

Teil 3: Die Staatenpraxis

Die Untersuchung des rechtlichen Rahmens der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen hat mehrere in der Einleitung aufgeworfene Hypothesen bestätigt.

Erstens finden alle drei Regelungsregime Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand. Dabei ist keines der Regelungsregime abschließend. Die vielfältigen Bezüge zwischen den verschiedenen Regimen und insbesondere die tatbestandliche Öffnung des Interventionsverbots zu anderen völkerrechtlichen Regelungen erfordern eine ganzheitliche Betrachtung. Zudem kann aufgrund der Relativität des Interventionsverbots in Abhängigkeit von den jeweiligen bilateralen Beziehungen zwischen Staaten kaum abstrakt eingeordnet werden, ob eine Unterstützungsmaßnahme zugunsten einer gewaltfreien Protestbewegung gegen das Interventionsverbot verstößt. Vielmehr bedarf es hierzu einer Einzelfallbetrachtung. Dabei ist von besonderer Bedeutung, ob sich zwischen den betreffenden Staaten das völkerrechtliche Demokratieprinzip zu einem Demokratiegebot oder einem Recht auf Demokratie verdichtet hat. Darüber hinaus kann die Stellung von Protesten innerhalb des jeweiligen menschenrechtlichen und demokratierechtlichen Regimes ausschlaggebend sein. Erst in einer Gesamtschau dieser einzelnen Fragen kann ein abschließendes Urteil über die völkerrechtliche Zulässigkeit einer Unterstützungsmaßnahme getroffen werden.

Zweitens spiegeln die aufgeworfenen Fragen grundlegende dogmatische Probleme der einzelnen Regelungsregime. Welche Zwangsschwelle für eine verbotene Intervention gilt, ist die entscheidende Frage des Interventionsverbot. Seit Jahrzehnten stehen die verschiedenen vorgebrachten Schwellen (Einmischung, Zwangswirkung, Militärische Intervention) in Konkurrenz zueinander, ohne dass sich eine einheitliche Handhabung durchgesetzt hat. Nicht-militärische Einflussnahmen fallen daher in einen rechtlichen Graubereich. Die Anwendungsproblematiken hinsichtlich der Demokratie- und Menschenrechtsregime sind ähnlich grundlegender Natur. Ob sich das Demokratieprinzip zu einem Demokratiegebot oder Recht auf Demokratie verdichtet hat, ist die zentrale Frage im Verhältnis von Demokratie und Völkerrecht. Ebenso gewährleisten menschenrechtliche und demokratierechtliche Beteiligungsrechte grundsätzlich eine institutionelle Beteiligung an

politischen Prozessen. Eine außerinstitutionelle Beteiligung, wie sie von Protestbewegungen vorgenommen wird, ist zumindest traditionell nicht vorgesehen. Ob Protestvorgänge von diesen Regelungsregimen geschützt sind, ist daher eine grundlegende Frage, die in der Literatur unterschiedlich beantwortet wird.

Gerade diese letzte Frage ist, drittens, neu. Inwiefern Protestbewegungen menschenrechtlichen Schutz genießen und inwiefern sie mit Demokratieregimen vereinbar sind, wurde erst im Zuge und im Nachgang des Arabischen Frühlings als Problematik wahrgenommen. Frühere Protestbewegungen um 1989 und in den frühen 2000er Jahren fanden noch in einem anderen normativen Kontext statt. Das völkerrechtliche Demokratieprinzip hatte sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht hinreichend verdichtet, um in den betroffenen Regionen als Demokratiegebot oder Recht auf Demokratie zu gelten. Die ACDEG wurde im Jahr 2007 und die IADC im Jahr 2001 verabschiedet. Der normative Kontext, in denen Proteste gegenwärtig stattfinden, hat sich daher seit den frühen 2000er Jahren entschieden gewandelt. Die Proteste des Arabischen Frühlings haben neue völkerrechtliche Fragen aufgeworfen. Diese ziehen sich durch die letzten zehn Jahre und werden erst allmählich in Staatenpraxis und Literatur aufgenommen. Das gesamte Feld ist wenig erforscht.

Insbesondere fehlt es, viertens, an einer umfassenden Aufarbeitung der Staatenpraxis und der Rechtsauffassungen aus dem betreffenden Zeitraum. Alle bisherigen Auseinandersetzungen mit Protesten im Völkerrecht haben einen dogmatischen Ansatz gewählt und höchstens kursorisch die Staatenpraxis in Betracht gezogen. Dabei kommt der Staatenpraxis gerade in der Entwicklung der im zweiten Teil aufgeworfenen Fragen, eine entscheidende Bedeutung zu. Die Anwendung des Interventionsverbots auf den Untersuchungsgegenstand wird aufgrund seines völkergewohnheitsrechtlichen Charakters maßgeblich durch die Staatenpraxis und entsprechende Rechtsauffassungen bestimmt. Dies gilt ebenso für seine Interaktion mit anderen völkerrechtlichen Regeln. Gleichzeitig wird auch die Ausgestaltung und Anpassung der vertragsrechtlichen Menschenrechts- und Demokratieregeln durch die Staatenpraxis gestaltet (vgl. Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK). Wie bereits dargelegt, wurden Proteste bei Verabschiedung der Demokratieverträge nicht berücksichtigt. Menschenrechtliche Beteiligungsrechte beschränken sich grundsätzlich auf institutionelle Vorgänge. Der AU PSC (§ 5.B.I.2) und der IAGMR (§ 6.A.IV) haben vereinzelte Vorschläge und Praktiken entwickelt, um Proteste dennoch in die jeweiligen völkerrechtlichen Regi-

men zu integrieren. Diese wurden zuletzt von Berichterstatter*innen und Literaturstimmen auf der universellen Ebene aufgegriffen (§ 6.A.VI). Ob sich diese ersten Vorschläge durchsetzen werden, hängt jedoch davon ab, ob sie sich auch in der Staatenpraxis durchsetzen oder diese sich zumindest diesen Entwicklungen nicht widersetzt. Beispielsweise besteht für politische Parteien eine Ausnahme von der allgemeinen Erlaubnis der ausländischen Förderung von Vereinigungen.¹¹⁰⁵ In seinem diesbezüglichen Urteil hatte der EGMR auch darauf verwiesen, dass eine Vielzahl von Staaten derartige Verbote etabliert haben.¹¹⁰⁶ Daher bedarf es auch für diese Aspekte einer umfassenden Aufarbeitung der Staatenpraxis.

Der Untersuchungsgegenstand berührt somit drei verschiedenen Regime. Seine Anwendung innerhalb dieser Regimes betrifft dabei jeweils grundlegende Fragen, von denen viele neu sind. Daher fehlte es bisher sowohl an einer umfassenden dogmatischen Aufarbeitung des Untersuchungsgegenstands, als auch an einer tiefgründigen Analyse der Staatenpraxis. Letzterer widmet sich nun diese Untersuchung.

Anhand von fünf Fallstudien aus dem Zeitraum 2011 bis 2020 soll ein Überblick über die verschiedenen Konstellationen und die unterschiedlichen staatlichen Positionen gewonnen werden (zur Auswahl und Auswertungsmethodik, § 2.B). Die zentrale Frage dabei ist, wie Staaten die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen völkerrechtlich einordnen. Allerdings soll darüber hinaus auch ein Augenmerk auf vorgelagerten Einzelfragen liegen, die sich im Verlauf des zweiten Teils aufgetan haben und einen Einfluss auf die völkerrechtliche Einordnung des Untersuchungsgegenstands haben. Diese sind insbesondere: Welche Zwangsschwelle verwenden Staaten? Erkennen Staaten ein völkerrechtliches Demokratiegebot an? Sind pro-demokratische Revolutionen vereinbar mit den verschiedenen völkerrechtlichen Demokratiegeboten? Sehen Staaten Proteste als einen menschenrechtlich geschützten Vorgang an? Wie konzeptualisieren Staaten die Interaktion der drei einschlägigen Regelungsregime?

1105 Dieses wird separat für die universelle, europäische, amerikanische und afrikanische Menschenrechtsregime anerkannt, siehe §6.B.II.1.

1106 EGMR, *Case of Parti Nationaliste Basque - Organisation Régionale D'Iparralde v France* (Application no. 71251/01), Judgment of 7 June 2007, Rn. 47. Zur Begründung seiner Auffassung verweist der EGMR auf eine Richtlinie der Venedig-Kommission bezüglich der Finanzierung von Parteien. Im Vorfeld dieser Richtlinie hatte die Venedig-Kommission eine Vielzahl nationalen Parteienfinanzierungsgesetze umfassend analysiert und war deshalb zu dem Ergebnis gekommen, dass ein Verbot der ausländischen Finanzierung von politischen Parteien üblich und mit den menschenrechtlichen Standards vereinbar sei.

Werden Unterstützungsmaßnahmen von Staaten als Gegenmaßnahmen zur Durchsetzung von demokratie- und menschenrechtlichen Regeln eingeordnet?

Die Beobachtungen zu diesen einzelnen Fragen werden in §12 zusammengeführt. Hinsichtlich der zentralen Frage bezüglich der völkerrechtlichen Zulässigkeit werden die Ergebnisse jeder Fallstudie jeweils am Ende eines Paragraphen festgehalten und in §§ 12-13 umfassend analysiert. § 14 schließt die Untersuchung mit einer abschließenden Bewertung und einem Ausblick auf die weiteren Entwicklungen in diesem Rechtsgebiet.

Die Fallstudien werden chronologisch präsentiert. Die erste Fallstudie ist daher der Arabische Frühling in Ägypten 2011 (§ 7), gefolgt von der Euromaidan Revolution in der Ukraine 2013-14 (§ 8), der sudanesischen Revolution 2018-19 (§ 9), den venezolanischen Protesten 2019 (§ 10) und den Hongkonger Protesten 2019-2020 (§ 11).

§ 7 Der Arabische Frühling in Ägypten 2011

Die ägyptische Revolution von 2011 war die zweite Protestbewegung des Arabischen Frühlings, die in friedlicher Weise einen Regierungswechsel bewirkte. Nachdem der tunesische Präsident *Zine el-Abidine Ben-Ali* aufgrund der dortigen Proteste zurücktrat, kamen in Ägypten ebenfalls Proteste auf, die Präsident *Hosni Mubarak* zum Rücktritt drängten und eine militärische Interimsregierung ermöglichten. Diese beiden ersten Revolutionen des Arabischen Frühlings waren Auslöser für eine Vielzahl weiterer Protestbewegungen, die sich 2011 in Algerien, Bahrain, Jemen, Jordanien, Libyen und Syrien bildeten. Die späteren Protestbewegungen konnten jedoch keine Regierungswechsel bewirken. Zum Teil verwandelten sich die gewaltfreien Protestbewegungen in militärische Aufstände und die ursprünglich friedlichen Auseinandersetzungen in Bürgerkriege.

Aufgrund ihrer Ausstrahlungswirkung kommt der ägyptischen Revolution von 2011 eine signifikante Bedeutung für die weiteren Entwicklungen im arabischen Raum und in der Bewertung von Protestbewegungen zu. Ihre ausländische Unterstützung und die entsprechende Bewertung durch die Staatengemeinschaft sind von besonderer Bedeutung für diese Untersuchung.

Das nachfolgende Kapitel beleuchtet zunächst die Ereignisse aus dem Frühjahr 2011, die zum Regierungswechsel in Ägypten führten (A.). Es folgt die Untersuchung der Gewaltfreiheit der Proteste (B.), um sodann die ausländische Unterstützung zugunsten der Protestbewegung und die staatlichen Auseinandersetzungen hierum zu erörtern (C.). Die verschiedenen Positionen und die sich dabei abzeichnenden Konfliktlinien werden anschließend zusammengefasst und in die weitere normative Diskussion eingebettet (D.).

A. 18 Tage des Protests

Der ägyptische Präsident *Hosni Mubarak* regierte zum Zeitpunkt seines Rücktritts am 11. Februar 2011 bereits seit 30 Jahren in Ägypten.¹¹⁰⁷ Er hatte seinen 1981 ermordeten Vorgänger, *Anwar as-Sadat*, beerbt und kandidierte wiederholt für die National Democratic Party für das Präsidentenamt, das er in manipulierten Wahlen stets wiedererlangte.¹¹⁰⁸ In den Jahren vor seinem Rücktritt bereitete er seine geordnete Amtsübergabe vor. Dabei stieß die Möglichkeit der direkten Machtübergabe an *Mubaraks* Sohn, *Gamal Mubarak*, innerhalb der ägyptischen Bevölkerung auf große Ablehnung.¹¹⁰⁹ Nach manipulierten Parlamentswahlen im November 2010¹¹¹⁰ erschien diese Entwicklung zunehmend wahrscheinlicher.¹¹¹¹ Der Missmut in der ägyptischen Bevölkerung gegen die autokratischen Regierungsverhältnisse, die Sicherheitsbehörden und die stagnierende wirtschaftliche Entwicklung des Landes verstärkten sich, nachdem am 1. Januar 2011 ein Anschlag vor einer

1107 The Arab Spring: A timeline, France24, 23.11.2020, abrufbar unter: <https://www.france24.com/en/live-news/20201123-the-arab-spring-a-timeline> (zuletzt abgerufen am 03.11.2021).

1108 Freedom House, Freedom in the World 2010, The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 2010, 207-209; *Sydow*, Der letzte Pharao, Der Spiegel, 25.02.2020, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/ausland/husni-mubarak-nachruf-auf-aegyptens-ehemaligen-praesidenten-a-e5b0cc71-fe6e-4088-a9a0-95fd9af064ab> (zuletzt abgerufen am 03.11.2021).

1109 Freedom House, Freedom in the World 2010, 2010, 208.

1110 Freedom House, Freedom in the World 2011, The Annual Survey on Political Rights and Civil Liberties 2011, , 213 f.; Freedom House, Freedom in the World 2012, The Annual Survey on Political Rights and Civil Liberties, 2012, 219.

1111 International Crisis Group, Popular Protest in North Africa and the Middle East (I): Egypt victorious?, Middle East/North Africa Report N°101, 24.02.2011, 2.

koptischen Kirche in Alexandria zahlreiche Opfer forderte.¹¹¹² Konkreter Auslöser für die Proteste in Ägypten war jedoch der Erfolg der tunesischen Revolution.¹¹¹³ Nachdem Präsident *Ben-Ali* am 14. Januar 2011 aus Tunesien geflohen war, schöpften Jugendbewegungen und andere Oppositionsgruppen neue Hoffnung und riefen für den 25. Januar 2011 zu großen Demonstrationen auf.¹¹¹⁴

Dem Aufruf folgten hunderttausende Menschen, die sich im ganzen Land für einen Rücktritt von Präsident *Mubarak*, für mehr Freiheitsrechte, eine Aufhebung des Ausnahmezustands und verbesserte wirtschaftliche Aussichten aussprachen.¹¹¹⁵ Erstmals wurden die meisten Proteste dabei über soziale Medien organisiert. Treibende Kräfte waren die Facebook-Seite „We are all Khaled Said“, die Polizeigewalt anprangerte, die „Jugendbewegung vom 6. April“, die sich im Nachgang zu einem 2008 durch die Polizei niedergeschlagenen Streik gegründet hatte, und die „Kefaya“-Bewegung („Es reicht“).¹¹¹⁶ Die Proteste zogen über die nächsten 18 Tage hunderttausende und teilweise Millionen Menschen an und erreichten eine landesweite Mobilisierung der Bevölkerung.¹¹¹⁷

Das ägyptische Innenministerium hatte jegliche Straßenproteste nach dem 25. Januar 2011 mit sofortiger Wirkung untersagt.¹¹¹⁸ In der Durchsetzung dieses Verbots setzten die Sicherheitsbehörden wiederholt physische Gewalt, Tränengas und Wasserwerfer gegen die Protestierenden ein.¹¹¹⁹ Am

1112 Ibid., 2.

1113 Freedom House, *Freedom in the World* 2012, 2012, 219-220.

1114 International Crisis Group, *Popular Protest in MENA*, 24.02.2011, 2-3.

1115 *Bassiouni*, *Chronicles of the Egyptian Revolution and its Aftermath: 2011-2016*, CUP, Cambridge 2017, 24-25.

1116 International Crisis Group, *Popular Protest in MENA*, 24.02.2011, 1; *Fahmy*, Pro-Mubarak campaign counters calls for Jan. 25 protests, *Daily News Egypt*, 23.01.2011, abrufbar unter: <https://dailynewsegypt.com/2011/01/23/pro-mubarak-campaign-counters-calls-for-jan-25-protests/> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021).

1117 Timeline: Egypt's revolution, *Al Jazeera*, 14.02.2011, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2011/2/14/timeline-egypts-revolution> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021), siehe beispielsweise: *Al-Aasar*, Mass protests resume in Cairo, Mahalla, Alexandria, Suez, *Daily News Egypt*, 08.02.2011, abrufbar unter: <https://dailynewsegypt.com/2011/02/08/mass-protests-resume-in-cairo-mahalla-alexandria-suez/> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021).

1118 *Herrmann*, Die Jugend hat ihre Angst besiegt, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.01.2021, 3; Egypt warns protesters of arrest, *Al Jazeera*, 25.01.2011, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2011/1/25/egypt-warns-protesters-of-arrest> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021).

1119 *Bassiouni*, *Egyptian Revolution*, 2017, 32; Freedom House, *Freedom in the World* 2012, 2012; *Nakhoda/Lawrence*, Egyptians bring down dictatorship of Hosni

28. Januar versuchten Sicherheitskräfte den von Protestierenden besetzten Tahrir-Platz in Kairo zu räumen. Diese scheiterten jedoch, da sich die Protestierenden widersetzen und den Platz besetzten.¹¹²⁰ Um die Koordination der Proteste zu erschweren, wurde zudem immer wieder das Internet fast gänzlich abgeschaltet.¹¹²¹

Zur Beschwichtigung der Proteste kündigte Präsident *Mubarak* am 29. Januar eine Kabinettsumbildung an und erklärte seine Absicht, nicht mehr für die Präsidentschaftswahl im September 2011 kandidieren zu wollen.¹¹²² Diese Zugeständnisse wurden von den Protestierenden als unzureichend empfunden. Sie forderten weiterhin *Mubaraks* sofortigen Rücktritt. Unterstützung erhielten sie von prominenten ägyptischen Oppositionellen. Der ehemalige Direktor der Internationalen Atomenergie Agentur, *Mohammad El-Baradei*, kehrte in den letzten Januartagen aus dem Exil nach Ägypten zurück und verkündete seine Bereitschaft, eine Interimsregierung anzuführen.¹¹²³ Er besuchte regelmäßig den Tahrir-Platz, sprach zu den Protestierenden und bestärkte ihre Forderungen.¹¹²⁴ Die Muslimbruderschaft, die mitgliedstärkste Oppositionsgruppe in Ägypten, schloss sich ebenfalls den Protesten an.¹¹²⁵

Da es die Polizei nicht geschafft hatte, den Tahrir-Platz zu räumen, und Polizist*innen zunehmend desertierten¹¹²⁶, entsandte die Regierung das ägyptische Militär zur Übernahme von Ordnungsfunktionen in eini-

Mubarak, 2011, Global Nonviolent Action Database, 14.05.2011, abrufbar unter: <https://nvdatabase.swarthmore.edu/content/egyptians-bring-down-dictatorship-hosni-mubarak-2011> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021).

1120 *Bassiouni*, Egyptian Revolution, 2017, 31-32.

1121 *Kremp*, Wie Ägypten aus dem Internet verschwand, Der Spiegel, 28.01.2011, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/totalabschaltung-wie-aegypten-aus-dem-internet-verschwand-a-742232.html> (zuletzt abgerufen am 03.11.2021); Timeline: Egypt's revolution, Al Jazeera, 14.02.2011.

1122 International Crisis Group, Popular Protest in MENA, 24.02.2011, 5. Zuvor galt es als gesichert, dass *Mubarak* wieder kandidieren würde trotz seines Alters (82) und seines angeschlagenen gesundheitlichen Zustands, siehe Mubarak to run in 2011 unless he chooses otherwise, says NDP, Egypt Independent, 25.11.2010, abrufbar unter: <https://egyptindependent.com/mubarak-run-2011-unless-he-chooses-other-wise-says-ndp/> (zuletzt abgerufen am 08.12.2011).

1123 *Zayed/Fayed*, El Baradei returns to Egypt for Friday protests, Reuters, 26.01.2011, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/uk-egypt-protest-idUKTRE70O18Y20110127> (zuletzt abgerufen am 03.11.2021).

1124 Timeline: Egypt's revolution, Al Jazeera, 14.02.2011, 30 January.

1125 International Crisis Group, Popular Protest in MENA, 24.02.2011, 4.

1126 *Ehrhardt*, Frische Hosen für die Deserteure von Kairo, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.01.2011, 3.

ge ägyptische Städte.¹¹²⁷ Ab dem 30. Januar 2011 bewachten Militäreinheiten wichtige Gebäude und Zufahrtsstraßen in Kairo.¹¹²⁸ Anfang Februar erklärten führende Militärs jedoch, dass sie nicht gewalttätig gegen die Demonstrierenden vorgehen würden.¹¹²⁹ Führende Generäle besuchten den Tahrir-Platz und versicherten den Protestierenden, dass sie „neutral“ bleiben würden.¹¹³⁰ Einige Soldat*innen schlossen sich den Protesten an.¹¹³¹ Zudem bestreikten in den ersten Februartagen zahlreiche Arbeiter*innen ihre Betriebe, um die Proteste zu unterstützen, nachdem sich auch einige Gewerkschaften den Protesten angeschlossen hatten.¹¹³² Präsident *Mubarak* widersetzte sich dennoch dem Wunsch der Protestierenden und beharrte in einer weiteren öffentlichen Rede am 10. Februar 2011 darauf, dass er bis zu den Präsidentschaftswahlen im September 2011 sein Amt behalten würde.¹¹³³

In Reaktion hierauf veröffentlichte der Oberste Militärrat (Supreme Council of Armed Forces) am 10. Februar 2011 sein Communiqué Nr. 1, indem er ankündigte, dass die Präsidentschaft von *Mubarak* am nächsten Tag enden würde.¹¹³⁴ Das Gremium war zuvor nur zwei Mal zusammengetreten, jeweils während der Kriege gegen Israel 1967 und 1973.¹¹³⁵ Am 11. Februar erklärte der ägyptische Vizepräsident, *Omar Suleiman*, den Rücktritt des Präsidenten und seiner Regierung, sowie die Übergabe der Herrschafts-

1127 Timeline: Egypt's revolution, Al Jazeera, 14.02.2011, 28 January; *Awad*, Egypt army officer says 15 others join protesters, Reuters, 11.02.2021, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/ozatp-egypt-protest-officers-20110211-idAFJ0E71A06N20110211> (zuletzt abgerufen am 03.11.2021).

1128 International Crisis Group, Popular Protest in MENA, 24.02.2011, 5-6; Protests in Tahrir as fighter jets circle central Cairo, Daily News Egypt, 30.01.2011, abrufbar unter: <https://dailynewsegypt.com/2011/01/30/protests-in-tahrir-as-fighter-jets-circle-central-cairo/> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021).

1129 *Cambanis*, A General's Unnerving Visit to Tahrir Square, The Atlantic, 05.02.2011, abrufbar unter: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2011/02/a-general-unnering-visit-to-tahrir-square/70822/> (zuletzt abgerufen am 03.11.2021); International Crisis Group, Popular Protest in MENA, 24.02.2011, 10.

1130 *Cambanis*, A General's Unnerving Visit to Tahrir Square, The Atlantic, 05.02.2011; Egypt military mulls its options, Al Jazeera, 05.02.2011, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2011/2/5/egypt-military-mulls-its-options> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021).

1131 *Awad*, Egypt army officer says 15 others join protesters, Reuters, 11.02.2021.

1132 Timeline: Egypt's revolution, Al Jazeera, 14.02.2011, 9 February.

1133 *Bassiouni*, Egyptian Revolution, 2017, 49, mit abgedruckter Rede von *Mubarak*.

1134 *Ibid.*, 49.

1135 International Crisis Group, Popular Protest in MENA, 24.02.2011, 13.

gewalt an den Obersten Militärtrat.¹¹³⁶ Der Militärtrat kündigte daraufhin an, dass er als Interimsregierung fungieren und Neuwahlen organisieren würde.¹¹³⁷ Die entscheidende Rolle des Militärs im Rücktritt *Mubaraks* und die Bildung einer militärischen Interimsregierung wurden von den Protestierenden begrüßt und unterstützt.¹¹³⁸ *Mohammed El-Baradei* hatte beispielsweise am 10. Februar ein Eingreifen des Militärs gefordert.¹¹³⁹ Die Protestierenden feierten daher am 18. Tag der Proteste ihren Erfolg im ganzen Land.¹¹⁴⁰

Aus den im Juni 2012 durchgeführten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen ging *Mohamed Mursi*, der Kandidat der Muslimbruderschaft, als Präsident hervor. Allerdings putschte das Militär im Juli 2013 gegen die *Mursi*-Regierung und installierte eine Interimsregierung unter *Abd Al-Fatah Al-Sissi*, der in manipulierten Wahlen 2014 zum Präsidenten gewählt wurde und seitdem Ägypten autokratisch regiert (Stand 2023).¹¹⁴¹ Die fried-

1136 *Bassiouni*, *Egyptian Revolution*, 2017, 54, mit abgedruckter Stellungnahme von Vize-Präsident *Suleiman*.

1137 *Roll*, Die unvollendete Revolution in Ägypten, Bundeszentrale für politische Bildung, 13.10.2011, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/internationales/afrika/arabischer-fruehling/52392/aegypten> (zuletzt abgerufen am 03.11.2021); *Kirkpatrick*, Egypt Erupts in Jubilation as Mubarak Steps Down, *The New York Times*, 11.02.2011, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2011/02/12/world/middleeast/12egypt.html?> (zuletzt abgerufen am 03.11.2011).

1138 *Kirkpatrick*, Egypt Erupts in Jubilation as Mubarak Steps Down, *The New York Times*, 11.02.2011; International Crisis Group, Popular Protest in MENA, 24.02.2011, 14-15.

1139 Egypt army in emergency law pledge, *Al Jazeera*, 11.02.2011, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2011/2/11/egypt-army-in-emergency-law-pledge> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021).

1140 *Nakhoda/Lawrence*, Egyptians bring down dictatorship of Hosni Mubarak, 2011, Global Nonviolent Action Database, 14.05.2011; Timeline: Egypt's revolution, *Al Jazeera*, 14.02.2011.

1141 Freedom House, Freedom in the World 2021, Egypt, 2021, abrufbar unter: <https://freedomhouse.org/country/egypt/freedom-world/2021> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021); *Kirkpatrick*, International Observers Find Egypt's Presidential Election Fell Short of Standards, *The New York Times*, 29.05.2014, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2014/05/30/world/middleeast/international-observers-find-fault-with-egypt-vote.html> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021); Egypt President Abdul Fattah al-Sisi: Ruler with an iron grip, *BBC*, 01.12.2020, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-19256730> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021).

liche Revolution von 2011 konnte das Ziel einer umfassenden demokratischen Reform somit langfristig nicht erreichen.¹¹⁴²

Ägypten ist seit 1982 Mitglied des IPbürg,¹¹⁴³ unterzeichnete 2004 die Arabische Menschenrechtscharta und ratifizierte diese 2019.¹¹⁴⁴ Zudem ist Ägypten Mitglied der Afrikanischen Union, hat jedoch die African Charter for Democracy, Elections and Governance von 2007 weder unterzeichnet noch ratifiziert.¹¹⁴⁵ 2004 trat weiterhin ein umfassendes Assoziierungsabkommen zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und Ägypten in Kraft, in dessen Art. 2 die Wahrung demokratischer Grundsätze und die Achtung der Menschenrechte als Grundlage der Zusammenarbeit ausgewiesen und als wesentlicher Bestandteil des Abkommens bezeichnet wurden.¹¹⁴⁶ Diese Grundsätze wurden 2007 durch einen Aktionsplan im Rahmen des Europäischen Nachbarschaftsprogramms konkretisiert.¹¹⁴⁷

B. Gewaltfreiheit

Die ägyptische Protestbewegung entspricht den Kriterien der in § 3 erarbeiteten Definition einer gewaltfreien Protestbewegung. Schließlich verzichtete die Protestbewegung ganz überwiegend auf die Anwendung physischer

1142 Freedom House, Freedom in the World 2021, Egypt, 2021; Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2020, In sickness and in health?, 2021, abrufbar unter: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/> (zuletzt abgerufen am 24.03.2021), 12, 41; Ali, Egypt after the Arab Spring: A Legacy of No Advancement, GIGA Focus Middle East 7, 2020, 18.

1143 Bei der Ratifizierung erklärte Ägypten, dass aus seiner Perspektive die islamische Sharia und der IPbürg nicht im Widerspruch zu einander stünden, siehe Human Rights Committee, Reservations, Declarations, Notifications and Objections relating to the International Covenant on Civil and Political Rights and the Optional Protocols thereto, CCPR/C/2/Rev.4, 24.08.1994, 18.

1144 Egypt joins Arab Charter of Human Rights per presidential decree, egypt today, 14.06.2019, abrufbar unter: <https://www.egypttoday.com/Article/1/71579/Egypt-joins-Arab-Charter-of-Human-Rights-per-presidential-decree> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021).

1145 African Union, List of Countries which have signed, ratified/acceded to the African Charter for Democracy, Elections and Governance, 28.06.2019.

1146 Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten und der Arabischen Republik Ägypten andererseits, Amtsblatt der Europäischen Union, L 304/40, 30.9.2004, Art. 2.

1147 EU-Egypt European Neighbourhood Policy Action Plan, IP/07/284, 06.03.2007, 5 ff.

Kraft, die mit hoher Wahrscheinlichkeit das Leben oder die physische Integrität von Personen verletzt oder erheblichen Sachschaden verursacht. In Zweifelsfällen oder bei Auftreten von vereinzelt Gewalthandlungen, kann zur Bestimmung der Gewaltfreiheit die generelle Absicht der Bewegung und insbesondere ihrer Anführer*innen herangezogen werden.

Am Rande der Proteste kam es immer wieder zu Auseinandersetzungen mit der Polizei, in denen auch Protestierende Gewalt anwendeten, um beispielsweise die Räumung des Tahrir-Platzes zu verhindern.¹¹⁴⁸ Zudem wurden im Zuge von Protesten die Parteizentrale der National Democratic Party in Kairo und weitere Parteibüros im ganzen Land in Brand gesetzt.¹¹⁴⁹ Mitglieder der Muslimbruderschaft befreiten während der Proteste inhaftierte Mitglieder aus Gefängnissen im ganzen Land und gingen hierbei ebenfalls gewaltsam vor.¹¹⁵⁰

Diese Vorfälle dominierten jedoch nicht die Proteste. Die weit überwiegende Anzahl an Personen wandte keine Gewalt an und beteiligte sich nicht an den Auseinandersetzungen mit den Sicherheitsbehörden.¹¹⁵¹ Eine Bewaffnung der Protestierenden geschah nicht. Die gezielten Gewaltanwendungen gegen die Parteibüros und Gefängnisse erfolgten lediglich durch kleine Gruppen.¹¹⁵² Die Organisator*innen der Proteste und die großen Gruppen, die zu den Protesten aufriefen, mahnten immer wieder zur Gewaltfreiheit.¹¹⁵³ Sie beriefen sich auf die Ideen und Lehren von *Gene Sharp* und wollten seine Theorie des gewaltfreien Widerstands in der Praxis umsetzen.¹¹⁵⁴ In diesem Sinne wurde „selmeya“ (friedlich) zu einem der wichtigsten Grundsätze und zentraler Spruch und Forderung der Proteste.

1148 *Ehrhardt*, Angriffe auf Demonstranten in Kairo, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.02.2011, 1, 2.

1149 *Bowen*, As it happened: Egypt unrest on Friday, BBC, 28.01.2011, abrufbar unter: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/9380441.stm (zuletzt abgerufen am 03.11.2011).

1150 *Bassiouni*, Egyptian Revolution, 2017, 36.

1151 *Ibid.*, 25 ff., 36.

1152 *Ibid.*, 34-36.

1153 *Dixon*, Non-violent protest and "political jujitsu", Reuters, 13.04.2011, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-egypt-sharp-idUSTRE73C19220110413> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021).

1154 *Ibid.*

„Selmeya“ wurde im Verlauf der Proteste immer wieder in Sprechchören gerufen.¹¹⁵⁵

Auf internationaler Ebene wurde die Gewaltfreiheit der Proteste daher kaum thematisiert. Stellungnahmen der EU und der USA nach dem Rücktritt *Mubaraks* hoben hervor, dass die Revolution den Machtwechsel in friedlicher Weise erreicht habe.¹¹⁵⁶ Zudem erklärten zahlreiche Staaten während der Proteste, dass sie diese als friedlich einordnen würden und die Protestierenden ihr Recht auf friedliche Versammlung wahrnahmen.¹¹⁵⁷ Eine Gegenposition hierzu bildete sich in der Staatengemeinschaft nicht.

Dies gilt auch für die Machtübernahme durch das Militär. Das Militär hatte durch sein Communiqué Nr. 1 den wesentlichen und letzten Impuls für den Rücktritt *Mubaraks* gegeben und damit entschieden in den Machtkampf eingegriffen. Diese Einmischung wurde jedoch von den Protestierenden gefordert und nach der Machtübernahme begrüßt. Das Militär handelte daher im Sinne der Protestierenden. Die Dominanz der Gewaltfreiheit mit Blick auf die Einmischung des ägyptischen Militärs wurde dabei durch den Peace and Security Council der AU bestätigt. In seinem Beschluss vom 16. Februar 2011 erkannte er die Legitimität des Machtwechsels an und suspendierte Ägypten nicht, obwohl das Militär entgegen der ägyptischen Verfassung die Macht übernommen hatte.¹¹⁵⁸

1155 Hussein, Was the Egyptian revolution really non-violent?, Egyptian Independent, 24.01.2012, abrufbar unter: <https://egyptindependent.com/was-egyptian-revolution-really-non-violent/> (zuletzt abgerufen am 03.11.2021).

1156 European Union, Joint statement by President of the European Council, Herman Van Rompuy, President of the European Commission, José Manuel Barroso, and EU High Representative, Catherine Ashton on recent developments in Egypt, MEMO/11/83, 11.02.2011: „The EU salutes the courage of the Egyptian people who have pursued their campaign for democratic change *peacefully and with dignity*.“ (Hervorhebung durch den Autor.); United Nations General Assembly, Sixty-sixth session, 11th plenary meeting, A/66/PV.11, 21.09.2011, 11 (USA).

1157 United States Mission to the OSCE, Statement on the Situation in Egypt, PC/DEL/98/11, 03.02.2011; Government of Canada, Minister Cannon Condemns Violence in Egypt, News Release No. 44, 02.02.2011, abrufbar unter: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2011/02/minister-cannon-condemns-violence-egypt.html> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021); In quotes: Reaction to Egypt protests, BBC, 30.01.2011, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-12316019> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021) (Deutschland, Vereinigtes Königreich, USA, Italien); Permanent Delegation of Norway to the OSCE, Statement on the Situation in Egypt, PC/DEL/107/11, 03.02.2011; European Council, Declaration on Egypt and the Region EUCO 2/11, 04.02.2011, Annex II.

1158 Vgl. African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(CCLX), Nr. 5, 6, 8, ausführlich hierzu: Kriener/Wilson, ESIL Reflection 10:4 (2021).

Die sporadischen Gewaltakte einzelner Protestierender und die Beteiligung des Militärs an dem Machtwechsel begründet daher nicht die Gewalttätigkeit der Proteste. Dieser Schluss wird von sozialwissenschaftlichen Analysen der Protestbewegung geteilt.¹¹⁵⁹

C. Die ausländische Unterstützung der ägyptischen Protestbewegung

Die Proteste erhielten in ihrer Vorbereitung und während der 18 Tage der Revolution internationale Unterstützung. Die nachfolgenden Abschnitte werden die einzelnen Unterstützungsformen darstellen und deren völkerrechtliche Bewertung durch die Staatengemeinschaft nachzeichnen. Zunächst werden die Unterstützungsbekundungen zugunsten der Proteste näher beleuchtet (I.). Es folgt eine Untersuchung der an die Regierung gerichteten Transitionsanreize (II.) und der Einflussnahme auf das ägyptische Militär, um eine Repression der Proteste zu verhindern und einen Machtwechsel einzuleiten (III.). Im Anschluss werden die Finanzierung und die Ausbildung von Mitgliedern der Protestbewegung aufgezeigt (IV.) sowie die Sanktionen und Sanktionsandrohungen untersucht (V.).

I. Unterstützungsbekundungen

Zahlreiche Staaten bekundeten öffentlich ihre Unterstützung der Protestierenden. Kanada, Iran, die Türkei, Norwegen, Spanien und Deutschland erklärten, dass sie an der Seite der Protestierenden stünden oder diese unterstützen würden.¹¹⁶⁰ Zudem wurden die Forderungen der Protestierenden

1159 *Chenoweth/Lewis*, NAVCO 2.0 Dataset, Harvard Dataverse 2019, Anti-Mubarak Movement 2011; *Nakhoda/Lawrence*, Egyptians bring down dictatorship of Hosni Mubarak, 2011, Global Nonviolent Action Database, 14.05.2011; *Brancati*, Democracy Protests, Origins, Features, and Significance, 2016, 131.

1160 Government of Canada, Minister Cannon Condemns Violence in Egypt, News Release No. 44, 02.02.2011; Iran backs Egypt's 'revolution of the noble', Zee News, 30.01.2011, abrufbar unter: https://zeenews.india.com/news/world/iran-backs-egypts-revolution-of-the-noble_684074.html (zuletzt abgerufen am 04.11.2021) (Iran); Ayatollah Khamenei praises Turkey's stances on international issues, Mehr News Agency, 15.02.2011, abrufbar unter: <https://en.mehrnews.com/news/44664/Ayatollah-Khamenei-praises-Turkey-s-stances-on-international> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021) (Iran); *Villelabeitia/Aydinli*, Turkey tells Mubarak to listen to the people, Reuters, 01.02.2011, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-e>

vielfach als legitim eingeordnet¹¹⁶¹ und zahlreiche Staaten sahen die ägyptische Regierung dazu verpflichtet, auf die Forderungen der Protestierenden einzugehen.¹¹⁶² In Einklang mit den Forderungen der Protestierenden forderten einige Staaten eine schnelle politische Transition¹¹⁶³ und Neu-

gypt-turkey/turkey-tells-mubarak-to-listen-to-the-people-idUSTRE71047Y20110201 (zuletzt abgerufen am 04.11.2021) (Türkei); Permanent Delegation of Norway to the OSCE, PC/DEL/107/11; US envoy meets El Baradei, Al Jazeera, 31.01.2011, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2011/1/31/us-envoy-meets-elbaradei> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021) (Spanien); *Frankenberger*, Auf der Suche nach dem Übergang Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.02.2011, 7 (Deutschland); *Frankenberger*, Guttenberg lobt Demonstranten, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.02.2011, 5 (Deutschland): „Zum Auftakt der 47. Münchner Sicherheitskonferenz sagte der deutsche Verteidigungsminister zu Guttenberg, die Menschen, die jetzt im Nahen Osten auf die Straße gingen, verlangten Freiheit, Gerechtigkeit und Demokratie: „Das sind legitime Forderungen, welche Europäer und Amerikaner nur unterstützen können.“

- 1161 *Rüb*, Kritik aus Amerika an Suleiman, *ibid.* 10.02.2011, 4 (USA); In quotes: Reaction to Egypt protests, BBC, 30.01.2011 (Vereinigtes Königreich); *Bremer*, Frattini: EU muss Tunis und Kairo helfen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.01.2011, 2 (Italien); Permanent Delegation of Norway to the OSCE, PC/DEL/107/11; Prime Minister's Office, Joint UK-France-Germany statement on Egypt, Government of the United Kingdom, 29.01.2011, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/joint-uk-france-germany-statement-on-egypt> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021) (Frankreich, Vereinigtes Königreich, Deutschland); United Nations Security Council, 6477th Meeting, S/PV.6477, 08.02.2011, 2 (EU-Außenbeauftragte *Ashton*); Council of the European Union, Council conclusions on Egypt, 3065th Foreign Affairs Council Meeting, Presse 16, PR CO 45, 888/1/11 REV 1 (en), 30.01.2011, Rn. 1; Auswärtiges Amt, Rede von Bundesaußenminister Guido Westerwelle im Deutschen Bundestag zur Lage in Ägypten, 09.02.2011, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/110209-bm-bt-aegypten/240946> (zuletzt abgerufen am 21.09.2023).
- 1162 *Wiegel*, Frankreich erhöht den Druck auf Mubarak, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.02.2011, 4 (Frankreich); *Rüb*, FAZ, 10.02.2011, 4 (USA); In quotes: Reaction to Egypt protests, BBC, 30.01.2011 (Vereinigtes Königreich); *Villelabeitia/Aydinli*, Turkey tells Mubarak to listen to the people, Reuters, 01.02.2011 (Türkei); Ministry of Foreign Affairs, On the occasion of the events in Egypt, the Bulgarian Foreign Minister has stated:, Republic of Bulgaria, 30.01.2021, abrufbar unter: <https://www.mfa.bg/en/news/474> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021) (Bulgarien).
- 1163 *Wiegel*, FAZ, 04.02.2011, 4 (Frankreich); United States Mission to the OSCE, PC/DEL/98/11; Government of Canada, Minister Cannon Condemns Violence in Egypt, News Release No. 44, 02.02.2011; *Castle*, Europeans Struggle for Consistency on Egypt, The New York Times, 04.02.2011, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2011/02/05/world/europe/05brussels.html?auth=login-email&login=email> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021) (EU Mitgliedstaaten); United Nations Security Council, S/PV.6477, 2 (EU-Außenbeauftragte *Ashton*); Council of the European Union, Presse 16, PR CO 45, 888/1/11 REV 1 (en) Rn. 5; *Ehrhardt*, FAZ, 02.02.2011,

wahlen¹¹⁶⁴. Dänemark und die Malediven riefen *Mubarak* öffentlich zum Rücktritt auf,¹¹⁶⁵ während die USA in Telefongesprächen *Mubarak* zum Rücktritt aufforderten.¹¹⁶⁶ Andere Staaten verurteilten die Gewalt gegen die Demonstrierenden als Verletzung von Menschenrechten¹¹⁶⁷ und forderten die Aufhebung der Internetblockade¹¹⁶⁸. Diese Botschaft wurde nicht nur öffentlich, sondern auch in direkten Gesprächen mit der ägyptischen Führung überbracht.¹¹⁶⁹ Zudem sprachen führende Regierungsmitglieder aus den USA, den Malediven und Deutschland mit Wortführer*innen der Proteste und äußerten in den Gesprächen ihre Unterstützung für das Vorhaben der Protestierenden.¹¹⁷⁰ Der Generalsekretär der Arabischen Liga besuchte den Tahrir-Platz während der Proteste und solidarisierte sich mit den Pro-

1, 2 (Türkei); *Black/Shenker/McGreal*, Egypt set for mass protest as army rules out force, *The Guardian*, 31.01.2011, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2011/jan/31/egyptian-army-pledges-no-force> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021) (Vorsitzender der Arabischen Liga).

- 1164 *Villelabeitia/Aydinli*, Turkey tells Mubarak to listen to the people, *Reuters*, 01.02.2011 (Türkei); In quotes: Reaction to Egypt protests, *BBC*, 30.01.2011 (Schweden); Prime Minister's Office, Joint UK-France-Germany statement on Egypt, Government of the United Kingdom, 29.01.2011 (Vereinigtes Königreich, Frankreich, Deutschland).
- 1165 *Lekic*, Multiple countries call for Egypt's Mubarak to resign, *Salon*, 11.02.2011, (Dänemark); The President's Office, President Nasheed Calls on Mubarak to Step Down, Republic of the Maldives, 02.02.2011, abrufbar unter: <https://presidency.gov.mv/Press/Article/4659> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021).
- 1166 *Frankenberger*, Im Zwiespalt, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 03.02.2011, 1.
- 1167 United States Mission to the OSCE, PC/DEL/98/11; Foreign and Commonwealth Office, Prime Minister condemns violence in Egypt, Government of the United Kingdom, 02.02.2011, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-condemns-violence-in-egypt> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021); Ministry of Foreign Affairs, On the occasion of the events in Egypt, the Bulgarian Foreign Minister has stated:, Republic of Bulgaria, 30.01.2021; European Council, EUCO 2/11, Annex II.
- 1168 In quotes: Reaction to Egypt protests, *BBC*, 30.01.2011, (USA); Foreign and Commonwealth Office, Prime Minister condemns violence in Egypt, Government of the United Kingdom, 02.02.2011; Council of the European Union, Presse 16, PR CO 45, 888/1/11 REV 1 (en), Rn. 2.
- 1169 *Busse*, Politik der langen Frist, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 02.02.2011, 2 (Deutschland); Auswärtiges Amt, Rede von Bundesaußenminister Guido Westerwelle im Deutschen Bundestag zur Lage in Ägypten, 09.02.2011. Die Bundesregierung sprach mit Präsidenten Mubarak, dem Vizepräsidenten und dem Außenminister über die Geschehnisse und äußerte darin die Forderungen nach mehr Demokratie und Menschenrechten in Ägypten.
- 1170 *Sharp*, Egypt: The January 25 Revolution and Implications for U.S. Foreign Policy, Congressional Research Service RL 33003, 11.02.2011, 12 (USA); The President's

testierenden.¹¹⁷¹ Eine Bandbreite an Staaten unterstützte somit rhetorisch und symbolisch das Vorhaben der Protestbewegung.

Die französische Außenministerin erklärte, dass derartige Stellungnahmen keine Intervention darstellen würden, sondern ein Dringen auf Demokratie und Menschenrechte.¹¹⁷² Die Türkei begründete ihren Einsatz für die Demokratie im Arabischen Frühling als einen Beitrag zur Realisierung des Willens der Völker im arabischen Raum.¹¹⁷³ Der deutsche Außenminister sah in den Stellungnahmen Deutschlands und der Europäischen Union einen Ausdruck des „klaren Eintretens für demokratische Werte“.¹¹⁷⁴ Gerade die ägyptische „Mittelschicht und d[ie] jungen Leute“ würden die Einschätzungen aus Brüssel „durchaus achten“, weshalb die Stellungnahmen auf ihr Verhalten Einfluss haben würden.¹¹⁷⁵ Ziel der Stellungnahmen war somit die Stärkung der Protestierenden, die zu einem erheblichen Teil aus Mitgliedern der ägyptischen Mittelschicht bestanden.

Ägypten wies die Unterstützungsbekundungen als völkerrechtswidrige Interventionen zurück. Vizepräsident *Suleiman* erklärte:

„There are some abnormal ways by which foreign countries have intervened through press declarations and statements. To intervene in our affairs and to tell u, 'Do this or do th't', this is unacceptable and we will not allow it at all.”¹¹⁷⁶

Präsident *Mubarak* kritisierte die Rücktrittsorderungen der US-Regierung unter Verweis auf ihre fehlende Kenntnis der Sachlage in Ägypten.¹¹⁷⁷

Office, President Nasheed Calls on Mubarak to Step Down, Republic of the Maldives, 02.02.2011 (Malediven); *Ehrhardt*, FAZ, 02.02.2011, 1, 2 (Deutschland).

1171 Amr Moussa, opposition figures and celebrities join Tahrir protesters, Egypt Independent, 04.02.2011, abrufbar unter: <https://www.egyptindependent.com/amr-moussa-opposition-figures-and-celebrities-join-tahrir-protesters/> (zuletzt abgerufen am 08.11.2021).

1172 France regrets Egypt demo deaths as Cairo bans new protests, Radio France International, 26.01.2011, abrufbar unter: <https://www.rfi.fr/en/france/20110126-france-regrets-egypt-demo-deaths-cairo-bans-new-protests> (zuletzt abgerufen am 22.11.2021).

1173 United Nations General Assembly, Sixty-sixth session, 15th plenary meeting, A/66/PV.15, 22.09.2011, 33 (Türkei).

1174 *Busse*, FAZ, 02.02.2011, 2.

1175 *Ibid.*

1176 Egyptian Government Invites Dialogue, Targets Foreigners, Radio Free Europe, 03.02.2011, abrufbar unter: https://www.rferl.org/a/egypt_protests_clashes_day_ten/2296189.html (zuletzt abgerufen am 04.11.2021).

1177 *Rüb*, Washington will Machtwechsel, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.02.2011, 2.

Später erklärte er: „We will not accept or listen to any foreign interventions or dictations.“¹¹⁷⁸ Der ägyptische Außenminister erklärte, dass es „nicht akzeptabel sei, dass ausländische Offizielle den sofortigen Beginn der Übergangsphase forder[te]n“¹¹⁷⁹ und dass ausländische Staaten nicht die Prioritäten für ägyptische Reformen bestimmen dürften.¹¹⁸⁰ Hierdurch würden unter anderem die USA Ägypten ihren Willen aufzwingen.¹¹⁸¹ Die Stellungnahmen des Irans wurden ebenfalls gesondert und ausdrücklich als völkerrechtswidrige Intervention zurückgewiesen.¹¹⁸² Alle Versuche darauf hinzuwirken, dass *Mubarak* das Präsidentenamt verlasse, seien unzulässige Einmischungen in die inneren Angelegenheiten Ägyptens.¹¹⁸³ Die allgemeineren Stellungnahmen zu den Protesten, wie deren Einordnung als legitim, und der Appell, die Menschenrechte der Protestierenden zu achten, wurden dagegen nicht durch Vertreter*innen der ägyptischen Regierung thematisiert. In ihren Stellungnahmen betonten sie, dass sie in den rhetorischen „Anordnungen“ eine Intervention sehen würden. Allgemeinere Stellungnahmen, die keine entsprechende Anordnung enthielten, waren daher aus Sicht der ägyptischen Regierung keine Intervention.

Die völkerrechtliche Kritik an den Unterstützungsbekundungen wurde unter anderem vom venezolanischen Außenminister geteilt:

„Nobody should meddle in the domestic affairs of Egypt's people, [...] It's truly appallin[...] how Washington is attempting to watch over [and] hold

1178 *Mataconis*, Mubarak Refuses To Step Down, Crowds In Cairo Furious, Outside the Beltway, 10.02.2011, abrufbar unter: <https://www.outsidethebeltway.com/mubarak-refuses-to-step-down-crowds-in-cairo-furious/> (zuletzt abgerufen am 24.11.2021).

1179 Straßenschlachten in Kairo, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.02.2011, 2.

1180 FM repeats refusal of foreign intervention, Egypt Independent, 11.02.2011, abrufbar unter: <https://egyptindependent.com/fm-repeats-refusal-foreign-intervention/> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021).

1181 *McGreal*, Egyptian foreign minister rejects US intervention, The Guardian, 10.02.2011, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2011/feb/10/egyptian-foreign-minister-rejects-us> (zuletzt abgerufen am 16.11.2021).

1182 Al-Azhar lambasts Khamenei's remarks on Egypt protests, Egypt Independent, 07.02.2011, abrufbar unter: <https://egyptindependent.com/al-azhar-lambasts-khameneis-remarks-egypt-protests/> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021).

1183 Siehe Stellungnahmen und Einordnung kompiliert in *Cooper/Landler*, White House and Egypt Discuss Plan for Mubarak's Exit, The New York Times, 03.02.2011, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2011/02/04/world/middleeast/04diplomacy.html?searchResultPosition=13> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021).

sway over a strong country like Egypt with statements from President Obama, the State Department, [and] the head of the CIA.”¹¹⁸⁴

Die Stellungnahmen der US-Regierung wurden somit als Versuch der Kontrolle der ägyptischen Zukunft eingeordnet. Diese seien daher eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten Ägyptens. In diesem Sinne erklärte der König von Saudi-Arabien:

„No Arab or Muslim can tolerate any meddling in the security and stability of Arab and Muslim Egypt by those who infiltrated the people in the name of freedom of expression, exploiting it to inject their destructive hatred.”¹¹⁸⁵

Außer Ägypten, Venezuela und Saudi-Arabien wiesen keine weiteren Staaten die unterstützenden Stellungnahmen ausdrücklich als unzulässig zurück. China und Russland waren jedoch der Auffassung, dass es sich bei der Situation in Ägypten um eine innere Angelegenheit handle. China erklärte, dass es die ägyptischen Bemühungen zur Bewahrung der Ordnung unterstütze und jede Einmischung in die inneren Angelegenheiten Ägyptens ablehne.¹¹⁸⁶ Aus chinesischer Sicht war die gesamte Situation um die Proteste eine innere Angelegenheit Ägyptens, weshalb es alleine den Ägypter*innen obliege, diese ohne ausländische Einmischung zu lösen.¹¹⁸⁷ Russland war der Auffassung, dass eine Lösung in Ägypten allein auf Grundlage der ägyptischen Gesetze und Verfassung möglich sei¹¹⁸⁸ und durch ägyptische Politiker*innen und die ägyptische Bevölkerung selbstständig gefun-

1184 World leaders welcome new Egyptian era after Mubarak, France24, 11.02.2011, abrufbar unter: <https://www.france24.com/en/20110211-world-leaders-welcome-egypt-new-era-mubarakl-resignation-steps-down> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021).

1185 In quotes: Reaction to Egypt protests, BBC, 30.01.2011 (Saudi-Arabien).

1186 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, abrufbar unter: <https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceie/eng/NewsPress/t791400.htm> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021).

1187 Chinese FM: Leave internal affairs to Egyptians, China Daily, 11.02.2011, abrufbar unter: https://usa.chinadaily.com.cn/china/2011-02/11/content_11991246.htm (zuletzt abgerufen am 04.11.2021).

1188 President of Russia, Telephone conversation with President of Egypt Hosni Mubarak, 03.02.2011, abrufbar unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/10227> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021); President of Russia, Russian-Italian talks, 16.11.2011, abrufbar unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/10358> (zuletzt abgerufen am 04.11.2021).

den werden müsste¹¹⁸⁹. Hinsichtlich der Frage, ob der VN-Sicherheitsrat sich mit den Protesten beschäftigen solle, erklärte der russische Botschafter bei den VN:

„I think that the United Nations should be dealing with its many tasks, which do not include poking fingers in the eyes of leaders in other countries, [...] It is our general position of Russia that one has to refrain from interfering in domestic affairs of our countries, especially in a situation where we are dealing with a case of extreme complexity.“¹¹⁹⁰

Obwohl China und Russland sich nicht ausdrücklich auf die Stellungnahmen der unterstützenden Staaten bezogen, wird aus ihren Einordnungen deutlich, dass sie ein sehr weitreichendes Verständnis der Einmischung vertraten. Aus russischer Sicht hätte eine Thematisierung im Sicherheitsrat bereits die Schwelle zur völkerrechtswidrigen Einmischung überschritten. China vertrat den Standpunkt, dass es dem ägyptischen Volk und seiner Regierung offenstehen müsse, ohne jegliche Einflussnahme über seine Zukunft zu entscheiden. Stellungnahmen zugunsten einer Transition sind daher von dem russischen und chinesischen Interventionsverständnis umfasst. Beiden Positionen liegt mithin eine Einmischungs- und keine Zwangsschwelle für Verletzungen des Interventionsverbots zugrunde (siehe zur Unterscheidung § 4.B.).

Bezüglich der Unterstützungsbekundungen war folglich umstritten, ob diese eine innere Angelegenheit Ägyptens berühren würden und ob sie darauf aufbauend eine völkerrechtswidrige Intervention darstellten. Für die ägyptische Regierung war jede rhetorische Anordnung einer ausländischen Regierung eine Intervention, insbesondere die Aufforderung zur Transition und zum Rücktritt der Regierung. Diese Auffassung wurde von Venezuela, Saudi-Arabien, China und Russland zumindest implizit geteilt. Dagegen waren die unterstützenden Staaten der Auffassung, dass es sich bei den Unterstützungsbekundungen um keine Intervention handelte, da es

1189 Delegation of the Russian Federation to the OSCE, Regarding the situation in Egypt, PC/DEL/119/11, 04.02.2011: „Russia is keen for Egypt to be a stable, prosperous and democratic State and for today’s socio-economic and political problems to be resolved as quickly as possible by peaceful means. How this is to be done must be decided by the Egyptian politicians and the Egyptian people themselves.“

1190 Moran, With Egypt, where is the UN?, Al Jazeera, 06.02.2011, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2011/2/6/with-egypt-where-is-the-un> (zuletzt abgerufen am 09.12.2021).

um ein Entstehen für Menschenrechte und Demokratie gehe. Frankreich, Deutschland, Kanada und die USA betonten in ihren Begründungen stets, dass Menschenrechte und Demokratie universell seien und der Einsatz hierfür daher keine Intervention in die inneren Angelegenheiten Ägyptens darstelle. Sie lehnten somit das weite Interventionsverständnis von China, Ägypten und Russland ab.

Auffällig ist dabei, dass sich eine weite Bandbreite an Staaten zugunsten der Proteste und einer Transition aussprachen. Mit der Türkei und den Malediven waren zwei der Staaten, die sich am stärksten hierfür aussprachen, weder aus Nordamerika noch EU-Mitglieder, die sich sonst am deutlichsten zugunsten von pro-demokratischen Protestbewegungen aussprachen (siehe §§ 8, 9, 10, 11). Eine Vielzahl an Staaten sah sich daher bezüglich ihrer Transitionsforderungen nicht durch das Interventionsverbot beschränkt. Der Generalsekretär der Arabischen Liga gehörte zu den Amtsträger*innen, die am eindringlichsten den Rücktritt *Mubaraks* forderten.

Die allgemeineren Aufforderungen zur Einhaltung der Menschenrechte der Protestierenden wurden weder durch Ägypten, Saudi-Arabien, Venezuela, China oder Russland zurückgewiesen. Ihre völkerrechtliche Zulässigkeit war somit unumstritten.

II. Transitionsanreize

Viele Staaten beließen es nicht dabei, nur rhetorisch eine politische Transition zu fordern. Die EU-Außenbeauftragte erklärte am 8. Februar 2011 im VN-Sicherheitsrat: „These are not just words“ und versprach daraufhin, dass die EU die Übergangsprozesse in Tunesien und Ägypten tatkräftig unterstützen würde.¹¹⁹¹ Der Europäische Rat hatte am 4. Februar die Außenbeauftragte angewiesen, ein Unterstützungspaket aufzusetzen, mit dem ein politischer Übergang unter anderem auch finanziell unterstützt werden könnte.¹¹⁹² Diese Anreize für eine Transition wurden durch einzelne EU-Mitgliedstaaten bekräftigt.¹¹⁹³ Mit den Angeboten einer engeren politischen

1191 United Nations Security Council, S/PV.6477, 2 (EU-Außenbeauftragte *Ashton*).

1192 European Council, EUCO 2/11; *Busse*, „Übergang muss jetzt beginnen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.02.2011, 2.

1193 *Busse*, FAZ, 02.02.2011, 2 (Deutschland); *Busse*, FAZ, 05.02.2011, 2 (Deutschland, Italien); Ministry of Foreign Affairs, On the occasion of the events in Egypt, the Bulgarian Foreign Minister has stated:, Republic of Bulgaria, 30.01.2021; United Nations Security Council, S/PV.6479, 8 (Deutschland): „What the international

und wirtschaftlichen Zusammenarbeit nach einem Rücktritt *Mubaraks* wollten die EU-Staaten einen Anreiz für dessen schnellen Rücktritt setzen. Vor dem Rücktritt *Mubaraks* sprach der deutsche Außenminister bereits davon, dass Ägypten eine Transformationspartnerschaft mit der EU eingehen könnte, die zu einer Stärkung des Rechtsstaats, der Menschenrechte und der Demokratie führen würde.¹¹⁹⁴ Die USA deuteten ebenfalls an, dass sie eine Transition finanziell unterstützen würden.¹¹⁹⁵ Nach dem Rücktritt *Mubaraks* bekräftigten die EU und ihre Mitgliedstaaten diese Angebote und setzten in den Folgejahren zahlreiche Programme auf, um die politische Transition zu begleiten.¹¹⁹⁶ In der Erklärung des Europäischen Rats vom 4. Februar 2011 wurden derartige Transitionsanreize damit begründet, dass die EU das Ziel verfolge, die Parteien des Machtkampfs zu friedlichen Verhandlungen miteinander zu bewegen.¹¹⁹⁷ Dabei hob der italienische Außenminister hervor, dass die EU sich hierdurch nicht in die inneren Angelegenheiten Ägyptens einmischen würde, da Ägypten nicht bevormundet würde.¹¹⁹⁸ In diesem Sinne erklärte auch der luxemburgische Außenminister:

„We cannot export revo’ution. I’m certain the European Union today will signal to people of good will in Egypt and Tunis’ that we’re ready to organize elections, but not to interfere.“¹¹⁹⁹

community can do is to offer its support for democratic transition. Germany is ready to cooperate. Europe has offered a partnership for transformation. We are ready to give life to our offer.”

1194 Auswärtiges Amt, Rede von Bundesaußenminister Guido Westerwelle im Deutschen Bundestag zur Lage in Ägypten, 09.02.2011.

1195 The White House, Press Briefing by Press Secretary Robert Gibbs, 2/2/2011, Obama White House Archives, 02.02.2011, abrufbar unter: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/02/02/press-briefing-press-secretary-robert-gibbs-222011> (zuletzt abgerufen am 15.11.2021).

1196 *Reynaert*, Democracy through the Invisible Hand? Egypt and Tunisia, in *Wetzel / Orbie* (Hrsg.), The Substance of EU Democracy Promotion: Concepts and Cases, Palgrave Macmillan, 2015, 156-157; United Nations General Assembly, Sixty-sixth session, 25th plenary meeting, A/66/PV.25, 26.09.2011, 49 (Deutschland). Übersicht zu den Programmen bei *Rosa Balfour/Fabbri/Youngs*, Report on Democracy Assistance from the European Union to the Middle East and North Africa, EU Spring 2016, 1 ff.

1197 European Council, EUCO 2/11; so auch United Nations Security Council, S/PV.6477, 2 (EU-Außenbeauftragte *Ashton*).

1198 *Busse*, FAZ, 02.02.2011, 2.

1199 US envoy meets El Baradei, Al Jazeera, 31.01.2011 (Luxemburg).

Deutschland bot der ägyptischen Regierung nach dem Beginn der Proteste an, dass Präsident *Mubarak* nach Deutschland ausreisen könne, um sich in Heidelberg medizinisch behandeln zu lassen.¹²⁰⁰ *Mubarak* war in den Jahren zuvor mehrfach wegen gesundheitlicher Probleme nach Heidelberg gereist und die Ausreise nach Deutschland im Frühjahr 2011 sollte ihm eine Möglichkeit zum Rücktritt verschaffen.¹²⁰¹ Die ägyptische Regierung lehnte das Ausreiseangebot mit dem Verweis ab, dass *Mubarak* keine medizinische Behandlung benötige.¹²⁰²

Ägypten wies die Transitionsanreize nicht gesondert als Intervention zurück. Allerdings hatten oberste Regierungsvertreter*innen bereits die Forderungen nach einer Transition als Intervention zurückgewiesen (s.o.). Implizit lehnten sie damit auch die europäischen Transitionsanreize ab. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten betonten dagegen stets, dass ihre Maßnahmen nur eine Hilfestellung für einen friedlichen Transitionsprozess bilden sollten und damit keinesfalls von außen eine Lösung vorgeschrieben würde.¹²⁰³ Sie bestritten ausdrücklich, dass ihre Maßnahmen eine anordnende Wirkung haben würden, und betonten, dass die Entscheidung über die Zukunft Ägyptens weiterhin bei den Ägypter*innen liege.

Die unterstützende Wirkung der Maßnahmen zugunsten der Proteste begründeten die EU-Mitgliedstaaten mit der Förderung der Demokratie. In den Worten des deutschen Außenministers stünden „wir [die EU-Mitglieder] als Demokraten“ selbstverständlich auf der Seite der pro-demokratischen Kräfte und würden daher eine politische Transition zu einer Demokratie befürworten und fördern.¹²⁰⁴ Die Aussagen des italienischen Außenministers unterstrichen vielmehr, dass die EU-Mitgliedstaaten die von ihnen gesetzten Transitionsanreize nicht als Zwangsmaßnahme verstanden. Schließlich würden diese Hilfestellungen die Ägypter*innen nicht bevormunden und ihnen die Entscheidung über ihre inneren Angelegenheiten weiter überlassen. Daher sahen sie in den Maßnahmen keine Intervention.

1200 Soll Mubarak nach Heidelberg?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.02.2011, 6.

1201 *Hermann*, Mubarak will nicht nach Deutschland, *ibid.* 10.02.2011, 1.

1202 *Ibid.*

1203 So auch der deutsche Außenminister *Westerwelle*, siehe *Frankenberger*, FAZ, 07.02.2011, 7.

1204 *Ibid.*, Anmerkung des Verf.

III. Einflussnahme auf das Militär

Eine weitere Unterstützungsmaßnahme zugunsten der Protestierenden war die Einflussnahme des US-Militärs auf das ägyptische Militär. Zwischen dem US- und dem ägyptischen Militär bestanden bereits seit den späten 1970er Jahren enge Beziehungen. Unter anderem erhielt Ägypten jährlich 1,3 Milliarden US-Dollar Militärhilfe. Nach Beginn der Proteste reiste zunächst der ägyptische Generalstabschef in die USA, um direkte Gespräche mit Vertreter*innen des US-Militärs zu führen.¹²⁰⁵ Am 28. Januar 2011 folgte der ägyptische Verteidigungsminister.¹²⁰⁶ Beide warben für ein gewaltsames Vorgehen gegen die Demonstrierenden, wollten dabei jedoch nicht die Beziehungen zu den USA gefährden.¹²⁰⁷ In den Gesprächen mahnten die US-Vertreter*innen hingegen drei Punkte an. Erstens dürfe das ägyptische Militär keine Gewalt gegen Demonstrierende anwenden.¹²⁰⁸ Zweitens solle es sich mit den Bürger*innen solidarisieren. Drittens besprachen Militärvertreter*innen beider Staaten während der Proteste diverse Transitions-szenarien und die USA signalisierten ihre Zustimmung für eine temporäre Machtübernahme durch das Militär.¹²⁰⁹ Die US-Regierung bewegte dadurch führende Generäle dazu, sich auf dem Tahrir-Platz zu zeigen und den Protestierenden vor Ort zu vergewissern, dass das Militär keine Gewalt gegen sie anwenden würde.¹²¹⁰ Ägyptische Generäle handelten später entsprechend und wurden dafür unter anderem von Bulgarien gelobt.¹²¹¹

Diese drei Punkte wurden vor allem in Telefongesprächen und bei persönlichen Gesprächen zwischen US-Regierungsvertreter*innen und ägypti-

1205 Hermann, *Opposition in Ägypten ruft zu Massenprotesten auf*, *ibid.* 28.01.2011, 1-2.

1206 Massad, *Long live Egypt's Supreme Council*, Al Jazeera, 28.07.2011, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/opinions/2011/7/28/long-live-egypts-supreme-council> (zuletzt abgerufen am 09.12.2021).

1207 Hermann, FAZ, 28.01.2011, 1-2

1208 Rüß, FAZ, 05.02.2011, 2; MacAskill, *Egypt protests: US resists calls to cut military aid*, The Guardian, 04.02.2011, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2011/feb/04/egypt-protests-us-military-aid> (zuletzt abgerufen am 09.12.2021).

1209 Rüß, FAZ, 05.02.2011, 2; MacAskill, *Egypt protests: US resists calls to cut military aid*, The Guardian, 04.02.2011; Bassiouni, *Egyptian Revolution*, 2017, 54.

1210 Kirkpatrick/Sanger, *A Tunisian-Egyptian Link That Shook Arab History*, The New York Times, 13.11.2011, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2011/02/14/world/middleeast/14egypt-tunisia-protests.html> (zuletzt abgerufen am 08.12.2021); MacAskill, *Egypt protests: US resists calls to cut military aid*, The Guardian, 04.02.2011.

1211 Ministry of Foreign Affairs, *On the occasion of the events in Egypt, the Bulgarian Foreign Minister has stated*, Republic of Bulgaria, 30.01.2021.

schen Militärs besprochen.¹²¹² Zudem lobte US-Präsident *Barack Obama* in öffentlichen Stellungnahmen das Militär dafür, dass es die friedlichen Demonstrationen zulasse und nicht gegen diese vorgehe.¹²¹³ Unterstützend bat das US-Verteidigungsministerium seine Mitarbeiter*innen, Kontakt zu Bekannten auf allen Ebenen des ägyptischen Militärs aufzunehmen, um die drei Punkte zu überbringen.¹²¹⁴ Darüber hinaus drohten die USA dem ägyptischen Militär mit der Beendigung der Zusammenarbeit für den Fall, dass das ägyptische Militär gewaltsam gegen die Protestierenden vorgehen würde.¹²¹⁵ Durch die persönlichen Gespräche und durch die Androhung eines Finanzierungsstopps setzten die USA somit einen bedeutenden Anreiz gegen die Repression der Protestierenden durch das Militär¹²¹⁶ und damit auch für den Sturz *Mubaraks*.¹²¹⁷

US-Außenministerin *Hillary Clinton* begründete diesen außenpolitischen Kurs mit dem Eintreten für die eigenen Werte (Demokratie und Menschenrechte), US-Interessen und die US-Sicherheit.¹²¹⁸ Dabei betonte sie jedoch, dass die USA keinen „magic wand“ habe und nicht darüber entscheiden könne, ob es zu einem Regierungswechsel in einem anderen Staat komme oder nicht.¹²¹⁹ Dies stehe alleine den Ägypter*innen zu, wie

1212 *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, abrufbar unter: <https://foreignpolicy.com/2011/02/11/gates-and-mullen-in-close-contact-with-egyptian-military/> (zuletzt abgerufen am 09.11.2021).

1213 Timeline: Egypt's revolution, Al Jazeera, 14.02.2011, February 1.

1214 *Rogin*, Gates and Mullen in close contact with Egyptian military, Foreign Policy, 11.02.2021; *Wilson*, Mubarak defiance puts U.S. on the defensive, The Washington Post, 10.02.2011, abrufbar unter: https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/10/AR2011021007402_2.html?sid=ST2011020703989 (zuletzt abgerufen am 09.11.2021).

1215 International Crisis Group, Popular Protest in MENA, 24.02.2011, 26; *Nepstad*, Mutiny and nonviolence in the Arab Spring: Exploring military defections and loyalty in Egypt, Bahrain, and Syria, Journal of Peace Research 50, 2013, 337–349, 343; *Poppe*, US Democracy Promotion after the Cold War, 2019, 185.

1216 *Nepstad*, Mutiny and nonviolence in the Arab Spring: Exploring military defections and loyalty in Egypt, Bahrain, and Syria, Journal of Peace Research, 2013, 342–343.

1217 *Poppe*, US Democracy Promotion after the Cold War, 2019, 185.

1218 *Ibid.*, 185.

1219 Interview With Greta van Susteren of FOX News, US Department of State, 06.02.2011, abrufbar unter: <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/02/156225.htm> (zuletzt abgerufen am 09.11.2021).

mehrere Stellen der US-Regierung immer wieder betonten.¹²²⁰ US-Präsident *Obama* hob hervor, dass allein das ägyptische Volk über seine Zukunft entscheiden würde.¹²²¹ Der eigenen Einflussnahme wurde seitens der USA keine entscheidende Wirkung auf den Ausgang des Machtkampfes zugeschrieben.

Öffentlich wurde über die Einflussnahme auf das ägyptische Militär nicht diskutiert. Zwar waren die einzelnen Besuche und Telefongespräche sowie deren Inhalte in Zeitungsberichten aufgegriffen worden. Zudem wurden die „military-to-military contacts“ als ein Element der US-Außenpolitik hervorgehoben.¹²²² Die USA, wie auch das ägyptische Militär, gaben jedoch keine Erklärungen zu den Inhalten der Gespräche und Kontakte ab. Auch im Nachhinein entwickelte sich hierzu keine Auseinandersetzung mit anderen Staaten. Jenseits der allgemeinen Begründung für diese Einflussnahme als Teil des demokratie- und menschenrechtsfördernden außenpolitischen Kurses wurden keine konkreteren völkerrechtlichen Einordnungen dieser Praxis vorgenommen. Die Rechtmäßigkeit dieser Einflussnahmen wurde zudem nicht durch andere Staaten explizit angezweifelt.

IV. Finanzierung

Einzelne Gruppen, denen Schlüsselrollen während der Proteste zukamen, erhielten im Vorfeld und während der Proteste finanzielle Unterstützung von ausländischen Staaten. Allen voran die USA unterstützten zahlreiche Gruppen finanziell durch die Entwicklungshilfeagentur USAID und das National Endowment for Democracy (NED), einer halbstaatlichen Demokratieförderorganisation. Die direkten finanziellen Zuwendungen von USAID und NED zugunsten ägyptischer Gruppen sind nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit den USA vollumfänglich zuzurechnen.¹²²³

1220 The White House, Press Briefing by Press Secretary Robert Gibbs, 2/2/2011, Obama White House Archives, 02.02.2011.

1221 Timeline: Egypt's revolution, Al Jazeera, 14.02.2011, February 1.

1222 The White House, Press Briefing by Press Secretary Robert Gibbs, 2/2/2011, Obama White House Archives, 02.02.2011.

1223 Siehe § 3.C.II; *Kriener/Schmidt*, Privatisierte Demokratieförderung, Archiv des Völkerrechts, 2021.

Die Demokratieförderprogramme von USAID in Ägypten summierten sich 2010 auf 57 Millionen US-Dollar.¹²²⁴ Der Großteil dieses Budgets wurde für Projekte mit staatlichen Institutionen und staatlich anerkannten und zugelassenen Nicht-Regierungsorganisationen eingesetzt. Ein geringerer Anteil floss an unabhängige Gruppen der Zivilgesellschaft. Ein Schwerpunkt der Projekte war der Aufbau von demokratischen Strukturen und einer demokratischen Kultur.¹²²⁵ Im Jahr 2011 wurden durch das Demokratieförderprogramm 36 ägyptische Organisationen von USAID gefördert, die während der Proteste unter anderem über diese berichteten, die Protestierenden medizinisch versorgten und ihnen rechtlichen Beistand gewährten.¹²²⁶

Im Unterschied zu USAID richteten sich die Programme des NED ausschließlich an zivilgesellschaftliche Organisationen in Ägypten. Allein 2011 waren dies 35 zivilgesellschaftliche Gruppierungen.¹²²⁷ Hierzu gehörten Organisationen, die Schulungen in gewaltfreiem Widerstand anboten und später zu den Protesten aufriefen.¹²²⁸ So wurde beispielsweise die Jugendbewegung vom 6. April, die eine treibende Kraft hinter den Protesten war, durch eine NED-geförderte Organisation finanziell unterstützt.¹²²⁹ Die Egyptian Democratic Academy, die durch das NED gefördert wurde, hatte

1224 *Sharp*, Egypt: The January 25 Revolution and Implications for U.S. Foreign Policy, Congressional Research Service, 11.02.2011, 28.

1225 *Ibid.*, 25.

1226 *Yang*, From the Field: Our Ongoing Efforts in Egypt, USAID Impact Blog, 01.04.2011, abrufbar unter: <https://blog.usaid.gov/2011/04/from-the-field-our-ongoing-efforts-in-egypt/> (zuletzt abgerufen am 16.11.2021): „During the protests, our partners deployed observers throughout the country to report on the democratic movement, provided legal and humanitarian aid to protesters and detainees, and disseminated information to local communities so that those not directly involved in the demonstrations could participate in the debate on political reform.”

1227 National Endowment for Democracy, Annual Report 2011, 22.03.2016, abrufbar unter: <https://www.ned.org/publications/2011-annual-report/> (zuletzt abgerufen am 05.12.2022), 66.

1228 *Cavanaugh*, Arab Spring Activists Relied on Social Media — And America Taught Them How to Use It, Medium, 03.10.2016, abrufbar unter: <https://medium.com/war-is-boring/arab-spring-activists-relied-on-social-media-and-america-taught-the-m-how-to-use-it-3eb5a1bda2d8> (zuletzt abgerufen am 15.11.2021); *ibid.*

1229 *Nixon*, U.S. Groups Helped Nurture Arab Uprisings, The New York Times, 14.04.2011, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2011/04/15/world/15aid.html> (zuletzt abgerufen am 01.06.2020); *Kirkpatrick/Sanger*, A Tunisian-Egyptian Link That Shook Arab History, The New York Times, 13.11.2011.

eine wichtige Rolle in der Koordinierung der Proteste.¹²³⁰ Diese Verbindungen ermöglichte es den Protestierenden, auch während der Proteste, finanzielle Mittel durch das NED zu erhalten, um die täglichen Kosten des Protestcamps am Tahrir-Platz zu decken.¹²³¹ Einige Wortführer*innen der Proteste waren bereits 2008 auf einem durch die US-Regierung teilfinanzierten Workshop darin geschult worden, das Internet und soziale Netzwerke für demokratische Mobilisierung zu nutzen.¹²³² Derartige Schulungsprogramme in Ägypten und im Ausland sollen tausende Ägypter*innen in den Jahren vor der Revolution erreicht haben, von denen später zahlreiche an den Protesten beteiligt waren und sich zum Teil zu ihren Anführer*innen entwickelten.¹²³³ Das US-Außenministerium sah diese Treffen als Teil seiner Außenpolitik, die darauf abzielte, die Zivilgesellschaft zu fördern und eine breite Demokratisierung zu betreiben.¹²³⁴ Darüber hinaus hatte sich die US-Botschaft in Kairo in den Jahren vor den Protesten immer wieder für die Freilassung von inhaftierten Aktivist*innen der Jugendbewegung vom 6. April eingesetzt.¹²³⁵

Das NED unterstützte darüber hinaus einen ehemaligen ägyptischen Polizisten,¹²³⁶ der von den USA aus Protestierende darin beriet, wie sie

1230 *Ishani*, The Hopeful Network, Foreign Policy, 07.02.2021, abrufbar unter: <https://foreignpolicy.com/2011/02/07/the-hopeful-network-2/> (zuletzt abgerufen am 14.12.2021). Die Egyptian Democratic Academy erhielt 2011 eine Zuwendung von 75 600 US Dollar durch das NED, siehe National Endowment for Democracy, Annual Report 2011, 22.03.2016, 66.

1231 *Kirkpatrick/Sanger*, A Tunisian-Egyptian Link That Shook Arab History, The New York Times, 13.11.2011, im Zentrum stand hier die Egyptian Democratic Academy.

1232 *Nixon*, U.S. Groups Helped Nurture Arab Uprisings, The New York Times, 14.04.2011.

