

Teil 2: Der rechtliche Rahmen

Der zweite Teil dieser Arbeit widmet sich dem rechtlichen Rahmen der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen. Wie bereits in der Einleitung festgehalten, bestehen bisher weder vertragliche noch gewohnheitsrechtliche Regeln, die sich spezifisch dem Untersuchungsgegenstand widmen. Vielmehr werden in der Staatenpraxis drei Regelungsregime in diesem Kontext angeführt: das völkerrechtliche Interventionsverbot (§ 4), das völkerrechtliche Demokratieprinzip (§ 5) und der menschenrechtliche Schutz des Protests (§ 6). Die nachfolgenden Paragraphen untersuchen jeweils eines dieser Regelungsregime hinsichtlich seiner Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand. Der Schwerpunkt liegt hierbei in der Auswertung der völkerrechtlichen Literatur und Rechtsprechung, die die Untersuchung der Staatenpraxis im dritten Teil vorbereitet.

§ 4 Interventionsverbot

Das Interventionsverbot gilt als Eckpfeiler der souveränitätsorientierten Völkerrechtsordnung⁴⁰⁶ und wird regelmäßig durch internationale Gerichte zitiert und angewendet.⁴⁰⁷ Es soll Staaten vor unlauteren Einflussnahmen durch andere Staaten schützen und damit die freie Ausübung der staatlichen Souveränität gewährleisten.⁴⁰⁸ Dabei werden der Inhalt und

406 *Arnould*, Souveränität als fundamentales Konzept des Völkerrechts, *Die Friedens-Warte* 89, 2014, 51, 66.

407 IGH, *Armed Activities*, Rn. 163 ff.; IGH, *Armed Activities II*, Rn. 65; IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 202 ff; ICTY, *Prosecutor v. Dusko Tadic*, IT-94-I-AR72, Judgment of 02.10.1995, Rn. 10; Honduras, *Application instituting Proceedings by the Republic of Honduras against the Federative Republic of Brazil*, 18.10.2009.

408 *Athen*, *Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots*, 2017, 246-47; *Tladi*, *The Duty Not to Intervene in Matters within Domestic Jurisdiction*, in

die Anwendung dieser völkergewohnheitsrechtlichen Regel⁴⁰⁹ fortlaufend diskutiert. Dies gilt insbesondere für neuere Konstellationen, zu denen sich internationale Gerichte noch nicht ausdrücklich positioniert haben.

Der nachfolgende Abschnitt untersucht daher, unter welchen Voraussetzungen die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen eine Verletzung des Interventionsverbots darstellt. Hierfür müsste eine Einflussnahme im Bereich der *domaine réservé* erfolgen (A.), die eine Zwangswirkung entfaltet (B.). Diese kann gerechtfertigt sein (C.). Einflussnahme wird hierbei als Oberbegriff für alle staatlichen Handlungen verwendet, die auf dem Territorium eines Staates vorgenommen werden und auf dem Territorium eines anderen Staates Wirkung entfalten, ohne das Beamt*innen des ersten Staates auf dem Territorium des zweiten Staates physisch präsent sind. Eine rechtliche Klassifizierung erfolgt hierdurch nicht, anders als bei den Begriffen der Intervention, der Einmischung oder des Eingriffs.

A. *Domaine réservé*

Das Interventionsverbot verbietet staatliche Einflussnahmen, die die Ausübung der Souveränität eines anderen Staates einschränken. Eine Einflussnahme muss daher zunächst einen Bereich betreffen, über den ein Staat aufgrund seiner Souveränität grundsätzlich frei entscheiden darf, die sogenannte *domaine réservé*. Der IGH wählte hierfür treffend die Formulierung:

Viñuales (Hrsg.), *The UN Friendly Relations Declaration at 50*, CUP, Cambridge 2020, 89-90.

409 Das Interventionsverbot ist in der VNCh nicht enthalten. Art. 2 Abs. 7 VNCh enthält lediglich ein Interventionsverbot für die Organisation gegenüber ihren Mitgliedstaaten. Dieses wird durch den IGH hervorgehoben; IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 202: „Of course, statements whereby States avow their recognition of the principles of international law set forth in the United Nations Charter cannot strictly be interpreted as applying to the principle of non-intervention by States in the internal and external affairs of other States, since this principle is not, as such, spelt out in the charter.“ Hierzu ausführlich *Chen Yifeng*, *The Customary Nature of the Principle of Non-Intervention: A Methodological Note*, *Renmin Chinese Law Review* 2, 2014, 319, 323 f.

„A prohibited intervention must accordingly be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty to decide freely”.⁴¹⁰

Die *domaine réservée* kann dabei auf zwei Wegen bestimmt werden. Der StIGH wählte eine negative Abgrenzung. Im Gutachten zu *Nationalitätsdekreten in Tunesien und Marokko* erklärte er:

„The words ‘solely within the domestic jurisdiction’ seem rather to contemplate certain matters which, though they may very closely concern the interests of more than one State, are not, in principle, regulated by international law. As regards such matters, each State is sole judge.”⁴¹¹

Der Rat des Völkerbundes hatte das Gutachten angefragt, nachdem Großbritannien eine Meinungsverschiedenheit mit Frankreich über die Anwendung von französischen Nationalitätsdekreten in Marokko und Tunesien gemäß Art. 15 der Satzung des Völkerbundes vor den Rat gebracht hatte. Dem Rat war jedoch nach Art. 15 Abs. 8 der Völkerbundsatzung verboten, zu einem Sachverhalt Stellung zu beziehen, der in die ausschließliche Jurisdiktion eines Mitgliedstaates fällt. Somit war fraglich, ob die Regelung von Nationalitätsangelegenheiten in der ausschließlichen Jurisdiktion von Frankreich läge. Dies sei laut StIGH auf dem eigenen Staatsgebiet anzunehmen, da Nationalitätsangelegenheiten grundsätzlich nicht durch das Völkerrecht geregelt seien.⁴¹² Zudem bestünden keine spezifischen völkerrechtlichen Regeln in dieser Angelegenheit, die diesen Grundsatz punktuell beschränken würden. Dies gelte jedoch nicht für die Regelung von Nationalitätsangelegenheiten in einem Protektorat, wie im damals vorliegenden Sachverhalt.⁴¹³ Da die hoheitlichen Kompetenzen in diesen Fällen aufgrund von völkerrechtlichen Abkommen verteilt und konstituiert würden, seien auch Nationalitätsangelegenheiten abhängig von völkerrechtlichen Fragen.⁴¹⁴ Daher dürfe sich der Rat des Völkerbundes mit dieser Angelegenheit beschäftigen. Demnach liegt ein Sachverhalt nicht in der *domaine réservée* eines Staates, wenn dieser in seiner Gesamtheit durch das Völkerrecht reguliert wird oder für eine einzelne Angelegenheit eine spezifische völker-

