahmen mit Ausnahme der menschenrechtlichen Kritik als Intervention eingeordnet. Unterstützende Staaten sahen ihre Maßnahmen in der Gesamtheit als völkerrechtskonform. Der Streit konzentrierte sich mithin nicht auf die Überschreitung der Zwangsschwelle in einem individuellen Fall. Vielmehr stritten die Staaten auf einer abstrakt-generellen Ebene über die zugrundliegenden rechtlichen Normen und deren Anwendung auf die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen. Diese grundlegenden Debatten bestimmten die Auseinandersetzungen zu den einzelnen Maßnahmen und sind von den konkurrierenden Grundkonzeptionen der infragestehenden Regeln geprägt. Der nachfolgende Abschnitt wird daher die drei wichtigsten abstrakt-generellen Diskussionen beleuchten.

2550 IGH, Armed Activities II, Rn. 65.

2551 Marxsen, Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch, 2021, 354: Unprovozierter Angriff auf einen Drittstaat, Annexion fremden Territoriums, Militärische Intervention zur Absetzung einer fremden Regierung; Pomson, The Prohibition on Intervention Under International Law and Cyber Operations, International Law Studies, 2022: Verbot der militärischen Intervention, Verbot der Unterstützung gewalttätiger Aufständischer.

2552 Bleckmann, Völkergewohnheitsrecht trotz divergierender Praxis?, ZaöRV, 1976, 386.

2553 Siehe nur: Jamnejad/Wood, The Principle of Non-intervention, Leiden Journal of International Law, 2009; Marxsen, Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch, 2021, 2-5.

I. Interventionsverbot

In Bezug auf die Anwendung des Interventionsverbots sind zwei Fragen von zentraler Bedeutung. Einerseits streiten Staaten darüber, ob Proteste der *domaine réservé* eines Staates zuzuordnen sind und wie eine völkerrechtliche Regel hierauf Einfluss hat (1.). Andererseits bestehen entgegengesetzte Auffassungen dazu, welche Zwangsschwelle für das Interventionsverbot gilt (2.).

Die Normativität und Anwendbarkeit des Interventionsverbot auf den Untersuchungsgegenstand wird hingegen in der Staatenpraxis nicht in Frage gestellt. Es wird von allen Staaten als rechtliche Regel behandelt, indem opponierende Staaten dessen Verletzung rügen²⁵⁵⁴, unterstützende Staaten diesen Anschuldigungen widersprechen²⁵⁵⁵ und Staaten, die keiner der beiden Gruppen zugehörig sind, auf dessen Einhaltung dringen²⁵⁵⁶.

1. Domaine réservé und völkerrechtliche Regeln

Der StIGH hatte in seinem Gutachten zu *Nationalitätserlassen in Marokko und Tunesien* von 1923 festgehalten, dass diejenigen Sachverhalte nicht in die exklusive Zuständigkeit eines Staates fallen, die grundsätzlich durch

2554 Ägypten: FM repeats refusal of foreign intervention, Egypt Independent, 11.02.2011; Ukraine: United Nations Security Council, S/PV.7134, 14 (Russland); Delegation of the Russian Federation to the OSCE, PC.DEL/42/14; Delegation of Belarus to the OSCE, PC.DEL/155/14; Sudan: United Nations Security Council, S/PV.8446, 11 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8513 10 (Kuwait), 19 (China); United Nations Security Council, S/PV.8549, 21 (Sudan); Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8452, 27 (Nicaragua), 29 (Saint Vincent und die Grenadinen), 39 (Dominica); United Nations Security Council, S/PV.8472, 12 (Russland), 15 (China), 18 (Venezuela).

2555 Ägypten: US envoy meets El Baradei, Al Jazeera, 31.01.2011 (Luxemburg); Ukraine: United Nations Security Council, S/PV.7125, 18 (Frankreich); European External Action Service, 140225/01; Sudan: Siddiq, Farewell Sudan, Foreign, Commonwealth and Development Office, 26.01.2021; Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8452, 25 (USA), 40 (Honduras); Lima Group, Lima Group Declaration of 04 February 2019, Government of Canada, 04.02.2019; United Nations Security Council, S/2019/176.

2556 Ägypten: United Nations General Assembly, A/66/PV.19, 19 (Namibia); Sudan: United Nations Security Council, S/PV.8513, 18 (Indonesien); Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8452, 40 (El Salvador); United Nations General Assembly, A/74/PV.13, 8 (Uruguay).

das Völkerrecht reguliert sind.²⁵⁵⁷ Obwohl diese negative Definition der *domaine réservé* mit Blick auf Art. 15 Abs. 8 Völkerbundesatzung erfolgte, wird sie weiterhin durch die gegenwärtige Literatur als Definition der *domaine réservé* herangezogen. Umstritten ist dabei insbesondere, welche Regelungsdichte notwendig ist, um von der „grundsätzlichen“ Regulierung eines Sachgebiets auszugehen und welche interventionsrechtlichen Konsequenzen hieraus folgen (§ 4).

In Bezug auf gewaltfreie Protestbewegungen ist dabei festzuhalten, dass der Vorgang des Protestierens in bedeutender Weise menschenrechtlich reguliert ist.²⁵⁵⁸ Zudem lassen sich Argumente dafür anführen, weshalb Proteste auch im Rahmen von völkerrechtlichen Demokratieregelungen enthalten sind.²⁵⁵⁹ Protestbewegungen haben somit zumindest eine gewisse völkerrechtliche Regelung erfahren. Hieraus ziehen die sich entgegenstehenden Staatengruppen jedoch grundverschiedene Konsequenzen.

Während die allgemeine Kritik an der menschenrechtlichen Lage noch als zulässig erachtet wird, weisen opponierende Staaten jede intensivere Unterstützungsmaßnahme als völkerrechtswidrige Intervention zurück. Ausgangspunkt hierfür war stets die vehement vertretene Auffassung, dass es sich bei den Protesten in einem Land um eine innere Angelegenheit handele.²⁵⁶⁰ Dies wurde insbesondere im Rahmen der VN-Menschenrechtsrats- und Sicherheitsratssitzungen vorgebracht.²⁵⁶¹ Die opponieren-

2557 StIGH, Nationality Decrees, 23-24.

2558 § 6.

2559 § 5.

2560 Ägypten: § 7.C.I: Russland, China, Ägypten, Venezuela; Sudan: § 9.B: Russland, Kuwait, Sudan; Venezuela: § 10.C.II.: Russland, Äquatorial Guinea, China, Nicaragua, Südafrika.

2561 Tiezzi, Which Countries Support China on Hong Kong's National Security Law?, The Diplomat, 09.10.2020 (Afghanistan, Algerien, Angola, Antigua und Barbuda, Bahrain, Bangladesch, Belarus, Burundi, Kambodscha, Kamerun, die Zentralafrikanische Republik, China, Komoren, Kongo, Kuba, Dschibuti, Dominica, Ägypten, Äquatorialguinea, Eritrea, Gabun, Grenada, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Iran, Irak, Laos, Madagaskar, Mauretanien, Marokko, Mosambik, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Niger, Pakistan, Palästina, Philippinen, Russland, Somalia, Saudi-Arabien, Südsudan, Sri Lanka, Sudan, Syrien, Tansania, Togo, Uganda, die Vereinigten Arabischen Emirate, Venezuela, Jemen, Simbabwe); Permanent Mission of Cuba to the Human Rights Council, Joint Statement delivered by Permanent Mission of Cuba at the 44th session of Human Rights Council, 30.06.2020, Erklärung für China, Antigua und Barbuda, Bahrain, Belarus, Burundi, Kambodscha, Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Komoren, Kongo-Brazzaville, Kuba, Dschibuti, Dominica, Ägypten, Äquatorialguinea, Eritrea, Gabun, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Iran, Irak, Kuwait, Laos, Libanon, Lesotho, Mau-

den Staaten erkennen zwar die Gültigkeit der menschenrechtlichen Regelungen an und erklären ebenfalls, dass ihre Bevölkerungen beispielsweise das Recht zur friedlichen Versammlung haben.²⁵⁶² Hieraus folge jedoch nicht, dass diese Aspekte keine innere Angelegenheit mehr bilden würden. Daher war die Feststellung, dass es sich bei den Protesten um eine innere Angelegenheit handele, Ausgangspunkt für die Zurückweisung aller Unterstützungsmaßnahmen.

Dem widersprachen die unterstützenden Staaten. Deutschland erklärte in Bezug auf eine Stellungnahme Südafrikas:

„human rights are not solely an internal affair, but rather, and I quote from the Universal Declaration of Human Rights, ‘a common standard of achievements for all peoples and all nations’. I would have thought that, given South Africa’s background, it would have supported the view that it is very important to respect human rights and that if human rights are blatantly violated, then we must look to address that.”²⁵⁶³

Aus Sicht der unterstützenden Staaten genügt es, dass ein Staat Partei der universellen Menschenrechtsverträge ist, damit die Proteste keine innere Angelegenheit mehr darstellten.²⁵⁶⁴ Schließlich würden hierbei elementare Fragen des Menschenrechtsschutzes relevant.²⁵⁶⁵ Es genügten mithin allgemeine völkerrechtliche Regelungen, um einen Sachverhalt aus der *domaine réservé* herauszulösen; insbesondere sei hierfür keine Erlaubnisregel notwendig. Daher genügte aus ihrer Perspektive der allgemeine Verweis auf menschenrechtliche und demokratische Regelungen und Prinzipien, um Einflussnahmen zu begründen. Eine Klassifizierung einer Unterstützungsmaßnahme als Gegenmaßnahme im Sinne der ARSIWA erfolgte in keinem

retanien, Marokko, Mosambik, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Niger, Nordkorea, Oman, Pakistan, Palästina, Papua-Neuguinea, Saudi-Arabien, Sierra Leone, Somalia, Südsudan, Sri Lanka, Sudan, Surinam, Syrien, Tadschikistan, Togo, Vereinigte Arabische Emirate, Venezuela, Jemen, Sambia und Simbabwe.

- 2562 United Nations Security Council, S/PV.8446, 15 (Sudan); United Nations Security Council, S/PV.8452, 11 (Kuwait); United Nations Security Council, S/PV.8506, 17 (Äquatorial Guinea); Human Rights Committee, CCPR/C/CHN-HKG/4, Rn. 132.
- 2563 United Nations Security Council, S/PV.8472, 10 (Deutschland).
- 2564 Venezuela: United Nations Security Council, S/PV.8452, 7 (Peru); Hongkong: United Nations General Assembly, GA/SHC/4286 (Kanada); Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 1974 (2014).
- 2565 Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 1974 (2014).

Fall.²⁵⁶⁶ Allerdings vertraten sie nicht die Auffassung, dass aufgrund der Heraushebung jegliche Einflussnahme möglich sei. Sie argumentierten stets auch, dass sie keinen Zwang anwenden würden.