1233 *Hanley*, US training quietly nurtured young Arab democrats, The San Diego Union Tribune, 12.03.2011, abrufbar unter: <https://www.sandiegouniontribune.com/sdut-us-training-quietly-nurtured-young-arab-democrats-2011mar12-story.html> (zuletzt abgerufen am 14.12.2021); *Ishani*, The Hopeful Network, Foreign Policy, 07.02.2021; *Cavanaugh*, Arab Spring Activists Relied on Social Media — And America Taught Them How to Use It, Medium, 03.10.2016.

1234 *Giglio*, The State Department's School for Revolutionary Bloggers, The Daily Beast, 01.02.2011, abrufbar unter: <https://www.thedailybeast.com/the-state-departments-school-for-revolutionary-bloggers> (zuletzt abgerufen am 14.12.2021).

1235 April 6 Activists on his U.S. Visit and Regime Change in Egypt, 08CAIRO2572, wikileaks.dic.at, 30.12.2008, abrufbar unter: <http://wikileaks.dic.at/cable/2008/12/08CAIRO2572.html> (zuletzt abgerufen am 18.11.2022).

1236 *Cavanaugh*, Arab Spring Activists Relied on Social Media — And America Taught Them How to Use It, Medium, 03.10.2016; siehe National Endowment for Democracy, Annual Report 2011, 22.03.2016, 66 (Grantee: Hukuk Elnas); *Mekay*, Exclu-

der staatlichen Repression trotzen könnten.¹²³⁷ Kurz nach den Protesten zeichnete das NED die Initiatorin der Facebook-Seite „We are all Khalid Said“ mit dem NED-Democracy Award aus.¹²³⁸

Folglich unterstützte das NED sowohl im Vorfeld als auch während der Proteste zahlreiche an den Protesten beteiligte Gruppen. Das in Schulungen vermittelte Wissen über die Verwendung von sozialen Medien und demokratischer Koalitionsbildung wurde durch einen der Gründer der Jugendbewegung vom 6. April und Organisator der Proteste als „hilfreich während der Revolution“ beschrieben.¹²³⁹

Auch die EU unterstützte durch das European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) in den Jahren vor der Revolution zivilgesellschaftliche Gruppen in Ägypten.¹²⁴⁰ Eine Verbindung dieser Gruppen zu den Protesten ist nicht bekannt, zumal der Fokus der Programme nicht auf der Förderung von zivilem Widerstand oder gewaltfreien Auseinandersetzungsmethoden lag.

Die direkte finanzielle Unterstützung von nicht-registrierten zivilgesellschaftlichen Gruppen wurde durch die ägyptische Regierung stets als Intervention zurückgewiesen.¹²⁴¹ Durch eine Gesetzesreform von 2002 (Gesetz Nr. 84) hatte die ägyptische Regierung festgelegt, dass allein registrierte ägyptische Nicht-Regierungsorganisationen ausländische Hilfeleistungen annehmen dürften.¹²⁴² In der Verwaltungspraxis wurden daraufhin nur noch wenige Nicht-Regierungsorganisationen registriert und oppositionelle oder regierungskritische Organisationen erhielten weitestgehend keine Registrierung.¹²⁴³ Zudem wurden registrierte Organisationen, die eine aus-

sive: US bankrolled anti-Morsi activists, Al-Jazeera, 10.07.2013, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/features/2013/7/10/exclusive-us-bankrolled-anti-morsi-activists> (zuletzt abgerufen am 15.11.2021).

1237 *Presutti*, Former Egyptian Police Officer Directs Protesters from Afar, Voice of America, 09.02.2011, abrufbar unter: <https://www.voanews.com/a/former-egyptian-police-officer-directs-protesters-from-afar-115709999/172705.html> (zuletzt abgerufen am 15.11.2021).

1238 National Endowment for Democracy, Annual Report 2011, 22.03.2016, 7.

1239 *Nixon*, U.S. Groups Helped Nurture Arab Uprisings, The New York Times, 14.04.2011 (Übersetzung des Zitats von *Bashem Fathy* durch den Autor).

1240 ADE, Evaluation of European Commission's Support to Egypt – Country level Evaluation, 2010, Annex 5, 7-9.

1241 International Crisis Group, Popular Protest in MENA, 24.02.2011, 8.

1242 *Wolff/Poppe*, From Closing Space to Contested Spaces, Peace Research Institute Frankfurt, 2015, 23.

1243 *Ibid.*, 23; Al-Kathim Adlan Center for Enlightenment/International Center for Not-for-Profit Law, A Study of The Sudanese Voluntary and Humanitarian Work

ländische Finanzierung erhielten, engmaschig durch ägyptische Behörden kontrolliert.¹²⁴⁴ Die allermeisten Partnerorganisationen von NED und USAID hatten daher Anträge zur Registrierung gestellt, die jedoch nicht genehmigt wurden.¹²⁴⁵

USAID und NED finanzierten dennoch die Vorhaben der nicht registrierten Nicht-Regierungsorganisationen unter Missachtung des ägyptischen Rechts. Dieses Vorgehen war dabei durch den US-Kongress vorgegeben. In seinen Beschlüssen zur Zusammenarbeit mit Ägypten wurde ab 2005 stets eine Passage aufgenommen, die bekräftigte, dass die Demokratieförderprogramme von US-Institutionen nicht von einer vorherigen Genehmigung der ägyptischen Regierung abhängig seien.¹²⁴⁶ Dies erstreckte sich auch auf die mittelbare Vorgabe einer Fördermöglichkeit durch eine Registrierungsentscheidung der ägyptischen Regierung. Die bewusste Außerachtlassung der ägyptischen NGO-Gesetze spiegelte dabei eine generelle Praxis und Rechtsauffassung der US-Regierung. Sofern eine Regierung in exzessiver Weise die Rechte der Zivilgesellschaft beschränke, dürfe die US-Regierung diese aus ihrer Sicht unzulässigen nationalrechtlichen Einschränkungen in ihrer Demokratieförderpraxis außer Acht lassen.¹²⁴⁷ Diese Position wurde während der Amtszeit von *Hillary Clinton* als Außenministerin explizit formuliert,¹²⁴⁸ jedoch auch im Vor- und Nachhinein praktiziert. Im Haushaltsgesetz des US-Kongress für das Jahr 2010 wird dieser Grundsatz allgemein formuliert:

„With respect to the provision of assistance for democracy, human rights and governance activities in this Act, the organizations implementing

Act, 12.10.2017, abrufbar unter: <https://www.kacesudan.org/en/study-sudanese-voluntary-humanitarian-work-act/> (zuletzt abgerufen am 12.04.2021), 37.

1244 *Elagati*, Foreign Funding in Egypt after the Revolution, AFA, Fridé, Hivos: Working Paper 2013, 2.

1245 *Wolff/Poppe*, From Closing Space to Contested Spaces, Peace Research Institute Frankfurt, 2015, 23.

1246 *Sharp*, Egypt: The January 25 Revolution and Implications for U.S. Foreign Policy, Congressional Research Service, 11.02.2011, 26.

1247 *Carothers/Brechenmacher*, Closing Space, Democracy and Human Rights Support under Fire, 2014, 52.

1248 *Ibid.*, 52: „Most notably, the U.S. government maintains a policy (set out by then secretary of state Hillary Clinton in a cable to U.S. embassies several years ago) of “reserving the right” not to respect local laws that it believes impede legitimate democracy and rights support.”

such assistance and the specific nature of that assistance shall not be subject to the prior approval by the government of any foreign country.”¹²⁴⁹

Entsprechend handelten USAID und NED in ihrer Vergabepraxis weitestgehend ohne Rücksicht auf die rechtlichen Vorgaben in Ägypten, da sie diese als mittelbare Einschränkungen ihrer Demokratieförderungsbemühungen sahen. Daher waren ihre Aktivitäten schon in den Jahren vor der Revolution Auslöser für Kontroversen zwischen Ägypten und den USA.¹²⁵⁰ Einerseits versuchte die ägyptische Regierung, die Finanzierung und Schulungsprogramme faktisch zu unterbinden, indem sie beispielsweise Tagungshotels schloss oder ägyptische Tagungsteilnehmer*innen bedrohte.¹²⁵¹ Darüber hinaus wurden die Bedenken regelmäßig in bilateralen Gesprächen mit der US-Regierung vorgebracht.¹²⁵² Aus ägyptischer Sicht mischten sich die USA durch diese Demokratieförderprogramme in seine inneren Angelegenheiten ein.¹²⁵³ Die ägyptische Regierung forderte die US-Regierung immer wieder dazu auf, die Finanzierung der nicht registrierten Organisationen einzustellen.¹²⁵⁴ Entsprechend bezeichnete der ägyptische Vizepräsident die Protestierenden Anfang 2011 als vom Ausland gesteuert und finanziert.¹²⁵⁵ Zudem wurden Ende 2011 die ägyptischen Büros von Organisationen geschlossen, die in den Vorjahren durch das NED finanziert worden waren. Ihnen wurde vorgeworfen, dass sie ohne Registrierung gearbeitet hätten und daher rechtswidrig Mittel angenommen hätten.¹²⁵⁶ Dieses Vorgehen unterstreicht die umfassende Zurückweisung von Praxis und Begründung der US-amerikanischen Demokratieförderung.

1249 US Congress, Public Law 111-117, Consolidated Appropriations Act, FY 2010, 16.12.2009, Section 7034 (m) (4).

1250 *Sharp*, Egypt: The January 25 Revolution and Implications for U.S. Foreign Policy, Congressional Research Service, 11.02.2011, 26.

1251 *Nixon*, U.S. Groups Helped Nurture Arab Uprisings, The New York Times, 14.04.2011; *Hanley*, US training quietly nurtured young Arab democrats, The San Diego Union Tribune, 12.03.2011.

1252 Obama urges reform in Egypt, Al Jazeera, 29.01.2011, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2011/1/29/obama-urges-reform-in-egypt> (zuletzt abgerufen am 09.12.2021).

1253 US gave material support to pro-democracy groups in Egypt: Wikileaks, The National, 28.01.2011, abrufbar unter: <https://www.thenationalnews.com/world/mena/us-gave-material-support-to-pro-democracy-groups-in-egypt-wikileaks-1.477468> (zuletzt abgerufen am 16.11.2021).

1254 Ibid.

1255 International Crisis Group, Popular Protest in MENA, 24.02.2011, 8.

1256 *Kriener/Schmidt*, Privatisierte Demokratieförderung, Archiv des Völkerrechts, 2021, 439-440.

Dem hielten Vertreter*innen der US-Regierung nach der Revolution entgegen, dass die Demokratieförderpraxis bedeutsam für einen demokratischen Wandel und die Wahrung von Menschenrechten sei. Der Unterstaatssekretär für Menschenrechte und Arbeit im US-Außenministerium erklärte mit Blick auf das US-Engagement im arabischen Raum:

„We are trying to stay ahead of the curve and trying to basically provide both technology, training, and diplomatic support to allow people to freely express their views.“¹²⁵⁷

Die Begründung für die finanzielle Unterstützungspraxis der USA in Ägypten im Vorfeld und während der Revolution fußte daher entschieden auf der Auffassung, dass die nationalrechtlichen Bestimmungen in Ägypten mit den international anerkannten Grundsätzen zu Demokratie und Menschenrechten unvereinbar seien. Da in Ägypten das Recht auf Meinungsfreiheit nicht hinreichend gewahrt sei, dürfe die USA Aktivist*innen darin unterstützen der staatlichen Überwachung zu entkommen, sodass diese ihr Recht auf Meinungsfreiheit ausüben könnten. In diesem Sinne dürfe auch die nationalrechtliche Regelung zur Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen umgangen werden, da hierdurch demokratische Grundsätze in unzulässiger Art eingeschränkt würden. Die USA würden den zivilgesellschaftlichen Akteur*innen in der Wahrnehmung ihrer Rechte beistehen. Entsprechend qualifizierte das NED seine Unterstützung in Ägypten während der Proteste als „critical lifeline of solidarity and support to embattled civic rights and media groups, policy advocacy forums, democracy coalitions and youth movements“.¹²⁵⁸

Die USA ließen in ihrer Demokratieförderpraxis somit nationale Regelungen außer Acht, sofern diese aus US-Perspektive gegen höherrangige Prinzipien verstießen. Derartige Umgehungen des nationalen Rechts anderer Staaten wurden zwar regelmäßig durch betroffene Staaten kritisiert und als Verletzung ihrer Souveränität eingeordnet.¹²⁵⁹ Im Kontext der ägyptischen Proteste und auch im Nachgang dazu wurde diese Praxis jedoch

1257 Carmichael, US trains activists to evade security forces, The Sydney Morning Herald, 08.04.2021, abrufbar unter: <https://www.smh.com.au/technology/us-trains-activists-to-evade-security-forces-20110408-1d7l6.html> (zuletzt abgerufen am 15.11.2021).

1258 National Endowment for Democracy, Annual Report 2011, 22.03.2016, 61.

1259 Beispielsweise durch Bolivien: Wolff, Negotiating interference, Third World Quarterly, 2017.

nicht durch die Staatengemeinschaft behandelt. Einzig Ägypten wies sie während der Proteste zurück.

V. Sanktionen

Mehrere Staaten sanktionierten die ägyptische Regierung als Reaktion auf ihren Umgang mit den Protestierenden und drohten für den Fall weiterer Repressionen mit weiteren Sanktionen. Frankreich suspendierte Ende Januar 2011 alle Waffenlieferungen und verbot den Verkauf von Tränengas an Ägypten.¹²⁶⁰ Wenige Tage später setzte Deutschland die Genehmigungen für neue Rüstungsexporte nach Ägypten aus und kündigte an, die bereits genehmigten Rüstungsexporte zu prüfen.¹²⁶¹ Das deutsche Bundeswirtschaftsministerium verwies hierfür auf die Menschenrechtslage und die daraus resultierenden Einsatzmöglichkeiten der zu exportierenden Rüstungsgüter.¹²⁶²

Auf EU-Ebene wurden ebenfalls Sanktionen in Betracht gezogen. Eine Erklärung des Rats der Europäischen Union drohte implizit mit einem Ende der Entwicklungszusammenarbeit, wenn die ägyptische Regierung die Menschenrechtsstandards, die in dem EU-Ägypten Assoziierungsabkommen enthalten waren, im Umgang mit den Protesten nicht wahren würde.¹²⁶³ Art. 2 des Assoziierungsabkommens etabliert die Achtung der Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegt sind, als fundamentalen Grundsatz und Bestandteil des Vertrags. Neben einem regelmäßigen politischen Dialog hierzu (Art. 3, 4 und 5) sieht der Vertrag keine Durchsetzungsmechanismen für diese menschenrechtlichen Gewährleistungen vor. Die Passage in der EU-Erklärung wurde auf Initiative des Vereinigten Königreichs aufgenommen, um die

1260 France suspends arms sales to Egypt, CNN, 06.02.2011, abrufbar unter: <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/europe/02/06/france.egypt.arms/index.html> (zuletzt abgerufen am 16.11.2021).

1261 *Rüb*, Obama dringt nicht auf Mubarak-Abtritt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.02.2011, 6.

1262 *Ibid.*

1263 *Castle*, Europeans Struggle for Consistency on Egypt, The New York Times, 04.02.2011, zwischen 2007 und 2010 hatte die Ägypten insgesamt 760 Millionen Euro in Entwicklungshilfen von der EU erhalten. *Chenoweth/Stephan*, External Support in Nonviolent Campaigns, 2021, 45.

ägyptische Regierung zur Einhaltung der Menschenrechte der Protestierenden zu bewegen.¹²⁶⁴

Der deutsche Außenminister erwog ebenfalls die Kürzung von Finanzhilfen.¹²⁶⁵ Ebenso deuteten die USA Ende Januar 2011 an, dass sie ihre Finanzhilfen an Ägypten in Höhe von 1,5 Milliarden US-Dollar jährlich angesichts der sich verschlechternden Menschenrechtslage überprüfen würden.¹²⁶⁶ Diese Androhung wurde zusätzlich als Druckmittel gegenüber dem ägyptischen Militär verwendet, das den Großteil der Finanzhilfen erhielt.

Die EU, ihre Mitgliedstaaten und die USA begründeten die Einstellung von Waffenlieferungen und die eventuelle Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit mit Verweis auf die menschrechtliche Lage. Hierdurch würde einerseits Druck auf die ägyptische Regierung aufgebaut, ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen der Proteste nachzukommen. Andererseits wolle man einen Staat nicht finanziell oder mit Waffen unterstützen, der hierdurch verstärkt die Menschenrechte seiner Bevölkerung verletze.¹²⁶⁷ In den Worten des deutschen Außenministers sei die Einhaltung von Menschenrechten „ein Kriterium, mit anderen Ländern zusammenzuarbeiten oder aber die Zusammenarbeit zurückzuführen“.¹²⁶⁸ Diese Logik wurde durch die Staatengemeinschaft nicht herausgefordert und daher auch völkerrechtlich nicht näher erörtert.

D. Ein weitreichender Konsens

Völkerrechtliche Einwände gegen die Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der ägyptischen Protestbewegung waren begrenzt, obwohl beispielsweise der US-Einflussnahme auf das ägyptische Militär eine bedeutende Rolle beim Erfolg der Revolution zugesprochen wird.¹²⁶⁹ Diese war ausschlaggebend, um das ägyptische Militär von einer gewaltsamen Niederschlagung

1264 *Castle*, Europeans Struggle for Consistency on Egypt, The New York Times, 04.02.2011.

1265 Massen marschieren gegen Mubarak, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.01.2011, 1.

1266 *Ross*, „Mubarak war sehr hilfreich“: Obamas Ägypten-Spagat, *ibid.* 29.01.2011, 2; *Landler*, Obama Cautions Embattled Ally Against Violence, The New York Times, 28.01.2011, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2011/01/29/world/middleeast/29diplo.html> (zuletzt abgerufen am 16.11.2021).

1267 FAZ, 30.01.2011, 1.

1268 *Ibid.*

1269 *Nepstad*, Mutiny and nonviolence in the Arab Spring: Exploring military defections and loyalty in Egypt, Bahrain, and Syria, Journal of Peace Research, 2013.

der Proteste abzuhalten. Die damit verbundene Missachtung der Befehle der Regierung war entscheidend dafür, dass *Mubarak* innerhalb von kurzer Zeit seine unangefochtene Position im ägyptischen Staat einbüßte,¹²⁷⁰ zumal das Militär mit seinem Communiqué Nr. 1 den letzten Impuls für den Rücktritt setzte.

Die ägyptische Regierung hatte beständig die Einflussnahmen aus dem Ausland als völkerrechtswidrige Interventionen zurückgewiesen. Stellungnahmen und Anreize zugunsten einer politischen Transition sowie die Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen wurden ausdrücklich als Interventionen abgelehnt. Die ägyptische Regierung war der Auffassung, dass die gesamte Situation um die Proteste eine innere Angelegenheit wäre, weshalb jegliche ausländische „Anordnung“ unzulässig sei. Allgemeine Stellungnahmen zu den Protesten und der Achtung der Menschenrechte wurden in diesem Kontext nicht als Anordnungen und entsprechend nicht als Interventionen eingeordnet.

Venezuela und Saudi-Arabien teilten diese Auffassung ausdrücklich. China und Russland sahen in der Situation ebenfalls eine innere Angelegenheit, bezogen jedoch nicht ausdrücklich Stellung zu den einzelnen Unterstützungsmaßnahmen. Kein anderer Staat verurteilte die EU, die USA oder die sonstigen unterstützenden Staaten für ihre Unterstützungsmaßnahmen. Vor allem im Vergleich zu anderen Fallstudien (§§ 8, 10, 11) war die Ablehnung der Unterstützungsmaßnahmen im Falle Ägyptens deutlich geringer. Aufgrund dieser begrenzten Kritik, die seitens Chinas und Russlands abstrakt blieb, kam daher kaum eine konkrete Diskussion um die Rechtmäßigkeit der Unterstützungsmaßnahmen auf. Die unterstützenden Staaten sahen sich keinem erhöhten Rechtfertigungsdruck ausgesetzt, weshalb ihre Begründungen eher oberflächlich blieben. Völkerrechtliche Fragen dominierten die Diskussionen nicht. Die eher politischen Begründungen für die Unterstützungsmaßnahmen fußten jedoch auf völkerrechtlichen Normen, da diese stets zur Begründung herangezogen wurden. Der völkerrechtliche Gehalt dieser Begründungen wird daher in den nachfolgenden Abschnitten herausgearbeitet. Hierbei lassen sich zwei Begründungsebenen erkennen.

1270 *Croissant/Kuehn/Eschenauer*, Mass Protests and the Military, *Journal of Democracy*, 2018, 143 ff.; *Croissant/Kuehn/Eschenauer*, The “dictator’s endgame”: Explaining military behavior in nonviolent anti-incumbent mass protests, *Democracy and Security* 14, 2018, 174-199.

I. Unterstützung als Förderung von Menschenrechten, friedlichen Lösungen und Demokratie

Die unterstützenden Staaten führten mehrere Argumente für die Unterstützung an. Die einzelnen Unterstützungsmaßnahmen wurden erstens mit ihrer Funktion zum Schutz der Menschenrechte, zweitens als Hilfestellung für friedliche Lösungen und drittens mit ihrem demokratiefördernden Charakter begründet.

Die Einflussnahme auf das ägyptische Militär und die Sanktionsandrohungen wurden als Reaktion auf den Umgang der ägyptischen Regierung mit den Protestierenden eingeordnet. Erstens würden derartige Einflussmaßnahmen dazu beitragen, dass es zu keinen weiteren massiven Menschenrechtsverletzungen gegen die Protestierenden kommen würde. Zweitens würden die bereits begangenen Menschenrechtsverletzungen hierdurch geahndet. Drittens argumentierten einige Staaten, dass sie nicht mehr mit einer Regierung zusammenarbeiten wollten, die schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen begehe.¹²⁷¹ Daher würden die Entwicklungszusammenarbeit und die Finanzhilfen eingestellt werden, wenn die Repressalien gegen Protestierende fortgeführt würden. In öffentlichen Stellungnahmen zu der Lage wurden derartige Begründungen häufig unter dem Oberbegriff des Einstehens für die Menschenrechte zusammengefasst.¹²⁷² Menschenrechte wurden somit als Grundlage für Maßnahmen in Bezug auf die Repressalien der ägyptischen Regierung angeführt. In den Begründungen kam ihnen eine Ermöglichungsfunktion zu. Da die Wahrung von Menschenrechten eine universelle Aufgabe sei, würden die Staaten entsprechende Maßnahmen ergreifen. Beispielsweise erläuterte der deutsche Außenminister:

„Das ist keine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten; es gibt eine *Pflicht* zur Einmischung in die innere Angelegenheit der

1271 Siehe beispielsweise die deutsche Position FAZ, 30.01.2011, 1.

1272 The White House, Remarks by the President on the Situation in Egypt, The Obama White House Archives, 28.01.2011, abrufbar unter: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/01/28/remarks-president-situation-egypt> (zuletzt abgerufen am 18.11.2019); United States Mission to the OSCE, PC/DEL/98/11; Government of Canada, Minister Cannon Condemns Violence in Egypt, News Release No. 44, 02.02.2011.

Menschenrechte. Das entspricht unserem Kompass einer interessengeleiteten und werteorientierten Außenpolitik.“¹²⁷³

Zweitens sahen einige Staaten in ihren Unterstützungsmaßnahmen einen Beitrag zur Wahrung eines friedlichen Ausgangs des Machtkampfs und einer verhandelten Lösung. Die EU-Außenbeauftragte *Catherine Ashton* argumentierte, dass die legitimen Forderungen der Protestierenden in friedlichen Gesprächen aufgenommen und zu einer politischen Transition führen müssten.¹²⁷⁴ Diesen Prozess wolle die EU durch eine finanzielle Unterstützung der Transition befördern. Die Transitionsanreize seien Hilfestellungen, um einen verhandelten und friedlichen Ausgang der Auseinandersetzung zu gewährleisten. Die unterstützenden Staaten sahen sich somit als Wegbereiter*innen und Garant*innen einer verhandelten und friedlichen Lösung. Diese Selbstwahrnehmung entspricht der Auffassung, dass die Maßnahmen keine Zwangswirkung entfalteten (siehe *infra* D.II).

Auf einer dritten Ebene argumentierten einige Staaten, dass ihre Maßnahmen die Demokratie förderten und ihre Unterstützung zulässig sei, da sie pro-demokratische Kräfte unterstützen würde. Der deutsche Außenminister erklärte, dass es selbstverständlich sei, dass demokratische Staaten demokratische Bewegungen in anderen Staaten unterstützten.¹²⁷⁵ Die USA und Kanada betonten, dass ihre Maßnahmen ein Entstehen für die Demokratie darstellten.¹²⁷⁶ Der britische Verteidigungsminister sagte: „Wir haben eine moralische Pflicht als Demokraten, die Kräfte zu unterstützen, die nach Freiheit und Demokratie streben.“¹²⁷⁷ Demokratisierungsbemühungen dürften nicht auf die Zusammenarbeit mit anderen Regierungen beschränkt sein. Diese Auffassung war innerhalb der EU verbreitet.¹²⁷⁸

1273 Auswärtiges Amt, Rede von Bundesaußenminister Guido Westerwelle im Deutschen Bundestag zur Lage in Ägypten, 09.02.2011, Hervorhebung durch den Autor.

1274 United Nations Security Council, S/PV.6477, 2 (EU-Außenbeauftragte *Ashton*).

1275 *Frankenberger*, FAZ, 07.02.2011, 7.

1276 United States Mission to the OSCE, PC/DEL/98/11; Government of Canada, Minister Cannon Condemns Violence in Egypt, News Release No. 44, 02.02.2011.

1277 *Frankenberger*, FAZ, 05.02.2011, 5.

1278 European Parliament, Situation in Egypt, European Parliament resolution of 17 February 2011 on the situation in Egypt P7_TA(2011)0064, 17.02.2011, Nr. 10: „10. Calls on the EU, the Member States, political parties and foundations to help democratic political forces and civil-society organisations in Egypt to organise themselves in order to be able to participate fully in the transition to democracy.“ In der selben Resolution regte das EU-Parlament zudem eine Evaluation der Demokratiefördermechanismen der EU an, die sie als grundlegenden Bestandteil der EU-Außenpolitik betrachtete. In Reaktion hierauf wurde unter der polnischen

Aus diesen Einschätzungen wird deutlich, dass die Unterstützung von pro-demokratischen zivilgesellschaftlichen Gruppen durch die unterstützenden Staaten als völkerrechtlich zulässig eingeordnet wurde. Grundlage war dabei die Auffassung, dass die Demokratie einen universell anerkannten Grundsatz darstelle¹²⁷⁹ und die Protestierenden des Arabischen Frühlings somit ihren universell anerkannten demokratischen Rechten nachgingen.¹²⁸⁰ Da diese in Ägypten nicht gewährleistet seien, käme es auf die internationale Gemeinschaft an, deren Durchsetzung zu fördern. Die unterstützenden Staaten betonten immer wieder die Universalität der Demokratie in ihren Begründungen für die Unterstützungshandlungen. Ausgehend von dieser Prämisse sahen sie sich berechtigt, eine demokratische Transition in einem nicht-demokratischen Staat zu unterstützen, unter anderem durch die Förderung der Proteste. Das „Eintreten“ für die Demokratie beruhe somit auf ihrer Universalität und ihrem international anerkannten Status.

II. Grenzen der Unterstützung

Die unterstützenden Staaten betonten jedoch stets, dass es ihnen nicht zustehe, über die Zukunft Ägyptens und seiner Regierung zu entscheiden,

Ratspräsidentschaft 2012 das European Endowment for Democracy (EED) geschaffen. Dieser solle komplementär zu den bereits bestehenden Demokratiefördermechanismen tätig werden, da die bestehenden Mechanismen auf die Kooperation mit Regierungen beschränkt waren. Wie das Vorbild des NED sollte das EED direkt mit (oppositionellen) zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenarbeiten und diese unterstützen.

1279 United Nations General Assembly, A/66/PV.11, 32 (Südkorea); United Nations General Assembly, Sixty-sixth session, 29th plenary session, A/66/PV.29, 27.09.2011, 15 (Rumänien); United Nations General Assembly, A/66/PV.20, 16 (Griechenland); United Nations General Assembly, Sixty-sixth session, 18th plenary meeting, A/66/PV.18, 22.09.2011, 2 (Australien); United Nations General Assembly, Sixty-sixth session, 24th plenary meeting, A/66/PV.24, 24.09.2011, 24 (Tunesien, post-revolutionäre Regierung); United Nations General Assembly, Sixty-sixth session, 30th plenary meeting, A/66/PV.30, 27.09.2011, 10 (Dänemark); United Nations General Assembly, A/66/PV.25, 49 (Deutschland).

1280 United Nations General Assembly, A/66/PV.25, 25 (Irland): „The people of the Arab Spring have stood up and stood together to assert their basic rights and freedoms: the right to choose their own leaders, the right not to live in fear of the knock on the door, the right to live freely and openly, the right to provide a decent life and a hopeful future for themselves and their families.“; United Nations General Assembly, A/66/PV.30, 10 (Dänemark).

sondern dies allein der ägyptischen Bevölkerung zustünde.¹²⁸¹ Die ausländischen Staaten würden diesen Prozess nur unterstützen und Lösungen nicht aufzwingen.¹²⁸² Daher würden sie nicht in den inneren Angelegenheiten Ägyptens intervenieren.¹²⁸³ Nach eigener Auffassung entfalteten die Unterstützungsmaßnahmen somit keine Zwangswirkung.

Die völkerrechtliche Begründungsstrategie der unterstützenden Staaten war somit zweigleisig. Einerseits wurden Argumente dafür angeführt, weshalb die Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der Protestierenden erfolgen durften. Andererseits argumentierten die unterstützenden Staaten, dass ihre Maßnahmen keine Intervention darstellten, da sie die Entscheidungsfreiheit des ägyptischen Volkes nicht beeinträchtigten und ihnen keine Resultate aufzwingen würden.

Die Staaten sahen für ihre Unterstützungsbemühungen mithin einen klaren Rahmen, den sie nach eigener Auffassung nicht überschreiten würden. Dies entsprach einer auch von unbeteiligten Staaten vertretenen Auffassung, die einen politischen Wandel begrüßte, aber eine Intervention ablehnte.¹²⁸⁴ Der dabei zugrunde gelegte Bewertungsstandard für eine Intervention wird zumindest rhetorisch auch von Ägypten geteilt. Die unterstützenden Staaten und Ägypten waren sich einig, dass es allein den Ägypter*innen zustünde, über ihre politische Zukunft zu entscheiden und ihnen keine Resultate aufgezwungen werden dürften. Die ägyptische Regierung sah jedoch gerade in den Transitionsforderungen, den Anreizen hierzu und den Finanzierungsmaßnahmen eine „Anordnung“ und ein Aufzwingen eines Resultats. Dem hielten die unterstützenden Staaten entgegen, dass ihre Maßnahmen zwar eine Einflussnahme darstellen würden, dabei aber kein konkretes Ergebnis einer Transition aufgezwungen würde. Entscheidend

1281 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, abrufbar unter: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/02/04/remarks-president-obama-and-prime-minister-stephen-harper-canada-joint-p> (zuletzt abgerufen am 19.11.2021) (USA und Kanada); Busse, FAZ, 02.02.2011, 2 (Italien); Auswärtiges Amt, Rede von Bundesaußenminister Guido Westerwelle im Deutschen Bundestag zur Lage in Ägypten, 09.02.2011.

1282 US envoy meets El Baradei, Al Jazeera, 31.01.2011 (Luxemburg).

1283 Ibid. (Luxemburg).

1284 Ministério das Relações Exteriores, Situation in Egypt, Tunisia and Yemen, Governo Federal do Brasil, 28.01.2011, abrufbar unter: <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/situation-in-egypt-tunisia-and-yemen> (zuletzt abgerufen am 19.11.2021); United Nations General Assembly, Sixty-sixth session, 19th plenary meeting, A/66/PV.19, 23.09.2011, 19 (Namibia).

für die völkerrechtliche Einordnung durch beide Lager war daher die Frage, ob durch die Unterstützungsmaßnahmen Ägypten etwas aufgezwungen würde.

Ausweislich der eigenen Begründungen hatten die unterstützenden Staaten nur eine marginale Rolle in den Protesten, die über eine Hilfestellung für die Einhaltung von Menschenrechten, einer friedlichen Lösung und einem autonomen demokratischen Wandel nicht hinausgehen würden. Dabei hatten einige Unterstützungsmaßnahmen einen klar unterstützenden Charakter. Die Finanzierung von Protestierenden und die gezielte Hinwirkung auf die Nicht-Befolgung von Befehlen durch das Militär gehen eindeutig über eine komplementäre Rolle hinaus. Derartige Maßnahmen zielten unmittelbar auf die Absetzung einer Regierung ab, die zudem auch rhetorisch gefordert wurde.¹²⁸⁵ Die unterstützenden Staaten standen nicht nur im Abseits als Helfer*in einer autonomen demokratischen Transition, sondern gestalteten die Geschehnisse aktiv mit. Die öffentlichen Begründungen für die Unterstützungsmaßnahmen und deren Ziel und Wirkung fallen somit auseinander.

III. Rezeption

Diese zu kurz reichende Begründungsstrategie der unterstützenden Staaten wurde in anderen Fällen durch die Staatengemeinschaft scharf kritisiert (z.B. bezüglich der Euromaidan Proteste in der Ukraine 2014, siehe § 8). Abgesehen von ägyptischer, saudischer und venezolanischer sowie beschränkter chinesischer und russischer Kritik unterblieb an der Unterstützung der ägyptischen Protestbewegung jedoch jegliche Kritik. Die Unterstützungsmaßnahmen wurden weitestgehend durch die Staatengemeinschaft akzeptiert. Für diese unterschiedliche Behandlung lassen sich zwei Erklärungen anführen.

Erstens war die generelle Bewertung der ägyptischen Revolution und der Rolle der internationalen Gemeinschaft positiv. Der Rücktritt von *Mubarak* wurde von einer großen Mehrheit an Staaten befürwortet.¹²⁸⁶ Obwohl dieser außerhalb von verfassungsrechtlichen Vorgaben erfolgte, wurde der

1285 Siehe C.I.

1286 World leaders welcome new Egyptian era after Mubarak, France24, 11.02.2011, (Südafrika, Frankreich, USA, Deutschland, Polen, Türkei); Ministry of Foreign Affairs, Statement on the Situation in Egypt, Government of Sri Lanka, 15.02.2011,

Regierungswechsels von der AU als demokratisch akzeptiert,¹²⁸⁷ durch den zuständigen AU-Kommissar gepriesen¹²⁸⁸ und selbst durch sonst kritische Staaten wie Russland¹²⁸⁹ und die Vereinigten Arabischen Emirate¹²⁹⁰ ohne weiteres akzeptiert. In den Eröffnungsreden zur VN-Generalversammlung im September 2011 sprachen 27 Staaten die Proteste in Ägypten an und bewerteten diese durchgehend als positiv.¹²⁹¹ Dabei wurde die fördernde Rolle der internationalen Gemeinschaft im Rahmen des Arabischen Frühlings hervorgehoben. Exemplarisch sind hierfür Aussagen von Südkorea, der Türkei, Griechenland und Dänemark.¹²⁹²

abrufbar unter: <https://mfa.gov.lk/statement-on-the-situation-in-egypt-2/> (zuletzt abgerufen am 09.12.2021) (Sri Lanka); siehe weiter Fn. 1294.

1287 African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(CCLX).

1288 *Harsh*, 'Arab Spring' stirs African hopes and anxieties, *Africa Renewal*, 08.2021, abrufbar unter: <https://www.un.org/africarenewal/magazine/august-2011/%E2%80%98arab-spring%E2%80%99-stirs-african-hopes-and-anxieties> (zuletzt abgerufen am 09.12.2021).

1289 President of Russia, Statement by the President of Russia on the situation in Egypt, kremlin.ru, 12.02.2011, abrufbar unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/10321> (zuletzt abgerufen am 20.11.2021); *Katz*, Russia and the Arab Spring, Middle East Institute Blog, 03.04.2012, abrufbar unter: <https://www.mei.edu/publications/russia-and-arab-spring> (zuletzt abgerufen am 20.11.2021).

1290 World leaders welcome new Egyptian era after Mubarak, *France24*, 11.02.2011 (Vereinigte Arabische Emirate).

1291 United Nations General Assembly, A/66/PV.11, 11 (USA), 32 (Südkorea); United Nations General Assembly, A/66/PV.25, 5 (Malediven), 25 (Irland), 46 (Marokko), 49 (Deutschland); United Nations General Assembly, A/66/PV.29, 15 (Rumänien); United Nations General Assembly, A/66/PV.20, 2 (Ungarn); 16 (Griechenland); United Nations General Assembly, A/66/PV.18, 2 (Australien); United Nations General Assembly, A/66/PV.24, 4 (Belgien), 12 (Spanien); 26 (Tunesien); United Nations General Assembly, A/66/PV.19, 19 (Namibia), 33-34 (Japan); United Nations General Assembly, A/66/PV.30, 10 (Dänemark); United Nations General Assembly, Sixty-sixth session, 28th plenary meeting, A/66/PV.28, 27.09.2011, 22 (Burkina Faso); United Nations General Assembly, Sixty-sixth session, 26th plenary meeting, A/66/PV.26, 26.09.2011, 22 (São Tomé und Príncipe), 30-31 (Kanada); United Nations General Assembly, Sixty-sixth session, 16th plenary meeting, A/66/PV.16, 22.09.2011, 8-9 (Georgien); United Nations General Assembly, A/66/PV.15, 33 (Türkei); United Nations General Assembly, Sixty-sixth session, 22nd plenary meeting, A/66/PV.22, 24.09.2011, 52-55 (Ägypten), 29 (Albanien), 50 (Malta), 58 (Portugal); United Nations General Assembly, Sixty-sixth session, 23rd plenary meeting, A/66/PV.23, 24.09.2011, 8 (Samoa), 25 (Österreich).

1292 Weitere Stellungnahmen: United Nations General Assembly, A/66/PV.22, (Portugal); United Nations General Assembly, A/66/PV.24, 12 (Spanien); United Nations General Assembly, A/66/PV.29, 15 (Rumänien); United Nations General Assembly, A/66/PV.25, 49 (Deutschland).

Südkorea:

„The people’s demand for democracy is their legitimate right. The international community and the United Nations must do all they can *to protect these people from persecution and human rights abuses*.“¹²⁹³

Griechenland:

„We, as the international community, *have an obligation to help our southern neighbours achieve their goal of democracy*, of having a voice in their affairs and of hope and future prosperity.“¹²⁹⁴

Türkei:

„From the very first day when these events began, *we appealed* to all administrations in the region to lend an ear to the calls of their people for democracy. The ultimate source of legitimacy for every Government is, above all, the people and its will. What needs to be done *is to ensure that the people’s will is realized* in a free and open manner.“¹²⁹⁵

Dänemark:

„Democratic change must come from within. It has to be home-grown and based on local leadership, ownership and participation. Surely, *this does not exclude international assistance*, including from the United Nations.“¹²⁹⁶

In der internationalen Gemeinschaft bestand somit die verbreitete Auffassung, dass die Demokratisierung eines Staates durch Proteste eine positive Entwicklung sei und die internationale Gemeinschaft hierbei unterstützend tätig sein sollte. Als Grundlage hierfür wurden die Menschenrechte und die Demokratie herangezogen, die jeweils als universelle Grundsätze angesehen wurden. Kanada reflektierte in diesem Zusammenhang auch über die Beziehung von Unterstützungsmaßnahmen und Souveränität:

1293 United Nations General Assembly, A/66/PV.11, 32 (Südkorea), Hervorhebung durch den Autor.

1294 United Nations General Assembly, A/66/PV.20, 16 (Griechenland), Hervorhebung durch den Autor.

1295 United Nations General Assembly, A/66/PV.15, 33 (Türkei).

1296 United Nations General Assembly, A/66/PV.30, 10 (Dänemark), Hervorhebung durch den Autor.

„We respect State sovereignty, but Canada will not go along or look the other way when a minority is denied its human rights or fundamental freedoms. It is our common duty to uphold the rights of the afflicted and to give a voice to the voiceless. As citizens of the global community, we have a solemn duty to defend the vulnerable, to challenge aggression and to protect and promote human rights and human dignity, at home and abroad.”¹²⁹⁷

Die generelle Rezeption der Unterstützungsmaßnahmen war mithin positiv. Zudem erfolgten nur wenige Zurückweisungen der Unterstützungsmaßnahmen. Das Non-Aligned Movement thematisierte auf seinem Gipfel von 2012 die Proteste nicht einmal,¹²⁹⁸ obwohl es grundsätzlich darauf bedacht ist, die Souveränität seiner Mitgliedstaaten (z.B. Ägypten) zu schützen und eine Stärkung der Souveränität voranzutreiben.¹²⁹⁹

Ein weiterer Grund für die positive Einordnung der Unterstützungsmaßnahmen ist die hohe Anzahl und Diversität an Staaten, die Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der Protestbewegung ergriffen. Neben den USA, der EU und ihren Mitgliedstaaten formulierten die Türkei und die Malediven am deutlichsten, dass *Mubarak* zurücktreten müsse. Vertreter*innen beider Staaten telefonierten regelmäßig mit den führenden Mitgliedern der Protestbewegung. Norwegen positionierte sich in mehreren Foren zugunsten der Protestierenden und auch der Iran unterstützte die Forderungen der Proteste. Der Generalsekretär der Arabischen Liga, einer grundsätzlich souveränitätsorientierten internationalen Organisation, gehörte zu den engagiertesten Unterstützern und besuchte die Demonstrierenden persönlich auf dem Tahrir-Platz. Aufgrund der Bandbreite an Staaten und Organisationen, die die Protestierenden unterstützen, bildete sich nur ein kleines Gegenlager, das sich zudem nicht wortstark gegen die Unterstützungsmaßnahmen positionierte, wie es in anderen hier untersuchten Fällen erfolgt war (siehe §§ 8, 10, 11). Daher wurden die Unterstützungsmaßnahmen und ihre Begründungen in der Staatengemeinschaft weitestgehend nicht zurückgewiesen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der ägyptischen Protestbewegung von 2011 durch

1297 United Nations General Assembly, A/66/PV.26, 30-31 (Kanada).

1298 Non-Aligned Movement, 16th Summit of Heads of State or Government of the Non-Aligned Movement, 31.08.2012, NAM 2012/Doc.1/Rev.2.

1299 *Strydom*, The Non-Aligned Movement and the Reform of International Relations, Max Planck Yearbook of United Nations Law 11, 2007, 1, 4.

die unterstützenden Staaten als Förderung von Menschenrechten, Demokratie und einer friedlichen Lösung eingeordnet wurden. Sie vertraten die Auffassung, dass diese nicht das Interventionsverbot verletzen würden. Diese Einordnung wurde von vielen Staaten akzeptiert und teilweise befürwortet. Die allgemeineren Stellungnahmen zu den Protesten und die Aufrufe zur Wahrung der Menschenrechte wurden allgemein als völkerrechtlich zulässig erachtet. Darüber hinaus bestand ein von einer Vielzahl an Staaten getragener Konsens, dass auch die intensiveren Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der Protestbewegung zulässig waren. Die Gegenposition hierzu wurde nur von wenigen Staaten und in allgemeinen Zurückweisungen formuliert. Bezüglich der Unterstützung der ägyptischen Proteste von 2011 bestand somit ein von weiten Teilen der Staatengemeinschaft getragener Konsens, dass die Unterstützungshandlungen völkerrechtlich zulässig waren.

§ 8 Die Euromaidan Revolution in der Ukraine 2013/14

Die Euromaidan Revolution in der Ukraine hatte weitreichende Konsequenzen. Die Protestbewegung bewirkte Ende Februar 2014 zunächst die Absetzung von Präsident *Wiktory Janukowitsch*. Zugleich waren die revolutionären Ereignisse Auftakt für Auseinandersetzungen zwischen Russland und der Ukraine, im Zuge derer Russland die Halbinsel Krim völkerrechtswidrig annektierte¹³⁰⁰ und Separatistengruppen in der Ostukraine unterstützte. In seinen Rechtfertigungen hierfür verwies Russland regelmäßig auf die ausländische Unterstützung zugunsten der Euromaidan Revolution.¹³⁰¹ Auch in der Erklärung von *Vladimir Putin* vom 24. Februar 2022, in der die russische Invasion der Ukraine angekündigt wurde, waren die Euromaidan Revolution und ihre Unterstützung aus dem Frühjahr 2014 zentral.¹³⁰² Die ausländische Unterstützung der Euromaidan Revolution verdeutlicht somit, wie der Disput um ihre völkerrechtliche Rechtmäßigkeit bedeutende und weitreichende Folgen haben kann.

Diese Fallstudie fasst zunächst überblicksartig die Ereignisse in der Ukraine zwischen November 2013 und März 2014 zusammen (A.). Es folgt die Erörterung der Gewaltfreiheit der Protestbewegung (B.). Hierauf aufbauend werden die Diskussionen zur Zulässigkeit der ausländischen Unterstützung aufgearbeitet (C.). Anschließend wird exkursartig die Frage aufgearbeitet, ob der von den Protesten bewirkte Regierungswechsel rechtmäßig war (D.). Ein letzter Teil verdeutlicht die prinzipiellen Konfliktlinien (E.).

1300 *Marxsen*, The Crimea Crisis: An International Law Perspective, ZaöRV 74, 2014, 367.

1301 Vladimir Putin answered journalists' questions on the situation in Ukraine, Kremlin.ru, 04.03.2014, abrufbar unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20366> (zuletzt abgerufen am 04.05.2021); United Nations General Assembly, Sixty-eighth session, 80th plenary meeting, A/68/PV.80, 27.03.2014, 3 (Russland).

1302 Transcript: Vladimir Putin's Televised Address on Ukraine, Bloomberg News, 24.02.2022, 2.

A. Vom Assoziierungsabkommen zur Absetzung Janukowitschs: Dynamik der Euromaidan Revolution

Die ersten Euromaidan Proteste richteten sich gegen eine außenpolitische Entscheidung des ukrainischen Präsidenten. Die Regierung des 2010 gewählten *Wiktor Janukowitsch* erklärte am 21. November 2013, dass sie nicht wie geplant ein Assoziierungsabkommen mit der EU auf einem Gipfel der Östlichen Partnerschaft unterzeichnen würde.¹³⁰³ Das über Jahre verhandelte Abkommen sah Zoll- und Tarifsenkungen zugunsten der ukrainischen Wirtschaft vor und sollte den Weg hin zu einer wirtschaftlichen, sowie politischen Integration der Ukraine in die EU ermöglichen. Gegen die Entscheidung des Präsidenten regte sich unmittelbar Protest. Mit der Forderung, das Abkommen zu unterzeichnen und die dafür erforderlichen Gesetze in der Verkhovna Rada (ukrainisches Parlament) zu verabschieden, zogen tausende Demonstrant*innen an mehreren aufeinanderfolgenden Tagen auf den in Kyiv gelegenen Maidan Nesaleschnosti (Unabhängigkeitsplatz).¹³⁰⁴ *Janukowitsch* besuchte zwar am 28. und 29. November 2013 den Gipfel der Östlichen Partnerschaft, unterzeichnete das Assoziierungsabkommen jedoch nicht. Stattdessen erfolgten am 30. November 2013 erste polizeiliche Maßnahmen gegen die Demonstrierenden. Polizeieinheiten räumten den Maidan-Platz unter Einsatz erheblicher physischer Gewalt. Dies löste eine Welle der Solidarisierung mit den Protestierenden aus. Am 1. Dezember fanden die zahlenmäßig größten Demonstrationen in der Ukraine seit der Orangen Revolution von 2004 statt.¹³⁰⁵ Nicht nur in Kyiv, sondern auch in vielen anderen Städten kam es in der Folge regelmäßig zu Protesten. Die Demonstrierenden besetzten ein Gebäude des Stadtrats und richteten auf dem Maidan-Platz ein dauerhaftes Protestcamp ein. Ab diesem Zeitpunkt wurden die Proteste von den Vorsitzenden drei

1303 *Kahlweit*, Präsident Janukowitsch verweigert Unterschrift, *Süddeutsche Zeitung*, 21.11.2013, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/verhaeltnis-der-ukraine-zur-eu-praesident-janukowitsch-verweigert-unterschrift-1.1823789> (zuletzt abgerufen am 27.04.2021).

1304 Tausende fordern Rücktritt von Präsident Janukowitsch, *ibid.* 29.11.2013, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/ukraine-tausende-fordern-ruecktritt-von-praesident-janukowitsch-1.1832035>.

1305 *Simon*, Vom zivilgesellschaftlichen Protest zur Revolution, Bundeszentrale für politische Bildung, 13.02.2014, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/178893/vom-zivilgesellschaftlichen-protest-zur-revolution> (zuletzt abgerufen am 27.04.2021).

großer Oppositionsparteien (Vaterlandspartei, UDAR und Swoboda) angeführt.

Nach den ersten staatlichen Repressalien erweiterten sich die Forderungen der Demonstrierenden. Jenseits des Abschlusses des Assoziierungsabkommens forderten sie den Rücktritt der Regierung *Janukowitschs* sowie vorgezogene Neuwahlen.¹³⁰⁶ Ein Misstrauensvotum am 3. Dezember 2013 in der Verkhovna Rada überstand die Regierung jedoch aufgrund der Mehrheit der regierenden „Partei der Regionen“.¹³⁰⁷

In den folgenden Wochen vergrößerte sich das Protestcamp, das täglich tausende und an Wochenenden hunderttausende Demonstrant*innen anzog. Die Verkhovna Rada verabschiedete daher am 16. Januar 2014 unter anderem ein Versammlungsgesetz mit neuen Ermächtigungsgrundlagen zugunsten der Polizei, um verstärkt gegen die Demonstrationen vorgehen zu können. Auf Grundlage des Gesetzes erfolgten in den folgenden Januartagen Versuche, das Protestcamp aufzulösen. Das gewaltvolle Vorgehen der Polizei mobilisierte jedoch eine weitere Welle der Solidarisierung mit den Protestierenden, deren Teilnehmer*innenzahl dadurch weiter anwuchs. Im Zuge dieser Eskalation wurden auch vermehrt Gewalteinätze durch Demonstrierende registriert.¹³⁰⁸

In den nachfolgenden Wochen wuchsen die Auseinandersetzungen zwischen Protestierenden und staatlichen Behörden weiter an. Ende Januar wurde zwar das Versammlungsgesetz von Mitte Januar vorerst zurückgenommen. Eine Regierungsumbildung, Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition und ein Angebot an führende Oppositionelle, Teil der Regierung zu werden, konnten die Forderungen der Demonstrierenden jedoch nicht beschwichtigen.¹³⁰⁹ Die Spannungen des Machtkampfs entluden sich endgültig zwischen dem 18. und 20. Februar. Im Zuge von Straßenkämpfen starben bis zu 100 Menschen.¹³¹⁰

1306 *Weisflog/Mijnssen*, Chronologie der Maidan-Revolution, Neue Züricher Zeitung, 20.02.2019.

1307 *Bidder*, Janukowitsch bringt Abweichler auf Linie, Der Spiegel, 03.12.2013, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/misstrauensvotum-ukraine-janukowitsch-bringt-abweichler-auf-linie-a-937003.html> (zuletzt abgerufen am 27.04.2021).

1308 *Weisflog/Mijnssen*, Chronologie der Maidan-Revolution, Neue Züricher Zeitung, 20.02.2019.

1309 *Simon*, Vom zivilgesellschaftlichen Protest zur Revolution, Bundeszentrale für politische Bildung, 13.02.2014.

1310 *Weisflog/Mijnssen*, Chronologie der Maidan-Revolution, Neue Züricher Zeitung, 20.02.2019.

Durch Vermittlungsbemühungen der deutschen, französischen und polnischen Außenminister und in Anwesenheit eines russischen Gesandten beschlossen die Wortführer*innen der Euromaidan Proteste und die ukrainische Regierung am 21. Februar 2014 ein Abkommen, das vorgezogene Neuwahlen und eine Verfassungsreform vorsah.¹³¹¹ Allerdings scheiterte das Abkommen bereits nach kurzer Zeit aufgrund von gegenseitigen Vorwürfen des Wortbruchs. Auch nach der Unterzeichnung kam es zu Straßenkämpfen.

Vor diesem Hintergrund und aus Sorge um seine persönliche Sicherheit verließ Präsident *Janukowitsch* Kyiv. Verschiedene Ministerien und Polizeikräfte erklärten sich daraufhin bereit, mit der Opposition zusammenzuarbeiten, und zahlreiche Beamte der *Janukowitsch*-Regierung traten zurück.¹³¹²

Darüber hinaus schlossen sich mehrere Abgeordnete der Partei der Regionen oppositionellen Parteien an. Mit ihren Stimmen stellte die Verkhovna Rada in einer Resolution vom 22. Februar 2014 fest, dass das Präsidentenamt vakant sei.¹³¹³ Das Parlament ernannte daraufhin den erst kürzlich gewählten Parlamentssprecher *Oleksandr Turtschinow* zum Interimspräsidenten und setzte Neuwahlen für den 25. Mai 2014 an. Die Verkhovna Rada fasste in den Folgetagen weitere grundlegende Beschlüsse, zu denen die Rücknahme des Sprachengesetzes von 2012 zählte, welches Russisch in einigen Regionen zu einer der offiziellen Amtssprachen gemacht hatte.¹³¹⁴ *Petro Poroshenkos* Wahl zum Präsidenten am 25. Mai markierte den vorläufigen Abschluss der revolutionären Bewegung.

Ende Februar besetzten russische Truppen die Halbinsel Krim und hielten am 14. März 2014 ein „Referendum“ ab, auf dessen Grundlage die Krim kurz danach durch die russische Duma annektiert wurde. Zudem bildeten sich in den östlichen Regionen Luhansk und Donetsk militärische Befreiungsbewegungen, die die Abspaltung von der Ukraine und einen Anschluss

1311 Dossier Ukraine, Chronik: 10. bis 23. Februar 2014, Bundeszentrale für politische Bildung, 27.02.2014, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/179767/chronik-10-bis-23-februar-2014> (zuletzt abgerufen am 27.04.2021).

1312 Ibid.

1313 Verkhovna Rada, On Self-Withdrawal of the President of Ukraine from Exercising His Constitutional Powers and Setting Early Elections of the President of Ukraine (22 February 2014) No 757- VII; siehe *Sihvo*, The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism, 2019, 368, Fn. 695.

1314 Dossier Ukraine, Chronik: 10. bis 23. Februar 2014, Bundeszentrale für politische Bildung, 27.02.2014.

an Russland anstrebten. Im September 2022 „annektierte“ die russische Duma die Regionen Luhansk, Donetsk, Saporischschja und Kherson. Zum letzten Stand dieser Arbeit (2024) führt Russland seine völkerrechtswidrige Aggression¹³¹⁵ gegen die Ukraine fort.

B. Gewaltfreiheit

Während die allermeisten Demonstrierenden der Euromaidan Bewegung gewaltfrei protestierten, gab es verschiedene Gruppierungen, die gewalttätig handelten. Um als Fallstudie für diese Untersuchung in Betracht zu kommen, muss daher vorab untersucht werden, ob die Euromaidan Revolution trotzdem als gewaltfrei einzuordnen ist. Darüber hinaus ist eine Untersuchung der staatlichen Positionierung zu dieser Frage aufschlussreich. Wie später gezeigt wird (C.), hängt die völkerrechtliche Bewertung der Unterstützung zugunsten der Euromaidan Bewegung maßgeblich hiervon ab. Während die unterstützenden Staaten die Euromaidan Proteste stets als gewaltfrei einordneten, stellten die Staaten, die sich gegen deren Unterstützung aussprachen, die Proteste als gewalttätig dar.¹³¹⁶

Als Maßstab für diese Frage dient die im § 3 erarbeitete Definition der Gewaltfreiheit einer Protestbewegung. 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 von Personen verletzt oder erheblichen Sachschaden verursacht. In Zweifelsfällen oder bei Auftreten von vereinzelt Gewalthandlungen kann die generelle Absicht der Bewegung und insbesondere ihrer Anführer*innen zur Festlegung der Gewaltfreiheit herangezogen werden. Zur Subsumtion der Euromaidan Proteste unter dieser Definition werden die Aussagen und Einschätzungen verschiedener Staaten herangezogen. Hierdurch wird zunächst ein Überblick gegeben, welche Staaten die Protestbewegung als gewalttätig (I.) oder gewaltfrei (II.) einschätzten. Gleichzeitig erfolgt so eine Überprüfung der in § 3 erarbeiteten Definition anhand der Staatenpraxis. Die beiden Auffassungen zur Gewaltfreiheit werden abschlie-

1315 *Green/Henderson/Ruys*, Russia's attack on Ukraine and the jus ad bellum, *Journal on the Use of Force and International Law* 9, 2022, 4; *Walter*, Der Ukraine-Krieg und das wertebasierte Völkerrecht, *Juristen Zeitung* 77, 2022, 473.

1316 Zu den unterstützenden Staaten zählen die USA, die EU und ihre Mitgliedstaaten, Kanada und die Schweiz. Zu den opponierenden Staaten zählen Russland, die Ukraine, Bolivien, Venezuela, Nordkorea, Nicaragua und Belarus.

ßend unter Rückgriff auf internationale und wissenschaftliche Einordnungen bewertet (III.).

I. Die Euromaidan Proteste als gewalttätiger Aufstand

Die gewalttätigen Handlungen einiger Demonstrierenden lassen sich in drei Kategorien einordnen. Einerseits besetzten sie gegen den Willen der jeweiligen Behördenleitung Verwaltungsgebäude in Kyiv und anderen Regionen und widersetzten sich Räumungsversuchen. Darüber hinaus wurden Sicherheitskräfte, die versuchten, das Protestcamp aufzulösen oder Protestzüge aufzuhalten, mit Steinen und Molotowcocktails angegriffen.¹³¹⁷ Drittens bewaffneten sich einige Demonstrierende mit Messern und leichten Feuerwaffen und setzten diese im Zuge von Straßenkämpfen ein.¹³¹⁸

Russland, Guatemala, Bolivien, Belarus, Nicaragua, Nordkorea, Ecuador und Venezuela sprachen den Protesten aufgrund dieser Handlungen die Gewaltfreiheit ab. Die Bewegung habe zwar als friedliche Protestbewegung angefangen, sei dann jedoch von gewalttätigen Kräften unterwandert worden, habe sich radikalisiert und in einen gewalttätigen Aufstand gewandelt.¹³¹⁹ Die gewalttätig Handelnden seien zwar die Minderheit gewesen, hätten jedoch den Ton der Proteste angegeben und das Revolutionsgeschehen maßgeblich gesteuert.¹³²⁰ Dies werde dadurch sichtbar, dass sich während der Demonstrationen die übrigen friedlichen Demonstrant*innen mit den gewalttätigen Akteur*innen solidarisierten hätten. Zudem seien die Distanzierungen der Wortführer*innen nicht aufrichtig gewesen.¹³²¹ Diese würden sich lediglich öffentlich zur Gewaltfreiheit verpflichten, aber gleich-

1317 Council of Europe Parliamentary Assembly, The functioning of democratic institutions in Ukraine, Doc. 13405, 28.01.2014, 6.

1318 Dossier Ukraine, Chronik: 10. bis 23. Februar 2014, Bundeszentrale für politische Bildung, 27.02.2014.

1319 United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 18 (Guatemala), 13 (Nicaragua), 24 (Venezuela), 20 (Nordkorea); Delegation of the Russian Federation to the OSCE, Statement By Mr. Andrey Kelin, Permanent Representative of the Russian Federation, at the 981st Meeting of the OSCE Permanent Council, PC.DEL/42/14, 27.01.2014.

1320 United Nations Security Council, 7125th meeting, S/PV.7125, 03.03.2014, 19 (Russland); United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 4 (Russland).

1321 Delegation of the Russian Federation to the OSCE, Statement by Mr. Andrey Rudenko, Deputy Permanent Representative of the Russian Federation, at the 983rd Meeting of the OSCE Permanent Council, PC.DEL/104/14, 06.02.2014.

zeitig die gewalttätigen Handlungen dulden und dadurch weiter ermutigen.¹³²²

Weitere Nachweise für die Dominanz der gewalttätigen Akteur*innen wurden darin gesehen, dass während der Proteste der Maidan-Platz in ein militarisiertes Camp verwandelt worden sei.¹³²³ Die Verteidigungsgruppen des Maidan-Platzes hätten teils letale Waffen gegen die Sicherheitskräfte eingesetzt und sich als bewaffnete Milizen organisiert.¹³²⁴ Daher sei der Zustand in Kyiv „bürgerkriegsähnlich“¹³²⁵ und von vielfältigen Rechtsbrüchen durch die Protestierenden geprägt.¹³²⁶ Zudem hätten die gewalttätigen Akteur*innen die post-revolutionäre Regierung in Kyiv dominiert, worin ebenfalls ein Hinweis auf ihre Dominanz zu sehen sei.¹³²⁷

Russland nannte die Protestierenden daher in der Regel „armed“ oder „rioting militants“,¹³²⁸ Guatemala erklärte die Umstände zu einer „situation of violence“ und Venezuela sah „extremist groups“ für die Eskalation verantwortlich.¹³²⁹ Ecuador erklärte, dass die Situation durch „violent agents“ auf allen Seiten hervorgerufen wurde.¹³³⁰

1322 Ibid.

1323 United Nations Security Council, 7134th meeting, S/PV.7134, 13.03.2014, 14 (Russland).

1324 Delegation of the Russian Federation to the OSCE, PC.DEL/42/14; United Nations Security Council, S/PV.7117, 21 (Russland).

1325 Staatsduma der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation, Über die Verschärfung der Lage in der Ukraine, Bundeszentrale für Politische Bildung, 22.01.2014, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/178016/chronologie-der-standpunkte-seit-den-demonstrationsgesetzen?p=1> (zuletzt abgerufen am 28.02.2021).

1326 Delegation of Belarus to the OSCE, Statement by the Permanent Delegation of the Republic of Belarus to the OSCE at the 984th Meeting of the OSCE Permanent Council, PC.DEL/155/14, 24.02.2014; Delegation of Ukraine to the OSCE, Statement in response to the statements on current political situation in Ukraine, PC.DEL/24/14, 23.01.2014.

1327 Ibid.

1328 United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 3 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.7117, 21 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.7134, 14 (Russland); United Nations Security Council, 7124th meeting, S/PV.7124, 01.03.2014, 4 (Russland); Vladimir Putin answered journalists' questions on the situation in Ukraine, Kremlin.ru, 04.03.2014.

1329 United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 18 (Guatemala), 24 (Venezuela).

1330 Ibid., 24-25 (Ecuador).

II. Die Euromaidan Bewegung als gewaltfreie Protestbewegung

Die gewalttätigen Handlungen wurden durch die unterstützenden Staaten zu keinem Zeitpunkt gelegnet. Aus ihrer Sicht wirkten sich diese Handlungen jedoch nicht auf die Gewaltfreiheit der gesamten Bewegung aus. Die EU¹³³¹, mehrere ihrer Mitgliedstaaten, Kanada, Australien, Norwegen und die USA¹³³² erklärten wiederholt, dass es sich bei den Euromaidan Protesten um friedliche Demonstrationen handle. Die gewaltsamen Eskalationen seien zu einem weit überwiegenden Anteil auf die Handlungen der ukrainischen Sicherheitskräfte zurückzuführen. Die Staaten riefen beide Seiten zum Gewaltverzicht auf¹³³³ und verlangten von den gewalttätig handelnden Demonstrant*innen, dies zu unterlassen, da sie die friedlichen Bemühungen der Mehrheit der Demonstrant*innen unterwanderten.¹³³⁴ Sie appellierten insbesondere an die Anführer*innen der Proteste, sich von den gewalttätigen Handlungen einzelner Demonstrant*innen zu distanzieren.¹³³⁵ Dem kamen diese nach.¹³³⁶ In diesem Sinne bekräftigte die post-revolutionäre ukrainische Regierung, dass die gewalttätig Handelnden nur einen marginalen Anteil der Demonstrant*innen ausgemacht hatten und

1331 European Union, EU statement on Ukraine, PC.DEL/1033/13, 12.12.2013; European Union External Action Service, Statement by EU High Representative Catherine Ashton on recent events in Ukraine on Kiev's Maidan Square, 131211/02, 11.12.2013; Council of the European Union, Council conclusions on Ukraine, 10.02.2014.

1332 United Nations Security Council, S/PV.7113, 22, 45 (Litauen); Global Affairs Canada, Canada Condemns Use of Force Against Protesters in Ukraine, 30.11.2013; Australia calls on Ukrainian authorities to listen to voices of people, Interfax-Ukraine, 12.12.2013; United States Mission to the OSCE, Statement on Events in Ukraine, PC.DEL/1054/13, 19.12.2013; Top U.S. official visits protesters in Kiev as Obama admin. ups pressure on Ukraine president Yanukovich, CBS News, 11.12.2013, abrufbar unter: <https://www.cbsnews.com/news/us-victoria-nuland-wades-into-ukraine-turmoil-over-yanukovich/> (zuletzt abgerufen am 28.04.2021); United States Mission to the OSCE, Statement on Events in Ukraine, PC.DEL/93/14, 06.02.2014.

1333 Permanent Delegation of Norway to the OSCE, Statement on the Situation in Ukraine, PC.DEL/83/14, 31.01.2014; Council of the European Union, Council conclusions on Ukraine, 10.02.2014; *ibid.*

1334 United States Mission to the OSCE, Statement on Events in Ukraine, PC.DEL/20/14, 23.01.2014.

1335 European External Action Service, Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the latest developments in Ukraine, 140127/05, 27.01.2014; European Parliament, European Parliament resolution of 6 February 2014 on the situation in Ukraine (2014/2547(RSP)), P7_TA(2014)0098, 06.02.2014, Rn. 4.

1336 Council of Europe Parliamentary Assembly, Doc. 13405, 12.

keine Rolle mehr in der neuen Regierung hätten.¹³³⁷ Insgesamt sahen diese Staaten in der Euromaidan Bewegung daher eine gewaltfreie Erhebung des ukrainischen Volkes¹³³⁸ gegen seine Regierung.

III. Gemeinsame Definition, unterschiedliche Gewichtung

Die beiden Staatengruppen analysierten dieselbe Faktenlage unterschiedlich. Während die EU, Kanada und die USA in den Euromaidan Protesten eine friedliche Erhebung sahen, wurde die Protestbewegung durch Russland und verschiedene lateinamerikanische und osteuropäische Staaten als militarisierter Aufstand eingeordnet.

Daher ist zunächst zu klären, ob beide Gruppen dasselbe Verständnis der Gewaltfreiheit teilen. Jedenfalls genügen nach Auffassung beider Gruppen nicht nur vereinzelte gewalttätige Handlungen, um die gesamte Bewegung als gewalttätig einzuordnen. Gewalttätige Handlungen müssen vielmehr eine Protestbewegung prägen. Dieser Maßstab wird dadurch offenbart, dass beide Gruppen entweder darauf verwiesen, dass die gewaltsamen Episoden entweder nur Randphänomene oder aber ein wesentlicher Bestandteil und Charakter der Protestbewegung seien. In den Stellungnahmen beider Gruppen wurde jeweils auf eine Schwelle hingewiesen, die überschritten sein müsse, um die gesamte Bewegung als gewalttätig einzuordnen. Russland sah diese Schwelle von einer friedlichen Versammlung zu einem gewalttätigen Aufstand darin überschritten, dass die Protestierenden ein „militarisertes Camp“ errichtet hätten.¹³³⁹

Um die Schwelle zur Gewalttätigkeit der Bewegung festzustellen, verwiesen die Vertreter*innen beider Gruppen zudem auf die Stellungnahmen

1337 Human Rights Council, Note verbale dated 3 March 2014 from the Permanent Mission of Ukraine to the United Nations Office and other international organizations in Geneva addressed to the secretariat of the Human Rights Council, A/HRC/25/G/12, 06.03.2014.

1338 Die oben genannten Staaten sprachen stets vom „people“ of Ukraine, wenn sie über die Demonstrierenden sprachen. Aus ihrer Sicht repräsentierten die Protestierenden das ukrainische Volk, siehe President of the European Council, Remarks by President of the European Council, Herman Van Rompuy, following the extraordinary meeting of EU Heads of State or Government on Ukraine, EUCO 55/14, 06.03.2014; President of the European Council, Statement by President of the European Council, Herman Van Rompuy, at the occasion of the signing ceremony of the political provisions of the Association Agreement between the European Union and Ukraine, EUCO 68/14, 21.03.2014.

1339 United Nations Security Council, S/PV.7134, 14 (Russland).

der Anführer*innen der Bewegung. Die EU und USA beriefen sich auf die Distanzierungen von den gewalttätigen Episoden und ermahnten die Wortführer*innen dazu, diese weiterhin zu tätigen. Russland nahm zwar dieselben Äußerungen zur Kenntnis, sprach ihnen jedoch die Glaubwürdigkeit ab. Durch die Auseinandersetzung mit diesen Distanzierungen wird deutlich, dass aus Sicht beider Staatengruppen die Positionierung der Anführer*innen einer Bewegung maßgeblich für die Einordnung der gesamten Bewegung ist.

Für die Verwendung einer ähnlichen Definition spricht zudem, dass beide Gruppen sich stets vorwarfen, die Fakten falsch zu gewichten und daher zu einer Fehleinschätzung der Bewegung zu kommen. Belarus und Russland erklärten mehrfach, dass vergleichbare Vorgänge in Paris und New York als gewalttätig eingeordnet und konsequent durch die Sicherheitskräfte aufgelöst würden.¹³⁴⁰ Die Einordnung der Euromaidan Proteste als gewaltfrei sei daher von Doppelstandards geprägt.¹³⁴¹

Die staatlichen Auseinandersetzungen um die Gewaltfreiheit der Euromaidan Proteste bauen somit grundsätzlich auf denselben Prämissen auf. Erst wenn eine gewisse Schwelle von Gewalt überschritten sei, könne die gesamte Bewegung als gewalttätig eingeordnet werden. Dies sei der Fall, wenn gewalttätige Handlungen oder gewalttätige Akteure das Protestgeschehen bestimmen. Als maßgeblich für diese Frage gelte die glaubhafte Positionierung der Wortführer*innen der Proteste.

Auf Grundlage dieser Definition gewichteten beide Gruppen die Fakten unterschiedlich. Während aus russischer Sicht die gewalttätigen Akteure das Revolutionsgeschehen entschieden prägten, distanzierten sich die Wortführer*innen der Euromaidan Proteste aus Sicht der unterstützenden Staaten hinreichend von jenen gewalttätigen Akteur*innen, um die Gewaltfreiheit der gesamten Bewegung zu wahren.

Zu letzterem Ergebnis kommen internationale und wissenschaftliche Untersuchungen der Euromaidan Proteste. Ein Bericht der parlamentarischen Versammlung des Europarats, deren Mitglied Russland und die

1340 Delegation of Belarus to the OSCE, PC.DEL/155/14; *Tetrault-Farber*, Russia Condemns Kiev Protests 'Driven From Abroad', The Moscow Times, 21.01.2014, abrufbar unter: <https://www.themoscowtimes.com/2014/01/21/russia-condemns-kiev-protests-driven-from-abroad-a31297> (zuletzt abgerufen am 28.04.2021); Delegation of the Russian Federation to the OSCE, Statement by Mr. Andrey Kelin, Permanent Representative of the Russian Federation, at the 977th Meeting of the OSCE Permanent Council, PC.DEL/1045/13, 13.12.2013.

1341 Ibid.

Ukraine damals waren, ordnete die Bewegung als überwiegend gewaltfrei ein.¹³⁴² Die Gewalt auf dem Maidan-Platz sei überwiegend auf die Repressalien der Sicherheitskräfte zurückzuführen.¹³⁴³ Zwar hätten sich wenige Demonstrierende bewaffnet und kontinuierlich gewalttätig gehandelt.¹³⁴⁴ Diese seien jedoch eindeutig in der Minderheit gewesen und hätten das Geschehen weder bestimmt noch geprägt.¹³⁴⁵ Die zwei politikwissenschaftlichen Datenbanken zu gewaltfreien Protestbewegungen, der NAVCO-Datensatz und die Global Nonviolent Action Database, ordneten die Euromaidan Bewegung ebenfalls als gewaltfrei ein.¹³⁴⁶

Für die Aufnahme in diese Untersuchung bedarf es keiner einheitlichen Auffassung unter allen Staaten hinsichtlich der Gewaltfreiheit. Staaten, die einer Protestbewegung gegenüber kritisch sind, ordnen diese regelmäßig als gewalttätig ein. Hierdurch versuchen sie, die Bewegung und ihre ausländische Unterstützung zu diskreditieren. Die wissenschaftliche Einordnung und die Einschätzung seitens internationaler Organisationen bestätigen hingegen, dass die Euromaidan Proteste weitestgehend gewaltfrei waren. Die Euromaidan Revolution eignet sich daher als Fallstudie, um in diese Untersuchung aufgenommen zu werden.

C. Die ausländische Unterstützung der Euromaidan Protestbewegung

Die Auseinandersetzungen um die Gewaltfreiheit spiegeln sich in den Auseinandersetzungen um die Unterstützung ausländischer Staaten zugunsten der Proteste. In wissenschaftlichen Abhandlungen wird den Unterstützungsmaßnahmen keine ausschlaggebende Wirkung auf die Bewegung zugesprochen. Es könne nicht von einer ausländisch gesteuerten Bewegung

1342 Council of Europe Parliamentary Assembly, Recent developments in Ukraine: threats to the functioning of democratic institutions, Doc. 13482, 08.04.2014, Rn. 33.

1343 Ibid., Rn. 19.

1344 Ibid., Rn. 21.

1345 Ibid., Rn. 33.

1346 Chenoweth/Lewis, NAVCO 2.0 Dataset, Harvard Dataverse, 2019; Ukrainians bring down Yanukovych regime, 2013-2014, Global Nonviolent Action Database, abrufbar unter: <https://nvdatabase.swarthmore.edu/content/ukrainians-bring-down-yanukovych-regime-2013-2014> (zuletzt abgerufen am 04.05.2021).

die Rede sein.¹³⁴⁷ Allerdings sei die ausländische Unterstützung ein Grund für die fortdauernde Mobilisierung der Protestierenden gewesen.¹³⁴⁸

Die Unterstützung hatte dabei unterschiedliche Formen. Zahlreiche Staaten kritisierten die Repressionsmaßnahmen der ukrainischen Regierung (I.) und bekundeten ihre Unterstützung für die Protestierenden (II.). Darüber hinaus waren Mandatsträger*innen aus zahlreichen Staaten auf dem Maidan-Platz präsent (III.). Weiterhin erhielten einige Gruppen, die an den Protesten beteiligt waren, finanzielle Unterstützung aus dem Ausland (IV.). Mit Sanktionen (V.) und weiteren Transitionsanreizen (VI.) sollte zudem ein Regierungswechsel befördert werden.

I. Kritik an der ukrainischen Regierung

Kurz nach den ersten staatlichen Repressalien gegen die Demonstrierenden kritisierten zahlreiche Staaten das Vorgehen der ukrainischen Regierung.¹³⁴⁹ Die Repressalien gegen die Demonstrierenden würden das Recht auf friedliche Versammlung und freie Meinungsäußerungen verletzen. Dadurch würde die Ukraine ihre OSZE-Verpflichtungen missachten.¹³⁵⁰ Die Mitgliedstaaten der EU, Norwegen, die Schweiz und die USA riefen die Ukraine daher während der Demonstrationen dazu auf, ihre internationalen Verpflichtungen einzuhalten und strebten eine internationale Untersuchung der Repressalien an.¹³⁵¹ Zudem erklärten sie, dass die *Janukowitsch*-Regierung dazu verpflichtet sei, auf ihre Bevölkerung zu hören. Anstelle

1347 *Korenke*, A High Stakes gamble: US Assistance for Ukraine's Democracy Movements, *Journal of International Affairs* 71, 2017, 187, 188.

1348 *Ibid.*, 188.

1349 European Union Delegation to the OSCE, EU Statement on Ukraine, PC.DEL/98/14, 06.02.2014; European Union, PC.DEL/1033/13; United Nations Security Council, S/PV.7113, 22 (Litauen), 71 (Polen); Australia calls on Ukrainian authorities to listen to voices of people, *Interfax-Ukraine*, 12.12.2013 (Australien).

1350 United Nations Security Council, S/PV.7117, 8 (Luxemburg); European Union Delegation to the OSCE, PC.DEL/98/14.

1351 United Nations Security Council, S/PV.7117, 2 (Schweiz), 8 (Luxemburg); United States Mission to the OSCE, Statement on Events in Ukraine, PC.DEL/1018/13, 12.12.2013; Delegation of the Republic of Austria to the OSCE, Statement By Mr. Sebastian Kurz, Federal Minister for European and International Affairs of the Republic of Austria, at the 982nd Meeting of the OSCE Permanent Council, PC.DEL/85/14, 31.01.2014; Permanent Delegation of Norway to the OSCE, PC.DEL/83/14.

des repressiven Kurses müsse sich die Regierung mit den Forderungen der Protestierenden auseinandersetzen.¹³⁵²

Diese Kritik verschärfte sich nachdem am 16. Januar 2014 die Verkhovna Rada ein neues Versammlungsgesetz verabschiedet hatte. Die EU, Österreich, die USA und Norwegen forderten eine sofortige Rücknahme des Gesetzes, da es die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Ukraine verletzen würde.¹³⁵³ Ein Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarats äußerte dieselbe Forderung.¹³⁵⁴ Neben den unverhältnismäßigen Eingriffen in die Versammlungs- und Meinungsfreiheit wurde zudem durch die EU und USA bemängelt, dass die Vorschriften der ukrainischen Verfassung bei Verabschiedung des Gesetzes nicht eingehalten wurden.¹³⁵⁵

Diesen Vorwürfen entgegnete die Ukraine, dass ihre Maßnahmen gegen die Demonstrierenden sowie die neu erlassenen Gesetze, mit internationalen Standards übereinstimmen würden.¹³⁵⁶ Russland und die Ukraine erklärten, dass es in anderen europäischen Staaten ähnliche Vorschriften wie im neuen ukrainischen Versammlungsgesetz gebe.¹³⁵⁷ Die Zurückweisung der Kritik erfolgte somit mit Blick auf die Frage, ob die Repressalien verhältnismäßig waren. Die Ukraine und Russland erklärten zwar, dass derartige Kommentare schädlich für die Entwicklungen in der Ukraine seien, erhoben in diesem Zusammenhang jedoch nicht den Vorwurf, dass sich die kritisierenden Staaten in unzulässiger Weise in die inneren Angelegen-

1352 United States Mission to the OSCE, PC.DEL/20/14; United States Mission to the OSCE, PC.DEL/1018/13; Australia calls on Ukrainian authorities to listen to voices of people, Interfax-Ukraine, 12.12.2013; Ukraine Leaders Must Listen to Own People - Bulgarian President, novinite.com, 29.11.2013, abrufbar unter: <https://www.novinite.com/articles/155988/Ukraine+Leaders+Must+Listen+to+Own+People+-+Bulgarian+President> (zuletzt abgerufen am 10.05.2021).