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

411 StIGH, *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco (French Zone)* on November 8, 1921, *Advisory Opinion of 7 February 1923*, PCIJ Series B, 23-24.

412 *Ibid.*, 24.

413 *Ibid.*, 28-29.

414 *Ibid.*, 28.

rechtliche Regel besteht. Dieser Grundsatz wird auch in der gegenwärtigen Literatur und Praxis zur Bestimmung der *domaine réservé* herangezogen.⁴¹⁵

Positiv kann eine Bestimmung der *domaine réservé* durch eine Auslegung der Reichweite der staatlichen Souveränität erfolgen. Schließlich schützt das völkergewohnheitsrechtliche Interventionsverbot den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten und dient der Abgrenzung zwischen den souveränen Sphären verschiedener Staaten.⁴¹⁶ In diesem Sinne nahm der IGH – ohne nähere Begründung – in den *Nicaragua* und *Armed Activities*-Fällen eine Einflussnahme im Bereich der *domaine réservé* an. Hierfür berief er sich unter anderem auf die Friendly Relations Declaration, die diesbezüglich Völkergewohnheitsrecht wiedergibt.⁴¹⁷

Allerdings ist eine positive Bestimmung der staatlichen Souveränität nur schwer handhabbar.⁴¹⁸ Schließlich kann ein Staat aufgrund seiner Souveränität jeglicher Beschränkung seiner Souveränität zustimmen.⁴¹⁹ Daher ist der Inhalt der staatlichen Souveränität einem steten Wandel unterworfen, der abhängig von dem jeweiligen Stand der internationalen Beziehungen ist. *Frédéric Mégret* hat daher richtigerweise die Frage aufgeworfen, ob es überhaupt inhärent souveräne Sachverhalte gibt.⁴²⁰ Schließlich existiert keine staatliche Funktion, die historisch gesehen noch nie durch Privatpersonen ausgeübt worden ist.⁴²¹ Eine positive Festlegung des Inhalts der staatlichen Souveränität kann daher nur vorsichtig und unter steter Berücksichtigung der völkerrechtlichen Pflichten eines Staates vollzogen werden.

415 *Athen*, Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots, 2017, 165; *Ziegler*, *Domaine Réservé*, in *Peters* (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, Rn. 2.

416 *Mosler*, Die Intervention im Völkerrecht, Scheuner (Hrsg.), *Neue Deutsche Forschungen*, Juncker und Dünnhaupt Verlag, Berlin 1937, 11; *Athen*, Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots, 2017, 110, 244.

417 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 241; IGH, *Armed Activities*, Rn. 162 ff.

418 Vgl. *Fassbender*, Article 2 (1), in *Simma/Khan/Nolte/Paulus / Wessendorf* (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, OUP, 2012, Rn. 75-76; *Arnould*, Souveränität als fundamentales Konzept des Völkerrechts, *Die Friedens-Warte*, 2014, 62; *Koskenniemi*, *From Apology to Utopia, The Structure of International Legal Argument*, CUP, Cambridge 2005, 266; *Nagan/Hammer*, *The Changing Character of Sovereignty in International Law and International Relations*, *Columbia Journal of Transnational Law* 43, 2004, 141 ff.

419 *Athen*, Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots, 2017, 216; IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 259.

420 *Mégret*, Are There “Inherently Sovereign Functions” in International Law?, *AJIL* 115, 2021, 453.

421 *Ibid.*, 458.

Mit Blick auf die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen besteht daher zunächst die Frage, ob diese als Einflussnahme in der *domaine réservé* zu werten ist. Gewaltfreie Protestbewegungen, wie sie hier definiert werden (§ 3), streben einen System- oder Regierungswechsel an. Ihre Unterstützung beeinflusst daher die Auswahl und Ausgestaltung des politischen Systems eines Staates. Nach Maßgabe der Friendly Relations Declaration gehört dieser Bereich der Regierungsbildung und Systemwahl zur *domaine réservé*. Schließlich darf ein Staat autonom sein ökonomisches, politisches, kulturelles und soziales System sowie seine Außenpolitik bestimmen.⁴²² Welches politische System gewählt wird und wer hierin Herrschaftsgewalt ausübt, fällt daher in den geschützten Bereich.⁴²³ Unterstützungsmaßnahmen zugunsten einer Protestbewegung sind daher grundsätzlich Einflussnahmen in der *domaine réservé*.

I. Völkerrechtliche Regulierung und die *domaine réservé*

Allerdings hat sich der Umfang der *domaine réservé* seit der Verabschiedung der Friendly Relations Declaration im Jahr 1970 graduell verkleinert.⁴²⁴ Hierfür verantwortlich ist in erster Linie die völkervertragsrechtliche Regulierung von sozialen und politischen Menschenrechten.⁴²⁵ Weiterhin fordern manche Stimmen gewisse demokratische Legitimitätsstandards ein, damit eine Regierung völkerrechtskonform bestehen kann.⁴²⁶ Auf diese Entwicklungen wird verstärkt in den nachfolgenden Paragraphen eingegangen (§§ 5,6). Hier soll jedoch die Frage aufgeworfen werden, unter welchen Voraussetzungen diese Rechtsentwicklungen die Zuordnung des Untersuchungsgegenstands zur *domaine réservé* beeinflussen. Die menschenrecht-

422 United Nations General Assembly, A/Res/2625 (XXV), Annex, Abschnitt 3; vertiefend, *Fassbender*, Interventionsverbot, in *Oberreuter* (Hrsg.), *Staatslexikon*, Herder, 2019, 455.