2. Zwangsschwelle

Die zweite bedeutende Auseinandersetzung erfolgte hinsichtlich der Zwangsschwelle des Interventionsverbots. Die opponierenden Staaten konzeptualisierten diese nicht als Zwangsschwelle sondern als Einmischungsschwelle. Zwar wurden sowohl die Begriffe „intervention“²⁵⁶⁷, „coercion“²⁵⁶⁸ und „interference“²⁵⁶⁹ verwendet, um das nach ihrer Ansicht illegale Verhalten zu beschreiben. Hinter der Verwendung der unterschiedlichen Begriffe bestand hingegen keine Systematik. Vielmehr legten sie bei der Verwendung der drei Begriffe stets dieselbe Schwelle zugrunde. Ein Verhalten sei bereits verboten, wenn hierdurch eine ausländische Einflussnahme hinsichtlich einer inneren Angelegenheit erfolge und diesbezüglich keine Zustimmung seitens der Regierung gegeben wurde.²⁵⁷⁰ Jeglicher Druck von

-
- 2566 In wenigen Fällen wurden Formulierungen verwendet, die typisch sind für Gegenmaßnahme. So wurden Maßnahmen vereinzelt als „reasonable and proportionate“ eingeordnet, siehe Global Affairs Canada, Canada takes action following passage of National Security Legislation for Hong Kong, Government of Canada, 03.07.2020. Das Wort „Gegenmaßnahme“ oder „countermeasure“ wurde hingegen nicht verwendet.
- 2567 United Nations Security Council, S/PV.7124, 4 (Russland); United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 6-7 (Kuba); The Commissioner's Office of China's Foreign Ministry in the Hong Kong S.A.R, Say No to Unilateral Sanctions and Jointly Uphold the International Rule of Law, Keynote Speech by H.E. Mr. Xie Feng Commissioner of the Ministry of Foreign Affairs of China in the Hong Kong Special Administrative Region at the Opening Ceremony of 2020 Colloquium on International Law, 04.12.2020; Egyptian Government Invites Dialogue, Targets Foreigners, Radio Free Europe, 03.02.2011 (Ägypten).
- 2568 United Nations Security Council, S/2020/238 (Angola, Kambodscha, China, Kuba, Nordkorea, Dominica, Granada, Iran, Myanmar, Nicaragua, Russland, Saint Vincent und die Grenadinen, Simbabwe, Sri Lanka, Sudan, Surinam, Syrien, Venezuela).
- 2569 United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 13 (Bolivien), 20 (Nordkorea); United Nations Security Council, S/PV.7134, 15 (Russland).
- 2570 Delegation of the Russian Federation to the OSCE, PC.DEL/199/14; Russia's Duma to issue special statement on situation in Ukraine, TASS, 10.12.2013. Dogmatische Ausarbeitung dieses Arguments bei *Vylegzhannin/Torkunova/Lobanov/Kritskiy, Forcible Discharge of Ukrainian President Yanukovich from Power: Complicity of the Obama Administration*, Chinese Journal of International Law, 2021, 169-171.

außen auf interne Angelegenheiten sei völkerrechtswidrig.²⁵⁷¹ In der Regel war der argumentative Aufwand der opponierenden Staaten, um eine Intervention zu begründen, daher nicht höher, als zur Begründung, dass es sich bei einem Sachverhalt um eine innere Angelegenheit handele. Allerdings war diese Einordnung nicht durchgehend konsistent.²⁵⁷²

Hingegen waren die unterstützenden Staaten der Auffassung, dass nur Interventionen mit Zwangscharakter verboten seien. Zwar verwendeten auch sie den Begriff der „Einmischung“ zur Abgrenzung ihres Verhaltens.²⁵⁷³ Allerdings wurde diesem dieselbe Schwelle wie der Intervention zugrunde gelegt. Nicht jede Einflussnahme sei bereits eine unzulässige Einflussnahme. Es gäbe einen weiten Bereich der Interaktion zwischen Staaten, in dem Einflussnahmen auf innere Angelegenheiten erfolgen dürften, die nicht als Intervention gelten würden. Insbesondere dürften sie auch Druck („pressure“) in diesen Bereichen ausüben, ohne dass sie hierdurch intervenieren würden.²⁵⁷⁴ Diesen grenzten sie von „undue external pressure“ ab.²⁵⁷⁵ Sie behandelten folglich die inneren Angelegenheiten und die Frage des Zwangs getrennt. Eine genaue Zwangsschwelle lässt sich hingegen nicht an den Stellungnahmen der unterstützenden Staaten ablesen. Sie argumentierten durchgehend, dass alle ihre Unterstützungsmaßnahmen völkerrechtskonform seien und schichteten diese Einordnung nicht anhand deren Intensität ab.

2571 United Nations Security Council, S/PV.8549, 13 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8603, 10 (Russland); Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Briefing by Foreign Ministry Deputy Spokesperson Artyom Kozhin, 27.06.2019; United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 20 (Nordkorea); United Nations Security Council, S/PV.8452, 32 (Surinam): „Any form of political or economic pressure“.

2572 § 13.B.I., II., III.

2573 US envoy meets El Baradei, Al Jazeera, 31.01.2011 (Luxemburg); European External Action Service, 140225/01.

2574 United Nations Security Council, S/PV.8603, 4 (Mr. Smail Chergui, African Union Commissioner for Peace and Security); United Nations Security Council, S/PV.8452, 36 (Brasilien): „We therefore have an obligation to contribute to the prompt and full restoration of representative democracy and the rule of law in Venezuela, so that Venezuelans can forge a new path. Brazil understands that this will not happen without growing international pressure and international aid.“; United Nations Security Council, S/PV.8472, 3 (USA); United Nations Security Council, S/PV.8506, 6 ff. (USA).

2575 Council of the European Union, Council conclusions on Ukraine, 10.02.2014.

II. Durchsetzung des Demokratiegebots und der Menschenrechte

Die Verankerung der Demokratie und der Menschenrechte im Völkerrecht war nicht umstritten. Umstritten war hingegen was daraus folge. Die unterstützenden Staaten argumentierten, dass sie dazu berufen seien, demokratische Kräfte in anderen Staaten zu unterstützen und auf eine Demokratisierung hinzuwirken.²⁵⁷⁶ Sie nahmen mithin an, dass das völkerrechtliche Demokratiegebot sie zum Handeln ermächtige und dessen Durchsetzung möglich sei. Einige lateinamerikanische Staaten argumentierten sogar, dass es ihre Pflicht sei, das regionale Demokratiegebot gegenüber Venezuela durchzusetzen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.²⁵⁷⁷ Ähnliches argumentierten die unterstützenden Staaten für die Durchsetzung von menschenrechtlichen Vorschriften. Sofern diese in anderen Staaten nicht gewahrt würden, müssten sie als Teil der Weltgemeinschaft für deren Einhaltung Maßnahmen ergreifen.²⁵⁷⁸

Die opponierenden Staaten widersprachen dieser Auffassung. Demokratie und Menschenrechte dürften nicht als Interventionsgrund herangezogen werden.²⁵⁷⁹ Hierdurch würde das Völkerrecht umgangen und ein „rules-based order“ aufgebaut werden.²⁵⁸⁰ Die staatliche Souveränität würde

2576 Ägypten: *Frankenberger*, FAZ, 05.02.2011, 5 (Vereinigtes Königreich): „Wir haben eine moralische Pflicht als Demokraten, die Kräfte zu unterstützen, die nach Freiheit und Demokratie streben.“; *Frankenberger*, FAZ, 07.02.2011, 7 (Deutschland); United Nations General Assembly, A/66/PV.20, 16 (Griechenland); United Nations General Assembly, A/66/PV.30, 10 (Dänemark); *Sudan*: Siddiq, Farewell Sudan, Foreign, Commonwealth and Development Office, 26.01.2021; *Venezuela*: United Nations Security Council, S/PV.8452, 26 (Kolumbien).

2577 United Nations Security Council, S/PV.8452, 26 (Kolumbien), 34 (Ecuador), 40 (Honduras); United Nations Security Council, S/PV.8472, 32 (Brasilien).

2578 United Nations General Assembly, A/66/PV.26, 30-31 (Kanada); United Nations General Assembly, A/66/PV.11, 32 (Südkorea); European Council, A stronger and more autonomous European Union powering a fairer world - Speech by President Charles Michel at the UN General Assembly 25.09.2020.

2579 Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, Remarks by Ambassador Zhang Jun in Response to the Baseless Comments on Hong Kong by US and UK, Ministry of Foreign Affairs of China, 29.05.2020; United Nations Security Council, S/PV.8452, 13 (Russland), 16 (China), 21 (Venezuela), 27 (Nicaragua), 31 (Bolivien): „We may have ideological differences, which is natural. We may also have political differences. But we must not differ in our interpretation of international law.“

2580 United Nations Security Council, S/PV.8452, 12-13 (Russland), 42 (Venezuela); United Nations Security Council, S/PV.8472, 24 (Bolivien), 26 (Kuba); United Nations Security Council, S/PV.8476, 2 (Russland).

derartigen Interventionen entgegenstehen. Es sei allein einem Staat überlassen, wie er die Demokratie in seinem Staate etabliere²⁵⁸¹ oder die Menschenrechte gewährleiste²⁵⁸². Sie lehnten mithin eine Interaktion zwischen den verschiedenen Regelungsregimen ab.

Die Durchsetzbarkeit und Förderbarkeit von menschenrechtlichen und demokratischen Vorschriften waren somit von gänzlich entgegengesetzten Positionen geprägt.

III. Anwendung, abstrakt-genereller Inhalt oder Geltung

Die rechtlichen Debatten waren somit von drei übergreifenden und grundlegenden Fragen durchzogen. Die Frage der Herauslösung aus der *domaine réservé* und der „richtigen“ Zwangsschwelle prägen schon seit jeher das Interventionsverbot. Der Streit um die Durchsetzbarkeit des Demokratieprinzips und der Menschenrechte ist zudem seit den frühen 1990er Jahren ein dauerhafter Begleiter beider Regelungsregime. Streitig war jeweils unter welchen Voraussetzungen eine tatbestandliche Schwelle überschritten sei („Herauslösung“ und „Zwang“) und, zumindest auf erster Ebene, nicht die Gültigkeit der Regeln. Zudem wurde die Normativität des Souveränitätsschutzes, des Menschenrechtsschutzes und der Demokratie nicht offen in Frage gestellt. Die Debatten beziehen sich auf den abstrakt-generellen Inhalt der jeweiligen Regeln. Hierbei bestehen mehrere gleichberechtigte Auslegungen der Regelungen nebeneinander, die jeweils dogmatisch und in der Staatenpraxis verankert sind. Trotz der fortlaufenden Auseinandersetzungen zwischen diesen Auffassungen ist es bisher nicht zu einer Auflösung des diesbezüglichen Streits gekommen. Dies ist auch nicht in der näheren Zukunft zu erwarten. Entsprechend befinden sich die strittigen Unterstützungsmaßnahmen derzeit in einer völkerrechtlichen „Grauzone“.²⁵⁸³ Dies entspricht der Beobachtung aus § 4, dass nicht-militärische Einflussnahmen in einer Grauzone des Interventionsverbots liegen.

2581 United Nations Security Council, S/PV.8509, 2 (Sudan); Gobierno Bolivariano de Venezuela, Venezuela rejects statements by high representative of European Union, Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores, 19.06.2019.

2582 Mission of the People's Republic of China to the European Union, Spokesperson of Chinese Mission to the EU Speaks on a Question Concerning EU's Declaration on the National Security Law in Hong Kong, 02.07.2020.

2583 Zum Begriff: Marxsen, Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch, 2021, 243 ff.

Allerdings sind die Anwendungsdiskussionen teilweise von fundamentaler Natur. *Antonio Cassese* hatte bereits 1995 angemerkt, dass die Frage nach der Durchsetzbarkeit der Demokratie eine der ausschlaggebenden Fragen sein würde, ob dieses sich überhaupt im Völkerrecht etablieren könne.²⁵⁸⁴ Zudem widerspricht die „Einmischungsschwelle“, die von opponierenden Staaten vorgebracht wird, der Feststellung des IGH, dass „coercion [...] the essence“ einer verbotenen Intervention sei.²⁵⁸⁵ Obwohl die umstrittenen Fragen auf der Anwendungsebene formuliert werden, sind sie von derart grundlegender Natur, dass sie auf die Gültigkeitsebene durchschlagen könnten. Dies ist vor allem durch die grundverschiedenen Interaktionskonzeptionen bedingt. Während die unterstützenden Staaten eine bedeutende Wirkung der Menschenrechte und Demokratie auf die Souveränität annehmen, wird eine derartige Wirkung durch die opponierenden Staaten fast gänzlich abgelehnt. Es ist vorstellbar, dass die beiden normativen Vorstellungen daher in den kommenden Jahren weiter auseinanderfallen und den Rahmen des gemeinsamen Verständnisses der zugrundliegenden Regelungen verlassen. Diese Möglichkeit soll im nächsten Abschnitt weiter erörtert werden.

E. Die Rechte zweier Staatengruppen

Tom Ginsburg hat in seiner jüngsten Forschung Unterschiede darin festgestellt, wie Demokratien und Autokratien mit dem Völkerrecht interagieren.²⁵⁸⁶ Demokratien würden grundsätzlich kooperative Ansätze verwenden, um stabile internationale Beziehungen zu etablieren. Daher seien demokratische Staaten für einen überproportional großen Teil der völkerrechtlichen Praxis verantwortlich, wie *Ginsburg* eindrucksvoll darlegte.²⁵⁸⁷ Hingegen würden Autokratien in den vergangenen Jahren das Völkerrecht dazu verwenden, ihre eigenen Herrschaftsstrukturen zu festigen und sich daher kooperativen Ansätzen verschließen.²⁵⁸⁸ *Heike Krieger* hat ein ähnliches Verhalten für populistische Regierungen festgestellt,²⁵⁸⁹ wobei die

2584 *Cassese*, Self-Determination of Peoples, A Legal Reappraisal, 1995, 311.

2585 IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 205.

2586 *Ginsburg*, Democracies and International Law, 2021, insb. 48-49; *Ginsburg*, Article 2(4) and Authoritarian International Law, AJIL 116, 2022, 130.