1353 United States Mission to the OSCE, PC.DEL/20/14; European Council, Council conclusions on Ukraine, 20.01.2014; European Union Delegation to the OSCE, EU Statement on Ukraine, PC.DEL/27/14, 23.01.2014; Permanent Delegation of Norway to the OSCE, Statement on Ukraine, as delivered by Ambassador Robert Kvile to the Permanent Council, PC.DEL/35/14, 24.01.2014; Council of Europe Parliamentary Assembly, Session Report, Monday 27 January 2014 at 3 p.m., AS (2013) CR 02, 27.01.2014, 3 (Österreich).

1354 Council of Europe Parliamentary Assembly, Doc. 13405, 1.

1355 European Council, Council conclusions on Ukraine; United States Mission to the OSCE, PC.DEL/20/14.

1356 Delegation of Ukraine to the OSCE, PC.DEL/24/14.

1357 Ibid.; Delegation of the Russian Federation to the OSCE, PC.DEL/42/14.

heiten der Ukraine eingemischt hätten.¹³⁵⁸ Die Ukraine hatte wegen einer Vielzahl anderer Handlungen (siehe nachfolgend II.-VI.) den Vorwurf der unzulässigen Intervention erhoben. Der Kritik an dem Versammlungsgesetz entgegnete sie jedoch auf der „Sachebene“ indem sie argumentierte, dass es demokratischen und internationalen Standards entspreche.

II. Unterstützungsbekundungen

Unterstützungsbekundungen zugunsten der Demonstrant*innen durch ausländische Staaten riefen hingegen erhebliche Kritik und Zurückweisung hervor. Die USA hatte zu mehreren Gelegenheiten öffentlich erklärt, dass sie an der Seite der Protestierenden stünden („stand by“) und dass diese legitime Ziele verfolgen würden.¹³⁵⁹ Die Wortführer*innen der Euromaidan Bewegung wurden unter anderem durch die deutsche Bundeskanzlerin *Angela Merkel* in Berlin empfangen und in ihrem Vorhaben bekräftigt.¹³⁶⁰ Das Europäische Parlament hatte den Protestierenden seine Solidarität und Unterstützung zugesichert¹³⁶¹ und die EU-Außenbeauftragte *Ashton* erklärte am Ende eines Ukrainebesuchs im Dezember 2013:

1358 United Nations Security Council, S/PV.7125, 3 (Russland): „By disputing the unequivocally legal actions of the legitimate authorities, some of our partners have chosen to support anti-Government statements and encouraged participants to move to forceful aggression by capturing and setting fire to administrative buildings, attacking the police, stealing from warehouses, mocking regional officials and launching crude attacks against churches.”

1359 United States Mission to the OSCE, PC.DEL/93/14; United States Mission to the OSCE, Statement on Events in Ukraine, as delivered by Ambassador Daniel B. Baer to the Permanent Council, Vienna, PC.DEL/180/14, 27.02.2014; Organization for Security and Cooperation in Europe, Twentieth Meeting of the Ministerial Council 5 and 6 December 2013, MC20EW61, 2013,48; US Mission to International Organizations in Geneva, Remarks by Victoria Nuland at the U.S.-Ukraine Foundation Conference, 13.12.2013, abrufbar unter: <https://geneva.usmission.gov/2013/12/17/assistant-secretary-nuland-speaks-at-u-s-ukraine-foundation-conference/> (zuletzt abgerufen am 06.05.2021).

1360 Dossier Ukraine, Chronik: 10. bis 23. Februar 2014, Bundeszentrale für politische Bildung, 17.02.2014.

1361 European Parliament, P7_TA(2014)0098, Rn. 1.

„I am still in Kiev. I was among you on Maidan in the evening and was impressed by the determination of Ukrainians demonstrating for the European perspective of their country.”¹³⁶²

Zudem qualifizierten die EU und Georgien die Forderungen der Protestierenden als legitim.¹³⁶³

Nach Ansicht der opponierenden Staaten intervenierten die unterstützenden Staaten hierdurch in unzulässiger Weise in die inneren Angelegenheiten der Ukraine. Das „encouragement“ und der „moral support“¹³⁶⁴ zugunsten der Proteste sei eine „crude intervention in the internal affairs of a sovereign State”.¹³⁶⁵ Hierdurch hätten diese Staaten die Demonstrierenden zu gewalttätigen und anti-Regierungsmaßnahmen bewegt.¹³⁶⁶ Zudem hätten die ausländischen Staaten die Proteste weiter befeuert, indem sie ein „quasi-Ultimatum“ für die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der EU setzten. Dieses Ultimatum sei nicht nur an die Regierung, sondern auch an „die Straße“ gerichtet gewesen, um dort Proteste weiter zu mobilisieren.¹³⁶⁷ Belarus und Russland erklärten zudem, dass die fehlende Verurteilung der gewalttätig handelnden Demonstrant*innen „tantamount to encouraging the extremists to step up the violence“ sei.¹³⁶⁸ Aus der Sicht Russlands, Belarus und der Ukraine stellte die Ermutigung und verbale Unterstützung der Proteste aus dem Ausland folglich eine unzulässige Intervention in die inneren Angelegenheiten der Ukraine dar.

Eine gesonderte Rechtfertigung oder Begründung für diese Unterstützungsbekundungen wurde durch die unterstützenden Staaten nicht vorgebracht.

1362 European External Action Service, Message by EU High Representative Catherine Ashton to Maidan protesters, 131211/01, 11.12.2013.

1363 European External Action Service, Factsheet EU-Ukraine relations, 140318/02, 18.03.2014; Embassy of Georgia to the Republic of Austria, Statement as delivered by the Permanent Representative of Georgia to the OSCE H.E. Konstantin Zaldastanishvili on the developments in Ukraine at the 985th meeting of the OSCE Permanent Council, PC.DEL/210/14, 27.02.2014.

1364 Delegation of the Russian Federation to the OSCE, PC.DEL/42/14.

1365 United Nations Security Council, S/PV.7124, 4 (Russland).

1366 United Nations Security Council, S/PV.7134, 14-15 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.7125, 3 (Russland).

1367 United Nations Security Council, S/PV.7134, 14 (Russland).

1368 Delegation of the Russian Federation to the OSCE, PC.DEL/104/14; ähnlich: Delegation of Belarus to the OSCE, PC.DEL/155/14.

III. Präsenz auf dem Maidan-Platz

Neben allgemeinen Unterstützungsbekundungen in internationalen Organisationen und öffentlichen Reden äußerten die Vertreter*innen von EU-Staaten und den USA ihre Unterstützungsbotschaften auf dem Maidan-Platz. Zahlreiche Mandatsträger*innen, unter anderem der deutsche Außenminister *Guido Westerwelle*, der EU-Parlamentarier und Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses *Elmar Brok*, die EU-Außenbeauftragte *Catherine Ashton*, der US-Botschafter in der Ukraine *Geoffrey Pyatt* und die stellvertretende US-Außenministerin *Victoria Nuland*, besuchten den Maidan-Platz.¹³⁶⁹ Die EU Delegation in der Ukraine etablierte ein Kommunikationsnetzwerk mit den verschiedenen Botschaften der EU-Mitgliedstaaten, um die Einhaltung von Menschenrechten zu überwachen und um Menschenrechtsverletzungen zeitnah zu untersuchen.¹³⁷⁰ Im Rahmen dessen waren Diplomaten*innen bei Demonstrationen und Gerichtsverhandlungen präsent.¹³⁷¹ Einige ausländische Mandatsträger*innen sprachen von den verschiedenen Bühnen auf dem Platz zu den Protestierenden, unter anderem der US-Senator und ehemalige Präsidentschaftskandidat *John McCain*.¹³⁷² *Victoria Nuland* verteilte symbolisch Essen unter den Demonstrant*innen.¹³⁷³

Diese Besuche wurden vehement als Intervention in die inneren Angelegenheiten der Ukraine eingeordnet. Russland bezeichnete diese Besuche als „blatant interference in the domestic affairs of a state“.¹³⁷⁴ Diese Einschätzung wurde von Ecuador und Belarus geteilt.¹³⁷⁵ Die Ukraine appellierte

1369 *Schuster*, Western Diplomats Are Going to Disappoint Ukraine's Protesters, Time, 13.12.2013, abrufbar unter: <https://world.time.com/2013/12/13/western-diplomats-are-going-to-dissappoint-ukraines-protesters/> (zuletzt abgerufen am 10.05.2021); *Firme/Krüger*, Westliche Einflussnahme in der Ukraine, Ein blinder Fleck in deutschen Leitmedien?, in *Haarköter / Nieland* (Hrsg.), Nachrichten und Aufklärung, Medien- und Journalismuskritik heute: 20 Jahre Initiative Nachrichtenaufklärung, Springer, Wiesbaden 2018, 189.

1370 Council of the European Union, EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2014, 10152/15, 22.06.2015, 162.

1371 *Ibid.*, 162.

1372 *Mearsheimer*, Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin, Foreign Affairs 93, 2014, 77, 80.

1373 *Schuster*, Western Diplomats Are Going to Disappoint Ukraine's Protesters, Time, 13.12.2013.

1374 United Nations Security Council, S/PV.7134, 15 (Russland).

1375 United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 25 (Ecuador); Delegation of Belarus to the OSCE, PC.DEL/155/14.

regelmäßig an ausländische Politiker*innen und Botschaftsangehörige, sich nicht den Protesten anzuschließen und sich nicht an den Orten der Demonstrationen aufzuhalten.¹³⁷⁶

Hieran ist auffällig, dass, im Vergleich zu der Zurückweisung der allgemeinen Unterstützungsbekundungen, die Kritik detaillierter und häufiger erfolgte. Der russische Ministerpräsident *Dimitri Medvedev* ordnete die Präsenz von *Catherine Ashton* als Intervention ein.¹³⁷⁷ Der russische Außenminister *Sergei Lavrov* warf seinem deutschen Amtskollegen eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Ukraine vor.¹³⁷⁸ Entsprechend wurde die Präsenz von *Victoria Nuland* und ihre Essensausgabe gesondert und vehement zurückgewiesen.¹³⁷⁹ Diese gesteigerte und gezielte Ablehnung weist darauf hin, dass nach der Auffassung dieser Staaten die konkrete Unterstützung der Protestierenden durch die Präsenz auf dem Maidan-Platz einen schwereren Eingriff in die inneren Angelegenheiten der Ukraine darstellte.

Die EU-Außenbeauftragte *Ashton* begründete ihre Präsenz in der Ukraine und insbesondere auf dem Maidan-Platz mit ihrer Rolle als Vermittlerin zwischen den Protestierenden und der Regierung.¹³⁸⁰ Da es zu den Vermittlungsbemühungen gehöre, sich mit allen Seiten zu treffen, hätte sie sich sowohl mit führenden Köpfen der Protestbewegung als auch mit den Protestierenden auf dem Maidan-Platz getroffen.¹³⁸¹ Diese Vermittlungsbemühungen würdigte unter anderem Australien.¹³⁸²

1376 Delegation of Ukraine to the OSCE, PC.DEL/24/14.

1377 Ukraine President Yanukovych refuses to resign as opposition talks yield little, Deutsche Welle, 13.12.2013, abrufbar unter: <https://www.dw.com/en/ukraine-president-yanukovych-refuses-to-resign-as-opposition-talks-yield-little/a-17295992> (zuletzt abgerufen am 10.05.2021).

1378 *Firme/Krüger*, Westliche Einflussnahme in der Ukraine, Ein blinder Fleck in deutschen Leitmedien?, 2018, 199.

1379 *Episkopos*, Joe Biden's Pick of Victoria Nuland Means Relations with Russia Could Get Worse, 15.01.2021, The National Interest, abrufbar unter: <https://nationalinterest.org/feature/joe-biden%E2%80%99s-pick-victoria-nuland-means-relations-russia-could-get-worse-176516> (zuletzt abgerufen am 10.05.2021).

1380 European Union External Action Service, 131211/02; European Union, PC.DEL/1033/13.

1381 European Union External Action Service, 131211/02; European External Action Service, Remarks by EU High Representative Catherine Ashton at the end of her visit to Ukraine, 140225/01, 25.02.2014.

1382 United Nations Security Council, 7112th meeting, S/PV.7112, 14.02.2014, 11 (Australien).

Weiterhin würde die Präsenz von ausländischen Mandatsträger*innen nach Auffassung der USA dazu beitragen, die Lage zu deeskalieren und die Protestierenden vor unverhältnismäßigen Repressalien der Sicherheitskräfte zu schützen.¹³⁸³ Dadurch würden die Rechte auf Meinungsäußerung und Versammlung gewahrt. Das EP begründete die Präsenz ihrer Abgeordneten auf dem Maidan-Platz mit demselben Argument wie auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats.¹³⁸⁴ Darüber hinaus berief sich das EP auf die Einladung zur Beobachtung der Situation seitens der ukrainischen Zivilgesellschaft und der Demonstrierenden.¹³⁸⁵

Die vorgebrachten Rechtfertigungen setzen sich jedoch nicht mit den ukrainischen und russischen Vorwürfen auseinander, dass durch die Präsenz auf dem Maidan-Platz, die westlichen Mandatsträger*innen die Demonstrierenden weiter ermutigt und dazu verleitet hätten anti-Regierungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Staaten und internationale Organisation rechtfertigen lediglich die beobachtende und vermittelnde Präsenz ihrer Mandatsträger*innen. Die unterstützende Wirkung der Präsenz wurde nicht rechtfertigt. Dabei ist es dieser Aspekt der Präsenz, der die Kritik von Russland, Belarus, Bolivien und der Ukraine auf sich gezogen hatte. Russland hatte stets die solidarisierende und motivierende Wirkung abgelehnt und explizit darauf hingewiesen, dass ausländische Mandatsträger*innen unerlaubterweise mit den Demonstrierenden marschiert seien.¹³⁸⁶

Anstelle einer Rechtfertigung wurde die unterstützende Wirkung abgestritten. Eine Sprecherin des US-Außenministeriums erklärte:

„The insinuation that the United States incited the people of Ukraine to riot or rebel is patently false“.¹³⁸⁷

Die Position der EU, ihrer Mitgliedsstaaten und der USA blendete somit die unterstützende Wirkung der Präsenz aus und begründet diese lediglich als Elemente von Vermittlungs- und Beobachtungsbemühungen.

1383 Organization for Security and Cooperation in Europe, MC20EW61, 48-49 (USA).

1384 Council of Europe Parliamentary Assembly, Doc. 13482, Explanatory Memorandum, Rn. 5; European Parliament, P7_TA(2014)0098, Rn. 13.

1385 European Parliament, P7_TA(2014)0098, Rn. 13.

1386 United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 3 (Russland).

1387 Sanders, President Barack Obama spent "\$5 billion paying Ukrainians to riot and dismantle their democratically elected government.", Politifact, 19.03.2014, abrufbar unter: <https://www.politifact.com/factchecks/2014/mar/19/facebook-posts/united-states-spent-5-billion-ukraine-anti-governm/> (zuletzt abgerufen am 07.07.2020).

IV. Finanzierung und Ausbildung

Zu weiteren Kontroversen führten Finanzierungsmaßnahmen einiger halbstaatlicher Demokratieförderorganisationen, die Teile der Euromaidan Aktivist*innen im Vorfeld der Proteste ausbildeten und während der Proteste finanziell unterstützten. Ihre Handlungen sind den jeweiligen Staaten und internationalen Organisationen nach den völkergewohnheitsrechtlichen Regeln zur Staatenverantwortlichkeit zuzurechnen, vgl. § 3.¹³⁸⁸

Das European Endowment for Democracy (EED) unterstützte acht unmittelbar an den Euromaidan Protesten beteiligt Gruppen in Höhe von insgesamt 280 000 Euro.¹³⁸⁹ Diese Förderung wurde flexibel und schnell kleinen Organisationen zur Verfügung gestellt. Dabei hebt der Jahresbericht des EED hervor, dass gerade während der „increasingly tense period“ Mittel schnell bereit gestellt wurden, teilweise sogar innerhalb von 48 Stunden.¹³⁹⁰ Hierzu gehörten die finanzielle Unterstützung führender Aktivist*innen des Maidans, die Bereitstellung von Mitteln für die Kyiv Post, die hierdurch eine lückenlose Berichterstattung zum Maidan gewährleistete und die Förderung einer öffentlichen Datenbank zur Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen.¹³⁹¹ Die Auswahl der Begünstigten erfolgte dabei durch Mitarbeitende des EED in Kyiv während der Proteste.¹³⁹²

Die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) hatte im Vorfeld der Proteste zahlreiche Workshops zur demokratischen Entwicklung abgehalten, bei denen Mitglieder der UDAR-Partei zahlenstark vertreten waren.¹³⁹³ Die UDAR-Partei und ihr Vorsitzender, *Vitali Klitschko*, waren führende Figuren der Euromaidan Bewegung. Zudem vermittelte die KAS *Klitschko* und der UDAR-Partei Kontakte zu hochrangigen europäischen und deutschen Politiker*innen, die die Protestbewegung sodann unterstützten.¹³⁹⁴ Die Lei-

1388 *Kriener/Schmidt*, Privatisierte Demokratieförderung, Archiv des Völkerrechts, 2021.

1389 European Endowment for Democracy, Report for the Committee on Foreign Affairs of the European Parliament, July 2013-September 2014, 2014, 13.

1390 European Endowment for Democracy, Report for the Committee on Foreign Affairs of the European Parliament, July 2013-September 2014, 2014, 9, 11.

1391 *Ibid.*, 9-12: „EED emergency support enabled uninterrupted reporting of Euro-Maidan“.

1392 *Ibid.*, 13.

1393 *Firme/Krüger*, Westliche Einflussnahme in der Ukraine, Ein blinder Fleck in deutschen Leitmedien?, 2018, 194.

1394 *Stöber*, Klitschkos internationale Verbindungen, tagesschau.de, 20.12.2013, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/klitschko216.html> (zuletzt abgerufen

terin des KAS-Büros in Kyiv betonte jedoch, dass der UDAR-Partei keine materielle oder finanzielle Unterstützung oder sonstige Wahlkampfhilfe zur Verfügung gestellt wurde.¹³⁹⁵

Das National Endowment for Democracy (NED) finanzierte zwischen 2007 und 2012 Projekte in der Ukraine in Höhe von 17 Millionen US-Dollar, die darauf abzielten, gesellschaftliche Aktivitäten zu stimulieren.¹³⁹⁶ Die Fördersummen waren nach dem Wahlsieg von *Janukowitsch* im Jahr 2010 angehoben worden.¹³⁹⁷ Die Unterstützung war Teil der generellen Demokratie- und Menschenrechtsförderaktivitäten des NED, bildete aber nur einen Bruchteil der 5 Milliarden US-Dollar, die die USA zwischen 1991 und 2013 an Entwicklungshilfe durch die United States Agency for International Development (USAID) der Ukraine zuwendeten.¹³⁹⁸ Viele der Begünstigten des NED waren ausweislich seines Jahresberichts für 2014 Teil der Euromaidan Bewegung und hatten in den Veränderungen in der Ukraine eine bedeutende Rolle.¹³⁹⁹ Eine der geförderten Organisationen sammelte und verteilte Lebensmittel und Medizin auf dem Maidan-Platz.¹⁴⁰⁰ Zwei andere geförderte Organisationen koordinierten die landesweit entstandenen Euromaidan Gruppen.¹⁴⁰¹ Viele der bereits vom NED geförderten Organisationen waren Ende 2013 und Anfang 2014 nicht auf die revolutionären Ereignissen in der Ukraine vorbereitet gewesen. Der NED unterstützte sie dabei, sich den Ereignissen anzupassen und eine aktive Rolle in den Geschehnissen einzunehmen.¹⁴⁰²

Weiterhin finanzierte die EU zivilgesellschaftliche Organisationen zwischen 2011 und 2013 durch das „Non-State Actors and Local Authorities in Development programme“ in Höhe von 2,9 Millionen Euro und das „European Instrument for Democracy and Human Rights“ in Höhe von

am 14.05.2021); *Firme/Krüger*, Westliche Einflussnahme in der Ukraine, Ein blinder Fleck in deutschen Leitmedien?, 2018, 194.

1395 *Stöber*, Klitschkos internationale Verbindungen, tagesschau.de, 20.12.2013.

1396 *Korenke*, A High Stakes gamble: US Assistance for Ukraine's Democracy Movements, *Journal of International Affairs*, 2017, 190.

1397 *Mearsheimer*, Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault, *Foreign Affairs*, 2014, 80.

1398 US Mission to International Organizations in Geneva, Remarks by Victoria Nuland at the U.S.-Ukraine Foundation Conference, 13.12.2013.

1399 National Endowment for Democracy, Annual Report 2014, 2016, 55.

1400 *Ibid.*, 55.

1401 *Ibid.*, 55.

1402 *Ibid.*, 55.

3,6 Millionen Euro.¹⁴⁰³ Die hierdurch finanzierten Projekte waren darauf gerichtet, die Rechte von Wähler*innen zu stärken, Anti-Diskriminierungsarbeit zu befördern, Folter zu bekämpfen und kostenlose Rechtshilfe zu ermöglichen.¹⁴⁰⁴ Eine enge Verbindung zu den Protestierenden bestand im Gegensatz zu den Projekten des EED nicht.

Von den multilateralen Entwicklungshilfemitteln an die Ukraine war folglich ein Teil dazu bestimmt, eine demokratische Zivilgesellschaft zu fördern und aufzubauen. EED und NED interpretierten dieses Mandat dahingehend, dass auch Unterstützungsleistungen zugunsten pro-demokratischer Gruppen in der Euromaidan Bewegung möglich seien. NED und EED ordneten diese Hilfe im Nachhinein klar als Unterstützung für den revolutionären Prozess ein.¹⁴⁰⁵

Die Finanzierung von nicht-staatlichen Akteuren durch ausländische Organisationen war zumindest nach ukrainischem Recht nicht verboten. Im Rahmen der Verschärfung des Versammlungsrechts vom 16. Januar 2014 waren gesetzliche Regelungen verabschiedet worden, die nicht-staatliche Organisationen in der Ukraine dazu verpflichtet hätten, sich als ausländische Agenten zu bezeichnen, sofern sie finanzielle Unterstützung von ausländischen Organisationen oder Staaten erhielten.¹⁴⁰⁶ Das Ende Januar zurückgenommene Gesetz enthielt jedoch kein Verbot der ausländischen Finanzierung.

Hingegen wurde die Finanzierung von Bewegungsmitgliedern durch Russland und die Ukraine wiederholt als völkerrechtswidrige Intervention in die inneren Angelegenheiten zurückgewiesen. Allerdings waren die Anschuldigungen diffuser Natur. Russland sprach allgemein davon, dass Geld durch diplomatisches Gepäck an Extremist*innen verteilt würde und dass die Maidan „henchmen“ westliche Sponsoren hatten.¹⁴⁰⁷ Wiederholt ver-

1403 Solonenko, Ukrainian Civil Society from the Orange Revolution to Euromaidan: Striving for a New Social Contract, OSCE Yearbook 2014, 219, 232.

1404 Council of the European Union, 10152/15, 166.

1405 National Endowment for Democracy, Annual Report 2014, 55; European Endowment for Democracy, 2014 Annual Report, 2014, 13.

1406 International Federation for Human Rights, Ukraine: Call to repeal highly restrictive law on so-called “foreign agents”, libel and extremism, which blatantly violates Ukraine’s international obligations, 20.01.2014, abrufbar unter: <https://www.fidh.org/en/region/europe-central-asia/ukraine/14494-re-call-to-repeal-highly-restrictive-law-on-so-called-foreign-agents-libel> (zuletzt abgerufen am 21.06.2021).

1407 Council of Europe Parliamentary Assembly, AS (2013) CR 02, 27 (Vertreter Russlands); United Nations Security Council, 7154th meeting, S/PV.7154, 13.04.2014, 3 (Russland).

wies Russland darauf, dass die USA die Euromaidan Proteste finanzieren würde und die Welt daher sehr interessiert daran sein würde, wie die USA in Wahrheit die Geschehnisse auf dem Maidan-Platz steuere.¹⁴⁰⁸ Kuba beschuldigte die USA, unkonventionelle Kriegsführung durch die Finanzierung von Aufständischen durchzuführen.¹⁴⁰⁹ Bolivien brachte seine rechtliche Positionierung zu diesen Maßnahmen folgenderweise zum Ausdruck:

„Is it not a violation of the principle of non-interference in the internal affairs of a State when millions of dollars are provided through non-governmental organizations, when the media bombards countries with disinformation and when opponents of democratically elected Governments receive financial support?“¹⁴¹⁰

Während der Revolution und im unmittelbaren Nachgang dazu blieben die Anschuldigungen somit vage und wurden nicht näher substantiiert. Eine Konkretisierung der Anschuldigungen erfolgte jedoch auch nicht in den folgenden Jahren, als die Jahresberichte der verschiedenen Institutionen offenlegten, welche Aktivitäten im Kontext der Euromaidan Bewegung gefördert wurden. Die vagen Anschuldigungen verdeutlichen allerdings die allgemeine Auffassung der opponierenden Staaten, dass jegliche Finanzierung der Euromaidan Bewegung, auch durch halbstaatliche Demokratieförderorganisationen, völkerrechtlich unzulässig sei.

Aufgrund des vagen Charakters der Anschuldigungen waren die unterstützenden Staaten keinem gesonderten Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. Zudem erfolgten die Finanzierungsmaßnahmen maßgeblich durch halbstaatliche Akteure. Im Kontext ihrer Handlungen verwiesen die Staaten in der Regel auf die formelle Unabhängigkeit dieser Akteure und rechtfertigten das Handeln nicht (siehe ausführlich § 3). *Victoria Nuland* erklärte, dass die Aktivitäten der USA in der Ukraine seit 1991 darauf ausgerichtet seien, zivilgesellschaftliche Teilhabe und den Aufbau demokratischer Institutionen zu ermöglichen.¹⁴¹¹ Hiermit wiederholte sie die allgemeine Begründung, die

1408 *Higgins/Baker*, Russia Claims U.S. Is Meddling Over Ukraine, The New York Times, 06.02.2014, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2014/02/07/world/europe/ukraine.html> (zuletzt abgerufen am 18.05.2021); United Nations Security Council, 7138th meeting, S/PV.7138, 15.03.2014, 12 (Russland).

1409 United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 7 (Kuba).

1410 *Ibid.*, 14 (Bolivien).

1411 US Mission to International Organizations in Geneva, Remarks by Victoria Nuland at the U.S.-Ukraine Foundation Conference, 13.12.2013.

das NED für seine Fördermaßnahmen anführt.¹⁴¹² Zudem distanzieren sich die Förderorganisationen von dem Vorwurf, dass sie die Revolution in der Ukraine finanziert hätten. Eine Vertreterin von USAID erklärte:

„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.“¹⁴¹³

Eine gesonderte Rechtfertigung der Finanzierungsaktivitäten zugunsten der Euromaidan Bewegung, jenseits der bereits erläuterten Begründungen dieser Demokratieförderorganisationen, erfolgte somit nicht. Die völkerrechtliche Debatte um die Finanzierung der Euromaidan Bewegung ist somit oberflächlich geblieben. Die finanzierenden Organisationen führten ihre allgemeinen Rechtfertigungen für die Unterstützung von Demokratie und Zivilgesellschaft an, während Russland und die Ukraine vage von einer ausländischen Finanzierung der Revolution sprachen.

V. Sanktionen

Das EP schlug in einer Resolution Anfang Februar 2014 Sanktionen gegen die Mitglieder der *Janukowitsch*-Regierung vor.¹⁴¹⁴ Diese sollten eine Reaktion auf die Menschenrechtsverletzungen sein, die im Zuge der Repressalien gegen die Demonstrierenden erfolgten. Ende Februar mehrten sich sodann die Stimmen innerhalb der EU, die Sanktionen gegen die *Janukowitsch*-Regierung forderten,¹⁴¹⁵ sodass die Außenbeauftragte *Ashton* für den 20. Februar eine Sondersitzung des Europäischen Rats einberief.¹⁴¹⁶ Dort wurden Sanktionen gegen die Verantwortlichen der Menschenrechts-

1412 Hierzu ausführlich § 5.B.

1413 *Bota/Kohlenberg*, Did Uncle Sam buy off the Maidan?, *Die Zeit*, 17.05.2015, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2015-05/ukraine-usa-maidan-finance/komplettansicht> (zuletzt abgerufen am 07.07.2020).

1414 European Parliament, P7_TA(2014)0098, Rn. 14.

1415 Zum Beispiel durch den deutschen Außenminister, German foreign minister threatens sanctions against Ukraine, *Reuters*, 04.02.2014, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-germany-sanctions-idUSBREA130D520140204> (zuletzt abgerufen am 18.05.2021).

1416 European External Action Service, Statement by the Spokesperson of EU High Representative Catherine Ashton on the deterioration of the situation in Ukraine, 140219/02, 19.02.2014.

verletzungen in Form von Visa-Sperren und des Einfrierens von Vermögenswerten beschlossen.¹⁴¹⁷ Weiterhin wurden Exportlizenzen für „crowd-control-equipment“ an die Ukraine suspendiert. Die Sanktionen wurden jedoch aufgrund des unmittelbar folgenden Regierungswechsels nicht umgesetzt und erhielten auch deswegen keine gesteigerte Aufmerksamkeit. Die Vermögenswerte der Janukowitsch-Familie und seiner engsten Vertrauten wurden Ende Februar 2014 in der EU¹⁴¹⁸ und der Schweiz¹⁴¹⁹ eingefroren. Grund hierfür war neben der Verletzung der Rechte der Protestierenden auch der Verdacht der Geldwäsche und Korruption.

Ein Bericht der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zur Lage in der Ukraine enthielt den Vorschlag, die Teilnahmerechte der ukrainischen Delegation in der Versammlung zu suspendieren, sollte es zu weiteren Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Repressionen kommen.¹⁴²⁰ Aufgrund der Rücknahme des Versammlungsgesetzes vom 16. Januar 2014 wurde dieser Vorschlag nicht weiterverfolgt.

Sanktionen wurden somit mit dem Ziel vorgeschlagen und eingesetzt, der menschenrechtswidrigen Repressionen der Euromaidan Bewegung vorzubeugen und diese zu ahnden. Aufgrund der zeitlichen Umstände kam es jedoch nicht zu intensiveren Auseinandersetzungen.

VI. Transitionsanreize

Ab Anfang Februar 2014 setzte die EU Anreize für einen Regierungswechsel in der Ukraine. In einem Beschluss vom 10. Februar erklärte der Europäi-

1417 European Council, Council conclusions on Ukraine, 20.02.2014.

1418 Verordnung (EU) Nr. 208/2014 des Rates vom 5. März 2014 über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in der Ukraine, Amtsblatt der Europäischen Union L 66, 06.03.2014, Anhang I. Für eine Übersicht über die Rechtsprechung der EU Gerichte zu diesen Sanktionen: General Court of the European Union, Judgments in Joint Cases T-244/16 Yanukovych v. Council, T-285/17 Yanukovych v. Council, Joint cases T-245/16 and T-286/17 Yanukovych v. Council and cases T-274/18 Klymenko v. Council, T-284/18 Arbutov v. Council, T-285/18 Pshonka v. Council, T-289/18 Pshonka v. Council and T-305/18 Klyuyev v. Council Press Release No 93/2019, I.

1419 The Federal Council, Federal Council blocks all assets Viktor Yanukovych and his entourage might have in Switzerland, 28.02.2014; EU friert Konten von Wiktor Janukowitsch ein, Spiegel Online, 06.03.2014, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/krise-in-ukraine-eu-friert-konten-von-wiktor-janukowitsch-ein-a-957168.html> (zuletzt abgerufen am 19.05.2021).

1420 Council of Europe Parliamentary Assembly, Doc. 13405, Rn. 73.

sche Rat, dass die EU eine neue Regierung finanziell unterstützen würde.¹⁴²¹ Kurz zuvor hatte das EP dazu aufgerufen, ein wirtschaftliches Paket aufzusetzen, das einer Interimsregierung angeboten werden könnte.¹⁴²² Diese Ankündigungen wurden in einem Beschluss des Europäischen Rats Anfang März 2014 wiederholt,¹⁴²³ weshalb es in der Folge zu substantziellen ökonomischen Hilfen der EU zugunsten der Interimsregierung kam.¹⁴²⁴ Die Außenbeauftragte *Ashton* ordnete derartige Angebote und Unterstützungsleistungen als demokratische Transitionshilfe ein und erklärte, dass die EU sich hierdurch nicht in die Angelegenheiten der Ukraine einmische.¹⁴²⁵ Die EU wolle dazu beitragen, eine demokratische Ukraine zu etablieren und stabilisieren, aber dabei der Ukraine ihre Entwicklung nicht vorschreiben.

Russland kritisierte fortlaufend die Rolle der EU und der USA im Transitionsprozess.¹⁴²⁶ Durch die Verhandlungsbemühungen der EU-Außenbeauftragten und einiger Außenminister*innen der Mitgliedstaaten habe die EU die Verhandlungsposition der Bewegungsanführer*innen gestärkt. Eine Einordnung dieses Vorgehens als Intervention erfolgte hingegen nicht.

D. Exkurs: Verfassungswidriger Coup d'État oder parlamentarisch legitimierter Regierungswechsel: Die Legitimität der Post-Janukowitsch Regierung

Neben den unterschiedlichen Bewertungen zur Gewaltfreiheit und den Unterstützungshandlungen war die Legitimität des Regierungswechsels umstritten, der sich zwischen dem 21. und 23. Februar 2014 vollzogen hatte. Während eine Staatengruppe diesen als illegitimen und unrechtmäßigen Coup d'État einordnete, sah die andere Gruppe in der Interimsregierung eine demokratisch legitimierte Regierung. Diese Frage ist nicht im engeren Sinne von Bedeutung für die Bewertung von Unterstützungsmaßnahmen, da diese erst nach den erfolgten Einflussnahmen erfolgten. Allerdings korrespondieren die Bewertungen der Unterstützungsmaßnahmen mit den Einordnungen der Interimsregierung. Die Aufarbeitung dieser Frage ist somit bedeutsam, da sie die Auswirkung der Diskussionen um die staatli-

1421 Council of the European Union, Council conclusions on Ukraine, 10.02.2014.

1422 European Parliament, P7_TA(2014)0098, Rn. 16.

1423 President of the European Council, EUCO 55/14.

1424 European External Action Service, 140318/02, 4.

1425 European External Action Service, 140225/01, 1.

1426 United Nations Security Council, S/PV.7154, 3 (Russland).

che Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen auf andere Fragen des Völkerrechts, die im Nachgang zu friedlichen Revolutionen aufkommen, offenbart.

Der Begriff der Legitimität wird in völkerrechtlichen Diskussionen vielfältig verwendet.¹⁴²⁷ In diesem Zusammenhang bezieht er sich auf die internationale Wahrnehmung einer Regierung. Durch die Anerkennung von Regierungen bringen Staaten zum Ausdruck, dass sie diese als Repräsentant*in des Staates und seiner Bevölkerung wahrnehmen. Dabei bestehen zwei konkurrierende Modelle, um die Repräsentativität zu bewerten. Einerseits wird darauf verwiesen, dass eine Regierung, die die effektive Herrschaftsgewalt ausübt, auch die grundsätzliche und habituelle Zustimmung der Bevölkerung genießt und sie deshalb repräsentiert.¹⁴²⁸ Nach der Gegenauffassung repräsentiert eine Regierung ein Volk, wenn sie legitim ist.¹⁴²⁹ Eine Regierung sei legitim, wenn sie in Übereinstimmung mit dem Willen des Volkes die Herrschaftsgewalt erlangt und ausübt.¹⁴³⁰ Ausschlaggebend ist hierfür in der Regel, dass eine Regierung nach Maßgabe des nationalen Verfassungsrechts rechtmäßig die Herrschaftsgewalt erlangt hat.¹⁴³¹ In Zweifelsfällen kann die verfassungsrechtliche Rechtmäßigkeit durch andere normative Faktoren ergänzt werden.¹⁴³² In der Praxis tragen Erwägungen zur Effektivität und Legitimität regelmäßig die Anerkennungsentscheidungen von Staaten. Daher haben sich auch verschiedene Modelle herausgebildet, die auf beide Elemente zurückgreifen, um die Repräsentativität einer Regierung zu bewerten.¹⁴³³

Die „Vereinbarung zur Regelung der politischen Krise in der Ukraine“ zwischen den Wortführer*innen der Euromaidan Bewegung und der Regierung von Präsident *Janukowitsch* vom 21. Februar 2014 enthielt Bestimmungen für eine Verfassungsreform, eine nationale Einheitsregierung und

1427 *Wolfrum*, Legitimacy in International Law, in *Peters* (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2011.

1428 *Jennings/Watts*, Oppenheim's International Law, 1992, 150, § 45.

1429 *Roth*, Governmental Illegitimacy in International Law, Clarendon Press, 1999, 43 ff.

1430 *D'Aspremont*, Legitimacy of Governments in the Age of Democracy, New York University Journal of International Law and Policy, 2006, 878 ff.

1431 *Aust*, Die Anerkennung von Regierungen, ZaöRV, 2020, 95-96.

1432 *Kriener*, Gewaltfreie Protestbewegungen als Legitimitätsquelle? Eine Replik, ZaöRV, 2020, 901 f.; *D'Aspremont*, Legitimacy of Governments in the Age of Democracy, New York University Journal of International Law and Policy, 2006, 894 ff.

1433 *Wet*, The role of democratic legitimacy in the recognition of governments in Africa since the end of the Cold War, I•CON, 2019, 478; *Aust*, Die Anerkennung von Regierungen, ZaöRV, 2020, 91 ff.

vorgezogene Neuwahlen.¹⁴³⁴ Die Vereinbarung war maßgeblich durch die Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Polens ausgehandelt worden und wurde in Anwesenheit eines Vertreters der russischen Regierung unterzeichnet. Am selben Abend verabschiedete die Verkhovna Rada mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit das Gesetz zur Wiederherstellung der Verfassung von 2004, wie es in der Vereinbarung vorgesehen war.¹⁴³⁵ Das Gesetz wurde jedoch nicht formell durch Präsident *Janukowitsch* ausgefertigt, da er in der Nacht auf den 22. Februar Kyiv verließ und sich erst in der Ostukraine aufhielt bevor er sich nach Russland absetzte. Die Vereinbarung wurde zudem durch die Demonstrant*innen auf dem Maidan-Platz kritisch aufgenommen und von Teilen der Bewegung abgelehnt.¹⁴³⁶ *Janukowitsch* distanzierte sich nach seiner Flucht nach Russland ebenfalls von der Vereinbarung.¹⁴³⁷ Sie scheiterte somit, bevor der erste und wichtigste Punkt, die Rückkehr zur Verfassung von 2004, umgesetzt wurde.

Diese Umstände waren maßgeblich für die Beschlüsse der Verkhovna Rada vom 22. und 23. Februar 2014. In einem verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen Vorgang fasste sie mit den Stimmen von 328 der 450 Abgeordneten den Beschluss, dass der Präsident sich seines Amtes durch die Flucht selbst enthoben habe und das Präsident*innenamt daher vakant sei.¹⁴³⁸ Das Parlament hatte somit bewusst kein Amtsenthebungsverfahren nach Art. III der ukrainischen Verfassung angestrebt und berief sich auch nicht auf die Beendigungsgründe der Präsidentschaft nach Art. 108 der Verfassung.¹⁴³⁹ Stattdessen ernannte die Verkhovna Rada wegen der zuvor

1434 *Bidder/Gebauer*, Zum Frieden gezwungen, Spiegel Online, 21.02.2014, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/consent-a-?targetUrl=https%3A%2F%2Fwww.spiegel.de%2Fpolitik%2Fausland%2Fabkommen-in-der-ukraine-zum-frieden-gezwungen-a-954956.html&ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F> (zuletzt abgerufen am 05.05.2021).

1435 *Luchterhandt*, Der Sturz des ukrainischen Präsidenten Janukovyc im Februar 2014 und seine rechtliche Bewertung, Osteuropa Recht 60, 2014, 387, 388.

1436 *Bidder/Gebauer*, Zum Frieden gezwungen, Spiegel Online, 21.02.2014.

1437 *Luchterhandt*, Der Sturz des ukrainischen Präsidenten Janukovyc im Februar 2014 und seine rechtliche Bewertung, Osteuropa Recht, 2014, 390.

1438 Verkhovna Rada, On Self-Withdrawal; *Luchterhandt*, Der Sturz des ukrainischen Präsidenten Janukovyc im Februar 2014 und seine rechtliche Bewertung, Osteuropa Recht, 2014, 393; *Sihvo*, The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism, 2019, 366.

1439 *Luchterhandt*, Der Sturz des ukrainischen Präsidenten Janukovyc im Februar 2014 und seine rechtliche Bewertung, Osteuropa Recht, 2014, 393-94; *Sihvo*, The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism, 2019, 366. Vom Wortlaut her wären beide Vorschriften der ukrainischen Verfassung nicht anwendbar gewesen:

festgestellten Vakanz des Präsidentenamts am 23. Februar den kürzlich gewählten Parlamentspräsidenten *Oleksandr Turtschinow* nach Art. 112 der ukrainischen Verfassung zum Interimspräsidenten.¹⁴⁴⁰ Dieser wurde mit der Aufgabe betraut, die Regierungsgeschäft bis zu Neuwahlen am 25. Mai 2014 zu führen.

Da das Verfahren zur Ernennung von *Turtschinow* verfassungsrechtlich nicht vorgesehen war und andere Möglichkeiten zur Absetzung der Regierung *Janukowitsch* bewusst nicht gewählt wurden, wird die verfassungsrechtliche Rechtmäßigkeit des Regierungswechsels in der Literatur kritisch bewertet. *Janukowitsch* beharrte, nachdem er die Ukraine verlassen hatte, darauf, dass er weiterhin Präsident sei,¹⁴⁴¹ weshalb eine Selbstenthebung zweifelhaft erscheint. Die außerverfassungsrechtliche Natur des Regierungswechsels entsprach jedoch den revolutionären Verhältnissen der Euromaidan Bewegung, weshalb sich der Regierungswechsel auf eine de-

„Article 108

The President of Ukraine exercises his or her authority until the assumption of office by the newly-elected President of Ukraine. The authority of the President of Ukraine are early terminated in cases of:

- 1) resignation;
- 2) inability to exercise his or her powers for reasons of health;
- 3) removal from office by the procedure of impeachment;
- 4) death.

Art. III

(....)

The decision on the removal of the President of Ukraine from office by the procedure of impeachment is adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine by no less than three-quarters of its constitutional composition, after the review of the case by the Constitutional Court of Ukraine and the receipt of its opinion on the observance of the constitutional procedure of investigation and consideration of the case of impeachment, and the receipt of the opinion of the Supreme Court that the acts, of which the President of Ukraine is accused, contain elements of state treason or other crime.”

1440 *Zadorozhnii*, Russian Doctrine of International law after the Annexation of Crimea, KIS, Kyiv 2016, 21; Dossier Ukraine, Chronik: 10. bis 23. Februar 2014, Bundeszentrale für politische Bildung, 23. Februar.

1441 Ukraine appoints new PM as Yanukovich says ‘I’m still president’, France24, 27.02.2014, abrufbar unter: <https://www.france24.com/en/20140227-ukraine-y-anukovich-still-president-russia-protection> (zuletzt abgerufen am 05.05.2021); Ukraine president Viktor Yanukovich denounces ‘coup d’état’ after protesters take control in Kiev, ABC News, 22.02.2014, abrufbar unter: <https://www.abc.net.au/news/2014-02-22/ukraine-president-viktor-yanukovich-leaves-kiev-reports/5277588?nw=0> (zuletzt abgerufen am 05.05.2021).

mokratisch-revolutionäre Legitimation stützen kann.¹⁴⁴² Diese Legitimationsgrundlage ist in der Literatur und der Praxis internationaler Organisationen jedoch umstritten.¹⁴⁴³

I. Coup d'État

Aus der Perspektive von Russland, Botswana, Belarus, Nicaragua, Venezuela, Ecuador und Nordkorea bezeugen die skizzierten verfassungsrechtlichen Probleme, dass es sich bei der Absetzung *Janukowitschs* um einen verfassungswidrigen Coup d'État handelte.¹⁴⁴⁴ Russland ordnete die „gewalttätige“ Amtsenthebung der *Janukowitsch*-Regierung sogar als völkerrechtswidrig¹⁴⁴⁵ und als Verletzung der OSZE-Prinzipien ein.¹⁴⁴⁶ Die Interimsregierung habe keine Legitimität, da sie auf undemokratischem Wege die Macht erlangt habe.¹⁴⁴⁷ Daher erklärte beispielsweise Ecuador, dass es wegen der undemokratischen Machtübernahme die Interimsregierung nicht anerkenne.¹⁴⁴⁸ Aus Sicht dieser Staaten verblieb *Janukowitsch* weiterhin der legitime und rechtmäßige Präsident der Ukraine, auch nachdem er die Ukraine verlassen hatte.¹⁴⁴⁹

1442 *Luchterhandt*, Der Sturz des ukrainischen Präsidenten Janukovyc im Februar 2014 und seine rechtliche Bewertung, *Osteuropa Recht*, 2014, 394; *Sihvo*, The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism, 2019, 366; *Simon*, Zusammenbruch und Neubeginn, Die ukrainische Revolution und ihre Feinde, *Osteuropa* 64, 2014, 9, 17. Vgl. *Merezhko*, Crimea's Annexation by Russia - Contradictions of the New Russian Doctrine of International Law, *ZaöRV* 75, 2015, 167, 187-189, der die Ereignisse ebenfalls als außerverfassungsrechtliche Revolution einordnet.

1443 Siehe § 5.B.I.2. *Sihvo*, The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism, 2019 befürwortet in Bezug auf die Ukraine diese Legitimationsgrundlage. *Vylegzhanin/Torkunova/Lobanov/Kritskiy*, Forcible Discharge of Ukrainian President Yanukovich from Power: Complicity of the Obama Administration, *Chinese Journal of International Law*, 2021 haben sich hiergegen positioniert.

1444 United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 13 (Nicaragua), 13 (Bolivien), 24 (Venezuela), 21 (Nordkorea), 24-25 (Ecuador), 26 (Botswana); Vladimir Putin answered journalists' questions on the situation in Ukraine, *Kremlin.ru*, 04.03.2014. Hierzu ausführlich *Vylegzhanin/Torkunova/Lobanov/Kritskiy*, Forcible Discharge of Ukrainian President Yanukovich from Power: Complicity of the Obama Administration, *Chinese Journal of International Law*, 2021.

1445 United Nations Security Council, S/PV.7134, 15 (Russland).

1446 United Nations Security Council, S/PV.7117, 21 (Russland).

1447 United Nations Security Council, S/PV.7125, 17-18 (Russland).

1448 United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 25 (Ecuador).

1449 United Nations Security Council, S/PV.7125, 17 (Russland).

II. Parlamentarisch legitimerter Regierungswechsel

Dem hielten die EU und ihre Mitgliedstaaten sowie die USA, Kanada, Australien und die Schweiz entgegen, dass es sich bei der Interimsregierung um eine demokratisch legitimierte und damit anerkennungsfähige Regierung handele.¹⁴⁵⁰ Ihre Legitimation ergebe sich aus der demokratischen Legitimität, die ihr durch die Verkhovna Rada verliehen wurde. Die Verkhovna Rada sei nach der Flucht *Janukowitschs* das einzige funktionierende demokratische Staatsorgan der Ukraine gewesen. Daher oblag es ihr, eine Regierung zu bestimmen, die entsprechend auch durch die internationale Gemeinschaft anerkannt werden müsse.¹⁴⁵¹ Zudem habe sich das Parlament in der Ernennung von *Turtschinow* an den Prinzipien der Verfassung orientiert.¹⁴⁵² Deutschland erklärte beispielsweise, dass die Ernennung von *Turtschinow* durch eine Analogie zu Art. 108 Abs. 2 der ukrainischen Verfassung möglich gewesen sei.¹⁴⁵³ Die USA und das Vereinigte Königreich verwiesen darauf, dass die Interimsregierung in der Verkhovna Rada mit breiter Mehrheit gewählt worden sei.¹⁴⁵⁴

Generell bestand unter diesen Staaten der Konsens, dass eine zu enge Lesart der Verfassung nicht zielführend sei. In diesem Sinne antwortete die EU-Außenbeauftragte *Catherine Ashton* auf eine Frage von Journalist*innen, dass die russischen Sorgen über die verfassungsrechtliche Rechtmäßigkeit der ukrainischen Regierung nicht die zukünftigen Verhandlungen

1450 President of the European Council, EUCO 68/14 United Nations Security Council, S/PV.7117, 2 (Schweiz), 8 (Luxemburg), 14 (Australien), 17 (Vereinigtes Königreich), 18 (USA), 22 (Litauen); *Sindelar*, Was Yanukovych's Ouster Constitutional?, Radio Free Europe, 23.02.2014, abrufbar unter: <https://www.rferl.org/a/was-yanukovychs-ouster-constitutional/25274346.html> (zuletzt abgerufen am 05.05.2021) (Polen); Viktor Yanukovych wanted for alleged 'mass killing of civilians', Radio-Canada, 25.02.2014, abrufbar unter: <https://www.cbc.ca/news/world/viktor-yanukovych-wanted-for-alleged-mass-killing-of-civilians-1.2548872> (zuletzt abgerufen am 05.05.2021) (Kanada, EU).

1451 United Nations Security Council, S/PV.7117, 18 (USA), 22 (Litauen); United Nations Security Council, S/PV.7134, 16 (Litauen); Auswärtiges Amt, Die Ukraine-Krise – Fragen und Antworten, 27.10.2018, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/ukraine-node/ukraine-krise-fragen-und-antworten/2165242> (zuletzt abgerufen am 05.05.2021).

1452 Council of Europe Parliamentary Assembly, Doc. 13482, Resolution of 7.4.2014, Rn. 3.

1453 Auswärtiges Amt, Die Ukraine-Krise – Fragen und Antworten, 27.10.2018.

1454 United Nations Security Council, S/PV.7125, 5 (USA); *ibid.*, 7 (Vereinigtes Königreich).

bestimmen würden, sondern vielmehr der Wunsch, mit der neuen Regierung eine demokratische Zukunft für die Ukraine zu schaffen.¹⁴⁵⁵ Die Interimsregierung wurde daher trotz ihrer zweifelhaften verfassungsrechtlichen Legalität umgehend von dieser Staatengruppe anerkannt.¹⁴⁵⁶

Die anerkennenden Staaten scheuten jedoch davor zurück, den revolutionären Ursprung als Grundlage für die Legitimität der Interimsregierung anzuführen. Die USA erklärten im Januar 2014, dass die ukrainische Bevölkerung ein Recht habe, ihre Demokratie durch friedliche Proteste zu beschützen und die Euromaidan Bewegung dieses Recht wahrnehme.¹⁴⁵⁷ Diese Rhetorik wurde hingegen nach den revolutionären Ereignissen Ende Februar 2014 nicht wiederholt.¹⁴⁵⁸ Einzig die Interimsregierung selbst erklärte im VN-Sicherheitsrat, dass sie durch eine „Revolution der Würde“ ins Amt gekommen sei und die Verkhovna Rada ihre Beschlüsse in diesem Sinne gefasst habe.¹⁴⁵⁹ Allerdings erklärte ein Vertreter der Interimsregierung bei der OSZE, dass der Machtwechsel mit der ukrainischen Verfassung übereinstimme.¹⁴⁶⁰ In einer Stellungnahme im Menschenrechtsrat argumentierte die ukrainische Delegation, dass die Verkhovna Rada aus ihrem legitimen demokratischen Mandat heraus gehandelt habe und der Machtwechsel damit Ausdruck des legitimen Willens des ukrainischen Vol-

1455 European External Action Service, 140225/01, 4.

1456 Siehe für eine Übersicht Council of Europe Parliamentary Assembly, Doc. 13482, Rn. 38.

1457 United States Mission to the OSCE, PC.DEL/20/14: „The citizens of Ukraine have the right to guard their democracy through peaceful protests against encroachment on media freedom, political intimidation, and freedom of religion.”

1458 Eine Resolution des US-Senats von 2019 nennt die Vorgänge zwar eine „revolution of dignity“, begründet jedoch nicht die Legitimität der Regierung auf Grundlage dessen, siehe US Senate, Marking the fifth anniversary of Ukraine's Revolution of Dignity by honoring the bravery, determination, and sacrifice of the people of Ukraine during and since the Revolution, and condemning continued Russian aggression against Ukraine, S. Res. 74 - 116th US Congress, 14.02.2019.

1459 United Nations Security Council, S/PV.7125, 14 (Ukraine).

1460 Delegation of Ukraine to the OSCE, Statement in response to the statements on current political situation in Ukraine, PC.DEL/192/14, 28.02.2014: „I would like to emphasize that, despite the most complex and unprecedented situation in the country, all decisions by the Ukrainian Parliament have been taken within its legitimate authority, in compliance with the Constitution and legislation of Ukraine. Notably, most of the decisions were adopted by the constitutional majority of votes, reflecting their strong multi-partisan support.”

kes sei.¹⁴⁶¹ Dies verdeutlicht, dass selbst die ukrainische Interimsregierung ihre Legitimität nicht allein auf die demokratische Revolution stützte.

Die verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten waren somit kein Hindernis für die Anerkennung der Interimsregierung durch die unterstützenden Staaten. Statt sich zur revolutionären Legitimierung dieser Regierung zu bekennen, begründeten sie ihre Entscheidungen mit allgemeinen Erwägungen zur demokratischen Legitimation der Regierung durch die Verkhovna Rada.

III. Die Legitimität der Interimsregierung: Eine Frage der Demokratie

Die Auffassungen zur Legitimität des Regierungswechsels und der Interimsregierung gehen weit auseinander. Auffällig ist jedoch, dass die Argumentationsmuster für bzw. gegen die Legitimität der Interimsregierung einander durchaus ähneln. Denn nicht nur die unterstützenden, sondern auch die opponierenden Staaten evaluierten die demokratische Natur der Interimsregierung als maßgebliches Kriterium für deren völkerrechtliche Legitimität.¹⁴⁶² So erklärte der russische Botschafter im VN-Sicherheitsrat:

„First, the statements made by my Ukrainian, French and British colleagues, if I remember correctly, included the claim that Russia is seeking to exert pressure on Ukrainian democracy. But can a forcible takeover be called democracy? What we are saying is that there must be a normal constitutional process that takes the interests of all regions and all people in Ukraine into account. Is that not democracy? We are calling for democracy, but others are trying to make it seem that what we are calling for is not democracy. (...) We would like to see the process under way in Ukraine lead to the establishment of genuine democracy in that country.”¹⁴⁶³

Russland betonte, dass es während der gesamten Periode für eine demokratische und verfassungsrechtliche Lösung plädiert habe und sich durch die Ereignisse des 21. bis 23. Februar 2014 ein undemokratischer Machtwechsel

1461 Human Rights Council, A/HRC/25/G/12, wortgleich auch United Nations Security Council, Letter dated 24 February 2014 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2014/122, 24.02.2014.

1462 United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 13 (Bolivien).

1463 United Nations Security Council, S/PV.7125, 15-16 (Russland).

vollzogen habe.¹⁴⁶⁴ Präsident *Putin* erörterte in einem Interview Anfang März 2014 die verfassungsrechtlichen Implikationen des ukrainischen Regierungswechsels ausführlich.¹⁴⁶⁵ Da das ukrainische Verfassungsgericht nicht am Amtsenthebungsprozess beteiligt wurde, konnte dieser nicht ordnungsgemäß vollzogen werden. Der Regierungswechsel sei daher undemokratisch und die Interimsregierung illegitim.¹⁴⁶⁶ Zugleich lehnte Russland eine revolutionäre Legitimation des Regierungswechsels ab¹⁴⁶⁷ und warf den Protestierenden vor, nicht eine Demokratie, sondern eine Diktatur anzustreben.¹⁴⁶⁸ Russland kritisierte die internationalen demokratiefördernden Organisationen für ihre ausgebliebene Reaktion auf den undemokratischen Regierungswechsel.¹⁴⁶⁹

Statt sich auf die Effektivität der Regierung als Kriterium für deren Anerkennung zu stützen, bewertete Russland deren Legitimität am Maßstab ihrer demokratischen Natur. Hierzu wurde ein verfassungsgebundener Demokratiebegriff verwendet. Da sich der Regierungswechsel in nicht verfassungskonformer Weise vollzog, könne dieser nicht demokratisch sein. Auf die fehlende Kongruenz zwischen dieser rhetorischen Verteidigung der Demokratie und der tatsächlichen Innen- und Außenpolitik Russlands wird in der Auswertung eingegangen (§ 8.E).

Die russische Lesart wurde unter anderem durch Nicaragua in der Generalversammlung unterstützt. Ein Volk könne seine Rechte im Rahmen einer Verfassungsordnung wahrnehmen, beispielsweise durch Wahlen, nicht aber durch undemokratische Methoden, wie einen Coup d'État.¹⁴⁷⁰ Daher sei die legitime Regierung der Ukraine in völkerrechtswidriger Weise ihres Amtes enthoben worden.¹⁴⁷¹ Bolivien und Nicaragua verdeutlichten, dass nach ihrer Auffassung der Regierungswechsel nur im Namen der Demokratie erfolgt sei, nicht aber demokratischer Natur war.¹⁴⁷² Nordkorea erklärte ebenfalls, dass das Recht auf Selbstbestimmung der Völker nicht in Form

1464 Delegation of the Russian Federation to the OSCE, PC.DEL/42/14.

1465 Vladimir Putin answered journalists' questions on the situation in Ukraine, Kremlin.ru, 04.03.2014.

1466 Ibid.

1467 United Nations Security Council, S/PV.7117, 21 (Russland).

1468 United Nations Security Council, S/PV.7134, 15 (Russland).

1469 United Nations Security Council, S/PV.7124, 4 (Russland).

1470 United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 12-13 (Nicaragua).

1471 Ibid., 12-13 (Nicaragua).

1472 Ibid., 13 (Bolivien), 13 (Nicaragua).

von Farbrevolutionen wahrnehmbar sei und dass derartige Revolutionen nur dazu dienten, legitime Regierungen zu stürzen.¹⁴⁷³

Die demokratische Legitimität der Interimsregierung war hingegen der entscheidende Grund für ihre Anerkennung durch die unterstützenden Staaten. Dabei offenbarte sich jedoch ein anderes Demokratieverständnis. Schon im Dezember 2013 erklärte die stellvertretende Außenministerin der USA, dass die Euromaidan Bewegung das verkörpere, was die USA unter Demokratie verstünden.¹⁴⁷⁴ Wiederholt betonten die USA, dass sie das Ziel verfolgten, der ukrainische Bevölkerung zu ermöglichen, über ihre eigene Zukunft in demokratischer Weise entscheiden zu dürfen.¹⁴⁷⁵ Nach dem Regierungswechsel erklärte die US-Botschafterin im Sicherheitsrat:

„The United States categorically rejects the notion that the new Government of Ukraine is a Government of victors. It is a Government of the people and one that intends to shepherd the country on 25 May towards democratic elections that would allow Ukrainians who would prefer a different leadership to have their views heard. The United States will stand strongly and proudly with the people of Ukraine as they chart out their own destiny, their own Government and their own future.”¹⁴⁷⁶

Als maßgebliches Kriterium für die Legitimität der Interimsregierung werden ihre demokratische Ausrichtung und ihr Rückhalt in der Bevölkerung angeführt.¹⁴⁷⁷ In ähnlicher Weise erklärte das Vereinigte Königreich, dass die Regierung in der Ukraine eine Demokratisierung anleite.¹⁴⁷⁸ Litauen begrüßte den „ongoing democratic change“ unter der „determined leadership of the supreme rada“.¹⁴⁷⁹ Diese Legitimationselemente haben zwar einen Demokratiebezug, sind jedoch außerverfassungsrechtlicher Natur.

1473 Ibid., 20-21 (Nordkorea).

1474 US Mission to International Organizations in Geneva, Remarks by Victoria Nuland at the U.S.-Ukraine Foundation Conference, 13.12.2013.

1475 United States Mission to the OSCE, PC.DEL/1018/13; United Nations Security Council, S/PV.7117, 18 (USA); The White House, Statement by the President on Ukraine, 28.02.2014, abrufbar unter: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/02/28/statement-president-ukraine> (zuletzt abgerufen am 31.05.2021); United States Mission to the OSCE, Response on Events in Ukraine, PC.DEL/63/14, 30.01.2014.

1476 United Nations Security Council, S/PV.7125, 5 (USA).

1477 Ähnlich European Council, Conclusions on Ukraine, approved by the European Council, 20 March 2014, EUCO 7/1/14 Rev 1, 20.03.2014, Rn. 28.

1478 United Nations Security Council, S/PV.7125, 7 (Vereinigtes Königreich).

1479 United Nations Security Council, S/PV.7117, 22 (Litauen).

Es offenbart sich anhand dieser Stellungnahmen, dass eine Regierung aus Sicht der USA sowie der EU und ihrer Mitgliedstaaten nicht zwangsläufig durch verfassungsprozessrechtliche Legalität legitimiert sein muss, um als demokratisch zu gelten. In einem Transitionsprozess genügt vielmehr ihre demokratische Ausrichtung und ihr Rückhalt in der Bevölkerung. Diese Interpretation steht somit dem verfassungsgebundenen Demokratiebegriff entgegen.

Kern der völkerrechtlichen Diskussion um die Anerkennung der Interimsregierung waren folglich die völkerrechtlichen Anforderungen an die demokratische Legitimität der Regierung. Dass eine neue Regierung in der Ukraine demokratische Legitimität benötige, stand dabei außer Frage. Dieser Grundkonsens wird weiterhin dadurch deutlich, dass Staaten mit weniger ausgeprägten politischen Interessen stets darauf hingewiesen hatten, dass eine Lösung des Machtkampfs in der Ukraine auf demokratischem Wege erfolgen müsse.¹⁴⁸⁰ So argumentierte zum Beispiel Moldau, dass eine Lösung in Übereinstimmung mit „democratic norms“ erfolgen müsse.¹⁴⁸¹ Argentinien mahnte an, dass es einer friedlichen und demokratischen Lösung bedürfe.¹⁴⁸² Die Türkei erklärte, dass eine Lösung nur auf Grundlage von „democratic principles“ erfolgen dürfe.¹⁴⁸³ Dieser Imperativ wurde zudem von einer Resolution des Ministerrats des Europarats unterstrichen,¹⁴⁸⁴ dem Russland, die Ukraine und alle EU-Staaten angehörten.

Während Russland in dieser Auseinandersetzung einen verfassungsgebundenen Demokratiebegriff anführte, nahmen die USA und die EU demokratische Legitimation nicht allein durch Verfassungsprozesse an. Zwar bekannten sie sich nicht zu der revolutionär-demokratischen Legitimation, verdeutlichen aber, dass die demokratische Legitimität aufgrund anderer Faktoren, wie einer Autorisierung durch die Verkhovna Rada und der breiten Unterstützung aus der Bevölkerung, bestehen könne.

Die Auseinandersetzungen um die Legitimität des Regierungswechsels vom 21. bis 23. Februar 2014 verdeutlichen somit, dass zumindest in Europa

1480 Delegation of the Republic of Austria to the OSCE, PC.DEL/85/14; United Nations Security Council, S/PV.7112, 11 (Australien).

1481 United Nations Security Council, S/PV.7113, 45 (Moldau).

1482 United Nations Security Council, S/PV.7117, 12 (Argentinien).

1483 Permanent Mission of the Republic of Turkey to the OSCE, Statement by Ambassador Tacan İldem concerning developments in Ukraine (985th Meeting of the Permanent Council, 27 February 2014), PC.DEL/187/14, 28.02.2014.

1484 Council of Europe, 1192nd meeting, 19-21 February 2014, Decisions adopted, CM/Del/Dec(2014)1192, 24.02.2014, 10.

ein völkerrechtliches Demokratiegebot etabliert ist und folglich ein Verbot des undemokratischen Regierungswechsels besteht. Umstritten ist hierbei, ob ein demokratischer Regierungswechsel zwangsläufig durch eine Verfassung vorgegeben sein muss. Diese Frage bildete eine der vielschichtigen Kontroversen bezüglich der Euromaidan Revolution.

E. Vielschichtige Differenzen

Vor dem Hintergrund der vielschichtigen Auseinandersetzungen um die Euromaidan Revolution und deren ausländischer Unterstützung fasst dieser abschließende Teil die Auffassungen der opponierenden und unterstützenden Staatengruppen zusammen und bettet sie in den normativen Kontext ein.

I. Erweiterung des Unterstützungsverbots

Die opponierende Staatengruppe kritisierte jede Unterstützung der Euromaidan Proteste. Allerdings wies sie nicht alle beschriebenen Unterstützungsmaßnahmen als völkerrechtswidrige Intervention zurück. Die allgemeine Kritik am Vorgehen der ukrainischen Sicherheitskräfte sowie die Transitionsanreize wurden als ungerechtfertigt und schädlich eingeordnet. Als völkerrechtswidrige Intervention wurden jedoch allein die Unterstützungsbekundungen, die Präsenz ausländischer Mandatsträger*innen in der Ukraine und die Finanzierung einzelner Akteur*innen der Bewegung eingeordnet. Die opponierende Staatengruppe unterschied somit zwischen direkten Unterstützungshandlungen, die sich unmittelbar an die Bewegung richteten, und allgemeinen diplomatischen Maßnahmen, die auf die Situation in der Ukraine in ihrer Gesamtheit wirken. Mit den Transitionsanreizen und der Kritik an der ukrainischen Regierung sollte diese dazu bewegt werden, ihre Vorgehensweise gegenüber den Protestierenden zu verändern und auf diese auch inhaltlich zuzugehen. Dieses Engagement der unterstützenden Staaten wurde zwar kritisch, aber nicht als invasiv genug betrachtet, um als völkerrechtswidrige Intervention zu gelten. Die Sanktionen gegen die *Janukowitsch*-Regierung können wegen der fehlenden Auseinandersetzung hierum keiner der beiden Kategorien zugeordnet werden.

Die opponierende Staatengruppe wies die verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen mit unterschiedlicher Vehemenz zurück. Die Präsenz ausländischer Mandatsträger*innen auf dem Maidan-Platz wurde gesondert als Intervention dargestellt, während die Unterstützungsbekundungen aus dem Ausland eher summarisch als Intervention eingeordnet wurden. Die völkerrechtliche Einordnung war jedoch dieselbe. Dabei wurden verschiedene Formulierungen austauschbar und mit derselben Bedeutung gewählt. Alle Unterstützungsmaßnahmen wurden sowohl als Intervention („intervention“) als auch als Einmischung („interference“) in die inneren Angelegenheiten eingeordnet.¹⁴⁸⁵

Als Kriterium für die Völkerrechtswidrigkeit einer Unterstützungsmaßnahme wurde dabei die Zustimmung der ukrainischen Regierung herangezogen. Russland verdeutlichte, dass jede Form der Unterstützung in der Ukraine nur mit der Zustimmung der legitimen Regierung zulässig sei¹⁴⁸⁶ und jedenfalls nicht entgegen deren Beschlüsse erfolgen dürfe.¹⁴⁸⁷

Die Zurückweisung jeglicher Unterstützung ähnelt dabei dem vollumfänglichen Unterstützungsverbot des *Nicaragua*-Urteils, das für die Unterstützung von gewalttätigen Aufständischen gilt. Russland, Kuba, Nicaragua, Bolivien, Nordkorea und Venezuela waren entsprechend der Auffassung, dass die USA und EU einen „violent overthrow“ in der Ukraine unterstützt hätten.¹⁴⁸⁸ Dieselbe Formulierung wird in der VN-Prinzipienerklärung und dem darauf aufbauenden *Nicaragua*-Urteil verwendet.¹⁴⁸⁹ Die Verwendung derselben Formulierung ist kein Zufall. Es ist Kern der Argumentation dieser Staaten, dass die Unterstützung der Euromaidan Bewegung aufgrund deren Gewalttätigkeit und Verfassungswidrigkeit völkerrechtswidrig war (siehe hierzu jeweils Abschnitte § 8.B. und D.). Daher legten sie in den Debatten besonderen Wert auf die Gewalttätigkeit und die fehlende demo-

1485 *Intervention*: United Nations Security Council, S/PV.7124, 4 (Russland); Council of Europe Parliamentary Assembly, AS (2013) CR 02, 27 (Russland); United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 6-7 (Kuba); *Interference*: *ibid.*, 13 (Bolivien), 20 (Nordkorea); United Nations Security Council, S/PV.7134, 15 (Russland); Delegation of the Russian Federation to the OSCE, PC.DEL/42/14.

1486 Delegation of the Russian Federation to the OSCE, Statement by Mr. Andrey Kelin, Permanent Representative of the Russian Federation at the 985th Meeting of the OSCE Permanent Council, 27.02.2014, PC.DEL/199/14, 03.03.2014.

1487 Russia's Duma to issue special statement on situation in Ukraine, TASS, 10.12.2013, abrufbar unter: <https://tass.com/russia/710918> (zuletzt abgerufen am 19.05.2021).

1488 United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 3 (Russland), 7 (Kuba), 12 (Nicaragua), 13 (Bolivien), 20 (Nordkorea), 24 (Venezuela).

1489 Ausführlich hierzu § 4.B.II.

kratische Legitimation des Regierungswechsels. In der Gesamtschau wird daher deutlich, dass die opponierenden Staaten versuchten, die Situation unter das Unterstützungsverbot aus dem *Nicaragua*-Urteil zu subsumieren.

Diese Rechtsauffassung stellt jedoch eine Erweiterung des Unterstützungsverbots des *Nicaragua*-Urteils dar. Im *Nicaragua*-Urteil, wie auch im *Armed Activities*-Urteil, wird die Unterstützung von militärisch handelnden Rebellengruppen verboten.¹⁴⁹⁰ Obwohl die Gewaltfreiheit der Euromaidan Bewegung umstritten blieb, kann sie zumindest nicht als militärisch handelnde Rebellengruppe eingeordnet werden, da sie sich weder gezielt bewaffnete noch anstrebte, einen militärischen Kampf gegen die Regierung zu führen.¹⁴⁹¹ Von seinem etablierten Umfang her findet das Unterstützungsverbot folglich keine Anwendung. Die Rechtsauffassung stellt somit einen Versuch der Rechtsfortentwicklung dar.

II. Unterstützung für eine selbstbestimmte Zukunft

Umgekehrt legten die westlichen Staaten gesteigerten Wert darauf, dass es sich bei der Euromaidan Revolution um einen gewaltfreien und demokratischen Regierungswechsel handelte. Aufgrund der Legitimität des Vorgehens der „ukrainischen Bevölkerung“ könnte sie hierin Unterstützung erfahren. Die USA, die EU und das Vereinigte Königreich betonten, dass die internationale Gemeinschaft dazu beitragen müsse, dem ukrainischen Volk die Möglichkeit zu verschaffen, über seine eigene Zukunft zu bestimmen.¹⁴⁹² Die Ukraine müsse dabei menschenrechtliche Standards einhalten und alle gesellschaftlichen Gruppen beteiligen.¹⁴⁹³ Es sei daher ihre Aufgabe, darauf zu bestehen, dass diese Standards eingehalten würden.¹⁴⁹⁴ Durch ihre Stellungnahmen, Präsenz und Sanktionen würden sie verhindern, dass die ukrainische Regierung in menschenrechtswidriger Weise die legitimen

1490 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 205; IGH, *Armed Activities*, Rn. 161.

1491 Vgl. § 3.B.IV.

1492 European External Action Service, *Remarks by EU High Representative Catherine Ashton During Her Visit to Ukraine*, 140129/1, 29.01.2014; United Nations Security Council, S/PV.7117, 18 (USA), 17 (Vereinigtes Königreich): „The role of the international community must be to allow ordinary Ukrainians to decide their future.“

1493 European External Action Service, *Remarks by EU High Representative/Vice-President Catherine Ashton at the end of her visit to Ukraine*, 131211/05, 11.12.13.

1494 Ibid..

Demonstrationen zerschlage und dem ukrainischen Volk damit seine freie Wahlmöglichkeit über die Zukunft des Landes nehme. Ihre Vermittlungsbemühungen und die Transitionsanreize würden den Weg in eine Zukunft eröffnen, in der das ukrainische Volk mitentscheiden könne. Daher lehnten die unterstützenden Staaten jegliche Intervention in die inneren Angelegenheiten der Ukraine ab.¹⁴⁹⁵ Diese vor allem an Russland gerichtete Aussage bezeugt, dass die westlichen Staaten ihre eigenen Maßnahmen als nicht-zwanghaften Beitrag zur Wahrung der Menschenrechte und zur Vermittlung in der Auseinandersetzung einordneten.

Diese Rechtfertigungsstrategie adressierte jedoch nur einen Teil der Handlungen der westlichen Staaten. Denn die Handlungen gingen über allgemeine Vermittlungsbemühungen und Aufrufe zur Einhaltung der Menschenrechte hinaus. Zahlreiche Maßnahmen hatten eine unterstützende Wirkung für die Protestierenden. Diese Wirkung wurde allerdings durchweg dementiert.¹⁴⁹⁶ Die Haltung in dieser Frage ähnelt der Haltung hinsichtlich der revolutionären Legitimation der Interimsregierung. Anstelle die demokratisch-revolutionäre Legitimation der Interimsregierung anzuerkennen, beriefen sich die westlichen Staaten in der Anerkennung dieser Regierung auf allgemeine demokratische Kriterien. Dabei war die unterstützende Wirkung der Maßnahmen sowie das revolutionäre Vorhaben der Euromaidan Bewegung unter westlichen Mandatsträger*innen bekannt. Während seines Besuches in der Ukraine im Dezember 2013 erklärte der US-amerikanische Senator *John McCain*:

„What we're trying to do is try to bring about a peaceful transition here, that would stop the violence and give the Ukrainian people what they unfortunately have not had, with different revolutions that have taken place – a real society. This is a grassroots revolution here – it's been peaceful except when the government tried to crack down on them, and the government hasn't tried that since. (...) I'm praising their ability

1495 The White House, Statement by the President on Ukraine, 28.02.2014; European Parliament, P7_TA(2014)0098, Rn. 19; Council of Europe Parliamentary Assembly, Doc. 13405, 10.

1496 *Bota/Kohlenberg*, Did Uncle Sam buy off the Maidan?, Die Zeit, 17.05.2015; *Sanders*, President Barack Obama spent "\$5 billion paying Ukrainians to riot and dismantle their democratically elected government.", Politifact, 19.03.2014.

and their desire to demonstrate peacefully for change that I think they deserve.”¹⁴⁹⁷

Die Aussagen eines einzelnen Senators sind zwar nicht repräsentativ für die völkerrechtliche Position eines Staates. Doch verdeutlicht die Stellungnahme, dass die Zurückhaltung in diesen zwei Fragen seitens der USA und der EU wohl eine bewusste Entscheidung war und die Staaten zumindest nicht allgemeingültig eine Aussage zur Zulässigkeit der staatlichen Unterstützung von gewaltfreien Protestbewegungen treffen wollten. In einer später „geleakten“ Konversation mit dem US-Botschafter in der Ukraine, erklärte *Victoria Nuland* weit vor der Flucht von *Janukowitsch*, dass sie eine Präferenz für eine Beteiligung von *Arseniy Yatseniuk* gegenüber *Vitali Klitschko* in einer zukünftigen ukrainischen Regierung habe.¹⁴⁹⁸ *Yatseniuk* und *Klitschko* hatten sich als Wortführer der Proteste positioniert. Das Gespräch zeigt mithin, dass die USA ihre Unterstützungsmaßnahmen mit einem klaren Fokus auf einen Regierungswechsel vornahmen. Diese Absicht wurde jedoch nicht öffentlich bestätigt.

Somit fehlt eine Begründung für diesen Aspekt der staatlichen Unterstützung der Euromaidan Protestbewegung. Die Handlungen der unterstützenden Staaten stellen somit eine Staatenpraxis der Unterstützung einer gewaltfreien Protestbewegung dar, die nicht von einer entsprechenden *opinio juris* getragen ist.

III. *Opinio juris* und eigene Handlungen

Eine klare *opinio juris* hinsichtlich der Unterstützung der Protestbewegung wurde hingegen von den opponierenden Staaten vorgebracht. Diese Position ist jedoch in zweierlei Hinsicht kritikwürdig. Zunächst ist zu bezweifeln, ob diese Gruppe entsprechend ihrer Rechtsauffassung mit Blick auf die Ukraine handelte. Russland hatte die *Janukowitsch*-Regierung in substantieller Weise unter Druck gesetzt, um das Assoziierungsabkommen mit

1497 John McCain tells Ukraine protesters: 'We are here to support your just cause', The Guardian, 15.12.2013, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2013/dec/15/john-mccain-ukraine-protests-support-just-cause> (zuletzt abgerufen am 11.05.2021).