423 *Fox*, Regime Change, in *Peters* (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, Rn. 12.

424 *Kokott*, Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht, *ZaöRV* 64, 2004, 517, 519.

425 *Athen*, Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots, 2017, 210-215; *McGoldrick*, The principle of non-intervention: human rights, in *Lowe / Warbrick* (Hrsg.), *The United Nations and the Principles of International Law*, Routledge, London and New York 1994, 91.

426 *DAspremont*, Legitimacy of Governments in the Age of Democracy, *New York University Journal of International Law and Policy* 38, 2006, 877, 879-880; *Ehm*, *Das völkerrechtliche Demokratiegebot*, 2013.

lichen und demokratierechtlichen Regelungen finden allenfalls in Teilen auf den Untersuchungsgegenstand Anwendung, zumal ihre genaue Anwendung strittig ist. Es besteht mithin eine völkerrechtliche Regulierung dieses Bereichs, die jedoch unspezifisch und deren konkrete Anwendungsmodalitäten umstritten sind. Daher ist fraglich, ob eine derartige allgemeine und strittige Regulierung den o.g. Anforderungen des StIGH Gutachtens zu *Nationalitätsdekreten in Tunesien und Marokko* genügt, um einen Sachverhalt aus der *domaine réservée* eines Staates herauszulösen. Eine derartige Herauslösung hätte zur Folge, dass Einflussnahmen auf diesem Gebiet nicht mehr unter den Tatbestand des Interventionsverbots fallen würden.

Eine derartige Herauslösung erfolgt jedenfalls, wenn eine völkerrechtliche Regel explizit einem anderen Staat eine Handlung im Bereich seiner *domaine réservée* erlaubt. Sofern eine völkerrechtliche Regel nicht derart klar in Bezug auf ihre Rechtsfolge ist, kommt es auf ihre Regelungsdichte an.⁴²⁷ Dies trifft auf die Mehrzahl der völkerrechtlichen Regeln zu. Dies verdeutlicht sich am wichtigsten Beispiel hierfür: dem Zusammenwirken von Menschenrechtsverträgen und *domaine réservée*.

Durch universelle und regionale Menschenrechtsverträge sichern sich Staaten gegenseitig die Wahrung gewisser Menschenrechte im Bereich ihrer Jurisdiktion zu.⁴²⁸ Diese Verträge erstrecken sich mit grundsätzlicher Wirkung auf den gesamten Bereich der Menschenrechte, zumal IPbürg und IPwskR beinahe universelle Geltung haben. Menschenrechte sind daher „in principle, regulated by international law“, wie es durch den StIGH gefordert wird.⁴²⁹ Entsprechend argumentieren einige Literaturstimmen, dass Menschenrechte aus der *domaine réservée* eines Staates herausgelöst sind.⁴³⁰ Sofern dieses Argument konsequent ausgeführt würde, wäre daher jegliche Einflussnahme eines Staates im Bereich der Menschenrechte völkerrechtskonform.

427 *Athen*, Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots, 2017, 170.

428 Vgl. Art. 2 Abs. 1 IPbürg, Art. 1 IPWSKR, Art. 1 EMRK.

429 StIGH, Nationality Decrees, 24.

430 *Reisman*, Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law, AJIL 84, 1990, 866, 869; *Payandeh*, With Great Power Comes Great Responsibility - The Concept of the Responsibility to Protect within the Process of International Lawmaking, Yale Journal of International Law 35, 2010, 469, 470.

II. Durchsetzungsmechanismen und Herauslösung

Dieser Schluss widerspricht jedoch der großen Bedeutung von Durchsetzungsmechanismen in völkerrechtlichen Verträgen, wie die Diskussionen um humanitäre Interventionen zeigen. Stark verkürzt argumentieren die Befürworter*innen dieses Konzepts, dass Staaten ein Recht haben, militärisch in einem anderen Staat zu intervenieren, sofern es dort zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen kommt.⁴³¹ Grundlage dieses Arguments ist dabei, dass die Wahrung der Menschenrechte nicht mehr allein in der Verantwortung des Territorialstaates liegt, sondern eine internationale Angelegenheit darstellt. Daraus folge, dass sich die Souveränität eines Staates auf diese Sachverhalte nicht mehr erstrecke und er deswegen Interventionen zum Schutz der Menschenrechte dulden müsse.⁴³² In dieser Klarheit wurde diese hochumstrittene Position nur von wenigen Staaten vertreten.⁴³³ Außerdem positionierte sich die Mehrheit der Staaten nach der Kosovo Intervention von 1999 gegen ein Recht zur unilateralen humanitären Intervention.⁴³⁴ Ein solches ist weder als vertragsrechtliche Ausnahme zu Art. 2 Abs. 4 VNCh, noch als völkergewohnheitsrechtliche Erlaubnisnorm anerkannt.⁴³⁵ Zwar thematisieren die Diskussionen zur humanitären Intervention schwerpunktmäßig das völkerrechtliche Gewaltverbot. Für die *lex generalis* des Interventionsverbots folgt jedoch, dass allein die Behandlung eines Sachverhalts in einem völkerrechtlichen Regelungsregime diesen zumindest nicht derart umfassend aus der *domaine réservé* löst, dass jegliche Handlungen anderer Staaten zur Durchsetzung der jeweiligen völkerrecht-

431 Vgl. *Payandeh*, With Great Power Comes Great Responsibility - The Concept of the Responsibility to Protect within the Process of International Lawmaking, *Yale Journal of International Law*, 2010, 471.