2587 *Ginsburg*, Democracies and International Law, 2021, Kapitel II-V.

2588 *Ginsburg*, Authoritarian International Law?, AJIL 114, 2020, 221.

2589 *Krieger*, Populist Governments and International Law, EJIL, 2019.

von *Ginsburg* und *Krieger* untersuchten Staaten eine bedeutende Schnittmenge haben. Die Konsolidierung dieser entgegenstehenden Blöcke, die zudem das Völkerrecht für die Verbreitung und/oder Konsolidierung ihrer Regierungssysteme verwenden,²⁵⁹⁰ birgt Gefahren, dass das Völkerrecht als einheitliche Ordnung auseinanderbricht. Sofern die diagnostizierten Unterschiede sich vertiefen, könnten sich in einigen Fragen parallele Rechtsauffassungen derart stark etablieren, dass eine gemeinsame Vermittlung zu einer einheitlichen Rechtsordnung zunehmend unmöglich wird. Ansätze bestehen hierbei insbesondere bei der Rolle von Menschenrechten und Demokratie im Völkerrecht und der notwendigen Zwangsschelle bei einer völkerrechtswidrigen Intervention. Derartige Tendenzen wurden im Kontext des Interventionsverbots bereits von anderen Literaturstimmen diagnostiziert.²⁵⁹¹ Es könnten sich folglich unterschiedlichen Regelungen von zwei verschiedenen Staatengruppen bilden.²⁵⁹²

Hierzu lassen sich in den untersuchten Fallstudien Ansätze finden. Erstens lassen sich die meisten Staaten durchgehend einer Staatengruppe zuordnen. Sie sind mithin als eine Gruppe wahrnehmbar, die konstant und geeint auftritt und sich gegen die Argumente der anderen Gruppe abschließt. 47 Staaten wurden als unterstützende Staaten eingeordnet während 49 Staaten zu der opponierenden Gruppe zählen. Die vier „Wechsel“

2590 Siehe *Ginsburg*, Democracies and International Law, 2021, Kap. III, IV (Demokratieförderung), Kap. V (Autokratieförderung).

2591 *Hofer*, The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measure, Chinese Journal of International Law, 2017, 212.

2592 Diese Möglichkeit wurde vielfach während des sog. „Kalten Krieges“ diskutiert. *Bleckmann*, Völkergewohnheitsrecht trotz divergierender Praxis?, ZaöRV, 1976, 400 beschreibt eine derartige Konstellation als „partikulares nicht-regionales Völkerrecht“ bei dem zwei oder mehr Alternativen einer völkergewohnheitsrechtlichen Regulierung nebeneinander bestehen. *Kumar*, On Scripts and Sensibility: Cold War International Law and Revolutionary Caribbean Subjects, German Law Journal 21, 2020, 1541, 1547, sieht „two rival international legal orders“ in dieser Zeit. Problematisch ist hierbei jedoch, dass die verschiedenen Völkerrechtsordnungen permanent miteinander interagieren. Vor allem in der hier untersuchten Frage lassen sich zwei Völkerrechtsordnungen nicht voneinander abtrennen, da die unterstützenden Staaten gezielt Einfluss auf die opponierenden Staaten nehmen. Sofern das Völkerrecht entlang dieser Linien auseinanderbrechen würde, könnte es als Bewertungsmaßstab für die Handlungen von Staaten nicht mehr dienen.

von der opponierenden in die unterstützende Gruppe erfolgten meistens nach einem Regierungswechsel (Annex 3).²⁵⁹³

Zweitens werfen sich die Staaten gegenseitig vor, alternative völkerrechtlichen Systeme zu etablieren. Einerseits besteht der Vorwurf, dass unterstützende Staaten ein „rules-based order“ schaffen wollen (§§ 10.D., 11.D.). Andersherum werfen die unterstützenden Staaten einigen opponierenden Staaten vor, dass diese eine durchweg zynische Lesart des Völkerrechts vorbringen, die in ihrer Gesamtheit zurückgewiesen werden müsste.²⁵⁹⁴ Es fehlen mithin die Vermittlungsebenen, auf denen ein Konsens über derzeit strittige Themenkomplexe entstehen könnten. Die Trennlinie verläuft dabei weitestgehend identisch mit der Regierungsform der jeweiligen Staaten, wie Ginsburg bereits diagnostizierte. Zur Veranschaulichung sind unterstützende und opponierende Staaten in einer Weltkarte in Annex 4 eingefärbt.

Dieser Prozess scheint sich, drittens, zu verstärken. Während 2011 die ägyptische Revolution und ihre Unterstützung nur von einer kleinen Gruppe zurückgewiesen wurde und es einen weit verbreiteten Konsens gab, dass die Entwicklungen in Ägypten zu begrüßen seien,²⁵⁹⁵ bildete sich im Verlauf des Untersuchungszeitraums eine verstärkte Opposition zu dieser Position. Die Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der Proteste in Venezuela und Hongkong erhielten in der Vehemenz und Zahl deutlich

2593 Ecuador erkannte 2019 die Interimsregierung in Venezuela an und unterstützte die diversen Unterstützungsmaßnahmen: United Nations Security Council, S/PV.8472, 41 (Ecuador). 2014 hatte Ecuador die Unterstützung der Euromaidanproteste noch zurückgewiesen, siehe United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 24-25 (Ecuador). Diese Positionsveränderung nach der Wahl von Lenín Moreno im Jahr 2017, siehe Crisis en Ecuador: Lenín Moreno vs. Rafael Correa, los antiguos aliados cuya enemistad divide al país, BBC, 10.10.2019, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49987257> (zuletzt abgerufen am 21.05.2022). Der sudanesische Interimsregierungschef dankte der internationalen Gemeinschaft im Oktober 2019 für die Maßnahmen zur Unterstützung der Revolution, United Nations General Assembly, A/74/PV.10, 36 (Sudan). Seine Vorgänger hatten diese noch als Intervention eingeordnet, siehe §9.C. Bolivien erkannte unter der Interimsregierung von Jeanine Áñez die Regierung von Juan Guaidó in Venezuela an. Nach der Präsidentschaftswahl von 2020, in der Luis Arce als Sieger hervorging, wurde die Anerkennung rückgängig gemacht und die Maduro-Regierung wieder anerkannt. Der Iran unterstützte die Proteste in Ägypten aber erklärte hingegen, dass die Unterstützung für die Proteste in Venezuela und Hongkong völkerrechtswidrig sei. In Iran hatte kein Regierungswechsel stattgefunden in dieser Zeit.

2594 United Nations Security Council, S/PV.8452, 5 (USA): „Nor are these countries supporting international norms, as they cynically claim.“

2595 § 7.D.

stärkere Zurückweisung. In den Sitzungen des VN-Menschenrechtsrats erklärten bis zu 70 Staaten, dass die Situation in Hongkong eine innere Angelegenheit sei und daher keine Einflussnahmen zulässig wären.²⁵⁹⁶ In den VN-Sicherheitsratssitzungen zu Venezuela sprachen sich 15 Staaten gegen die Einflussnahmen aus²⁵⁹⁷; deutlich mehr als in vorherigen Fällen. Darüber hinaus ordneten die gemeinsamen Erklärungen von China und Russland zum Völkerrecht (2016)²⁵⁹⁸ und den internationalen Beziehungen (2022)²⁵⁹⁹ die Verhinderung sogenannter „Farbrevolutionen“ als eines der wichtigsten außenpolitischen Ziele beider Staaten ein.

Die Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen rückt somit zunehmend in das Zentrum der politischen Debatte und wird dadurch kontroverser. Vor allem aus Sicht der opponierenden Staaten ist diese Frage von fundamentaler Bedeutung, die wenig Raum für Kompromisse lässt. Die Politisierung und Polarisierung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen birgt somit die Gefahr, dass die völkerrechtlichen Grundverständnisse der entgegenstehenden Gruppen auf diesem Gebiet und darüber hinaus weiter auseinanderfallen. Die hier untersuchte Staatenpraxis kann somit auch als Entwicklungsstufe hin zu einem gespaltenen Völkerrecht interpretiert werden.

F. Entscheidungen in der Grauzone

Der in der staatlichen Praxis und Rechtsauffassung identifizierte Dissens ist fest etabliert und prägt die derzeitige völkerrechtliche Regulierung und Debatte. Der Inhalt der völkerrechtlichen Normen ist in hohem Maße unbestimmt, weshalb die Regulierung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen in eine völkerrechtliche Grauzone fällt. Daher sind auch alle Interpretationsansätze, die darauf abzielen, eine eindeutige Bewer-

2596 Tiezzi, Which Countries Support China on Hong Kong's National Security Law?, The Diplomat, 09.10.2020.

2597 Venezuela, Russland, China, Surinam, Nicaragua, Kuba, Äquatorial Guinea, Vietnam, El Salvador, Südafrika, Kuwait, Saint Vincent und die Grenadinen, Dominica, Antigua und Barbuda, Bolivien.

2598 The Declaration of the Russian Federation and the People's Republic of China on the Promotion of International Law, Lawfare Blog, 25.06.2016, abrufbar unter: <https://www.lawfareblog.com/text-russia-china-joint-declaration-promotion-and-principles-international-law> (zuletzt abgerufen am 26.05.2022).

2599 Russia-China Joint Statement on International Relations, University of Southern California, 04.02.2022.

tungsgrundlage für einzelne Unterstützungsmaßnahmen zu identifizieren, mit substanzialer Kritik behaftet. Die Legalität der strittigen Unterstützungsmaßnahmen ist abhängig von der methodischen Herangehensweise.²⁶⁰⁰ Obwohl sich verschiedene internationale Gremien und Institutionen in den vergangenen Jahren den methodischen Fragen im Völkerrecht ange nommen haben,²⁶⁰¹ ist diesbezüglich noch kein Konsens erwachsen. Die Auswahl des Interpretationsansatzes beruht mithin auf einer Entscheidung. In einer Völkerrechtsordnung, die auf verschiedenen und konkurrierenden Grundprinzipien aufbaut, kann diese Entscheidung sehr unterschiedlich ausfallen.

Ein internationales Gericht könnte daher verschiedene Ansätze wählen, wenn es ob seines Entscheidungzwangs damit konfrontiert wäre, über die Legalität einer strittigen Unterstützungsmaßnahme zu entscheiden. Aufgrund der Präzedenzfälle würde es vermutlich den *Lotus*-Ansatz des StIGH oder den souveränitätsorientierten deduktiven Ansatz des IGH aus dem *Nicaragua*-Urteil anwenden. Zudem bieten diese eine eindeutige völkerrechtliche Bewertung. Der „*Spionage*-Ansatz“ würde einen *non liquet* begründen, der zumindest vom IGH grundsätzlich vermieden wird.²⁶⁰²

Beide Ansätze erscheinen jedoch aus demselben Grund veraltet. Sie bilden das moderne Völkerrecht, das unter anderem Regelungen zur Regierungsbildung und Regierungsführung kennt, nicht mehr ab. Beide setzen die staatliche Souveränität in einer zweifelhaften Reform voraus, die einen inhärenten und unerschütterlichen Kern kennt. Normative Entwicklungen sind im gegenwärtigen Völkerrecht kompliziert und bauen nicht mehr auf dem Axiom der staatlichen Souveränität auf. Die völkerrechtlichen Entscheidungsgrundlagen von 1927 und 1986 bestehen nicht mehr.

Dennoch scheint der *Lotus*-Ansatz stärker in der Aktualität verankert zu sein, als der souveränitätsorientierte Ansatz. Dies ist maßgeblich darin

2600 Vgl. Marxsen, Theories of Custom and the Individual Right to Reparation, ZaöRV 78, 581, 585; Ruys, Armed Attack and Article 51 of the UN Charter - Evolutions in Customary Law and Practice, CUP, Cambridge 2010, 6.

2601 ILC, A/CN.4/741; ILC, Customary International Law, A/73/10; ILC, Subsequent Practice, A/73/10; International Law Association, Final Report, Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law (2000), 2000. Auch der IGH hat in einer jüngeren Entscheidungen Ausführungen zur Bestimmung von Völkergewohnheitsrecht vorgenommen, siehe IGH, Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (*Nicaragua v. Colombia*), Rn. 77.