1498 Ukraine crisis: Transcript of leaked Nuland-Pyatt call, BBC, 07.02.2014, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-europe-26079957> (zuletzt abgerufen am 09.11.2022).

der EU zu verhindern. Vor englischen Gerichten wird derzeit gestritten, ob die Schulden, die die *Janukowitsch*-Regierung in dieser Zeit bei Russland aufnahm, aufgrund des russischen Drucks und Gewaltandrohung nicht der Rückzahlung bedürfen.¹⁴⁹⁹ Weiterhin unterstützt Russland seit 2014 die Aufständischen in der Ostukraine rhetorisch, finanziell und mit Waffelieferungen.¹⁵⁰⁰ Die scheinbar klare und eindeutige Haltung Russlands, dass jegliche Einflussnahme in die inneren Angelegenheiten der Ukraine und Unterstützung nicht-staatlicher Oppositionsgruppen völkerrechtswidrig sei, leitete somit nicht die Handlungen Russlands mit Bezug auf die Ukraine. Dieser Widerspruch wurde zum Beispiel durch Frankreich in VN-Sicherheitsratsdebatten aufgezeigt.¹⁵⁰¹

Darüber hinaus war die Euromaidan Bewegung nach Auffassung der opponierenden Staaten eine gewalttätige Bewegung, weshalb die Positionierung der opponierenden Staaten grundsätzlich nur für die Unterstützung gewalttätiger Protestbewegungen erfolgte. Da es sich bei der Einordnung der Gewalttätigkeit jedoch um eine überzogene Gewichtung der Tatsachen handelt, ist fraglich, inwiefern die Positionierung der opponierenden Staaten auch für die Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen gilt. Anders gefragt: Würde sich an der Einordnung etwas ändern, wenn die Euromaidan Proteste unumstrittener Weise gewaltfrei gewesen wäre? Hiergegen spricht, dass Russland auch weitestgehend unumstrittene gewaltfreie Protestbewegung stets versuchte als gewalttätig einzuordnen oder ihre Gewaltfreiheit zumindest nicht anerkannte.¹⁵⁰² Zudem wurden die gewaltfreien Farbrevolutionen der frühen 2000er durch die opponierenden Staaten in

1499 Supreme Court, *The Law Debenture Trust Corporation plc (Appellant) v Ukraine (Represented by the Minister of Finance of Ukraine acting upon the instructions of the Cabinet of Ministers of Ukraine) (Respondent)* [2023] UKSC 11, Judgment of 15 March 2023, ; *Hryhorczuk*, How a Commercial Bond Dispute in the UK Supreme Court Invokes International Law, EJIL:Talk!, 30.12.2019, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/how-a-commercial-bond-dispute-in-the-uk-supreme-court-invokes-international-law/> (zuletzt abgerufen am 28.05.2021); *Henderson/Burnham, Ukraine v Law Debenture: International Politics and Sovereign Debt in the English Courts*, Oxford Business Law Blog, 22.11.2018, abrufbar unter: <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2018/11/ukraine-v-law-debenture-international-politics-and-sovereign-debt> (zuletzt abgerufen am 28.05.2021).

1500 *Merezhko*, International Legal Aspects of Russia's War against Ukraine in Eastern Ukraine, in *Sayapin / Tsybulenko* (Hrsg.), *The Use of Force against Ukraine and International Law*, TMC Asser; Springer, Berlin 2018, 111 ff.

1501 United Nations Security Council, S/PV.7125, 18 (Frankreich).

1502 Siehe § 9.B.

den Debatten zur Euromaidan Revolution als Beispiele für unzulässige Interventionen herangezogen.¹⁵⁰³ Eine Differenzierung der Zulässigkeit ausländischer Unterstützung anhand der Gewaltfreiheit einer Protestbewegung kann daher nicht angenommen werden. Die vermeintlich klare *opinio juris* der opponierenden Staaten ist daher nicht konsistent.

Abschließend können somit vielschichtige Differenzen bezüglich der Unterstützung der Euromaidan Protestbewegung festgestellt werden. Die diesbezüglichen Diskussionen erfolgten jedoch auf der Anwendungsebene der verschiedenen völkerrechtlichen Regeln. Dass das Völkerrecht sowie die einschlägigen Regeln, auf die Unterstützungsmaßnahmen Anwendung fanden, war unbestritten. Sowohl unterstützende als auch opponierende Staaten gingen von der Anwendbarkeit des Interventionsverbots aus. Beide Gruppen nahmen zudem an, dass nur eine demokratische Lösung zulässig sei und die Proteste gewaltfrei bleiben müssten. Sie griffen auf völkerrechtliche Verträge und gewohnheitsrechtliche Regeln zurück, um ihre Handlungen und Auffassungen zu begründen. In der Anwendung dieser Regeln bestand jedoch erheblicher Streit. Die Gruppen gewichteten die gewalttätigen Handlungen der Protestierenden unterschiedlich, verwendeten verschiedene Demokratiebegriffe und sahen daher die Unterstützung entweder als völkerrechtswidrige Intervention oder als Förderung und Sicherung der völkerrechtlichen Menschen- und Demokratierechte. Einheitliche Bewertungen durch alle Staaten sind kaum vorhanden. Dabei sind die Positionen der verschiedenen Staatengruppen durch Widersprüche geprägt. Besonders auffällig ist, dass selbst die unterstützenden Staaten ihre Unterstützungshandlungen nicht abschließend und allgemein als völkerrechtskonform einordneten. Einzig bei der Einordnung der Kritik an der ukrainischen Regierung offenbarten sich Gemeinsamkeiten. Diese wurde zwar auf der Sachebene zurückgewiesen, nicht jedoch als völkerrechtswidrige Intervention eingeordnet.

Die unterschiedlichen Interpretationen der einschlägigen völkerrechtlichen Regeln und die darin bestehenden Widersprüche müssen auch vor dem geopolitischen Hintergrund der Euromaidan Revolution betrachtet werden. Die EU und die USA versuchten seit Ende des Kalten Krieges eine nähere Anbindung der Ukraine an den „Westen“ zu erreichen.¹⁵⁰⁴ Die Unterstützung einer Protestbewegung, die dieses Ziel teilt, hat daher auch eine

1503 United Nations General Assembly, A/68/PV.80, 20 (Nordkorea).

1504 Kuzio/Moroney, Ukraine and the west: Moving from stability to strategic engagement, European Security 10, 2001, 111; Roth, EU-Ukraine relations after the orange

geopolitische Logik. Gleichzeitig versuchte Russland seit Ende des Kalten Krieges die Annäherung der Ukraine an den „Westen“ zu verhindern.¹⁵⁰⁵ Um dieses Ziel zu erreichen, setzte Russland die *Janukowitsch*-Regierung zunächst unter erheblichen Druck, unterstützte sie jedoch als sie durch die pro-europäische Protestbewegung gefährdet wurde. Dabei erhob Russland den Vorwurf, dass die unterstützenden Staaten unter anderem durch „Ultimaten“ in den inneren Angelegenheiten der Ukraine interveniert hätten, obwohl es selbst kurz zuvor vergleichbare Forderungen gegenüber der Ukraine gesetzt hatte. Zudem erscheint Russlands Ruf nach einem demokratischen Verfahren vor dem Hintergrund der Autokratisierung Russlands unter Präsident *Putin* zweifelhaft.¹⁵⁰⁶ Die völkerrechtlichen Einordnungen müssen daher auch vor dem Hintergrund des geopolitischen Kontextes gewichtet werden. Die vermeintlich klaren völkerrechtlichen Stellungnahmen könnten auch als Ausdruck einer geopolitisch opportunen Haltung gewertet werden, welches ihr Gewicht für die Erörterung völkerrechtlicher Regeln mindern würde. Dieses grundlegende Problem der völkerrechtlichen Analyse darf jedoch nicht überhöht werden, da alles Handeln von Staaten auch (macht-)politische Komponenten hat. Die politische Auseinandersetzung ist gerade der diskursive Raum, in dem sich neue völkergewohnheitsrechtliche Normen oder Vertragsinterpretationen herausbilden. Es kommt daher entscheidend darauf an, ob die Argumentationsmuster in diesem Fall einmalig oder Ausdruck einer beständigen Rechtsauffassung sind (siehe vierter Teil §§ 12-13).

revolution: The role of the new member states, *Perspectives on European Politics and Society* 8, 2007, 505.

1505 *Dragneva/Wolczuk*, *Ukraine Between the EU and Russia: The Integration Challenge*, Palgrave Macmillan, London 2015, 2-3

1506 *Fischer*, *Russia on the Road to Dictatorship*, SWP Comment 2022, 1.

§ 9 Die sudanesische Revolution 2018/19

Die friedliche Revolution in Sudan stürzte den Präsidenten *Omar Al-Bashir* und bereitete den Weg für eine zivile Übergangsregierung. In diesen Vorhaben erhielt die Protestbewegung im Vorfeld und während der Proteste von 2018 und 2019 Unterstützung durch ausländische Staaten. Diesen wird keine fundamentale Bedeutung für den Erfolg der Protestbewegung zugesprochen.¹⁵⁰⁷ Dennoch sollen einigen Unterstützungsmaßnahmen aus dem Ausland die Protestbewegung gestärkt haben und damit zu deren Erfolg beigetragen haben.¹⁵⁰⁸ Nachdem der Ablauf der Proteste skizziert (A.) und deren Gewaltfreiheit erörtert wurde (B.), werden die verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen und die Auseinandersetzungen hierum dargestellt (C.). Die Ergebnisse werden im Anschluss zusammengefasst (D.).

A. Von Brot zu Systemkritik: Die Proteste gegen Al-Bashir 2018-19

Die Proteste im Sudan begannen im Dezember 2018 in Reaktion auf die Verdreifachung des staatlich subventionierten Brotpreises.¹⁵⁰⁹ In mehreren Provinzen beklagten sich Bürger*innen über die stark gestiegenen Lebenshaltungspreise. Innerhalb von wenigen Tagen breiteten sich die Proteste landesweit aus¹⁵¹⁰ und erweiterten ihre Forderungen.¹⁵¹¹ In der Erklärung für Freiheit und Wandel vom 1. Januar 2019 einigten sich die bedeutendsten Organisator*innen der Proteste auf gemeinsame Ziele, zu denen die Absetzung von Langzeitherrscher *Al-Bashir* und die Einführung einer demokratisch legitimierten Zivilregierung gehörte.¹⁵¹² Sie bildeten die „Forces for Freedom and Change“, die wichtige professionelle Vereinigungen und

1507 *Berridge*, Briefing: The Uprising in Sudan, *African Affairs* 2019, 1, 11 f.

1508 *Vhumbunu*, Reflecting on the Role of Regional and International Interventions in Resolving the Post-coup Crisis in Sudan, *Conflict Trends* 2019, 1.

1509 *Thielke*, FAZ, 27.12.2018, 5.

1510 *Ibid.*

1511 *Thielke*, Noch nie waren es so viele, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.01.2019, 5.

1512 Sudanese Professionals Association, Declaration of Freedom and Change, 01.01.2019, abrufbar unter: <https://www.sudaneseprofessionals.org/en/declaration-of-freedom-and-change/> (zuletzt abgerufen am 24.09.2020).

Universitäten zuschammenschloss.¹⁵¹³ Die sudanesischen Sicherheitskräfte reagierten fast unmittelbar mit Gewalt auf die Proteste und setzten unter anderem scharfe Munition gegen Demonstrierende ein.¹⁵¹⁴ Außerdem sperrte die sudanesische Regierung regelmäßig die sozialen Netzwerke¹⁵¹⁵ oder schaltete das gesamte Internet ab.¹⁵¹⁶ Ab Ende Februar 2019 galt ein landesweiter Notstand, weshalb jede Versammlung im Sudan der Genehmigung bedurfte.¹⁵¹⁷

Die Forces for Freedom and Change riefen trotz des Notstands weiterhin zu Protesten auf.¹⁵¹⁸ Zwischen Januar und April 2019 wuchs die Teilnehmer*innenzahl der Protestbewegung beständig. Hunderttausende versammelten sich zu Demonstrationen in Khartum¹⁵¹⁹; weitere Proteste fanden in allen 18 Provinzen des Sudans statt.¹⁵²⁰ Die am Protest beteiligten Gewerkschaften riefen immer wieder zu Streiks auf und Student*innen bestreikten ihre Universitäten.¹⁵²¹ In Sprechchören forderten die Demonstrierenden den schon aus dem Arabischen Frühling bekannten Spruch: „Das Volk will den Sturz des Regimes“.¹⁵²² Der Rücktritt von *Al-Bashir*, der seit dreißig

1513 Abdulshafi, The Pro-Democracy Nonviolent Movement in Sudan: Its Strategies, Achievements, and Prospects, International Center for Nonviolent Conflict, 22.05.2019, abrufbar unter: <https://www.nonviolent-conflict.org/pro-democracy-nonviolent-movement-sudan-strategies-achievements-prospects/> (zuletzt abgerufen am 10.11.2022).

1514 Thielke, FAZ, 27.12.2018, 5; Thielke, Wieder Tote bei Protesten im Sudan, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.01.2019, 5.

1515 Thielke, Proteste im Sudan dauern an, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.04.2019, 6; Thielke, FAZ, 30.01.2019, 5.

1516 A struggle for power in Sudan could lead to civil war; Crisis in Khartoum, Economist, 15.06.2019, 31

1517 Thielke, Alles auf eine Karte, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.02.2019, 6; Thielke, FAZ, 09.04.2019, 6.

1518 Sudanese continue to protest as security makes more arrests, Sudan Tribune, 10.02.2019, abrufbar unter: <https://sudantribune.com/article65191/> (zuletzt abgerufen am 05.12.2019); Thielke, FAZ, 27.02.2019, 6.

1519 Thielke, FAZ, 09.04.2019, 6.

1520 Soudan : tirs de gaz lacrymogène sur les manifestants à Khartoum et au Darfour, Jeune Afrique, 13.01.2019, abrufbar unter: <https://www.jeuneafrique.com/704172/politique/soudan-nouvelles-manifestations-a-khartoum-et-au-darfour/> (zuletzt abgerufen am 05.12.2022); Thielke, FAZ, 30.01.2019, 5; Thielke, FAZ, 27.02.2019, 6

1521 Walsh, The Fall of Omar Hassan al-Bashir, the 'Spider' at the Heart of Sudan's Web, The New York Times, 11.04.2019, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2019/04/11/world/africa/omar-bashir-sudan.html> (zuletzt abgerufen am 23.05.2020); Thielke, FAZ, 30.01.2019, 5.

1522 Thielke, FAZ, 01.01.2019, 5.

Jahren autokratisch in Sudan regierte,¹⁵²³ wurde zur zentralen Forderung der Bewegung.

Anfang April 2019 bildete sich ein Protestcamp im Zentrum Khartums, um diese Forderung zu unterstreichen.¹⁵²⁴ Gleichzeitig solidarisierten sich Mitglieder des sudanesischen Militärs mit den Protestierenden und stellten sich Versuchen des Inlandsgeheimdienstes, das Protestcamp aufzulösen, entgegen.¹⁵²⁵ Protestierende riefen daher das Militär dazu auf, gegen den Präsidenten vorzugehen.¹⁵²⁶ Vor dem Hintergrund dieses Drucks setzten führende Generäle der sudanesischen Armee Präsident *Al-Bashir* am 11. April 2019 ab und bildeten eine militärische Übergangsregierung („Transitional Military Council“ - TMC). Zunächst von General *Ibn Auf* und danach von General *Al-Burhan* angeführt, versprach die Übergangsregierung demokratische Neuwahlen innerhalb von neun Monaten.¹⁵²⁷

Die Protestierenden bestanden jedoch auf einer zivilen Übergangsregierung für die Zeit bis zu den Neuwahlen.¹⁵²⁸ Das Protestcamp in Khartum und regelmäßige Demonstrationen begleiteten daher den April und Mai 2019.¹⁵²⁹ Während dieser Zeit verhandelten Vertreter*innen der Forces for Freedom and Change mit dem TMC. Die Gespräche führten jedoch nicht zu einer Einigung.¹⁵³⁰ Am 3. Juni 2019 lösten Mitglieder der paramilitärischen „Rapid Support Forces“ das Protestcamp in Khartum auf, mit zahlreichen Verletzten und mindestens 100 Toten.¹⁵³¹ In Reaktion distanzierte

1523 Freedom in the World, Sudan: Country Report 2020, Freedom House, 2020, abrufbar unter: <https://freedomhouse.org/country/sudan/freedom-world/2020> (zuletzt abgerufen am 10.11.2022).

1524 Berridge, Briefing: The Uprising in Sudan, African Affairs, 2019, 13.

1525 Thielke, FAZ, 09.04.2019, 6.

1526 Sudan: Protesters call on military to intervene, Deutsche Welle, 08.04.2019, abrufbar unter: <https://www.dw.com/en/sudan-protesters-call-on-military-to-intervene/a-48243058> (zuletzt abgerufen am 10.11.2022); Yaw Tchier, How Sudan's protesters upped the ante, and forced al-Bashir from power, The Conversation, 11.04.2019, abrufbar unter: <https://theconversation.com/how-sudans-protesters-upped-the-ante-and-forced-al-bashir-from-power-115306> (zuletzt abgerufen am 10.11.2022).

1527 Waal, What's Next for Sudan's Revolution, Foreign Affairs, 23.04.2019, abrufbar unter: <https://www.foreignaffairs.com/sudan/whats-next-sudans-revolution> (zuletzt abgerufen am 10.11.2022).

1528 Thielke, Auseinandersetzung in Sudan spitzt sich zu Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.04.2019, 5.

1529 Berridge, Briefing: The Uprising in Sudan, African Affairs, 2019, 13.

1530 The Economist, 15.06.2019, 31.

1531 Human Rights Council, Report of the Independent Expert on the situation of human rights in the Sudan, A/HRC/42/63, 26.07.2019, Rn. 40.

sich die Protestbewegung entschieden von der militärischen Interimsregierung.¹⁵³² Daraufhin suspendierte der Peace and Security Council der Afrikanische Union (PSC) die Regierung des Sudans am 6. Juni 2019.¹⁵³³ Die Proteste dauerten jedoch auch nach der Zerschlagung des Protestcamps an, unter anderem in Form eines landesweiten Generalstreiks.¹⁵³⁴

Neue Vermittlungsbemühungen unter Federführung der äthiopischen Regierung führten im Juli 2019 zu einem Kompromiss zwischen den Protestierenden und dem TMC.¹⁵³⁵ Am 17. August 2019 wurde eine Übergangsverfassung für Sudan verabschiedet, die als ihre Legitimationsgrundlage die Revolution anführte. In den nachfolgenden Tagen wurde eine zivile Übergangsregierung gebildet und die Suspendierung des Sudans aus der AU wurde zurückgenommen. Die Protestbewegung konnte somit einen Regierungswechsel bewirken.

Ob es zu einer dauerhaften Demokratisierung des Sudans kommen wird, ist derzeit (Stand 2023) zweifelhaft. Am 25. Oktober 2021 putschte das sudanesische Militär gegen die zivile Übergangsregierung und setzte den Premierminister, *Abdallah Hamdok*, unter Hausarrest.¹⁵³⁶ Der PSC suspendierte den Sudan daraufhin erneut.¹⁵³⁷ Verschiedene Kompromisse zwischen zivilen und militärischen Kräften im Anschluss an den Putsch hielten stets nur kurz, sodass sich die Machtverhältnisse immer wieder änderten.¹⁵³⁸ Neuwahlen haben jedenfalls noch nicht stattgefunden. Das langfristige Ziel der Demonstrierenden, eine demokratische und durch Wahlen legitimierte

1532 Sudanese Professionals Association, Press Release: Escalating the Revolution and Terminating Negotiations with the Coup Council, 03.06.2019, abrufbar unter: <https://www.sudaneseprofessionals.org/en/press-release-escalating-the-revolution-and-terminating-negotiations-with-the-coup-council/> (zuletzt abgerufen am 24.09.2020); Pro-democracy protesters are slaughtered in Khartoum; People power meets bullets, Economist, 08.06.2019, 31.

1533 African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(DCCCXLIV).

1534 The Economist, 08.06.2019, 31; *Marovic/Hayder*, Sowing the Seeds of Nonviolent Action in Sudan, United States Institute for Peace Special Report 2022, 1, 14.

1535 Freedom in the World, Sudan: Country Report 2020, Freedom House, 2020.

1536 African Union Peace and Security Council, Communiqué - 1041st meeting, PSC/PR/COMM.1041 (2021), 26.10.2021, Präambel, Nr. 1-3.

1537 Ibid., Nr. 4.

1538 Freedom in the World, Sudan: Country Report 2022, Freedom House, 2022, abrufbar unter: <https://freedomhouse.org/country/sudan/freedom-world/2022> (zuletzt abgerufen am 10.11.2022).

Zivilregierung zu etablieren, ist mithin noch nicht erreicht und die Zukunft der demokratischen Bestrebungen ungewiss.¹⁵³⁹

Der Sudan war 2018 Mitglied des IPbürgs und des IPwskR.¹⁵⁴⁰ Weiterhin ist der Sudan Mitglied der AU und hat die African Charter on Democracy Elections and Governance (ACDEG) 2008 unterschrieben und 2013 ratifiziert.¹⁵⁴¹

B. Gewaltfreiheit

Die sudanesische Protestbewegung war gewaltfrei. Entsprechend der Definition aus § 3 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.

Im Zuge der Proteste kam es immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen den sudanesischen Sicherheitskräften und den Protestierenden. Diese Gewalt ging jedoch fast ausschließlich von den Sicherheitskräften aus. Die Wortführer*innen und Organisationsgruppen hatten sich von Beginn der Proteste an zur Gewaltfreiheit bekannt und diese als eines ihrer zentralen Elemente ausgewiesen.¹⁵⁴² In diesem Zusammenhang beriefen sie sich auf die führenden Theoretiker*innen der gewaltfreien Theorie¹⁵⁴³ und mahnten zu gewaltfreiem Widerstand an.¹⁵⁴⁴ Zur Durchsetzung der Gewaltfreiheit unter den Demonstrierenden wurde ein Netzwerk an Kontrolleur*innen aufgebaut, das einschritt, sobald sich Gewalt seitens einiger

1539 *Marovic/Hayder*, Sowing the Seeds of Nonviolent Action in Sudan, United States Institute for Peace Special Report, 2022, 4.

1540 Office of the High Commissioner on Human Rights, Status of Ratification Interactive Dashboard, 29.03.2022.

1541 African Union, List of Countries which have Signed, Ratified/Acceded to the African Charter on Democracy, Elections and Governance, 25.03.2022.

1542 Abdulshafi, The Pro-Democracy Nonviolent Movement in Sudan: Its Strategies, Achievements, and Prospects, International Center for Nonviolent Conflict, 22.05.2019; *Marovic/Hayder*, Sowing the Seeds of Nonviolent Action in Sudan, United States Institute for Peace Special Report, 2022, 14.

1543 *Awad*, The power of non-violence: Silmiya & the Sudanese Revolution, Conflict, Security & Development 22, 2022, 1, 10 f.

1544 Sudan Protesters Call for Civil Disobedience, Voice of America News, 08.06.2019, abrufbar unter: <https://www.voanews.com/a/sudan-protesters-call-for-civil-disobedience-/4951314.html> (zuletzt abgerufen am 10.11.2022).

Protestierenden abzeichnete.¹⁵⁴⁵ Sofern es dennoch zu gewalttätigen Handlungen seitens der Protestierenden kam, wurden diese durch die Wortführer*innen verurteilt und zurückgewiesen.¹⁵⁴⁶ Dieser Kurs wurde nicht nur von den Wortführer*innen vorgegeben, sondern auch von der weit überwiegenden Anzahl an Protestierenden mitgetragen. Ein viel zitierter Slogan während der Demonstrationen war „Silmiya“ (friedlich).¹⁵⁴⁷ Dieser bereits im Arabischen Frühling verwendete Slogan (siehe § 7.B) sollte die gewaltfreien Absichten der Proteste verdeutlichen. Weitere Sprechchöre forderten „Freiheit, Frieden, Gerechtigkeit“¹⁵⁴⁸ und erklärten, dass man „friedlich gegen Diebe“¹⁵⁴⁹ vorgehen würde. Die sudanesische Protestbewegung verzichtete daher weit überwiegend auf den Einsatz von Gewalt gegen Menschen und Sachen. Daher kamen auch die internationalen Beobachter*innen der Proteste zu dem Ergebnis, dass diese gewaltfrei waren.¹⁵⁵⁰

Diese Bewertung wurde in der Staatenpraxis geteilt. Europäische, amerikanische und afrikanische Staaten erklärten, dass die Protestierende ihre Rechte zur friedlichen Versammlung und freien Meinungsäußerung aus-

1545 *Marovic/Hayder*, Sowing the Seeds of Nonviolent Action in Sudan, United States Institute for Peace Special Report, 2022.

1546 Abdulshafi, The Pro-Democracy Nonviolent Movement in Sudan: Its Strategies, Achievements, and Prospects, International Center for Nonviolent Conflict, 22.05.2019.

1547 *Awad*, The power of non-violence: Silmiya & the Sudanese Revolution, Conflict, Security & Development, 2022, 9.

1548 *Thielke*, FAZ, 27.12.2018, 5.

1549 *Ibid.*

1550 *Waal*, What's Next for Sudan's Revolution, Foreign Affairs, 23.04.2019; *Marovic/Hayder*, Sowing the Seeds of Nonviolent Action in Sudan, United States Institute for Peace Special Report, 2022; Freedom in the World, Sudan: Country Report 2020, Freedom House, 2020; *Awad*, The power of non-violence: Silmiya & the Sudanese Revolution, Conflict, Security & Development, 2022.

üben würden.¹⁵⁵¹ Zudem betonten sie, dass die Proteste gewaltfrei ablaufen.¹⁵⁵² Dem widersprachen die opponierenden Staaten nicht.

C. Die ausländische Unterstützung zugunsten der sudanesischen Proteste

In ihren Bestrebungen erhielten die Proteste im Sudan Unterstützung von ausländischen Staaten. Diese wurden teilweise kontrovers diskutiert. Die einzelnen Maßnahmen, sowie die hierum bestehenden völkerrechtlichen Kontroversen werden in den nachfolgenden Abschnitten erörtert. Ausländische Staaten thematisierten die Proteste in internationalen (I.) und regionalen Organisationen (II.), übten menschenrechtliche Kritik (III.) und bekundeten ihre Unterstützung für die Proteste (IV.). Weiterhin setzten sie Transitionsanreize (V.), erkannten die Übergangsregierung nicht an (VI.) und finanzierten Teile der Protestbewegung (VII.).

I. Thematisierung in Internationale Organisationen

Im Jahr 2005 war der Sudan durch Resolution 1591 des VN-Sicherheitsrats mit Sanktionen belegt worden und durch Resolution 1593 war die Situation in der Region Darfur an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) überstellt worden.¹⁵⁵³ Zudem wurde 2007 die Friedenssicherungsmission „United Nations Assistance Mission in Darfur“ (UNAMID) aufgestellt, die den Frieden in Darfur sichern sollte.¹⁵⁵⁴ Im Rahmen der Berichte zu

-
- 1551 United Nations Security Council, S/PV.8513, 7 (Vereinigtes Königreich), 14 (Belgien), United Nations Security Council, S/PV.8549, 11 (Polen), 14 (Südafrika), 16 (Äquatorial Guinea); United Nations Security Council, Reports of the Secretary-General on the Sudan and South Sudan, S/PV.8446, 17.01.2019, 7 (Frankreich); The Troika (the United States Norway and the United Kingdom), Freedoms for the Sudanese people: Troika statement, Foreign and Commonwealth Office, 29.06.2019, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/freedoms-for-the-sudanese-people-troika-statement> (zuletzt abgerufen am 03.03.2021); European Council, Sudan: Foreign Affairs Council statement, 17.06.2019, abrufbar unter: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/17/sudan-foreign-affairs-council-statement/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Sudan%3a+Foreign+Affairs+Council+statement (zuletzt abgerufen am 03.03.2021).
- 1552 United Nations Security Council, S/PV.8513, 6 (USA), 11 (Frankreich).
- 1553 United Nations Security Council, Resolution 1591 (2005), S/RES/1591, 29.03.2005; United Nations Security Council, Resolution 1593 (2005), S/RES/1593, 31.03.2005.
- 1554 United Nations Security Council, Resolution 1769 (2007), S/RES/1769, 31.07.2007.

UNAMID, den Sanktionen und der völkerstrafrechtlichen Untersuchung wurde unter den Mitgliedern des Sicherheitsrats vielfach in den Jahren 2018/19 über die Lage und Proteste im Sudan diskutiert.¹⁵⁵⁵

Diese Befassung wurde vehement und mehrfach durch die Regierung von *Al-Bashir* und später den TMC abgelehnt.¹⁵⁵⁶ Die Sicherheitsratsmitglieder würden hierdurch gegen die Verfahrensregeln des Sicherheitsrats verstoßen, da sich das Mandat von UNAMID und die Resolutionen 1591 und 1593 auf Darfur beschränken.¹⁵⁵⁷ Daher würden sich die Mitgliedsstaaten in die inneren Angelegenheiten des Sudans einmischen, indem sie über die gesamtpolitische Lage diskutierten.¹⁵⁵⁸

Diese Meinung teilten Kuwait und Russland, die ebenfalls auf das fehlende Mandat des Sicherheitsrats verwiesen.¹⁵⁵⁹ Russland erklärte darüber hinaus:

„In general, it is hard to shake the feeling that raising the issue of anti-Government protests in Khartoum, *which in itself constitutes interference in the country's internal affairs*, comes under the rubric of geopolitical engineering and the West's well-known policies aimed at replacing regimes that it does not like.“¹⁵⁶⁰

Den Anschuldigungen hielten zum Beispiel Deutschland, Äquatorial Guinea, Südafrika, Polen und Belgien entgegen, dass die Stabilität Darfurs im

1555 United Nations Security Council, S/PV.8446; United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur (S/2019/44), S/PV.8468, 25.02.2019; United Nations Security Council, S/PV.8513; United Nations Security Council, S/PV.8549; United Nations Security Council, Reports of the Secretary-General on the Sudan and South Sudan, S/PV.8603, 26.08.2019.

1556 United Nations Security Council, S/PV.8446, 15 (Sudan); United Nations Security Council, S/PV.8468, 18 (Sudan); United Nations Security Council, Reports of the Secretary-General on the Sudan and South-Sudan, S/PV.8490, 26.03.2019, 4 (Sudan); United Nations Security Council, S/PV.8513, 21 (Sudan).

1557 United Nations Security Council, S/PV.8468, 18 (Sudan).

1558 United Nations Security Council, S/PV.8549, 21 (Sudan).

1559 United Nations Security Council, S/PV.8513, 10 (Kuwait), 16 (Russland); Russia warns Security Council members against meddling in Sudan's internal affairs, TASS, 18.04.2019, abrufbar unter: <https://tass.com/world/1054260> (zuletzt abgerufen am 12.04.2021).

1560 United Nations Security Council, S/PV.8446, 11 (Russland), Hervorhebung durch den Autor.

Kontext der gesamtpolitischen Lage des Sudans bewertet werden müsse.¹⁵⁶¹ Die Rechtfertigung für die Befassung erfolgte somit über eine Auslegung des Sicherheitsratsmandats zur Friedenssicherung in Darfur.

Nachdem eine zivile Übergangsregierung etabliert war, verstummten jedoch die Stimmen, die daran zweifelten, ob der Sicherheitsrat sich mit der gesamtpolitischen Lage im Sudan befassen könne. In einer Erklärung des Sicherheitsrats wurde die Übergangsverfassung vom 17. August 2019 begrüßt und die demokratische Transition in Übereinstimmung mit den Forderungen der sudanesischen Bevölkerung als wichtiges Ziel identifiziert.¹⁵⁶² Alle Mitglieder des Sicherheitsrats hießen anschließend die Einigung zwischen der Protestbewegung und den Militärs und die darauf aufbauende Übergangsverfassung willkommen.¹⁵⁶³ Die Beschäftigung mit diesem gesamtpolitischen Vorgang im Rahmen der Darfur Diskussionen wurde somit einheitlich nicht mehr als allein interne Angelegenheit des Sudans gesehen.

II. Thematisierung in regionalen Organisationen

Im Gegensatz zu den Kompetenzdiskussionen im Sicherheitsrat wurde während der gesamten Proteste stets die Rolle der AU anerkannt. Die Maßnahmen des PSC wurden dabei durch den VN-Sicherheitsrat und seine

1561 United Nations Security Council, S/PV.8468, 6 (Deutschland), 9 (Belgien); United Nations Security Council, S/PV.8513, 15 (Südafrika); United Nations Security Council, S/PV.8549, 16 (Äquatorial Guinea): „Although today’s meeting concerns Darfur, we cannot ignore the events taking place in Khartoum”; United Nations Security Council, Reports of the Secretary-General on the Sudan and South Sudan, S/PV.8554, 19.06.2019, 14 (Polen).

1562 United Nations Security Council, Security Council Press Statement on Sudan, SC/13927, 21.08.2019.

1563 United Nations Security Council, S/PV.8603, 6 (Vereinigtes Königreich), 7 (Deutschland), 8 (Dominikanische Republik), 8 (Indonesien), 9 (Frankreich), 10 (Russland), 11 (Kuwait), 12 (Cote d’Ivoire), 13 (Äquatorial Guinea), 13 (Peru), 15 (USA), 15 (Südafrika), 16 (Belgien), 17 (Polen), 14 (China). China nahm die Verteidigung der Übergangsregierung im Sicherheitsrat lediglich zur Kenntnis. Der Sprecher des Außenministeriums begrüßte die Entwicklung jedoch: Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang’s Regular Press Conference on August 19, 2019, 19.08.2019, abrufbar unter: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1689960.shtml (zuletzt abgerufen am 12.04.2021).

Mitglieder begrüßt.¹⁵⁶⁴ Insbesondere die Ultimaten vom 15. und 30. April 2019,¹⁵⁶⁵ in denen der PSC einen Übergang der Regierungsgewalt auf zivile Kräfte forderte,¹⁵⁶⁶ sowie die Suspendierung des Sudans vom 6. Juni 2019, erhielten die rhetorische Unterstützung von amerikanischen, afrikanischen und europäischen Staaten.¹⁵⁶⁷ In der Staatengemeinschaft bestand daher fast einhellig die Auffassung, dass diese Maßnahmen völkerrechtskonform waren, obwohl diese Druck auf die sudanesische Regierung ausübten. Der Friedenskommissar der AU erklärte im Nachgang der Revolution, dass gerade der intensive Druck („intense pressure“) seitens der AU maßgeblich für den Erfolg der Revolution war.¹⁵⁶⁸

Einzig Russland kritisiert in den VN-Sicherheitsratsdebatten kurz nach der Suspendierungsentscheidung des PSC allgemein die Sprache von „Ultimaten“ als Einmischungen in die inneren Angelegenheiten.¹⁵⁶⁹ Allerdings hob auch Russland stets die Rolle der AU, als Beispiel des Grundsatzes „afrikanischer Lösungen für afrikanische Probleme“, hervor.¹⁵⁷⁰ Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass Russland die Maßnahmen des PSC als unrechtmäßige Intervention einordnete.

1564 United Nations Security Council, Security Council Press Statement on Sudan, SC/13836, 11.06.2019; United Nations Security Council, S/PV.8549, 14 (Südafrika), 15 (Indonesien).

1565 African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(DCCCXL), Nr. 5; African Union Peace and Security Council, Communiqué - 846th meeting, PSC/PR/COMM.(DCCCXLVI), 30.04.2019, Nr. 5.

1566 United States Senate, S.Res.188 - A resolution encouraging a swift transfer of power by the military to a civilian-led political authority in the Republic of Sudan, and for other purposes, 09.07.2019, Section 1; United Nations Security Council, S/PV.8513, 6 (Deutschland), 7 (Vereinigtes Königreich), 14 (Belgien), 16 (Polen), 13 (Elfenbeinküste); weiterhin Unterstützung durch Intergovernmental Authority on Development, Communiqué of the 68th Extra-ordinary session of IGAD Council of Ministers on Situation in the Sudan and the South Sudan Peace Process 19.06.2019, Nr. 1.

1567 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).

1568 United Nations Security Council, S/PV.8603, 4 (Mr. Smail Chergui, African Commissioner for Peace and Security).

1569 United Nations Security Council, S/PV.8549, 13 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8603, 10 (Russland).

1570 United Nations Security Council, Reports of the Secretary-General on the Sudan and South Sudan, S/PV.8691, 18.12.2019, 8 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8603, 10 (Russland).

Die Entscheidungen und der Rechtsrahmen der AU wurden weiterhin als Maßstab für Einflussnahmen in die Lage im Sudan herangezogen. In seinen Beschlüssen zur Lage im Sudan hob der PSC hervor, dass internationale Einflussnahmen nur im Rahmen der Beschlusslage des PSC erfolgen dürften, um die Souveränität des Sudans zu wahren.¹⁵⁷¹ Darüber hinaus wurden sonstige Einmischungen in den Übergangsprozess ausdrücklich abgelehnt.¹⁵⁷² Dieser Vorrang des afrikanischen Systems und des PSC wurde auch von einzelnen afrikanischen Staaten hervorgehoben.¹⁵⁷³

Äquatorial Guinea erklärte:

„We would like to conclude by demanding that the international community refrain from interfering in the political process taking place in the Sudan. Any action by third parties, including this Council, must be in line with the interests of the Sudanese people and *within the parameters set by the Peace and Security Council of the African Union.*“¹⁵⁷⁴

Südafrika brachte zum Ausdruck, dass es alle Einflussnahmen außerhalb des Rahmens der AU als Intervention einordne.¹⁵⁷⁵ In diesem Sinne erklärte auch die ostafrikanische Intergovernmental Authority on Development (IGAD), dass ihre Vermittlungsbemühungen subsidiär zu den Aktivitäten der AU seien und alle Einflussnahmen neben den Bemühungen der AU und IGADs unerwünscht wären.¹⁵⁷⁶ Die EU bestätigte ebenfalls den Vorrang der AU-Mechanismen und wiederholte ihren Aufruf gegen Einmischungen von ausländischen Staaten.¹⁵⁷⁷

1571 African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(DCCCXL), Nr. 11.

1572 African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(DCCCXLIV), Nr. 7; Statement of the Chairperson on Sudan following visit by IGAD Chair, Bureau of the PSC Chairperson, 08.06.2019, abrufbar unter: <https://au.int/ar/node/36783> (zuletzt abgerufen am 04.03.2021); Soudan: un rapport d'étape sera présenté à l'Union africaine dans deux semaines Jeune Afrique, 06.05.2019, abrufbar unter: <https://www.jeuneafrique.com/771337/politique/soudan-un-rapport-de-tape-sera-presente-a-lunion-africaine-dans-deux-semaines/> (zuletzt abgerufen am 04.03.2021).

1573 United Nations Security Council, S/PV.8513, 14 (Südafrika); United Nations Security Council, S/PV.8549, 14 (Südafrika), 16 (Äquatorial Guinea).

1574 United Nations Security Council, S/PV.8549, 16 (Äquatorial Guinea).

1575 Vgl. Ibid., 14 (Südafrika).

1576 Intergovernmental Authority on Development, Communiqué of the 68th Extra-ordinary session of IGAD Council of Ministers on Situation in the Sudan and the South Sudan Peace Process, 19.06.2019; *ibid.*, Nr. 10, 14.

1577 Statement by the Spokesperson on the political situation in Sudan, European External Action Service, 06.06.2019, abrufbar unter: <https://eeas.europa.eu/headq>

Hinsichtlich der Rolle von regionalen Organisationen bestand somit Einigkeit, dass die AU durch den PSC dazu berechtigt war, Maßnahmen zu ergreifen, die die militärische Übergangsregierung dazu bewegten, den Forderungen der Demonstrierenden nach einer zivilen Übergangsregierung nachzukommen.

III. Menschenrechtliche Kritik

Im Verlauf der Proteste erklärten europäische, amerikanische und afrikanische Staaten, dass den Protestierenden das Recht zur freien Versammlung und freien Meinungsäußerung zustünde.¹⁵⁷⁸ Sie riefen daher die sudanesishe Regierung dazu auf, die Rechte der Protestierenden zu achten.¹⁵⁷⁹ Beispielsweise erklärte ein Repräsentant der US-Regierung:

„Wir rufen die Regierung Sudans auf, die Rechte aller Sudanesen zu respektieren, die gewaltsame Unterdrückung friedlicher Proteste zu beenden und diejenigen zur Rechenschaft zu ziehen, die für Verstöße und Missbrauch verantwortlich sind.“¹⁵⁸⁰

uarters/headQuarters-homepage/63765/statement-spokesperson-political-situation-sudan_en (zuletzt abgerufen am 05.03.2021).

1578 United Nations Security Council, S/PV.8513, 7 (Vereinigtes Königreich), 14 (Belgien), United Nations Security Council, S/PV.8549, 11 (Polen), 14 (Südafrika), 16 (Äquatorial Guinea); United Nations Security Council, S/PV.8446, 7 (Frankreich); The Troika (the United States Norway and the United Kingdom), Freedoms for the Sudanese people: Troika statement, Foreign and Commonwealth Office, 29.06.2019; European Council, Sudan: Foreign Affairs Council statement, 17.06.2019.

1579 European Parliament, Sudan - European Parliament resolution of 17 January 2019 on Sudan (2019/2512(RSP)), P8_TA(2019)0034, 17.01.2019, Nr. 1, 5; United Nations Security Council, S/PV.8446, 7 (Frankreich); United Nations Security Council, S/PV.8468, 7 (USA); United Nations Security Council, S/PV.8549, 11 (Peru), 12 (Polen), 17 (Dominikanische Republik); United Nations Security Council, S/PV.8554, 9 (Deutschland).

1580 Thielke, FAZ, 27.02.2019, 6.

Diese Staaten verurteilten daher auch die Gewalt seitens der Regierung gegen Demonstrierende vom 3. Juni 2019¹⁵⁸¹ und forderten teilweise eine unabhängige internationale Untersuchung der Gewalt.¹⁵⁸²

Der Sudan rechtfertigte sein Vorgehen gegen die Protestierenden vor der internationalen Gemeinschaft einerseits durch Verweis auf den Schutz von Leben und Eigentum¹⁵⁸³ und andererseits mit der Durchsetzung des landesweiten Protestverbots,¹⁵⁸⁴ das durch einen IPbürg konformen Ausnahmezustand gerechtfertigt sei.¹⁵⁸⁵ Hingegen wurde der Aufruf einiger Staaten nach einer unabhängigen Untersuchung der Gewalt vom 3. Juni 2019 durch den TMC unter Verweis auf die sudanesishe Souveränität als unzulässig zurückgewiesen.¹⁵⁸⁶

Daher konnte sich auch ein Entwurf für eine Präsidialerklärung des VN-Sicherheitsrats nicht durchsetzen, der die Gewalt gegen die Protestierenden verurteilte und eine unabhängige Untersuchung forderte.¹⁵⁸⁷ Russ-

1581 United Nations Security Council, S/PV.8549, 14 (Südafrika), 16 (Äquatorial Guinea); United Nations Security Council, S/PV.8554, 8 (Côte d'Ivoire), 12 (Äquatorial Guinea).

1582 United Nations Security Council, S/PV.8549, 5 (Vereinigtes Königreich), 6 (Deutschland), 7 (Frankreich), 9 (Belgien), 10 (Peru), 11 (Polen), 14 (Südafrika), 16 (Äquatorial Guinea), 17 (Dominikanische Republik), 18 (USA); United Nations Security Council, S/PV.8554, 12 (Äquatorial Guinea).

1583 United Nations Security Council, S/PV.8446, 15 (Sudan).

1584 United Nations Security Council, African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur, Report of the Secretary-General, S/2019/305, 10.04.2019, Rn. 17; Sudan's Bashir bans peaceful opposition protests, Sudan Tribune, 25.02.2019, abrufbar unter: <https://sudantribune.com/spip.php?article67128> (zuletzt abgerufen am 03.03.2021).

1585 United Nations Security Council, S/PV.8468, 19 (Sudan); United Nations Security Council, Letter dated 4 March 2019 from the Chargé d'affaires of the Permanent Mission of the Sudan to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2019/204, 04.03.2019.

1586 Soudan : les États-Unis et l'opposition réclament une enquête internationale sur la répression des militaires, Jeune Afrique, 15.06.2019, abrufbar unter: <https://www.jeuneafrique.com/788986/politique/soudan-les-etats-unis-et-lopposition-reclament-une-enquete-internationale-sur-la-repression-des-militaires/> (zuletzt abgerufen am 03.03.2021): « Nous n'acceptons pas [l'idée] d'une commission d'enquête internationale. Nous sommes un État souverain », a déclaré jeudi le général Chamseddine Kabbachi, porte-parole du Conseil militaire. »

1587 Zahl der Toten in Sudan steigt auf 60, FAZ, 05.06.2019, abrufbar unter: https://www.faz-corporate.de/faz-portal/document?uid=FAZN__20190605_622222&token=ddc0a75e-a8f8-45e6-b2bf-3c1e4e96ac42&p._scr=faz-archiv&p.q=sudan&p.source=&p.max=10&p.sort=date&p.offset=10&p._ts=1613030161290&p.DT_from=17.05.2019&p.DT_to=01.02.2020&p.timeFilterType=0 (zuletzt abgerufen am 03.03.2021).

land, China und Kuwait waren der Auffassung, dass hierdurch eine unzulässige Intervention in die inneren Angelegenheiten des Sudans erfolgen würde.¹⁵⁸⁸ Eine Erklärung des Sicherheitsrats zu der Lage im Sudan, die einige Tage später verabschiedet wurde, verurteilte lediglich allgemein die Gewalt im Sudan, nahm die Ankündigung zur internen Untersuchung der militärischen Übergangsregierung zur Kenntnis und bekräftigte, dass der Transitionsprozess ohne äußere Einflüsse erfolgen solle.¹⁵⁸⁹

Die allgemeine menschenrechtliche Kritik an der sudanesischen Regierung wurde daher als weitestgehend zulässig erachtet. Die sudanesische Regierung begegnete dieser auf der Sachebene und nannte Gründe, weshalb die Sicherheitsbehörden gegen die Protestierenden vorgegangen seien. Eine Zurückweisung der Kritik als unzulässige Intervention erfolgte nicht.

Eine Zurückweisung als Intervention wurde nur gegen den Vorschlag einer internationalen Untersuchung der Gewalt vorgebracht. Diese Differenzierung wurde auch im Sicherheitsrat vorgenommen. Während eine Erklärung, die eine internationale Untersuchung forderte, scheiterte, konnte sich eine Erklärung mit allgemeiner Kritik an der Gewalt während der Proteste durchsetzen. Die Forderung nach einer internationalen Untersuchung der Gewalt wurde von einigen Sicherheitsratsmitgliedern als Intervention eingeordnet. Allgemeine menschenrechtliche Kritik wurde hingegen von allen als völkerrechtskonform akzeptiert.

Es zeichnet sich somit auch in dieser Fallstudie ab, dass allgemeine Kritik an der menschenrechtlichen Lage von der Staatengemeinschaft als völkerrechtskonform erachtet wird (vgl. §§ 7, 8, 10).

IV. Unterstützungsbekundungen

Neben allgemeiner Kritik an der menschenrechtlichen Lage bekundeten einige Staaten ihre Unterstützung der Proteste. Die USA, das Vereinigte Königreich und die EU erklärten, dass die Proteste „legitimate demands“

1588 Ibid.; Sudan Crackdown: China and Russia Back Ruling Military Junta, Warsaw Institute, 11.06.2019, abrufbar unter: <https://warsawinstitute.org/sudan-crackdown-china-russia-back-ruling-military-junta/> (zuletzt abgerufen am 03.03.2021); Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's Regular Press Conference on June 5, 2019, 05.06.2019, abrufbar unter: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1669937.shtml (zuletzt abgerufen am 12.04.2021).

1589 United Nations Security Council, SC/13836.

habe.¹⁵⁹⁰ Deutschland, Kanada und Norwegen bezeichneten die Forderungen als „legitimate grievances“.¹⁵⁹¹ Der PSC, Südafrika, Ägypten und Peru sprachen von „legitimate aspirations“.¹⁵⁹² Der nationale Sicherheitsberater der USA, *John Bolton*, erklärte sogar, dass die Forderungen der Protestierenden rechtmäßig seien („rightfully demanded“).¹⁵⁹³

Darüber hinaus wurden Unterstützung und Sympathie für die Proteste bekundet. Entsprechend erläuterten zahlreiche Staaten, dass sie die Proteste und ihre Forderungen unterstützen („support“) ¹⁵⁹⁴ oder an der Seite der Protestierenden stünden („stand by/with“).¹⁵⁹⁵ In einer weiteren Steigerung

1590 United Nations Security Council, S/PV.8513, 6 (USA), 8 (Vereinigtes Königreich); United Nations Security Council, S/PV.8549, 5 (Vereinigtes Königreich); European Council, Declaration by the High Representative, Federica Mogherini, on behalf of the European Union on Sudan, 17.04.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/17/declaration-by-the-high-representative-federica-mogherini-on-behalf-of-the-european-union-on-sudan/> (zuletzt abgerufen am 03.03.2021).

1591 United Nations Security Council, S/PV.8446, 8 (Deutschland); United Nations Security Council, S/PV.8468, 6 (Deutschland); The Troika (the United States, Situation in Sudan, 24.12.2018, abrufbar unter: https://www.canadainternational.gc.ca/sudan-soudan/news_releases-communications/2018-12-24.aspx?lang=eng (zuletzt abgerufen am 03.03.2021).

1592 United Nations Security Council, S/PV.8549, 14 (Südafrika); President El-Sisi's Closing Statement at Consultative Summit of Regional Partners of Sudan, State Information Service, 24.04.2019, abrufbar unter: <https://sis.gov.eg/Story/139654/President-El-Sisi's-Closing-Statement-at-Consultative-Summit-of-Regional-Partners-of-Sudan?lang=en-us&lang=en-us> (zuletzt abgerufen am 03.03.2021); United Nations Security Council, S/PV.8513, 12 (Peru); African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(DCCCXL), Präambel.

1593 Bolton, Twitter, 04.06.2019, abrufbar unter: <https://twitter.com/AmbJohnBolton/status/1135676878994493440> (zuletzt abgerufen am 03.03.2021).

1594 The Troika (the United States Norway and the United Kingdom), Freedoms for the Sudanese people: Troika statement, Foreign and Commonwealth Office, 29.06.2019; weiterhin, United Nations Security Council, S/PV.8513, 12 (Peru), 16 (Polen); United Nations Security Council, S/PV.8603, 15 (USA); Mogherini, Debates, Tuesday, 16 April 2019 - Strasbourg, European Parliament, 16.04.2019, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2019-04-16-ITM-016_EN.html (zuletzt abgerufen am 03.03.2021).

1595 United Nations Security Council, S/PV.8513, 8 (Vereinigtes Königreich); Bureau of African Affairs, Twitter, 03.06.2019, abrufbar unter: https://twitter.com/AsstSecStateAF/status/1135595240935612416?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1135595240935612416%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Esl_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.jeuneafrique.com%2F783995%2Fpolitique%2Fsoudan-larmee-annule-ses-accords-avec-les-contestataires-et-appelle-a-des-elections%2F (zuletzt abgerufen am 03.03.2021).

wurde erklärt, dass die sudanesische Regierung dazu verpflichtet sei, auf die Forderungen der Protestierenden einzugehen und ihren Forderungen nachzukommen.¹⁵⁹⁶ Zum Beispiel erklärte der britische Botschafter im Sicherheitsrat:

„In conclusion, we will be watching the actions of the Transitional Military Council in the coming days and weeks. It still has a choice to make. The international community should be united in demanding that it make the right choice. That would require immediate steps to establish a civilian-led transitional authority that in turn would pave the way for peace in Darfur. Moreover, it has an *obligation to the people of the Sudan*, who have shown tremendous bravery and perseverance in their *dignified and legitimate demands* for a better tomorrow.”¹⁵⁹⁷

Derartige Stellungnahmen zugunsten der Proteste wurden von einigen Staaten als unzulässig zurückgewiesen. Im Sicherheitsrat verdeutlichte der russische Botschafter: „open support for one of the parties in the negotiations, [...] are absolutely unacceptable and will only exacerbate the disagreements.”¹⁵⁹⁸ Weiterhin erklärten zahlreiche Staaten, dass die gesamte Situation im Sudan eine innere Angelegenheit sei und sich andere Staaten nicht mit den Protesten beschäftigen oder gar solidarisieren dürften.¹⁵⁹⁹ Der

1596 United Nations Security Council, S/PV.8513, 7 (Vereinigtes Königreich), 6 (Deutschland), 11 (Frankreich); United Nations Security Council, S/PV.8549, 6 (Vereinigtes Königreich), 17 (Dominikanische Republik); The Troika, Current unrest in Sudan: Troika statement, United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, 10.04.2019, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/current-unrest-in-sudan-troika-statement-april-2019> (zuletzt abgerufen am 05.03.2021).

1597 United Nations Security Council, S/PV.8549, 5 (Vereinigtes Königreich), Hervorhebung durch den Autor.

1598 Ibid., 13 (Russland).

1599 Arab League says Sudan's protests "internal affair", Sudan Tribune, 17.02.2019, abrufbar unter: <https://sudantribune.com/spip.php?article67087> (zuletzt abgerufen am 03.03.2021); United Nations Security Council, S/PV.8446, 11 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8468, 12 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8513, 10 (Kuwait), 22 (Sudan); United Nations Security Council, S/PV.8549, 19 (Kuwait), 21 (Sudan); United Nations Security Council, Reports of the Secretary-General on the Sudan and South Sudan, S/PV.8509, 12.04.2019, 2 (Sudan); World reacts to the downfall of Omar Al-Bashir in Sudan, Arab News, 11.04.2019, abrufbar unter: <https://www.arabnews.com/node/1481211/middle-east> (zuletzt abgerufen am 03.03.2021); Government of the Islamic Republic of Iran, Iran Says Won't Interfere in Sudan's Internal Affairs, 11.04.2019, abrufbar unter: <https://irangov.ir/detail/321449> (zuletzt abgerufen am 03.03.2021); Wakaya, Kenyatta Assures Bashir of Support As Pressure Mounts For The Veteran

britische Botschafter im Sudan wurde aufgrund von Unterstützungsbekundungen zugunsten der Proteste durch das sudanesisches Außenministerium einbestellt, um diese als unzulässige Einmischung zurückzuweisen.¹⁶⁰⁰

Unterstützungsbekundungen und Beurteilungen der Legitimität und Rechtmäßigkeit der Proteste wurden somit immer wieder von zahlreichen Staaten unter Verweis auf die Souveränität des Sudans zurückgewiesen. Dabei wurden zum Teil völkerrechtliche Begriffe zur Einordnung der Maßnahmen verwendet. Insbesondere der Verweis auf die Souveränität des Sudans und die Einordnung der Gesamtsituation als eine innere Angelegenheit lassen darauf schließen, dass Staaten wie Russland, China, Kuwait und der Sudan in den Unterstützungsbekundungen eine völkerrechtswidrige Einmischung sahen. Im Gegensatz dazu wurde für die Begründung dieser Unterstützungsbekundungen keine dezidiert völkerrechtliche Sprache verwendet. Zwar war der Ausgangspunkt für die Unterstützungsbekundungen stets die menschenrechtlich gewährleisteten Rechte zur friedlichen Versammlung und Meinungsäußerung. Die daran anknüpfenden Bewertungen der Protestziele und die verbale Solidarisierung wurden weder durch völkerrechtliche Begriffe rechtfertigt, noch wurde ein Zusammenhang zu den vorher erwähnten Menschenrechten hergestellt.

V. Transitionsanreize

Die USA, Norwegen, Kanada, das Vereinigte Königreich und die EU wiederholten regelmäßig, dass im Fall einer Transition die bestehenden Sanktionen gegen den Sudan aufgehoben würden und der Sudan in dieser Transitionsphase finanzielle Unterstützung erhalten würde. Weiterhin wurde *Al-Bashir* angeboten, dass der VN-Sicherheitsrat im Falle seines Rücktritts die Überstellung der Situation in Darfur an den IStGH aussetzen würde.¹⁶⁰¹

To Quit, Capital News, 06.02.2019, abrufbar unter: <https://www.capitalfm.co.ke/news/2019/02/kenyatta-assures-bashir-of-support-as-pressure-mounts-for-the-veteran-to-quit/> (zuletzt abgerufen am 12.03.2021) (Kenia).

1600 Soudan : les États-Unis nomment Donald Booth émissaire spécial, Jeune Afrique, 13.06.2019, abrufbar unter: <https://www.jeuneafrique.com/depeches/787883/politique/soudan-les-etats-unis-nomment-donald-booth-emissaire-special/> (zuletzt abgerufen am 03.03.2021).

1601 Sudan: Diplomatic pressure on president to resign, BBC, 21.02.2019, abrufbar unter: <https://www.bbc.co.uk/programmes/p071jjk1> (zuletzt abgerufen am 12.03.2021).

Seit 1993 stand der Sudan auf der „State Sponsor of Terrorist“-Liste der USA und war darüber hinaus mit zahlreichen Sanktionen belegt. Die USA hatten 2017 einige unilaterale Sanktionen aufgehoben und 2018 neue Gespräche über eine mögliche Annäherung begonnen.¹⁶⁰² Positive zukünftige Beziehungen wurden daher als Angebot im Austausch für eine zivile Transition vorgebracht.¹⁶⁰³ In den ersten Monaten der Proteste hieß es seitens der Troika (Zusammenschluss aus USA, Norwegen und dem Vereinigten Königreich) und Kanada zum Beispiel:

„Troika countries and Canada will continue to monitor the situation closely, and to emphasize that the Government of Sudan’s response to these protests and the actions of the military-led government will *determine our countries’ future engagement*.“¹⁶⁰⁴

Am 10. April 2019, wenige Tage nach der Einrichtung des Protestcamps, wurde die folgende Troika-Stellungnahme veröffentlicht:

„We call on the Sudanese authorities to release all political detainees, stop the use of violence against peaceful protesters, remove all restrictions to freedoms, lift the state of emergency and allow for a credible political dialogue in a conducive environment with all key Sudanese actors that has as its basis the goal of a *political and economic transition* to a new type of Sudan. One where human rights, the rule of law, democracy and equal citizenship are all respected and which can bring an end to the conflicts and corruption that have plagued the country. If the Sudanese authorities take these steps, the Troika (the United States, The United Kingdom and Norway) will *support such a political process* and in time could work to help *resolve some of the long term economic challenges* that Sudan faces.“¹⁶⁰⁵

1602 Morello, U.S. lifts sanctions on Sudan, ending two decades of embargo, The Washington Post, 06.10.2017, abrufbar unter: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-lifts-sanctions-on-sudan-ending-two-decades-of-embargo/2017/10/06/aac1bd22-86d5-434e-9a21-1e0d57a72cb0_story.html (zuletzt abgerufen am 05.12.2022).

1603 United Nations Security Council, S/PV.8446, 12 (Vereinigtes Königreich); United Nations Security Council, S/PV.8468, 5 (Vereinigtes Königreich).

1604 The Troika (the United States Norway and the United Kingdom), Troika Statement, 26.02.2019, abrufbar unter: <https://sd.usembassy.gov/troika-statement-2/> (zuletzt abgerufen am 05.03.2021), Hervorhebung durch den Autor.

1605 The Troika, Current unrest in Sudan: Troika statement, United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, 10.04.2019.

Solche Angebote zur Aufhebung bestehender Sanktionen und Gewährung finanzieller Hilfe wurden während der Verhandlungsphase zwischen Protestbewegung und TMC wiederholt.¹⁶⁰⁶ Die USA suspendierten die Gespräche zur Lockerung von Sanktionen und bedingten die Wiederaufnahme dieser durch eine Machttransition an zivile Autoritäten.¹⁶⁰⁷ Die EU und ihre Mitgliedstaaten erklärten ebenfalls im Vorfeld und nach der Absetzung von *Al-Bashir*, dass sie eine von Zivilen angeführte Transition ökonomisch und politisch unterstützen würden.¹⁶⁰⁸

Derartige Anreize wurden mit Blick auf die sudanesishe Souveränität wiederum von Russland kritisch gesehen. Staaten müssten ihre Hilfen an den Sudan wie versprochen leisten und sollten ohne Erwägungen zu der aktuellen politischen Lage durchgeführt werden.¹⁶⁰⁹ Eine vehemente Ablehnung erfolgte jedoch nicht, ebenso wenig wie eine Beschreibung dieses Verhaltens als Intervention.

Zustimmung erhielten die oben erwähnten Staaten und Organisationen hingegen von Seiten der Protestbewegung. Der außenpolitische Sprecher des Sudan Call, einer Mitgliedorganisation der Forces for Freedom and Change, forderte die gesamte internationale Gemeinschaft dazu auf, die militärische Übergangsregierung unter Druck zu setzen und dazu zu bewegen,

1606 The Troika (the United States Norway and the United Kingdom), Freedoms for the Sudanese people: Troika statement, Foreign and Commonwealth Office, 29.06.2019; Senate Resolution on Sudan - S.Res.188, Section 6; Mogherini, Debates, Tuesday, 16 April 2019 - Strasbourg, European Parliament, 16.04.2019 United Nations Security Council, S/PV.8513, 11 (Frankreich); United Nations Security Council, S/PV.8554, 6 (Vereinigtes Königreich); United Nations Security Council, Special report of the Chairperson of the African Union Commission and the Secretary-General of the United Nations on the strategic assessment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur (S/2019/445), S/PV.8566, 27.06.2019, 2 (Vereinigtes Königreich).

1607 *Atta-Asamoah/Mahmood*, Sudan after Basher, Regional opportunities and challenges, Institute for Security Studies East Africa Report, August 2019, 13-14.

1608 United Nations Security Council, S/PV.8513, 11 (Frankreich); European Council, Declaration 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, abrufbar unter: https://www.eeas.europa.eu/node/63423_en (zuletzt abgerufen am 11.11.2022).

1609 United Nations Security Council, S/PV.8513, 17 (Russland); Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Briefing by Foreign Ministry Deputy Spokesperson Artyom Kozhin, 27.06.2019, abrufbar unter: https://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3703589#8 (zuletzt abgerufen am 12.04.2021).

einer zivilen Übergangsregierung zuzustimmen.¹⁶¹⁰ Insbesondere die USA wurden aufgefordert, die Gespräche zur Aufhebung des „State Sponsor of Terrorism“-Status des Sudans zu suspendieren.¹⁶¹¹

Die Demonstrierenden lehnten hingegen jegliche Einmischungen in die politischen Prozesse im Sudan seitens Ägyptens, Saudi-Arabiens und der Vereinigten Arabischen Emirate ab.¹⁶¹² Während der Proteste fanden häufig Kundgebungen vor den Botschaften dieser Staaten in Khartum statt, in denen der Vorwurf der Einmischung in die inneren Angelegenheiten erhoben wurde.¹⁶¹³ Saudi-Arabien und die VAE hatten der militärischen Übergangsregierung nach dem Putsch gegen *Al-Bashir* Kredite für deren Stabilisierung versprochen.

Die Transitionsanreize erhielten im völkerrechtlichen Diskurs wenig Aufmerksamkeit. Allein Russland bemerkte in Allgemeinen, dass Hilfszahlungen nicht an politische Ereignisse geknüpft werden sollten. Es entstand folglich kein Rechtfertigungsdruck für die USA, Norwegen, Kanada die EU und das Vereinigte Königreich, die gesetzten Anreize zu begründen, welches sie auch nicht taten. Insbesondere beriefen sie sich zur Rechtfertigung nicht auf die Appelle aus der Protestbewegung.

1610 Sudanese opposition calls for international condemnation of violence at protests, Sudan Tribune, 31.12.2018, abrufbar unter: <https://sudantribune.com/spip.php?article66850> (zuletzt abgerufen am 05.03.2021).

1611 Ibid.

1612 *Gallopin*, The Great Game of the UAE and Saudi Arabia in Sudan, Project on Middle East Political Science, 16.06.2020, abrufbar unter: <https://pomeps.org/the-great-game-of-the-uae-and-saudi-arabia-in-sudan> (zuletzt abgerufen am 05.03.2021); Head of Sudan's military council meets Abu Dhabi crown prince, Reuters, 26.05.2019, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-sudan-politics-emirates-idUSKCN1SW0TO> (zuletzt abgerufen am 12.03.2021).

1613 Au Soudan, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis conservent leur influence, Jeune Afrique, 28.05.2019, abrufbar unter: <https://www.jeuneafrique.com/764045/politique/au-soudan-larabie-saoudite-et-les-emirats-arabes-unis-conservent-leur-influence/> (zuletzt abgerufen am 05.03.2021); Sudan Protesters Rally Against Arab Interference, Voice of America, 26.04.2019, abrufbar unter: <https://www.voanews.com/africa/sudan-protesters-rally-against-arab-interference> (zuletzt abgerufen am 05.03.2021); Sudan protests in front of Egypt embassy against Sisi's interference in country's affairs, Middle East Monitor, 26.04.2019, abrufbar unter: <https://www.middleeastmonitor.com/20190426-sudanese-demonstrations-in-front-of-egyptian-embassy-in-khartoum-against-el-sisis-interference-in-their-countrys-affairs/> (zuletzt abgerufen am 05.03.2021); Friedrich Ebert Stiftung, Länderbericht Sudan, August 2019, 6.

VI. Nicht-Anerkennung der militärischen Übergangsregierung

Eine weitere Unterstützungsmaßnahme stellte die Nicht-Anerkennung der militärischen Übergangsregierung durch das Vereinigte Königreich, die EU und seine Mitgliedstaaten dar. Kurz nach der Machtübernahme durch den TMC erklärte die EU-Außenbeauftragte *Federica Mogherini*, dass die EU die Legitimität der Übergangsregierung nicht anerkennen würde.¹⁶¹⁴ Im Verlauf der nächsten Wochen wurde in Stellungnahmen wiederholt, dass der militärische Übergangsrat kein legitimer Partner sei und deswegen keine gesteigerte Interaktion erfolgen könne.¹⁶¹⁵ *Mogherini* begründete diese Maßnahme damit, dass die Protestierenden einen Machtübergang auf eine zivile Übergangsregierung gefordert hatten und die EU diese Forderung unterstütze. Daher könne die EU die Legitimität der militärischen Übergangsregierung nicht anerkennen.¹⁶¹⁶

Die Mitgliedsstaaten erkannten die Legitimität der Übergangsregierung ebenfalls nicht an und bestanden darauf, dass erst eine zivile Übergangsregierung als legitim anerkannt würde.¹⁶¹⁷ Polen bezeichnete die militärische Übergangsregierung als „accountable body“ und bewusst nicht als Regierung.¹⁶¹⁸ Frankreich sprach zwar von einem „Government in Khartum“, das aber nicht legitim sei.¹⁶¹⁹ Trotz der nicht-Anerkennung interagierten die europäischen Botschafter*innen im Sudan mit den Mitgliedern des

1614 Mogherini, Debates, Tuesday, 16 April 2019 - Strasbourg, European Parliament, 16.04.2019.

1615 Statement by the Spokesperson on the current situation in Sudan, European External Action Service, 03.06.2019, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/63595/statement-spokesperson-current-situation-sudan_en (zuletzt abgerufen am 05.03.2021); *Atta-Asamoah/Mahmood*, Sudan after Basher, Regional opportunities and challenges, Institute for Security Studies, August 2019, 13-14; *Soliman*, Will the military or the people lead Sudan?, Sudan Tribune, 22.04.2019, abrufbar unter: <https://sudantribune.com/spip.php?article67414> (zuletzt abgerufen am 05.03.2021).

1616 Mogherini, Debates, Tuesday, 16 April 2019 - Strasbourg, European Parliament, 16.04.2019.

1617 United Nations Security Council, S/PV.8513, 11 (Frankreich); United Nations Security Council, S/PV.8566, 2 (Vereinigtes Königreich); United Nations Security Council, S/PV.8549, 7 (Frankreich).

1618 United Nations Security Council, S/PV.8549, 12 (Polen). Die polnische Botschafterin im Sicherheitsrat erwähnt erst während der 8603en Sitzung des Sicherheitsrats das Wort „Government“ wieder, nachdem die zivile Übergangsregierung im August 2019 vereidigt war.

1619 Ibid., 7 (Frankreich).

TMC.¹⁶²⁰ Dabei betonte jedoch der britische Botschafter, dass durch diese Treffen die Legitimität der Übergangsregierung nicht anerkannt würde.¹⁶²¹

Die Nicht-Anerkennung seitens der EU und ihrer Mitgliedsstaaten erhielt wenig Aufmerksamkeit und wurde nicht gesondert thematisiert. Dies könnte auch darin begründet sein, dass die Nicht-Anerkennung nur von eingeschränkter Natur war und sich allein auf die Legitimität der Regierung bezog und nicht auf ihre Qualität als sudanesische Regierung. Da die EU und ihre Mitgliedstaaten diplomatisch mit dem TMC interagierten, wurden jedenfalls keine signifikanten rechtlichen Folgen an die Nicht-Anerkennung geknüpft.

VII. Finanzierung und Ausbildung

Darüber hinaus erfolgten finanzielle Zuwendungen an die Protestbewegung durch staatliche und halbstaatliche US-amerikanische und deutsche Organisationen.

Die staatliche US-Entwicklungshilfeorganisation USAID hatte in den Jahren vor der Revolution Zuwendungen an die Zivilgesellschaft im Sudan vergeben. Im Vergleich zu den hohen Zuwendungen für humanitäre Hilfe im Sudan waren die jährlichen Zuwendungen von ca. 5 Millionen US-Dollar an die Zivilgesellschaft zum Zwecke der Demokratieförderung gering.¹⁶²² Allerdings kann diesen Zuwendungen mit Blick auf die sudanesische Revolution eine besondere Wirkung zugesprochen werden. Bereits im Juni 2019 erklärte ein Vertreter von USAID vor dem US-Kongress:

1620 Sudanese professionals, military junta brief western diplomats, Dabanga, 19.05.2019, abrufbar unter: <https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/sudanese-professionals-military-junta-brief-western-diplomats> (zuletzt abgerufen am 08.03.2021).

1621 Siddiq, Twitter, 15.04.2019, abrufbar unter: <https://twitter.com/IrfanUKAmb/status/1117723026102149120> (zuletzt abgerufen am 18.11.2022): „Met Deputy Head of the Transitional Military Council today. Not to endorse or confer legitimacy. But to stress steps UK wants to see taken to improve situation in Sudan. Top request was no violence and no attempt to forcibly break the sit in.“

1622 Vgl. 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, abrufbar unter: <https://www.usaid.gov/news-information/congressional-testimony/jun-25-2019-ramsey-day-senior-daa-africa-house-sudan> (zuletzt abgerufen am 09.03.2021).

„For decades, we have supported Sudan’s civil society, despite limited space in an authoritarian environment. Brave Sudanese people, *including thousands of young women*, who repeatedly defied the state of emergency and took to the streets demanding freedom from authoritarian rule, are some of the *beneficiaries of the civil society support we have provided for years*. This is why it continues to be essential that the United States provide support for civil society as a cornerstone of our foreign assistance.“¹⁶²³

Hiermit wird ein Zusammenhang zwischen der zivilgesellschaftlichen Unterstützung im Sudan und der Mobilisierung von jungen Frauen für die Revolution hergestellt, die vorher durch Programme von USAID gefördert und geschult worden waren. Dass die geförderten Personen sich an den Protesten beteiligten, wird zudem als Rechtfertigung für die langjährige Unterstützung der Zivilgesellschaft ausgewiesen.

Ein ähnliches Narrativ wurde durch den halbstaatlichen National Endowment for Democracy (NED) vorgebracht. Der Demokratiepreis des NED im Jahr 2020 wurde an drei sudanesischen zivilgesellschaftlichen Organisationen verliehen, die in den vorherigen Jahren durch den NED gefördert wurden und für ihre Rolle in der Revolution geehrt wurden. Im Vorfeld der Preisverleihung erklärte das NED:

„Organized by the Sudanese Professional Association, these protests were organic in nature and were *the result* of thousands of small initiatives to build civic capacity and to promote the values and concepts of democracy and human dignity. *Many of NED’s partners were instrumental in implementing these initiatives.*“¹⁶²⁴

Eine der geförderten und geehrten Organisationen, das Regional Centre for Development and Training (RCDCS), war darauf spezialisiert, Jugendliche in demokratischen Aktivismus zu trainieren.¹⁶²⁵ Das NED hatte das RCDCS über acht Jahre hinweg finanziell unterstützt.¹⁶²⁶ Ihre Ausbildungs-

1623 Ibid., Hervorhebung durch den Autor.

1624 Sudan’s Civil Society will be honored with 2020 NED Democracy Award, National Endowment for Democracy, 05.03.2020, abrufbar unter: <https://www.ned.org/sudans-civil-society-will-be-honored-with-2020-ned-democracy-award/> (zuletzt abgerufen am 09.03.2021).

1625 Marovic/Hayder, Sowing the Seeds of Nonviolent Action in Sudan, United States Institute for Peace Special Report, 2022, 7.

1626 Regional Centre for Development and Training (RCDCS), National Endowment for Democracy, 2020, abrufbar unter: <https://www.ned.org/2020-democracy-a>

programme sollen nach Angaben des Direktors von RCDCS einen wesentlichen Einfluss auf die Revolution gehabt haben:

„Most of the youth who took a leading part in the revolution, they had been trained in the Regional Centre—whether through our benefit work in institution building, whether in civic education about democracy, about conflict resolution, about *peaceful resistance*,”¹⁶²⁷

Das RCDCS hatte zudem wiederholt Stände auf dem Protestcamp in Khartum, an denen Wasser und Essen kostenlos an die Protestierenden verteilt wurde.¹⁶²⁸ Darüber hinaus finanzierte das NED in den Jahren 2018 und 2019 zahlreiche zivilgesellschaftliche Initiativen zur Demokratisierung des Sudans. In einigen dieser Programmen lag der Fokus auch auf gewaltfreiem Widerstand und einer gewaltfreien Demokratisierung des Sudans.¹⁶²⁹ Im Jahr 2019 wurden Aktivist*innen technologische Gerätschaften bereitgestellt, um die wiederkehrende Abschaltung des Internets zu umgehen und sich gegen staatliche Repressalien zu koordinieren.¹⁶³⁰ Außerdem ermöglichte eine geförderte Organisation den Austausch zwischen sudanesischen und ägyptischen Revolutionär*innen, die 2011 an der Protestbewegung mitgewirkt hatten.¹⁶³¹ Weiterhin wurden mehrere unabhängige Medienanstalten finanziert,¹⁶³² die im Verlauf der Revolution über die Proteste berichteten. Eine der begünstigten Organisationen hatte bereits Jahre vor

ward/regional-centre-for-development-and-training/ (zuletzt abgerufen am 09.03.2021).

1627 Ibid.

1628 Gespräch NED-Programmdirektor vom 9.4.2021.

1629 Awarded Grants Search, National Endowment for Democracy, abrufbar unter:
https://www.ned.org/wp-content/themes/ned/search/grant-search.php?organizat
ionName=®ion=AFRICA&projectCountry=Sudan&amount=&fromDate=201
8&toDate=2019&projectFocus%5B%5D=&projectFocus%5B%5D=&projectFocu
s%5B%5D=&projectFocus%5B%5D=&projectFocus%5B%5D=&projectFocus%5
B%5D=&projectFocus%5B%5D=&projectFocus%5B%5D=&projectFocus%5B%5
D=&projectFocus%5B%5D=&projectFocus%5B%5D=&projectFocus%5B%5D=&
projectFocus%5B%5D=&projectFocus%5B%5D=&search=&maxCount=25&orde
rBy=Year&start=1&smbt=1 (zuletzt abgerufen am 09.03.2021), Project: Preventing
Violent Extremism through Youth Engagement.

1630 Ibid., Project: Supporting Internet Freedom in Sudan, 50 000 USD.

1631 Das Al-Kathim Adlan Center for Enlightenment, siehe *Marovic/Hayder*, Sowing the Seeds of Nonviolent Action in Sudan, United States Institute for Peace Special Report, 2022, 9.

1632 Awarded Grants Search, National Endowment for Democracy, , Projects: In Your Pocket: Easy Access to Information and News on Sudan, 59 987 USD; Supporting Freedom of the Press, 57 080 USD.

den Protesten mit dem NED zusammengearbeitet und Film- und Nachrichtenmaterial erstellt.¹⁶³³ Diese Organisation bat das NED gezielt um einen finanziellen Zuschuss für den Erwerb technologischer Gerätschaften zur Umgehung der wiederkehrenden Internetblockaden. Dieser Anfrage kam das NED mit einem Zuschuss in Höhe von 50 000 US-Dollar nach. Die Organisation produzierte sodann das Bildmaterial der Niederschlagung des Protestcamps am 3. Juni 2019 und war dafür verantwortlich, dass dieses Bildmaterial im Sudan und außerhalb verbreitet wurde.¹⁶³⁴ Das NED finanzierte somit die Ausbildung von Anführer*innen der Protestbewegung in zivilen Widerstandstaktiken sowie wichtige Medienorganisationen und ermöglichte einen Teil der Verpflegung des Protestcamps. Weiterhin half der Open Technology Fund den Protestierenden dabei, die staatliche Überwachung zu umgehen und trotz Sperrungen des Internets und sozialer Netzwerke miteinander zu kommunizieren.¹⁶³⁵

Die Unterstützungsprogramme des NED hatten bereits in den Jahren vor der Revolution zu erheblichen Kontroversen geführt. 2012 erklärten sudanesishe Regierungsvertreter*innen, dass sich die USA durch das NED völkerrechtswidrig in die inneren Angelegenheiten des Sudans einmische.¹⁶³⁶ Als Reaktion auf die Veröffentlichung der NED-Partnerorganisationen im Sudan wurden diese Organisationen verboten.¹⁶³⁷ Den Organisationen wurde vorgeworfen, dass sie gegen Gesetze verstoßen hätten, die die ausländische Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen verbieten.¹⁶³⁸ Zu diesen Organisationen gehörten auch der bereits erwähnte RCDCS (vormals Institute for Development of the Civil Society). Die Auflösungen entsprachen dabei der rechtlichen Lage im Sudan. Abschnitt 7 des sudanesischen Voluntary and Humanitarian (Organization) Act von

1633 National Endowment for Democracy, Annual Report 2019, In Focus: Sudan, 2022, abrufbar unter: <https://www.ned.org/annual-report/2019-annual-report/> (zuletzt abgerufen am 10.11.2022).

1634 Ibid.; Interview mit dem zuständigen NED-Programmdirektor am 9.4.2021.

1635 Open Technology Fund, FY 2018 Annual Report, 2019, 10, 20.

1636 US Chargé d'affaires: Washington does not seek regime change in Khartoum, Sudan Tribune, 29.08.2012, abrufbar unter: <https://sudantribune.com/spip.php?article43728> (zuletzt abgerufen am 11.03.2021).

1637 Sudan's VP says American book proves local centers received US funds to topple regime, Sudan Tribune, 02.01.2013, abrufbar unter: <https://sudantribune.com/spip.php?article45060> (zuletzt abgerufen am 11.03.2021).

1638 Sudan to take actions against local NGOs over US funding, Sudan Tribune, 24.08.2012, abrufbar unter: <https://sudantribune.com/spip.php?article43682> (zuletzt abgerufen am 11.03.21).

2006 verbietet es zivilgesellschaftlichen Organisationen, finanzielle Zuwendung aus dem Ausland zu erhalten. Einzige Ausnahme ist eine Erlaubnis zur Annahme der Zuwendung durch das sudanesisches Ministerium für humanitäre Angelegenheiten. Nach einer internen Richtlinie des Ministeriums von 2013 durften nur humanitäre Hilfsprojekte genehmigt werden,¹⁶³⁹ zumal die Genehmigungen sehr restriktiv erteilt wurden¹⁶⁴⁰. Ausländische Zuwendungen an Menschenrechts- oder Demokratiegruppen waren damit jedenfalls unzulässig.