432 Vgl. *McGoldrick*, The principle of non-intervention: human rights, 1994, 108.

433 Siehe *Marxsen*, Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch, 2021, 71. In Bezug auf die Kosovo-Intervention argumentierten alleine das Vereinigte Königreich und Belgien, dass ihr Gewalteininsatz gegen Jugoslawien legal gewesen sei.

434 *Arnauld*, Souveränität als fundamentales Konzept des Völkerrechts, *Die Friedens-Warte*, 2014, 61 mit Referenz zur Stellungnahme der Gruppe der 77 und China; *Shen*, The Non-Intervention Principle and Humanitarian Interventions under International Law, *International Legal Theory* 7, 2001, 1, 16; *Marxsen*, Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch, 2021, 72.

435 *Shen*, The Non-Intervention Principle and Humanitarian Interventions under International Law, *International Legal Theory*, 2001, 1 ff, 16.

lichen Regel zulässig sind.⁴³⁶ Die allgemeine völkerrechtliche Regulierung eines Sachverhalts muss daher von den diesbezüglichen Möglichkeiten zur Einflussnahme getrennt werden.⁴³⁷ Nur wenn Letztere völkerrechtliche Regulierung erfahren haben, kann davon ausgegangen werden, dass die *domaine réservé* sich nicht mehr auf den Sachverhalt erstreckt.

Diese Unterscheidung liegt auch dem *Korfu Kanal*-Urteil zugrunde.⁴³⁸ Der IGH erkannte hier zunächst, dass Albanien seinen Aufklärungspflichten gegenüber dem Vereinigten Königreich nicht nachgekommen sei. Die Operation der britischen Marine im Korfu Kanal zur Sicherung von Beweisen und zur Räumung von Minen sei dennoch eine völkerrechtswidrige Handlung. Der IGH erläuterte, dass es einem einzelnen Staat nicht zustehe, unilateral völkerrechtliche Regeln durchzusetzen, sofern diese Durchsetzungsformen grundsätzlich verboten sind. Die völkerrechtliche Regulierung eines Sachverhalts ermöglicht mithin nicht jegliche Maßnahme zu deren Durchsetzung.

Ausdrücklich traf der IGH diese Unterscheidung im *Nicaragua*-Urteil. Nicaragua und die USA waren zum fraglichen Zeitpunkt Mitglieder der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS). Die OAS-Charta hielt in seinem damaligen Art. 3 lit. d fest, dass das hohe Maß an Kooperation unter den Mitgliedstaaten nur bestehen könne, wenn diese politisch als repräsentative Demokratien organisiert seien.⁴³⁹ Hierzu bemerkte der IGH zunächst, dass Nicaragua sich hierdurch nicht rechtlich zu einem bestimmten Regierungsmodell und insbesondere nicht zur Durchführung von bestimmten politischen Prozessen verpflichtet habe.⁴⁴⁰ Selbst wenn dies der Fall gewesen wäre, hätten die USA nicht eigenständig die Durchsetzung dieser Regeln verfolgen dürfen.⁴⁴¹ Denn dies stünde allein der OAS zu, die als einzige zur Durchsetzung der Pflichten aus der OAS-Charta ermächtigt

436 *Arnauld*, Souveränität als fundamentales Konzept des Völkerrechts, Die Friedenswarte, 2014, 61; *Rumpf*, Der internationale Schutz der Menschenrechte und das Interventionsverbot, Münch / Rudolf (Hrsg.), Völkerrecht und Außenpolitik, 30, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1981, 23; ähnlich *Tladi*, The Duty Not to Intervene in Matters within Domestic Jurisdiction, 2020, 92; *Athen*, Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots, 2017, 171.

437 Vgl. *Watts*, Low-Intensity Cyber Operations and the Principle of Non-intervention, *Baltic Yearbook of International Law* 14, 2014, 137, 155; *Wright*, Subversive Intervention, *American Journal of International Law* 54, 1960, 521-535.

438 IGH, *Corfu Channel*, 34-35.

439 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 259.

440 *Ibid.*, Rn. 261.

441 *Ibid.*, Rn. 261.

sei.⁴⁴² Die völkerrechtliche Regelung eines Sachverhalts im Verhältnis zwischen den USA und Nicaragua führte daher nicht zur Herauslösung dieses Sachverhalts aus der *domaine réservé* von Nicaragua.

Hierfür sprechen weiterhin die Verhandlungsdynamiken im Vorfeld von internationalen Verträgen. Während in der Sache häufig weitreichende Pflichten angenommen werden, sind effektive Durchsetzungsmechanismen hierfür selten.⁴⁴³ Staaten sind diesbezüglich häufig zurückhaltend, um ihre Souveränität zu schützen. Trotz einer völkerrechtlichen Verpflichtung gegenüber anderen Staaten wollen sie diese nicht der internationalen Durchsetzung zuführen.⁴⁴⁴ Durch eine sehr weite Auffassung hinsichtlich der Herauslösung von Sachverhalten würde eine internationale Durchsetzung durch die „Hintertür“ geschaffen werden. Dies würde jedenfalls nicht der Auffassung und dem Willen der Staaten im Allgemeinen entsprechen.

Eine Herauslösung kann somit nur bei einer hohen Regelungsichte angenommen werden. Je präziser und etablierter eine völkerrechtliche Regelung ist, desto eher kann auch davon ausgegangen werden, dass Einflussnahmen diesbezüglich zulässig sind.⁴⁴⁵ Es bestand zum Beispiel weitestgehend Einigkeit darüber, dass unilaterale Sanktionen gegen das südafrikanische Apartheid-Regime in den 1980er und 1990er Jahren zur Durchsetzung elementarer Menschenrechtsstandards zulässig seien.⁴⁴⁶ Das völkerrechtliche Verbot der Apartheid war bereits fest etabliert⁴⁴⁷ und wurde in Bezug auf Südafrika und Rhodesien durch zahlreiche internationale Institutionen

442 Ibid., Rn. 267.

443 Mit ähnlicher Beobachtung: *Henkin*, Human Rights and State Sovereignty, *Georgia Journal of International and Comparative Law* 25, 1995, 41, 44.