2602 Talmon, Determining Customary International Law, EJIL 2015, 423.

begründet, dass es dem IGH in seinem Urteil von 1986 unvorstellbar erschien, dass Staaten durch das Völkerrecht zu einer Regierungsform verpflichtet wären. Dies entspricht jedoch in Afrika, Amerika und Europa heutzutage der normativen Realität, zumal in dieser Untersuchung starke Anhaltspunkte für ein universelles Demokratiegebot identifiziert wurden. Hingegen ist der *Lotus*-Ansatz nicht zuletzt durch seine Anwendung im Kosovo-Gutachten von 2010 noch von einer gewissen Aktualität. Jedenfalls wurden seine Prämissen nicht offensichtlich durch die normative Wirklichkeit überholt. Ein Gericht, dass zur Entscheidung über die in der Staatenpraxis strittigen Unterstützungsmaßnahmen berufen wäre, würde daher eher diesen Ansatz wählen. Darauf aufbauend wären die strittigen Unterstützungsmaßnahmen völkerrechtskonform.

Eine derartige Entscheidung nimmt dabei an, dass eine einheitliche normative Regelung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen besteht. Diese Einheitlichkeit steht jedoch derzeit unter Druck. Bisher verliefen die völkerrechtlichen Debatten auf der Anwendungsebene von Regeln, deren Gültigkeit von allen Staaten anerkannt werden. Allerdings verschiebt sich diese Entwicklung. Die gesteigerte Polarisierung in dieser Frage bereitet den Weg für eine systemische Auseinandersetzung zwischen konkurrierenden Rechtsverständnissen. Da es zudem an einem gemeinsamen Verständnis bezüglicher zentraler völkerrechtlicher Grundprinzipien mangelt und derzeit keine Vermittlungsinstanzen für die Auseinandersetzungen bestehen, könnten sich in der Zukunft zwei nebeneinander bestehende Rechtsordnungen herausbilden.

§ 14 Proteste in einer polarisierten Welt

Diese Untersuchung widmete sich der Frage, wie das Völkerrecht die staatliche Unterstützung gewaltfreie Protestbewegungen reguliert. Nach der Analyse des rechtlichen Rahmens und der diesbezüglichen Staatenpraxis kann auf viele Aspekte dieser Frage keine eindeutige Antwort gegeben werden. Die allermeisten staatlichen Unterstützungsmaßnahmen fallen in eine umstrittene völkerrechtliche Grauzone. Es lassen sich sowohl für ihre Zulässigkeit als auch ihr Verbot jeweils Argumente bilden, die in der Staatenpraxis Rückhalt finden. Entsprechend der auf Art. 38 IGH-Statut aufbauenden methodischen Grundsätze kann zwischen diesen entgegenstehenden Argumenten nicht endgültig entschieden werden.

Diese Grauzone²⁶⁰³ ist maßgeblich auf eine stark divergierende Staatenpraxis zurückzuführen. In den fünf hier untersuchten Fallstudien bestanden mindestens zwei Staatengruppen von jeweils signifikanter Größe, die entgegenstehende Rechtspositionen und Praxen verfolgten (siehe Annexe 1 und 3). Unterstützende Staaten ordneten die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegung als völkerrechtskonform ein und beriefen sich hierzu auf völkerrechtliche Gewährleistungen der Menschenrechte und der Demokratie. Hingegen sahen opponierende Staaten in fast allen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zugunsten gewaltfreier Protestbewegungen eine völkerrechtswidrige Intervention. Zwischen diesen Gruppen und den von ihnen vertretenen Rechtspositionen hat es in den vergangenen Jahren kaum Annäherungen gegeben. Vielmehr konnte im Verlauf des Untersuchungszeitraums von 2011 bis 2020 eine Verfestigung der entgegenstehenden Positionen beobachtet werden. In Bezug auf die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegung hat eine politische und rechtliche Polarisierung stattgefunden.

Allerdings konnten einige Aspekte der völkerrechtlichen Regulierung im Rahmen dieser Untersuchung aufgeworfen und bestimmt werden (A.). Diese können für die weitere Untersuchung dieses sich in der Entwicklung befindlichen Rechtsgebiets bedeutsam sein. Die Arbeit schließt daher mit einem Ausblick (B.).

2603 Zum Begriff ausführlich Marxsen, Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch, 2021, 243 ff.

A. Aspekte der völkerrechtlichen Regulierung

Gewaltfreie Proteste haben sich in den vergangenen zwanzig Jahren als die häufigste Auseinandersetzungsform für grundlegende gesellschaftliche Konflikte herausgestellt. Gerade im „Jahrzehnt des Protests“ zwischen 2011 und 2020 fanden weltweit so viele Proteste wie nie zuvor statt.²⁶⁰⁴ Aufgrund dieser empirischen Häufung von Protestbewegungen mussten sich Staaten vermehrt mit Protestbewegungen auseinandersetzen und sich zu ihnen positionieren. Dadurch wuchs auch deren ausländische Unterstützung.²⁶⁰⁵ Die völkerrechtlichen Aspekte dieser Unterstützung waren bisher weder in der Literatur noch durch internationale Organisationen oder Gremien aufgearbeitet worden. Diese Arbeit untersuchte somit als erste die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen im Völkerrecht (§ 1).

Methodisch orientierte sich diese Arbeit dabei an Art. 38 des IGH-Statuts (§ 2). Im zweiten Teil der Untersuchung (§§ 4-6) lag der Schwerpunkt auf der Untersuchung und Interpretation der einschlägigen völkergewohnheitsrechtlichen und völkervertragsrechtlichen Regeln. Spezifische Verträge oder völker gewohnheitsrechtliche Regeln, die die Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen oder der gewaltfreien Opposition regulieren, konnten dabei nicht identifiziert werden. Zudem haben sich die zur Auslegung allgemeinerer Verträge berufenen Organe noch nicht zur Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen verhalten. Daher setzte die Untersuchung einen Schwerpunkt auf die Analyse der Staatenpraxis und *opinio juris*. Diese bestimmen maßgeblich die (Weiter-)Entwicklung allgemeiner völker gewohnheitsrechtlicher Regeln (Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut) und können zur Konkretisierung allgemeiner vertraglicher Verpflichtungen beitragen (Vgl. Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK). In fünf Fallstudien wurde die Praxis zwischen 2011 und 2020 umfassend untersucht (§§ 7-11). Durch ihre Auswahl sollte eine größtmögliche Diversität an staatlichen Positionen und rechtlichen Kontexten untersucht werden. Insgesamt konnte die Praxis von 110 Staaten analysiert werden.

Da es sich bei dieser Arbeit um eine der ersten völkerrechtlichen Untersuchungen zu Protestbewegungen handelt, wurde zunächst der Untersuchungsgegenstand festgelegt (§ 3). Der Begriff der gewaltfreien Protestbewegung beschreibt dabei am treffendsten die derzeitigen, in der Staatenpraxis umstrittenen, Konstellationen (§ 3). Seine Auswahl begründet sich einer-

2604 Chenoweth, The Future of Nonviolent Resistance, Journal of Democracy, 2020, 73.

2605 Vgl. Chenoweth/Stephan, External Support in Nonviolent Campaigns, 2021.

seits dadurch, dass Staaten in den Auseinandersetzungen durchgehend von „protest“ sprachen. Darüber hinaus kann hierdurch klar von gewalttätigen Vorgängen abgegrenzt werden, die dem Unterstützungsverbot aus dem *Nicaragua*-Urteil unterfallen. Unter einer gewaltfreien Protestbewegung wird ein Zusammenschluss einer Großzahl an Personen verstanden, die mit dem Ziel eines außerinstitutionellen System- oder Regierungswechsels mehrfach verschiedene gewaltfreie Auseinandersetzungsformen ausüben. Das zentrale Kriterium der Gewaltfreiheit kann dabei in Anlehnung an die Friedlichkeit einer Versammlung bestimmt werden. Demnach ist eine Protestbewegung gewaltfrei, wenn sie ganz überwiegend auf die Anwendung physischer Kraft verzichtet, die mit hoher Wahrscheinlichkeit das Leben oder die physische Integrität anderer Personen verletzt oder erheblichen Sachschaden verursacht. Zur Bestimmung dieser kann auf die generellen Forderungen und Einstellungen der Proteste sowie die Stellungnahmen ihrer Wortführer*innen zurückgegriffen werden. Diese Kriterien wurden auch in der Staatenpraxis verwendet. In den Auseinandersetzungen zur Gewaltfreiheit der Euromaidan Revolution in der Ukraine (§ 8.B.) bezogen sich sowohl unterstützende wie opponierende Staaten auf die Stellungnahmen der Wortführer*innen und evaluierten, ob einzelne gewalttätige Handlungen zur Gewalttätigkeit der gesamten Bewegung führen würden. Dabei gewichteten die Staaten diese Kriterien unterschiedlich, weshalb es in drei von fünf Fallstudien zu erheblichen Meinungsunterschieden hinsichtlich der Gewaltfreiheit kam (§§ 8.B., 10.B., 11.B.). Die Kriterien als solche waren jedoch nicht umstritten.

Die Arbeit definierte weiterhin die staatliche Unterstützung einer Protestbewegung als jede Maßnahme, die die Erfolgsschancen einer Protestbewegung verbessert und einem Staat oder einer internationalen Organisation zurechenbar ist. Hierzu zählen insbesondere auch die Maßnahmen halbstaatlicher Demokratieförderorganisationen. Dieser weite Unterstützungs begriff spiegelt die staatlichen Diskussionen. Dort waren bereits zurückhaltende Unterstützungsbekundungen als unzulässige Intervention zurückgewiesen worden. Dies gilt auch für mittelbare Unterstützungsformen, die sich gegen ein Zielregierung richteten.

Die zentrale völkerrechtliche Norm zur Bewertung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen ist das völker gewohnheitsrechtliche Interventionsverbot (§ 4). Dieses ist verletzt, wenn eine staatliche Einflussnahme in der *domaine réservé* eines anderen Staates Zwangswirkung entfaltet und nicht gerechtfertigt ist. Protestvorgänge fallen dabei in die

domaine réservé. Eine vollständige Herauslösung dieser aus der *domaine réservé* wurde auch durch die unterstützenden Staaten nicht angenommen. Allerdings ist die Definition der Zwangswirkung auf abstrakter Ebene sowie in seiner konkreten Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand stark umstritten. Eine einheitliche Anwendung konnte allein in Bezug auf vier Unterstützungsformen identifiziert werden. Zunächst wird die allgemeine menschenrechtliche Kritik im Kontext von Protesten einheitlich nicht als Zwang eingeordnet. Darüber hinaus besteht Einigkeit in der Staatengemeinschaft, dass die Unterstützung gewalttätiger Proteste, die Steuerung und Kontrolle einer gewaltfreien Protestbewegung sowie die militärische Unterstützung einer Protestbewegung nach dem Interventionsverbot verboten sind (Annex 1). Die diesbezügliche Staatenpraxis bestätigt größtenteils die im *Nicaragua-Urteil* anerkannten Zwangskonstellationen.²⁶⁰⁶ Unterhalb dieser anerkannten Zwangskonstellationen konnten in dieser Untersuchung keine weiteren Konstellationen identifiziert werden, die einheitlich als völkerrechtswidrige Intervention behandelt werden.

Als zweites Regelungsregime findet das völkerrechtliche Demokratieprinzip Anwendung (§ 5). Dieses beruht auf den menschenrechtlichen Teilhaberechten, dem internen Selbstbestimmungsrecht der Völker und der Praxis von Staaten und internationalen Organisationen. In der Praxis forderten alle Staaten eine demokratische Lösung für die jeweiligen Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Protestbewegung. Zudem argumentierten alle Staaten, inklusive der opponierenden Staaten, dass eine Regierung demokratisch legitimiert sein müsse. Daher kommt diese Untersuchung zu dem Schluss, dass sich ein universelles Demokratiegebot herausgebildet hat, das neben den regionalen Demokratiegeboten besteht (§ 12.C). Der Inhalt des universellen Demokratiegebots ist jedoch stark umstritten. Einige Staaten gehen davon aus, dass Demokratie ein institutioneller Vorgang ist, der keine außerinstitutionelle Partizipation ermöglicht. Hingegen akzeptieren andere Staaten auch Regierungswechsel als demokratisch, die durch Protestbewegungen durchgeführt werden. Sie sehen hierin eine Realisierung der demokratischen Bestrebungen, die dem universellen Demokratiegebot innewohnen. Ein Recht zur pro-demokratischen Revolution lässt sich den völkerrechtlichen Demokratiegeboten jedoch bisher nicht entnehmen. Ein solches wurde auch nicht in der Staatenpraxis vorgebracht. Entsprechend besteht auch kein hiermit verbundenes Recht, pro-demokratische Protestbewegungen zu fördern.