Das NED führte seine Finanzierung von pro-demokratischen Organisationen dennoch ohne die Zustimmung der sudanesischen Regierung fort. Die Kritik der sudanesischen Regierung an dieser Praxis erfolgte daher in den Jahren vor der Revolution regelmäßig.¹⁶⁴¹ Für die Auflösung von zivilgesellschaftlichen Organisationen auf dieser Grundlage wurden die sudanesischen Behörden von VN-Menschenrechtsbeauftragten kritisiert.¹⁶⁴² Derartige Schließungen würden das Vereinigungs- und Versammlungsrecht verletzen.

Obwohl sudanesisches Regierungsvertreter*innen regelmäßig ausländische Mächte als Motoren hinter den Protesten beschuldigten,¹⁶⁴³ wurde während der Proteste von 2018-19 nicht, wie in den Jahren 2012 und 2013, explizit auf die Rolle des NED hingewiesen. Eine konkrete Auseinandersetzung um die Rechtmäßigkeit der gerade beschriebenen Unterstützungsmaßnahmen erfolgte daher nicht. Das NED erklärte im Nachgang der

1639 Al-Kathim Adlan Center for Enlightenment/International Center for Not-for-Profit Law, A Study of The Sudanese Voluntary and Humanitarian Work Act, 12.10.2017, 35.

1640 *Marovic/Hayder*, Sowing the Seeds of Nonviolent Action in Sudan, United States Institute for Peace Special Report, 2022, 6.

1641 Sudan's VP says American book proves local centers received US funds to topple regime, Sudan Tribune, 02.01.2013; *ibid*.

1642 Human Rights Council, Report of the Independent Expert on the situation of human rights in the Sudan, Mashood A. Baderin, A/HRC/24/31, 18.09.2013, Rn. 25-26.

1643 United Nations Security Council, S/PV.8468, 19 (Sudan); NISS head says Israeli-recruited elements behind Sudan's violent protests, Sudan Tribune, 21.12.2018, abrufbar unter: <https://sudantribune.com/spip.php?article66806> (zuletzt abgerufen am 05.03.2021); Sudan president defiant as deadly protests continue, BBC, 20.01.2019, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-africa-46940531> (zuletzt abgerufen am 12.03.2021); *Aboelfadl*, The Sudanese regime is at a dead-end at home and abroad, The Arab Weekly, 03.02.2019, abrufbar unter: <https://thearabweekly.com/sudanese-regime-dead-end-home-and-abroad> (zuletzt abgerufen am 12.03.2021).

Revolution, dass diese zwar sehr willkommen sei, die Zuwendungen an die Zivilgesellschaft im Vorlauf der Revolution aber nicht mit der Absicht getätigt wurden, einen Regierungswechsel zu bewirken. Generell würde das NED keine Aktivitäten unterstützen, die einen Regierungswechsel anstreben und keine Organisationen fördern, deren wesentliches Ziel die Abhaltung von Protesten sei.¹⁶⁴⁴ Dennoch waren die meisten Organisationen, die durch das NED gefördert wurden, aktiv an den Protesten beteiligt. Gerade hierfür wurden sie mit dem NED-Demokratiepreis ausgezeichnet. Zudem erhielten die Organisationen auch im Nachgang der Revolution finanzielle Unterstützung. Ihre Beteiligung an den friedlichen Protesten und der Revolution war daher jedenfalls kein Ausschlusskriterium für eine weitere Kooperation mit dem NED.

Neben US-amerikanischen Organisationen förderten deutsche halbstaatliche Organisationen einige Akteure der Revolution. Die Friedrich-Ebert-Stiftung bildete Mitglieder der Revolutionsbewegung aus. Im Rahmen seines „Youth Leadership Programme“ wurden zwischen 2015 und 2020 über 150 junge sudanesischen Aktivist*innen aus der Zivilbevölkerung gefördert.¹⁶⁴⁵ Zu den Ausbildungsprogrammen zählten Schulungen zur Kampagnenbildung, zur IT-Sicherheit und zum Selbstschutz der Aktivist*innen. Zahlreiche dieser „Youth Leaders“ waren später an der Organisation der Proteste beteiligt.¹⁶⁴⁶

Die völkerrechtliche Zulässigkeit derartiger Förderprogramme war mithin umstritten. Der Sudan vertrat durchgehend, dass diese Programme eine Intervention darstellen würden und versuchte, deren Durchführung durch rechtliche und praktische Hürden zu erschweren. Diese Hürden wurden jedoch von den unterstützenden Organisationen außer Acht gelassen. Sie förderten auch während der Proteste Gruppen, die hieran beteiligt waren. Hierin sahen sie Maßnahmen zur Unterstützung einer freien Zivilgesellschaft und zur Förderung von Menschenrechten.

1644 Interview mit dem zuständigen NED-Programmdirektor, 9.4.2021.

1645 Vgl. Youth Leadership Programme, Friedrich Ebert Stiftung Sudan, 2021, abrufbar unter: <https://sudan.fes.de/topics/youth-leadership-programme> (zuletzt abgerufen am 11.03.2021).

1646 Siehe beispielhaft: *Dörries*, Die Revolution sucht ihre Richtung, Süddeutsche Zeitung, 01.05.2019, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/sudan-die-revolution-sucht-ihre-richtung-1.4426028?fbclid=IwAR3RQ7fSt5i3apdTW3bpmIShvHETIfqwxt2PfKGKa2iswacgJbNIHxylDBU> (zuletzt abgerufen am 11.03.2021); FES Sudan, Pink for Kandaka, Friedrich Ebert Stiftung Connect, 29.08.2019, abrufbar unter: <https://www.fes-connect.org/trending/pink-for-kandaka/> (zuletzt abgerufen am 11.03.2021).

VIII. Sanktionen

Weiterhin drohten die USA im Falle weiterer Gewalt gegen Protestierende mit einer verschärften Sanktionierung des Sudans und der Mitglieder des TMC.¹⁶⁴⁷ Das EP forderte ein Ende für europäische Exporte von Sicherheitsausrüstung an den Sudan.¹⁶⁴⁸ Schließlich dürfe die EU nicht dazu beitragen, die Menschenrechte der Protestierenden zu verletzen. Diese Sanktionen wurden jedoch nicht umgesetzt, weshalb es auch zu keiner Auseinandersetzung um diese kam. Die unterstützenden Staaten sahen jedenfalls in den Sanktionen eine Möglichkeit die Menschenrechte im Sudan zu fördern.

IX. Diplomatische Unterstützung

Der britische Botschafter im Sudan, *Irfan Siddiq*, traf sich zudem mit führenden Aktivist*innen der Protestbewegung und besuchte das Protestcamp in Khartum.¹⁶⁴⁹ Darüber hinaus besuchte er inhaftierte und freigelassene Oppositionelle, die die Proteste unterstützten.¹⁶⁵⁰ Hierüber berichtete er unter anderem auf dem Kurznachrichtendienst Twitter. Aufgrund dieses Engagements wurde er vom sudanesischen Außenministerium einbestellt und seine Tätigkeiten als unzulässige Einmischung eingeordnet.¹⁶⁵¹ Diese Kritik wies Botschafter *Siddiq* durchgehend zurück. In einer längeren Stellungnahme nach Beendigung seiner Amtszeit im Sudan schrieb er:

1647 U.S. to consider sanctions in case of more Sudan violence, Qantara.de, 26.06.2019, abrufbar unter: <https://en.qantara.de/content/us-to-consider-sanctions-in-case-of-more-sudan-violence> (zuletzt abgerufen am 12.03.2021).

1648 European Parliament, P8_TA(2019)0034, Nr. 16.

1649 Siddiq, Twitter, 16.04.2019, abrufbar unter: <https://twitter.com/IrfanUKAmb/status/1118124095609167872> <https://twitter.com/IrfanUKAmb/status/1118124095609167872> (zuletzt abgerufen am 14.11.2022); Siddiq, Twitter, 26.04.2019, abrufbar unter: <https://twitter.com/IrfanUKAmb/status/1121834149525032962> (zuletzt abgerufen am 14.11.2022): „Glad I was able to visit the site of the sit-in and hear directly from those there, passionately demanding change and a better Sudan.”

1650 Siddiq, Twitter, 05.03.2019, abrufbar unter: <https://twitter.com/IrfanUKAmb/status/1102888744372396035> (zuletzt abgerufen am 14.11.2022); Siddiq, Twitter, 02.04.2019, abrufbar unter: <https://twitter.com/IrfanUKAmb/status/1113079020596400128> (zuletzt abgerufen am 14.11.2022).

1651 Soudan : les États-Unis nomment Donald Booth émissaire spécial, Jeune Afrique, 13.06.2019.

„This is why I felt so strongly that we had to do all we could to seize this moment of change and why I was so glad that the UK took a lead in supporting the demands of the protest movement, defending their rights and highlighting their cause. This was not only because change would bring a greater chance of supporting UK objectives, but also because it aligned with our values. [...] But throughout my diplomatic career I have been proud to represent a country that may well be imperfect, and in a country like Sudan has a complicated colonial legacy, but nevertheless has been a strong champion of democracy, freedom and human rights. This made supporting the protest movement an easy decision, even while others worried about how risky this was. [...] I’ve faced some criticism in this role for being too outspoken, for interfering in domestic affairs and even for acting like an “imperialist”. Although my role as UK Ambassador is to promote UK interests, I don’t define these narrowly. [...] We live in a globalised world where all are interconnected. The COVID pandemic and the climate crisis show this painfully clearly. As a global citizen, I see my own interests reflected in developments in Sudan. And so I see an obligation to use my privileged position to try to support positive change.“¹⁶⁵²

Das Vereinigte Königreich sah die diplomatischen Unterstützungsmaßnahmen daher als Teil der Aufgaben einer diplomatischen Mission. Zu dieser gehöre es auch, Menschenrechte zu fördern und sich für Demokratie einzusetzen. Daher seien die Unterstützungsmaßnahmen für die sudanesischen Proteste rechtmäßig gewesen.

D. Begrenzte Kritik

Die völkerrechtlichen Diskussionen um die Unterstützungsmaßnahmen der sudanesischen Protestbewegung von 2018/19 beschränkten sich auf die Rechtmäßigkeit einzelner Maßnahmen. Unumstritten war die allgemeine menschenrechtliche Kritik. Die sudanesische Regierung erwiderte diese auf der Sachebene und opponierende Staaten im VN-Sicherheitsrat ließen eine Erklärung zu, die Kritik an der Gewalt im Rahmen von Protesten äußerte. Menschenrechtliche Kritik wurde daher als völkerrechtskonform

1652 Siddiq, Farewell Sudan, Foreign, Commonwealth and Development Office, 26.01.2021, abrufbar unter: <https://blogs.fcdo.gov.uk/hmairfansiddiq/2021/01/26/farewell-sudan/> (zuletzt abgerufen am 18.05.2022).

aufgefasst. Dies gilt auch für die Einflussnahme der AU. Darüber hinaus wurde nur wenig Kritik an den verschiedenen Transitionsanreizen und der Nicht-Anerkennung des TMC geäußert.

Hingegen wurde über die Thematisierung in internationalen Organisationen, die Unterstützungsbekundungen, die diplomatische Unterstützung und die ausländische Finanzierung vielfältig gestritten. Die opponierenden Staaten sahen in den Protesten im Sudan eine innere Angelegenheit. Internationale Einflussnahmen in diesem Prozess seien nur durch regionale Organisationen erlaubt, wenn diese ausdrücklich durch ihre Gründungsstatute hierzu ermächtigt seien. Jegliche andere Beschäftigung mit den Protesten oder sonstig geartete Einflussnahme zugunsten der Proteste sei eine völkerrechtlich unzulässige Einmischung. Diese Schwelle sei bereits durch die rhetorische Unterstützung einer der Parteien überschritten.¹⁶⁵³

Dem entgegneten die unterstützenden Staaten, dass die Protestierenden ihre international gewährleisteten Menschenrechte wahrnehmen würden. Daher können diese zunächst auf der internationalen Ebene wahrgenommen und thematisiert werden. Zudem seien Forderungen der Protestbewegung von wünschenswerter Natur, sodass auch die internationale Gemeinschaft die Erreichung dieser Ziele fördern dürfe.¹⁶⁵⁴ Die Staaten, die eine entsprechende Sicht auf die Proteste hatten, setzten daher einerseits Anreize an die Regierung, diesen Forderungen nachzukommen (Transitionsanreize, Nicht-Anerkennung, Sanktionsandrohungen), und förderten die Proteste finanziell und durch ihre diplomatischen Missionen.

Diese Positionen sind weitestgehend unvereinbar. Wie in dieser Fallstudie aufgezeigt, findet zwischen diesen Positionen auch keine intensive Vermittlung oder Diskussion statt. Die opponierenden Staaten legten ihren Bewertungen grundsätzlich eine sehr niedrige (Einmischungs-)Schwelle zugrunde und setzen sich mit den Argumenten der unterstützenden Staaten nicht auseinander. Gleichzeitig behaupteten die unterstützenden Staaten, dass sie keine Intervention vornehmen würden,¹⁶⁵⁵ und beriefen sich auf die Menschenrechte als Grundlage ihres Handelns. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Position der opponierenden Staaten erfolgte ebenfalls

1653 United Nations Security Council, S/PV.8549, 13 (Russland).

1654 Siddiq, Farewell Sudan, Foreign, Commonwealth and Development Office, 26.01.2021.

1655 Statement by the Spokesperson on the political situation in Sudan, European External Action Service, 06.06.2019; Siddiq, Farewell Sudan, Foreign, Commonwealth and Development Office, 26.01.2021.

nicht. Auch im Nachgang der Revolution erfolgte keine intensive völkerrechtliche Erörterung oder Aufarbeitung dieser Maßnahmen.

Die sudanesishe Regierung hatte sich zunächst dem opponierenden Lager zugeordnet, da sie in der ausländischen Unterstützung eine Gefährdung ihrer Machtposition sah. Eine andere Bewertung der Unterstützung erfolgte sodann im August 2019 durch den kürzlich vereidigten Premierminister des Sudans *Abdallah Hamdok*. In seiner ersten Rede vor der VN-Generalversammlung erklärte er:

„We are confident that what made our revolution victorious is the *direct support of the international community*, as represented by the Security Council, the General Assembly, the African Union, the Intergovernmental Authority on Development, the League of Arab States, the Organization of Islamic Cooperation, *the European Union and the troika of the United States of America, the United Kingdom and Norway*, as well as our brothers in Ethiopia, Egypt, South Sudan, Chad, Eritrea, the Kingdom of Saudi Arabia, the United Arab Emirates, Kuwait and Qatar. I would like to thank them all. We also thank all our friends and partners that have been supporting us.”¹⁶⁵⁶

Hiermit brachte *Hamdok* zum Ausdruck, dass die Unterstützungsmaßnahmen willkommen und rechtmäßig gewesen seien und wich damit von dem vorherigen Kurs der sudanesischen Regierung ab. Diese rechtliche Bewertung folgte aus der politischen Bewertung der Revolution. Die von *Hamdok* angeführte zivile Übergangsregierung gründete ihre Legitimität auf der Revolution, weshalb sie alle Maßnahmen, die hierzu beitrugen, als positiv einordnete. Dieses Beispiel zeigt mithin, wie politische Faktoren die rechtliche Positionierung gegenüber der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen bedingen.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass die allgemeine Menschenrechtskritik und die Unterstützungsmaßnahmen der AU völkerrechtskonform waren. Weiterhin zogen Transitionsanreize und die Nicht-Anerkennung der Regierung keine gesonderte völkerrechtliche Kritik auf sich. Hingegen bestand ein offener Disput über die Völkerrechtskonformität von Unterstützungsbekundungen, Finanzierungsmaßnahmen, diplomatischen Unterstützungsmaßnahmen und der Thematisierung in internationalen Organisationen. Diesbezüglich teilten sich die Staaten in ein unter-

1656 United Nations General Assembly, General debate, A/74/PV.10, 27.09.2019, 37, Hervorhebung durch den Autor.

stützendes und opponierendes Lager. Das opponierende Lager sah in den Protesten eine innere Angelegenheit des Sudans und ordnete daher jede Einmischung als völkerrechtswidrig ein. Diese Kritik wurde jedoch nur begrenzt angeführt, in Reaktion auf wenige Unterstützungsmaßnahmen. Die unterstützenden Staaten lehnten diese Kritik unter Verweis auf die menschenrechtlichen Gewährleistungen des Protests ab. Da die Kritik jedoch nur begrenzt war und von wenigen Staaten getragen wurde, sahen sie sich keinem großen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt.

§ 10 Die venezolanische Protestbewegung 2019

Die venezolanischen Massenproteste im ersten Halbjahr 2019 reihen sich in die fortdauernde Auseinandersetzung zwischen der „bolivarianisch“-sozialistischen Regierung und der Opposition in Venezuela ein. In den Jahren 2014, 2016 und 2017 hatte es bereits verschiedentlich landesweite Proteste gegeben, die einen Regierungswechsel forderten. Die Proteste von 2019 überstiegen die vorherigen Proteste jedoch in Intensität und Teilnehmer*innenzahl¹⁶⁵⁷ und erhielten zudem die meiste internationale Aufmerksamkeit und Unterstützung. Der nachfolgende Abschnitt untersucht die Formen der Unterstützung und ihre völkerrechtliche Einordnung durch die Staatengemeinschaft.

Zunächst erfolgt ein Überblick über die Entstehung der Protestbewegung und deren Verlauf (A.). Danach wird erörtert, ob die Proteste in Venezuela gewaltfrei und außerinstitutionell waren (B.). Im Anschluss werden die verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der Proteste aufgezeigt und die jeweiligen Debatten um diese nachgezeichnet (C.). Abschließend werden die wichtigsten Positionen und Konfliktlinien herausgearbeitet und analysiert (D.). Die Diskussionen um die Unterstützung zugunsten der venezolanischen Proteste zeichnen sich dabei durch eine starke politische Polarisierung zwischen opponierenden und unterstützenden Staaten aus, die zwar auf die gleichen Rechtsnormen zurückgreifen, um ihre Positionen zu begründen, diese aber grundverschieden auslegen.

A. Von umstrittenen Neuwahlen zum Aufruf zur Meuterei: Die Proteste in Venezuela 2019

Bereits die erste Amtszeit von *Nicolás Maduro* als Präsident von Venezuela wurde von zahlreichen Protesten begleitet. Nach seiner Wahl 2013 protestierten regelmäßig erhebliche Teile der Bevölkerung gegen *Maduros* Wirtschaftspolitik und forderten den Rücktritt seiner Regierung.¹⁶⁵⁸ 2016 mobilisierten die Protestierenden zusätzlich für ein Abwahlreferendum und

1657 Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, 6.211 protestas en Venezuela durante el primer trimestre de 2019, 15.04.2019.

1658 Venezuela profile - Timeline, BBC, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-19652436> (zuletzt abgerufen am 23.05.2020).

richteten sich 2017 gegen die von Präsident *Maduro* einberufene verfassungsgebenden Versammlung. Die Proteste blieben jedoch erfolglos.

Hingegen konnte die Opposition bei den Parlamentswahlen 2015 einen unerwarteten Erfolg verzeichnen. Erstmals seit 1998 erhielten Oppositionsparteien mehr Sitze in der Nationalversammlung als die regierende sozialistische Einheitspartei (PSUV). Die neuen Mehrheitsverhältnisse waren jedoch Auslöser für institutionelle Auseinandersetzung zwischen den obersten staatlichen Organen. Die Rechte der Nationalversammlung wurden durch den Obersten Gerichtshof so weit beschnitten, dass sie ihre Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion nicht mehr ausüben konnte.¹⁶⁵⁹ Unter anderem wurden die Beschlüsse und Gesetze der Nationalversammlung pauschal für verfassungswidrig erklärt.¹⁶⁶⁰ Präsident *Maduro* berief 2017 eine verfassungsgebende Versammlung ein, die die Kompetenzen der Nationalversammlung, z.B. das Budgetrecht, weitestgehend an sich zog und fast ausschließlich mit PSUV-Mitgliedern und Regierungsanhänger*innen besetzt wurde.¹⁶⁶¹ Weiterhin löste der Oberste Gerichtshof den Zusammenschluss der wichtigsten Oppositionsparteien, die Mesa de Unidad Democrática, auf.¹⁶⁶²

Gleichzeitig hatte es seit 2014 mehrere Ansätze zu Verhandlungen zwischen Regierung und oppositionellen Kräften gegeben, zumeist unter internationaler Vermittlung, u.a. durch die südamerikanische Regionalorganisation UNASUR und den Heiligen Stuhl.¹⁶⁶³ Hierdurch wollte die Opposition gleiche und faire Bedingungen für Präsidentschaftswahlen sowie die Wiederherstellung der aus ihrer Sicht massiv eingeschränkten bürgerlichen Rechte erreichen. Alle Verhandlungsversuche scheiterten jedoch nach wenigen Wochen.

1659 *Casal Hernandez*, The Constitutional Chamber and the Erosion of Democracy in Venezuela, ZaöRV 80, 2020, 913.

1660 *Ibid.*, 953 ff.

1661 *McCoy*, Venezuela's controversial new Constituent Assembly, explained, The Washington Post, 01.08.2017, abrufbar unter: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/08/01/venezuelas-dubious-new-constituent-assembly-explained/> (zuletzt abgerufen am 15.07.2021).

1662 *Casal Hernandez*, The Constitutional Chamber and the Erosion of Democracy in Venezuela, ZaöRV, 2020, 951.

1663 *Rendon/Fernandez*, Lessons for Negotiations in Venezuela: A Roadmap, Center for Strategic and International Studies, 25.05.2021, abrufbar unter: <https://www.csis.org/features/lessons-negotiations-venezuela-roadmap> (zuletzt abgerufen am 03.12.2022).

Vor dem Hintergrund der Beschränkungen der Rechte der Nationalversammlung und der Anfang 2018 erneut gescheiterten Verhandlungen entschlossen sich die führenden Oppositionsparteien zu einem Boykott der Präsidentschaftswahlen im Mai 2018.¹⁶⁶⁴ Nach ihrer Auffassung würden diese weder frei noch fair ablaufen und allein der Bestätigung *Maduros* dienen. Die aussichtsreichsten Kandidat*innen der Opposition waren vorher durch Hausarrest, Haft, Exil oder Aussetzung ihres passiven Wahlrechts von einer Teilnahme ausgeschlossen worden.¹⁶⁶⁵

Maduro gewann die Wahl vom 20. Mai 2018, auf deren Grundlage für ihn eine neue Amtszeit Anfang Januar 2019 beginnen sollte. Die oppositionsdominierte Nationalversammlung verweigerte ihm jedoch die verfassungsrechtlich vorgesehene Vereidigung, da nach ihrer Auffassung die Präsidentschaftswahl undemokratisch erfolgt war und daher nicht Grundlage für eine neue Amtszeit sein konnte.¹⁶⁶⁶ Seinen Amtseid legte *Maduro* daher am 10. Januar vor dem Obersten Gerichtshof ab. Der am 5. Januar 2019 turnusgemäß gewählte Sprecher der Nationalversammlung, *Juan Guaidó*, berief mit Blick auf die hierdurch entstandene verfassungsrechtliche Krise offene Bürger*innenversammlungen ein, um über ein weiteres Vorgehen in der politischen Krise zu beraten.¹⁶⁶⁷

Diese sog. „cabildos abiertos“ bilden den Start der Massenproteste von 2019. Zu ihnen versammelten sich tausende Bürger*innen, um gegen die erneute Amtszeit von Präsident *Maduro* zu demonstrieren.¹⁶⁶⁸ Nach ihrer Auffassung sei es durch die neue Amtszeit *Maduros* zu einer Usurpation

1664 La oposición venezolana apuesta por el boicot a elecciones presidenciales, *France24*, 21.02.2018, abrufbar unter: <https://www.france24.com/es/20180221-la-oposicion-venezolana-apuesta-por-el-boicot-elecciones-presidenciales> (zuletzt abgerufen am 11.08.2021).

1665 Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Heike Hänsel, Michel Brandt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE - Diplomatische Beziehungen zu Venezuela, Drucksache 19/8495, 04.04.2019.

1666 *Brewer-Carias*, The Collapse of the Rule of Law in Venezuela 1999-2019, *New York University Journal of International Law and Politics* 52, 2020, 741, 763 ff, 769.

1667 *Redacción web*, Asamblea Nacional se declaró en emergencia y convocó a cabildo abierto, *El Tiempo*, 10.01.2019, abrufbar unter: <https://eltiempo.com.ve/2019/01/10/asamblea-nacional-se-declaro-en-emergencia-y-convoco-a-cabildo-abierto/> (zuletzt abgerufen am 23.05.2020).

1668 *Redacción*, Cabildos abiertos convocados por el Parlamento movilizan a cientos de venezolanos, *Diario Las Americas* 17.01.2019, abrufbar unter: <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/cabildos-abiertos-convocados-el-parlamento-movilizan-cientos-venezolanos-n4170161> (zuletzt abgerufen am 23.05.2020).

des Präsidentenamtes gekommen. Vor diesem Hintergrund erklärte die Nationalversammlung in einem Beschluss vom 15. Januar 2019, dass das Präsidentenamt vakant sei, weshalb der Art. 233 der venezolanischen Verfassung anwendbar sei.¹⁶⁶⁹ Dieser sieht vor, dass der*ie Sprecher*in der Nationalversammlung die Amtsführung der*des Staatspräsident*in interimsmäßig bis zur Organisation von Neuwahlen innerhalb von dreißig Tagen ausüben solle. Dieses Mandat der Nationalversammlung nahm *Juan Guaidó* am 23. Januar 2019 auf einer Versammlung unter freiem Himmel in Caracas an.¹⁶⁷⁰

In den folgenden Wochen forderten landesweite Demonstrationen den Rücktritt *Maduros* und die Organisation von Neuwahlen durch *Guaidó*. Die Demonstrierenden appellierten an alle Staatsbediensteten und Angehörige der Streitkräfte, dass sie die verfassungsrechtliche Autorität der Interimsregierung anerkennen und sich auf ihre Seite stellen sollten. *Juan Guaidó* rief kontinuierlich zu friedlichen Protesten auf und führte sie landesweit an.¹⁶⁷¹ Beobachterorganisationen zählten über 2 800 Demonstrationen in allen venezolanischen Bundesstaaten,¹⁶⁷² die einen friedlichen Regierungswechsel forderten.¹⁶⁷³ Dabei wurden die Demonstrationen immer wieder das Ziel von staatlichen Repressionen – mindestens 51 Demonstrierende wurden getötet.¹⁶⁷⁴

1669 *Brewer-Carias*, *The Collapse of the Rule of Law in Venezuela 1999-2019*, New York University Journal of International Law and Politics, 2020, 768-770.

1670 *Herrero*, *Juan Guaidó se juramenta como presidente encargado de Venezuela*, The New York Times, 23.01.2019, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/es/2019/01/23/espanol/america-latina/venezuela-protestas-maduro-guaido.html> (zuletzt abgerufen am 23.05.2020).

1671 *Herrero/Casey*, *Venezuelans Opposed to Maduro Pour Into Streets for Day of Protests*, *ibid.* 02.02.2019, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2019/02/02/world/americas/venezuela-protests-opposition-maduro.html> (zuletzt abgerufen am 15.07.2021); *Guaidó ruft zum großen Marsch auf Caracas auf*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.03.2019, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/venezuelas-oppositionsfuhrer-guaido-erhoeht-druck-auf-maduro-16081037.html> (zuletzt abgerufen am 15.07.2021).

1672 *Observatorio Venezolano de Conflictividad Social*, 6.211 protestas en Venezuela durante el primer trimestre de 2019, 15.04.2019.

1673 *Observatorio Venezolano de Conflictividad Social*, *Conflictividad social en Venezuela en febrero 2019*, 14.03.2019, abrufbar unter: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/tendencias-de-la-conflictividad/1-600-protestas-marcaron-la-conflictividad-en-venezuela-durante-febrero-de-2019-2> (zuletzt abgerufen am 11.08.2021).

1674 *Observatorio Venezolano de Conflictividad Social*, 6.211 protestas en Venezuela durante el primer trimestre de 2019, 15.04.2019.

Eine Zuspitzung des Machtkampfes erfolgte Ende Februar 2019. Die *Maduro*-Regierung hatte trotz einer sich verschärfenden humanitären Notlage und der Flucht bzw. der Emigration von ca. 4,5 Millionen Personen internationale humanitäre Hilfe über Jahre abgelehnt.¹⁶⁷⁵ Vor diesem Hintergrund führte *Guaidó* eine Lieferung von humanitären Hilfsgütern gegen den Willen der *Maduro*-Regierung an, die von Brasilien und Kolumbien aus Venezuela erreichen sollten.¹⁶⁷⁶ Die von Demonstrierenden begleiteten Hilfsgüter wurden jedoch an den Grenzen durch venezolanische Sicherheitskräfte aufgehalten.

Die Proteste erreichten ihren Höhepunkt Ende April 2019. Der seit 2014 inhaftierte führende Oppositionspolitiker *Leopoldo López* wurde am 30. April 2019 von leitenden Mitarbeiter*innen des venezolanischen Geheimdienstes aus seinem Hausarrest befreit.¹⁶⁷⁷ *Guaidó* und *López* riefen gemeinsam und in Gegenwart einer Einheit von Sicherheitskräften die Bevölkerung und das Militär dazu auf, sich auf die Seite der Übergangsregierung zu stellen.¹⁶⁷⁸ Da sich nur wenige weitere Angehörige des Militärs dem Aufruf *Guaidós* anschlossen, scheiterte dieses Vorhaben.

In der Folge nahmen die Demonstrationen ab. Nach April 2019 gab es nur noch vereinzelte Versammlungen, die die Zahlenstärke des Jahresanfangs bei Weitem nicht erreichten.¹⁶⁷⁹ Die Protestbewegung nach der Definition aus § 3 endete somit im Mai 2019, ohne das Ziel eines Regierungswechsels zu erreichen.

1675 *Anatoly Kurmanaev/Ana Herrero*, After Years of Denial, Venezuela's President Allows Aid to Enter, *The New York Times*, 16.04.2019, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2019/04/16/world/americas/venezuela-aid.html> (zuletzt abgerufen am 11.08.2021).

1676 *Graham-Harrison/Daniels/Rangel*, Venezuela: at least four dead and hundreds injured in border standoff, *The Guardian*, 23.02.2019, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/23/venezuela-border-latest-maduro-guaido> (zuletzt abgerufen am 11.08.2021).

1677 *Venezuela Crisis: Guaidó Calls for Uprising as Clashes Erupt*, *The New York Times*, 30.04.2019, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2019/04/30/world/americas/venezuela-coup-guaido-military.html> (zuletzt abgerufen am 11.08.2021).

1678 *Ibid.*

1679 *Venezuela: Thousands take to the streets of Caracas for rival protests*, *Deutsche Welle*, 16.11.2019, abrufbar unter: <https://www.dw.com/en/venezuela-thousands-take-to-the-streets-of-caracas-for-rival-protests/a-51280074> (zuletzt abgerufen am 16.07.2021).

Venezuela ist Mitglied des IPbürg und des IPwskR.¹⁶⁸⁰ Zudem war Venezuela jedenfalls bis 2019 Mitglied der OAS und hatte 1997 das Washingtoner Protokoll zur OAS-Charta ratifiziert.¹⁶⁸¹ Darüber hinaus stimmte Venezuela 2001 der Erklärung von Quebec zur Demokratie in Amerika und der Inter-Amerikanischen Demokratiecharta zu.¹⁶⁸² Die *Maduro*-Regierung hatte im April 2017 jedoch den Austritt aus der OAS erklärt, der sich am 27. April 2019 vollziehen sollte.¹⁶⁸³ Im Zuge dessen distanzierte sich Venezuela unter Präsident *Maduro* von allen Verträgen und Erklärungen der OAS, inklusive der beiden Demokratieerklärungen. Allerdings erklärte die *Guaidó*-Regierung die Rücknahme des Austritts aus der OAS, den der Ständigen Rat der OAS im April 2019 akzeptierte.¹⁶⁸⁴ Aus Perspektive der OAS und der meisten Mitgliedstaaten hatte Venezuela daher zu keinem Zeitpunkt die OAS verlassen, entgegen der Auffassung der *Maduro*-Regierung. Die Mitgliedschaft Venezuelas in der OAS und die Anwendbarkeit der demokratiebezogenen inter-amerikanischen Normen war daher eine umstrittene Frage.¹⁶⁸⁵

1680 Office of the High Commissioner on Human Rights, Status of Ratification Interactive Dashboard, 29.03.2022.

1681 Department of International Law, Protocoll of Amendments to the Charter of the Organization of American States (A-56) 'Protocoll of Washington', Signatories and Ratifications, Organization of American States, abrufbar unter: http://www.oas.org/dil/treaties_A-56_Protocol_of_Washington_sign.htm (zuletzt abgerufen am 14.01.2021).

1682 *Ribeiro Hoffmann*, Negotiating normative premises in democracy promotion, Democratization, 2019, 822-825.

1683 Venezuela Leaves OAS April 27, Trump 'Runs Over' Member States, teleSUR, 03.04.2019, abrufbar unter: <https://www.telesurenglish.net/news/Venezuela-Leave-OAS-April-27-Trump-Runs-Over-Member-States--20190403-0002.html> (zuletzt abgerufen am 29.09.2021).

1684 Permanent Council of the Organization of American States, Resolution on the Situation in Venezuela, CP/RES.1124 (2217/19), 22.04.2019.

1685 Die *Maduro*-Regierung erklärte stets, dass sie die OAS verlassen hätte und dass der Beschluss der OAS, die *Guaidó*-Regierung anzuerkennen und Venezuela „wiederaufzunehmen“, unzulässig sei, siehe United Nations Security Council, Identical letters dated 10 April 2019 from the Permanent Representative of the Bolivarian Republic of Venezuela to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council, S/2019/308, 15.04.2019.

B. Gewaltfreiheit und außerinstitutionelle Ziele

Die Proteste in Venezuela können als gewaltfreie Protestbewegung nach der Definition aus § 3 eingeordnet werden, da sie ihre Ziele auf außerinstitutionellem Weg verfolgt und auf die Anwendung von physischer Gewalt, die mit hoher Wahrscheinlichkeit erheblichen körperlichen oder Sachschaden verursacht, weit überwiegend verzichtet haben. Dem steht nicht entgegen, dass die Gewaltfreiheit (I.) und der außerinstitutionelle Charakter der venezolanischen Proteste umstritten waren (II.).

I. Proteste, Gewalt und das Militär

Die Gewaltfreiheit der Proteste wurde durch Russland, Venezuela, Nicaragua und Kuba bestritten. Sie ordneten die Ereignisse des ersten Halbjahrs 2019 als einen Putschversuch der extremistischen venezolanischen Opposition ein.¹⁶⁸⁶ Dabei thematisierten sie die Proteste kaum und bezeichneten den gesamten Vorgang als gewalttätigen Coup d'État.¹⁶⁸⁷ Zudem versuchten sie die Größe der oppositionellen Bewegung herunterzuspielen. Sie sprachen davon, dass nur ein Mann sich selber zum Präsidenten ausgerufen habe¹⁶⁸⁸, dass lediglich eine kleine Gruppe von Extremist*innen versucht habe, mit Gewalt humanitäre Hilfsgüter ins Land zu bringen¹⁶⁸⁹ und dass wenige meuternde Banden durch die Straßen von Caracas gezogen seien.¹⁶⁹⁰ Russland bezeichnete die Oppositionellen als „extremist opponents“¹⁶⁹¹ und Venezuela sprach abwechselnd von der „radical opposition“¹⁶⁹² oder dem „extremist sector“¹⁶⁹³ der venezolanischen Opposition. Sie machten keine

1686 United Nations Security Council, S/PV.8452, 27 (Nicaragua), 28 (Kuba); United Nations Security Council, S/PV.8472, 18 (Venezuela), 26 (Kuba).

1687 United Nations Security Council, S/PV.8452, 2 (Russland), 20 (Venezuela), 27 (Nicaragua), 28 (Kuba).

1688 Ibid., 20 (Venezuela); United Nations Security Council, S/PV.8472, 12 (Russland): „an impostor“.

1689 United Nations Security Council, S/PV.8472, 12 (Russland).

1690 United Nations Security Council, S/PV.8452, 23 (Venezuela).

1691 Ibid., 13 (Russland).

1692 United Nations Security Council, S/PV.8472, 18 (Venezuela).

1693 United Nations Security Council, Identical letters dated 13 May 2020 from the Permanent Representative of the Bolivarian Republic of Venezuela to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council, S/2020/399, 22.05.2020, 2 (Venezuela).

näheren Angaben zur Konstituierung und den Zielen der Proteste und vermieden es das Wort „Proteste“ zu verwenden.

Peru, Frankreich, Belgien, das Vereinigte Königreich, Deutschland, Polen, Kanada, Brasilien und die Europäische Union verwiesen hingegen regelmäßig darauf, dass die Demonstrationen friedlich verliefen und dass die Protestierenden ihre Rechte zur friedlichen Versammlung wahrnahmen.¹⁶⁹⁴ Beispielweise verdeutlichte Deutschland, dass *Juan Guaidó* deutschen Vertreter*innen gegenüber stets versichert habe, dass die Proteste und die Opposition ausschließlich gewaltfrei handeln würden.¹⁶⁹⁵ Die genannten Staaten riefen die Sicherheitsbehörden zur Gewaltfreiheit auf und ermahnten die Protestierenden und ihre Anführer*innen, ebenfalls auf Gewalt zu verzichten.¹⁶⁹⁶

Somit bestand keine direkte Auseinandersetzung über die Gewaltfreiheit der Protestbewegung, da bereits die Grundprämisse, dass es eine Protestbewegung gab, von den opponierenden Staaten bestritten wurde. Allerdings erfolgten im Nachgang zu mehreren Ereignissen Diskussionen über den Einsatz von Gewalt durch die Protestierenden. Diese Ereignisse sollen mit Blick auf die Gewaltfreiheit der Proteste im Nachfolgenden untersucht werden.

1. Gewalt im Zusammenhang mit den humanitären Hilfslieferungen vom 23. Februar 2019

Im Zuge der Hilfslieferungen vom 23. Februar 2019 kam es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Protestierenden und Sicherheitskräften.

1694 United Nations Security Council, S/PV.8452, 7 (Peru), 10 (Frankreich), 17 (Belgien), 20 (Kanada), 36 (Brasilien); United Nations Security Council, S/PV.8472, 8 (Polen); United Nations Security Council, S/PV.8476, 7 (Vereinigtes Königreich), 39 (Kanada); European Council, Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on latest developments in Venezuela, 23.01.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/01/23/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-latest-developments-in-venezuela/> (zuletzt abgerufen am 15.07.2021).

1695 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8495, Antwort Frage 6.

1696 Auswärtiges Amt, What you should know about the crisis in Venezuela, 05.02.2019, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/venezuela-node/crisis-venezuela/2185724> (zuletzt abgerufen am 15.07.2021), Nr. 3.

ten.¹⁶⁹⁷ Russland erklärte, dass sich die Personen, die von kolumbianischem Territorium aus Hilfsgüter nach Venezuela bringen wollten, „aggressively“ verhalten und die venezolanischen Sicherheitskräfte provoziert hätten.¹⁶⁹⁸ Kolumbien erklärte hingegen, dass Freiwillige die Hilfsgüter in friedlicher Weise über die Grenzen tragen wollten, daran aber durch den Gewalteinsatz der Sicherheitskräfte und paramilitärischer Einheiten gehindert wurden.¹⁶⁹⁹ In diesem Sinne erklärte Kanada: „Peaceful protesters seeking food and medicines should not face tear gas and bullets”.¹⁷⁰⁰ Diese Auffassung wurde vom Vereinigten Königreich geteilt¹⁷⁰¹ und die USA betonten, dass allein das „*Maduro-Regime*“ Gewalt angewendet habe.¹⁷⁰² Zwischen den Staaten war im Nachgang zu diesem Ereignis folglich umstritten, wer für die vereinzelt Gewaltakte verantwortlich war. Dabei war Kern der Argumentation der opponierenden Staaten, dass die Protestierenden gegen venezolanisches Recht verstoßen hätten, indem sie ohne Erlaubnis der venezolanischen Regierung Hilfsgüter in das Land hätten bringen wollen.¹⁷⁰³ Da ihr Handeln das venezolanische Recht verletze, sei es als „aggressiv“ bzw. gewalttätig einzuordnen.

Diese Argumentation widerspricht jedoch der in § 3 festgelegten Definition der Gewaltfreiheit. Eine Protestbewegung handelt nicht gewalttätig, indem sie gegen nationales Recht verstößt. Schließlich ist die Gewaltfreiheit ein autonomes völkerrechtliches Kriterium. Eine Regierung könnte sonst einseitig festlegen, welche Proteste zulässig sind, was den Schutzbereich des Rechts auf friedliche Versammlung unterlaufen würde. Vielmehr kommt es darauf an, ob die Proteste von Gewalteinsätzen geprägt waren. Zwar fanden vereinzelte Anwendungen von Gewalt durch die Protestierenden statt.¹⁷⁰⁴ Diese dominierten jedoch nicht den Versuch, humanitäre Hilfe nach Vene-

1697 *Graham-Harrison/Daniels/Rangel*, Venezuela: at least four dead and hundreds injured in border standoff, *The Guardian*, 23.02.2019.

1698 United Nations Security Council, S/PV.8472, 12 (Russland).

1699 United Nations Security Council, Letter dated 22 May 2020 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General and the Permanent Representatives of the members of the Security Council, S/2020/435, 27.05.2020, 25 (Kolumbien).

1700 United Nations Security Council, S/PV.8472, 39 (Kanada).

1701 United Nations Security Council, S/PV.8476, 7 (Vereinigtes Königreich).

1702 United Nations Security Council, S/PV.8472, 3 (USA).

1703 Vgl. *Ibid.*, 18 (Venezuela).

1704 *Graham-Harrison/Daniels/Rangel*, Venezuela: at least four dead and hundreds injured in border standoff, *The Guardian*, 23.02.2019.

zuela zu bringen.¹⁷⁰⁵ Nur wenige Protestierende warfen beispielsweise Molotowcocktails, während die weit überwiegende Mehrheit auf friedlichem Wege versuchte, die Hilfsgüter nach Venezuela zu bringen.

2. Die Rolle des US-Militärs

Juan Guaidó hatte in mehreren Zeitungsinterviews angedeutet, dass er eine Militärintervention durch die USA in Venezuela akzeptieren würde.¹⁷⁰⁶ Der von ihm ernannte Botschafter in den USA nahm auf seine Anordnung hin Kontakt mit Vertreter*innen der US-Armee auf, um über Wege zur Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung zu diskutieren.¹⁷⁰⁷ In einem Interview mit der *Washington Post* erklärte Guaidó zudem, dass er auch eine Einladung zur Militärintervention in Betracht ziehen würde, sollte der Zeitpunkt hierfür gegeben sein.¹⁷⁰⁸ Letztendlich wurde eine derartige Einladung zu keinem Zeitpunkt ausgesprochen. Im selben Interview legte Guaidó Wert darauf, dass er keiner unilateralen militärischen Intervention durch die USA zustimmen würde und eine militärische Präsenz der USA in Venezuela nur gemeinsam mit dem venezolanischen Militär erfolgen könne.¹⁷⁰⁹

Die opponierenden Staaten sahen hierin einen weiteren Hinweis dafür, dass es sich bei dem Vorhaben der venezolanischen Opposition um einen Coup d'État handele. Zweifelsfrei würde eine militärische Intervention durch einen ausländischen Staat und die entsprechende Einladung der Gewaltfreiheit einer Protestbewegung entgegenstehen. Allerdings kam es

1705 Casey/Linares/Kurmanaev, Some Aid From Brazil Pierces Venezuela's Blockade, but Deadly Violence Erupts, *The New York Times*, 23.02.2019, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2019/02/23/world/americas/venezuela-aid-border-maduro.html> (zuletzt abgerufen am 30.09.2021); Tomaselli, Violent Clashes Strand Aid Caravans Along the Venezuela-Colombia Border, *Time*, 23.02.2019, abrufbar unter: <https://time.com/longform/venezuela-border-aid/> (zuletzt abgerufen am 30.09.2021).

1706 Siehe Venezuela's Guaidó seeks U.S. Pentagon cooperation to solve political crisis, *Reuters*, 11.05.2019, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-idUSKCN1SH0L3> (zuletzt abgerufen am 15.07.2021).

1707 Ibid.

1708 Faiola, Guaidó says opposition overestimated military support for uprising, *The Washington Post*, 04.05.2019, abrufbar unter: https://www.washingtonpost.com/world/need-more-soldiers-venezuelas-guaido-says-opposition-overestimated-military-support-before-failed-uprising/2019/05/04/72561cb8-6e8b-11e9-bbe7-1c798fb80536_story.html (zuletzt abgerufen am 15.07.2021).

1709 Ibid.

nie zu einer derartigen Einladung. In allen Stellungnahmen zu dieser Frage blieb *Guaidó* in hohem Maße abstrakt und betonte, dass die Zeit für ein derartiges Eingreifen noch nicht gegeben sei. Zudem kam einer Militärintervention keine bedeutende Rolle im Rahmen der Proteste zu. Sie wurde nicht zu einer zentralen Forderung der Demonstrierenden und die Strategie der Protestierenden zielte nicht darauf ab, eine Militärintervention seitens der USA zu bewirken. Die vielfältigen Fragen an *Guaidó* hierzu waren durch die Androhung des Militäreinsatzes durch die USA bedingt (siehe *infra* § 10.DVI). Die Protestbewegung sprach sich zu keinem Zeitpunkt für einen US-Militäreinsatz aus und beharrte darauf, dass die USA nicht unilateral intervenieren dürfe.

3. Aufrufe zur Meuterei

Die Demonstrierenden riefen allerdings die Mitglieder des venezolanischen Militärs dazu auf, sich auf ihre Seite zu stellen und der *Maduro*-Regierung die Gefolgschaft aufzukündigen.¹⁷¹⁰ Im Januar 2019 hatte die Nationalversammlung ein Amnestiegesetz verabschiedet, das Straffreiheit für Militärs vorsah, sofern sie dazu beitragen würden, die verfassungsmäßige Ordnung in Venezuela wiederherzustellen.¹⁷¹¹ Kopien dieses Gesetzes wurden durch Demonstrationzüge zu den Kasernen gebracht und an Mitglieder der venezolanischen Sicherheitskräfte übergeben.¹⁷¹² Die fortlaufenden Aufrufe, sich dem Interimspräsidenten zu unterstellen, kulminierten am 30. April 2019. In den Morgenstunden rief *Guaidó* das gesamte Militär dazu auf, sich

1710 *García Marco*, Juan Guaidó se proclama presidente: cómo busca que el Ejército de Venezuela se rebele contra Maduro y apoye a la oposición en un momento clave, BBC, 24.01.2019, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46996246> (zuletzt abgerufen am 11.08.2021); Guaidó y miles de seguidores piden a militares rebelarse contra Maduro, Diario Libre, 30.01.2019, abrufbar unter: <https://www.diariolibre.com/actualidad/internacional/guaido-y-miles-de-seguidores-piden-a-militares-rebelarse-contra-maduro-GP11967991> (zuletzt abgerufen am 11.08.2021).

1711 *Boduszyński/Peskin*, Guaidó backed an amnesty plan for Venezuela's military. How might that play out?, The Washington Post, 11.02.2019, abrufbar unter: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2019/02/11/guaido-backed-an-amnesty-plan-for-venezuelas-military-how-might-that-play-out/> (zuletzt abgerufen am 11.08.2021).

1712 *Plazas*, ¿En qué consiste la ley de amnistía que Juan Guaidó propone a militares y civiles?, France24, 30.01.2019, abrufbar unter: <https://www.france24.com/es/20190130-ley-amnistia-venezuela-asamblea-nacional> (zuletzt abgerufen am 11.08.2021).

auf die Seite der Interimsregierung zu stellen und sich an einem zentralen Platz in Caracas zu versammeln. Dem Aufruf folgten zwar zahlreiche Demonstrierende, aber nur wenige Soldat*innen. Bereits am Abend desselben Tages flohen die ca. 30 übergelaufenen Soldat*innen in die brasilianische Botschaft, ohne dass es zu größeren Auseinandersetzungen mit den Sicherheitskräften gekommen war.¹⁷¹³

Die Aufrufe der Demonstrierenden und der Interimsregierung an die Soldat*innen zielten nicht darauf ab, den Einsatz von Waffengewalt durch das Militär hervorzurufen. Vielmehr sollten die Soldat*innen sich friedlich auf die Seite der Protestierenden und der Nationalversammlung stellen und ihre Gefolgschaft zur *Maduro*-Regierung aufkündigen. Das Militär hatte sich als die Institution herausgebildet, deren Loyalität über den Ausgang im Machtkampf entscheiden würde.¹⁷¹⁴ In der Vorstellung der Protestierenden und der Interimsregierung würde das Militär der *Maduro*-Regierung die Gefolgschaft kündigen und durch diese Meuterei die Regierung zu Fall bringen. Die Aufrufe, sich auf die Seite der Protestierenden zu stellen, waren daher stets mit dem Appell verbunden, nicht auf das „eigene Volk“ zu schießen.¹⁷¹⁵ Eine militärische Intervention samt Einsatz von Waffengewalt der venezolanischen Streitkräfte zugunsten der Protestierenden war hierbei weder vorgesehen noch gewünscht. *Guaidó* bedankte sich dafür, dass das Militär keine Waffengewalt im Rahmen der Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Protestierenden eingesetzt habe.¹⁷¹⁶

1713 'Various' Venezuelan troops seek asylum in Brazil embassy; official, *ibid.* 30.04.2019, abrufbar unter: <https://www.france24.com/en/20190430-various-venezuelan-troops-seek-asylum-brazil-embassy-official-0> (zuletzt abgerufen am 11.08.2022).

1714 *Kuehn/Eschenauer-Engler/Croissant*, Das Militär entscheidet über den Ausgang von Massenprotesten, GIGA Focus; GLOBAL 2019, abrufbar unter: <https://www.giga-hamburg.de/de/publikation/das-milit%C3%A4r-entscheidet-%C3%BCber-den-ausgang-von-massenprotesten> (zuletzt abgerufen am 18.05.2020); International Crisis Group, Venezuela's Military Enigma, 16.09.2019, abrufbar unter: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/venezuela/039-venezuelas-military-enigma> (zuletzt abgerufen am 11.08.2021).

1715 *Guaidó y miles de seguidores piden a militares rebelarse contra Maduro*, *Diario Libre*, 30.01.2019.

1716 *Guaidó insta a los militares a ponerse de su lado: "Es hora de respetar al pueblo"*, *Cadena Ser*, 25.01.2019, abrufbar unter: https://cadena.ser.com/ser/2019/01/25/internacional/1548435871_331436.html (zuletzt abgerufen am 11.08.2021).

In den kontinuierlichen Aufrufen sahen die opponierenden Staaten dennoch einen Aufruf zum gewalttätigen militärischen Aufstand.¹⁷¹⁷ Im Gegensatz dazu bewerteten die Staaten der Lima Gruppe (Peru, Argentinien, Chile, Kolumbien, Panama, Brasilien, Costa Rica, Paraguay, Guatemala, Honduras), die sich gemeinsam für eine Rückkehr der Demokratie in Venezuela engagierten, die Aufrufe an das Militär als legitimes Element eines friedlichen Machtübergangs.¹⁷¹⁸ Ein Resolutionsentwurf der USA im VN-Sicherheitsrat unterstützte in diesem Sinne die Amnestie für Militärangehörige, die einen friedlichen Machtübergang ermöglichen würden.¹⁷¹⁹ Hierdurch drückten diese Staaten aus, dass ein Überlaufen des Militärs Teil eines friedlichen Machtwechsels darstellen würde. Bezüglich der Aufrufe zur Meuterei war die internationale Gemeinschaft dahingehend gespalten, ob diese die Gewaltfreiheit einschränken würden.

In sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, die sich mit den Erfolgsbedingungen von Protestbewegungen auseinandersetzen, wird stets hervorgehoben, dass die Haltung des Militärs für den Erfolg einer Protestbewegung ausschlaggebend ist.¹⁷²⁰ Dies gilt verstärkt in Staaten wie Venezuela, in denen das Militär eine herausgehobene institutionelle und machtpolitische Bedeutung hat.¹⁷²¹ Eine Protestbewegung muss zumindest um die passive Unterstützung des Militärs in Form der Nicht-Befolgung von Repressionsbefehlen werben, um realistischer Weise einen System- oder Regierungswechsel anzustreben. Das Werben um einen Seitenwechsel des Militärs kann daher nicht die Gewalttätigkeit einer Protestbewegung begründen. Dies wäre anders, wenn eine Intervention des Militärs die zentrale Forderung der Protestierenden wäre und diese aktiv darauf hinwirken würde,

1717 United Nations Security Council, S/PV.8452, 20 (Venezuela), 28 (Kuba); United Nations Security Council, S/PV.8472, 26 (Kuba).

1718 Lima Group, Lima Group Declaration of 04 February 2019, Government of Canada, 04.02.2019, abrufbar unter: <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2019/02/lima-group-declaration-february-04-2019.html> (zuletzt abgerufen am 11.08.2021), Rn. 11, 17.

1719 United Nations Security Council, United States of America: draft resolution, S/2019/186, 28.02.2019, ähnlich: United Nations Security Council, S/PV.8452, 34 (Ecuador); United Nations Security Council, S/PV.8472, 41 (Ecuador).

1720 Croissant/Kuehn/Eschenauer, The "dictator's endgame", Democracy and Security, 2018; Nepstad, Mutiny and nonviolence in the Arab Spring: Exploring military defections and loyalty in Egypt, Bahrain, and Syria, Journal of Peace Research, 2013; Lee, Defect or Defend: Military Responses to Popular Protests in Authoritarian Asia, Johns Hopkins University Press, Washington D.C. 2014.

1721 Kuehn/Eschenauer-Engler/Croissant, Das Militär entscheidet über den Ausgang von Massenprotesten, GIGA Focus; GLOBAL 2019.

dass das Militär durch den Einsatz von Gewalt einen Regierungs- oder Systemwechsel erzwingt.

Dies lehnten die Protestierenden jedoch entschieden ab. In seinem Aufruf vom 30. April 2019 erklärte *Guaidó*, dass die Protestbewegung mit Hilfe des Militärs ihre gewaltfreie Auseinandersetzung („*lucha no violenta*“) fortführen¹⁷²² und die Gewaltfreiheit nicht aufgeben würde.¹⁷²³ Zu keinem Zeitpunkt wurden die Militärs dazu aufgefordert, ihre Waffen einzusetzen. Während des gesamten Protestzeitraums lag der Schwerpunkt der Interaktion mit dem Militär somit allein in der Aufforderung, die Gefolgschaft zur *Maduro*-Regierung aufzugeben. Dies verschiebt nicht den Schwerpunkt der gewaltfreien Vorgehensweise der Protestbewegung.

Die vereinzelt gewalttätigen Episoden und die Aufrufe an das Militär prägten somit nicht die Protestbewegung und die Wortführer*innen plädierten stets für ein gewaltfreies Vorgehen. In der Gesamtschau kann die venezolanische Protestbewegung somit als gewaltfrei eingeordnet werden.¹⁷²⁴

II. Zwischen Straße und Verfassung

Weiterhin hat die Protestbewegung einen außerverfassungsrechtlichen System- oder Regierungswechsel angestrebt (§ 3.B.III.). Dem steht zwar zunächst entgegen, dass die Protestierenden stets die Wiederherstellung der venezolanischen Verfassung forderten und als Grundlage hierfür Art. 233 der venezolanischen Verfassung¹⁷²⁵ anführten. Der angestrebte Regierungs-

1722 Tensión en Venezuela: el mensaje con el que Juan Guaidó lanzó la Operación Libertad, *La Voz*, 30.04.2021, abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=fGuqLrYpEg> (zuletzt abgerufen am 11.08.2021).

1723 Venezuela's Guaido calls for uprising in video with troops, *Deutsche Welle*, 30.04.2019, abrufbar unter: <https://www.dw.com/en/venezuelas-guaido-calls-for-uprising-in-video-with-troops/a-48546359> (zuletzt abgerufen am 11.08.2021).

1724 Dieses Ergebnis wurde durch die stellvertretende VN-Generalsekretärin, die den Sicherheitsrat zur Situation in Venezuela unterrichtete, geteilt, siehe United Nations Security Council, S/PV.8452, 3 (USG DiCarlo). In der Wissenschaft und von Beobachter*innen wurde diese Auffassung ebenfalls geteilt: *Chenoweth*, *The Future of Nonviolent Resistance*, *Journal of Democracy*, 2020, 77-78.

1725 Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, Art. 233:

„The President of the Republic shall become permanently unavailable to serve by reason of any of the following events: death; resignation; removal from office by decision of the Supreme Tribunal of Justice; permanent physical or mental

wechsel war aus ihrer Sicht folglich in der Verfassung verankert. Allerdings waren der hierfür vorgesehene Weg und die gewählten Auseinandersetzungsformen außerverfassungsrechtlicher Natur.

Art. 233 der venezolanischen Verfassung gibt keine prozessrechtlichen Hinweise für die Umsetzung des darin vorgesehenen Regierungswechsels. Das Telos der Norm geht nicht davon aus, dass es umstritten sei, ob das Präsident*innenamt vakant ist, sondern nimmt an, dass der*die Präsident*in nicht mehr in der Lage ist, die Regierungsgeschäfte auszuüben. Als Beispiele nennt der Wortlaut den Tod oder Rücktritt des*der Amtsinhaber*in vor der Vereidigung. Da die *Maduro*-Regierung jedoch der Auffassung war, dass sie die rechtmäßige Regierung bilde und Präsident *Maduro* dazu in der Lage sei, die Regierungsgeschäfte zu führen, bestand folglich kein verfassungsrechtlich vorgegebener Prozess, um den angestrebten Regierungswechsel zu erreichen. Vielmehr forderten die Protestierenden den Rücktritt der *Maduro*-Regierung („cese de la usurpación“). Ein solcher Rücktritt ist aber gerade nicht in Art. 233 vorgesehen, sondern eine mögliche Voraussetzung für seine Anwendbarkeit. Der Rücktritt sollte durch den Druck von Straßenprotesten und den Loyalitätswechsel von Staatsbediensteten und Angehörigen des Militärs bewirkt werden. Das Ziel und die gewählten Auseinandersetzungsformen waren somit außerverfassungsrechtlicher Art.

C. Die ausländische Unterstützung der venezolanischen Protestbewegung

Die venezolanische Protestbewegung des ersten Halbjahres 2019 erhielt vielfältige Unterstützung von ausländischen Staaten. Dies löste heftige Auseinandersetzungen zwischen unterstützenden und opponierenden Staaten

disability certified by a medical board designated by the Supreme Tribunal of Justice with the approval of the National Assembly; abandonment of his position, duly declared by the National Assembly; and recall by popular vote.

When an elected President becomes permanently unavailable to serve prior to his inauguration, a new election by universal suffrage and direct ballot shall be held within 30 consecutive days. Pending election and inauguration of the new President, the President of the National Assembly shall take charge of the Presidency of the Republic.

When the President of the Republic becomes permanently unavailable to serve during the first four years of this constitutional term of office, a new election by universal suffrage and direct ballot shall be held within 30 consecutive days. Pending election and inauguration of the new President, the Executive Vice-President shall take charge of the Presidency of the Republic. [...]"

aus. An den vier Sicherheitsratsdebatten zu Venezuela zwischen Januar und April 2019 nahmen insgesamt 36 Staaten teil und in den Eröffnungsreden in der VN-Generalversammlung im September 2019 thematisierten 27 Staaten die Situation in Venezuela.

Als bedeutendste Unterstützungsmaßnahme, die zudem am meisten internationale Aufmerksamkeit erhielt, gilt die Anerkennung der Interimsregierung von *Juan Guaidó* durch 60 Staaten. Diese Unterstützungsmaßnahme ist zudem Ausgangspunkt für die Begründungen zahlreicher weiterer Unterstützungsmaßnahmen und hat daher für die völkerrechtliche Einordnung eine zentrale Rolle. Der nachfolgende Abschnitt zu den verschiedenen Unterstützungsformen zugunsten der venezolanischen Protestbewegung beginnt daher mit der Anerkennung der Interimsregierung. Unter einer Anerkennung wird in diesem Zusammenhang eine öffentliche Erklärung über das Verständnis eines bestimmten Sachverhalts in einer zwischenstaatlichen Beziehung verstanden.¹⁷²⁶

I. Anerkennung der Interimsregierung

60 Staaten erkannten in den ersten Monaten des Jahres 2019 die von *Juan Guaidó* angeführte Interimsregierung an.¹⁷²⁷ Dabei wählten die Staaten verschiedene Anerkennungsformen und knüpften unterschiedliche Konsequenzen an die Anerkennungsentscheidungen.¹⁷²⁸ Einige Staaten beendeten

1726 *Crawford*, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9. Auflage, OUP, Oxford 2019, 134-135.

1727 *Martinez-Gugerli*, Interactive Map: Degrees of Diplomatic Recognition of Guaidó and Maduro, Venezuela Politics and Human Rights Blog, 15.10.2020, abrufbar unter: <https://www.venezuelablog.org/interactive-map-degrees-of-diplomatic-recognition-of-guaido-and-maduro/> (zuletzt abgerufen am 16.08.2021).

1728 Siehe *Janik*, European Recognition Practice on Venezuela: The Devil in the Details, *OpinioJuris*, 08.02.2020, abrufbar unter: <http://opiniojuris.org/2019/02/08/european-recognition-practice-on-venezuela-the-devil-in-the-details/> (zuletzt abgerufen am 23.05.2020); *Gurmendi*, Estrada Redux: Mexico's stance on the Venezuela Crisis and Latin America's evolving understanding of non-intervention, *OpinioJuris*, 08.01.2019, abrufbar unter: <https://opiniojuris.org/2019/01/08/estrada-redux-mexicos-stance-on-the-venezuela-crisis-and-latin-americas-evolving-understanding-of-non-intervention/> (zuletzt abgerufen am 23.05.2020); *Redaelli*, Venezuela and the Role of Domestic Constitutional Order in International Law, *OpinioJuris*, 23.04.2019, abrufbar unter: <http://opiniojuris.org/2019/04/23/venezuela-and-the-role-of-domestic-constitutional-order-in-international-law/> (zuletzt abgerufen am 23.05.2020); *Paddeu/Gurmendi*, Recognition of Governments:

die diplomatischen Beziehungen zur *Maduro*-Regierung und akkreditierten die von der *Guaidó*-Regierung entsandten Botschafter*innen.¹⁷²⁹ Andere formulierten ihre Anerkennung als politische Aussage, an die nur wenige oder gar keine rechtlichen Konsequenzen geknüpft wurden.¹⁷³⁰ Allen Anerkennungserklärungen gemein ist jedoch, dass die Staaten hierdurch das Vorhaben der venezolanischen Opposition unterstützen und deren Erfolgchancen in der Auseinandersetzung mit der *Maduro*-Regierung verbessern wollten. Durch die internationale Anerkennung gewannen die Positionen der Protestbewegung in der Auseinandersetzung mit der *Maduro*-Regierung an Legitimität und es wurde ein zusätzliches Hindernis gegen staatliche Repressionen zulasten der Proteste errichtet. Als Unterstützungsmaßnahme zugunsten der Protestbewegung können die Anerkennungserklärungen als ein einheitliches Phänomen behandelt werden.

1. Begründungen der Anerkennung

Die anerkennenden Staaten begründeten ihre Anerkennungsentscheidungen mit der demokratischen Legitimität der *Guaidó*-Regierung (a.) und der Funktion der Anerkennung bei der Wiederherstellung der Demokratie und zur friedlichen Lösung des Machtkampfs (b.).

a. Die Legitimität der *Guaidó*-Regierung

Ausgangspunkt der Anerkennungsentscheidungen war stets die fehlende Legitimität der *Maduro*-Regierung. Unter Legitimität verstanden die anerkennenden Staaten hierbei eine demokratische Legitimation.¹⁷³¹ In ausführ-

Legitimacy and Control Six Months after Guaidó, *OpinioJuris*, 18.07.2019, abrufbar unter: <http://opiniojuris.org/2019/07/18/recognition-of-governments-legitimacy-and-control-six-months-after-guaido/> (zuletzt abgerufen am 16.08.2021).

1729 *Paddeu/Gurmendi*, Recognition of Governments: Legitimacy and Control Six Months after Guaidó, *OpinioJuris*, 18.07.2019.

1730 Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8495. Siehe auch die italienische Anerkennung der venezolanischen Nationalversammlung und Aberkennung der *Maduro*-Regierung, *Turrini/Antoniazzi*, The Non-Recognition of the Venezuelan President between Democratic Standards and the Principle of Non-Intervention in the Internal Affairs Other States, *Italian Yearbook of International Law* 29, 2019, 461.

1731 United Nations Security Council, S/PV.8452, 6 (Vereinigtes Königreich): „The world can now see that the presidency of Nicolás Maduro no longer rests on

lichen Begründungen legten sie dar, weshalb die *Maduro*-Regierung im Verlauf der vorherigen Jahre ihre Legitimität verloren habe, insbesondere aufgrund der als unfrei und unfair eingeordneten Präsidentschaftswahlen vom 20. Mai 2018.¹⁷³² Großbritannien führte an, dass die *Maduro*-Regierung die venezolanische Demokratie zerstört habe, indem eine illegitime verfassungsgebende Versammlung geschaffen, Wahlen gefälscht und die politische Opposition unterdrückt und eingeschüchtert wurde.¹⁷³³ Die Dominikanische Republik und Paraguay machten geltend, dass die Wahlen in Venezuela gegen einen globalen Konsens verstoßen hätten, da sie undemokratischer Natur gewesen seien¹⁷³⁴ und Kanada hob hervor, dass die Wahlen weder frei noch fair gewesen seien¹⁷³⁵. Nach Auffassung von Deutschland, Belgien und der Lima Gruppe repräsentierte die *Maduro*-Regierung die venezolanische Bevölkerung aufgrund der fehlenden demokratischen Natur und den systematischen Menschenrechtsverletzungen nicht mehr.¹⁷³⁶ Die erste Begründungsebene für die Anerkennung der Interimsregierung war somit stets die fehlende demokratische Legitimation der *Maduro*-Regierung.

Für die Legitimität der Interimsregierung führten die unterstützenden Staaten vier Argumente an. Erstens beriefen sie sich darauf, dass die *Guaidó*-Regierung die verfassungsmäßige Regierung sei, die den Auftrag habe, die verfassungsmäßige Ordnung wiederherzustellen.¹⁷³⁷ Durch die Anerkennung würde daher eine Entscheidung im Sinne der Rechtsstaat-

democratic foundations. The presidency of Nicolás Maduro is not legitimate.”, 17 (Belgien); Speech by Foreign Minister Heiko Maas in the German Bundestag debate on current developments in Venezuela and restoring democracy and the rule of law as quickly as possible Auswärtiges Amt, 30.01.2019, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-bundestag-venezuela/2185238> (zuletzt abgerufen am 12.08.2021).

1732 United Nations Security Council, S/PV.8452, 7 (Peru), 15 (Deutschland), 30 (Kanada), 33 (Argentinien), 36 (Chile), 36 (Brasilien), 39 (Costa Rica); United Nations Security Council, S/PV.8472, 37 (Paraguay).

1733 United Nations Security Council, S/PV.8452, 6 (Vereinigtes Königreich).

1734 Ibid., 18 (Dominikanische Republik), 32 (Paraguay).

1735 Ibid., 30 (Kanada).

1736 United Nations Security Council, S/PV.8476, 7 (Deutschland), 17 (Belgien); United Nations Security Council, Letter dated 26 February 2019 from the Permanent Representative of Peru to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2019/183, 26.02.2019, Nr. 3.

1737 United Nations Security Council, S/PV.8452, 6 (Vereinigtes Königreich), 7 (Peru), 30 (Kanada), 34 (Ecuador); United Nations Security Council, S/PV.8472, 6 (Frankreich), 39 (Kanada), 41 (Ecuador), 43 (Honduras).

lichkeit¹⁷³⁸ unter strenger Wahrung („strict adherence“) der venezolanischen Verfassung¹⁷³⁹ getroffen. Dabei wurde oft Art. 233 der venezolanischen Verfassung zitiert.¹⁷⁴⁰ Einige Staaten legten diesen Artikel ausführlich aus. Kanada argumentierte beispielsweise, dass Art. 233 Anwendung finde, wenn kein*e legitime*r Präsident*in mehr das Amt bekleide.¹⁷⁴¹ Aus Sicht dieser Staaten konnte sich *Guaidó* trotz der umstrittener Auslegung des Art. 233 auf ein verfassungsrechtliches Mandat berufen.

Neben dem verfassungsrechtlichen Mandat wurden komplementäre Argumente zur Begründung der Legitimität der *Guaidó*-Regierung angeführt. Diese ergebe sich weiterhin daraus, dass *Guaidó* der Repräsentant der einzigen demokratisch legitimierten Institution des Landes sei.¹⁷⁴² Ihm stünde daher die Aufgabe zu, die Wiederherstellung der Demokratie durch Neuwahlen zu gewährleisten.¹⁷⁴³ Daher könne die Interimsregierung für diesen Zweck anerkannt werden.¹⁷⁴⁴

Drittens wurde angeführt, dass sich das venezolanische Volk am 23. Januar 2019 dazu entschieden habe, seine Demokratie wieder zu erlangen.¹⁷⁴⁵ Durch die Proteste zur Unterstützung von *Guaidó* hätte das Volk ausgedrückt, dass es diesen als Interimspräsidenten unterstütze.¹⁷⁴⁶ Die Protestbewegung, die *Guaidó* anführte, wurde daher als Argument für seine Legitimität herangezogen.¹⁷⁴⁷

1738 United Nations Security Council, S/PV.8452, 5 (USA).

1739 Ibid., 7 (Peru); United Nations Security Council, S/PV.8472, 32 (Brasilien).

1740 United Nations Security Council, S/PV.8452, 10 (Frankreich), 15 (Polen), 36 (Chile); United Nations Security Council, S/PV.8472, 39 (Kanada); Ministry of Foreign Affairs, Joint Declaration on Venezuela, Government Offices of Sweden, 04.04.2019, abrufbar unter: <https://www.government.se/statements/2019/02/joint-declaration-on-venezuela/> (zuletzt abgerufen am 18.08.2019).

1741 United Nations Security Council, S/PV.8472, 39 (Kanada).

1742 United Nations Security Council, S/PV.8452, 36 (Chile); United Nations Security Council, S/PV.8472, 8 (Polen), 37 (Paraguay); United Nations Security Council, S/PV.8506, 21 (Polen).

1743 United Nations Security Council, S/PV.8452, 7 (Vereinigtes Königreich).

1744 Ibid., 15 (Deutschland).

1745 Ibid., 10 (Frankreich), 30 (Kanada), 33 (Argentinien), 39 (Costa Rica); United Nations Security Council, S/PV.8506, 6 (USA); Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on latest developments in Venezuela, Press Release 30-19, 23.01.2019.

1746 United Nations Security Council, S/PV.8452, 26 (Kolumbien), 36 (Brasilien), 5 (USA), 40 (Honduras).

1747 Kriener, Gewaltfreie Protestbewegungen als Legitimitätsquelle? Eine Replik, ZaöRV, 2020, 898 f.

Viertens wurde darauf verwiesen, dass der Ständige Rat der OAS die *Guaidó*-Regierung als Vertretung Venezuelas anerkannt¹⁷⁴⁸ und die *Maduro*-Regierung ausdrücklich nicht anerkannt habe.¹⁷⁴⁹ Die Anerkennung innerhalb des interamerikanischen Systems war daher einer der Gründe, die Interimsregierung ebenfalls als legitime Regierung anzuerkennen.

Die Staaten erkannten zwar an, dass die *Maduro*-Regierung noch die tatsächliche Herrschaftsgewalt ausübe.¹⁷⁵⁰ Einer auf Legitimitätskriterien basierten Anerkennung stand dieser Befund jedoch nicht entgegen. Die *Guaidó*-Regierung wurde somit aus verschiedenen Gründen als legitime Regierung Venezuelas eingeordnet und in der Folge als solche anerkannt.

b. Funktion der Anerkennung

Die Staaten begründeten ihre Anerkennungsentscheidungen nicht allein mit der Legitimität der Interimsregierung, sondern wiesen ihren Anerkennungserklärungen darüber hinaus eine Funktion zu.

Kolumbien erklärte:

„Our actions therefore reflect the fulfilment of our duties as a State Member of the United Nations, a member of the Organization of American States and a signatory of the Inter-American Democratic Charter. It bears recalling that such duties compel us to act within the mentioned legal frameworks when irregularities impede the democratic process, as was the case in Venezuela as a result of the May 2018 electoral process, which lacked legitimacy.”¹⁷⁵¹

Aufgrund des regionalen Demokratiegebots sei Kolumbien dazu verpflichtet, die Demokratie in anderen amerikanischen Staaten zu fördern, gerade in Fällen, in denen die demokratische Ordnung in einem Staat bedroht sei. Die Anerkennung der *Guaidó*-Regierung stelle daher einen Ausdruck dieser Verpflichtung dar. Eine ähnliche Begründung wurde von Ecuador, Costa Rica, Honduras, Panama und Brasilien ihren Anerkennungsentscheidungen vorangestellt oder angefügt.¹⁷⁵²

1748 United Nations Security Council, S/PV.8506, 11 (Peru).

1749 United Nations Security Council, S/PV.8452, 15 (Deutschland).

1750 United Nations Security Council, S/PV.8472, 39 (Kanada).

1751 United Nations Security Council, S/PV.8452, 26 (Kolumbien).

1752 Ibid., 34 (Ecuador), 39 (Costa Rica), 40 (Honduras), 41 (Panama); United Nations Security Council, S/PV.8472, 32 (Brasilien).

Hiermit wird eine weitere Begründungsebene eröffnet. Die amerikanischen Staaten stützten ihre Anerkennung zusätzlich auf die regionale Pflicht zur Stärkung der Demokratie. Honduras, Kanada und Peru verwiesen in diesem Zusammenhang auf die Resolution des Ständigen Rats der OAS vom 10. Januar 2019.¹⁷⁵³ In dieser hatte der Ständige Rat die sonstigen Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, alle mit dem Völkerrecht zu vereinbarenden diplomatischen, wirtschaftlichen und politischen Maßnahmen zu ergreifen, um die demokratische Ordnung in Venezuela wiederherzustellen.¹⁷⁵⁴ Honduras und die anderen amerikanischen Staaten sahen ihre Maßnahmen als Erfüllung dieses Auftrags. Daher könne die Anerkennung keine Verletzung des Interventionsverbots darstellen.¹⁷⁵⁵

Für die erwähnten amerikanischen Staaten stützt sich die Rechtmäßigkeit der Anerkennung somit auf zwei Säulen. Zunächst sei die *Guaidó*-Regierung die einzige demokratisch legitimierte Regierung in Venezuela und daher anzuerkennen. Zusätzlich verstoße die Anerkennung nicht gegen das Interventionsverbot, da sie das regionale Demokratiegebot in Amerika im Einklang mit den Entscheidungen des dazu berufenen Organs der OAS fördere.

Die EU-Mitgliedstaaten begründeten die Anerkennung ebenfalls auf einer zusätzlichen Ebene. Durch die Anerkennung würde eine friedliche Transition im Land ermöglicht.¹⁷⁵⁶ Da es Aufgabe der internationalen Gemeinschaft sei, eine friedliche Lösung für die Auseinandersetzung zu ermöglichen, sei diese Maßnahme entsprechend rechtmäßig.

2. Anerkennung als Intervention

Die opponierenden Staaten sahen hingegen in sämtlichen Anerkennungs-erklärungen aus dem Ausland eine Intervention in die inneren Angelegenheiten Venezuelas.¹⁷⁵⁷ Aus Sicht von Russland, Dominica, Nicaragua, Bolivien, Kuba, Surinam, Saint Vincent und den Grenadinen, El Salvador, Süd-

1753 United Nations Security Council, S/PV.8452, 7 (Peru), 30 (Kanada); United Nations Security Council, S/PV.8472, 43 (Honduras).

1754 Permanent Council of the Organization of American States, Resolution on the Situation in Venezuela, CP/RES.III7 (2019), 10.01.2019.

1755 United Nations Security Council, S/PV.8452, 40 (Honduras).

1756 Ibid., 15 (Polen).

1757 Ibid., 13 (Russland); 27 (Nicaragua), 29 (Saint Vincent und die Grenadinen), 31 (Bolivien); siehe weiter *Tladi*, The Duty Not to Intervene in Matters within Domestic Jurisdiction, 2020, 98-99.

afrika, Äquatorial Guinea und Vietnam handelte es sich bei der *Maduro*-Regierung um die legitime Regierung Venezuelas, die als einzige Regierung Venezuelas gelten könne.¹⁷⁵⁸ Es dürfe keine Parallelregierung geben.¹⁷⁵⁹ Die Anerkennungserklärungen zugunsten der *Guaidó*-Regierung würden das Selbstbestimmungsrecht des venezolanischen Volkes nicht respektieren.¹⁷⁶⁰ Den Einwänden gegen die Legitimität der *Maduro*-Regierung entgegneten sie, dass die *Maduro*-Regierung die Wahlen von 2018 gewonnen habe und somit demokratisch gewählt und legitimiert sei.¹⁷⁶¹ Der Boykott der Wahlen durch die Opposition ändere hieran nichts und würde allein durch die unterstützenden Staaten als Vorwand für die Anerkennung der *Guaidó*-Regierung angeführt.¹⁷⁶² Den verfassungsrechtlichen Anspruch der *Guaidó*-Regierung ordneten sie als missbräuchlich ein.¹⁷⁶³ Schließlich seien die im Wortlaut verankerten Fälle des Art. 233 der venezolanischen Verfassung nicht einschlägig. Aus ihrer Perspektive sei die *Maduro*-Regierung daher die einzige verfassungsmäßig bestimmte Regierung.¹⁷⁶⁴ Aufgrund des Rechtsstaatlichkeitsgrundsatz könne daher alleine die *Maduro*-Regierung anerkannt werden.¹⁷⁶⁵

Zudem sahen sie in der außerverfassungsrechtlichen Vorgehensweise der Opposition eine unzulässige Auseinandersetzungsform, da alle Konflikte allein durch die Mechanismen der venezolanischen Verfassung gelöst wer-

1758 United Nations Security Council, S/PV.8452, 2 (Russland), 9 (Äquatorial Guinea), 9 (Südafrika), 27 (Nicaragua), 29 (Saint Vincent and the Grenadines), 30 (Bolivien), 32-33 (Surinam), 39 (Dominica), 40 (El Salvador), 42 (Kuba); United Nations Security Council, S/PV.8476, 5 (Südafrika); United Nations Security Council, S/2020/435, 23 (Vietnam).