444 Ibid., 41.

445 *Rumpf*, Der internationale Schutz der Menschenrechte und das Interventionsverbot, 1981, 23-24: daher bedarf es einer individuellen Auslegung der völkerrechtlichen Regeln, die für eine Heraushebung in Betracht kommen.

446 *Henkin*, Human Rights and State Sovereignty, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1995, 42-43; *Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip - Zur Legitimität von Staatsgewalt im Völkerrecht, *Bogdandy / Wolfrum (Hrsg.), Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, 204, Springer, 2009, 180; *Fox*, The Right to Political Participation In International Law, *Yale Journal of International Law* 17, 1992, 539, 596-7.

447 Vgl. International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid, 30.11.1973, in Kraft 18.07.1976, 1015 UNTS 243; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 21.12.1965, in Kraft 04.01.1969, 660 UNTS 195, Art. 3.

bestätigt und wiederholt.⁴⁴⁸ Durchsetzungsmechanismen für das Verbot der Apartheid waren jedoch nicht ausdrücklich in den Verbotsverträgen vereinbart worden. Dennoch genügte die hohe Regelungsdichte, die spezifisch das Verhalten der südafrikanischen Regierung als völkerrechtswidrig auswies, damit diese Einflussnahmen als völkerrechtskonform akzeptiert wurden.

Darüber hinaus argumentiert *Armin von Bogdandy*, dass zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union weder Interventionsverbot noch *domaine réservé* bestehen.⁴⁴⁹ Schließlich hätten die EU-Verträge mit ihren Vorschriften zur Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechtsschutz und wirtschaftlichen Grundfreiheiten die traditionell souveränen Bereiche der Staaten ganzheitlich überlagert. Das Beispiel der EU veranschaulicht zudem die relative Dimension der *domaine réservé* und damit auch des Interventionsverbots. Da der Umfang der *domaine réservé* durch die Abwesenheit diesbezüglicher völkerrechtlicher Regeln definiert ist, kann die *domaine réservé* eines Staates gegenüber verschiedenen Staaten unterschiedlich ausgestaltet sein.⁴⁵⁰ Dies hängt insbesondere davon ab, mit welchen Staaten ein Staat völkerrechtliche Verträge abgeschlossen hat.⁴⁵¹ *Domaine réservé* und Interventionsverbot sind mithin vom jeweiligen bilateralen Regelungskontext abhängig. Die tatsächliche Vielfalt der bilateralen staatlichen Beziehungen bewirkt mithin diverse, kontextabhängige Ausgestaltungen der *domaine réservé* eines Staates.

Dies entspricht auch der fortlaufenden Geltung und Bedeutung des Interventionsverbots. Mittlerweile bestehen für fast alle Sachverhalte zumindest ansatzweise völkerrechtliche Regelungen.⁴⁵² Dies hat jedoch nicht zu einer vollständigen Erosion der *domaine réservé* und damit des Interventi-

448 United Nations Security Council, Resolution 554 (1984), SC/Res/554, 17.08.1984; United Nations General Assembly, Comprehensive Sanctions against the Apartheid Regime and Support to the Liberation Struggle in South Africa, A/39/72-A, 13.12.1984.

449 *Bogdandy*, Strukturwandel des öffentlichen Rechts - Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft, Suhrkamp, Berlin 2022, § 46, 276.

450 *Saluzzo*, The principle of non-intervention and the battle over Hong Kong, *Questions of International Law* 79, 2021, 27, 41.

451 *Athen*, Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots, 2017, 166, 170 ff.

452 Vgl. *DAmato*, There Is No Norm of Intervention or Non-Intervention in International Law, *International Legal Theory* 7, 2001, 33; *Nasu*, Revisiting the Principle of Non-Intervention: A Structural Principle of International Law or a Political Obstacle to Regional Security in Asia?, *Asian Journal of International Law* 3, 2013, 25, 28.

onsverbots geführt.⁴⁵³ Zahlreiche Untersuchungen der letzten Jahre haben belegt, dass zwischen den Staaten weiterhin die Auffassung besteht, dass es einen unabhängigen geschützten Bereich gibt, innerhalb dessen eine Einflussnahme mit Zwang unzulässig ist.⁴⁵⁴ An die Herauslösung eines Sachverhalts aus der *domaine réservé* eines Staates sind daher hohe Anforderungen hinsichtlich einer ausreichenden Regelungsdichte zu stellen.

III. Protestbewegungen und *domaine réservé*

Zusammenfassend ist die Wahl des politischen Systems und insbesondere die Regierungsbildung grundsätzlich Kernbestandteil der *domaine réservé*.⁴⁵⁵ Nur bei einer hohen völkerrechtlichen Regelungsdichte in diesem Bereich kann davon ausgegangen werden, dass dieser Sachverhalt aus der *domaine réservé* herausgelöst wird. Dies ist für die individuellen zwischenstaatlichen Beziehungen zu untersuchen und kann abhängig vom Regelungskontext unterschiedlich beantwortet werden. Grundsätzlich gilt jedoch, dass Einflussnahmen, die den Regierungsbildungsprozess beeinflussen, auf einem Sachgebiet erfolgen, das der ausschließlichen Regelung durch einen Staat vorbehalten ist. Derartige Einflussnahmen erfolgen im Rahmen der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen. Die hier untersuchten Unterstützungsmaßnahmen stellen somit grundsätzlich eine Einflussnahme in der *domaine réservé* dar.

B. Zwangswirkung

Nach der Rechstprechung des IGH muss für eine Verletzung des Interventionsverbots die Einflussnahme mit Zwang („coercion“) erfolgen. Im *Nicaragua*-Urteil wird der Zwang als wesentliche Komponente hervorgehoben:

453 *Athen*, Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots, 2017, 215; *Jamnejad/Wood*, The Principle of Non-intervention, *Leiden Journal of International Law*, 2009, 377; *Willmer*, Does digitalization reshape the principle of non-intervention?, *German Law Journal* 24, 2023, 508, 509 f.