2606 IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 202 ff.

Ähnliches gilt für die menschenrechtlichen Gewährleistungen des Protests (§ 6). Gewaltfreie Protestbewegungen werden teilweise durch universelle und regionale Menschenrechtsverträge geschützt. Zunächst garantiert das Recht auf freie Meinungsäußerung die Forderung nach einem friedlichen und demokratischen Regierungswechsel. Weiterhin gewährleistet das Recht auf friedliche Versammlung die Zusammenkunft von einer Vielzahl an Personen, um gemeinsam derartige Veränderungen zu fordern. Darüber hinaus dürfen sich Menschen in Vereinigungen zusammenschließen, um längerfristig Forderungen zu formulieren und gewaltfreie Proteste zu organisieren. Allerdings beschränkt sich das Recht auf politische Partizipation auf eine institutionelle Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten. Daher haben Menschenrechtsgerichte außerinstitutionelle Auseinandersetzungsformen stets kritisch bewertet. „Direct action“-Maßnahmen und dauerhafte Versammlungen können zwar in den Schutzbereich des Rechts auf friedliche Versammlungen fallen. Sie sind jedoch nur sehr bedingt vor staatlichen Eingriffen geschützt. Gleiches gilt für Protestinfrastruktur (bspw. Protestcamps). Gewaltfreie Protestbewegungen sind jedoch in Abgrenzung zu zeitlich begrenzten Versammlungen von langfristiger und dauerhafter Mobilisierung sowie intensiveren Auseinandersetzungsformen gekennzeichnet. Wichtige Aspekte einer gewaltfreien Protestbewegung fallen daher nicht unter den Schutz der Menschenrechte.

Die einzige Ausnahme hierzu findet sich in der Rechtsprechung des IAGMR.²⁶⁰⁷ Dieser sah die Teilnahme an der pro-Zelaya-Protestbewegung in Honduras im Jahr 2009 als Ausübung einer „Pflicht zur Verteidigung der Demokratie“. Unter diesen Umständen konnten normalerweise bestehende Beschränkungen für die politischen Partizipationsrechte aufgehoben werden. Eine derartige Synthetisierung der politischen Partizipationsrechte zu einem „Recht auf Protest“ wurde in den anderen Menschenrechtssystemen noch nicht vollzogen, zumal sich in der analysierten Staatenpraxis hierzu keine Anhaltspunkte finden. Aktuelle Entwicklungen in der EGMR-Rechtsprechung und in den Stellungnahmen der VN-Berichterstatter*innen zur Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit eröffnen allerdings Möglichkeiten für einen umfassenderen Schutz gewaltfreier Protestbewegungen.²⁶⁰⁸ Zu-

2607 IAGMR, López Lone v. Honduras, Rn. 150 ff.

2608 EGMR, Kavala v. Turkey; EGMR, Navalny v. Russia; Human Rights Council, Special Rapporteur's Report on Human Rights and Peaceful Protest, A/HRC/50/42.

dem könnten gewaltfreie Proteste unter den Wortlaut von Art. 20 ACMRV subsumiert werden.²⁶⁰⁹

Darüber hinaus wird die ausländische Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Gruppen durch universelle und regionale Menschenrechtsverträge gewährleistet. In Auseinandersetzung mit den Restriktionsgesetzen für zivilgesellschaftliche Organisationen der vergangenen Jahre haben sich die universellen und regionalen Menschenrechtsinstitutionen für ein Recht von Vereinigungen stark gemacht, ausländische staatliche Unterstützung suchen und erhalten zu dürfen. Allerdings bestehen Schwierigkeiten in der Übertragung dieses Rechts auf die Unterstützung von Protestbewegungen. Schließlich nehmen diese bedeutenderen Einfluss auf die Ausgestaltung der politischen Verhältnisse eines Staates als „normale“ zivilgesellschaftliche Gruppen, die sich teilweise politisch betätigen. In der Staatenpraxis wurde das Recht einer Vereinigung, ausländische Unterstützung zu suchen und zu erhalten, daher nur vereinzelt zur Begründung von Unterstützungsmaßnahmen für Protestbewegungen herangezogen.

Als Fazit zum zweiten Teil (§§ 4-6) konnte daher zunächst festgehalten werden, dass keines der anwendbaren Regelungsregime die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen umfassend und abschließend regelt. Für alle drei Regime konnten Anwendungsmöglichkeiten dargelegt werden. Diese sind jedoch jeweils umstritten, zumal die Interaktion zwischen den Regelungsregimen für die schlussendliche Regulierung bedeutsam ist.

Die Untersuchung der Staatenpraxis anhand von fünf Fallstudien (§§ 7-11) konnte nicht zu einer Auflösung dieser Streitigkeiten beitragen (§ 12). Die allermeisten Unterstützungsformen sind in der Praxis umstritten und werden von entgegenstehenden Staatengruppen unterschiedlich eingeordnet. Beide Gruppen teilen dabei die Auffassung, dass es allein der Bevölkerung eines Staates zusteht, über ihre politische, wirtschaftliche und soziale Organisation zu entscheiden. Hieraus ziehen sie jedoch grundverschiedene Konsequenzen. Opponierende Staaten sind der Auffassung, dass eine Bevölkerung nur dann über seine Zukunft frei entscheiden könne, wenn keine Einflussnahmen durch ausländische Staaten erfolgen. Hingegen gehen die unterstützenden Staaten davon aus, dass eine freie Entscheidung nur in demokratischen Systemen möglich sei. Sofern in einem Staat keine demokratischen Regierungsstrukturen bestehen, sehen sie sich daher

2609 Manirakiza, Towards a Right to Resist Gross Undemocratic Practices in Africa, Journal of African Law, 2019.

dazu berufen, den Protestierenden Unterstützung zukommen zu lassen. Entsprechend dieser Unterscheidung fällt daher die Bewertung von Unterstützungsmaßnahmen aus. 47 Staaten wurden dabei als unterstützend und 49 Staaten als opponierend eingeordnet (Annexe 3 und 4).

Dabei ist bedeutsam, dass Staaten nicht über die Intensität einzelner Unterstützungsformen, sondern über die Tatbestandsmerkmale der zugrundeliegenden Normen, stritten. Opponierende Staaten legten ihren Bewertungen eine Einmischungsschwelle zugrunde, die die Zwangsschwelle des Interventionsverbots ersetzen sollte. Zudem waren sie der Auffassung, dass der Schutz der staatlichen Souveränität von anderen völkerrechtlichen Regeln getrennt sei. Die Durchsetzung von demokratie- oder menschenrechtlichen Regeln zu Lasten der Souveränität eines Staates sei unzulässig. Hiermit lehnten sie die Argumentation der unterstützenden Staaten grundlegend ab, die ihre Unterstützungsmaßnahmen unter Verweis auf völkerrechtliche Demokratie- und Menschenrechtsnormen begründeten. Diese grundverschiedenen Auffassungen zu zentralen Normen des Völkerrechts erschweren eine Konsensbildung auch dauerhaft.

Auf Grundlage der Staatenpraxis können daher unterschiedliche, teils entgegenstehende Schlussfolgerungen getroffen werden (§ 13). Sofern die Staatenpraxis nach einem *Lotus*-Ansatz gewichtet wird, wären alle strittigen Unterstützungsmaßnahmen zulässig. Schließlich hat diese Untersuchung dargelegt, dass die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen ein konstantes Phänomen ist, das von einer Vielzahl an Staaten vorgenommen und völkerrechtlich begründet wird. Hiergegen hat sich zu keinem Zeitpunkt eine einheitliche Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung gebildet, weshalb sich eine Verbotsnorm nicht etabliert hat. Allerdings könnte die Staatenpraxis auch nach einem souveränitätsorientierten deduktiven Ansatz gewichtet werden. Da die staatliche Souveränität ein elementarer Grundsatz der Völkerrechtsordnung ist, sind nach diesem Ansatz alle Beschränkungen der staatlichen Souveränität rechtfertigungsbedürftig. Dabei konnte sich kein Rechtfertigungsgrund für die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen umfassend etablieren. Entsprechend wären alle strittigen Unterstützungsmaßnahmen verboten. Für beide Ansätze finden sich in der Praxis sowohl der unterstützenden wie opponierenden Staaten Anhaltspunkte.

Ein endgültiges Urteil über die strittigen Unterstützungsmaßnahmen kann somit nicht getroffen werden. Verschiedene Interpretationen der Rechtslage konkurrieren miteinander in beständiger Weise, ohne dass es zu einer Auflösung dieser Auseinandersetzungen in absehbarer Zeit kommen

wird. Diese Auseinandersetzungen finden zudem auf der abstrakt-generellen Ebene der anwendbaren Regeln statt. Derartige Auseinandersetzungen sind typisch für völkerrechtliche Grauzonen. Diese Arbeit kommt daher zu dem Ergebnis, dass sich die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen, wie alle anderen nicht-militärischen Einflussnahmen, in einer völkerrechtlichen Grauzone befindet.

Diese Arbeit konnte somit den Rahmen der völkerrechtlichen Regulierung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen ergründen, zentrale Begriffe definieren und die wichtigsten Streitpunkte aufzeigen. Zudem wurden paradigmatische Fälle der vergangenen Jahre aufgearbeitet, die die Entwicklung dieses Rechtsgebiets prägen. Hierauf aufbauend können die weiteren Entwicklungen beobachtet werden, die sich durch zukünftige Protestbewegungen ergeben werden.

Ferner können die einzelnen Regelungsregime vertieft analysiert werden. Beispielsweise kann die Rezeption der IAGMR-Rechtsprechung und der AU-Praxis zu Regierungswechseln durch gewaltfreie Protestbewegungen weiterverfolgt werden. Weiterhin wird das Recht von Vereinigungen, ausländische Unterstützung zu suchen und zu erhalten, derzeit intensiv diskutiert. Inwiefern dieses auch auf Protestbewegungen Anwendung findet, ist derzeit offen.

Darüber hinaus können die methodischen Ansätze zur Auswertung von Staatenpraxis geschärft werden. Bei 193 Staaten, die in einer komplexen und globalisierten Welt miteinander interagieren, ist es nur schwer vorstellbar, dass alle Staaten eine einheitliche Staatenpraxis zu neuen Konstellation entwickeln. Es ist wahrscheinlicher, dass sich die Staatenpraxis, wie in dieser Untersuchung, fragmentiert. Derartige Probleme hat der IGH bisher unter Rückgriff auf VN-Generalversammlungsresolutionen oder andere Erklärungen und Verträge umgangen. Für diese unsaubere und teils eklektische Praxis wurde er berechtigter Weise kritisiert.²⁶¹⁰ Allerdings werden auch in der Literatur nur selten umfassende Studien der Staatenpraxis in einem Bereich vorgenommen. Wie eine treffende Gewichtung der Staatenpraxis im modernen Völkerrecht gelingen kann, ist daher nur wenig untersucht. Die in § 13 aufgezeigten Möglichkeiten können in zukünftigen Untersuchungen von Staatenpraxis und *opinio juris* ergänzt und weiter ausgeführt werden.

Ob sich die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegung perspektivisch aus einer Grauzone herausbewegen und eine klarere Regulierung erhalten wird, hängt vor allem an den Entwicklungen in der Staaten-

2610 Siehe nur *Talmon*, Determining Customary International Law, EJIL 2015.

praxis ab. Anstatt sich auf einander zu zu bewegen, konnte im Verlauf des Untersuchungszeitraums eine zunehmende Polarisierung zwischen den Staaten festgestellt werden, die grundverschiedene Auffassungen zu völkerrechtlichen Grundprinzipien offenbart. Diese Polarisierung könnte in mittelfristiger Zukunft zu einer Aufspaltung der Völkerrechtsordnung führen (§ 13.E).

B. Ausblick im Lichte der russischen Aggression gegen die Ukraine

Diese Entwicklung wird jedenfalls durch die andauernde russische Aggression gegen die Ukraine verstärkt (Stand 2024). In seiner Erklärung vom 24. Februar 2022 nannte der russische Präsident *Vladimir Putin* die Euromaidan Revolution als einen zentralen Beweggründe für die Invasion.²⁶¹¹ Von den USA gesteuerte Kräfte hätten 2014 die Regierung in Kyiv gestürzt und eine Diktatur in der Ukraine etabliert. Diese von Russland als „Farbrevolution“ bezeichneten Ereignisse seien Auslöser für den „Genozid“ an der russischen Bevölkerung in der Ukraine gewesen.²⁶¹² Aufgrund dieser Gesamtlage sah sich Präsident *Putin* dazu gedrängt, eine „militärische Spezialoperation“ in der Ukraine zu beginnen.²⁶¹³

Diese Begründungen sind vor dem Hintergrund des *ius contra bellum* nicht haltbar.²⁶¹⁴ Sie stellen eine missbräuchliche Anrufung des Völkerrechts dar,²⁶¹⁵ zumal es keine Anzeichen gibt, dass es zu einem Genozid an der russischsprachigen Bevölkerung in der Ukraine kommen würde oder gekommen ist.²⁶¹⁶ Die zentrale Bedeutung der ukrainischen „Farbrevolution“ in der Erklärung vom 24. Februar offenbart jedoch deren hervorgehobene Stellung in der russischen Außenpolitik. Aus russischer Perspek-

2611 Transcript: Vladimir Putin's Televised Address on Ukraine, Bloomberg News, 24.02.2022.

2612 Ibid.

2613 Ibid.

2614 *Green/Henderson/Ruys*, Russia's attack on Ukraine and the *jus ad bellum*, Journal on the Use of Force and International Law, 2022.