1759 United Nations Security Council, S/PV.8452, 39 (Dominica).

1760 Ibid., 21 (Venezuela).

1761 Permanent Mission of Saint Vincent and the Grenadines to the United Nations, Statement by H.E. Dr. Halimah Deshong to the United Nations Security Council Closed VTC Meeting on Humanitarian Situation in Venezuela, 28.04.2020; United Nations Security Council, S/PV.8452, 39 (Dominica).

1762 United Nations Security Council, S/PV.8452, 12 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8472, 12 (Russland).

1763 United Nations Security Council, S/PV.8472, 12 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8452, 20 (Venezuela).

1764 United Nations Security Council, S/PV.8452, 20 (Venezuela), 27 (Nicaragua), 29 (Saint Vincent und die Grenadinen); United Nations General Assembly, Seventy-fourth session, 12th plenary meeting, A/74/PV.12, 28.09.2019, 35 (Nicaragua).

1765 United Nations Security Council, S/PV.8452, 9 (Äquatorial Guinea). Äquatorial Guinea argumentierte zusätzlich, dass die internationale Gemeinschaft die *Maduro*-Regierung anerkennen müsse, da diese durch die Justizorgane Venezuelas bestimmt worden sei.

den dürften.¹⁷⁶⁶ Die Anerkennung einer Regierung, die sich offen gegen die Resultate einer Wahl stelle, würde einen gefährlichen Präzedenzfall für die ordnungsgemäße Durchführung von demokratischen Wahlen in vielen anderen Staaten schaffen.¹⁷⁶⁷ Hierdurch würden die anerkennenden Staaten den Willen des venezolanischen Volkes negieren.¹⁷⁶⁸

In diesem Sinne betonten die opponierenden Staaten stets, dass es sich bei der *Maduro*-Regierung um die legitime Regierung handele¹⁷⁶⁹ und bezogen sich nur sehr vereinzelt auf ihre Effektivität.¹⁷⁷⁰ An der *Guaidó*-Regierung kritisierten sie nicht ihre fehlende Effektivität, sondern die fehlende Legitimität.¹⁷⁷¹ Für die opponierenden Staaten war somit die Legitimität der *Maduro*-Regierung der zentrale Anknüpfungspunkt für ihre Entscheidung, diese anzuerkennen und die Anerkennungserklärungen zugunsten der *Guaidó*-Regierung als Intervention abzulehnen.

3. Demokratische Legitimität als gemeinsamer Ausgangspunkt

Die Diskussionen um die Anerkennung der Interimsregierung offenbaren einige Gemeinsamkeiten. Die Anerkennung einer Regierung wird als Erklärung darüber verstanden, welche Entität einen Staat in den zwischenstaatlichen Beziehungen repräsentiert. Nach Auffassung aller Staaten ist dabei die Legitimität der Entität entscheidend. Sowohl die opponierenden als auch die unterstützenden Staaten beriefen sich auf die Legitimität der *Maduro*- bzw. *Guaidó*-Regierung, um ihre Anerkennungsentscheidungen zu begründen.

Die Legitimität einer Regierung wurde wiederum am Maßstab der Demokratie und der venezolanischen Verfassung gemessen. Beide Lager argumentierten, dass die jeweilige Regierung die tatsächlich demokratisch legitimierte Regierung sei. Für die *Maduro*-Regierung wurden dabei die

1766 Ibid., 9 (Südafrika), 41 (Antigua und Barbuda).

1767 Ibid., 9 (Äquatorial Guinea).

1768 Ibid., 39 (Dominica).

1769 Ibid., 19 (Russland); United Nations General Assembly, Seventy-fourth session, 11th plenary meeting, A/74/PV.11, 28.09.2019, 28 (Kuba).

1770 *Ausdrücklich*: United Nations General Assembly, Seventy-fourth session, 10th plenary meeting, A/74/PV.10, 27.09.2019, 5 (Venezuela); United Nations Security Council, S/PV.8506, 27 (Venezuela); *Implizit*: United Nations Security Council, S/PV.8452, 9 (Äquatorial Guinea); United Nations Security Council, S/PV.8472, 15 (China). China begründete seine andauernde Anerkennung der Maduro Regierung nicht.

1771 United Nations Security Council, S/PV.8472, 12 (Russland).

Wahlen vom 20. Mai 2018 geltend gemacht, während für die *Guaidó*-Regierung deren demokratisches Mandat über die Nationalversammlung, die populäre Unterstützung in Form von Straßenprotesten sowie die ihm übertragene Aufgabe durch Art. 233 der venezolanischen Verfassung angeführt wurden. Die Auseinandersetzungen zwischen den beiden Lagern ist somit im Kern eine Auseinandersetzung um die Frage, welche der beiden Regierungen die demokratisch und verfassungsmäßig legitimierte Regierung Venezuelas bildete. Die opponierenden Staaten vertraten einen verfassungsgebundenen Demokratiebegriff. Nach ihrer Auffassung könne eine Regierung nur durch Wahlen demokratisch legitimiert sein. Die unterstützenden Staaten führten hingegen einen erweiterten Demokratiebegriff an. Sie akzeptierten die demokratische Legitimität der *Guaidó*-Regierung aufgrund einer Gesamtschau der Umstände, zu der die fehlende Legitimität der *Maduro*-Regierung, das verfassungsrechtliche Mandat *Guaidós* sowie die Unterstützung durch Proteste zählten. Ähnliche Erwägungen hatten bereits die Anerkennung der Interimsregierung in der Ukraine durch die unterstützenden Staaten geleitet (siehe § 8.D).

Obwohl die Ergebnisse eindeutig voneinander abweichen, sind die Grenzen der Diskussion einheitlich. Venezuela war der einzige Staat, der explizit die Effektivität seiner Herrschaftsgewalt zur Begründung seiner Regierungsqualität anführte. Aus Perspektive der internationalen Staatengemeinschaft musste eine venezolanische Regierung hingegen demokratisch sein, um anerkannt zu werden.

4. Völkerrechtliche Einordnung der Anerkennung

Die völkerrechtliche Einordnung der Anerkennungserklärungen fällt jedoch auseinander. Die opponierenden Staaten sahen in allen Anerkennungserklärungen zugunsten der *Guaidó*-Regierung eine Intervention in die inneren Angelegenheiten Venezuelas. Die anerkennenden Staaten würden sich hierdurch mit einem Sachverhalt auseinandersetzen, der allein dem venezolanischen Volk und seiner Regierung vorbehalten sei. Diese Auffassung wurde von Mexiko, das sich selber als neutral bezeichnete, geteilt.¹⁷⁷² Im Gegenzug kritisierten die USA, dass Staaten wie Iran, China

1772 Secretaría de Relaciones Exteriores, Mexico Following Its Constitutional Principles; Supports United Nations Appeal on Venezuela, Press Release 012, Gobierno de Mexico, 23.01.2019, abrufbar unter: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-following-its-constitutional-principles-supports-united-nations-appeal?idiom=en>

und Russland weiterhin die *Maduro*-Regierung anerkannten.¹⁷⁷³ Dadurch würden sie ein diktatorisches Regime aufrechterhalten.¹⁷⁷⁴ Die fortlaufende Anerkennung der „falschen“ Regierung wurde jedoch nicht als Intervention oder sonstige völkerrechtswidrige Handlung eingeordnet. In diesem Sinne qualifizierte die Lima Gruppe die Anerkennung der *Guaidó*-Regierung als diplomatische und politische Maßnahme im Rahmen des Völkerrechts.¹⁷⁷⁵ Hieran offenbart sich, dass die unterstützenden Staaten die Anerkennungs-erklärungen nicht als zwanghafte Interventionsmaßnahmen einordneten. Es bestand somit eine Auseinandersetzung über die völkerrechtliche Einordnung der Anerkennung von Regierungen.

II. Rolle und Kompetenz internationaler Organisationen

Die Staaten setzten sich darüber hinaus mit der Rolle und den Kompetenzen verschiedener internationaler Organisationen im venezolanischen Machtkampf auseinander. Zunächst werden die Diskussionen um die Kompetenz des Sicherheitsrates erörtert (1.), um sodann die Rolle der OAS näher zu beleuchten (2.).

1. Thematisierung im Sicherheitsrat

China, Russland, Südafrika, Nicaragua und Äquatorial Guinea waren der Auffassung, dass sich der VN-Sicherheitsrat nicht mit der Lage in Venezuela beschäftigen dürfe, da es sich hierbei um eine innere Angelegenheit Venezuelas handle.¹⁷⁷⁶ Die Bemühungen der unterstützenden Staaten, das Thema auf die Agenda des Sicherheitsrates zu setzen, stelle eine Verletzung

(zuletzt abgerufen am 18.08.2021); Mexico defends hands-off stance on Venezuela, Associated Press, 07.01.2019, abrufbar unter: <https://apnews.com/article/88c1dd4b-c6fd41fla6a2b8ee04413176> (zuletzt abgerufen am 18.08.2021).

1773 United Nations Security Council, S/PV.8452, 5 (USA).

1774 Ibid., 5 (USA).

1775 Lima Group, Lima Group Declaration of 04 February 2019, Government of Canada, 04.02.2019, Nr. 1, 17; United Nations Security Council, S/PV.8472, 5 (Peru), 29 (Chile), 20 (Kolumbien).

1776 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).

des Interventionsverbots dar.¹⁷⁷⁷ Die opponierenden Staaten waren zudem der Auffassung, dass keine Gefährdung von den Vorgängen in Venezuela ausgehe.¹⁷⁷⁸ In einer Thematisierung der Situation sahen sie die Gefahr, dass der Sicherheitsrat einen verfassungswidrigen Regierungswechsel legitimieren würde, welches außerhalb seiner Kompetenz liege.¹⁷⁷⁹

Hingegen betrachteten die unterstützenden Staaten die Situation in Venezuela nicht als innere Angelegenheit, weshalb sich der Sicherheitsrat mit der Lage beschäftigen könne. Hierfür wurden mehrere Argumente angeführt.

Zunächst wurde auf die Migrationsbewegungen, die humanitäre Krise und die Menschenrechtslage in Venezuela hingewiesen, weshalb die Situation des Landes nicht mehr als innere Angelegenheit eingeordnet werden könne.¹⁷⁸⁰ Vielmehr sei es Aufgabe der VN eine Lösung für die venezolanische Krise zu finden.¹⁷⁸¹

In diesem Sinn erklärte Deutschland 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.”¹⁷⁸²

Zudem argumentierten Belgien und Peru, dass von der Gesamtsituation in Venezuela eine Gefahr für den internationalen Frieden und Sicherheit ausgehen würde, was die Zuständigkeit des Sicherheitsrats nach Art. 34

1777 United Nations Security Council, S/PV.8452, 27 (Nicaragua).

1778 Ibid., 2 (Russland), 9 (Äquatorial Guinea), 29 (Saint Vincent und die Grenadinen); United Nations Security Council, S/PV.8472, 38 (Saint Vincent und die Grenadinen); United Nations Security Council, S/PV.8506, 7 (Russland).

1779 United Nations Security Council, S/PV.8452, 9 (Südafrika).

1780 Ibid., 7 (Peru), 41 (Panama); United Nations Security Council, S/PV.8472, 37 (Paraguay); United Nations Security Council, S/PV.8476, 7 (Vereinigtes Königreich), 7 (Deutschland), 9 (Polen); United Nations Security Council, S/PV.8506, 6 (USA).

1781 United Nations Security Council, S/PV.8472, 31 (Argentinien); United Nations General Assembly, Seventy-fourth session, 6th plenary meeting, A/74/PV.6, 25.09.2019, 3 (Ecuador).

1782 United Nations Security Council, S/PV.8472, 10 (Deutschland).

VNCh begründen würde.¹⁷⁸³ Die Instabilität in dem Land, die durch die Verletzung der verfassungsmäßigen Ordnung seitens der *Maduro*-Regierung ausgelöst sei, würde Gefahren für die gesamte Region hervorbringen.¹⁷⁸⁴ Honduras erklärte in diesem Sinne, dass es sich zwar um „internal dynamics“ handeln würde, diese aber für die Wahrung des internationalen Friedens von Bedeutung seien und daher auf die Agenda des Sicherheitsrats gehörten.¹⁷⁸⁵

Einige Staaten erklärten sogar, dass die *Maduro*-Regierung eine Gefahr für den internationalen Frieden und Sicherheit darstellen würde.¹⁷⁸⁶ Durch die vielfältigen Menschenrechtsverletzungen und ihre undemokratische Natur würde sie als solche den internationalen Frieden gefährden.¹⁷⁸⁷ Dies gelte insbesondere hinsichtlich der Repressionen der Proteste, die der Sicherheitsrat verhindern müsse.¹⁷⁸⁸ Hierdurch brachten diese Staaten zum Ausdruck, dass die *Maduro*-Regierung nicht nur nach venezolanischem Recht, sondern auch im Völkerrecht unrechtmäßig sei. Hiermit entwickeln sie die aufgeworfene Frage nach der Rechtmäßigkeit von Regierungen im Völkerrecht weiter (§ 5.A). Während dies als weitestgehend gesichert für faschistische und Apartheid-Regierungen gilt, stellt diese Frage einen wesentlichen Streitpunkt im Rahmen des völkerrechtlichen Demokratieprinzips dar. Indem diese Staaten die undemokratische Natur der *Maduro*-Regierung heranzogen, um zu begründen, dass diese eine Gefährdung des internationalen Friedens und Sicherheit darstelle, drückten sie folglich aus, dass undemokratische Regierungen im Völkerrecht als unrechtmäßig eingeordnet werden können.

Außergewöhnlich war ebenfalls die Begründung des Vereinigten Königreichs, dass durch die Thematisierung im Sicherheitsrat eine Anerkennung der „mutigen Schritte“ der Protestbewegung erfolgen würde und hierdurch die internationale Gemeinschaft dazu beitragen könne, positive Veränderungen zu bewirken.¹⁷⁸⁹ Als einziger unterstützender Staat begründete das

1783 United Nations Security Council, S/PV.8452, 7 (Peru); United Nations Security Council, S/PV.8472, 8 (Belgien).

1784 United Nations Security Council, S/PV.8452, 7 (Peru), 40 (Honduras).

1785 United Nations Security Council, S/PV.8472, 43 (Honduras).

1786 Ibid., 31 (Argentinien), 34 (Guatemala); United Nations Security Council, S/PV.8506, 6 (USA).

1787 United Nations Security Council, S/PV.8472, 16 (Vereinigtes Königreich).

1788 United Nations Security Council, S/PV.8452, 7 (Peru).

1789 Ibid., 6 (Vereinigtes Königreich).

Vereinigtes Königreich somit die Diskussion im Sicherheitsrat mit seiner unterstützenden Wirkung zugunsten der Protestierenden.

Argentinien war zudem der Auffassung, dass es Aufgabe des VN-Systems sei, eine friedliche demokratische Transition in Venezuela zu ermöglichen.¹⁷⁹⁰

Die kritische Auffassung der opponierenden Staaten erhielt nur wenig Anklang. Vermittelnde Staaten wie Kuwait und Saint Lucia begrüßten einerseits die Thematisierung der Lage, bestanden aber gleichzeitig darauf, dass keine Intervention in die inneren Angelegenheiten erfolgen dürfe.¹⁷⁹¹ Für sie war die Thematisierung im Sicherheitsrat somit nicht bereits eine Intervention.¹⁷⁹²

Auf Grundlage der Diskussionen im Sicherheitsrat ergriff kein Staat konkrete Maßnahmen. Eine von Russland eingebrachte Resolution erhielt nicht genügend Stimmen, während eine von den USA eingebrachte Resolution aufgrund der Vetos von China und Russland nicht verabschiedet wurde.¹⁷⁹³

2. Maßnahmen der OAS

Weitgehende Maßnahmen wurden hingegen auf Grundlage der Beschlüsse des Ständigen Rates der OAS getroffen. Einige Staaten stützten ihre Anerkennungsentscheidung zugunsten der *Guaidó*-Regierung auf den Beschluss vom 10. Januar 2019, der der *Maduro*-Regierung ihre Legitimität aberkannte. Honduras argumentierte, dass aufgrund des Beschlusses der OAS seine Anerkennungserklärung nicht das Interventionsverbot verletze.¹⁷⁹⁴ Die Inter-Amerikanischen Demokratiecharta habe unter Berücksichtigung des Interventionsverbots kollektive Maßnahmen entwickelt, die für den Fall des Zusammenbruchs der demokratischen Ordnung aktiviert werden könnten. Da die OAS kollektive Maßnahmen ergriffen habe, indem sie die *Maduro*-Regierung aberkannte, würde auch die Anerkennung der *Guaidó*-Regierung durch Honduras nicht gegen das Interventionsverbot

1790 United Nations Security Council, S/PV.8472, 31 (Argentinien).

1791 United Nations Security Council, S/PV.8452, 11 (Kuwait); United Nations General Assembly, A/74/PV.10, 14 (Saint Lucia).

1792 In diesem Sinne auch vermittelnd: United Nations General Assembly, Seventy-fourth session, 13th plenary meeting, A/74/PV.13, 30.09.2019, 8 (Uruguay).

1793 United Nations Security Council, S/PV.8476, 3 (Resolution USA), 6 (Resolution Russland).

1794 United Nations Security Council, S/PV.8452, 40 (Honduras).

verstoßen.¹⁷⁹⁵ Die Maßnahmen und Resolutionen der OAS wurden somit als Erlaubnis für individuelle Maßnahmen zugunsten der *Guaidó*-Regierung herangezogen.

Zudem erkannte der Ständige Rat der OAS am 9. April 2019 einen Vertreter der *Guaidó*-Regierung als Repräsentant bei der OAS an.¹⁷⁹⁶ Im selben Beschluss hatte der Ständige Rat die Rücknahme des venezolanischen Austritts aus der OAS angenommen und somit die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Venezuela weiterhin in der Perspektive der meisten Mitgliedstaaten in der OAS blieb.

Nicht nur für die Mitgliedstaaten der OAS waren dessen Beschlüsse von signifikanter Bedeutung. Staaten außerhalb der Region beriefen sich ebenfalls auf diese Beschlüsse, um beispielsweise ihre Anerkennung zugunsten der *Guaidó*-Regierung zu begründen.¹⁷⁹⁷

Von den opponierenden Staaten wurde die OAS hingegen scharf für ihre Haltung und Maßnahmen zugunsten der *Guaidó*-Regierung kritisiert.¹⁷⁹⁸ Sie wurde als Drahtzieher einer völkerrechtswidrigen Druckkampagne gegen die rechtmäßige venezolanische Regierung gesehen.¹⁷⁹⁹ Venezuela ordnete ihre Beschlüsse als „legale Absurdität“ ein.¹⁸⁰⁰ Einige Staaten, die in den OAS-Organen überstimmt wurden, erklärten in der Folge, dass sie sich nicht an die Beschlüsse gebunden sahen, da diese unzulässig seien und die Kompetenz der OAS überschreiten würden.¹⁸⁰¹ Weiterhin machte die *Maduro*-Regierung geltend, dass Venezuela kein Mitglied der Organisation mehr sei.¹⁸⁰²

Diesen Vorwürfen hielt OAS-Generalsekretär *Luis Almagro* entgegen, dass es zentrale Aufgabe der OAS sei, Demokratie zu fördern.¹⁸⁰³ Dies ergebe sich aus den grundlegenden Verträgen der OAS sowie verschiedenen Re-

1795 Ibid., 40 (Honduras).

1796 Permanent Council of the Organization of American States, CP/RES.1124 (2217/19).

1797 United Nations Security Council, S/PV.8452, 15 (Deutschland).

1798 Ibid., 27 (Nicaragua), 29 (Saint Vincent und die Grenadinen).

1799 Ibid., 29 (Saint Vincent und die Grenadinen).

1800 United Nations Security Council, S/PV.8506, 22 (Venezuela).

1801 General Assembly of the Organization of American States, Declarations and Resolutions adopted by the General Assembly, Forty-Ninth Regular Session, June 26 to 28, 2019, Medellín, Colombia OEA/Ser.P/AG/doc.5682/19 rev.1, 04.11.2019, 3-4 (Bolivien, Dominica, Antigua und Barbuda).

1802 United Nations General Assembly, A/74/PV.10, 4 (Venezuela).

1803 Almagro, Multilateral Institutions and an Illegitimate Regime in Venezuela, OAS Secretariat, 15.01.2019, abrufbar unter: http://www.oas.org/en/about/speech_secretary_general.asp?sCodigo=19-0002 (zuletzt abgerufen am 20.08.2021).

solutionen und Erklärungen der Generalversammlung und des Ständigen Rates.

Eine nähere und genauere Diskussion über die Kompetenzen des Ständigen Rates wurde jedoch nicht geführt. Dabei sieht Art. 20 der Inter-Amerikanischen Demokratiecharta (IADC)¹⁸⁰⁴ lediglich vor, dass der Ständige Rat „angemessene“ Maßnahmen im Falle eines Bruchs der demokratischen Ordnung treffen solle. Als Steigerung dessen kann die OAS-Generalversammlung gemäß Art. 21 IADC die Suspendierung des betreffenden Mitgliedstaates beschließen. Eine ausdrückliche Ermächtigung zur Anerkennung einer Oppositionsregierung durch den Ständigen Rat oder die Generalversammlung besteht nicht. Die unterstützenden Staaten sahen diese Kompetenz jedoch als gegeben. Die kollektiven Maßnahmen durch die OAS-Organen ermöglichte es ihnen, unilateral für die Wiederherstellung der Demokratie einzutreten und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Die Thematisierung und die Beschlüsse von internationalen Organisationen zur Lage in Venezuela im Frühjahr 2019 waren somit umstritten. Kern der Debatte war dabei, ob die Situation in Venezuela eine innere Angelegenheit sei und inwiefern die Organisationen hierauf reagieren durften. Während die opponierenden Staaten die Auffassung vertraten, dass die Situation eine innere Angelegenheit darstelle, keine Gefährdung von Venezuela ausgehe und folglich keine Thematisierung erlaubt sei, sahen die unterstützenden Staaten vor allem in der schlechten Menschenrechts- und Demokratielage einen Anknüpfungspunkt für das Handeln internationaler Organisationen. Sie bildeten die Grundlage für die kollektiven Beschlüsse der OAS und boten auch eine Begründungsebene für weitere unilaterale Maßnahmen, die in den nachfolgenden Abschnitten untersucht werden.

III. Unterstützungsbekundungen

Staaten drückten rhetorisch in vielfältiger Weise ihre Unterstützung zugunsten der Proteste aus. Zahlreiche Staaten solidarisierten sich mit den Protestierenden, indem sie erklärten, dass sie an der Seite der friedlichen

1804 Art. 20 IADC: „In the event of an unconstitutional alteration of the constitutional regime that seriously impairs the democratic order in a member state, any member state or the Secretary General may request the immediate convocation of the Permanent Council to undertake a collective assessment of the situation and to take such decisions as it deems appropriate. [...]”

Protestierenden stünden („stand by/with“)¹⁸⁰⁵ und dass sie das Vorhaben der Protestierenden unterstützten¹⁸⁰⁶. Zudem qualifizierten mehrere Staaten die Forderungen der Protestbewegung als legitim¹⁸⁰⁷ und begrüßten die wiederkehrenden Proteste¹⁸⁰⁸. Die Demonstrierenden würden ihr Recht auf Protest wahrnehmen und durch die Proteste ihre demokratischen Rechte verteidigen.¹⁸⁰⁹ In diesem Sinne erklärte Belgien, dass die Proteste eine Reaktion darauf seien, dass die *Maduro*-Regierung in den vorangegangenen Jahren die Meinung des Volkes nicht angehört und wahrgenommen habe.¹⁸¹⁰ Weiterhin verurteilten die Staaten Gewalthandlungen seitens der Regierung gegen Protestierende und forderten eine unabhängige internationale Untersuchung.¹⁸¹¹

1805 United Nations Security Council, S/PV.8452, 5 (USA), 10 (Frankreich); United Nations Security Council, S/PV.8472, 39 (Kanada); United Nations Security Council, S/PV.8506, 6 (USA), 14 (Frankreich), 15 (Vereinigtes Königreich); Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the situation in Venezuela, 26.01.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/01/26/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-situation-in-venezuela/> (zuletzt abgerufen am 20.08.2021).

1806 United Nations Security Council, S/PV.8452, 3, 5 (USA), 7 (Vereinigtes Königreich), 10 (Frankreich), 15 (Polen), 26 (Kolumbien), 30 (Kanada), 32 (Paraguay); United Nations Security Council, S/PV.8472, 6 (Frankreich); Speech by Foreign Minister Heiko Maas in the German Bundestag debate on current developments in Venezuela and restoring democracy and the rule of law as quickly as possible Auswärtiges Amt, 30.01.2019.

1807 United Nations Security Council, S/PV.8452, 15 (Polen); United Nations Security Council, S/PV.8472, 6 (Frankreich), 39 (Kanada), 43 (Honduras); United Nations Security Council, S/PV.8476, 4 (Peru); United Nations Security Council, S/2020/435, 6 (Dominikanische Republik); Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the situation in Venezuela, 26.01.2019.

1808 United Nations Security Council, S/PV.8452, 7 (Peru), 26 (Kolumbien), 36 (Brasilien); United Nations Security Council, S/PV.8506, 6 (USA).

1809 Vgl. United Nations Security Council, S/PV.8452, 10 (Frankreich); Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the situation in Venezuela, 26.01.2019; *Herrero/Casey*, Venezuelans Opposed to Maduro Pour Into Streets for Day of Protests, The New York Times, 02.02.2019 (USA).

1810 United Nations Security Council, S/PV.8452, 17 (Belgien). In ähnlicher Weise ordnete Costa Rica die Proteste ein, *ibid.*, 39 (Costa Rica).

1811 *Ibid.*, 7 (Peru), 17 (Belgien); United Nations Security Council, S/PV.8472, 8 (Polen); United Nations Security Council, S/PV.8476, 7 (Vereinigtes Königreich); European Parliament, European Parliament resolution of 31 January 2019 on the

In einer Videobotschaft, die über den Kurznachrichtendienst Twitter am 22. Januar 2019 verbreitet wurde, rief US-Vizepräsident *Mike Pence* alle Venezolaner*innen dazu auf, am nächsten Tag auf die Straße zu gehen und gegen die *Maduro*-Regierung zu demonstrieren.¹⁸¹² Dieser Aufruf war mit einer Rücktrittsaufforderung an Präsident *Maduro* und der Forderung einer friedlichen Machttransition verbunden, der sich zahlreiche andere Staaten anschlossen.¹⁸¹³ Neben allgemeinen Unterstützungsbekundungen und Rücktrittsfordernungen an die *Maduro*-Regierung, richteten sich auch zahlreiche Appelle direkt an das venezolanische Militär. Die unterstützenden Staaten forderten die Mitglieder des venezolanischen Militärs auf, sich auf die Seite der *Guaidó*-Regierung zu stellen und damit gegen die *Maduro*-Regierung zu meutern.¹⁸¹⁴ Damit unterstützten sie die von der venezolanischen Nationalversammlung beschlossenen Amnestiegesetze zugunsten des Militärs.¹⁸¹⁵ Die unterstützenden Staaten drückten somit auf vielfältige Weise ihre Unterstützung für die Protestbewegung aus.

Derartige Unterstützungsbekundungen wurden durch die opponierenden Staaten als unzulässige Intervention eingeordnet. In emblematischer Weise erklärte Antigua und Barbuda:

„As we have stated in this Chamber, unilateral declaration of support for one side in Venezuela over the other is blatant interference and uninvited influence in the internal affairs of a sovereign country.“¹⁸¹⁶

Die unterstützenden Staaten würden durch ihre Stellungnahmen einen verfassungswidrigen Coup d'État befördern und die Situation würde da-

situation in Venezuela (2019/2543(RSP)), P8_TA(2019)0061, 31.01.2019; United Nations Security Council, S/2020/435, 25 (Kolumbien).

1812 Mike Pence backs Venezuelan protesters seeking to oust President Nicolás Maduro – video, The Guardian, 23.10.2019, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/video/2019/jan/23/mike-pence-backs-venezuelan-protesters-seeking-to-oust-president-nicolas-maduro-video> (zuletzt abgerufen am 18.08.2021).

1813 United Nations Security Council, S/PV.8506, 6 (USA); United Nations Security Council, S/PV.8452, 39 (Kanada), 41 (Panama).

1814 United Nations Security Council, S/2019/183, Nr. 11 (für die Limagruppe); Gunson, High Noon over Humanitarian Aid at Venezuela's Border, International Crisis Group, 22.02.2019, abrufbar unter: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/venezuela/high-noon-over-humanitarian-aid-venezuelas-border> (zuletzt abgerufen am 01.09.2021).

1815 United Nations Security Council, S/PV.8472, 41 (Ecuador).

1816 Ibid., 42 (Antigua und Barbuda); siehe auch United Nations Security Council, S/PV.8452, 41 (Antigua und Barbuda).

durch weiter eskalieren.¹⁸¹⁷ Durch ihr Handeln würden sie den Oppositionsführer aufwerten, weshalb es als Intervention einzuordnen sei.¹⁸¹⁸ Die Maduro-Regierung verurteilte die Videobotschaft von US-Vizepräsident Pence nachdrücklich als Intervention, da hierdurch „grünes Licht“ für einen Coup d'État gegeben worden sei.¹⁸¹⁹ Gemeinsam mit den direkten Aufrufen an das Militär sei hierdurch ein gewalttätiger Aufstand angefacht worden, der das Interventionsverbot nach Maßgabe des Nicaragua-Urteils verletzen würde.¹⁸²⁰ Allerdings wurden auch allgemeinere Stellungnahmen der EU-Außenbeauftragten Federica Mogherini¹⁸²¹ durch Venezuela als Intervention zurückgewiesen, da sie sich mit einer Situation auseinandersetzen würde, die allein der Verantwortung der venezolanischen Institutionen unterläge.¹⁸²² Zudem erklärte Venezuela, dass aufgrund der venezolanischen Souveränität allein die venezolanische Justiz für die Aufklärung von Zwischenfällen bei Demonstrationen zuständig sei.¹⁸²³ Eine Zurückweisung allgemeiner menschenrechtlicher Kritik als Intervention erfolgte hingegen nicht.

Die verschiedenen Unterstützungsbekundungen zugunsten der Protestbewegung wurden somit umfassend als Intervention zurückgewiesen.¹⁸²⁴ Ausgangspunkt der Argumentation der opponierenden Staaten war dabei, dass die Situation in Venezuela eine innere Angelegenheit darstelle,¹⁸²⁵ wes-

1817 United Nations Security Council, S/PV.8452, 19 (Russland) „incitement“, 9 (Äquatorial Guinea).

1818 Ibid., 13 (Russland).

1819 Ibid., 20 (Venezuela).

1820 Ibid., 20-21 (Venezuela), 28 (Kuba); United Nations Security Council, S/PV.8472, 26 (Kuba).

1821 European Council, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the situation in Venezuela, 18.06.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/18/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-situation-in-venezuela/> (zuletzt abgerufen am 30.03.2022). Die Außenbeauftragte hatte die Festnahme von Mitgliedern der Nationalversammlung kritisiert und die sich verschlechternde humanitäre Situation angemahnt.

1822 Gobierno Bolivariano de Venezuela, Venezuela rejects statements by high representative of European Union, Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores, 19.06.2019, abrufbar unter: <http://lisboa.consulado.gob.ve/comunicado/venezuela-rejects-statements-high-representative-european-union/> (zuletzt abgerufen am 18.08.2021).

1823 United Nations Security Council, S/PV.8452, 23 (Venezuela).

1824 United Nations Security Council, S/PV.8472, 33 (Nicaragua).

1825 United Nations Security Council, S/PV.8452, 2 (Russland), 9 (Äquatorial Guinea), 16 (China), 27 (Nicaragua), 33 (Surinam), 41 (Antigua und Barbuda).

halb jegliche Unterstützung einer Organisation, die einen Regierungswechsel anstrebt, eine Intervention darstelle.

Gegen diese umfassenden Zurückweisungen brachten die unterstützenden Staaten zwei Argumente vor. Zunächst erklärten sie, dass ihre Stellungnahmen keine Intervention darstellen können, da die Lage in Venezuela keine innere Angelegenheit sei.¹⁸²⁶ So argumentierte Deutschland, dass es seine Pflicht sei, sich aufgrund der vielfältigen Menschenrechtsverletzungen mit der Situation auseinanderzusetzen und Stellung zu beziehen.¹⁸²⁷

Die Staaten der Lima Gruppe argumentierten weiterhin, dass sie durch die interamerikanischen Demokratiegrundsätze dazu verpflichtet seien, auf eine Demokratisierung Venezuelas hinzuwirken. Da die *Maduro*-Regierung undemokratisch und verfassungswidrig sei, müssten die Staaten alle diplomatischen und politischen Handlungen wahrnehmen, um diesen undemokratischen Zustand zu beenden. Hierzu würden entsprechende Stellungnahmen zur Lage gehören.¹⁸²⁸ Durch die verbale Unterstützung der demokratischen Kräfte in Venezuela würden sie zur Einhaltung des interamerikanischen „Rechts zur Demokratie“¹⁸²⁹ beitragen.

Die unterstützenden Staaten argumentierten somit einerseits, dass die Unterstützungsbekundungen keine Intervention darstellen würden, da es sich nicht um eine innere Angelegenheit Venezuelas handle. Darüber hinaus argumentierten einige von ihnen, dass die Unterstützungsbekundungen durch das interamerikanische Demokratieprinzip geboten sei. Schließlich würden sie hierdurch auf eine Demokratisierung hinwirken.

IV. Ultimaten

Weiterhin setzten EU-Mitgliedstaaten ein Ultimatum, um die *Maduro*-Regierung zu einer Machtübergabe zu bewegen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten erklärten am 26. Januar 2019, dass sie *Juan Guaidó* als Interimspräsidenten anerkennen würden, sofern die *Maduro*-Regierung nicht innerhalb von acht Tagen Neuwahlen ausrufe.¹⁸³⁰

1826 United Nations Security Council, S/PV.8472, 10 (Deutschland).

1827 Ibid., 10 (Deutschland).

1828 Ibid., 39 (Canada), 44 (Panama).

1829 United Nations Security Council, 8472nd meeting, S/PV.8472, 26.02.2020, 41 (Ecuador); United Nations Security Council, S/PV.8476, 4 (Peru).

1830 Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the situation in Venezuela, 26.01.2019; United Nations Security

Russland ordnete dieses Ultimatum als eine „imposition“ und „complete disregard“ der venezolanischen Souveränität ein.¹⁸³¹ Venezuela sah hierin ebenfalls eine Intervention, da Europa hierdurch versuche, dem souveränen Venezuela seinen Willen aufzuzwingen.¹⁸³² Südafrika erklärte, dass es unzulässig sei die Resultate von politischen Prozessen von außen zu diktieren.¹⁸³³

Die opponierenden Staaten sahen somit in der Verbindung einer Forderung nach Neuwahlen mit der Konsequenz der Anerkennung der Oppositionsregierung, einen Versuch, eine souveräne Entscheidung Venezuelas zu übergehen. Hierdurch würden die Staaten versuchen, Einfluss auf das politische Geschehen in Venezuela zu nehmen. Daher verstoße dieses Ultimatum gegen das Interventionsverbot.

V. Humanitäre Hilfe

Einige Staaten unterstützten darüber hinaus das Vorhaben der Protestbewegung, humanitäre Hilfe nach Venezuela zu bringen. Die *Maduro*-Regierung hatte über Jahre humanitäre Hilfslieferungen aus dem Ausland abgelehnt, da aus ihrer Sicht keine humanitäre Notlage in Venezuela bestand.¹⁸³⁴ Die Proteste forderten hingegen den Zugang zu humanitären Hilfslieferungen und versuchten selbstständig Hilfslieferungen zu ermöglichen. Ein bedeutender Anteil der Hilfsgüter, die Demonstrierende am 23. Februar 2019

Council, S/PV.8452, 7 (Vereinigtes Königreich), 10 (Frankreich), 15 (Deutschland), 15 (Polen), 17 (Belgien).

1831 United Nations Security Council, S/PV.8452, 19 (Russland).

1832 Ibid., 21 (Venezuela); ähnliche Wortwahl: United Nations Security Council, Letter dated 3 April 2020 from the Permanent Representative of the Bolivarian Republic of Venezuela to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2020/277, 06.04.2020, 2.

1833 United Nations Security Council, S/PV.8476, 5 (Südafrika).

1834 *Vyas/Dube*, Venezuelans Die as Maduro Government Refuses Medical Aid, The Wall Street Journal, 06.04.2018, abrufbar unter: <https://www.wsj.com/articles/venezuelans-die-as-maduro-government-refuses-medical-aid-1523025805> (zuletzt abgerufen am 01.09.2021); *Parker*, Venezuela to receive emergency UN aid for the first time, The New Humanitarian, 26.11.2018, abrufbar unter: <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2018/11/26/venezuela-receive-emergency-un-aid-first-time> (zuletzt abgerufen am 01.09.2021). Mitte April 2019 genehmigte die *Maduro*-Regierung zum ersten Mal humanitäre Hilfslieferungen des Roten Kreuzes: First shipment of Red Cross humanitarian aid arrives in Venezuela, Reuters, 16.04.2019, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-red-cross-idUSKCNIRSIVQ> (zuletzt abgerufen am 01.09.2021).

über die Grenze zu bringen versuchten, wurde von ausländischen Staaten bereitgestellt, insbesondere von den USA, Kolumbien und Chile.¹⁸³⁵ Die Präsidenten von Kolumbien, Paraguay und Chile besuchten am Vortag die kolumbianisch-venezolanische Grenze und ermutigten *Guaidó* und die Demonstrierenden dazu, die Hilfslieferungen nach Venezuela zu bringen.¹⁸³⁶

Diese Staaten begründeten ihr Vorgehen zunächst damit, dass sie zur Bereitstellung und Lieferung von humanitärer Hilfe durch die *Guaidó*-Regierung eingeladen worden seien.¹⁸³⁷ Andere Staaten unterstützen diese Argumentation, indem sie erklärten, dass die *Guaidó*-Regierung dazu befugt sei, eine derartige Einladung auszusprechen.¹⁸³⁸ Zudem erörterten die unterstützenden Staaten, dass es völkerrechtswidrig sei, dass die *Maduro*-Regierung humanitäre Hilfe kontinuierlich ablehne.¹⁸³⁹ Es müsse möglich sein, der venezolanischen Bevölkerung humanitäre Hilfe zukommen zu lassen.¹⁸⁴⁰ Eine Antwort auf die humanitäre Krise in Venezuela könne keine Verletzung der venezolanischen Souveränität darstellen.¹⁸⁴¹

Dem hielten die opponierenden Staaten entgegen, dass die *Guaidó*-Regierung nicht zu einer solchen Einladung befugt sei.¹⁸⁴² Zudem argumentierten sie, dass humanitäre Hilfe immer neutral erfolgen müsse und stets

1835 Venezuela's Guaido makes appearance at aid concert, EFE, 23.02.2019, abrufbar unter: <https://www.efe.com/efe/english/life/venezuela-s-guaido-makes-appearance-at-aid-concert/50000263-3906314> (zuletzt abgerufen am 01.09.2021); United Nations Security Council, S/PV.8506, 6 (USA).

1836 Gobierno de Chile, Presidente Piñera, junto a Guaidó, Duque y Abdo, visita centro de acopio de ayuda para venezolanos: "No hay fuerza capaz de detener la fuerza incontenible de la libertad y la democracia", 22.02.2019, abrufbar unter: <https://presidencia.cl/comunicado.aspx?id=91575> (zuletzt abgerufen am 22.09.2021).

1837 United Nations Security Council, S/PV.8472, 17 (USA), 29 (Kolumbien); Speech by Foreign Minister Heiko Maas in the German Bundestag debate on current developments in Venezuela and restoring democracy and the rule of law as quickly as possible Auswärtiges Amt, 30.01.2019.

1838 United Nations Security Council, S/PV.8452, 7-8 (Peru); United Nations Security Council, S/PV.8472, 31 (Argentinien).

1839 United Nations Security Council, S/PV.8506, 15 (Vereinigtes Königreich); United Nations Security Council, S/PV.8472, 3 (USA), 44 (Panama); United Nations Security Council, S/PV.8476, 7 (Frankreich),

1840 United Nations Security Council, S/PV.8452, 40 (Honduras), 44 (Panama); United Nations Security Council, S/PV.8476, 6-7 (Vereinigtes Königreich); Speech by Foreign Minister Heiko Maas in the German Bundestag debate on current developments in Venezuela and restoring democracy and the rule of law as quickly as possible Auswärtiges Amt, 30.01.2019.

1841 United Nations Security Council, S/PV.8476, 9 (Polen).

1842 United Nations Security Council, S/PV.8472, 12 (Russland).

der Zustimmung durch die Regierung bedürfe.¹⁸⁴³ Sie waren der Auffassung, dass es sich bei Hilfslieferungen nicht um humanitäre Hilfe handelte.¹⁸⁴⁴ Daher seien die Maßnahmen eine unzulässige Intervention.¹⁸⁴⁵

Vermittelnde Staaten erkannten hingegen die humanitäre Notlage in Venezuela an und forderten die Lieferung von humanitärer Hilfe durch VN-Mechanismen, die sich eng mit der *Maduro*-Regierung abstimmen sollten.¹⁸⁴⁶

Im Zentrum der Debatte um die Zulässigkeit der humanitären Hilfslieferungen stand daher die Kompetenzfrage, die inhaltlich deckungsgleich mit der Frage der Anerkennung der *Guaidó*-Regierung ist. Auf einer zweiten Begründungsebene wurde weiterhin vorgebracht, dass die völkerrechtswidrige Ablehnung humanitärer Hilfe durch die *Maduro*-Regierung Konsequenzen haben müsse. Hierdurch sahen sich die Staaten dazu berechtigt, der Protestbewegung humanitäre Hilfsmittel zu überlassen, um sie im Rahmen von Protesten nach Venezuela zu bringen und zu verteilen. Dem hielten jedoch die opponierenden sowie die vermittelnden Staaten entgegen, dass es stets der Zustimmung der Regierung bedürfe, humanitäre Hilfslieferungen durchzuführen. Selbst die humanitäre Notlage und die Ablehnung der Hilfslieferungen könne nicht die Umgehung dieser Voraussetzung rechtfertigen.

VI. Androhung einer militärischen Intervention

Aus Sicht der opponierenden Staaten wurde die gesamte Situation durch Gewaltandrohungen der USA geprägt. US-Präsident *Donald Trump* und andere Regierungsvertreter*innen wiederholten in den ersten Monaten von 2019 fortlaufend, dass „all options on the table“ seien.¹⁸⁴⁷ Zwar sprachen die Regierungsvertreter*innen zu keinem Zeitpunkt Details einer möglichen militärischen Intervention an. Aus dem Kontext wurde jedoch deutlich,

1843 Ibid., 12 (Russland), 15 (China); United Nations Security Council, S/PV.8476, 3 (Russland).

1844 United Nations Security Council, S/PV.8472, 24 (Bolivien): bezeichnete die vermeintliche humanitäre Hilfslieferungen als ein trojanisches Pferd, um einen Regime Change durchzuführen, ähnlich 26 (Kuba).

1845 Ibid., 15 (China), 24 (Bolivien), 26 (Kuba); United Nations Security Council, S/2020/435, 4 (Venezuela).

1846 United Nations Security Council, S/PV.8472, 11 (Indonesien).

1847 United Nations Security Council, S/PV.8506, 6 (USA).

dass sie im Zweifelsfall die *Maduro*-Regierung militärisch absetzen würden. Präsident *Trump* beantwortete entsprechende Fragen nach einer Militärintervention stets mit der pauschalen Antwort, dass diese eine Option sei.¹⁸⁴⁸ Für die Androhungen einer militärischen Intervention brachten die USA keine Begründung vor. Sie wurde in der Regel am Ende von Stellungnahmen zu Venezuela ausgesprochen und in den Kontext der allgemeinen Bemühungen der USA zur Wiederherstellung der Demokratie in Venezuela gestellt.¹⁸⁴⁹

Diese Gewaltandrohungen wurde durch die opponierenden Staaten umfassend als Verletzung des Gewaltverbots aus Art. 2 Abs. 4 VNCh zurückgewiesen.¹⁸⁵⁰ Indem die USA wiederholt öffentlich erklärten, dass eine militärische Intervention in Venezuela eine Option sei, würden sie der *Maduro*-Regierung mit einer gewaltvollen Absetzung drohen. Dem widersprachen nur wenige Staaten. Einzig das Vereinigte Königreich behauptete, dass es keine Androhung von Gewalt gegen Venezuela gegeben habe.¹⁸⁵¹ Die anderen unterstützenden Staaten erklärten hingegen, dass eine militärische Intervention unter keinen Umständen zulässig sei.¹⁸⁵² Unter Bezugnahme auf die Wortwahl der USA erklärte ein Vertreter von Costa Rica:

„not all options are open (...) Our position has always been and always will be one of firm rejection of any course of action that implies the exercise of violence, the use of force or military intervention in Venezuela.“¹⁸⁵³

1848 *Ellsworth*, Trump says U.S. military intervention in Venezuela 'an option,' Russia objects, Reuters, 03.02.2019, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-idUSKCNIPS0DK> (zuletzt abgerufen am 01.09.2021).

1849 Vgl. United Nations Security Council, S/PV.8506, 6 (USA).

1850 United Nations Security Council, S/PV.8452, 12-13 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8472, 16 (Äquatorial Guinea), 20, 46 (Venezuela), 24-25 (Bolivien); United Nations Security Council, S/PV.8506, 13 (China), 17 (Äquatorial Guinea); United Nations Security Council, S/2020/435, 29 (Venezuela); United Nations General Assembly, A/74/PV.10, 33-34 (Saint Vincent und die Grenadinen).

1851 United Nations Security Council, S/PV.8476, 7 (Vereinigtes Königreich).

1852 United Nations Security Council, S/PV.8472, 29 (Chile), 29 (Kolumbien), 34 (Guatemala), 37 (Paraguay), 44 (Costa Rica), 46 (Peru); United Nations Security Council, S/PV.8476, 7 (Frankreich), 7 (Dominikanische Republik); United Nations Security Council, S/PV.8506, 13 (Frankreich), 16 (Belgien), 22 (Deutschland); *Smilde*, Venezuela Weekly: Opposition Stalls as Push for Military Action Rebuffed, Venezuelan Politics and Human Rights, 26.02.2019, abrufbar unter: <https://www.venezuelablog.org/venezuela-weekly-opposition-stalls-push-military-action-rebuffed/> (zuletzt abgerufen am 01.09.2021).

1853 United Nations Security Council, S/PV.8472, 44 (Costa Rica). Ähnlich: United Nations Security Council, S/PV.8476, 5 (Dominikanische Republik).

Eine mögliche militärische Intervention der USA in Venezuela wurde somit durch opponierende, vermittelnde und (fast alle) unterstützenden Staaten umfassend als völkerrechtswidrig eingeordnet. Zu der Frage, ob die regelmäßig erwähnte militärische Option bereits eine völkerrechtswidrige Androhung von Gewalt sei, bezogen jedoch nur wenige unterstützende Staaten Stellung. Allerdings widersprachen sie den Anschuldigungen der opponierenden Staaten nicht. Insbesondere in den Sitzungen des VN-Sicherheitsrats, in denen die USA erklärten, dass alle Optionen offen stünden, erklärten fast alle Staaten, die an der Sitzung teilnahmen, dass eine militärische Intervention unzulässig sei. Dies deutet zumindest auf eine implizite Ablehnung der Gewaltandrohung hin.

Die Unterstützung einer Protestbewegung durch militärische Intervention ist somit nach einhelliger Auffassung völkerrechtswidrig. Umstritten ist jedoch, inwiefern das diffuse Inaussichtstellen einer möglichen Militärintervention bereits das Verbot der Androhung von Gewalt verletzt.

VII. Diplomatische Unterstützung

Weiterhin wurden die Maßnahmen des nach Venezuela entsandten diplomatischen Personals der unterstützenden Staaten, die Öffnung der Botschaften und die Kontrolle der venezolanischen Botschaften im Ausland kritisch diskutiert.

Die Botschafter*innen von Spanien, Frankreich, den Niederlanden, Deutschland, Kanada und Polen trafen sich regelmäßig mit den Wortführer*innen der Proteste.¹⁸⁵⁴ Zudem fanden Wortführer*innen der Protestbewegungen Zuflucht vor staatlichen Repressionsmaßnahmen in den Botschaften einiger ausländischer Staaten. Beispielsweise flüchteten die übergelaufenen Soldaten am 30. April 2019 in die brasilianische Botschaft.¹⁸⁵⁵ Am selben Tag wurde *Leopoldo López* in der Botschaft Spaniens aufgenom-

1854 Guaidó se reúne con embajadores europeos, entre ellos el español, *El Comercio*, 08.02.2019, abrufbar unter: <https://www.elcomercio.es/internacional/guaido-reune-embajadores-europeos-5999904143001-20190208090214-vi.html> (zuletzt abgerufen am 02.09.2021).

1855 *Bermúdez*, Crisis en Venezuela: qué falló en el "levantamiento" impulsado por Guaidó y López (y cómo queda ahora la oposición), *BBC*, 02.05.2019, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48129400> (zuletzt abgerufen am 09.12.2022).

men.¹⁸⁵⁶ Nachdem *Juan Guaidó* Anfang März von einer Auslandsreise nach Caracas zurückkehrte, versammelten sich mehrere Botschafter*innen der EU-Staaten und der Lima Gruppe am Flughafen von Caracas.¹⁸⁵⁷ Ihr erklärtes Ziel war es, hierdurch sicherzustellen, dass *Guaidó* wieder nach Venezuela einreisen könne und nicht am Flughafen verhaftet würde. Hierdurch würde eine friedliche Lösung ermöglicht.¹⁸⁵⁸

Zudem unterstützen die USA durch die fortlaufende Öffnung ihrer Botschaft die Interimsregierung. Nachdem die USA die *Guaidó*-Regierung anerkannt hatten, beendete die *Maduro*-Regierung die diplomatischen Beziehungen zu den USA und forderte das Botschaftspersonal dazu auf, innerhalb von 72 Stunden das Land zu verlassen. Die USA widersetzten sich dieser Aufforderung und postulierten, dass ihre Diplomaten*innen den vollständigen Schutz der Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen (WÜD) genießen würden.¹⁸⁵⁹ Nach ihrer Auffassung sei nur die *Guaidó*-Regierung dazu befugt, eine diplomatische Mission des Landes zu verweisen.¹⁸⁶⁰

Die Besetzung von venezolanischen Botschaften im Ausland wurde ebenfalls Gegenstand von Kontroversen. Die *Guaidó*-Regierung hatte in zahlreichen Staaten eigene Botschafter ernannt. Diese wurden zum Teil in den jeweiligen Staaten offiziell anerkannt. In den USA besetzten im Zuge dessen Unterstützer*innen der *Maduro*-Regierung das Botschaftsgelände in Washington. Auf Ersuchen des *Guaidó*-Botschafters in den USA drangen im Mai 2019 US-Sicherheitskräfte in die Botschaft ein und nahmen einige der Aktivist*innen fest.¹⁸⁶¹ Die Botschaft wurde an den Vertreter

1856 Gobierno de España, Official Statement 077, Situation in Venezuela, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 02.05.2019, abrufbar unter: http://www.exteriores.gob.es/Portal/en/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2019_COMUNICADOS/20190502_COMU077.aspx (zuletzt abgerufen am 02.09.2021).

1857 *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, abrufbar unter: <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2020/11/expelled-or-recalled-the-german-ambassador-to-venezuelas-journey-from-caracas-to-berlin-and-back-again/> (zuletzt abgerufen am 02.09.2021).

1858 Ibid.

1859 United Nations Security Council, S/PV.8452, 5 (USA).

1860 *Gunson*, In Venezuela, a High-stakes Gambit, International Crisis Group, 24.01.2019, abrufbar unter: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/venezuela/venezuela-high-stakes-gambit> (zuletzt abgerufen am 02.09.2021).

1861 *Lang*, Police forcibly remove activists living in the Venezuelan Embassy in Washington, The Washington Post, 16.05.2019, abrufbar unter: <https://www.washington>

Guaidós übergeben. Kuba und Venezuela sahen hierin eine Verletzung von Verpflichtungen aus dem WÜD.¹⁸⁶² Die USA argumentierten, dass sie entsprechend der Aufforderung der offiziellen venezolanischen Regierung gehandelt hätten, weshalb sie dazu berechtigt waren, mit Sicherheitskräften das Botschaftsgelände zu betreten.¹⁸⁶³

Die Präsenz und die Handlungen des diplomatischen Personals löste demnach vielfältige Kontroversen aus. Die Staaten, die *Guaidó* anerkannt hatten, zeigten ihre Unterstützung für seine Regierung auch durch ihr diplomatisches Personal. Sie werteten *Guaidós* Rolle auf, indem sie sich regelmäßig mit ihm und anderen führenden Mitgliedern der Protestbewegung trafen. Insbesondere die USA knüpften weitreichende diplomatische Konsequenzen an die Anerkennung in Form der Missachtung der Ausweisung und der Übergabe der venezolanischen Botschaft in Washington an die *Guaidó*-Vertreter*innen. Diese Maßnahmen wurden stets damit begründet, dass man in Einverständnis mit der venezolanischen Regierung handle.

Die opponierenden Staaten sahen in diesen Maßnahmen hingegen eine Verletzung des WÜD, die Teil einer unzulässigen Interventionskampagne sei. Das WÜD verbiete Mitgliedern des diplomatischen Corps jegliche Parteinahme zugunsten einer oppositionellen politischen Kraft. Indem sich die Diplomat*innen zu *Guaidó* bekannten und entsprechend handelten, würden sie sein Vorhaben fördern und sich dadurch in die inneren Angelegenheiten Venezuelas einmischen. Die *Maduro*-Regierung kritisierte insbesondere die Präsenz der Botschafter*innen am Flughafen Anfang März 2019. In Reaktion hierauf, erklärte sie den deutschen Botschafter als einzigen der am Flughafen anwesenden Diplomat*innen zur *persona non grata*, da sie seine Präsenz am Flughafen und seine vorherigen Treffen mit *Guaidó* als Einmischung in die inneren Angelegenheiten einordnete.¹⁸⁶⁴

[post.com/local/police-forcibly-remove-activists-living-in-the-venezuelan-embassy-in-washington/2019/05/16/80d464be-77cf-11e9-b3f5-5673edf2d127_story.html](https://www.washingtonpost.com/local/police-forcibly-remove-activists-living-in-the-venezuelan-embassy-in-washington/2019/05/16/80d464be-77cf-11e9-b3f5-5673edf2d127_story.html) (zuletzt abgerufen am 02.09.2021).

1862 Ibid.; United Nations Security Council, S/PV.8472, 26 (Kuba); United Nations General Assembly, Letter dated 21 March 2019 from the Permanent Representative of the Bolivarian Republic of Venezuela to the United Nations addressed to the Secretary-General, A/73/806, 22.03.2019.

1863 Lang, Police forcibly remove activists living in the Venezuelan Embassy in Washington, The Washington Post, 16.05.2019.

1864 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.

Dem entgegneten die unterstützenden Staaten jedoch, dass die Maßnahmen ihrer Diplomaten*innen vermittelnder Natur seien. Nach der Ausweisung des deutschen Botschafters erklärte beispielsweise die EU, dass diese Ausweisung die diplomatische Vermittlung weiter erschweren würde.¹⁸⁶⁵ In der Wahrnehmung der EU und ihrer Mitglieder waren die Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der Protestierenden folglich keine Förderung des oppositionellen Vorhabens, sondern ein Beitrag zur friedlichen Konfliktbeilegung.

VIII. Sanktionen

Sanktionen zogen neben der Androhung von Gewalt die schärfste Kritik von opponierenden Staaten auf sich.

Nach der Einsetzung der verfassungsgebenden Versammlung im Jahr 2017 wurden die ersten internationalen Sanktionen gegen Venezuela als Reaktion auf die damit verbundene Beschädigung der Demokratie und Verschlechterung der Menschenrechtslage erlassen.¹⁸⁶⁶ Die EU und die USA erweiterten ihre Sanktionen nach der Präsidentschaftswahl vom 20. Mai 2018.¹⁸⁶⁷ Seitens der USA richteten sich die Sanktionen in erster Linie gegen den Finanzsektor und verboten der venezolanischen Regierung beispielsweise die Kreditaufnahme auf dem amerikanischen Finanzmarkt. Die EU sanktionierte Individuen, die im Zusammenhang mit den Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung und der Präsidentschaftswahl standen. Ihre Konten wurden gesperrt und sie wurden mit Reiserestriktionen in die EU belegt. Zudem wurde ein Verbot des Waffenverkaufs an Venezuela

1865 Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the latest events in Venezuela, 07.03.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/07/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-latest-events-in-venezuela/> (zuletzt abgerufen am 02.09.2021).

1866 President of the United States, Imposing Additional Sanctions With Respect to the Situation in Venezuela, Executive Order 13808, 24.08.2017; Council Regulation (EU) 2017/2063 of 13 November 2017 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela (OJ L 295, 14.11.2017, p. 21).

1867 President of the United States, Prohibiting Certain Additional Transactions With Respect to Venezuela, Executive Order 13835, 21.05.2018; Council Decision (CFSP) 2018/901 of 25 June 2018 amending Decision (CFSP) 2017/2074 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela (OJ L 160 I/12).

erlassen. Die Sanktionen wurden als eine Maßnahme zur Ermöglichung eines verhandelten Machtübergangs eingeordnet.¹⁸⁶⁸

Bereits zwei Tage nachdem *Guaidó* das Amt des Interimspräsidenten angenommen hatte, verschärften die USA ihre Sanktionen. Die Executive Order 13857 passte zunächst die bisherigen Sanktionen an die neue Konstellation an, um die Protestbewegung und die Interimsregierung nicht einzuschränken.¹⁸⁶⁹ Am 28. Januar 2019 wurden bedeutende Sanktionen gegen den venezolanischen Ölsektor beschlossen, der den wichtigsten Anteil des Bruttoinlandsprodukts Venezuelas bildet.¹⁸⁷⁰ Die Ölproduktion und Rohölexporte, angeführt durch das staatliche Ölonternehmen *Petróleos de Venezuela* (PdVSA), brachen daraufhin signifikant ein.¹⁸⁷¹ Die Maßnahmen wurden als Reaktion auf den menschenrechtswidrigen Gewalteinsatz gegen *Anti-Maduro* Demonstrierende, sowie als Reaktion auf die Verfolgung der Opposition und die Behinderung der Interimsregierung und der Nationalversammlung erlassen.¹⁸⁷² Die Aufhebung der Sanktionen wurden an einen Machtübergang gekoppelt. Der US-Finanzminister erklärte:

1868 Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on Venezuela, 27.09.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/09/27/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-venezuela/> (zuletzt abgerufen am 03.09.2021): „A negotiated transition leading to transparent and internationally monitored presidential elections, the reinstitution of the public powers and a package of guarantees enabling political coexistence are essential elements to overcome the crisis. The EU confirms its readiness to work on further targeted measures to foster such a negotiated transition.“

1869 President of the United States, Taking Additional Steps To Address the National Emergency With Respect to Venezuela, Executive Order 13857, 25.01.2019.

1870 U.S. Department of the Treasury, Treasury Sanctions Venezuela's State-Owned Oil Company *Petróleos de Venezuela, S.A.*, 28.01.2019, abrufbar unter: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm594> (zuletzt abgerufen am 01.06.2020).

1871 *Gunson*, High Noon over Humanitarian Aid at Venezuela's Border, International Crisis Group, 22.02.2019.

1872 President of the United States, Executive Order 13857; Venezuelans protest as *Guaidó* declares 'definitive' escalation, *France24*, 07.04.2019, abrufbar unter: <https://www.france24.com/en/20190407-venezuela-protest-juan-guaido-declares-escalation-maduro> (zuletzt abgerufen am 03.09.2021). Eine rechtliche Begründung wurde jedoch nicht ausdrücklich dargelegt, siehe *Akande/Akhavan/Bjorge*, Economic Sanctions, International Law, and Crimes against Humanity: Venezuela's ICC Referral, *AJIL*, 2021, 496.

„The path to sanctions relief for PdVSA is through the expeditious transfer of control to the Interim President or a subsequent, democratically elected government.”¹⁸⁷³

Nach dem Scheitern der humanitären Hilfslieferungen Ende Februar sanktionierten die USA einige Mitglieder der venezolanischen Sicherheitskräfte, die die Lieferungen verhindert hatten.¹⁸⁷⁴ Kanada sanktionierte im Zuge der Proteste ebenfalls hochrangige Mitglieder der *Maduro*-Regierung unter Verweis auf ihre Verantwortung für die Verletzung von Menschenrechten, auch im Zuge der Proteste.¹⁸⁷⁵ Einige lateinamerikanische Staaten belegten Anfang 2019 führende Mitglieder der *Maduro*-Regierung mit individuellen Sanktionen.¹⁸⁷⁶ Ecuador begründete dies als Maßnahme zur Bekämpfung der Korruption und zur Wiederherstellung der Demokratie.¹⁸⁷⁷ Ein Ziel zur Sanktionierung war auch für das Vereinigte Königreich und die USA die Möglichkeit, führenden Mitgliedern der *Maduro*-Regierung den Zugang zu Einnahmen aus korrupten Geschäften zu entziehen.¹⁸⁷⁸ Die amerikanischen und europäischen Staaten betonten mehrfach, dass ihre auf Einzelpersonen abzielenden Sanktionen nicht die humanitäre Lage der venezolanischen Bevölkerung verschlechtern würde.¹⁸⁷⁹

Die Sanktionen gegen individuelle Mitglieder der *Maduro*-Regierung wurden zusätzlich unter dem Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (TIAR) von 1947 gerechtfertigt. Die amerikanischen Vertragsstaaten hatten Mitte 2019 erklärt, dass die Aktivitäten der *Maduro*-Regierung in den Bereichen des Drogenschmuggels, des Terrorismus und der Korruption

1873 U.S. Department of the Treasury, Treasury Sanctions Venezuela's State-Owned Oil Company Petroleos de Venezuela, S.A, 28.01.2019.

1874 Treasury Sanctions Security Officials Associated with Violence and Obstruction of Humanitarian Aid Delivery, US Department of the Treasury, 01.03.2019, abrufbar unter: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm619> (zuletzt abgerufen am 30.09.2021).

1875 Scherer, Canada expands sanctions, adds 43 people close to Venezuela's Maduro, Reuters, 15.04.2019, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-canada/canada-expands-sanctions-adds-43-people-close-to-venezuelas-maduro-idUSKCNIRRIKF> (zuletzt abgerufen am 03.09.2021).

1876 United Nations Security Council, S/PV.8452, 33 (Argentinien), 24 (Ecuador).

1877 Ibid., 34 (Ecuador); United Nations Security Council, S/PV.8472, 41 (Ecuador).

1878 United Nations Security Council, S/PV.8472, 16 (Vereinigtes Königreich); United Nations Security Council, S/PV.8506, 6 (USA).

1879 United Nations Security Council, S/PV.8472, 16 (Vereinigtes Königreich); Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on Venezuela, 27.09.2019.

on eine regionale Bedrohung darstellten.¹⁸⁸⁰ Einzelne Staaten beriefen sich auf diese Entscheidung, um ihre Maßnahmen gegen Mitglieder der *Maduro*-Regierung zu rechtfertigen.¹⁸⁸¹

Die opponierenden Staaten ordneten sämtliche Sanktionen als völkerrechtswidrige Intervention ein.¹⁸⁸² Ihre Völkerrechtswidrigkeit ergebe sich daraus, dass sie unilateral beschlossen wurden und Zwangswirkung entfalteten.¹⁸⁸³ Der Rechtfertigung über den TIAR hielten die opponierenden Staaten entgegen, dass der TIAR veraltet und obsolet sei.¹⁸⁸⁴ Außerdem sei nicht hinreichend begründet, weshalb eine Gefahr von Venezuela ausgehe, was die Voraussetzung für die Anwendung des TIAR sei.¹⁸⁸⁵

Zudem waren die opponierenden Staaten der Auffassung, dass die Sanktionen maßgeblich für den ökonomischen Niedergang Venezuelas verantwortlich gewesen seien.¹⁸⁸⁶ Sie verurteilten die Sanktionen als ökonomische

1880 Resolución de la Trigésima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores actuando como Órgano de Consulta en Aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), OEA/Ser.F/II.30 RC.30/RES.1/19 rev. 2, 23.09.2019; Foreign Ministers of States Party to the Rio Treaty, The Crisis in the Bolivarian Republic of Venezuela and its destabilizing Effects on the Hemisphere, RC.30/RES. 2/19, 03.12.2019.

1881 United Nations General Assembly, Seventy-fourth session, 5th plenary meeting, A/74/PV.5, 25.09.2019, 5 (Kolumbien).

1882 United Nations Security Council, S/PV.8452, 20 (Venezuela), 27 (Nicaragua), 28 (Kuba), 31 (Bolivien), 32 (Surinam); United Nations Security Council, S/PV.8472, 26 (Kuba), 39 (Surinam), 42 (Antigua und Barbuda); United Nations Security Council, S/PV.8506, 7 (Russland), 12 (China), 22 (Venezuela); United Nations General Assembly, Seventy-fourth session, 9th plenary meeting, A/74/PV.9, 27.09.2019, 9 (Russland); United Nations General Assembly, A/74/PV.10, 33-34 (Saint Vincent und die Grenadinen); United Nations General Assembly, A/74/PV.11, 20 (Syrien).

1883 United Nations General Assembly, A/74/PV.10, 2 (Venezuela).

1884 Ibid., 4 (Venezuela), 27-28 (Antigua und Barbuda); United Nations General Assembly, A/74/PV.11, 28 (Kuba): „That is an absurd decision that represents a historic setback and poses a danger to regional peace and security, as it seeks to use legal artifice to justify interference in the internal affairs of the Bolivarian Republic of Venezuela.“; United Nations General Assembly, A/74/PV.12, 35 (Nicaragua).

1885 United Nations General Assembly, A/74/PV.10, 27-28 (Antigua und Barbuda). Zudem war umstritten, ob Venezuela noch Mitglied des TIAR sei, siehe *Paddeu*, The Rio Treaty: Paving the Way for Military Intervention in Venezuela?, JustSecurity, 29.10.2019, abrufbar unter: <https://www.justsecurity.org/66758/the-rio-treaty-paving-the-way-for-military-intervention-in-venezuela/> (zuletzt abgerufen am 03.09.2021).

1886 United Nations Security Council, S/PV.8452, 5 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8472, 26 (Kuba), 38 (Saint Vincent und die Grenadinen).

Blockade¹⁸⁸⁷ und teils als Verbrechen gegen die Menschlichkeit.¹⁸⁸⁸ Venezuela überwies die Situation daher an den IStGH.¹⁸⁸⁹

Auffällig ist hierbei, dass die opponierenden Staaten nicht zwischen den Sanktionen der USA, der EU und den lateinamerikanischen Staaten unterschieden. Sie sprachen stets von der Gesamtheit der Sanktionen gegen Venezuela und verurteilten diese als völkerrichtswidrig. Dabei war der Großteil der inhaltlichen Kritik gegen Wirtschaftssanktionen gerichtet, wie sie die USA gegen den venezolanischen Öl- und Finanzsektor erlassen hatte.

Die rechtliche Einordnung der Sanktionen gegen Venezuela war somit kontrovers. Die opponierenden Staaten sahen in allen Sanktionen, unabhängig von Zielrichtung und Intensität, eine Verletzung des Interventionsverbots. Sie forderten fortlaufend deren Aufhebung. Die unterstützenden Staaten rechtfertigten ihr Vorgehen hingegen mit unterschiedlichen Argumenten. Teilweise wurde der TIAR herangezogen, der in seinem Wortlaut derartige Maßnahmen vorsieht. Bedeutender waren jedoch die allgemeinen Hinweise auf die Wiederherstellung der Demokratie. Durch die Sanktionen sollte z.B. seitens der EU eine Verhaltensänderung der *Maduro*-Regierung bewirkt und ein Machtübergang ermöglicht werden. Darüber hinaus sollten die Sanktionen eine Reaktion auf vorherige Rechtsverletzungen der *Maduro*-Regierung sein. Hierbei wurde immer wieder auf die schlechte Menschenrechtslage und die Verletzung der demokratischen Regeln durch die *Maduro*-Regierung verwiesen.

1887 United Nations Security Council, S/PV.8472, 18 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8506, 7 (Russland); Permanent Mission of Saint Vincent and the Grenadines to the United Nations, ; United Nations General Assembly, A/74/PV.12, 35 (Nicaragua); ALBA Countries Condemn Trump's Total Blockade Against Venezuela, *TeleSur*, 08.08.2019, abrufbar unter: <https://www.telesurenglish.net/news/ALBA-Countries-Condemn-Trumps-Total-Blockade-Against-Venezuela-20190808-0008.html> (zuletzt abgerufen am 03.09.2021).

1888 United Nations General Assembly, A/74/PV.10, 6 (Venezuela).

1889 International Criminal Court, Referral pursuant to Article 14 of the Rome Statute to the Prosecutor of the International Criminal Court by the Bolivarian Republic of Venezuela with respect to Unilateral Coercive Measures ICC-01/20-4-AnxI, 04.03.2020; siehe hierzu *Akande/Akhavan/Bjorge*, Economic Sanctions, International Law, and Crimes against Humanity: Venezuela's ICC Referral, *AJIL*, 2021.

IX. Finanzierung

Die Protestbewegung erhielt zudem finanzielle Unterstützung. Seitens der USA standen dabei die US-Behörden USAID und das United States Institute for Peace sowie die halbstaatlichen NED und OTF im Zentrum. USAID und NED unterhielten seit den 1990er Jahren extensive Demokratieförderprogramme in Venezuela.¹⁸⁹⁰ Diese wurden 2019 fortgeführt und begünstigten die Bestrebungen der Protestbewegung und der Interimsregierung.

Die Budgets der Demokratieförderprogramme von USAID für Venezuela lagen in den Jahren 2019 und 2020 jeweils bei ca. 30 Millionen US-Dollar und waren damit deutlich höher dotiert als in den Vorjahren.¹⁸⁹¹ Die Ausweitung wurde damit begründet, dass USAID die Interimsregierung darin unterstütze, einen friedlichen Machtwechsel zu erreichen.¹⁸⁹² Durch die geförderten Programme wurden unter anderem Gehälter, Dienstreisen und sichere Kommunikationsformen der Interimsregierung finanziert.¹⁸⁹³ Die Mittel wurden jedoch durch Projektpartner aus dem privaten Sektor verwaltet, weshalb eine direkte Auszahlung an die Interimsregierung nicht erfolgte.¹⁸⁹⁴ Als Grundlage für diese Zusammenarbeit fungierte ab Oktober 2019 ein Vertrag zwischen der *Guaidó*-Regierung und USAID.¹⁸⁹⁵

Das NED finanzierte 2019 insgesamt 41 Projekte in Höhe von 2,6 Millionen US-Dollar in Venezuela.¹⁸⁹⁶ Die meisten geförderten Gruppen strebten eine demokratische Transition in Venezuela an und arbeiteten mit der Unterstützung des NED darauf hin.¹⁸⁹⁷ Die Ausbildung von jungen Aktivist*in-

1890 Gill, The U.S. has quietly supported the Venezuelan opposition for years, The Washington Post, 19.02.2019, abrufbar unter: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2019/02/19/the-u-s-has-covertly-supposed-the-venezuelan-opposition-for-years/> (zuletzt abgerufen am 06.09.2021); Congressional Research Service, Venezuela: Background and U.S. Relations, R44841, 28.04.2021, 27.

1891 Congressional Research Service, Venezuela, R44841, 27.

1892 Ibid., 27.

1893 Ibid., 27; USAID in Venezuela - Frequently Asked Questions, USAID, 23.07.2021, abrufbar unter: <https://www.usaid.gov/venezuela/usaid-in-venezuela-faqs> (zuletzt abgerufen am 14.09.2021).

1894 USAID in Venezuela - Frequently Asked Questions, USAID, 23.07.2021.

1895 Congressional Research Service, Venezuela, R44841, 27.

1896 Ibid., 28.

1897 National Endowment for Democracy, Awarded Grants Search - Venezuela 2019, 2021, abrufbar unter: <https://www.ned.org/wp-content/themes/ned/search/grant-search.php?organizationName=®ion=LATIN+AMERICA+%26+CARIBBEAN&projectCountry=Venezuela&amount=&fromDate=2019&toDate=2019&projec>

nen zur Stärkung der Demokratie war dabei ein zentrale Anliegen.¹⁸⁹⁸ Ein Projekt war darauf fokussiert, Menschen für eine demokratische Transition im Rahmen der „venezolanischen Krise“ zu mobilisieren.¹⁸⁹⁹ Andere Projekte unterstützten unabhängige Medien und Journalist*innen, die über die Proteste berichteten und Initiativen, die darauf angelegt waren, den Einflussbereich der „demokratischen Kräfte“ zu vergrößern.¹⁹⁰⁰

Zudem kündigten Vertreter*innen der US-Regierung mehrfach während der Proteste an, dass sie der *Guaidó*-Regierung Mittel zur Verfügung stellen würden, um ihre Ziele zu verfolgen. Der US-Außenminister erklärte bereits kurz nach dem Beginn der Proteste, dass die USA der *Guaidó*-Regierung 20 Millionen US-Dollar für humanitäre Hilfe bereitstellen würde.¹⁹⁰¹ Zu einem späteren Zeitpunkt kündigte die US-Regierung durch USAID an, der *Guaidó*-Regierung 52 Millionen US-Dollar für ihre Arbeit zur Verfügung zu stellen.¹⁹⁰²

Die USA finanzierte somit die Interimsregierung und Organisationen, die an den Protesten in Venezuela beteiligt waren. Die USA erklärten, dass sie hierdurch den Menschenrechtsschutz und die Zivilgesellschaft fördern und die demokratischen Institutionen in Venezuela stärken würden.¹⁹⁰³ Es sei eine lange Tradition der USA, an der Seite derer zu stehen, die für ihre demokratischen Rechte gegen autokratische Regierungen einträten.¹⁹⁰⁴

tFocus%5B%5D=&search=&maxCount=25&orderBy=Year&start=1&sbmt=1&start=26&start=1 (zuletzt abgerufen am 06.09.2021).

1898 Ibid.

1899 Ibid., Title: Strengthening Regional Citizen Networks, 102 950 USD.

1900 Ibid., Title: Providing Timely Coverage of Political Developments, 75 000 USD; Title: Circumventing Censorship and Informing Citizens, 40,000 USD; Title: Building Public Awareness on Democratic Initiatives, 60,000 USD.

1901 *Nugent*, Why the Threat of U.S. Intervention in Venezuela Revives Historical Tensions in the Region, Time, 25.01.2019, abrufbar unter: <https://time.com/5512005/venezuela-us-intervention-history-latin-america/> (zuletzt abgerufen am 14.09.2021).

1902 *Cohen*, U.S. to provide Venezuela's Guaidó with \$52 million in funding, Reuters, 25.09.2019, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/uk-venezuela-politics-usa-idUKKBN1W934Q> (zuletzt abgerufen am 14.09.2021).

1903 US Department of State, U.S. Relations With Venezuela, 06.07.2021, abrufbar unter: <https://www.state.gov/u-s-relations-with-venezuela/> (zuletzt abgerufen am 14.09.2021): „Through its development assistance to the legitimate Guaidó Interim Government and democratic organizations within and outside Venezuela, the United States supports the protection of human rights, the promotion of civil society, the strengthening of democratic institutions, and transparency and accountability in the country.”

1904 USAID in Venezuela - Frequently Asked Questions, USAID, 23.07.2021: „The struggle for democracy in Venezuela is led by the Venezuelan people themselves.

Weiterhin stellte der Open Technology Fund einzelnen Mitgliedern der Protestbewegung technologische Möglichkeiten zur Verfügung, um der staatlichen Überwachung während der Proteste zu entgehen.¹⁹⁰⁵ Zudem sollen tausende Protestierende ein vom OTF entworfene Kommunikationsplattform verwendet haben.¹⁹⁰⁶ Das United States Institute for Peace förderte zudem einzelne Aktivist*innen im Vorfeld und während der Proteste, indem diese unter anderem in gewaltfreien Widerstandsmethoden geschult wurden.¹⁹⁰⁷

Der britische Westminster Fund for Democracy arbeitete 2019 mit der venezolanischen Nationalversammlung zusammen und unterstützte diese darin, eine bessere Kommunikation und Arbeitsweise aufzubauen.¹⁹⁰⁸ Unter anderem wurde eine neue Website finanziert, um die Beschlüsse der Nationalversammlung zugänglicher zu machen. Als zentrale Institution der Opposition und Protestbewegung kam diese Hilfe somit auch den Zielen der Protestbewegung zugute.

Russland ordnete das „propping up“ der Opposition als Intervention ein, nachdem es zuvor hervorgehoben hatte, dass im *Nicaragua*-Urteil die Finanzierung von Aufständischen als eine völkerrechtswidrige Unterstützung eingeordnet wurde.¹⁹⁰⁹ Venezuela bezog sich im Kontext der Finanzierung ebenfalls auf das *Nicaragua*-Urteil, da aus seiner Perspektive die Handlungen der USA der Vorgehensweise in Nicaragua in den 1980er Jahren entsprachen.¹⁹¹⁰ Entsprechend ordnete Venezuela jede Finanzierungsmaßnahme zugunsten von Oppositionsgruppen und Gruppen, die an den Protesten beteiligt waren, als Intervention ein.¹⁹¹¹ Dabei unterschied Venezuela nicht

USAID has a long tradition of standing by those who have continued to assert their rights and maintain a democratic voice in the face of dictatorship.”

1905 Open Technology Fund, FY 2018 Annual Report, 2019, 20.

1906 Ibid., 20.

1907 Cox/Knafo, Venezuelan Youth Lead Nonviolent Campaigns for Change, United States Institute for Peace, 18.07.2019, abrufbar unter: <https://www.usip.org/blog/2019/07/venezuelan-youth-lead-nonviolent-campaigns-change> (zuletzt abgerufen am 14.11.2022).