454 *Jamnejad/Wood*, The Principle of Non-intervention, *Leiden Journal of International Law*, 2009; *Nowak*, Das Interventionsverbot im Bürgerkrieg, 2018; *Helal*, On Coercion in International Law, *New York University Journal of International Law and Politics* 52, 2019, 14.

455 *Tladi*, The Duty Not to Intervene in Matters within Domestic Jurisdiction, 2020, 98; *Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009, 143; so bereits *Mosler*, Die Intervention im Völkerrecht, 1937, 51-52.

„The element of coercion, [...] defines, and indeed forms the very essence of, prohibited intervention,”⁴⁵⁶

Bisher hat der IGH eine Zwangswirkung in zwei Konstellationen festgestellt.⁴⁵⁷ Einerseits übe ein Staat Zwang aus, wenn er selbst militärische Gewalt gegen einen anderen Staat anwende. Darüber hinaus ist die Unterstützung von bewaffneten Aufständischen in einem anderen Staat als Zwangsmaßnahme anzusehen. Eine allgemeingültige Definition des Zwangs findet sich in der IGH-Rechtsprechung nicht.

Daher bestehen fortlaufende Kontroversen in der Literatur und Staatenpraxis darüber, was unter Zwang zu verstehen ist. Der nachfolgende Abschnitt adressiert dabei die wichtigsten Diskussionen mit Blick auf die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen. Zunächst wird untersucht, ob die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen unter eine der beiden vom IGH anerkannten Zwangskonstellationen fällt (I.). Da dies nicht der Fall ist, soll im Anschluss das Zwangskriterium näher erörtert werden (II.). Die überwiegende Auffassung in Staatenpraxis und Literatur nimmt eine Zwangswirkung nur in Ausnahmefällen an. Daher bestehen seit Jahrzehnten bereits Bestrebungen, die Zwangsschwelle zugunsten einer Einmischungsschwelle abzusenken. Die diesbezüglichen Tendenzen werden im Anschluss näher erörtert (III.).

I. Anerkannte Zwangskonstellationen

Eine Zwangswirkung besteht jedenfalls, wenn ein Staat militärische Gewalt gegen einen anderen Staat verwendet (1.) oder in einem anderen Staat bewaffnete Aufständische unterstützt (2.).

1. Verbot der militärischen Intervention, insbesondere zum Regierungswechsel

Militärische Interventionen sind durch die *lex generalis* des Interventionsverbots und die *lex specialis* des Gewaltverbots völkerrechtlich verboten. Dies gilt insbesondere für militärische Interventionen, die das Ziel haben,

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

457 Siehe ausführlich Pomson, The Prohibition on Intervention Under International Law and Cyber Operations, International Law Studies, 2022.

einen Regierungswechsel durchzuführen (sog. „Regime Change“).⁴⁵⁸ Hier-von ist die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegung grundlegend abzugrenzen. Als Unterstützungsmaßnahme im Rahmen dieser Unter-suchung gelten alleine gewaltfreie Handlungen (§ 3.C).

Allerdings könnte sich das Verbot des externen Regierungswechsels auf Maßnahmen erstrecken, die mit einer Absicht zum „Regime Change“ vor-genommen werden. Einige Autor*innen vertreten in diesem Sinne, dass eine Verletzung des Interventionsverbots erfolgt, wenn Staaten nicht-militä-rische Einflussnahmen mit einer Regimewechselabsicht betreiben.⁴⁵⁹ Der-

458 Fox, Regime Change, 2013, Rn. 1; Reisman, Why Regime Change is (Almost Always) a Bad Idea, ASIL Proceedings 98, 2004, 290; Wilson, The United Nations Security Council, Libya and Resolution 1973: Protection of Civilians or tool for Regime Change, in Wilson (Hrsg.), The Arab Spring: New Patterns for Democracy and International Law, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, 116-17; Wheatley, The Security Council, Democratic Legitimacy and Regime Change in Iraq, EJIL 17, 2006, 531. Diese können nur im Ausnahmefall gerechtfertigt werden. Im Nachgang der Abset-zung von Muammar Al-Gaddafi in Libyen 2011 wurde intensiv darüber diskutiert, ob die Sicherheitsratsresolution 1973 die NATO-Staaten dazu ermächtigt hatte, einen Regime Change in Libyen durchzuführen. Eine Auffassung vertrat dabei, dass die Resolution 1973 nur humanitäre Schutzmaßnahmen zugunsten der Bevölkerung erlaubte und die tatsächlich durchgeführte militärische Kampagne der NATO-Staa-ten exzessiv sei und über den erlaubten Rahmen der Resolution hinausgehe. Die Gegen-auffassung erläuterte hingegen, dass auch ein Regime Change implizit durch Resolution 1973 erlaubt wurde. Denn die militärischen Maßnahmen sollten sich jedenfalls gegen die Gaddafi-Regierung richten und diese schwächen. Außerdem hat-te die Gaddafi-Regierung verkündet, alle von Rebell*innen gehaltene Gebiet ohne Rücksicht auf die Zivilbevölkerung wieder einnehmen zu wollen. Daher sei deren Absetzung notwendig gewesen, um die Zivilbevölkerung effektiv zu schützen, Payandeh, Die Militärintervention in Libyen zwischen Legalität und Legitimität, Die Friedens-Warte 87, 2012, 69-94; Payandeh, The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya, Virginia Journal of International Law 52, 2012, 355ff.; Odendahl, Regimewechsel und Interventionsverbot: die Elfenbeinküste und Libyen als Fallbeispiel, Archiv des Völkerrechts 50, 2012, 318, 341-342; Brozus/Schal-ler, Über die Responsibility to Protect zum Regimewechsel, Stiftung Wissenschaft und Politik Studie 13/2013, 2013, 7, 14 ff; Nahlawi, The legality of NATO's pursuit of regime change in Libya, Journal on the Use of Force and International Law 5, 2018, 296-297.