2615 *Walter*, Der Ukraine-Krieg und das wertebasierte Völkerrecht, Juristen Zeitung, 2022, 473.

2616 *Green/Henderson/Ruys*, Russia's attack on Ukraine and the *jus ad bellum*, Journal on the Use of Force and International Law, 2022, 22; siehe auch IGH, Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, ICJ Rep 2022, 211 f., Rn. 59.

tive wiegt die ausländische Unterstützung von Protestbewegungen derart schwer, dass diese eine militärische Invasion mitbegründen könne.

Diese Auffassung war bereits im Januar 2022 zum Ausdruck gekommen. Nachdem am 2. Januar 2022 Proteste in Kasachstan begonnen hatten, bat der kasachische Präsident *Kassym-Jomart Tokayev* die Staaten der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (CSTO) um Hilfe.²⁶¹⁷ Unter russischer Führung intervenierten daraufhin CSTO-Truppen und unterstützen kasachhische Sicherheitskräfte in der gewaltsamen Zerschlagung der Proteste.²⁶¹⁸ Präsident *Putin* erklärte in diesem Zusammenhang, dass er keine „Farbrevolutionen“ in den ehemaligen Staaten der Sowjetunion erlauben würde.²⁶¹⁹ „Farbrevolutionen“ zu verhindern oder umzukehren wurde daher durch die jüngste russische Praxis zu einem wesentlichen außenpolitischen Ziel erklärt, welches auch militärisch durchgesetzt werden kann. In diesem Sinne hat Russland mit Nicaragua und Venezuela Abkommen getroffen, die eine Entsendung russischer Truppen im Fall von „inneren Unruhen“ ermöglichen.²⁶²⁰

Neben Russland hat auch China die Verhinderung von „Farbrevolutionen“ zu einem wesentlichen Ziel seiner Außenpolitik erhoben. Dieses Ziel wird einerseits in der russisch-chinesischen Erklärung zu internationalen

-
- 2617 President Kassym-Jomart Tokayev held a session of the Security Council, Official Website of the President of the Republic of Kazakhstan, 06.01.2022, abrufbar unter: <https://akorda.kz/en/president-kassym-jomart-tokayev-held-a-session-of-the-security-council-705318> (zuletzt abgerufen am 24.11.2022).
- 2618 *Emtseva*, Collective Security Treaty Organization: Why are Russian Troops in Kazakhstan?, EJIL:Talk!, 13.01.2022, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/collective-security-treaty-organization-why-are-russian-troops-in-kazakhstan/> (zuletzt abgerufen am 24.11.2022); *Hasar*, Kazakhstan: Another Intervention by Invitation that Played Out as expected, OpinioJuris, 07.02.2022, abrufbar unter: <https://opiniojuris.org/2022/02/07/kazakhstan-another-intervention-by-invitation-that-played-out-as-expected/> (zuletzt abgerufen am 24.11.2022).
- 2619 *Hopkins*, Russian Troops Will Stay to Finish Job in Kazakhstan, Putin Says, The New York Times, 10.01.2022, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2022/01/10/world/europe/putin-russia-kazakhstan.html?searchResultPosition=1>. (zuletzt abgerufen am 22.11.2022). Siehe zur rechtlichen Einordnung *Kriener/Brassat*, Quashing protests abroad: The CSTO's intervention in Kazakhstan, Journal on the Use of Force in International Law 10/2, 2023, 271-298.
- 2620 *Ellis*, Nicaragua: Dictatorship and Collaboration with Extra-Hemispheric U.S. Rivals, Center for Strategic and International Studies, 29.08.2022, abrufbar unter: <https://www.csis.org/analysis/nicaragua-dictatorship-and-collaboration-extra-hemispheric-us-rivals> (zuletzt abgerufen am 24.11.2022); Russia defends troops in Venezuela, Deutsche Welle, 26.03.2019, abrufbar unter: <https://www.dw.com/en/russia-defends-troops-in-venezuela/a-48070760> (zuletzt abgerufen am 24.11.2022).

Beziehungen vom 4. Februar 2022 ausgegeben.²⁶²¹ Weiterhin hat die von China angeführte Shanghai Cooperation Organisation (SCO) durch das Abkommen zur Extremismusprävention vom 9. Juni 2017 eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von extremistischen Ideologien anvisiert.²⁶²² Die SCO könnte daher in der Zukunft, wie die CSTO, zur kollektiven Unterdrückung von gewaltfreien Protestbewegungen verwendet werden.²⁶²³

China und Russland sehen in der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegung zunehmend ein Sicherheitsrisiko, dass sie weltweit zu verhindern versuchen. Viele opponierende Staaten scheinen diese Auffassung zu teilen. Vor diesem Hintergrund ist es unwahrscheinlich, dass diese Staaten von ihren völkerrechtlichen Maximalpositionen abweichen. Schließlich ist die Völkerrechtswidrigkeit fast aller Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von Protestbewegungen eine notwendige Voraussetzung für die ganzheitliche Zurückweisung von „Farbrevolutionen“. Eine Vermittlung zwischen dieser Position und der Rechtsauffassung der unterstützenden Staaten ist daher nicht abzusehen. Die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen wird daher auf absehbare Zeit stark umstritten und somit in einer völkerrechtlichen Grauzone bleiben.

2621 Russia-China Joint Statement on International Relations, University of Southern California, 04.02.2022: „Russia and China stand against attempts by external forces to undermine security and stability in their common adjacent regions, intend to counter interference by outside forces in the internal affairs of sovereign countries under any pretext, oppose colour revolutions, and will increase cooperation in the aforementioned areas.“

2622 Siehe Ginsburg, Democracies and International Law, 2021, 220-221. Die Proteste in Hongkong waren als derartiger Extremismus bereits eingeordnet worden.

2623 Vgl. Ibid., 222.

English Summary

The decade between 2010 and 2020 is often dubbed the “decade of protest”. In line with this overarching trend, the frequency of protest movements reached an all-time high during the past decade, culminating in 2019 with the record for the most recorded movements. As this development shows, fundamental societal conflicts are increasingly being waged through nonviolent forms of conflict rather than relying on violence.

This development stands in contrast to what has been denoted a “wave of autocratization”. Since the end of the 2000s, all democracy indices have recorded a regression in the global spread of democracy. Protests are often a reaction to these developments and function as a form to pursue democracy and human rights from a grassroots level. In this endeavor, protest movements do not act in isolation. In a globalized world, protest has an international component. Protest movements regularly interact with civil society organizations in other states. They draw attention to their concerns before international organizations. Moreover, nonviolent protest movements regularly cooperate with other states and their government, from which they sometimes receive support.

This third aspect of interaction is subject to considerable criticism. On the one hand, some states regularly see such support as a violation of their sovereignty. On the other hand, states that provide such support justify their support with reference to the human and democratic rights guaranteed under international law. This pattern of discussion surges frequently when nonviolent protest movements attain a considerable size.

The book analyzes this dispute from the perspective of international law. Therefore, the main research question is: How does international law regulate state support to nonviolent protest movements?

The book is structured in four parts.

Part 1: Terminology and Method

The first part lays the groundwork by defining relevant terms and establishing criteria for a nonviolent protest movement. The definition and elements of a nonviolent protest movement draw on the sources of international law that regulate individual aspects of protest. Accordingly, a non-violent protest movement is defined by four elements. It must be a movement that pursues fundamental political change. Furthermore, this goal must be pursued through extra-institutional and nonviolent means. A protest move-

ment is nonviolent if it predominantly refrains from the use of physical violence that is highly likely to harm the property or physical integrity of others. State support for such protest movements is any measure that improves the chances of success of a protest movement and can be attributed to a state or an international organization. The support measures by semi-state democracy support organizations can be attributed for this purpose. Empirical studies in political science have shown that state support for nonviolent protest movements can have a positive impact on its chances of success.

Part 2: The legal framework

Part two delves into the legal framework, exploring three regulatory regimes: the prohibition of intervention, the principle of democracy, and human rights regulations. Chapters 4, 5, and 6 respectively dissect their applicability to nonviolent protest movements, highlighting distinctions from support for armed rebels. Each of the regulatory regimes is not conclusive and their application controversial concerning support to protest movements.

With regard to the prohibition of intervention, support to nonviolent protest movements ties into long-standing controversies on the question of coercion through non-forcible means. Opposing states generally believe that support of nonviolent protests is coercive and therefore violates the prohibition of intervention under customary international law. They frequently cite the 1986 *Nicaragua* ruling of the International Court of Justice (ICJ), in which the ICJ found that the United States of America's support for an armed rebel group in Nicaragua that was fighting against the Nicaraguan government violated the prohibition on intervention.

However, supporting nonviolent protest movements is different from support to armed rebels. First, the promotion of violent action is decisive for the assumption of a coercive effect against a state. In addition, nonviolent protests are protected and enabled in many ways by international law, in contrast to violent uprisings. The ICJ's findings on intervention therefore do not apply directly to this constellation.

Moreover, non-forcible influence measures, such as sanctions and the recognition of opposition governments, are situated in a grey zone of the prohibition of intervention. State practice is largely divided whether they cross the coercion threshold or not. Therefore, it is difficult to evaluate state support to nonviolent protest movements from the perspective of the prohibition of intervention.

The second relevant regulatory regime is the principle of democracy under international law, which has various regional and universal forms. It is based on the internal right to self-determination, the human right to political participation, and the practice of international organizations and states. All forms of the democratic principle have an institutional orientation. The right to participation guarantees active and passive participation in elections, but does not enable more radical democratic processes or protests. For example, the possibility of governmental change through protest movements was not contemplated when the African Charter on Democracy, Governance, and Elections (ACDEG) was negotiated and signed. Nonviolent revolutions have, therefore, posed a conundrum for the African Union's Peace and Security Council (PSC). Whereas these revolutions principally violate the prohibition of Unconstitutional Change in Government enshrined in Art. 23 ACDEG, they espouse the democratic ambition and direction that the ACDEG mandates in its preambles and first section. Concerning the nonviolent revolutions in Egypt 2011, Tunisia 2011, Burkina Faso 2014, and Sudan 2019, the PSC thus qualified the change in government as democratic despite being unconstitutional. This engagement is, however, an exception to date. Most regional democratic systems do not contemplate a role for protests.

On a general level, however, the analysis on the principle of democracy both from a doctrinal perspective and the analysis of state practice showed that the principle of democracy has emerged as a universal principle of international law. In all discussions analyzed, all states would argue in favor of a democratic solution and connect this to international law. While they disagreed on the exact content of the principle of democracy, there was consensus that international law required the conflicts between governments and protesters to be solved according to democratic principles. The book thus confirms that the principle of democracy has emerged in customary international law.

Third, human rights regulations are relevant. The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR) guarantee the majority of protest forms through individual rights. These are in particular the right to assemble peacefully, the right to associate, the right to political participation, and the right to strike. However, a comprehensive right to protest does not yet exist. The right to assemble peacefully (Art. 21 ICCPR) is limited both in a temporal scope and with regard to permissible nonviolent forms of protests. Disruptive protests, even if they remain non-

violent, may be subject to repercussions and police intervention. Moreover, the institutional focus does not guarantee for protests to be heard and does not open a participatory mechanism for their involvement in public affairs. In this regard, the European Court of Human Rights has developed a comprehensive case law on Art. 11 of the European Convention on Human Rights (ECHR). In its understanding, assemblies continue to receive protection under Art. 11 ECHR even when they disrupt public order. However, these forms of protest are deemed “reprehensible”. Therefore, disruptive protests can be dissolved and its participants may be subjected to administrative or even criminal sanctions. In summary, international human rights law accords a partial protection for protest movements, which is, however, limited regarding substantial features of protests.