1908 Westminster Foundation for Democracy, 2018-2019 Annual Report and Accounts, 2019, 32.

1909 United Nations Security Council, S/PV.8452, 12-13 (Russland).

1910 United Nations Security Council, S/2020/435, 9 (Venezuela).

1911 Arriza, Canciller Arreaza denuncia ante Consejo de Seguridad de la ONU movilización de tropas de EEUU en el Caribe, Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores, 26.02.2019, abrufbar unter: <http://www.mppre.gob.ve/etiqueta/venezuela-rechaza-el-injerencismo/> (zuletzt abgerufen am 14.09.2021); Venezuela denuncia la "grosera injerencia" de Reino Unido por financiar a medios

hinsichtlich der Art der Förderung oder der Rezipienten – es genügte eine Verbindung zur Opposition, weshalb auch die finanzielle Unterstützung von regierungskritischen Medien, die über die Proteste berichteten, als Intervention eingeordnet wurde. Anlass für derartige Stellungnahmen waren in der Regel Presseberichte über Finanzierungsprogramme der erwähnten US- und britischen Demokratieförderorganisationen.

Die USA und das Vereinigte Königreich bezogen keine Stellung zu den Anschuldigungen Venezuelas, weshalb eine umfassende Diskussion hierzu nicht erfolgte. Die Demokratieförderorganisationen verwiesen auf ihre allgemeinen Grundsätze, die ihrer Arbeit zugrunde liegen (siehe hierzu § 5.B.). Die opponierenden Staaten ordneten somit unter Verweis auf das *Nicaragua*-Urteil jegliche finanzielle Unterstützung der Protestbewegung als Intervention ein, während die USA und das Vereinigte Königreich auch in der finanziellen Unterstützung der Protestbewegung einen Beitrag zur Stärkung von Menschenrechten und Demokratie sahen.

X. Verfügungsgewalt über venezolanisches Staatsvermögen

Die wichtigste Finanzierungsquelle der Protestbewegung waren hingegen nicht finanzielle Mittel aus den Haushalten anderer Staaten, sondern Vermögenswerte des venezolanischen Staates, die bei ausländischen Institutionen verwahrt wurden. Insbesondere die USA ermöglichten es der *Guaidó*-Regierung, auf die Vermögenswerte Venezuelas in den USA zuzugreifen und diese für ihre Ziele einzusetzen.

Im Zentrum stand dabei das Vermögen der CITGO Petroleum Corporation, einer Tochtergesellschaft der staatlichen Ölgesellschaft PdVSA, auf das die *Guaidó*-Regierung ab Februar 2019 zugreifen konnte.¹⁹¹² Zudem wurden der *Guaidó*-Regierung 342 Millionen US-Dollar, die die venezolanische Zentralbank in den USA deponiert hatte, zur Verfügung gestellt.¹⁹¹³ Es ist

de la oposición, infobae, 09.01.2021, abrufbar unter: <https://www.infobae.com/amERICA/agencias/2021/01/09/venezuela-venezuela-denuncia-la-grosera-injerencia-de-reino-unido-por-financiar-a-medios-de-la-oposicion/> (zuletzt abgerufen am 14.09.2021).

1912 Venezuela Opposition Plans to Get Oil Money From US Fund, Voice of America, 06.02.2019, abrufbar unter: <https://www.voanews.com/americas/venezuela-opposition-plans-get-oil-money-us-fund> (zuletzt abgerufen am 14.09.2021).

1913 Fong, Fueling Conflict, Wilson Center, 24.02.2021, abrufbar unter: <https://www.wilsoncenter.org/article/fueling-conflict> (zuletzt abgerufen am 15.09.2021).

unklar, auf wie viel Vermögen die *Guaidó*-Regierung im Einzelnen tatsächlich zugreifen und für ihre Ziele einsetzen konnte. Die *Maduro*-Regierung behauptete im April 2021, dass es im Verlauf der zwei vorherigen Jahren 1,7 Milliarden US-Dollar gewesen seien.¹⁹¹⁴ Die Zugriffsmöglichkeiten zugunsten der *Guaidó*-Regierung schwächten jedenfalls die *Maduro*-Regierung erheblich, da es ihr hierdurch zunehmend schwerer fiel, grundlegende Ausgaben des Staatshaushalts zu tätigen.

Ähnliche Konstellationen entfalteten sich hinsichtlich des Vermögens Venezuelas in Portugal.¹⁹¹⁵ Dort verwehrte eine private Bank der *Maduro*-Regierung den Zugriff auf venezolanisches Vermögen. Die Bank of England verhinderte bereits wenige Tage, nachdem die britische Regierung die *Guaidó*-Regierung anerkannt hatte, der *Maduro*-Regierung die Entnahme der venezolanischen Goldreserven in London.¹⁹¹⁶ Derzeit (Stand 2023) wird in dritter gerichtlicher Instanz darüber gestritten, welcher Regierung die Verfügungsgewalt über das venezolanische Gold zustehen soll. Die Regierung des Vereinigte Königreichs widersprach den Anschuldigungen der *Maduro*-Regierung, dass sie sich hierdurch in die inneren Angelegenheiten Venezuelas einmische.¹⁹¹⁷ Sie verwies hierfür auf die Unabhängigkeit der Bank of England. Im zweitinstanzlichen Gerichtsverfahren hatte die britische Exekutive allerdings vorgetragen, dass ihre Anerkennung der *Guaidó*-Regierung ausschlaggebend dafür sein müsse, dass alleine die *Guaidó*-Regierung über die Goldreserven verfügen dürfe.¹⁹¹⁸ Dem stimmte die zweite

1914 President Maduro Denounces US Funding To Venezuelan Opposition, telesur, 26.04.2021, abrufbar unter: <https://www.telesurenglish.net/news/Venezuelan-President-Denounces-That-US-Is-Financing-Guaido-20210426-0004.html> (zuletzt abgerufen am 15.09.2021).

1915 Seizure of \$1.7B in Portugal Affects All Venezuelans: Arreaza, teleSUR, 14.05.2019, abrufbar unter: <https://www.telesurenglish.net/news/Seizure-of-1.7B-in-Portugal-Affects-All-Venezuelans-Arreaza-20190514-0019.html> (zuletzt abgerufen am 15.09.2021).

1916 Gavin Fernando, Bank of England blocks Nicolas Maduro from withdrawing \$1.7b in gold, news.com.au, 28.01.2019, abrufbar unter: <https://www.news.com.au/finance/work/leaders/bank-of-england-blocks-nicolas-maduro-from-withdrawing-1.7b-in-gold/news-story/8371cd5dad009af4b449e9de4f7f1980> (zuletzt abgerufen am 14.09.2021).

1917 United Nations Security Council, Letter dated 21 February 2019 from the Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2019/176, 25.02.2019.

1918 In the Supreme Court of the United Kingdom on Appeal from the Court of Appeal (Civil Division) between: The "Guaidó Board" of the Central Bank of Venezuela

Instanz zu und sprach der *Guaidó*-Regierung die Verfügungsgewalt zu.¹⁹¹⁹ Die Anerkennung der *Guaidó*-Regierung, die als Maßnahme der Demokratieförderung eingeordnet wurde,¹⁹²⁰ war somit ausschlaggebend für den Wechsel in der Verfügungsgewalt.

Die opponierenden Staaten wiesen diese Maßnahmen vehement als Intervention in die inneren Angelegenheiten zurück.¹⁹²¹ Es stünde den Regierungen von ausländischen Staaten nicht zu, über die Regierung in Venezuela zu entscheiden. Indem sie der *Guaidó*-Regierung die Verfügungsgewalt zusprächen, würden sie einen „Diebstahl“ an der venezolanischen Bevölkerung begehen.¹⁹²² Dem entgegneten die angeschuldigten Staaten, dass ihre Institutionen unabhängig und in Übereinstimmung mit den allgemeinen Standards und Gesetzen handeln würden.¹⁹²³ Die Debatte um den Wechsel der Verfügungsgewalt des venezolanischen Vermögens im Ausland entfaltet sich somit als Konnex zur Auseinandersetzung um die Anerkennung der *Guaidó*-Regierung.

D. Demokratie als unilateral durchsetzbare Norm?

In den teils heftigen Auseinandersetzungen um die Unterstützung der venezolanischen Protestbewegung offenbarten sich hinsichtlich fast aller Unterstützungsformen gegensätzliche Positionen. Dabei lassen sich in den

and the "Maduro Board" of the Central Bank of Venezuela and the Secretary of State of Foreign, Commonwealth and Development Affairs, Case on behalf of the Foreign Secretary, UKSC 2020/0195, Rn. 9.

1919 Jones, London's High Court rules against Venezuela's Maduro in \$1 billion gold battle, Reuters, 29.07.2022, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/world/britains-high-court-rules-against-venezuelas-maduro-latest-gold-battle-2022-07-29/> (zuletzt abgerufen am 14.11.2022). Die *Maduro*-Regierung hat gegen das Urteil Berufung eingelegt, siehe Permission to appeal granted and relief denied in Venezuela gold dispute, Fountain Court, 26.10.2022, abrufbar unter: <https://www.fountaincourt.co.uk/2022/10/permission-to-appeal-granted-and-relief-denied-in-venezuela-gold-dispute/> (zuletzt abgerufen am 14.11.2022).

1920 United Nations Security Council, S/2019/176.

1921 United Nations Security Council, S/PV.8506, 7 (Russland); President Maduro Denounces US Funding To Venezuelan Opposition, telesur, 26.04.2021; United Nations Security Council, S/PV.8476, 10 (Russland).

1922 United Nations Security Council, S/PV.8472, 12 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8476, 10 (Russland), 11 (Venezuela); United Nations Security Council, S/2020/435, 29 (Venezuela); United Nations Security Council, S/PV.8472, 21 (Venezuela).

1923 United Nations Security Council, S/2019/176.

übergeordneten Aspekten der Debatte nicht nur Unterschiede, sondern auch Gemeinsamkeiten finden. Deren Analyse widmet sich dieser letzte Abschnitt.

I. Souveränität als Schild gegen jegliche Einflussnahme

Die opponierenden Staaten ordneten jegliche Unterstützung zugunsten der Protestbewegung als völkerrechtswidrige Intervention ein. Dabei unterschieden sie nicht zwischen schwächeren und intensiveren Formen der Unterstützung, da jedes „propping up“ der Protestbewegung als Intervention gesehen wurde.¹⁹²⁴ Diese umfassende Ablehnung stützte sich auf drei völkerrechtliche Grundlagen.

Erstens sei die Situation in Venezuela eine innere Angelegenheit, weshalb andere Staaten sich nicht in den Machtkampf zwischen Protestbewegung und *Maduro*-Regierung einmischen und keinesfalls Partei ergreifen dürfen. Dabei wurde das Zwangselement weitestgehend außen vorgelassen. Sowohl intensivere als auch schwächere Unterstützungsmaßnahmen wurden als Intervention zurückgewiesen.

Zweitens beriefen sich die Staaten mehrfach auf das *Nicaragua*-Urteil. Russland und Bolivien zitierten in den VN-Sicherheitsratsdebatten aus dem Urteil und wendeten die dort postulierten Grundsätze auf die Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der venezolanischen Protestbewegung an.¹⁹²⁵ Das umfassende Unterstützungsverbot aus dem *Nicaragua*-Urteil findet allein auf die Unterstützung von bewaffneten Aufständischen Anwendung (siehe § 4.B.II.). Die Anwendung der opponierenden Staaten erweitert daher den Umfang des Verbots auf die Unterstützung einer gewaltfreien Protestbewegung.

Diese erweiternde Auslegung war bereits in Bezug auf die Unterstützung der Euromaidan Proteste angeführt worden. Hier hatten opponierende Staaten sich ebenfalls auf das *Nicaragua*-Urteil bezogen, um die Völkerrechtswidrigkeit von Unterstützungsmaßnahmen zu begründen. Zudem zweifelten sie in beiden Fällen die Gewaltfreiheit der Protestbewegungen an und bezeichneten sie als militärischen Aufstand, um die ausländische Unterstützung sodann als völkerrechtswidrig einzuordnen. Die Ausweitung

1924 United Nations Security Council, S/PV.8452, 13 (Russland).

1925 Ibid., 12 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8472, 24 (Bolivien); United Nations Security Council, S/2020/435, 9 (Venezuela).

des umfassenden Unterstützungsverbots ist somit eine Konstante in der Argumentation der opponierenden Staaten.

Die dritte Argumentationssäule der opponierenden Staaten bildete die Diskreditierung der Argumente der unterstützenden Staaten. Russland, Venezuela, Nicaragua, Kuba und Bolivien qualifizierten die Begründungen der USA und anderer unterstützenden Staaten als eine bewusste Umgehung des Völkerrechts.¹⁹²⁶ Sie argumentierten, dass die USA versuche, ein „rules-based order“ zu etablieren, um Interventionen nach dem Vorbild der Monroe-Doctrine zu ermöglichen.¹⁹²⁷ Die USA würden, wie bereits im 19. Jahrhundert, Südamerika als ihren Hinterhof betrachten, in dem sie nach Belieben völkerrechtswidrig intervenieren könnten.¹⁹²⁸ Diese Einordnung bezog sich auf die menschenrechts- und demokratiebezogenen Begründungen der unterstützenden Staaten. Nach Auffassung der opponierenden Staaten seien diese Begründungen nicht tragfähig und würden etablierte Grundsätze des Völkerrechts umgehen.

Dabei bestritten sie nicht die völkerrechtliche Verankerung von Menschenrechten und Demokratie. Erstens stellten sie den Anspruch, dass eine Regierung in Venezuela demokratischer Natur sein müsse. Zweitens kritisierten sie die USA dafür, dass ihre Sanktionen die Menschenrechte der venezolanischen Bevölkerung verletzen würden.¹⁹²⁹ Drittens monierten sie, dass die unterstützenden Staaten die angeführten Konzepte widersprüchlich auf Venezuela anwenden würden.¹⁹³⁰

1926 United Nations Security Council, S/PV.8452, 12 (Russland), 20 (Venezuela), 27 (Nicaragua); United Nations Security Council, S/PV.8472, 12 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8476, 2 (Russland); United Nations Security Council, S/2020/435, 29 (Venezuela).

1927 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). Die Vorwürfe, dass der „Westen“ durch ein „rules-based order“ versuche das Völkerrecht zu untergraben, wird von Russland regelmäßig in anderen Kontexten wiederholt, siehe *Van Severen, Lavrov's Lament: A Russian take on the rules-based global order*, EJIL:Talk!, 16.07.2021, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/lavrovs-lament-a-russian-take-on-the-rules-based-global-order/> (zuletzt abgerufen am 29.09.2021).

1928 United Nations Security Council, S/PV.8452, 12 (Russland); United Nations Security Council, S/2020/435, 12-13 (Russland); United Nations General Assembly, A/74/PV.10, 1 (Venezuela).

1929 United Nations Security Council, S/PV.8476, 11 (Venezuela).

1930 United Nations Security Council, S/PV.8452, 31 (Bolivien); United Nations General Assembly, A/74/PV.10, 3 (Venezuela): „Indeed, the United States Government

In der Auffassung der opponierenden Staaten können Menschenrechte und Demokratie jedoch keine ausländische Einflussnahme auf die Regierungsbildung rechtfertigen. In ihren Stellungnahmen gewichteten sie stets die Souveränität eines Staates und das Selbstbestimmungsrecht der Völker stärker.¹⁹³¹ Jede Aufweichung dieser völkerrechtlichen Grundsätze zugunsten von Menschenrechten oder Demokratie war aus ihrer Sicht eine Umgehung des Völkerrechts. Dementsprechend bilde die staatliche Souveränität einen Schutzschild gegen jegliche Einflussnahme auf die Regierungsbildung eines Staates durch andere Staaten.

In Übereinstimmung mit denen von ihnen angeführten Grundsätzen sahen die opponierenden Staaten sich daher als Bewahrer des Völkerrechts, die die Souveränität Venezuelas gegen ausländische Interventionen abschirmen würden.¹⁹³² Da die Situation in Venezuela eine innere Angelegenheit sei, könnten Staaten allein auf diplomatischem Wege und durch Vermittlungen zur Lösung der Krise beitragen. Russland fasste dies in folgenden Worten zusammen:

„We call for, first, respect for legitimate authority; secondly, non-interference in the domestic affairs of the country; and, thirdly, the non-imposition of outside solutions on Venezuela. Instead, we propose that we help its people find a peaceful resolution to their problems on their own.“¹⁹³³

Die Rechtsauffassung der opponierenden Staaten war somit durch die Reduktion des Zwangselements und einer erweiternden Auslegung des Unterstützungsverbots geprägt, die mit einer Ablehnung von menschenrechts- oder demokratiebasierten Einflussnahmen einherging. Sie sahen sich als Hüter*innen des Völkerrechts, die es der venezolanischen Bevölkerung ermöglichen würde, ihre inneren Angelegenheiten selbst zu regeln.

II. Unterstützung als Durchsetzung des regionalen Demokratiegebots

Den Begründungen der unterstützenden Staaten liegt eine andere Konzeption von Souveränität, Menschenrechten und Demokratie im Völkerrecht

judges us, promulgating indicators of democracy that it does not even adhere to itself.”

1931 United Nations Security Council, S/PV.8452, 21 (Venezuela), 31 (Bolivien).

1932 Ibid., 13 (Russland), 16 (China), 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.“

1933 Ibid., 19 (Russland).

zugrunde. Das in Nord-, Mittel- und Südamerika verankerte Demokratiegebot ist zentraler Ausgangspunkt ihrer Argumentation.

Die Begründungen der unterstützenden Staaten lassen sich dreiteilen. Zunächst wurde die Einladung der *Guaidó*-Regierung als völkerrechtliche Grundlage für viele der Unterstützungsformen angeführt - insbesondere für die Lieferung von humanitärer Hilfe, für die Aktionen des diplomatischen Corps, die Finanzierung und Bereitstellung von venezolanischem Vermögen. Alle unterstützenden Staaten hatten die *Guaidó*-Regierung anerkannt, weshalb es aus ihrer Perspektive folgerichtig war, sich auf deren Entscheidungen zu berufen. Die Anerkennungserklärungen stützten sich dabei einerseits auf die demokratische Legitimität der *Guaidó*-Regierung.

Zweitens begründeten die unterstützenden Staaten die Anerkennung und weitere Unterstützungsmaßnahmen unter Verweis auf das regionale Demokratiegebot. Die lateinamerikanischen Staaten sahen in ihren Aktionen eine Durchsetzung der regionalen Demokratienormen, weshalb sie auch weitreichende Maßnahmen treffen könnten, ohne das Interventionsverbot zu verletzen.¹⁹³⁴ Sie waren der Auffassung, dass sie die venezolanische Bevölkerung darin unterstützen dürften, ihre Demokratie wiederzuerlangen.¹⁹³⁵ Diese Begründung wurde durch die amerikanischen und einige europäische Staaten für alle unterstützenden Maßnahmen außer der Androhung militärischer Gewalt angeführt. Am deutlichsten artikulierte dies 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.“¹⁹³⁶

Internationaler Druck sei durch das amerikanischen Demokratiegebot vorgesehen, um demokratischen Defiziten entgegenzuwirken. Die Staaten sahen sich daher dazu befugt, die regionalen Demokratienormen unilateral durchzusetzen, indem sie die pro-demokratische Protestbewegung unter-

1934 Ibid., 40 (Honduras); United Nations Security Council, S/PV.8472, 39 (Kanada); United Nations General Assembly, A/74/PV.5, 32 (Kolumbien).

1935 United Nations Security Council, S/PV.8452, 5 (USA); United Nations Security Council, S/PV.8472, 3 (USA); United Nations Security Council, S/PV.8506, 6 (USA): „... and today we urge every member of the Security Council and all States Members of the United Nations to support it and to stand with the Venezuelan people as they rise up to restore freedom, democracy and libetad to their nation.“

1936 United Nations Security Council, S/PV.8452, 36 (Brasilien).

stützten. Sie wehrten sich stets gegen den Vorwurf, dass sie völkerrechtswidrig in Venezuela intervenieren würden, und legten Wert darauf, dass sie völkerrechtskonform handelten.¹⁹³⁷

Mit dieser Einordnung widersprachen sie entschieden den opponierenden Staaten, die behauptet hatten, dass die unterstützenden Staaten das Völkerrecht missachteten. Das Vereinigte Königreich argumentierte beispielsweise, dass seine Bemühungen der Aufrechterhaltung internationaler Regeln dienen würden und nicht als „koloniale“ Einmischung gewertet werden könnten.¹⁹³⁸ Panama erklärte, dass die unterstützenden Staaten aus einem internationalen Konsens heraus handeln würden, wonach Maßnahmen zur Wiederherstellung der Demokratie und der Menschenrechte keine völkerrechtswidrigen Interventionen darstellen würden.¹⁹³⁹

Auf einer dritten Ebene führten einige europäische Staaten an, dass sie eine friedliche Lösung des Machtkampfes anstrebten. Durch ihre Maßnahmen würden sie eine friedliche und demokratische Transition befördern.¹⁹⁴⁰ Dies gelte insbesondere für die Unterstützungsbekundungen, die Thematisierung in den internationalen Organisationen und die Sanktionen gegen die *Maduro*-Regierung. Diese von einigen EU-Staaten vertretene Position beschreibt die Staaten als verhältnismäßig neutrale Akteure, die als Teil der internationalen Gemeinschaft einen friedlichen Machtwechsel fördern wollen. Demnach würden die Unterstützungsmaßnahmen nur einen allgemeinen Rahmen für die Austragung des Machtkampfes bereiten. Eine gezielt unterstützende Wirkung der Maßnahmen zugunsten einer Partei im Machtkampf rechtfertigt dieser Begründungsansatz jedoch nicht.

1937 Ibid., 25 (USA), 41 (Panama); United Nations Security Council, S/PV.8472, 10 (Deutschland), 29 (Kolumbien), 44 (Panama); United Nations Security Council, S/PV.8476, 9 (Polen); Lima Gruppe, Declaración de la XI Reunión del Grupo de Lima celebrada en Bogotá, 25.02.2019, abrufbar unter: <https://evtmiami.com/declaracion-de-la-xi-reunion-del-grupo-de-lima-celebrada-en-bogota/> (zuletzt abgerufen am 01.06.2020), Nr. 16; Lima Gruppe, Lima Group declaration, Government of Canada, 15.04.2019, abrufbar unter: https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/latin_america-ameriq-ue_latine/2019-04-15-lima_group-groupe_lima.aspx?lang=eng (zuletzt abgerufen am 27.09.2021), Nr. 11-12.

1938 United Nations Security Council, S/PV.8452, 6 (Vereinigtes Königreich).

1939 United Nations Security Council, S/PV.8472, 44 (Panama).

1940 United Nations Security Council, S/PV.8452, 15 (Polen): „The main objective is to guarantee — together with the relevant regional organizations, their member States and the support of the European Union — the peaceful character of the transition process taking place in Venezuela.”

Von den drei Begründungsebenen ist die zweite für fast alle Unterstützungsmaßnahmen von herausgehobener Bedeutung. Zunächst wurde diese von den meisten Staaten als Begründung angeführt. Weiterhin stand sie im Zentrum ihrer Bemühungen. Der Großteil der unterstützenden Staaten postulierte stets, dass die Wiederherstellung der Demokratie in Venezuela ihr oberstes Ziel sei, selbst wenn sie ihre Maßnahmen unter Verweis auf eine Zustimmung der *Guaidó*-Regierung begründeten. Darüber hinaus erfolgte die Anerkennung der *Guaidó*-Regierung, die die Grundlage der ersten Begründungsebene bildet, auch unter Verweis auf die Durchsetzung der demokratischen Normen. Die Wiederherstellung der Demokratie in Venezuela als Durchsetzung des in Amerika verankerten Demokratiegebots war daher der zentrale Begründungsansatz für die Unterstützungshandlungen.

Die Frage nach der Durchsetzung des regionalen Demokratiegebots bildet zudem den zentralen Streitpunkt zwischen opponierenden und unterstützenden Staaten. Für die unterstützenden Staaten ist das amerikanische Demokratiegebot eine unilateral durchsetzungsfähige Norm, deren Durchsetzung keine Verletzung des Interventionsverbots darstellt. Hingegen ist für die opponierenden Staaten die Durchsetzung eines Demokratiegebots völkerrechtswidrig, da die Durchsetzungsmaßnahmen die Souveränität eines betroffenen Staates verletzen. Demokratie könne zwar im Völkerrecht verankert sein. Sofern Staaten Demokratie jedoch als Grundlage einer Einmischung heranzögen, würden sie das Völkerrecht verlassen und ein „rules-based order“ zu Grunde legen, das mit dem Völkerrecht unvereinbar sei. Der im Kern völkerrechtlich strittige Punkt zwischen den entgegenstehenden Positionen war somit – auch aus der Perspektive von vermittelnden Staaten¹⁹⁴¹ – die Frage nach der Durchsetzbarkeit des regionalen Demokratieprinzips.

1941 United Nations General Assembly, A/74/PV.13, 8 (Uruguay): „We cannot allow the principle of non-intervention to be a protective barrier to enable grave violations of human rights. Nor can we tolerate foreign intervention under the pretext of defending democracy, all the while terrorizing the population with the threat of an allegedly liberating invasion whose only certain results would be the loss of thousands of innocent lives and the suffocation of many others through economic sanctions that would plunge them into deeper poverty, as is currently the case with Venezuela. Only dialogue and understanding between the parties can lead to a peaceful solution to the crisis.”

III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die divergierenden Ansichten zur Durchsetzbarkeit des regionalen Demokratieprinzips beruhen auf unterschiedlichen Rechtsauffassungen, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten offenbaren.

Die opponierenden Staaten lehnten die Durchsetzung des Demokratiegebots grundsätzlich ab, da sie die staatliche Souveränität höher gewichteten als das im regionalen Völkerrecht verankerte Demokratiegebot. Für sie ist der Schutz der Souveränität und das dazugehörige Interventionsverbot ein „basic principle of international law“.¹⁹⁴² Nur durch die strikte Wahrung der Souveränität könne deshalb gewährleistet werden, dass das venezolanische Volk selbst über seine Regierung und sein politisches System entscheide.

Auffällig ist jedoch, dass die unterstützenden Staaten ebenfalls forderten, dass die venezolanische Bevölkerung eigenständig über ihre Regierung entscheiden müsse. Beide Gruppen forderten stets, dass über den Ausgang der Auseinandersetzung alleine die venezolanische Bevölkerung im Rahmen ihrer Verfassung und des Völkerrechts entscheiden dürfe.¹⁹⁴³ Nach Auffassung der unterstützenden Staaten sei dies jedoch nur möglich, wenn eine Bevölkerung in demokratischer Weise über ihre Regierung bestimme. In einem autokratischen System sei dies nicht möglich. Die völkerrechtliche Interpretation von China und Russland sei daher zynisch, da ihre Unterstützung der *Maduro*-Regierung gerade eine freie Willensbildung des venezolanischen Volkes verhindere.¹⁹⁴⁴ Daher müsse die internationale Gemeinschaft die demokratischen Kräfte im Wiederaufbau einer Demokratie unterstützen.

1942 United Nations Security Council, S/PV.8472, 15 (China).

1943 *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, Seventy-fourth session, 4th plenary meeting, A/74/PV.4, 24.09.2019, 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).

1944 United Nations Security Council, S/PV.8452, 5 (USA).

Es bestand somit ein Konsens über die grundsätzlich anwendbaren Normen. Ihre Auslegung war jedoch umstritten. Beide Staatengruppen gingen von der Anwendbarkeit des Interventionsverbots aus und waren sich darin einig, dass das Völkerrecht den Venezolaner*innen eine selbstbestimmte Entscheidung über ihr politisches System und ihre Regierung ermöglichen soll. Beide sahen sich dazu berufen, dem venezolanischen Volk diese Wahlfreiheit zu ermöglichen. Allerdings bestanden divergierende Auslegungen darüber, unter welchen Voraussetzungen diese Wahlfreiheit bestünde. Die opponierenden Staaten sahen deren Anforderungen erfüllt, wenn ein Staat und seine Regierung unabhängig von ausländischen Einflüssen über die politische Ordnung entscheiden könnten.¹⁹⁴⁵ Die unterstützenden Staaten gingen hingegen davon aus, dass eine selbstbestimmte Ausgestaltung des politischen Systems einem Volk nur in einer Demokratie möglich sei.¹⁹⁴⁶ Diese übergeordnete Frage konkretisiert sich sodann in der Frage nach der Durchsetzung des Demokratiegebots.

Diese vermeintlich enge dogmatische Frage nach der Durchsetzbarkeit des regionalen Demokratiegebots entwickelte aufgrund der fundamental unterschiedlichen völkerrechtlichen Konzeptionen eine erhebliche politische Sprengkraft, die zu der außerordentlichen Polarisierung und heftigen Auseinandersetzung über die Unterstützung zugunsten der venezolanischen Protestbewegung von 2019 führte.

1945 Ibid., 27 (Nicaragua).

1946 Einige unterstützende Staaten sprachen alternativ zur Wiederherstellung der Demokratie von der Wiederherstellung der venezolanischen Souveränität. Dies verdeutlicht die demokratische Aufladung des Selbstbestimmungsrechts und der Souveränität, siehe United Nations Security Council, S/PV.8472, 43 (Honduras).

§11 Die Proteste in Hongkong 2019-2020

Gewaltfreie Proteste haben in Hongkong eine lange Tradition.¹⁹⁴⁷ In den letzten zwanzig Jahren begaben sich Bürger*innen immer wieder auf die Straße, um für den Erhalt der freiheitlichen Gesellschaft und Autonomie Hongkongs zu demonstrieren. Insbesondere in den Jahren 2003, 2007 und 2014 zogen die Proteste verstärkte internationale Aufmerksamkeit auf sich. Die Proteste von 2019 und 2020 heben sich jedoch in ihrer Größe und Wahrnehmung von den vorherigen Protesten entschieden ab.¹⁹⁴⁸

Der nachfolgende Abschnitt beleuchtet zunächst die Ereignisse zwischen April 2019 und Juni 2020 (A.) und widmet sich der Frage, ob die Protestbewegung in Hongkong gewaltfrei war (B.). Es folgt die Aufarbeitung der internationalen Unterstützung zugunsten der Protestbewegung, sowie deren Rezeption und Bewertung durch die Staatengemeinschaft (C.). Schließlich werden die wichtigsten Konfliktlinien und Positionen zusammengefasst und in den normativen Kontext eingebettet (D.).

A. Vom Auslieferungsgesetz zum Nationalen Sicherheitsgesetz

Hongkong wurde am 1. Juli 1997 eine Sonderverwaltungszone Chinas, als das Vereinigte Königreich die Souveränität über seine ehemalige Kolonie an China abtrat. Diese Rückgabe erfolgte auf Grundlage der „Joint Declaration on the question of Hong Kong“ (Joint Declaration) vom 19. Dezember 1984, die vorsah, dass die grundlegende Gesellschaftsstruktur in Hongkong sich trotz Rückgabe für mindestens fünfzig Jahre nicht ändern solle.¹⁹⁴⁹ Dieses als „Ein Staat, zwei Systeme“ bezeichnete Modell garantiert unter anderem einen hohen Grad der Autonomie für die Sonderverwaltungszo-

1947 Holbig, Be Water, My Friend: Hong Kong's 2019 Anti-Extradition Protests, *International Journal of Sociology* 50, 2020, 325, 328.

1948 Shiu-Hing Lo/Chung-Fun Hung/Hai-Chi Loo, *The Dynamics of Peaceful and Violent Protests in Hong Kong, The Anti-extradition Movement*, Palgrave Macmillan, Singapore 2021; Mahtani/McLaughlin, *The evolution of Hong Kong's protests*, *The Washington Post*, 27.09.2019, abrufbar unter: <https://www.washingtonpost.com/world/2019/09/27/evolution-hong-kongs-protests/> (zuletzt abgerufen am 19.11.2022).

1949 Joint Declaration on the question of Hong Kong (with annexes). Signed at Beijing on 19 December 1984, UNTS Vol. 1399, I-23391, S. 61 ff.

ne Hongkong und den Erhalt der bürgerlichen Freiheitsrechte.¹⁹⁵⁰ Durch die Joint Declaration wird die Anwendbarkeit des IPbürg in Hongkong gewährleistet, obwohl China diesen nicht ratifiziert hat.¹⁹⁵¹ Die konkrete Abgrenzung der hoheitsrechtlichen Zuständigkeiten zwischen der Sonderverwaltungszone Hongkong und der chinesischen Zentralregierung wurde im Hongkonger Grundgesetz weiter ausdefiniert.¹⁹⁵²

Im Februar 2019 kündigte das Sicherheitsbüro der Sonderverwaltungszone Hongkong eine Änderung des Auslieferungsgesetzes an.¹⁹⁵³ Das darauf aufbauende Gesetzesvorhaben wurde am 3. April 2019 von der Regierungschefin Hongkongs, *Carrie Lam*, vorgestellt.¹⁹⁵⁴ Durch die Gesetzesreform würde die Auslieferung von Tatverdächtigen aus Hongkong nach Festlandchina ermöglicht werden. In Hongkong regte sich gegen dieses Gesetzesvorhaben unmittelbar Widerstand.¹⁹⁵⁵ Teile der Bevölkerung sahen hierin eine Beschränkung der Autonomie Hongkongs und eine Möglichkeit, oppositionelle Bürger*innen den nicht-rechtstaatlichen Prozessen in Festlandchina zuzuführen.¹⁹⁵⁶ Die öffentlichen Proteste gegen das Gesetzesvorhaben erreichten im Juni 2019 ihren ersten Höhepunkt.¹⁹⁵⁷ Am 9. Juni

1950 Noesselt, Ein Land, zwei Systeme, Genese und Auslegung eines Schlüsselkonzepts, Aus Politik und Zeitgeschichte 70, 2020, 24, 25-32.

1951 China bestreitet zwar die fortlaufende Rechtskraft der gemeinsamen Erklärung (siehe weiter unter C.), hat jedoch in der Vergangenheit stets die Berichte zur Menschenrechtslage in Hongkong beim MRA eingereicht (bsp. Human Rights Committee, Fourth periodic report submitted by Hong Kong, China under article 40 of the Covenant, due in 2018, CCPR/C/CHN-HKG/4, 14.02.2020) und mit Erklärung vom 20. Juni 1997 gegenüber dem VN Generalsekretär bestätigt, dass der IPbürg aufgrund der Joint Declaration weiterhin anwendbar bleibt, United Nations Treaty Collection, Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, Declarations by China, Note 2, 2022, abrufbar unter: <https://treaties.un.org/Pages/HistoricalInfo.aspx#China> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022).

1952 Noesselt, Ein Land, zwei Systeme, Aus Politik und Zeitgeschichte, 2020, 24.

1953 Timeline: Key dates in Hong Kong's anti-government protests, Reuters, 30.05.2020, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-timeline-idUSKBN23608O> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022).

1954 Holbig, Be Water, My Friend: Hong Kong's 2019 Anti-Extradition Protests, International Journal of Sociology, 2020, 326.

1955 Timeline: Key dates in Hong Kong's anti-government protests, Reuters, 30.05.2020.

1956 Böge, Die unvollendete Revolution, Aus Politik und Zeitgeschichte 70, 2020, 4.

1957 Holbig, Be Water, My Friend: Hong Kong's 2019 Anti-Extradition Protests, International Journal of Sociology, 2020.

gingen eine Million der sieben Millionen Hongkonger*innen gegen das Gesetz auf die Straße.¹⁹⁵⁸

Die Forderungen der Protestierende erweiterten sich in kurzer Zeit auf fünf Kernforderungen. Zunächst forderten die Protestierenden die endgültige Rücknahme des Auslieferungsgesetzes. Zweitens wurden ab Juni 2019 Rücktrittsforderungen gegen die Regierungschefin *Carrie Lam* vorgebracht.¹⁹⁵⁹ Im Juli bildete sich als dritte wesentliche Forderung die uneingeschränkte und freie Wahl des Legislative Council heraus.¹⁹⁶⁰ Unter dem damaligen Wahlrecht wurde nur ein Teil der 70 Abgeordneten des regionalen Parlaments in direkten Wahlen gewählt, während eine bedeutende Anzahl an Abgeordneten durch Interessengruppen bestimmt wurden.¹⁹⁶¹ Viertens forderten die Protestierenden die unabhängige Untersuchung der Repressionsmaßnahmen der Polizei sowie fünftens die Freilassung aller inhaftierten Protestierenden.¹⁹⁶² Die Proteste strebten somit sowohl einen Regierungswechsel (Rücktritt der Regierungschefin), als auch einen Systemwechsel (Demokratisierung des Wahlrechts) an.

Am 12. Juni 2009 kam es zu ersten Zusammenstößen zwischen der Polizei und Protestierenden, bei denen die Polizei Wasserwerfer, Gummigeschosse und Tränengas einsetzte.¹⁹⁶³ In den Folgetagen gingen zwischen 1,5 und 2 Millionen Menschen auf die Straße¹⁹⁶⁴ und die Proteste breiteten sich vom Stadtzentrum in alle Bezirke aus.¹⁹⁶⁵ Vor diesem Hintergrund wurde

1958 Hong Kong protests: All the latest updates, Al Jazeera, 03.07.2019, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2019/7/3/hong-kong-protests-all-the-latest-updates> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022).

1959 Hong Kong protest: Joshua Wong calls for HK leader Carrie Lam to resign, BBC, 17.06.2019, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-48659073> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022).

1960 *Holbig, Be Water, My Friend: Hong Kong's 2019 Anti-Extradition Protests*, International Journal of Sociology, 2020, 326-7.

1961 *Wong, What Exactly Is Hong Kong's Legislative Council?*, The Diplomat, 06.09.2016, abrufbar unter: <https://thediplomat.com/2016/09/what-exactly-is-hong-kongs-legislative-council/> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022). Die Rechte und die Zusammensetzung des Legislative Councils wurden durch Reformen im Jahr 2021 verändert.

1962 *Holbig, Be Water, My Friend: Hong Kong's 2019 Anti-Extradition Protests*, International Journal of Sociology, 2020, 326-7.

1963 Timeline: Key dates in Hong Kong's anti-government protests, Reuters, 30.05.2020.

1964 *Holbig, Be Water, My Friend: Hong Kong's 2019 Anti-Extradition Protests*, International Journal of Sociology, 2020, 326.

1965 *Pomfret/Pang, Special Report: In a working-class Hong Kong neighborhood, the protests hit home*, Reuters, 30.10.2019, abrufbar unter: <https://www.reuters.com>

die Abstimmung über das Auslieferungsgesetz zunächst verschoben, bevor Carrie Lam am 8. Juli das Auslieferungsgesetz als „tot“ bezeichnete.¹⁹⁶⁶ Hiermit gaben sich die Protestierenden jedoch nicht zufrieden. Bis Ende des Jahres fanden fortlaufende Protestaktionen statt.¹⁹⁶⁷ Dabei bildete sich eine dezentrale Organisation der Proteste, deren Mitglieder mit diversen und teils spontanen Maßnahmen und wiederholten Protestaktionen für ihre Ziele eintraten.¹⁹⁶⁸ Hierbei trat insbesondere die Civil and Human Rights Front, eine Nicht-Regierungsorganisation, in den Vordergrund, die fortlaufend zu friedlichen Protesten aufrief. Protestierende besetzten eine Universität, den internationalen Flughafen und den Legislative Council (hierzu unter B.), organisierten stadtweite Streiks¹⁹⁶⁹, hielten symbolische Trauermärsche ab¹⁹⁷⁰ und errichteten Sitzblockaden in der Hongkonger Innenstadt. Pro-demokratische Kandidat*innen gewannen bei Gemeinderatswahlen Ende November 2019 90% der Mandate.¹⁹⁷¹ Zuvor waren Anfang November wieder über eine Million Menschen auf die Straße gegangen.¹⁹⁷²

/article/us-hongkong-protests-neighborhood-specia-idUSKBN1X91E3 (zuletzt abgerufen am 07.02.2022).

- 1966 Lok-kei/Cheung, Hong Kong's controversial extradition bill may be 'dead' but city leader Carrie Lam still unable to win over her critics, South China Morning Post, 09.07.2019, abrufbar unter: <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3017795/hong-kong-leader-carrie-lam-says-extradition-bill-dead> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022).
- 1967 More than 100,000 protesters rally in Hong Kong despite warnings from Beijing, France24, 18.08.2019, abrufbar unter: <https://www.france24.com/en/20190818-hong-kong-protest-rally-pro-democracy-movement-support-11th-weekend> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022); Ramzy/Ives, Hong Kong Protests, One Year Later, The New York Times, 09.06.2020, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2020/06/09/world/asia/hong-kong-protests-one-year-later.html> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022).
- 1968 Holbig, Be Water, My Friend: Hong Kong's 2019 Anti-Extradition Protests, International Journal of Sociology, 2020, 332.
- 1969 Regan/Berlinger/Yeung/Westcott, City-wide strikes bring Hong Kong to a standstill, CNN, 06.08.2019, abrufbar unter: <https://edition.cnn.com/2019/08/05/asia/hong-kong-strike-august-5-intl-hnk/index.html> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022).
- 1970 Timeline: Key dates in Hong Kong's anti-government protests, Reuters, 30.05.2020.
- 1971 Graham-Harrison, Hong Kong voters deliver landslide victory for pro-democracy campaigners, The Guardian, 25.11.2019, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/24/hong-kong-residents-turn-up-for-local-elections-in-record-numbers> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022).
- 1972 Law, Giant rally marks six months of Hong Kong's democracy protests, Al Jazeera, 08.12.2019, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2019/12/8/giant-rally-marks-six-months-of-hong-kongs-democracy-protests> (zuletzt abgerufen am

Bei den verschiedenen Protestaktionen kam es immer wieder zu Zusammenstößen mit der Polizei. Zwischen Juli 2019 und Januar 2020 wurden über 7 000 Protestierende verhaftet.¹⁹⁷³

Der Beginn der Covid-19-Pandemie in China im Januar 2020 und die damit verbundenen Maßnahmen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge schränkten die Proteste zunächst erheblich ein.¹⁹⁷⁴ Im Mai und Juni kam es jedoch erneut zu großen stadtweiten Protesten nachdem der chinesische Premierminister, *Li Keqiang*, zur Eröffnung des Politischen Konsultativkongresses des chinesischen Volkes („Chinese People's Political Consultative Congress“) die Verabschiedung eines Gesetzes zur Verbesserung der nationalen Sicherheit in Hongkong ankündigte.¹⁹⁷⁵ Wenige Tage später, am 28. Mai 2020, verabschiedete der Konsultativkongress als oberstes Legislativorgan Chinas das Nationale Sicherheitsgesetz für Hongkong mit 2 878 zu einer Stimme bei sechs Enthaltungen.¹⁹⁷⁶ Das Gesetz wurde durch die chinesische Zentralregierung als Reaktion auf die Proteste aus dem Vorjahr¹⁹⁷⁷ und deren ausländische Unterstützung eingeordnet.¹⁹⁷⁸ Es solle

07.02.2022); *Mahtani*, Large, peaceful protest shows Hong Kong's pro-democracy movement is still strong, *The Washington Post*, 08.12.2019, abrufbar unter: https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/half-a-year-on-hong-kongs-pro-democracy-movement-shows-its-still-strong/2019/12/08/f7314d92-17ee-11ea-80d6-d0ca7007273f_story.html (zuletzt abgerufen am 08.02.2022).

1973 Hong Kong Protest Movement Data Archive: Arrests & Protest Statistics, Hong Kong Free Press, 2022, abrufbar unter: <https://hongkongfp.com/hong-kong-protest-movement-data-archive-arrests-protest-statistics/> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022).

1974 *Ramzy/Ives*, Hong Kong Protests, One Year Later, *The New York Times*, 09.06.2020.

1975 China's Premier Li Keqiang pledges to 'ensure national security' in Hong Kong and Macau, *ABC News*, 22.05.2020, abrufbar unter: <https://www.abc.net.au/news/2020-05-22/china-national-security-legislation-hong-kong/12276114> (zuletzt abgerufen am 07.02.2020).

1976 China's parliament approves Hong Kong national security bill, *Al Jazeera*, 28.05.2020, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2020/5/28/china-s-parliament-approves-hong-kong-national-security-bill> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022).

1977 *von Wolff*, Das neue Sicherheitsgesetz von Hongkong, Gesetz der Volksrepublik China zum Schutz der nationalen Sicherheit in der Sonderverwaltungsregion Hong Kong, *Chromaland*, Chemnitz 2020.

1978 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, abrufbar unter: <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceun/eng/hyyfy/t1784336.htm> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022): „The gross interference of the US and the UK is an

„Lücken“ im Recht schließen, um Gefahren für Hongkong und China einzuschränken. Das Sicherheitsgesetz sieht unter anderem vor, dass Protestierende unter weiten Tatbeständen für „terroristisches“, „subversives“, „sezessionistisches“ oder „sonstiges gefährdendes“ Handeln strafrechtlich verfolgt werden können.¹⁹⁷⁹ Gemäß Art. 48 des Sicherheitsgesetzes richtet die Zentralregierung zur Durchsetzung dieser Straftatbestände ein Amt für den Schutz der nationalen Sicherheit in Hongkong ein.¹⁹⁸⁰

Das Gesetz wurde durch die Protestierenden als massive Einschränkung der Autonomie Hongkongs, der bürgerlichen Freiheitsrechte und insbesondere der Möglichkeit zu protestieren gesehen. Es regte sich erneuter Widerstand und Proteste fanden im Mai und Juni 2020 statt – trotz der Covid-19-bedingten Einschränkungen des öffentlichen Lebens.¹⁹⁸¹ Mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes am 01. Juli 2020 kamen die Proteste jedoch zum Erliegen. Es kam nur noch sporadisch zu Protestaktionen und die Wortführer*innen der Proteste zogen sich aus der Öffentlichkeit zurück, verließen Hongkong oder wurden verhaftet.¹⁹⁸² An die Dauer, Größe und Intensität der zweiten Jahreshälfte 2019 konnten die Proteste nach Juni 2020 nicht mehr anknüpfen. Im Jahr 2021 löste sich die Civil and Human Rights Front auf, nachdem ihre Vorsitzenden unter dem Nationalen Sicherheitsgesetz angeklagt oder inhaftiert wurden.¹⁹⁸³ Die Protestbewegung endete somit im

important reason of China's decision on national security legislation for Hong Kong. What makes the US and the UK so furious about this legislation? The answer is simple. The legislation will prevent and stop their meddling and hold them accountable. They will not be able to do whatever they want in Hong Kong, as they used to.”

1979 A new national-security bill to intimidate Hong Kong, *The Economist*, 02.07.2020, abrufbar unter: <https://www.economist.com/china/2020/07/02/a-new-national-security-bill-to-intimidate-hong-kong> (zuletzt abgerufen am 07.02.2020).

1980 von Wolff, Das neue Sicherheitsgesetz von Hongkong, 2020, 27.

1981 Dozens arrested as Hong Kongers protest against proposed national security law, *France24*, 28.06.2020, abrufbar unter: <https://www.france24.com/en/20200628-hong-kongers-march-in-silent-protest-at-proposed-national-security-law> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022).

1982 National security law: Hong Kong leader Carrie Lam demands international respect for the legislation as it is added to city's Basic Law, *South China Morning Post*, 30.06.2020, abrufbar unter: <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3091119/hong-kong-national-security-law-passed-beijing-expected> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022).

1983 Civil Human Rights Front, the group behind Hong Kong's democracy rallies, disbands, *The Straits Times*, 15.08.2021, abrufbar unter: <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/civil-human-rights-front-the-group-behind-hong-kongs-democracy-rallies-disbands> (zuletzt abgerufen am 07.02.2022).

Jahr 2020, ohne ihre Ziele der freien Wahl des Legislative Councils und des Rücktritts von *Carrie Lam* zu erreichen.

B. Gewaltfreiheit

China bewertete die Proteste durchgehend als gewaltvolle Versuche, die Stabilität und Ordnung in Hongkong und China zu stören.¹⁹⁸⁴ Chinesische Regierungsvertreter*innen qualifizierten die Vorgänge abwechselnd als „violent protests“¹⁹⁸⁵ oder „riots“¹⁹⁸⁶, nannte die Teilnehmenden „violent radicals“¹⁹⁸⁷ und „violent criminals“¹⁹⁸⁸ und erklärten, dass die Ereignisse in Hongkong äquivalent zu „terrorism“ sein.¹⁹⁸⁹ China lehnte somit die Gewaltfreiheit der Protestbewegung umfassend ab. Diese Auffassung wurde zumindest implizit durch den russischen Präsidenten *Vladimir Putin* geteilt, der in einem Interview erklärte, dass in Hongkong das Versammlungsrecht unzulässig ausgeübt würde, da Flaschen von Protestierenden geworfen wurden.¹⁹⁹⁰

Das Vereinigte Königreich, die USA, Australien, Deutschland und die EU waren hingegen der Auffassung, dass die Protestierenden ihr Recht auf

-
- 1984 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.
 - 1985 Consulate-General of the People's Republic of China in Mumbai, Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on September 17, 2019, Ministry of Foreign Affairs of China, 17.09.2019, abrufbar unter: <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgmb/eng/fyrth/t1698607.htm> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022).
 - 1986 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.
 - 1987 Consulate-General of the People's Republic of China in Mumbai, Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on September 17, 2019, Ministry of Foreign Affairs of China, 17.09.2019.
 - 1988 *Hadano/Nagasawa*, From Brazil, Xi backs Hong Kong police and slams 'violent criminals', Nikkei Asia, 15.11.2019, abrufbar unter: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Hong-Kong-protests/From-Brazil-Xi-backs-Hong-Kong-police-and-slams-violent-criminals> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022).
 - 1989 China says Hong Kong protests 'near terrorism', Arab News, 14.08.2019, abrufbar unter: <https://www.arabnews.com/node/1540071/world> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022).
 - 1990 President of Russia, High-profile cases, National Guard and dispersing rallies (interview to TASS), kremlin.ru, 26.02.2020, abrufbar unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62861> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022).

friedliche Versammlung wahrnehmen würden.¹⁹⁹¹ Sie nahmen die einzelnen gewalttätigen Akte seitens der Protestierenden zur Kenntnis und riefen daher alle Seiten dazu auf, gewaltfrei zu handeln.¹⁹⁹² Aus ihrer Perspektive bestimmten diese gewalttätigen Handlungen jedoch nicht das gesamte Geschehen, da sie nur von einer deutlichen Minderheit ausgehen würden.¹⁹⁹³ Die Proteste wurden insgesamt als friedlich eingeordnet.¹⁹⁹⁴

-
- 1991 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, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-call-with-the-chief-executive-of-hong-kong-carrie-lam> (zuletzt abgerufen am 09.02.2022); Minister for Foreign Affairs, Statement on protests in Hong Kong, Government of Australia, 12.06.2019, abrufbar unter: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/statement-protests-hong-kong> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022); Global backing for protest rights as Trump hopes Hong Kong can 'work it out', The Guardian, 13.06.2019 (EU); Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on Hong Kong, Council of the European Union, 17.08.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/08/17/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-hong-kong/> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022); The Latest: Trump impressed with protests, doesn't take side, Associated Press, 12.06.2019, abrufbar unter: <https://apnews.com/article/europe-police-donald-trump-ap-top-news-riots-215eb5233cfa49e88bdf39001569d2d7> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022) (Deutschland).
- 1992 Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on Hong Kong 18.11.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/11/18/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-hong-kong/> (zuletzt abgerufen am 11.02.2022); 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: „The Foreign Secretary condemned violent acts by all sides but emphasised the right to peaceful protest, noting that hundreds of thousands of Hong Kong people had chosen this route to express their views. He underlined that the violence should not cloud the lawful actions of the majority.”
- 1993 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, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/hong-kong-protests-and-the-chinese-british-joint-declaration-foreign-secretarys-statement> (zuletzt abgerufen am 01.03.2022); 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; European Parliament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Juli 2019 zur Lage in Hongkong (2019/2732(RSP)), P9_TA(2019)0004, 18.07.2019, I.
- 1994 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; European Parliament, P9_TA(2019)0004; The Latest: Trump impressed with protests, doesn't take side, Associated Press, 12.06.2019.

Die staatlichen Auffassungen zur Gewaltfreiheit der Hongkonger Protestbewegung sind somit grundverschieden. Aus der Perspektive der „westlichen“ Staaten veränderten die einzelnen gewalttätigen Auseinandersetzungsmethoden nicht die generelle Gewaltfreiheit der Proteste. Hingegen fanden aus chinesischer Perspektive keine Proteste, sondern gewalttätige „riots“ statt.

Nach der in § 3 festgelegten Definition sind Protestbewegungen im Sinne dieser Untersuchung gewaltfrei, sofern sie ganz überwiegend auf die Anwendung physischer Kraft verzichten, 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 ihrer Anführer*innen zur Festlegung der Gewaltfreiheit herangezogen werden.

Von den bis zu zwei Millionen Protestierenden beteiligte sich nur ein sehr geringer Anteil an intensiveren Auseinandersetzungsmethoden. Die überwältigende Mehrheit der Protestierenden beteiligte sich auf gänzlich friedlicher Weise an den Demonstrationen und Streiks.¹⁹⁹⁵ Dies steht im Einklang mit dem allgemeinen Dogma der Protestbewegung „woh-lei-fei“ (Friedlich, Rational, Gewaltfreiheit).¹⁹⁹⁶ Dieses wurde als Vorgehensweise durch führende Protestgruppen und Wortführer*innen ausgegeben und prägte das Protestgeschehen.¹⁹⁹⁷ Die Civil and Human Rights Front betonte vor allen Demonstrationen, zu denen sie aufrief, dass diese friedlich verlaufen sollten.¹⁹⁹⁸ Die Protestbewegung hatte somit eine gewaltfreie Grundhaltung.

Die gewalttätigen Episoden können in drei Kategorien aufgeteilt werden. Am 1. Juli 2019 besetzten Protestierende für kurze Zeit den Legislative

1995 *Ramzy*, In Hong Kong, Unity Between Peaceful and Radical Protesters. For Now., The New York Times, 27.09.2019, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2019/09/27/world/asia/hong-kong-protests-violence.html> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022).

1996 *Mahtani*, Large, peaceful protest shows Hong Kong's pro-democracy movement is still strong, The Washington Post, 08.12.2019; *Ramzy*, In Hong Kong, Unity Between Peaceful and Radical Protesters. For Now., The New York Times, 27.09.2019.

1997 Hong Kong descends into chaos again as protesters defy ban, Arab News, 20.10.2019, abrufbar unter: <https://www.arabnews.com/node/1571691/world> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022).

1998 *Ramzy*, In Hong Kong, Unity Between Peaceful and Radical Protesters. For Now., The New York Times, 27.09.2019.

Council.¹⁹⁹⁹ Sie verschafften sich unerlaubt Zugang zum Gebäude indem sie verschlossene Eingangstüren zerbrachen und sprühten Graffitis an die Wände des Sitzungssaals. Im August besetzten einige Protestierende den internationalen Flughafen und behinderten den regulären Flugverkehr für zwei Tage.²⁰⁰⁰ Im November besetzten Protestierende fünf Universitäten.²⁰⁰¹ Die längste Besetzung an der Polytechnischen Universität dauerte zwölf Tage an.²⁰⁰² Dort widersetzten sich Protestierende den Räumungsversuchen, indem sie unter anderem Steine und Molotowcocktails auf Polizist*innen warfen.²⁰⁰³

Weiterhin wurden Banken und Restaurants, die Protestierende mit Festlandchina assoziierten, am Rande von Demonstrationen beschädigt.²⁰⁰⁴ Darüber hinaus blockierten Protestierende regelmäßige Straßenzüge und – kreuzungen und widersetzten sich der Räumung durch die Polizei.²⁰⁰⁵

Während die Besetzung des öffentlichen Raumes nicht als gewaltsames Handeln gelten kann (siehe § 3.B.IV.), sind das gewaltsame Eindringen in Gebäude, der Einsatz von Molotowcocktails und andere physische Gewalt als gewalttätige Handlungen einzustufen. Diese wurden jedoch nur von einer geringen Anzahl Protestierenden eingesetzt. In der Polytechnischen Universität hielten sich nur 1 100 Protestierende auf, von denen wiederum

1999 Taylor, Photos: Hong Kong Protesters Break Into Legislative Council Building, The Atlantic, 02.07.2019, abrufbar unter: <https://www.theatlantic.com/photo/2019/07/hong-kong-protesters-break-into-legislative-council-building-photos/593158/> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022).

2000 Cheng, All flights cancelled out of Hong Kong as thousands of protesters besiege airport over police violence, Hong Kong Free Press, 12.08.2019, abrufbar unter: <https://hongkongfp.com/2019/08/12/just-flights-cancelled-hong-kong-thousands-protesters-besiege-airport-police-violence/> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022).

2001 Yu/Myers/Goldman, Hong Kong Protests: Over 1,000 Detained at a University, and a Warning From Beijing, The New York Times, 28.11.2019, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2019/11/18/world/asia/hong-kong-protests.html> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022).

2002 Mahtani, Large, peaceful protest shows Hong Kong's pro-democracy movement is still strong, The Washington Post, 08.12.2019.

2003 Hong Kong Police Storm University Campus Occupied by Protesters as Courts Overturn Mask Ban, Time, 18.11.2019, abrufbar unter: <https://time.com/5731365/hong-kong-polytechnic-university-siege/> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022); Mahtani, Large, peaceful protest shows Hong Kong's pro-democracy movement is still strong, The Washington Post, 08.12.2019.

2004 Hong Kong descends into chaos again as protesters defy ban, Arab News, 20.10.2019.

2005 Holbig, Be Water, My Friend: Hong Kong's 2019 Anti-Extradition Protests, International Journal of Sociology, 2020, 332.

nur eine Minderheit zu diesen Methoden griffen.²⁰⁰⁶ Von den hunderttausenden Protestierenden, die am 1. Juli 2019 demonstrierten, versuchten wenige Hunderte, sich Zugang zu dem Legislative Council zu verschaffen.²⁰⁰⁷ Für exzessives gewalttätiges Handeln im Zuge der Protestaktionen, wie dem physischen Angriff auf zwei Männer aus Festlandchina am internationalen Flughafen, entschuldigten sich die Vertreter*innen der Protestierenden.²⁰⁰⁸ Die Beschädigung von privatem Eigentum am Rande der Demonstrationen beschränkte sich auf wenige isolierte Ereignisse.²⁰⁰⁹ Sofern sich die Protestierenden einer Räumung widersetzen, erfolgte dies maßgeblich mit defensiven Maßnahme. Die Protestierenden schützten sich vor Gummigeschossen und Tränengas mit selbstgebastelten Schildern und Helmen und errichteten Barrikaden auf Straßen, wodurch sie den Räumungsversuchen länger standhalten konnten.²⁰¹⁰ Eine Bewaffnung der Protestierenden erfolgte nicht. Die einzelnen gewalttätigen Akte wurden zudem von führenden Organisationen der Protestbewegung abgelehnt.

Die gewalttätigen Aktionen waren somit begrenzt, wurden von einem sehr geringen Anteil der Protestierenden ausgeübt und änderten nicht die allgemeine Vorgehensweise der Protestbewegung. Trotz der gewalttätigen Episoden bestanden die Organisator*innen bis zum Ende der Proteste darauf, einen gewaltfreien System- und Regierungswechsel herbeizuführen.²⁰¹¹ Gewaltfreie Auseinandersetzungsmethoden blieben zu jedem Zeitpunkt dominant und überwogen deutlich die gewalttätigen Episoden. Daher kann insgesamt festgehalten werden, dass die Hongkonger Protestbewegung weit überwiegend auf physische Kraft verzichtete, die mit hoher Wahrscheinlichkeit das Leben oder die physische Integrität von Personen verletzt oder erheblichen Sachschaden verursacht. Diese Einordnung wird unter ande-

2006 Yu/Myers/Goldman, Hong Kong Protests: Over 1,000 Detained at a University, and a Warning From Beijing, The New York Times, 28.11.2019.

2007 Taylor, Photos: Hong Kong Protesters Break Into Legislative Council Building, The Atlantic, 02.07.2019.

2008 Ramzy, In Hong Kong, Unity Between Peaceful and Radical Protesters. For Now., The New York Times, 27.09.2019; China says Hong Kong protests 'near terrorism', Arab News, 14.08.2019.

2009 Zaharia/Tam/Jim, Frontline protesters make case for violence in Hong Kong protests, Reuters, 22.08.2019, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-violence-analysis-idUSKCN1VB2LV> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022).

2010 Ibid.

2011 Ramzy, In Hong Kong, Unity Between Peaceful and Radical Protesters. For Now., The New York Times, 27.09.2019.

rem von vier Sonderberichterstatter*innen des VN-Menschenrechtsrats bestätigt:

„Likewise, we have been concerned by reports of *sporadic* violence among a *small segment* of demonstrators, and we thus welcome the fact that *demonstration leaders* have called for protesters to *maintain the peaceful nature* of the protests and to refrain from violence and hostility. We urge that all heed the calls for peaceful protest and that authorities strictly observe the principles of necessity and proportionality in dealing with violence.”²⁰¹²

Mit Verweis auf die sporadische Natur der gewalttätigen Episoden und dem generellen Aufruf der Wortführer*innen zur Gewaltfreiheit sehen die Sonderberichterstatter*innen die Gewaltfreiheit nicht eingeschränkt. Diese Auffassung wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur geteilt.²⁰¹³ Entsprechend kann die Hongkonger Protestbewegung von 2019-2020 als gewaltfreie Protestbewegung für diese Untersuchung gelten.

C. Die ausländische Unterstützung der Hongkonger Protestbewegung

Die Protestbewegung in Honkong erhielt vielfältige Unterstützung durch ausländische Staaten. Auf Grundlage dessen ordnete China die Protestbewegung als ausländisch gesteuert ein und verurteilte die unterstützenden Staaten wegen völkerrechtswidriger Einmischungen in seine inneren Angelegenheiten.²⁰¹⁴ Der nachfolgende Abschnitt erläutert die verschiedenen Unterstützungsmethoden sowie deren Begründung und Rezeption in der Staatengemeinschaft. Zunächst werden die Diskussionen um die Kompetenzen verschiedener VN-Organe dargestellt (I.), gefolgt von den Unterstützungsbekundungen ausländischer Staaten zugunsten der Proteste (II.). Aus-

2012 Mr. David Kaye (USA)/Mr. Michel Forst (France)/Mr. Clement Nyaletsossi Voule/Mr. Nils Melzer, China/Hong Kong SAR: UN experts urge China to respect protesters' rights, Office of the High Commissioner on Human Rights, 12.09.2019, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24979&LangID=E> (zuletzt abgerufen am 08.02.2022), Hervorhebungen durch den Autor.

2013 *Chenoweth*, The Future of Nonviolent Resistance, *Journal of Democracy*, 2020, 69-70.

2014 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.

ländische Regierungsvertreter*innen trafen sich mit Wortführer*innen der Proteste (III.) und ihre Konsulate in Hongkong unterstützten mit konsularischen und diplomatischen Mitteln einzelne Anliegen der Protestierenden (IV.). Darüber hinaus bildeten Sanktionen gegen China (V.) und Finanzierungsmaßnahmen zugunsten der Protestbewegung (VI.) einen signifikanten Spannungspunkt in den zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen.

I. Thematisierung in VN-Organen

Nach der Ankündigung des Nationalen Sicherheitsgesetzes im Mai 2020 versuchten die USA, eine Sitzung des VN-Sicherheitsrats zur Lage in Hongkong einzuberufen.²⁰¹⁵ Aus ihrer Sicht würde das neue Sicherheitsgesetz die Autonomie Hongkongs und die Freiheit seiner Bürger*innen gefährden und dadurch die Joint Declaration verletzen.²⁰¹⁶ Dies sei eine „matter of urgent global concern that implicates international peace and security“, weshalb der Sicherheitsrat sich unverzüglich mit dieser Thematik zu befassen habe.²⁰¹⁷

Aufgrund der Covid-19-bedingten Verfahrensregeln für virtuelle Sitzungen des Sicherheitsrats, konnte China die Debatte zu diesem Thema verhindern.²⁰¹⁸ Anders als zu Zeiten vor der Pandemie hätten alle 15 Mitglieder des Sicherheitsrats einer virtuellen Sitzung des Sicherheitsrats zustimmen müssen, welches China nicht tat.²⁰¹⁹ Die USA, das Vereinigte Königreich und Estland konnten daher nur am Rande einer Sicherheitsratsdebatte zur Kooperation zwischen den VN und regionalen Organisationen, Kommentare zu Hongkong abgeben.²⁰²⁰ Estland erklärte, dass es seine etablierte

2015 US Mission to the United Nations, Call for UN Security Council Meeting on Hong Kong, 27.05.2020, abrufbar unter: <https://usun.usmission.gov/call-for-un-security-council-meeting-on-hong-kong/> (zuletzt abgerufen am 09.02.2022).

2016 Ibid.

2017 Ibid.

2018 China refuses UN Security Council meeting on new Hong Kong security laws, France24, 28.05.2020, abrufbar unter: <https://www.france24.com/en/20200528-china-hong-kong-anthem-protests-mike-pompeo-united-nations-security-council> (zuletzt abgerufen am 09.02.2022).

2019 Ibid.

2020 US Mission to the United Nations, Statement by Ambassador Kelly Craft at Today's UN Security Council Discussion of the Situation in Hong Kong 29.05.2020, abrufbar unter: <https://usun.usmission.gov/statement-by-ambassador-kelly-craft-todays-security-council-discussion-of-the-situation-in-hong-kong/> (zuletzt

Praxis sei, zu aktuellen Weltereignissen Stellung zu beziehen, um eine demokratische Debatte hierüber zu fördern.²⁰²¹

China lehnte sowohl das Ersuchen einer Sicherheitsratssitzung als auch die Kommentare am Rande einer anderen Sicherheitsratssitzung als Einmischung in seine inneren Angelegenheiten ab.²⁰²² Die Verabschiedung eines Gesetzes sei eine innere Angelegenheit Chinas und würde daher keine Bedrohung für den internationalen Frieden bedeuten. Entsprechend sei diese Angelegenheit nicht vom Mandat des Sicherheitsrates umfasst. Hieran ändere auch die Joint Declaration nichts, die einerseits die USA nicht berechti- ge und darüber hinaus seit der Rückgabe Hongkongs an China nicht mehr auf die Situation in Hongkong anwendbar sei.²⁰²³ Die Anfrage der USA nach einer Sitzung des Sicherheitsrats würde daher die

abgerufen am 09.02.2022); Foreign and Commonwealth Office, Statement by Ambassador Jonathan Allen, UK Chargé d'Affaires to the UN, at the Security Council briefing on cooperation between the UN and regional and sub-regional organisations (EU), Government of the United Kingdom, 29.05.2020, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/welcoming-cooperation-between-the-un-and-regional-and-sub-regional-bodies-eu> (zuletzt abgerufen am 09.02.2022); 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, abrufbar unter: <https://un.mfa.ee/foreign-minister-urmas-reinsalu-statement-at-the-security-council-utc-meeting-on-the-cooperation-between-the-united-nations-and-regional-and-subregional-organizations-eu/> (zuletzt abgerufen am 09.02.2022).

2021 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.

2022 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; 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, abrufbar unter: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/202109/t20210924_9580296.html (zuletzt abgerufen am 09.02.2022), Abschnit V.1.

2023 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.

grundlegenden Prinzipien der VN-Charta verletzen.²⁰²⁴ Russland teilte diese Auffassung.²⁰²⁵

Eine ähnliche Auseinandersetzung entwickelte sich bezüglich der Erwähnung Hongkongs in der VN-Generalversammlung und im VN-Menschenrechtsrat. Der US-amerikanische Präsident *Donald Trump* hatte in seiner Eröffnungsrede zur Generalversammlung 2020 erklärt, dass seine Regierung von China erwarte, dass es die Joint Declaration beachte und die Freiheiten, den Rechtsstaat und den demokratischen Lebensstil in Hongkong schütze.²⁰²⁶ Hiergegen übte China sein „Recht zur Gegendarstellung“ aus und wies die Stellungnahme der USA unter Verweis darauf zurück, dass kein Staat unter dem Vorwand der Joint Declaration in die inneren Angelegenheiten Hongkongs intervenieren dürfe.²⁰²⁷ Im Oktober 2020 gab Deutschland im Namen von 39 Staaten eine Erklärung im 3. Ausschuss der Generalversammlung ab, in der es Zweifel an der Vereinbarkeit des Nationalen Sicherheitsgesetzes mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen Chinas für Hongkong äußerte.²⁰²⁸ Im Gegenzug erklärte Pakistan im Namen von 59 Staaten, dass die Angelegenheiten Hongkongs eine innere Angelegenheit Chinas seien und daher keine Einmischungen dulden würden.²⁰²⁹

2024 Ibid.

2025 Briefing by Foreign Ministry Spokeswoman Maria Zakharova, 04.06.2020, abrufbar unter: https://www.mid.ru/en/press_service/spokesman/briefings/-/asset_publisher/D2wHaWMCU6Od/content/id/4148999 (zuletzt abgerufen am 09.02.2022).

2026 United Nations General Assembly, Seventy-fourth session, 3rd plenary meeting, A/74/PV.3, 24.09.2019, 3 (USA).

2027 United Nations General Assembly, Letter dated 24 September 2019 from the Permanent Representative of China to the United Nations addressed to the President of the General Assembly, A/74/453, 25.09.2019.

2028 Permanent Mission of the Federal Republic of Germany to the United Nations, Statement by Ambassador Christoph Heusgen on behalf of 39 Countries in the Third Committee General Debate, October 6, 2020, 06.10.2020, abrufbar unter: <https://new-york-un.diplo.de/un-en/news-corner/201006-heusgen-china/2402648> (zuletzt abgerufen am 09.02.2022), Erklärung für Albanien, Australien, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Haiti, Honduras, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, die Republik der Marshallinseln, Monaco, Nauru, Neuseeland, das Königreich der Niederlande, Nordmazedonien, Norwegen, Palau, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, das Vereinigte Königreich, USA, Deutschland.

2029 Tiezzi, Which Countries Support China on Hong Kong's National Security Law?, The Diplomat, 09.10.2020, abrufbar unter: <https://thediplomat.com/2020/10/wh>

Während einer Sitzung des VN-Menschenrechtsrats im Juni 2020 kritisierte das Vereinigte Königreich im Namen von 27 Staaten das Nationale Sicherheitsgesetz dafür, dass es ohne die Beteiligung der Bevölkerung oder der Institutionen Hongkongs erlassen wurde.²⁰³⁰ Indien erklärte in einer separaten Stellungnahme, dass es die Situation in Hongkong beobachten würde.²⁰³¹ In der gleichen Debatte erklärte Kuba im Name von 53 Staaten, dass alle Angelegenheiten in Verbindung mit Hongkong eine innere Angelegenheit Chinas seien.²⁰³² Daraus folge, dass deren Thematisierung im Menschenrechtsrat unzulässig sei:

ich-countries-support-china-on-hong-kongs-national-security-law/ (zuletzt abgerufen am 09.02.2022) (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).

2030 Foreign and Commonwealth Office, UN Human Rights Council 44: Cross-regional statement on Hong Kong and Xinjiang Government of the United Kingdom, 30.06.2020, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/un-human-rights-council-44-cross-regional-statement-on-hong-kong-and-xinjiang> (zuletzt abgerufen am 09.02.2022), Erklärung für Albanien, Australien, Belgien, Belize, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Island, Japan, Kanada, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, die Republik der Marshallinseln, das Königreich der Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Palau, Schweden, die Schweiz, die Slowakei, Slowenien und das Vereinigte Königreich.

2031 Roy, After banning Chinese apps, India raises Hong Kong at UN, The Indian Express, 02.07.2020, abrufbar unter: <https://indianexpress.com/article/india/after-banning-chinese-apps-india-raises-hong-kong-at-un-6485891/> (zuletzt abgerufen am 14.02.2022).

2032 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, abrufbar unter: <http://www.china-un.ch/eng/hom/t1793804.htm> (zuletzt abgerufen am 23.07.2020), Erklärung für China, Antigua und Barbuda, Bahrain, Belarus, Burundi, Kambodscha, Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Komoren, Republk Kongo, Kuba, Dschibuti, Dominica, Ägypten, Äquatorialguinea, Eritrea, Gabun, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Iran, Irak, Kuwait, Laos, Libanon, Lesotho, Mauretanien, 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.

„In any country, the legislative power on national security issues rests with the State, which in essence is *not a human rights issue* and therefore *not subject to discussion* at the Human Rights Council.”²⁰³³

Diese Auffassung wurde später durch China wiederholt.²⁰³⁴ Belarus bekräftigte im Namen von 70 Staaten im März 2021 im VN-Menschenrechtsrat, dass Hongkong eine innere Angelegenheit von China darstelle.²⁰³⁵ Auch jenseits der verschiedenen VN-Gremien teilten Staaten die Auffassung, dass es sich bei den Protesten in Hongkong und der chinesischen Reaktion um eine innere Angelegenheit Chinas handele.²⁰³⁶

Die unterstützenden Staaten waren hingegen der Auffassung, dass das Nationale Sicherheitsgesetz die bürgerlichen Freiheitsrechte in Hongkong bedrohen würde. Sie sahen hierin vor allem einen Versuch, Proteste einzuschränken und gegen die Proteste von 2019-20 vorzugehen.²⁰³⁷ Daher hatte nach Auffassung der USA der Sicherheitsrat die Kompetenz, sich mit der Lage zu befassen. Diese Auffassung wurde bezüglich der Kompetenz des Menschenrechtsrats und der Generalversammlung von einer Vielzahl

2033 Ibid., Hervorhebung durch den Autor.

2034 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, abrufbar unter: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cegv/eng/hom/t1793749.htm> (zuletzt abgerufen am 09.02.2022): „The legislative power on national security issues rests with State. This is not a human rights issue and therefore not subject to discussion at the Human Rights Council. They emphasized that Hong Kong is an inseparable part of China, and Hong Kong affairs are China's internal affairs.”

2035 70 countries extend support to China on HK policy at UN Human Rights Council, Global Times, 05.03.2021, abrufbar unter: <https://www.globaltimes.cn/page/202103/1217468.shtml> (zuletzt abgerufen am 09.02.2022).

2036 Iran Comes Out Defending China Against US Actions On Hong Kong, Radio Farda, 08.10.2019, abrufbar unter: <https://en.radiofarda.com/a/iran-comes-out-defending-china-against-us-actions-on-hong-kong/30206149.html> (zuletzt abgerufen am 09.02.2022) (Iran); Hong Kong is China's internal affair, says Pakistan, Pakistan Today, 19.08.2019, abrufbar unter: <https://archive.pakistantoday.com.pk/2019/08/19/hong-kong-is-chinas-internal-affair-says-pakistan/> (zuletzt abgerufen am 09.02.2022) (Pakistan); Trung Quốc thông qua luật an ninh Hong Kong, Việt Nam bày tỏ lập trường, vtc News, 28.05.2020, abrufbar unter: <https://vtc.vn/trung-quoc-thong-qua-luat-an-ninh-hong-kong-viet-nam-bay-to-lap-truong-ar548714.html> (zuletzt abgerufen am 09.02.2022) (Vietnam); Ginsburg, Democracies and International Law, 2021, 221 (SCO).

2037 Executive Order No. 13936, 14.07.2020, The President's Executive Order on Hong Kong Normalization, 1.

an Staaten geteilt. Da die Maßnahmen der chinesischen Regierung eine Gefährdung der Menschenrechte in Hongkong darstellen würden, dürften auch Kommentare und Bemerkungen zu der Lage in Hongkong abgegeben werden.²⁰³⁸ Der britische Premierminister erklärte, dass seine Regierung weiterhin die Lage von Hongkong in internationalen Foren ansprechen würde, um China dazu zu bewegen, seine internationalen Verpflichtungen bezüglich Hongkong einzuhalten.²⁰³⁹

Die Behandlung der Proteste in VN-Gremien war somit stark umstritten. Während die unterstützenden Staaten in der chinesischen Reaktion auf die Proteste eine mögliche Verletzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen sahen, wurde diese Reaktion seitens der opponierenden Staaten als innere Angelegenheit eingeordnet, da es sich hierbei um Fragen der nationalen Sicherheit handele. Entsprechend dieser Einordnung sahen die jeweiligen Gruppen die VN-Gremien als kompetent in dieser Frage an.

II. Unterstützungsbekundungen

Zahlreiche Staaten drückten verbal ihre Unterstützung für die Protestierenden und ihre Forderungen aus. Das Vereinigte Königreich, Kanada und die USA erklärten, dass sie an der Seite der Hongkonger*innen stünden

2038 Foreign and Commonwealth Office, UN Human Rights Council 44: Cross-regional statement on Hong Kong and Xinjiang Government of the United Kingdom, 30.06.2020.

2039 British Consulate General Hong Kong, PM Boris Johnson article on Hong Kong, Government of the United Kingdom, 03.06.2020, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/pm-boris-johnson-article-on-hong-kong-3-june-2020> (zuletzt abgerufen am 28.02.2022).

(„stand by/with/up“)²⁰⁴⁰ oder diese unterstützen („support“).²⁰⁴¹ Das Vereinigte Königreich, Deutschland und das EP, ordneten die Forderungen und Beschwerden der Protestierenden als legitim ein.²⁰⁴² Zahlreiche Staaten drängten China dazu, die Forderungen ernst zu nehmen und sich mit ihnen auseinander zu setzen.²⁰⁴³ Unter anderem riefen sie die Regierung in Hongkong dazu auf, das Auslieferungsgesetz zurückzunehmen,²⁰⁴⁴ und später die chinesische Regierung dazu auf, das Nationale Sicherheitsgesetz

2040 Foreign and Commonwealth Office, Foreign Secretary declares breach of Sino-British Joint Declaration, 12.11.2020, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-declares-breach-of-sino-british-joint-declaration> (zuletzt abgerufen am 10.02.2022); Global Affairs Canada, Canada takes action following passage of National Security Legislation for Hong Kong, Government of Canada, 03.07.2020, abrufbar unter: <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2020/07/canada-takes-action-following-passage-of-national-security-legislation-for-hong-kong.html> (zuletzt abgerufen am 01.03.2022); Jamal, Why ASEAN should reject China's controversial Hong Kong national security law, Asean Today, 09.06.2020, abrufbar unter: <https://www.aseantoday.com/2020/06/why-asean-should-reject-chinas-controversial-hong-kong-national-security-law/> (zuletzt abgerufen am 11.02.2022) (USA).

2041 Foreign and Commonwealth Office, Global Britain is leading the world as a force for good: article by Dominic Raab, Government of the United Kingdom, 23.09.2019, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/global-britain-is-leading-the-world-as-a-force-for-good-article-by-dominic-raab> (zuletzt abgerufen am 14.02.2022); Delaney/Churchill, US offers temporary 'safe haven' for Hongkongers in response to crackdown on opposition, South China Morning Post, 05.08.2021, abrufbar unter: <https://www.scmp.com/news/china/article/3144003/us-offer-safe-haven-hongkongers-following-crackdown-opposition-and> (zuletzt abgerufen am 14.02.2022) (USA).