459 Jamnejad/Wood, The Principle of Non-intervention, Leiden Journal of Internatio-nal Law, 2009, 368; Janik, Das Interventionsverbot im Zeitalter der Demokratie: Zwischen Obszoleszenz und Wiederauferstehung, in Bockley/Kriebaum / Reinisch (Hrsg.), Nichtstaatliche Akteure und Interventionsverbot, Peter Lang, Frankfurt aM 2014, 119; Tladi, The Duty Not to Intervene in Matters within Domestic Jurisdiction, 2020, 99; Valta, Wirtschaftssanktionen gegen Russland und ihre rechtlichen Gren-zen, Verfassungsblog, 28.02.2022, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wirtsc>

artige Absichten werden regelmäßig bei der Unterstützung von gewaltfreien Protestbewegungen verfolgt (siehe § 3.C).

Im *Armed Activities*-Urteil erläuterte der IGH, dass eine Absicht zum Regimewechsel nicht notwendig sei, um die Unterstützungshandlungen Ugandas zugunsten bewaffneter Rebell*innen im Kongo als Verstoß gegen das Interventionsverbot einzuordnen.⁴⁶⁰ Hierzu genüge bereits der tatsächliche Verstoß gegen das Verbot der Unterstützung bewaffneter Aufständischer. Aufgrund ähnlicher Erwägungen hatte der IGH im *Nicaragua*-Urteil die Absicht der USA in Bezug auf die Unterstützung der *Contras* nicht überprüft.⁴⁶¹ Sofern Uganda oder den USA zusätzlich noch die Absicht zum Regierungswechsel nachgewiesen worden wäre, wäre jedenfalls auch eine Verletzung des Interventionsverbots festgestellt worden. Allerdings wird hierdurch keine Aussage darüber getroffen, ob die Absicht zum Regierungswechsel ausschlaggebend für die Völkerrechtswidrigkeit einer Handlung sein kann, sofern die Tatsachen nicht den beiden anerkannten Zwangskonstellationen entsprechen.

Für ein alleinstehendes Verbot der Regimewechselabsicht sprechen der Sinn und Zweck des Interventionsverbots. Da die Wahl des politischen Systems und der Regierung den Kern der *domaine réservé* bilden,⁴⁶² sei es illegitim, die Veränderung oder die Absetzung einer Regierung als ausländischer Staat zu verfolgen.⁴⁶³ Dies würde dem Grundgedanken des Interventionsverbots widersprechen.

Dem wird jedoch entgegengehalten, dass das Völkerrecht kein klares Verbot des unilateralen nicht-militärischen „Regime Changes“ kennt.⁴⁶⁴ Nicht-militärische Einflussnahmen, die auf einen Regierungswechsel abzielen, würden vielfach vorgenommen. Dieses verändere ihre Völkerrechts-

haftssanktionen-gegen-russland-und-ihre-rechtlichen-grenzen/ (zuletzt abgerufen am 23.09.2022).

460 IGH, *Armed Activities*, Rn. 163.

461 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 241.

462 *Fox*, *Regime Change*, 2013, Rn. 12; *Woolaver*, *Pro-Democratic Intervention in Africa and the Arab Spring*, *African Journal of International and Comparative Law* 22, 2014, 161, 162; *Tladi*, *The Duty Not to Intervene in Matters within Domestic Jurisdiction*, 2020, 98.

463 *Janik*, *Das Interventionsverbot im Zeitalter der Demokratie: Zwischen Obszoleszenz und Wiederauferstehung*, 2014, 119.

464 *Odendahl*, *Regimewechsel und Interventionsverbot: die Elfenbeinküste und Libyen als Fallbeispiel*, *Archiv des Völkerrechts*, 2012, 318; *Auron*, *The Derecognition Approach*, *George Washington International Law Review*, 2013, 456; *Reisman*, *Why Regime Change is (Almost Always) a Bad Idea*, *ASIL Proceedings*, 2004, 290-291.

konformität nicht. Beispielsweise prüfte der IGH im *Nicaragua*-Urteil nicht die Absichten hinter den ökonomischen Sanktionen der USA gegen Nicaragua.⁴⁶⁵ Er stellte lediglich fest, dass diese keine Zwangswirkung entfaltet hatten. Dabei waren diese Maßnahmen mit Regierungswechselabsicht vorgenommen worden,⁴⁶⁶ welches Nicaragua auch im Verfahren vorbrachte.⁴⁶⁷

Diese Vorgehensweise des IGH entspricht dem Grundsatz, dass die Absicht eines Staates im Völkerrecht auf tatbestandlicher Ebene grundsätzlich nicht berücksichtigt wird.⁴⁶⁸ Insbesondere kann die Rechtswidrigkeit einer Handlung nicht allein anhand der Intention eines Staates gemessen werden.⁴⁶⁹ Absichten können grundsätzlich nur auf der Rechtfertigungsebene berücksichtigt werden,⁴⁷⁰ da einige Rechtfertigungsgründe bestimmte Absichten voraussetzen.⁴⁷¹

Daher begründet die bloße Absicht zum Regierungswechsel für sich genommen nicht die Völkerrechtswidrigkeit einer Handlung. Die Unterstützungsmaßnahmen zugunsten gewaltfreier Protestbewegungen fallen daher nicht unter die anerkannte Zwangskonstellation des „Regime Change“-Verbots.

465 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 244-245.

466 *Pomson*, *The Prohibition on Intervention Under International Law and Cyber Operations*, *International Law Studies*, 2022, 210.

467 *Woolaver*, *Pro-Democratic Intervention in Africa and the Arab Spring*, *African Journal of International and Comparative Law*, 2014, 165.

468 *Payandeh*, *Die Militärintervention in Libyen zwischen Legalität und Legitimität*, *Die Friedens-Warte*, 2012, 78; *Payandeh*, *The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya*, *Virginia Journal of International Law*, 2012, 390; *Watts*, *Low-Intensity Cyber Operations and the Principle of Non-intervention*, *Baltic Yearbook of International Law*, 2014, 158-59. Die Absicht eines Staates wird auf tatbestandlicher Ebene nur berücksichtigt, wenn die anzuwendende Regel dies vorsieht. Beispielsweise setzt Art. II der Völkermordkonvention von 1948 eine genozidale Absicht für die Verletzung von Art. I, III ff. der Völkermordkonvention voraus. Subjektive Anforderungen auf der Tatbestandsebene sind im Völkerrecht die Ausnahme.