Likewise, the question of foreign funding for civil society groups has been acutely debated in recent years. The United Nations Human Rights Council's Special Rapporteur on Freedom of Assembly and Freedom of Association recently argued that a right to receive foreign funding exists as corollary to the right to associate (Art. 22 ICCPR). This view, however, received significant push-back from some member states of the human rights council. They believe foreign funding to be a significant intrusion on their sovereignty. The European Court of Human Rights in its 2022 judgment in *Ecodefense v Russia* and the European Court of Justice in its 2020 judgment on Transparency laws in Hungary (C-78/18) pushed back against this understanding. Associations generally do not work for profitable causes. Therefore, they rely on donations or other contributions to fund their efforts. Accordingly, the Courts argue that the right to associate entails the right to receive funding from other sources, unless severe dangers to national security requires their restriction. Both in the case against Russia and Hungary the restrictions levied on civil society organisations were deemed disproportionate and therefore in violation of the right to associate. In summary, foreign funding of civil society groups is, in principle, permitted from the perspective of international human rights law, but can be subject to limitations in extraordinary circumstances.

The doctrinal inquiry on state support for nonviolent protest movements has mixed results. The prohibition of intervention, the principle of democracy, and human rights law all regulate individual aspects of this complex question. However, none of these regimes comprehensively answers the research question. Moreover, the interaction between these regulatory regimes remain unclear. Therefore, the legal framework remains underdeveloped.

Part 3: State practice

The third part of the book focuses on state practice and *opinio juris*. In accordance with Article 38 para. 1 lit. b of the ICJ-Statute, state practice and *opinio juris* are the two components of customary international law. They therefore form the content of the prohibition of intervention. Moreover, state's practice in application of human rights treaties and democracy conventions is of significant relevance in terms of Art. 31 para. 3 lit. b of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

To analyze the practice of states and their *opinio juris* with regard to support to nonviolent protest movements, the case study method is employed. The selected cases are the revolution in Egypt in 2011 (Chapter 7), the Euromaidan revolution in Ukraine in 2013-14 (Chapter 8), the revolution in Sudan in 2018-19 (Chapter 9), the Venezuelan protest movement in 2019 (Chapter 10), and the protests in Hong Kong in 2019-20 (Chapter 11). Each Chapter follows the same structure. First, the individual case study identifies the different forms of support. Afterwards, the international discourse on these support measures is portrayed. Then each Chapter situates these discussions in context of other case studies and the doctrinal issues at large. The third part therefore provides a comprehensive analysis of the current state practice and *opinio juris* in international law on state support to nonviolent protest movements.

Chapter 7 focuses on the peaceful revolution directed against the government of Hosni Mubarak in January and February of 2011. Over the course of 18 days, protesters mounted a campaign against their government, which pushed the military forces to intervene against President Mubarak and call for new parliamentary and presidential elections. Over the course of the protests, a multitude of states, including the Member States of the European Union, the USA, Turkey, Iran, and the Maldives repeatedly criticized the Egyptian authorities' engagement with the protesters and their recurring violations of protesters' human rights. Moreover, these states declared themselves in solidarity with the protests and urged the Egyptian government to engage with protesters' demands. The USA used its military-to-military contacts to advertise against a suppression of the protests through the Egyptian military. Furthermore, the EU issued a veiled threat for sanctions against Egypt, if the suppression through government forces were to continue. Alongside these immediate support measures, US-semi-state democracy support organizations had already engaged intensely with Egyptian civil society in the previous years. Several leading figures of the

protest movement received training in campaign building and the use of digital technologies through these organisations prior to the protests.

These states argued that their actions followed their obligations under international human rights law and the democratic principle. The German Foreign Secretary, addressing German parliament, stated that in these situations there was an obligation to intervene in favor of pro-democratic protesters through support statements and sanctions against repressive governments. Other states qualified their actions as support measures for the right to peaceful assembly enshrined in Art. 21 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

Egypt resoundingly rejected almost all support measures as prohibited intervention in its internal affairs. Venezuela and Saudi Arabia shared this assessment, whereas other states, such as China, affirmed that the ongoing protests were an internal affair. Nonetheless, the interim government implemented by the Supreme Command of the Armed Forces received swift recognition from the international community.

Particularly in comparison to the later case studies, the push-back against support measures for protest movements was more limited and shared by fewer countries. In this case study, the significant majority of states that publicly engaged with the protests either supported these verbally, financially, or through other means. Only the minority, publicly rejected these measures. This balance would change significantly over the course of the decade under investigation.

Chapter 8 engages with the Euromaidan Revolution in Ukraine during 2013/2014. Protests mounted against President Viktor Yanukovych's government after a decision not to sign an association agreement with the EU in November 2013. Protesters set up a camp in Kyiv's central Maidan square and quickly expanded their demands, bidding for fresh elections and the resignation of the Yanukovych government. Several government officials and politicians from EU member states and the USA visited Maidan square in the following months and expressed their solidarity with their cause. Multiple states condemned governmental repression of protests and demanded the retraction of a law that enabled further police actions against the right to peaceful assembly. The European Endowment for Democracy supported protest organizers and media organizations covering the protests. Moreover, EU member states contemplated sanctions as a reaction to the suppression of protests.

Ukraine, Belarus, Russia, Bolivia, Ecuador, and Venezuela rejected these measures as interventions in the internal affairs of Ukraine. In particular,

they held the opinion that the funding of protesters and the personal meetings of state representatives with the protesters was a significant violation of the prohibition of intervention. The states taking these measures pushed back against these allegations. They argued that they were holding Ukraine accountable to its obligations under the European Convention on Human Rights and the duties under the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). The disputes between the different state groups occurred in multiple fora, including the United Nations Security Council, the OSCE Permanent Council, and the Committee of Ministers of the Council of Europe.

Chapter 9 turns to the protests by the Forces for Freedom and Change in Sudan. Protests against the government of President Omar Al-Bashir emerged in Sudan at the end of 2018. These were initially directed against rising bread prices but soon turned against the government as a whole. For months, hundreds of thousands protested for the resignation of President Al-Bashir and the transition to a civilian government.

States including, Norway, the United Kingdom, Member States of the European Union, Canada, and the USA criticized the suppression of the protests by the Sudanese security forces. They also rhetorically expressed their support for the protests' plans. In addition, some states monitored the protests with their diplomatic missions and sanctioned the Sudanese government for violating the human rights of the protesters. In the years before the revolution, the National Endowment for Democracy, a US-semi-state democracy support organization, had funded organizations that offered trainings in nonviolent campaigning. Multiple participants of these trainings emerged as central figures of the protests when these occurred.

The supporting states justified these support measures as part of their human rights and democracy promotion policies. In contrast, opposing states such as Sudan, Equatorial Guinea and Russia rejected the vast majority of these forms of support as illegal interventions. China argued that all occurrences were internal affairs and could not be subject to foreign interference.

This structure of debate is mirrored in Chapter 10, which engages with nonviolent protests in Venezuela during 2019. This case study saw the largest polarization within the international community. After fraudulent presidential elections in 2018, the Venezuelan National Assembly rejected a transition to a second term for President Nicolás Maduro. At the end of President Maduro's first mandate in early 2019, the National Assembly thus declared the Office of the President vacant and determined its speaker,

Juan Guaidó, interim president until new elections. This decision spurred nationwide protests from January to April 2019.

60 states issued declarations of recognition in support of Juan Guaidó's government. Some of these states declared their solidarity with the protesters. Moreover, the USA and the EU levied sanctions on the Maduro government for its repression of protests and declared that these sanctions would be withdrawn when the Maduro government facilitated a peaceful transition. The Lima Group, a conglomerate of Latin American states, threatened sanctions and offered diplomatic support to the Guaidó government. The USA funded some efforts of the Guaidó government, including humanitarian efforts, through direct assistance and access to Venezuela's foreign reserves.

Venezuela, China, Russia, Bolivia, several states in the Caribbean and Africa resoundingly rejected these measures as illegal interventions. In open sessions of the United Nations Security Council up to sixty states engaged in controversial discussions on the international legal implications of the protests and their external support. The majority of American states argued that Venezuela's obligations under the Inter-American human rights and democracy frameworks permitted their measures and allowed for involvement in the situation of protests. In turn, the opposing states rejected this assumption and argued that the prohibition of intervention was not influenced by these regulations.

The final case study in Chapter 11 examines the protests in Hong Kong in 2019/20. Protests first emerged against a proposed extradition law that would allow for Hong Kong citizens' extradition to mainland China. However, demands quickly expanded to demand the resignation of Hong Kong's Chief Executive and popular and free elections for all public offices. These demands were supported by a wide array of states, including Australia, Canada, the United Kingdom, Malaysia, the USA, and EU member states. They repeatedly condemned the repression of protests as violations of human rights and met with leading figures of the protests through their diplomatic missions. Some states levied sanctions against Hong Kong authorities and monitored protests through their consulates.

China rejected any form of support towards protesters as intervention in its internal affairs. During sessions of the Human Rights Council on Hong Kong a large coalition of states supported the Chinese position, arguing that all aspects regarding Hong Kong qualified as an internal affair. The supporting states pushed back against this understanding with reference to China's obligations concerning human rights and democracy under

the Joint Declaration regarding Hong Kong from 1984. The polarization between the differing state positions was very poignant by the end of the protests. Particularly, in comparison to the first examined case study, the groups of states had consolidated their positions in opposition to the other group.

Part 4: Evaluation of state practice in the light of the doctrinal principles

The fourth part unites the doctrinal and empirical findings. This section sets out to identify the international legal regulation of state support to protest movements.

Based on the methodology rooted in Art. 38 of the Statute of the International Court of Justice, only few support forms are subject to an unequivocal legal regulation. The central legal rule to this question is the prohibition of intervention, a rule of customary international law. Its content is therefore defined by the practice of states and their *opinio juris*. Both state practice and *opinio juris* require an extensive degree of uniformity within the international community of states.

The study could only identify the required uniformity for a limited number of support forms. There is a universal consensus that states are permitted to criticize human rights conditions in the context of protests and to raise the ensuing issues in regional organizations. Moreover, a consensus exists that support for violent protest movements, violent support for protests and foreign control of protest movements violates international law. With regard to the other measures which are situated between these two extremes, state practice is divided into two groups. According to my research, 47 states can be assigned to the supporting group, which either undertakes support measures itself or considers them legally permissible. In contrast, there is an opposing group, which includes 49 states that consider support measures to be an intervention contrary to international law (Annex 3). These states can be consistently assigned to these groups. Changes from one position to the other were exceptional. Using the chosen methodology, I was able to identify the international legal position of 110 states.

This divide in state practice therefore raises a variety of questions about the legal situation. The ICJ held in the *Asylum* case that a significant discrepancy in state practice is contrary to the establishment of a rule of customary international law. However, it is not uncommon for state practice to differ so widely, especially with regard to politicized issues.

Furthermore, the decentralized nature of international law inhibits the resolution of such fundamental conflicts. For this reason, case law and literature have developed various methodological approaches to evaluate divergent state practice and determine the legal framework. The fourth section of the book draws on five different methodologies and shows how each of these provides different answers to the research question concerning the international legal regulation of state support to nonviolent protest movements. The methodologies are the Lotus approach, the non-regulation approach, the deductive approach, the analytical approach, and the nihilist approach. Each of these approaches finds at least some confirmation in the existing practice of states. Depending on the different approaches, the lacking consensus with regard to state support for nonviolent protest movements can be interpreted very differently.

For example, the Lotus approach, building on the Lotus principle provides an argument for the legality of contested support forms. Due to their contested nature, there certainly is no established rule that prohibits these support forms. Therefore, a Lotus approach would deem them permissible. In contrast, a deductive approach that places state sovereignty as the cornerstone of international law arrives at the opposite conclusion. Accordingly, any state measure that interferes with another state's sovereignty generally requires a permissive rule in international law. Due to the contested nature of these practices such permissive rule, likewise, does not exist.

Accordingly, there is significant indeterminacy concerning the majority of state support measures for nonviolent protest movements. Due to the persistent nature of the ensuing contestation, their legal regulation falls into a "grey zone". Within a legal grey zone, a legal regulation of the matter exists. However, there are diverging interpretations of this regulation, which are equally relevant and supported by sound legal arguments. Due to the protracted nature of these diverging interpretations they can be deemed equally permissible interpretations of the law. Thus, the application of the legal rule to the phenomenon at hand is not clear. Accordingly, the legal regulation is neither black nor white, but grey.