2042 Shao, China accuses Britain of intervening in its 'internal affairs' in Hong Kong, CNBC, 04.07.2019, abrufbar unter: <https://www.cnbc.com/2019/07/04/china-accuses-uk-of-intervening-in-its-internal-affairs-in-hong-kong.html> (zuletzt abgerufen am 10.02.2022) (Vereinigtes Königreich); Foreign and Commonwealth Office, Hong Kong protests, 1 October 2019: Foreign Secretary's statement, Government of the United Kingdom, 01.10.2019, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/statement-by-the-foreign-secretary-on-hong-kong> (zuletzt abgerufen am 10.02.2022); Federal Foreign Office, Statement by the Federal Foreign Office on the protests in Hong Kong, 12.06.2019, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/ffo-on-the-protests-in-hongkong/2226218> (zuletzt abgerufen am 11.02.2022); European Parliament, P9_TA(2019)0004, Nr. 4, 12.

2043 Minister for Foreign Affairs, Statement on protests in Hong Kong, Government of Australia, 12.06.2019; Global Affairs Canada, Statement on Protests in Hong Kong, Government of Canada, 12.06.2019, abrufbar unter: <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2019/06/statement-on-protests-in-hong-kong.html> (zuletzt abgerufen am 10.02.2022).

2044 European Parliament, P9_TA(2019)0004, Nr. 1.

zurückzuziehen²⁰⁴⁵. Eine gemeinsame Erklärung der G7-Außenminister*innen ordnete das Nationale Sicherheitsgesetz als Verletzung der Joint Declaration und der menschenrechtlichen Verpflichtungen ein.²⁰⁴⁶ Weiterhin forderte sie die Achtung des Rechts der Protestierenden auf friedliche Versammlung, die Freilassung der inhaftierten Demonstrant*innen,²⁰⁴⁷ sowie eine unabhängige Untersuchung des Gewalteinsatzes durch die Hongkonger Polizei.²⁰⁴⁸ Der malaysische Premierminister erklärte im Oktober 2019, dass *Carrie Lam* zurücktreten solle, um die Spannungen in Hongkong zu lösen.²⁰⁴⁹ Das britische Parlament verlieh im November 2019 einem Wortführer der Proteste, *Joshua Wong*, wegen seines Einsatzes für Freiheits-

2045 Germany's Maas calls for withdrawal of Hong Kong security law, Deutsche Welle, 01.09.2020, abrufbar unter: <https://www.dw.com/en/germanys-maas-calls-for-withdrawal-of-hong-kong-security-law/a-54781315> (zuletzt abgerufen am 10.02.2022) (Deutschland); European External Action Service, G7 Foreign Ministers' Statement on Hong Kong, 17.06.2020, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/81075/g7-foreign-ministers%E2%80%99-statement-hong-kong_en (zuletzt abgerufen am 11.02.2022).

2046 European External Action Service, G7 Foreign Ministers' Statement on Hong Kong, 17.06.2020; siehe auch Foreign and Commonwealth Office, Statement by Ambassador Jonathan Allen, UK Chargé d'Affaires to the UN, at the Security Council briefing on cooperation between the UN and regional and sub-regional organisations (EU), Government of the United Kingdom, 29.05.2020; Foreign and Commonwealth Office, Foreign Secretary declares breach of Sino-British Joint Declaration, 12.11.2020.

2047 European Parliament, P9_TA(2019)0004, Nr. 2, 5.

2048 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, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-calls-for-robust-and-independent-investigation-into-the-violent-scenes-in-hong-kong> (zuletzt abgerufen am 10.02.2022); Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on Hong Kong 18.11.2019; Minister for Foreign Affairs, Statement on Hong Kong, Government of Australia, 14.11.2019, abrufbar unter: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/statement-hong-kong> (zuletzt abgerufen am 11.02.2022); European Parliament, P9_TA(2019)0004, Nr. 3.

2049 *Sukumaran*, Carrie Lam should resign over Hong Kong protests: Malaysian leader Mahathir Mohamad, South China Morning Post, 04.10.2019, abrufbar unter: <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3031545/carrie-lam-should-resign-over-hong-kong-protests-malaysian> (zuletzt abgerufen am 10.02.2022) (Malaysia).

rechte den Westminster Award for Human Life, Human Rights, and Human Dignity.²⁰⁵⁰

China sah in diesen verbalen Unterstützungsbekundungen eine Anstiftung der Hongkonger Bevölkerung zur Gewalt („emboldened rioters“; „publicly supporting violent protesters“).²⁰⁵¹ Entsprechend ordnete es die Unterstützungsbekundungen umfassend als Einmischung in die inneren Angelegenheiten ein. Im sogenannten „Fact Sheet: U.S. Interference in Hong Kong Affairs and Support for Anti-China, Destabilizing Forces“ des chinesischen Außenministeriums wurde jegliche Stellungnahme einer*s US-amerikanischen Mandatsträgers*in, die die Proteste begrüßte oder Zweifel an den Reaktionen Chinas äußerte, als Einmischung ausgewiesen.²⁰⁵² Hierzu gehörten auch Aussagen von US-Kongressabgeordneten und Gesetzesvorhaben, die zu Hongkong in den US-Kongress eingebracht wurden.²⁰⁵³ Der chinesische Botschafter in Belgien verurteilte ein Gesetzesvorhaben des belgischen Parlaments, das der belgischen Regierung Sanktionen gegen China vorschlagen würde und schickte Briefe an mehrere Abgeordnete, in denen er anmahnte, dass der Gesetzesentwurf Chinas innere Angelegenheiten verletzen würde.²⁰⁵⁴ In Reaktion auf die verbalen Einordnungen der EU,

2050 Wong, Pro-democracy activist Joshua Wong banned by Hong Kong court from travelling to London to receive human rights award from British parliament, *ibid.* 19.11.2019, abrufbar unter: <https://www.scmp.com/news/hong-kong/law-and-crime/article/3038459/pro-democracy-activist-joshua-wong-banned-hong-kong>.

2051 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; Consulate-General of the People's Republic of China in Mumbai, Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on September 17, 2019, Ministry of Foreign Affairs of China, 17.09.2019: „As we can see from media reports, certain foreign forces have tried to interfere in Hong Kong affairs via various means, including publicly supporting the violent protesters, beautifying the serious criminal behaviors of the violent radicals and vilifying the Hong Kong police's highly restrained actions to uphold the rule of law and order in accordance with law. Certain Western politicians even went so far as to publicly meet with Hong Kong separatist forces and leaders and back them up.”

2052 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.

2053 *Ibid.*, Abschnitt I.3; I.4; IV.7; IV.22.

2054 *Birmingham*, China's ambassador warns Belgian lawmakers as they debate resolutions on Hong Kong, *Sout China Morning Post*, 01.10.2021, abrufbar unter: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3150813/chinas-ambassador-warn-s-belgian-lawmakers-they-debate> (zuletzt abgerufen am 11.02.2022).

dass das Nationale Sicherheitsgesetz die Autonomie und Rechtsstaatlichkeit Hongkongs verletzen würde, forderte die chinesische Regierung einen sofortigen Stopp der Einmischung und die Einhaltung des Völkerrechts durch die EU.²⁰⁵⁵ In Bezug auf die britischen Unterstützungsbekundungen brachte China den Vorwurf vor, dass das Vereinigte Königreich Hongkong weiterhin wie eine seiner Kolonien behandle, obwohl die Souveränität über Hongkong bei China liege.²⁰⁵⁶ Die Preisverleihung an *Joshua Wong* wurde gesondert als unzulässige Intervention zurückgewiesen.²⁰⁵⁷

Somit war aus chinesischer Sicht jede kritische Bemerkung einer*s ausländischen Mandatsträgers*in zur Situation in Hongkong eine Einmischung in seine inneren Angelegenheiten. Der chinesische Botschafter in London brachte dies wie folgt auf den Punkt:

„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.“²⁰⁵⁸

Das Vereinigte Königreich erklärte, dass seine Stellungnahmen zur Lage in Hongkong dazu beitragen sollten, China dazu zu bewegen, seine internationalen Verpflichtungen aus menschenrechtlichen Verträgen und der Joint Declaration einzuhalten. Daher würde keine Intervention in Chinas innere Angelegenheiten erfolgen:

„we are not seeking to intervene in China's internal affairs, only to hold China to its international commitments, just as China expects of the United Kingdom.“²⁰⁵⁹

2055 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, abrufbar unter: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cebe/eng/fyrjh/t1794210.htm> (zuletzt abgerufen am 11.02.2022).

2056 *Shao*, China accuses Britain of intervening in its 'internal affairs' in Hong Kong, CNBC, 04.07.2019 (China).

2057 *Wintour*, China accuses Britain of taking sides on Hong Kong protests, The Guardian, 18.11.2019, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/18/china-accuses-britain-of-taking-sides-on-hong-kong-protests> (zuletzt abgerufen am 10.02.2022) (China).

2058 Ibid. (China).

2059 Foreign and Commonwealth Office, China's proposed national security law for Hong Kong: Foreign Secretary's statement to Parliament, 02.06.2020, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-statement-to-parliament-on-hong-kong> (zuletzt abgerufen am 23.07.2020).

Ähnlich äußerte sich die US-Botschafterin im VN-Sicherheitsrat.²⁰⁶⁰ Die EU-Außenbeauftragte erklärte, dass die öffentlichen Erklärungen zur Lage in Hongkong zur Einhaltung der Rechte auf friedliche Versammlung, Meinungsäußerung und Vereinigung beitragen sollten.²⁰⁶¹ Der EU-Ratspräsident hatte in diesem Sinne erklärt, dass in Hongkong internationale Verpflichtungen zur Rechtsstaatlichkeit und Demokratie verletzt würden.²⁰⁶² Kanada trat der Auffassung Chinas ebenfalls entschieden entgegen. Der chinesischen Position läge die Prämisse zugrunde, dass es keine internationalen Menschenrechtsstandards gäbe und Staaten daher keine Kommentare über Menschenrechtsverletzungen abgeben dürften.²⁰⁶³ Diese Prämisse sei falsch, da die VN die Universalität der Menschenrechte stets bekräftige.²⁰⁶⁴

2060 US Mission to the United Nations, Statement by Ambassador Kelly Craft at Today's UN Security Council Discussion of the Situation in Hong Kong 29.05.2020: „The United States is resolute, and calls upon all UN members states to join us in demanding that the PRC immediately reverse course and honor its international legal commitments to this institution and to the Hong Kong people.”

2061 Hong Kong situation 'extremely worrying': EU's Mogherini, Arab News, 30.08.2019, abrufbar unter: <https://www.arabnews.com/node/1547581/world> (zuletzt abgerufen am 14.02.2022).

2062 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, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/25/a-stronger-and-more-autonomous-european-union-powering-a-fairer-world-speech-by-president-charles-michel-at-the-un-general-assembly/> (zuletzt abgerufen am 22.05.2022).

2063 United Nations General Assembly, Third Committee Opens Session with Calls for Solidarity in Efforts to Stem Vast Social Development Impact of COVID-19, GA/SHC/4286, 05.10.2020 (Kanada): „The representative of Canada, responding to comments by the representatives of China and Syria, said that the premise behind their statements is that there is no such thing as international human rights and no country has the ability to comment on any such violations in any other country. A further premise is that, because all Member States come to the chamber with their own human rights abuses, they have no right to comment on the abuses of others. Both premises are false. The first is false because the United Nations has reaffirmed the universality of human rights. Secondly, in the case of Canada, both representatives noted Canada's problems with indigenous people and therefore had no right to talk about Tibet, Hong Kong and Democratic People's Republic of Korea. However, as the Prime Minister of Canada has made clear, Canada has accepted responsibility and has established commissions of truth and reconciliation. There are no such commissions in China and Syria.”

2064 Ibid. (Kanada).

Die unterstützenden Staaten sahen sich somit aufgrund der menschenrechtlichen Verpflichtungen Chinas für Hongkong dazu ermächtigt, Kommentare über die Situation in Hongkong abzugeben, auch in Bezug auf die Protestbewegung. Darüber hinaus seien derartige Stellungnahmen, wie der estnische Außenminister betonte, geläufige diplomatische Praxis.²⁰⁶⁵ Eine Unterscheidung zwischen allgemeinen Kommentaren zur Menschenrechtssituation in Hongkong und gezielten rhetorischen Unterstützungen der Protestbewegung trafen die unterstützenden Staaten in ihren Begründungen nicht.

Die weite chinesische Interpretation des Interventionsverbots wurde zumindest nicht explizit von anderen Staaten geteilt. In den Stellungnahmen im VN-Menschenrechtsrat und der VN-Generalversammlung hatten Belarus, Kuba und Pakistan zwar den gleichen Standard angelegt, demnach Einmischungen bereits völkerrechtswidrig seien. Konkrete Stellungnahmen zu einzelnen Kommentaren anderer Staaten erfolgten jedoch nicht.²⁰⁶⁶

Im Zuge der internationalen Debatte zeigte sich zudem, dass die sehr weite Lesart eines Einmischungsverbots nicht einmal von China aufrechterhalten wurde. Einerseits kritisierte China im Kontext der Hongkong-Debatten die USA für den Umgang mit den „Black Lives Matter“-Protesten von Mitte 2020 und ordnete diese als Reaktion auf das grundlegende Problem des Rassismus in den USA ein.²⁰⁶⁷ Weiterhin begrüßte und bedankte sich China für positive Kommentare zum Nationalen Sicherheitsgesetz.

2065 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.

2066 Dabei warb China intensiv für seine Position. In einem Beitrag des chinesischen Botschafters in Khartum in einer sudanesischen Tageszeitung ordnete dieser die ausländischen Kommentare zur Lage in Hongkong als Teil einer völkerrechtswidrigen Unterstützungskampagne zugunsten des „radical movements“ ein. China versuchte somit weltweit Unterstützung für seine Position zu finden, siehe Embassy of the People's Republic of China in Sudan, Ambassador Ma Publishes Article Titled Hong Kong Issue on Sudan Vision, 25.08.2019, abrufbar unter: http://sd.china-embassy.org/eng/dshd/201909/t20190919_6688207.htm (zuletzt abgerufen am 11.02.2022).

2067 Hung, As U.S. Injustices Rage, China's Condemnation Reeks of Cynicism, Foreign Policy, 05.06.2020, abrufbar unter: <https://foreignpolicy.com/2020/06/05/us-injustice-protests-china-condemnation-cynical/> (zuletzt abgerufen am 11.02.2022); Jacinto, China revels in US protests, sees unrest as PR opportunity, France24, 05.06.2020, abrufbar unter: <https://www.france24.com/en/20200605-china-revels-in-us-protests-sees-unrest-as-pr-opportunity> (zuletzt abgerufen am 11.02.2022); so auch Russland: Briefing by Foreign Ministry Spokeswoman Maria Zakharova, 04.06.2020.

Kuba hatte im Menschenrechtsrat die Verabschiedung des Sicherheitsgesetzes nicht nur als innere Angelegenheit eingeordnet, sondern es darüber hinaus auch als wichtige Maßnahme zum Erhalt des „Ein Staat, zwei Systeme“-Modells und zur Sicherung des Wohlstands und der Stabilität Hongkongs gesehen.²⁰⁶⁸ Diese Stellungnahme wurde von China ausdrücklich willkommen geheißen,²⁰⁶⁹ obwohl China zuvor jegliche öffentliche verbale Beschäftigung mit dem Inhalt des Gesetzes abgelehnt hatte.²⁰⁷⁰ Die absolute Position Chinas, das jegliche Stellungnahme zur Lage in Hongkong völkerrechtswidrig sei, wurde somit nicht in der Staatengemeinschaft unterstützt und auch von China im Kontext der Proteste nicht konsequent eingehalten.

III. Treffen mit führenden Protestierenden

Regierungsvertreter*innen einiger Staaten trafen sich zudem mit Wortführer*innen der Hongkonger Proteste und drückten in diesem Zusammenhang ihre politische Anerkennung oder Unterstützung für die Protestbewegung aus. Der deutsche Außenminister traf sich am Rande einer Veranstaltung in Berlin mit dem bereits erwähnten *Joshua Wong*.²⁰⁷¹ Der US-Vizepräsident traf zu mehreren Gelegenheiten Wortführer*innen der Proteste. Im März 2019 empfing er eine Delegation Hongkonger Oppositionelle, die für Sanktionen gegen China in Reaktion auf das Auslieferungsgesetz plädierte.

2068 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.

2069 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.

2070 Beispielweise wurden auch allgemeine Kommentare von US-Präsident *Trump* vor der VN-Generalversammlung als Einmischung zurückgewiesen, dass die USA von China erwarte, dass es die Joint Declaration einhalte.

2071 China bestellt deutschen Botschafter in Peking ein, Die Welt, 11.09.2019, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/ausland/article200124562/Maas-trifft-Wong-China-bestellt-deutschen-Botschafter-in-Peking-ein.html> (zuletzt abgerufen am 07.07.2020).

ten;²⁰⁷² im Mai 2019 empfing er den oppositionellen Verleger *Jimmy Lai*.²⁰⁷³ Der US-Außenminister *Mike Pompeo* traf sich im Juli 2020 mit dem Protestführer *Nathan Law* in London. *Joshua Wong* und weitere Aktivist*innen warben im September 2019 vor dem China-Ausschuss des US-Kongresses für US-amerikanische Sanktionen gegen China.²⁰⁷⁴

China ordnete alle erwähnten Treffen des US-Vizepräsidenten, des US-Außenministers und alle Sitzungen des US-Kongresses mit Hongkonger Oppositionellen als Einmischungen in seine inneren Angelegenheiten ein.²⁰⁷⁵ In Reaktion auf das Treffen von *Wong* mit dem deutschen Außenminister wurde der deutsche Botschafter in Peking in das chinesische Außenministerium einbestellt und das Treffen als eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Chinas eingeordnet.²⁰⁷⁶ Die Kritik hieran wies Deutschland dahingehend zurück, dass es üblich sei, wenn sich führende Politiker*innen mit den Vertreter*innen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsaktivist*innen anderer Staaten treffen.²⁰⁷⁷ Die USA begründeten ihre Treffen ebenfalls mit Verweis auf ihre übliche Praxis, sich mit verschiedenen Mitgliedern der Zivilgesellschaft zu treffen.²⁰⁷⁸ In diesem

2072 *Churchill/Lum*, Hong Kong's former No 2 Anson Chan meets Mike Pence in Washington as US report criticises Beijing 'intervention' in city's affairs, South China Morning Post, 23.03.2019, abrufbar unter: <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3002953/hong-kong-lawmakers-and-former-no-2-hit-us-capital-report> (zuletzt abgerufen am 11.02.2022).

2073 *Kumar*, Fear and anxiety in Hong Kong, Indian Express, 19.08.2021, abrufbar unter: <https://indianexpress.com/article/opinion/web-edits/fear-and-anxiety-in-hong-kong-7460303/> (zuletzt abgerufen am 11.02.2022).

2074 *Zengerle*, Activists push U.S. Congress to pass Hong Kong bill, Reuters, 17.09.2019, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-wong-idUSKBN1W220R> (zuletzt abgerufen am 11.02.2022).

2075 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.

2076 China bestellt deutschen Botschafter in Peking ein, Die Welt, 11.09.2019; ausführlich: *Talmon*, Meeting with Hong Kong activist as interference in China's internal affairs?, German Practice in International Law, 17.11.2020, abrufbar unter: <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2020/11/meeting-with-hong-kong-activist-as-interference-in-chinas-internal-affairs/> (zuletzt abgerufen am 02.03.2022).

2077 Maas verteidigt Treffen mit Hongkong-Aktivist, Der Spiegel, 12.09.2019, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/heiko-maas-verteidigt-treffen-mit-hongkong-aktivist-a-1286458.html> (zuletzt abgerufen am 11.02.2022).

2078 *Finnegan*, US calls China 'thuggish regime' after Beijing protests diplomat's opposition meeting, ABC News, 09.08.2019, abrufbar unter: <https://abcnews.go.com/Politics/us-calls-china-thuggish-regime-beijing-protests-diplomats/story?id=64864411> (zuletzt abgerufen am 14.02.2022).

Sinne forderte auch ein Beschluss des Rats der Europäischen Union die Aufrechterhaltung der Interaktionsmöglichkeiten zwischen den EU-Institutionen und der Hongkonger Zivilgesellschaft im Lichte des Nationalen Sicherheitsgesetzes.²⁰⁷⁹

IV. Diplomatische und konsularische Unterstützung

Einige Staaten unterstützten die Protestbewegung durch ihre konsularischen Vertretungen in Hongkong und im Rahmen des diplomatischen und konsularischen Austauschs zwischen Regierungsvertreter*innen. Zahlreiche Staaten sprachen die Lage Hongkongs in Gesprächen mit chinesischen Regierungsvertreter*innen an und mahnten die Einhaltung der Autonomie Hongkongs und die Freiheitsrechte seiner Bürger*innen an.²⁰⁸⁰ Darüber hinaus trafen sich Mitarbeiter*innen des US-Konsulats in Hongkong regelmäßig mit Anführer*innen der Proteste.²⁰⁸¹ Im Dezember führte eine

2079 Council of the European Union, Council Conclusions on Hong Kong, 9872/1/20/Rev.1, 28.07.2020, 2.

2080 *Lo*, South Korea rejects China's version of President Moon's Hong Kong remarks, *The Korea Times*, 26.12.2019, abrufbar unter: https://www.koreatimes.co.kr/www/world/2019/12/672_280890.html (zuletzt abgerufen am 14.02.2022) (Japan); France tells China it still backs 'one country, two systems' for Hong Kong, *Reuters*, 06.06.2020, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-france-idUSKBN23D0EE> (zuletzt abgerufen am 14.02.2022) (Frankreich); Germany's Maas calls for withdrawal of Hong Kong security law, *Deutsche Welle*, 01.09.2020 (Deutschland); 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; Council of the European Union, Declaration of the High Representative on behalf of the European Union on Hong Kong, 29.05.2020, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/29/declaration-of-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-hong-kong/> (zuletzt abgerufen am 14.02.2022); Council of the European Union, Address by President Charles Michel at the annual EU Ambassadors' conference, 10.11.2020, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/10/discours-du-president-charles-michel-lors-de-la-conference-annuelle-des-ambassadeurs-de-l-ue/> (zuletzt abgerufen am 14.02.2022); Minister for Foreign Affairs, Statement on Hong Kong, Government of Australia, 14.11.2019.

2081 *Finnegan*, US calls China 'thuggish regime' after Beijing protests diplomat's opposition meeting, *ABC News*, 09.08.2019; US consulate in Hong Kong calls collusion claims 'ludicrous', *France24*, 07.08.2020, abrufbar unter: <https://www.france24.com/en/20200807-us-consulate-in-hong-kong-calls-collusion-claims-ludicrous> (zuletzt abgerufen am 14.02.2022).

Demonstration vor mehrere Konsulate in Hongkong und forderte dabei die Staaten auf, China für seinen Umgang mit Hongkong zu sanktionieren.²⁰⁸² Mitarbeiter*innen der Konsulate des Vereinigten Königreichs, der EU und der USA nahmen die schriftlichen Petitionen in Empfang und ließen sich dabei mit den Protestierenden fotografieren.²⁰⁸³

Weiterhin beobachteten die Staaten durch ihre konsularischen Missionen die Anwendung des Nationalen Sicherheitsgesetzes gegen Protestierende. Der Rat der Europäischen Union erklärte im Juli 2020, dass seine Mitarbeitenden in Hongkong die Prozesse unter dem Nationalen Sicherheitsgesetz verfolgen würden und ordnete dies als Maßnahme zur Unterstützung der Hongkonger Zivilgesellschaft ein.²⁰⁸⁴ Zudem veröffentlichte das US-Konsulat auf seiner Website seit dem Inkrafttreten des Nationalen Sicherheitsgesetz die Namen aller Aktivist*innen, die unter dem Gesetz verhaftet oder angeklagt wurden.²⁰⁸⁵

Das Vereinigte Königreich änderte im Nachgang zum Nationalen Sicherheitsgesetz seine Einwanderungsbestimmungen für Hongkonger*innen. Der British National Overseas Pass, der noch zur Kolonialzeit eingeführt worden war und seit der Rückgabe Hongkongs seinen Inhaber*innen nur wenige zusätzliche Möglichkeiten bot, wurde als Zugang zu einem permanenten Wohnsitz im Vereinigten Königreich umfunktioniert. Der britische Außenminister begründete die Änderungen dieses Status mit der historischen Verantwortung für die Bürger*innen Hongkongs. Das Vereinigte Königreich müsse dafür einstehen, dass die Hongkonger*innen in einer freien Gesellschaft leben, insbesondere wenn die Konditionen in Hongkong hierfür nicht mehr bestünden.²⁰⁸⁶ Kanada lockerte die Visabestimmungen für Hongkonger*innen, die an kanadischen Universitäten studiert hatten und ermöglichte ihnen einen längeren Aufenthalt in Kanada nach dem Studium.²⁰⁸⁷ Australien und die USA verlängerten ebenfalls nach dem Inkraft-

2082 Tam, Hong Kong protesters seek international support on rights, Reuters, 19.12.2019, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-idUSKBN1YN0S5> (zuletzt abgerufen am 14.02.2022).

2083 Ibid.

2084 Council of the European Union, 9872/1/20/Rev.1.

2085 U.S. Consulate General Hong Kong & Macau, Bearing Witness, 2022, abrufbar unter: <https://hk.usconsulate.gov/bearing-witness/> (zuletzt abgerufen am 14.02.2022).

2086 Foreign and Commonwealth Office, China's proposed national security law for Hong Kong: Foreign Secretary's statement to Parliament, 02.06.2020.

2087 Delaney/Churchill, US offers temporary 'safe haven' for Hongkongers in response to crackdown on opposition, South China Morning Post, 05.08.2021.

treten des Nationalen Sicherheitsgesetzes Visen von Hongkonger*innen.²⁰⁸⁸ In Deutschland bekamen Mitglieder der Protestbewegung teilweise einen internationalen Schutzstatus zugesprochen, um einer Rückführung nach China und einer damit einhergehenden Strafverfolgung für die Teilnahme an den Protesten zu entgehen.²⁰⁸⁹ Der Rat der Europäischen Union empfahl seinen Mitgliedsstaaten im Juli 2020, die Anzahl der Studienstipendien und Migrationswege für Hongkonger*innen zu verbessern und anzuheben, um die Hongkonger Zivilgesellschaft zu unterstützen.²⁰⁹⁰

China reagierte ausdrücklich auf die Visaverlängerungen einiger Staaten und sah hierin eine unzulässige Einmischung.²⁰⁹¹ Darüber hinaus wurden die öffentlich bekannten Zusammenkünfte zwischen Mitgliedern der Protestbewegungen und Mitarbeitenden der ausländischen Konsulate in Hongkong scharf verurteilt und als völkerrechtswidrige Einmischung ausgewiesen.²⁰⁹² Dies galt auch für die Präsenz von konsularischen Mitarbeiter*innen bei Prozessen gegen Demokratieaktivist*innen.²⁰⁹³ Einzig die Ansprache der Lage Hongkongs in bilateralen Regierungsgesprächen wurde nicht zurückgewiesen oder anderweitig kommentiert. Dies änderte sich soweit in einer gemeinsamen Pressekonferenz nach einem Gespräch die Kritik an Chinas Hongkong-Politik öffentlich wiederholt wurde. Der chinesische Außenminister wies beispielsweise solche öffentliche Kritik des deutschen Außenministers in einer gemeinsamen Pressekonferenz unmit-

2088 Ibid.; Ramzy, Australia Halts Hong Kong Extradition Agreement and Extends Visas, The New York Times, 09.07.2021, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2020/07/09/world/australia/hong-kong-extradition-visas-china.html> (zuletzt abgerufen am 14.02.2022).

2089 *Bermingham*, Chinese human rights activist avoids imminent deportation from Germany, South China Morning Post, 19.08.2021, abrufbar unter: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3145685/chinese-human-rights-activist-avoids-imminent-deportation> (zuletzt abgerufen am 14.02.2022).

2090 Council of the European Union, 9872/1/20/Rev.1; *Peel/Leahy/Hall*, Global allies step up retaliation for China crackdown in HK, Financial Times, 09.07.2022, abrufbar unter: <https://www.ft.com/content/3fedcc2c-8636-4ad4-a5bb-7584b0dc2f66> (zuletzt abgerufen am 14.02.2022).

2091 Ramzy, Australia Halts Hong Kong Extradition Agreement and Extends Visas, The New York Times, 09.07.2021.

2092 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.

2093 Ibid., Abschnitt IV.25.

telbar als Einmischung zurück.²⁰⁹⁴ Weitere Staaten bezogen zu den konsularischen und diplomatischen Unterstützungsmaßnahmen keine Stellung.

V. Sanktionen

Einige Staaten unterstützten die Protestierende durch Sanktionen gegen China und Hongkong.

Im Juni 2019 suspendierte das Vereinigte Königreich den Verkauf von Tränengas und sonstigem „crowd-control-equipment“ an Hongkong in Reaktion auf deren Verwendung durch die Hongkonger Polizeibehörden gegen die Protestierenden.²⁰⁹⁵ Das Vereinigte Königreich würde die Ausfuhr von „crowd-control-equipment“ so lange unterbinden, bis die Vorwürfe der menschenrechtsverletzenden Handlungen durch die Hongkonger Polizei ausgeräumt sein.²⁰⁹⁶ Ende November 2019 unterzeichnete der US-Präsident den PROTECT Hong Kong Act, der ebenfalls den Verkauf von Tränengas und „crowd-control-equipment“ verbat.²⁰⁹⁷ Laut Gesetzesbegründung diene dieser Schritt der Vorbeugung von massiven Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Repressionsmaßnahmen gegen die Proteste.²⁰⁹⁸

Am selben Tag unterzeichnete der US-Präsident den Hong Kong Human Rights and Democracy Act (HKHRDA).²⁰⁹⁹ Dieser befähigte den US-Prä-

2094 Germany's Maas calls for withdrawal of Hong Kong security law, Deutsche Welle, 01.09.2020.

2095 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; *Zhen*, US tear gas sale ban for Hong Kong draws sarcastic response from China, South China Morning Post, 11.09.2019, abrufbar unter: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3026782/us-tear-gas-sale-ban-hong-kong-draws-sarcastic-response-china> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

2096 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.

2097 *Wang*, Trump signs bills backing Hong Kong protesters into law, in spite of Beijing's objections, CNBC, 27.11.2019, abrufbar unter: <https://www.cnbc.com/2019/11/27/trump-signs-bill-backing-hong-kong-protesters-into-law-in-spite-of-beijings-objections.html> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

2098 Placing Restrictions on Teargas Exports and Crowd Control Technology to Hong Kong Act, 116th Congress, 1st Session H.R. 4270, Section 3), 2).

2099 Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019, 116th Congress, 1st Session H. R. 3289, Section 1.

sidenten dazu, gezielte Sanktionen gegen Personen zu erlassen, die durch ihre Handlungen die Autonomie Hongkongs einschränkten oder schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen in Hongkong begingen.²¹⁰⁰ Zudem forderte das Gesetz vom US-Außenministerium einen jährlichen Bericht über die Autonomie Hongkongs und die Einhaltung der Joint Declaration und des IPbürgs in Hongkong.²¹⁰¹ Nach der Rückgabe 1997 hatte Hongkong eine präferentielle Behandlung im US-Recht erhalten und war damit in Fragen der justiziellen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit unterschiedlich zu Festlandchina eingeordnet worden.²¹⁰² Diese präferierte Einordnung war einer der wesentlichen Faktoren für das signifikante Wirtschaftswachstum Hongkongs in den Folgejahren. Dieser Status war jedoch nach dem Hong Kong Policy Act von 1992 an eine hohe Autonomie Hongkongs geknüpft.²¹⁰³

Im Juli 2020 beendete US-Präsident *Trump* entsprechend des HKHRDA den präferentiellen Status Hongkongs.²¹⁰⁴ Aufgrund des Nationalen Sicherheitsgesetzes sei die Autonomie Hongkongs derart eingeschränkt, dass eine präferentielle Behandlung nicht mehr angemessen sei.²¹⁰⁵ Hierdurch wurde unter anderem das Auslieferungsabkommen und das Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Hongkong und den USA beendet. Zudem erließen die USA persönliche Sanktionen gegen mehr als 40 Mitarbeiter*innen der chinesischen Zentralregierung und des Regierungsbüros in Hongkong, wie zum Beispiel *Carrie Lam*, wegen ihrer Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Proteste und dem Abbau der freiheitlichen Rechte in Hongkong.²¹⁰⁶

2100 Ibid., Section 7 a), I), A) und B).

2101 Ibid., Section 4, Section 205, a), 3).

2102 Trump ends preferential economic treatment for Hong Kong, BBC, 15.07.2020, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53412598> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

2103 United States-Hong Kong Policy Act, 05.10.1992, 22 US Code Ch. 66, Section 1.

2104 Executive Order No. 13936, 14.07.2020, The President's Executive Order on Hong Kong Normalization; Trump ends preferential economic treatment for Hong Kong, BBC, 15.07.2020: „This law gives my administration powerful new tools to hold responsible the individuals and the entities involved in extinguishing Hong Kong's freedom," Mr Trump told the news conference."

2105 Executive Order No. 13936, 14.07.2020, The President's Executive Order on Hong Kong Normalization.

2106 *Martina/Brunnstrom*, U.S. sanctions Chinese officials over Hong Kong democracy crackdown, Reuters, 16.07.2021, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-sanctions-seven-chinese-individuals-over-hong-kong-crackdown-n-2021-07-16/> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022); Explained: From citizenship to

In der Gesetzesbegründungen des HKHRDA wurde die Förderung von Menschenrechten und Demokratie als eine wichtige Säule der US-Außenpolitik generell und insbesondere der US-Hongkong-Politik ausgegeben.²¹⁰⁷ In diesem Sinne versteht sich die USA als Unterstützerin der Demokratisierung in Hongkong. Entsprechend verfolge der HKHRDA das Ziel:

„(3) to support the democratic aspirations of the people of Hong Kong, including the 'ultimate aim' of the selection of the Chief Executive and all members of the Legislative Council by universal suffrage, as articulated in the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China (referred to in this Act as the 'Basic Law');“²¹⁰⁸

Zudem sei es der „Wunsch“ der USA, dass die Joint Declaration vollständig umgesetzt und eingehalten würde.²¹⁰⁹ In den Begründungen für die Sanktionen wurde daher auch vielfach auf die vorhergehenden Verletzungen der Joint Declaration durch China verwiesen.²¹¹⁰

Nach der Verabschiedung des Nationalen Sicherheitsgesetzes setzten das Vereinigte Königreich, Deutschland, Frankreich, Kanada und Australien ebenfalls ihre Auslieferungsabkommen mit Hongkong aus.²¹¹¹ Nach ihrer Auffassung sei unter dem Gesetz eine hinreichende Unabhängigkeit der

economic sanctions, how countries are reacting to Hong Kong security law, The Indian Express, 13.07.2020, abrufbar unter: <https://indianexpress.com/article/explained/hong-kong-security-law-global-reactions-explained-6503029/> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

2107 Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019, 116th Congress, 1st Session H. R. 3289, Section 2 und 3.

2108 Ibid., Section 3, 3).

2109 United States-Hong Kong Policy Act, 05.10.1992, 22 US Code Ch. 66, § 5701, (2).

2110 Trump ends preferential economic treatment for Hong Kong, BBC, 15.07.2020.

2111 Foreign and Commonwealth Office, China's proposed national security law for Hong Kong: Foreign Secretary's statement to Parliament, 02.06.2020; *Guillot*, France halts approval of extradition treaty with Hong Kong, Politico, 03.08.2020, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/france-halts-approval-of-extradition-treaty-with-hong-kong/> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022) (Frankreich hatte sein Auslieferungsabkommen noch nicht ratifiziert und setzte daher den Ratifizierungsprozess aus); Explained: From citizenship to economic sanctions, how countries are reacting to Hong Kong security law, The Indian Express, 13.07.2020 (Australien, Kanada); *Day*, Germany suspends extradition agreement with Hong Kong Politico, 31.07.2020, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/germany-suspends-extradition-agreement-with-hong-kong/> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022) (Deutschland).

Gerichte nicht mehr gewährleistet.²¹¹² Entsprechend wurden die Reisewarnungen für ihre eigene Bevölkerung angepasst.²¹¹³ Zudem suspendierten die erwähnten Staaten und die EU jegliche Ausfuhr von Waffen oder sonstiger Technologien, die zur Repression von Protesten eingesetzt werden könnten.²¹¹⁴ In der Erklärung des Rats der EU wurden diese Maßnahmen als Ausdruck der politischen Unterstützung für die Autonomie Hongkongs und als Akt der Solidarität mit der Hongkonger Bevölkerung eingeordnet.²¹¹⁵ Das EU-Parlament hatte derartige Maßnahmen zuvor als Teil der auswärtigen Demokratie- und Menschenrechtspolitik der EU gefordert.²¹¹⁶ Der britische Außenminister erklärte, dass die Maßnahmen eine Reaktion auf das völkerrechtswidrige Handeln Chinas seien:

„The specific measures I have announced today are a reasonable and proportionate response to China’s failure to live up to those international obligations with respect to Hong Kong.”²¹¹⁷

Kanada erklärte ebenfalls, dass seine Maßnahmen eine Reaktion auf die Verabschiedung des Nationalen Sicherheitsgesetzes seien, wodurch China seine völkerrechtlichen Pflichten verletzt habe.²¹¹⁸ Die unterstützenden Staaten ordneten ihre Sanktionen somit als Reaktion auf die chinesische Verletzung der Joint Declaration und des IPbürg ein. Mit der Argumentation, dass diese „reasonable“ und „proportionate“ seien, verwendete das Vereinigte Königreich eine Formulierung, die für die Begründung von Gegenmaßnahmen üblich ist.

2112 Foreign and Commonwealth Office, China’s proposed national security law for Hong Kong: Foreign Secretary’s statement to Parliament, 02.06.2020.

2113 Explained: From citizenship to economic sanctions, how countries are reacting to Hong Kong security law, The Indian Express, 13.07.2020 (Kanada); Global Affairs Canada, Canada takes action following passage of National Security Legislation for Hong Kong, Government of Canada, 03.07.2020; Foreign and Commonwealth Office, China’s proposed national security law for Hong Kong: Foreign Secretary’s statement to Parliament, 02.06.2020.

2114 Council of the European Union, 9872/1/20/Rev.1.

2115 Ibid.

2116 European Parliament, European Parliament resolution of 19 June 2020 on the PRC national security law for Hong Kong and the need for the EU to defend Hong Kong’s high degree of autonomy (2020/2665(RSP)), P9_TA(2020)0174, 19.06.2020.

2117 Foreign and Commonwealth Office, China’s proposed national security law for Hong Kong: Foreign Secretary’s statement to Parliament, 02.06.2020.

2118 Global Affairs Canada, Canada takes action following passage of National Security Legislation for Hong Kong, Government of Canada, 03.07.2020.

China sah in allen erwähnten Maßnahmen eine völkerrechtswidrige Einmischung in seine inneren Angelegenheiten. Sprecher*innen des chinesischen Außenministeriums kommentierten in diesem Sinne alle oben erwähnten Sanktionen.²¹¹⁹ Beispielsweise erklärte China, dass alle Maßnahmen, die der Rat der EU im Juli 2020 beschlossen hatte, eine Verletzung seiner Souveränität seien und forderte die EU auf, jegliche Einmischung in Chinas inneren Angelegenheiten einzustellen.²¹²⁰ Weiterhin hatte China nach jedem Schritt zur Verabschiedung des HKHRDA deutlich gemacht, dass es sich hierbei um eine unzulässige Einmischung handele: bei der Vorstellung des Gesetzesvorhabens,²¹²¹ bei dessen Beschluss in Repräsentantenhaus und Senat²¹²², bei dessen Unterzeichnung durch den US-Präsidenten²¹²³ und bei dessen Anwendung im Juli 2020²¹²⁴. Iran kritisierte den HKHRDA ebenfalls als Einmischung in die inneren Angelegenheiten

2119 In Bezug auf die USA speziell: 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 I.1, II.2, II.3, II. 7, II.8, II. 14. Darüber hinaus: Chinese embassy in Germany condemns suspension of Hong Kong extradition treaty, Reuters, 01.08.2020, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-security-germany-china-idUSKCN24X3CC> (zuletzt abgerufen am 23.02.2022); Embassy of the People's Republic of China in Canada, China strongly condemns UK's suspension of extradition treaty with HKSAR, Ministry of Foreign Affairs of China, 22.07.2020, abrufbar unter: <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceca/eng/zgxw/t1799575.htm> (zuletzt abgerufen am 23.02.2022).

2120 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.

2121 China hatte ähnlich auf ein Gesetzesvorhaben in Belgien reagiert: *Birmingham*, China's ambassador warns Belgian lawmakers as they debate resolutions on Hong Kong, *Sout China Morning Post*, 01.10.2021.

2122 *Crawshaw/Mahtani*, China slams 'arrogant and dangerous' U.S. over Hong Kong democracy bill as city's dysfunction deepens, *The Washington Post*, 16.10.2019, abrufbar unter: https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/china-condemns-houses-passage-of-bill-supporting-hong-kong-democracy/2019/10/16/d513a432-efbf-11e9-bb7e-d2026ee0c199_story.html (zuletzt abgerufen am 23.02.2022).

2123 *Cochrane/Wong/Bradsher*, Trump Signs Hong Kong Democracy Legislation, Angering China, *The New York Times*, 27.11.2019, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2019/11/27/us/politics/trump-hong-kong.html> (zuletzt abgerufen am 23.02.2022): „[the bill] seriously interfered with Hong Kong affairs, seriously interfered with China's internal affairs, and seriously violated international law and basic norms of international relations.“

2124 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 II.3., II.4.

Chinas, die durch das Völkerrecht verboten sei.²¹²⁵ China rief die internationale Gemeinschaft dazu auf, die Sanktionen gegen Hongkong als völkerrechtswidrig zurückzuweisen.²¹²⁶ In diesem Sinne verfassten Angola, Kambodscha, China, Kuba, Nordkorea, Dominica, Granada, Iran, Myanmar, Nicaragua, Russland, Saint Vincent und die Grenadinen, Sri Lanka, Sudan, Surinam, Syrien, Venezuela und Simbabwe einen gemeinsamen Brief an den VN-Generalsekretär und den VN-Sicherheitsrat in dem sie alle unilateralen Sanktionen als völkerrechtswidrig einordneten.²¹²⁷

Auf einer zweiten Ebene argumentierte China, dass sich die unterstützenden Staaten nicht auf die Durchsetzung der Joint Declaration berufen dürften. Einerseits sei der Vertrag alleine mit dem Vereinigten Königreich geschlossen worden, weshalb beispielsweise die USA auf Grundlage dessen keine Einmischungen vornehmen dürften.²¹²⁸ Zudem sei die Joint Declaration mit der Rückgabe Hongkongs 1997 erfüllt worden.²¹²⁹ China sprach der Joint Declaration mit dieser Argumentation die fortlaufende Rechtskraft ab und erklärte, dass dieses Dokument nicht mehr auf die chinesische Verwaltung der Sonderverwaltungszone Hongkong anwendbar sei.²¹³⁰ Entsprechend sah China auch die Maßnahmen des Vereinigten Königreichs zur Durchsetzung der Joint Declaration als völkerrechtswidrige Einmischung in seinen inneren Angelegenheiten.²¹³¹

2125 Iran Slams US Congressional Bill on Hong Kong, Tasnim News Agency, 08.10.2019, abrufbar unter: <https://www.tasnimnews.com/en/news/2019/10/08/2114003/iran-slams-us-congressional-bill-on-hong-kong> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

2126 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.

2127 United Nations Security Council, S/2020/238.

2128 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.

2129 United Nations General Assembly, A/74/453 (China).

2130 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.

2131 United Nations General Assembly, A/74/453 (China).

Hinsichtlich der demokratie- und menschenrechtsbasierten Begründungen argumentierte China, dass diese nur als Vorwand angeführt würden.²¹³² Eine Sprecherin des Außenministeriums erklärte:

„democracy and human rights are only a pretentious cover for Western interference in Hong Kong affairs.”²¹³³

Die Bürger*innen Hongkongs würden bereits ein hohes Maß an Demokratie genießen.²¹³⁴ Darüber hinaus würde das Nationale Sicherheitsgesetz nur Lücken in der Strafverfolgung („loopholes“) schließen und die Autonomie Hongkongs sowie das „Ein Staat, zwei Systeme“ Prinzip nicht einschränken.²¹³⁵

China setzte als Reaktion unter anderem die Auslieferungsabkommen mit dem Vereinigten Königreich, Australien und Kanada aus.²¹³⁶ Zudem beschloss China Sanktionen gegen einzelne US-Senator*innen, den Vorsitzenden des NED und andere US-Demokratieförderorganisationen in Reaktion auf US-Sanktionen gegen chinesische und Hongkonger Regierungsvertreter*innen.²¹³⁷ Nach der Verabschiedung des HKHRDA hatte China bereits die Besuchsrechte für Schiffe der US-Marine in Hongkong ausge-

2132 *Nickel*, China rebukes Canada over criticism of Hong Kong security law, Reuters, 04.07.2020, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-china-hongkong-canada/china-rebukes-canada-over-criticism-of-hong-kong-security-law-idUSKBN2450G9> (zuletzt abgerufen am 23.07.2020).

2133 *Wescott*, West is paying the price for supporting Hong Kong riots, Chinese state media says, CNN, 22.10.2019, abrufbar unter: <https://edition.cnn.com/2019/10/21/asia/china-hong-kong-chile-spain-protests-intl-hnk/index.html> (zuletzt abgerufen am 23.02.2022).

2134 *Shao/Wang/Cheng*, China accuses US of 'sinister intentions' after Trump signs bills supporting Hong Kong protesters, CNBC, 27.11.2019, abrufbar unter: <https://www.cnbc.com/2019/11/28/china-condemns-us-bills-supporting-hong-kong-protesters.html> (zuletzt abgerufen am 23.02.2022).

2135 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.

2136 *Guillot*, France halts approval of extradition treaty with Hong Kong, Politico, 03.08.2020.

2137 *Kuo*, China places sanctions on 11 US citizens including Marco Rubio and Ted Cruz, The Guardian, 10.08.2020, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2020/aug/10/china-sanctions-11-us-citizens-including-marco-rubio-and-ted-cruz> (zuletzt abgerufen am 23.02.2022).

setzt und dem NED und seinen Partnerorganisation die Arbeitserlaubnis für Hongkong entzogen.²¹³⁸

Dem hielten die sanktionierenden Staaten entgegen, dass die Joint Declaration weiterhin völkerrechtlich verbindlich sei.²¹³⁹ Sie betonten mehrfach, dass der Vertrag bei den VN registriert wurde und für die fünfzig Jahre nach der Übergabe die Autonomie Hongkongs und den Erhalt der freiheitlichen Gesellschaft garantiere.²¹⁴⁰ Der britische Außenminister erklärte, dass China diesen Vertrag freiwillig eingegangen und entsprechend daran gebunden sei.²¹⁴¹

Darüber hinaus erklärten die USA, dass sie die Menschenrechte der Bevölkerung Hongkongs verteidigen²¹⁴² und diese in ihrer Auseinandersetzung mit der chinesischen Regierung unterstützen würden:

-
- 2138 *Shih*, China announces sanctions against U.S.-based nonprofit groups in response to Congress's Hong Kong legislation, The Washington Post, 02.12.2019, abrufbar unter: https://www.washingtonpost.com/world/asia-pacific/china-announces-sanctions-against-us-based-nonprofits-in-response-to-congresss-hong-kong-legislation/2019/12/02/9f414616-14e0-11ea-80d6-d0ca7007273f_story.html (zuletzt abgerufen am 23.02.2022).
- 2139 Permanent Mission of the Federal Republic of Germany to the United Nations, Statement by Ambassador Christoph Heusgen on behalf of 39 Countries in the Third Committee General Debate, October 6, 2020, 06.10.2020; *Louisa Brooke-Holland*, Hong Kong: The Joint Declaration, House of Commons Library, Briefing Paper Nr.08616, July 2019, , 3 (Vereinigtes Königreich); Minister for Foreign Affairs, Joint statement on Hong Kong national security legislation, Government of Australia, 23.05.2020, abrufbar unter: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/joint-statement-hong-kong-national-security-legislation> (zuletzt abgerufen am 23.02.2022) (Australien, Kanda, Vereinigtes Königreich).
- 2140 Foreign and Commonwealth Office, UN Human Rights Council 44: Cross-regional statement (on behalf of 27 countries) on Hong Kong and Xinjiang, Government of the United Kingdom, 30.06.2020, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/un-human-rights-council-44-cross-regional-statement-on-hong-kong-and-xinjiang> (zuletzt abgerufen am 13.07.2020); European External Action Service, G7 Foreign Ministers' Statement on Hong Kong, 17.06.2020; Council of the European Union, 9872/1/20/Rev.1.
- 2141 Foreign and Commonwealth Office, China's proposed national security law for Hong Kong: Foreign Secretary's statement to Parliament, 02.06.2020; Foreign and Commonwealth Office, Foreign Secretary declares breach of Sino-British Joint Declaration, 12.11.2020.
- 2142 *Delaney/Churchill*, US offers temporary 'safe haven' for Hongkongers in response to crackdown on opposition, South China Morning Post, 05.08.2021: „Given the politically motivated arrests and trials, the silencing of the media and the diminishing space for elections and democratic opposition, *we will continue to take steps in support of people in Hong Kong.*“

„Today I asked the Council one simple question: are we going to take the honorable stand to defend the human rights and the dignified way of life that millions of Hong Kong citizens have enjoyed and deserve like all freedom loving people, or are we going to allow the Chinese Communist Party to violate international law and force its will on the people of Hong Kong who look to us to preserve their way of life and their freedoms?“²¹⁴³

Diese Begründung bezieht sich auch auf Anfragen aus der Hongkonger Protestbewegung. Bei Protesten war es immer wieder zu Aufforderungen an die internationale Gemeinschaft, insbesondere die USA, gekommen, dass diese China für seinen Umgang mit den Protestierenden sanktionieren sollten.²¹⁴⁴ Die US-Flagge wurde regelmäßig von Protestierenden verwendet²¹⁴⁵ und die Wortführer*innen forderten den US-Kongress mehrfach dazu auf, Sanktionen zu erlassen. In der zitierten Stellungnahme nimmt die US-Botschafterin im Sicherheitsrat hierauf Bezug und begründet die US-amerikanische Position und Maßnahmen auch mit diesen Anfragen aus der Hongkonger Bevölkerung.

Somit stützten die unterstützenden Staaten ihre Sanktionen auf mehrere Grundlagen. Zentral war zunächst die Durchsetzung völkerrechtlicher Normen, insbesondere der Joint Declaration und der menschenrechtlichen Verpflichtungen Chinas aus dem IPbürg. Die Sanktionen wurden in der Regel als Reaktion oder sogar Gegenmaßnahme zu den Verletzungen Chinas dieser völkerrechtlichen Verpflichtungen eingeordnet. Auf einer allgemeineren Ebene führten das EP und der US-amerikanische Kongress die allgemeine Demokratisierungspolitik als einen Grund für Sanktionen an. Da es das Ziel der USA bzw. der EU sei, eine Demokratisierung Hongkongs zu ermöglichen, müssten Maßnahmen gegen diejenigen ergriffen werden, die eine Demokratisierung verhinderten. Die USA beriefen sich zudem auf die Anfragen aus der Protestbewegung nach Sanktionen.

Hingegen sah China in den Sanktionen eine unzulässige Einmischung in seinen inneren Angelegenheiten. Diese seien dazu bestimmt einen „regime change“ oder sogenannte „Farbrevolutionen“ hervorzurufen und würden

2143 US Mission to the United Nations, Statement by Ambassador Kelly Craft at Today's UN Security Council Discussion of the Situation in Hong Kong 29.05.2020.

2144 Myers, In Hong Kong Protests, China Angrily Connects Dots Back to U.S., New York Times, 05.09.2019, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2019/09/05/world/asia/china-hong-kong-protests.html> (zuletzt abgerufen am 19.05.2020).

2145 Ibid.; Cochran/Wong/Bradsher, Trump Signs Hong Kong Democracy Legislation, Angering China, The New York Times, 27.11.2019.

daher gegen das Interventionsverbot verstoßen.²¹⁴⁶ Dies gelte für alle unilateralen Sanktionen,²¹⁴⁷ weshalb China jede einzelne ausländische Sanktion mit Bezug auf Hongkong als völkerrechtswidrige Einmischung zurückwies. Die Position Chinas, dass jegliche unilaterale Sanktion völkerrechtswidrig sei, wurde von zahlreichen Staaten geteilt.

VI. Finanzierung

Die USA finanzierten durch das NED einige Vorhaben der Proteste sowie einzelne Akteure, die an den Protesten beteiligt waren. Im Jahr 2019 unterstützte das NED vier Projekte in Hongkong. Eines der Projekte widmete sich der Erarbeitung von Lösungen zum Erhalt des „Ein Staat, zwei Systeme“-Modells vor dem Hintergrund der chinesischen Bedrohung hiergegen.²¹⁴⁸ Weiterhin erhielten einzelne Gewerkschaften Unterstützung, um eine demokratische Arbeitskultur zu fördern.²¹⁴⁹ Gewerkschaften waren signifikant an den Protesten beteiligt.²¹⁵⁰ Darüber hinaus förderte das NED Projekte zur Stärkung der demokratischen Institutionen Hongkongs, zur Umsetzung der Empfehlungen des Universal Periodic Review des VN-Men-

2146 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.

2147 Ibid.

2148 National Endowment for Democracy, Awarded Grants Search, Hong Kong 2019, 2020, abrufbar unter: <https://www.ned.org/wp-content/themes/ned/search/grant-search.php?organizationName=®ion=Asia&projectCountry=Hong+Kong&amount=&fromDate=2019&toDate=2019&projectFocus%5B%5D=&search=&maxCount=25&orderBy=Year&start=1&sbmt=1> (zuletzt abgerufen am 24.02.2022), Project Title: Promoting Evidence-Based Dialogue and Policy-Making, Award Amount: 325.000 USD.

2149 Ibid., Project Title: Expanding Worker Rights And Democracy, Award Amount: 194.710 USD.

2150 *McLaughlin*, Democracy Drives Labor in a Hyper-Capitalist City, The Atlantic, 06.02.2020, abrufbar unter: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/02/unions-hong-kong-protest-coronavirus/606136/> (zuletzt abgerufen am 25.02.2022).

schenrechtsrats und zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit in Hongkong.²¹⁵¹

Die Förderung wurde im Jahr 2020 auf elf Projekte angehoben. Unter Projekttiteln wie „Supporting Hong Kong's Pro-Democracy Movement“, „Building Regional Solidarity and Empowering the Hong Kong Movement“ und „Building International Solidarity and Support for Freedom in Hong Kong“ wurden Organisationen, die an den Protesten beteiligt waren, direkt gefördert.²¹⁵² Ziel des erstgenannten Projektes war beispielsweise:

„To build the capacity of Hong Kong activists-in-exile, and to raise awareness of and garner support for Hong Kong's pro-democracy movement. The organization and its partner will leverage their extensive existing networks to support exiled activists and to sustain and grow activist communities remaining in Hong Kong, providing training to empower these communities to engage in effective advocacy. The organization will also strengthen regional and international support for the pro-democracy movement by coordinating with other rights NGOs, hosting outreach events, and implementing social media campaigns.“²¹⁵³

Fast alle anderen Projekte verfolgten ebenfalls das Ziel, die Demokratiebewegung und ihre Aktivist*innen zu unterstützen.²¹⁵⁴ Unter anderem wurde rechtlicher Beistand für Demokratieaktivist*innen finanziert und die

2151 National Endowment for Democracy, Awarded Grants Search, Hong Kong 2019, 2020, Project Title: Defending Rule of Law and Freedom in Hong Kong, Award Amount: 33.323 USD.

2152 National Endowment for Democracy, Awarded Grants Search, Hong Kong 2020, 24.02.2021, abrufbar unter: <https://www.ned.org/wp-content/themes/ned/search/grant-search.php?organizationName=®ion=ASIA&projectCountry=Hong+Kong+%28China%29&amount=&fromDate=2020&toDate=2020&projectFocus%5B%5D=&search=&maxCount=25&orderBy=Year&start=1&sbmt=1> (zuletzt abgerufen am 24.02.2022), Award Amount (jeweils): 90.000 USD; 150.000 USD; 76.568 USD.

2153 Ibid., Project Title: Supporting Hong Kong's Pro-Democracy Movement.

2154 Ibid., Project Title: Building Regional Solidarity and Empowering the Hong Kong Movement: „The organization will work to support Hong Kong's democracy movement by connecting it with like-minded actors within civil society networks in Asia, facilitating strategy and capacity-building opportunities, and raising awareness and solidarity through various regional platforms in Asia.“; Project Title: Documenting and Defending against Surveillance: „To document surveillance and to educate and empower democracy activists to defend against it.“

Vernetzung zwischen den Gewerkschaften und der Demokratiebewegung gefördert.²¹⁵⁵

Zudem stellte die USA den Protestierenden über den Open Technology Fund (OTF) Kommunikationstechnologien zur Verfügung, um der chinesischen Überwachung zu entgehen. In seinem Jahresbericht schrieb der OTF:

„In late 2019, protests erupted in Hong Kong in opposition to a proposed extradition law that would essentially subject its citizens to the Chinese legal system. Shortly after the protests began, Hong Kong-based journalists and human rights organizations reached out to OTF for digital security support and assistance. In response, OTF supported the creation of a tailored Chinese/English digital security guide for journalists and protesters, quickly deployed anti-censorship and secure communications tools to over 100,000 citizens, and supported the integration of OTF-incubated New Node into the popular Telegram app to improve the security and resiliency of communications.“²¹⁵⁶

Für das Jahr 2020 hatte der OTF ein Budget von zwei Millionen US-Dollar für seine Aktivitäten in Hongkong vorgesehen.²¹⁵⁷ Die USA finanzierten somit einzelne Akteure in der Protestbewegung und stellten überwachungs-freie Kommunikationswege für eine große Anzahl an Protestierenden bereit.

Die Finanzierung durch die USA war einer der wesentlichen Gründe, weshalb China die Protestbewegung als ausländisch gesteuert einordnete.²¹⁵⁸ Es qualifizierte die Finanzierungsmaßnahmen des NED als völker-

2155 Ibid., Project Title: Expanding Access to Justice in Hong Kong: „The organization will identify and coordinate legal service providers for democracy activists“; Project Title: Promoting Democratic and Labor Rights: „To promote and protect democratic and labor rights in Hong Kong, the center will work with partners to provide immediate capacity-building support, organ and integration with the pro-democracy movement to newly-founded unions.“

2156 Open Technology Fund, FY 2018 Annual Report, 2019, 20.

2157 Perrigo, Trump Administration Freezes Funds Intended to Benefit Hong Kong Protesters, Time, 27.06.2020, abrufbar unter: <https://time.com/5860163/trump-ho-ng-kong-funding-freeze/> (zuletzt abgerufen am 24.02.2022).

2158 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.

rechtswidrige Einmischung der USA.²¹⁵⁹ Dem NED und seinen vier „core grantees“ wurde 2019 die Tätigkeit in Hongkong verboten, da diese „gewalttätiges Handeln initiiert hätten“ und „große Verantwortung für das Chaos in Hongkong tragen würden.“²¹⁶⁰ Mitarbeiter*innen des NED und seiner „core grantees“ wurden mit Sanktionen belegt.²¹⁶¹ Das Nationale Sicherheitsgesetz wurde auch mit der Absicht verabschiedet, die US-Finanzierung der Protestbewegung zu unterbinden.²¹⁶² Russland erklärte, dass es die chinesischen Aussagen ernst nehme, demnach westliche Geheimdienste die Proteste in Hongkong organisiert hätten.²¹⁶³

Das NED bezeichnete die Anschuldigung, dass es die Proteste ausgelöst habe, als falsch.²¹⁶⁴ Das NED würde keine Proteste finanzieren oder organisieren.²¹⁶⁵ Daher würde es seine Unterstützung für Personen, die „für

2159 Consulate-General of the People's Republic of China in Mumbai, Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on September 17, 2019, Ministry of Foreign Affairs of China, 17.09.2019; 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.4; Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Fact Sheet on the National Endowment for Democracy, 07.05.2022, abrufbar unter: https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202205/t20220507_10683090.html (zuletzt abgerufen am 10.05.2022).

2160 *Shih*, China announces sanctions against U.S.-based nonprofit groups in response to Congress's Hong Kong legislation, *The Washington Post*, 02.12.2019, Übersetzung der Erklärung der Sprecherin des chinesischen Außenministeriums durch den Autor.

2161 China sanctions four with U.S. democracy promotion ties over Hong Kong, *Reuters*, 30.11.2020, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-hongkong-sanctions-idUSKBN28A0RH> (zuletzt abgerufen am 24.02.2022).

2162 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.

2163 Russia, China to Discuss 'U.S. Meddling' in Moscow and Hong Kong Protests, *The Moscow Times*, 13.08.2019, abrufbar unter: <https://www.themoscowtimes.com/2019/08/13/russia-china-to-discuss-us-meddling-in-moscow-and-hong-kong-protests-a66828> (zuletzt abgerufen am 24.02.2022).

2164 National Endowment for Democracy, National Endowment for Democracy responds to threat of Chinese government sanctions, 02.12.2019, abrufbar unter: <https://www.ned.org/national-endowment-for-democracy-responds-to-threat-of-chinese-government-sanctions/> (zuletzt abgerufen am 24.02.2022); Chia-nan, INTERVIEW: HK sanctions won't change anything: NED president, *Taipei Times*, 14.12.2019, abrufbar unter: <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2019/12/14/2003727529> (zuletzt abgerufen am 24.02.2022).

2165 National Endowment for Democracy, National Endowment for Democracy responds to threat of Chinese government sanctions, 02.12.2019: „The National

Freiheit und Menschenrechte in China arbeiten“ trotz der Sanktionen nicht einstellen.²¹⁶⁶ Im Jahr 2020 wurde diese deutlich erweitert. Das NED setzte sich somit über das chinesische Tätigkeitsverbot unter Verweis darauf, dass es die universellen Werte der Freiheit und Menschenrechte in Hongkong fördere, hinweg. Der OTF stellte seine Tätigkeit ebenfalls nicht ein.

Finanzierungsmaßnahmen anderer Staaten neben den USA sind nicht bekannt.

D. Einmischungsschwelle v. Menschenrechts- und Demokratieförderung

Hinsichtlich der staatlichen Unterstützung der Hongkonger Protestbewegung bestanden im Vergleich zu den anderen vier Fallstudien die ausgeprägtesten Kontroversen innerhalb der Staatengemeinschaft.

I. Verbot der Einmischung

Aus Sicht Chinas und Russlands handelte es sich bei den Protesten in Hongkong um aus dem Ausland gesteuerte gewalttätige Unruhen. Daher wurden insbesondere die USA und das Vereinigte Königreich für die Auseinandersetzung in Hongkong verantwortlich gemacht. Diese würden hierdurch versuchen, einen „regime change“ auszulösen.²¹⁶⁷

China legte seinen Positionen ein Einmischungsschwelle zugrunde.²¹⁶⁸ Jegliche Kritik an dem Umgang der Hongkonger Polizei mit den Protestierenden, jegliche Ansprache in internationalen Organisationen, Hilfestel-

Endowment for Democracy provides funding to Hong Kong organizations that are working to strengthen and protect civil society and democratic rights, such as access to justice and freedom of expression. NED does not fund or organize protests and no NED staff are involved in any way in the events in Hong Kong.”

2166 National Endowment for Democracy, NED Responds to Threat of Chinese Government Sanctions, 30.11.2020, abrufbar unter: <https://www.ned.org/ned-responds-to-threat-of-chinese-government-sanctions/> (zuletzt abgerufen am 24.02.2022), Übersetzung durch den Autor; siehe weiter Chia-nan, INTERVIEW: HK sanctions won't change anything: NED president, Taipei Times, 14.12.2019.

2167 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.

2168 Siehe auch Saluzzo, The principle of non-intervention and the battle over Hong Kong, Questions of International Law, 2021, 50.

lungen durch Konsularbeamte, Finanzierung oder Sanktionierung zugunsten eines Ziels der Protestbewegung wurde als völkerrechtswidrige Einmischung in die inneren Angelegenheiten Chinas und als unzulässige Unterstützung der Protestbewegung eingeordnet. Diese Maßnahmen bezeichneten chinesische Regierungssprecher*innen allesamt als „Einmischungen“, ohne dass eine Differenzierung anhand der Intensitäten der unterschiedlichen Unterstützungsmaßnahmen erfolgte. Eine Unterscheidung zwischen einer Einmischung und einer Intervention wurde nicht getroffen. Aus chinesischer Sicht würden Einmischungen bereits in völkerrechtswidriger Weise die Souveränität Chinas verletzen. In einer Rede zur Eröffnung der Hongkonger Völkerrechtstagung 2020 erklärte der Kommissar des chinesischen Außenministeriums für Hongkong, *Xie Feng*, dass in Chinas Verständnis die ausgewiesenen Einmischungen das völkerrechtliche Interventionsverbot verletzen würden.²¹⁶⁹ Zur Begründung dieser Position verwies *Xie* auf die Resolution 36/103 der VN-Generalversammlung von 1981, in der Einmischungen und Interventionen als völkerrechtswidrige Handlungen deklariert werden.²¹⁷⁰ Die Resolution würde Einmischungen umfassend verbieten, weshalb die unilateralen Maßnahmen mancher Staaten unter dem Vorwand der Demokratie und Menschenrechte völkerrechtswidrig seien.

Im Einklang mit diesem weiten Verständnis des Interventionsverbots brachte China eine sehr enge Interpretation von menschenrechtlichen Verpflichtungen vor. Das Nationale Sicherheitsgesetz sei beispielsweise keine menschenrechtliche Angelegenheit, da die Kompetenz für die nationale Sicherheit ausschließlich beim Staat liege. Daher dürften sich auch menschenrechtliche Organe nicht mit dieser Frage beschäftigen. Zudem wurden menschenrechtsbasierte Einmischungen einzelner Staaten grundsätzlich abgelehnt.

China konnte für diese Position signifikante Unterstützung sammeln. Im VN-Menschenrechtsrat gaben bis zu 70 Staaten wiederholt Erklärungen ab, in denen jegliche Einmischung in den Angelegenheiten Hongkongs als völkerrechtswidrig und die Lage in Hongkong als innere Angelegenheit eingeordnet wurden. Hierbei wurde auch die Thematisierung der Lage in

2169 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.

2170 Ibid.

VN-Organen abgelehnt. Signifikante Unterstützung erhielt China ebenfalls für seine umfassende Ablehnung von unilateralen Sanktionen.

Inkonsistent ist dabei, dass China die materiellen Kommentare zum Nationalen Sicherheitsgesetz, die dieses loben, willkommen hieß und selbst zu Protesten in den USA Stellung bezog. Eine weitere Inkonsistenz besteht in der chinesischen Behandlung von Sanktionen. China erklärte mehrfach und mit absolutem Geltungsanspruch, dass alle unilateralen Sanktionen das Interventionsverbot verletzen würden. Jedoch erließ China Sanktionen gegen das NED und seine Mitarbeiter*innen in Reaktion auf die Tätigkeiten des NED und Maßnahmen der USA unter dem HKHRDA. Mit einem absoluten Verbot von Sanktionen ist diese Praxis nicht vereinbar.

Das weite Verständnis des Interventionsverbots erweist sich somit als unvereinbar mit der tatsächlichen chinesischen Praxis, wurde jedoch konsistent als *opinio juris* vorgetragen und von einer Vielzahl an Staaten geteilt.

II. Durchsetzung der Joint Declaration und Förderung von Menschenrechten und Demokratie

Die unterstützenden Staaten wiesen den chinesischen Vorwurf, dass sie in Chinas inneren Angelegenheiten intervenieren würden, zurück.²¹⁷¹ Ihre Argumentation hierfür war dreigliedrig.

Auf einer ersten Ebene begründeten die unterstützenden Staaten ihre Maßnahmen als Durchsetzung der Autonomie Hongkongs und der Menschenrechte, die entweder direkt durch die Joint Declaration oder durch deren Verweis auf den IPbürg gewährleistet seien. Ihre Maßnahmen würden Menschenrechte und die freiheitliche Gesellschaft fördern.²¹⁷² Sie sahen China durch die Joint Declaration allgemein dazu verpflichtet, Demokratie und Menschenrechte zu erhalten.²¹⁷³ Kanada wies in diesem Zusammenhang die chinesische Sicht auf die Menschenrechte zurück und erklärte, dass es allgemein anerkannt sei, dass Menschenrechte universell

2171 Foreign and Commonwealth Office, China's proposed national security law for Hong Kong: Foreign Secretary's statement to Parliament, 02.06.2020.

2172 Smith, Human rights are universal, which is why the United States stands with Hong Kong, South China Morning Post, 10.12.2019, abrufbar unter: <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3041225/human-rights-are-universal-which-why-united-states-stands-hong-kong> (zuletzt abgerufen am 25.02.2022).

2173 United Nations General Assembly, A/74/PV.3, 12 (USA).

seien.²¹⁷⁴ Daher dürften Staaten auch dafür einstehen, dass andere Staaten diese einhalten.

Neben dem Vereinigten Königreich bezogen sich zahlreiche andere Staaten für dieses Argument auf die Joint Declaration, obwohl sie zumindest vom Wortlaut her nicht aus der Joint Declaration berechtigt sind. Sie führten auch keine Argumente dafür an, weshalb sie sich auf die Joint Declaration berufen dürften. Zwar könnten Argumente dahingehend formuliert werden, dass es sich bei der Joint Declaration um ein objektives Regime handle; eine Erweiterung der subjektiven Anwendbarkeit scheint jedoch unwahrscheinlich.²¹⁷⁵ Einige Staaten beriefen sich mithin zur Begründung ihrer Unterstützungsmaßnahmen auf einen Vertrag aus dem sie nicht berechtigt waren. Dies war bereits im venezolanischen Fall erfolgt, als europäische Staaten sich für ihre Unterstützungsmaßnahmen auf die Interamerikanische Demokratiecharta bezogen. Hier war es auch zu keiner weitergehenden Begründung gekommen, warum diese Anrufung zulässig sei (siehe § 10.D.II.).

Zweitens stützten die USA und die EU ihre Maßnahmen auf ihre allgemeine Demokratisierungspolitik.²¹⁷⁶ Diese Begründung wurde jedoch nicht an völkerrechtliche Dokumente zurückgebunden und es erfolgte auch keine Auseinandersetzung mit einer möglichen chinesischen Verpflichtung zur Demokratie, die Grundlage für eine Einflussnahme bilden könnte. Staaten verwiesen lediglich darauf, dass sich China für Hongkong auf menschenrechtlicher Ebene verpflichtet habe und daher auch von anderen Staaten zur Verantwortung gezogen werden dürfe. Daher wurden demokratiebasierte Begründungen deutlich seltener als in anderen Fällen angeführt.

Auf einer dritten Ebene argumentierten zahlreiche Staatenvertreter*innen, dass ihre Unterstützungsmaßnahmen Bestandteil der generellen diplomatischen Praxis und daher international als zulässig anerkannt seien. Dies bezog sich vor allem auf Treffen mit Mitgliedern der Protestbewegung und konsularische Maßnahmen. Interaktionen mit der Zivilgesellschaft anderer Staaten seien ein übliches Vorgehen und würden von allen Staaten getätigt. In diesem Zusammenhang hoben die unterstützenden Staaten hervor, dass

2174 United Nations General Assembly, GA/SHC/4286 (Kanada).

2175 Saluzzo, The principle of non-intervention and the battle over Hong Kong, *Questions of International Law*, 2021, 45.

2176 Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019, 116th Congress, 1st Session H. R. 3289; European Parliament, P9_TA(2019)0004; European Parliament, P9_TA(2020)0174.

sie die Proteste weder organisiert hätten noch steuern würden. Die diesbezüglichen chinesischen Vorwürfe wurden zurückgewiesen, wie auch die Anschuldigungen, dass ein „regime change“ verfolgt würde.²¹⁷⁷

III. Die Polarisierung des Interventionsverbots

Die unterstützenden und opponierenden Staaten verwendeten somit dieselben völkerrechtlichen Begriffe, legten diesen jedoch diametral andere Bedeutungen zugrunde. Dieses wird für das Interventionsverbot am deutlichsten. Die opponierenden Staaten sahen in dem völkergewohnheitsrechtlichen Interventionsverbot ein Einmischungsverbot. Nach ihrer Auffassung sei jegliche Einmischung in den inneren Angelegenheiten eines Staates verboten. Daher wiesen sie jegliche Unterstützungsmaßnahme zugunsten der Hongkonger Protestbewegung als völkerrechtswidrig zurück. Hingegen waren die unterstützenden Staaten der Auffassung, dass ihre Maßnahmen nicht das Interventionsverbot verletzen würden. Bei vielen Unterstützungsmaßnahmen sahen sie nicht einmal die Notwendigkeit, eine völkerrechtliche Begründung vorzubringen, jenseits der Aussage, dass dieser Umgang „üblich“ oder Teil der „diplomatischen Praxis“ sei. Es bestand somit ein signifikanter Dissens über den Umfang des Interventionsverbots und insbesondere über die Frage, ob die Schwelle des Zwangs als Verbot der Einmischung zu verstehen ist.

Derselbe Dissens spiegelt sich in Bezug auf das Verständnis von menschenrechtlichen Verpflichtungen. Zunächst verstanden die opponierenden Staaten die Menschenrechte in einem engen Sinn. Demnach seien Fragen der nationalen Sicherheit von menschenrechtlichen Regelungen ausgeschlossen. Zudem stritten die opponierenden Staaten ab, dass ein unilaterales Recht zur Einmischung oder Intervention auf Grundlage von Menschenrechten bestünde. Dem stand ein holistischeres Verständnis der unterstützenden Staaten gegenüber. Gerade bei der Verfolgung von Zielen der nationalen Sicherheit sahen zahlreiche unterstützende Staaten große Gefahren für die menschenrechtlichen Freiheitsrechte. Daher habe der Erlass des Nationalen Sicherheitsgesetzes von 2020 auch eine menschenrechtliche Komponente. Zudem gingen die unterstützenden Staaten auch

2177 British Consulate General Hong Kong, PM Boris Johnson article on Hong Kong, Government of the United Kingdom, 03.06.2020; für das NED zudem: *Chianan*, INTERVIEW: HK sanctions won't change anything: NED president, Taipei Times, 14.12.2019.

davon aus, dass sie unilaterale Maßnahmen zur Durchsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen ergreifen können. Da China sich völkerrechtlich durch die Joint Declaration und dadurch auch den IPbürg zur Wahrung der Menschenrechte in Hongkong verpflichtet habe, dürften Staaten Maßnahmen ergreifen, um China an diese Verpflichtung zu halten. Entsprechend seien diese Maßnahmen auch keine Intervention.

Ausdruck dieses Dissenses zeigte sich zudem in der Auswahl der völkerrechtlichen Quellen, die die Staaten zur Begründung ihrer Positionen heranzogen. China berief sich auf eine Resolution der Generalversammlung von 1981, gegen die „westliche“ Staaten gestimmt hatten und die in der Folge nicht als Ausdruck von Völkergewohnheitsrecht gesehen wurde.²¹⁷⁸ Hingegen beriefen sich die unterstützenden Staaten vielfach auf die Universalität der Menschenrechte und auf den IPbürg.²¹⁷⁹ China erwähnte den IPbürg jeweils nur am Rande und erklärte, dass dieser vollständig in Hongkong eingehalten würde.²¹⁸⁰

Aufgrund dieses signifikanten Dissenses zwischen den Staaten über die grundlegenden völkerrechtlichen Begriffe kam es nur zu einer bedingten (völkerrechtlichen) Auseinandersetzung zwischen unterstützenden und opponierenden Staaten. Die unterstützenden Staaten setzten sich kaum mit der chinesischen Kritik auseinander und brachten für ihre strittigeren Positionen, wie der Durchsetzung der Joint Declaration durch andere Staaten als das Vereinigte Königreich, keine völkerrechtliche Begründung vor. China nahm seinerseits die Argumente der unterstützenden Staaten kaum auf und wies beispielsweise demokratie- und menschenrechtsbasierte Begründungen pauschal als vorgeschoben aus. Die gegenseitigen Beschuldigungen

2178 Siehe § 4.B.II./III.; *Talmon*, Meeting with Hong Kong activist as interference in China's internal affairs?, *German Practice in International Law*, 17.II.2020.

2179 Foreign and Commonwealth Office, China's proposed national security law for Hong Kong: Foreign Secretary's statement to Parliament, 02.06.2020; Minister for Foreign Affairs, Joint statement on Hong Kong national security legislation, Government of Australia, 23.05.2020; Permanent Mission of the Federal Republic of Germany to the United Nations, Statement by Ambassador Christoph Heusgen on behalf of 39 Countries in the Third Committee General Debate, October 6, 2020, 06.10.2020; Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019, 116th Congress, 1st Session H. R. 3289, Section 1 and 3; European Parliament, P9_TA(2020)0174.

2180 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.

und damit vertretenen Rechtsauffassung trafen sich nicht in einem Austausch.

Die völkerrechtliche Auseinandersetzung um die Rechtmäßigkeit der staatlichen Unterstützung der Hongkonger Protestbewegung von 2019-2020 ist somit von einem bedeutenden Dissens über grundsätzliche völkerrechtliche Strukturen und Konzepte geprägt. Die verschiedenen staatlichen Positionen zur Interpretation des Interventionsverbots und dessen Interaktion mit menschenrechtlichen Verpflichtungen lagen derart weit auseinander, dass es zu keiner konkreten diesbezüglichen Auseinandersetzung kam. Insbesondere verharrte China auf einer maximalistischen Interpretation des Interventionsverbots, das seiner eigenen Praxis im Zusammenhang mit diesem Fall widersprach. Diese Interpretation wurde teilweise von einer signifikanten Anzahl an Staaten unterstützt. Hingegen unterstützen auch eine große Anzahl an Staaten die Protestbewegung durch verschiedene Maßnahmen und sahen diese als vereinbar mit dem Interventionsverbot. Die Auseinandersetzungen waren somit von einer starken Polarisierung geprägt. Da die Verständnisse des Interventionsverbot derart weit auseinanderlagen, erscheint überhaupt fraglich, ob ein Minimalkonsens zur Anwendung des Interventionsverbots auf die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen besteht. Dieser und weiteren Fragen widmet sich nun der vierte Teil (§§ 12-14) dieser Untersuchung.