In summary, the book analyzes the doctrinal framework of state support for nonviolent protest movements and compiles and situates the practice of states through case studies. Accordingly, the book sets this issue as a problem under international law, defines the relevant terms and creates a framework to assess individual support measures. It provides guidelines for the solution of diverse questions arising in the field. Furthermore, the analysis of state practice is a relevant contribution to the understanding of the

prohibition of intervention. To date, there has been a lack of comprehensive evaluations of state practice in the field that also address the ambivalences and contradictions. In addition, the book shows how diverging state practice can be interpreted based on different methodological perspectives. The book thus examines a novel constellation in international law, which, due to the increasing relevance of protests, also provides incentives for future research.

Annex 1 – Unterstützungsformen und ihre Bewertung durch Staaten

| Unterstützungsform | Ägyptische Revolution | Euromaidan Revolution | | Sudanesische Revolution | | Venezolanische Protestbewegung | | Hongkonger Protestbewegung | |
|--|--|----------------------------|------------------------|--|--|--|--|------------------------------------|---|
| | | Zulässig | Verboten | Zulässig | Verboten | Zulässig | Verboten | Zulässig | Verboten |
| Menschenrechtliche Kritik | BG, DE, DK, EU, FR, IT, IR, CA, MV, NO, ES, TR, US, GB | BG, EU, LT, PL, AT, LU, US | - | BE, DO, EU, FR, GB, GQ, NO, PE, PL, ZA, US, CI | - | BE, BR, CR, DE, EU, FR, CA, CO, PA, PY, GT, HN, PE, PL, US, GB | - | AU, DE, EE, EU, G7, CA, US, GB, CH | CN |
| Unterstützungsbekundungen | CA, DE, DK, ES, EU, FR, GB, IR, LU, MV, NO, SE, TR, US | EG, SA, RU, VE | EU, US, DE, GE | UA, RU, BY | GB, NO, US, ZA, PL, PE, EU, EG, DE, CA | RU, KW, Arabisch-Liberische, SD, IR, KE | FR, CA, GB, EU, CO, PY, PE, BR, US, PL, DE, HN, DO, BE, CR, PA, GT, EC | AG, RU, VE, GQ, CU, NI | US, GB, CA, DE, AU, EU, MY |
| Thematisierung in regionalen Organisationen | - | - | - | - | GQ, DE, FR, RU, EU, ZA, KW | - | PE, EC, CO, CL, AR, PA, CR, PY, GT, HN | - | - |
| Thematisierung in internationalen Organisationen | DE, US, TR, EU, IE, DK, TN, AU, RO, GR, CA, NA, PT, JP | RU | EU, DE, US, CH, LU, AU | - | DE, BE, PL, GQ, ZA | RU, KW, SD | DE, AR, HN, CO, US | RU, GQ, CN, NI | US, GB, CH, BA, BH, BY, BI, AL, EE, KH, CM, DK, FR, CF, KM, HN, MH, CG, KU, DI, MK, NO, DM, EG, AT, BG, GQ, ER, |

Annex 1 – Unterstützungsformen und ihre Bewertung durch Staaten

| Unterstützungsform | Ägyptische Revolution | Euromaidan Revolution | Sudanesische Revolution | Venezolanische Protestbewegung | Zulässig | Verboten | Zulässig | Verboten | Zulässig | Verboten | Hongkonger Protestbewegung |
|--|---|-----------------------|-------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|----------|----------|-------------------------------|------------------------------------|--|----------------------------|
| | Zulässig | Verboten | Zulässig | Verboten | | | | | NL, SV, NR, PW, ES, HT, IS, MC, SE | GA, GM, GN, GW, IR, IQ, KW, LA, LB, LS, MR, MA, MZ, MM, NP, NI, NE, KP, OM, PK, PG, SA, SL, SO, SS, LK, SD, SR, SY, TI, TG, AE, VE, YE, ZM, ZW | |
| | GE, AL, MT, BF, ST, AS, AT, GE | | | | | | | | | | |
| Treffen zwischen Regierung und Protestierenden | DE, US, EU | UA, EC, BY, RU | - | - | DE, GB, FR, RO, NL, PL | VE, | VE, CU | DE, EU, US, GB | CN | AU, DE, US, CA, GB | |
| Diplomatische und konsularische Unterstützung | EU, DE, | | - | - | DE, ES, PL, FR, RU, NL, CA | - | - | - | - | - | |
| Transitionsanreize | EU, US, DE | EG | RU | US, NO, GB, EU, CA | RU, SD | - | - | US, PE, EC, CO, CL, AR, | VE | - | |
| Einflussnahme auf das Militär | | US | - | - | - | - | - | - | - | - | |

Annex 1 – Unterstützungsformen und ihre Bewertung durch Staaten

| Unterstützungsform | Ägyptische Revolu- | | Euromaidan Revo- | | Sudanesische Revo- | | Venezolanische Pro- | | Hongkonger Protest- | | | |
|---|--------------------|----------|------------------|--------|--------------------|----------|--|-------------------|---------------------|----------|---|---|
| | Zulässig | Verboten | Zulässig | Verbo- | Zulässig | Verboden | Zulässig | Verboten | Zulässig | Verboten | | |
| Humanitäre Hilfe | - | - | - | - | - | - | PA, CR, PY, GT, HN | US, CO, PY, CL | VE, RU | - | | |
| Anerkennung/Nicht-Anerkennung einer Regierung | - | - | - | - | EU, FR, PL, GB | - | BR, BE, UK, ES, CU, RU, BB, DM, GR, NL, LU, PL, AU, JP, CO, PE, EC, CL, HN, PA, CR, SV, BS, MK, IL, BO, ME, PY, AD, AT, BG, CA, HR, FR, DE, HU, MA, RO, GB, SE, EC, AL, GB, SK, SI, UA, EE, GE, | - | - | - | - | - |

Annex 1 – Unterstützungsformen und ihre Bewertung durch Staaten

| Unterstützungsform | Ägyptische Revolution | Euromaidan Revolution | Sudanesische Revolution | Venezolanische Protestbewegung | Hongkonger Protestbewegung | | | | | |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------|-----------------------------|--|------------------------------|--|--|
| | Zulässig | Verboden | Zulässig | Verboden | Zulässig | | | | | |
| Verfügungsgewalt über Auslandsvermögen | - | - | - | - | - | | | | | |
| Finanzierung und Ausbildung | US | EG | US, EU EU, FR, DE, US | BO, UA, RU, CU EU, DE | SD US, EU | US, PT, BE, GB US, GB | VE, NI, CU, RU VE, RU | US | CN | |
| Sanktionierung und Sanktionsandrohung | | | | | | | | DE, FR, AU, CA, GB, US | CN, IR, VE, RU, CU, NI, GD, SD, SR, KH, AO, MM, VC, SR, LK, KP, DM | |
| Kontrolle und Steuerung einer Protestbewegung | - | EG, LU, DK | - | RU, US | - | SD | VE, RU | CN, GB | | |
| Militärische Unterstützung | - | - | - | - | - | US | GQ, BO, CL, CN, DE, DO, FR, CO, PY, PE, RU, VE, VC, GT, CR, PA, | | | |
| Unterstützung einer gewalttätigen Protestbewegung | | | | | | | VE, NI, RU, CU, DE | EU, CN, GB | | |
| | | | | | | | RU, BY, UA, EU | | | |

Annex 2 – Völkerrechtliche Regulierung der verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen

| Unterstützungsform | Zulässig | Verboten | Unklar |
|---|----------|----------|--------|
| Menschenrechtliche Kritik | X | | |
| Unterstützungsbekundungen | | | X |
| Thematisierung in regionalen Organisationen | X | | |
| Thematisierung in internationalen Organisationen | | | X |
| Treffen zwischen Regierung und Protestierenden | | | X |
| Diplomatische und konsularische Unterstützung | | | X |
| Transitionsanreize | | | X |
| Einflussnahme auf das Militär | | | X |
| Humanitäre Hilfe | | | X |
| Anerkennung/Nicht-Anerkennung einer Regierung | | | X |
| Verfügungsgewalt über Auslandsvermögen | | | X |
| Finanzierung und Ausbildung | | | X |
| Sanktionierung und Sanktionsandrohung | | | X |
| Kontrolle und Steuerung einer Protestsbewegung | | X | |
| Militärische Unterstützung | | X | |
| Unterstützung einer gewalttätigen Protestbewegung | | X | |

Annex 3 – Liste der unterstützenden und opponierenden Staaten

| Nr. | Unterstützende Staaten | Opponierende Staaten | Wechselnde Position | Nicht positioniert |
|-----|------------------------|----------------------|---------------------|-------------------------|
| 1 | Albanien | Ägypten | Bolivien | Botswana |
| 2 | Argentinien | Angola | Ecuador | Dominikanische Republik |
| 3 | Australien | Antigua und Barbuda | Iran | El Salvador |
| 4 | Belgien | Äquatorial Guinea | Ukraine | Elfenbeinküste |
| 5 | Brasilien | Bahrain | | Indien |
| 6 | Bulgarien | Barbados | | Indonesien |
| 7 | Chile | Belarus | | Mexiko |
| 8 | Costa Rica | Bosnien-Herzegowina | | Republik Moldau |
| 9 | Dänemark | Burundi | | Saint Lucia |
| 10 | Deutschland | China | | Uruguay |
| 11 | Estland | Dominica | | |
| 12 | Frankreich | Eritrea | | |
| 13 | Griechenland | Gabun | | |
| 14 | Guatemala | Gambia | | |
| 15 | Honduras | Jemen | | |
| 16 | Irland | Kambodscha | | |
| 17 | Israel | Kamerun | | |
| 18 | Italien | Kenia | | |
| 19 | Japan | Komoren | | |
| 20 | Kanada | Kuba | | |
| 21 | Kolumbien | Kuwait | | |
| 22 | Lettland | Marokko | | |
| 23 | Litauen | Mauretanien | | |
| 24 | Luxemburg | Mosambik | | |
| 25 | Malaysia | Myanmar | | |
| 26 | Malediven | Nepal | | |
| 27 | Malta | Nicaragua | | |
| 28 | Neuseeland | Niger | | |
| 29 | Niederlande | Nordkorea | | |
| 30 | Norwegen | Pakistan | | |
| 31 | Österreich | Republik Kongo | | |

Annex 3 – Liste der unterstützenden und opponierenden Staaten

| Nr. | Unterstützende Staaten | Opponierende Staaten | Wechselnde Position | Nicht positioniert |
|-----|------------------------|----------------------------------|---------------------|--------------------|
| 32 | Panama | Russland | | |
| 33 | Paraguay | Saint Vincent und die Grenadinen | | |
| 34 | Peru | Sambia | | |
| 35 | Polen | Saudi-Arabien | | |
| 36 | Portugal | Simbabwe | | |
| 37 | Rumänien | Sri Lanka | | |
| 38 | Schweden | Südafrika | | |
| 39 | Schweiz | Sudan | | |
| 40 | Slowakei | Südsudan | | |
| 41 | Slowenien | Syrien | | |
| 42 | Spanien | Tadschikistan | | |
| 43 | Südkorea | Thailand | | |
| 44 | Tschechien | Togo | | |
| 45 | Türkei | Uganda | | |
| 46 | USA | Venezuela | | |
| 47 | Vereinigtes Königreich | Vereinigte Arabische Emirate | | |
| 48 | | Vietnam | | |
| 49 | | Zentralafrikanische Republik | | |
| | = 47 | = 49 | = 4 | = 10 |
| | | | | = 110 Staaten |

Erklärung:

Ein **unterstützender Staat** nimmt entweder selbst Unterstützungsmaßnahmen vor oder begrüßt diese und erachtet sie als völkerrechtlich zulässig. Ein **opponierender Staat** ordnet staatliche Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von gewaltfreien Protestbewegungen grundsätzlich als völkerrechtswidrig ein. Ein Staat wird hier einer dieser Gruppen zugeordnet, wenn er sich in den Fallstudien konstant einer der beiden Gruppen zuordnen ließ.

Ein Staat wurde als **wechselnd** eingeordnet, wenn er im Verlauf des Untersuchungszeitraums sowohl unterstützende als auch opponierende Positionen vertrat.

Weiterhin haben einige Staaten die Protestbewegungen und die ausländische Unterstützung für diese zur Kenntnis genommen und hierzu verbal

Stellung bezogen. Dabei positionierten sie sich jedoch weder als unterstützende noch opponierende Staaten.

In der gesamten Untersuchung wurde die Praxis und Rechtsauffassung von 110 Staaten ausgewertet. Die Praxis der anderen Staaten wurde nicht analysiert. Zu ihrer Positionierung nimmt diese Tabelle keine Stellung.

Annex 4 – Staatenpraxis auf Weltkarte