469 *Athen*, *Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots*, 2017, 248; *Saluzzo*, *The principle of non-intervention and the battle over Hong Kong*, *Questions of International Law*, 2021, 34-35.

470 *Kriener*, *Invitation - Excluding ab initio a Breach of Art. 2 (4) UNCh or a Preclusion of Wrongfulness?*, *ZaöRV* 79, 2019, 643, 645.

471 Vgl. IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 241. Der IGH untersuchte nur die Absicht der USA hinsichtlich der Frage, ob der Einsatz von Gewalt durch Selbstverteidigung gerechtfertigt sei.

2. Unterstützungsverbot

Weiterhin hat der IGH in den *Nicaragua* und *Armed Activities*-Urteilen die staatliche Unterstützung von bewaffneten Rebellengruppen als Verletzung des Interventionsverbots eingeordnet. Im *Nicaragua*-Urteil subsumierte der IGH die finanzielle und logistische Unterstützung, die Ausbildung, sowie die Bereitstellung von Waffen und Geheimdienstinformationen zugunsten der *Contras* unter diesem Verbot.⁴⁷² Der IGH hob erstens hervor, dass sich die *Contras* in der Absicht gegründet hatten, bewaffneten Widerstand gegen die Regierung Nicaraguas auszuüben.⁴⁷³ Zweitens stellte er fest, dass die *Contras* militärische und paramilitärische Aktivitäten in Nicaragua vorgenommen hatten.⁴⁷⁴ Drittens erläuterte der IGH, dass die *Contras* letale Waffen verwendeten.⁴⁷⁵ Im *Armed Activities*-Urteil ordnete der IGH die Ausbildung und militärische Unterstützung Ugandas zugunsten des militärischen Flügels des Mouvement de Libération du Congo (MLC) ebenfalls als Verstoß gegen das Interventionsverbot ein.⁴⁷⁶ Hierbei betonte er wiederum, dass das MLC letale Waffen verwendete.

Gewaltfreie Protestbewegungen definieren sich hingegen dadurch, dass sie nicht bewaffnet sind (§ 3.B.IV.). Daher unterfallen sie grundsätzlich nicht dem vom IGH identifizierten Unterstützungsverbot.

Allerdings bezog sich der IGH in beiden Urteilen⁴⁷⁷ auf folgende Passage aus der Friendly Relations Declaration, die er als Völkergewohnheitsrecht einordnete:

„Also, no State shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the régime of another State, or interfere in civil strife in another State.“⁴⁷⁸

472 Ibid., Rn. 242.

473 Ibid., Rn. 241.

474 Ibid., Rn. 242.

475 Ibid., Rn. 241.

476 IGH, *Armed Activities*, Rn. 161.

477 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 192; IGH, *Armed Activities*, Rn. 162.

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

Darüber hinaus wählte der IGH in beiden Fällen folgende abstrakte Formulierung für das in Frage stehende Verbot:

„[the principle of non-intervention prohibits a State] to intervene directly or indirectly, with or without armed force, in support of an internal opposition in another State“.⁴⁷⁹

Das Verbot der Unterstützung von bewaffneten Rebellen Gruppen ist mithin ein Element des völkergewohnheitsrechtlichen Verbots der Unterstützung eines gewaltsamen Regierungswechsels („violent overthrow“). Dieses könnte von seiner Formulierung in der Friendly Relations Declaration und der IGH-Rechtsprechung über die Unterstützung von bewaffneten Rebellen Gruppen hinausgehen und nicht-militärische Umsturzversuche umfassen. Einige Staaten sind jedenfalls der Auffassung, dass die Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen gegen dieses Unterstützungsverbot verstößt (siehe insbesondere §§ 8, 10).

Der Umfang eines „violent overthrow“ bedarf daher näherer Untersuchung. Das englische „violence“ wie auch das deutsche „Gewalt“ haben im allgemeinen Sprachgebrauch diverse und kontextabhängige Bedeutungen.⁴⁸⁰ Darüber hinaus ist der Begriff „violence“ dem Völkerrecht grundsätzlich fremd und hat somit keine völkerrechtsspezifische Definition.⁴⁸¹ In der Friendly Relations Declaration wird „violent“ alleine an dieser Stelle verwendet. Sonst wird militärische Gewalt in der Resolution als „force“ bezeichnet.⁴⁸² Die abweichende Formulierung könnte daher indizieren, dass ein „violent overthrow“ nicht „forceful“ sein muss, also auch ohne militärische Gewalt erfolgen kann.

Die unterschiedliche Verwendung von „force“ und „violence“ für gewalt-sames Handeln deutet jedoch nicht zwangsläufig darauf hin, dass hierdurch unterschiedliche Gewaltschwellen gemeint sind. Die Friendly Relations Declaration wird weitestgehend als autoritative Interpretation der VNCh

479 IGH, *Armed Activities*, Rn. 164; IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 206.

480 Vgl. „violence“, *Cambridge Dictionary*, abrufbar unter: <https://dictionary.cambridge.org/de/worterbuch/englisch/violence> (zuletzt abgerufen am 10.08.2020).

481 *Henkin*, *Conceptualizing Violence: Present and Future Developments in International Law*, *Albany Law Review* 60, 1997, 571, 571.

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

verstanden.⁴⁸³ Daher verwendet sie für zwischenstaatliche militärische Auseinandersetzungen den aus Art. 2 Abs. 4 VNCh stammenden Begriff „force“. „Force“ ist daher in diesem Kontext spezifisch besetzt und kann nicht für innerstaatliche Gewaltanwendungen zwischen einem Staat und einem nicht-staatlichen Akteur verwendet werden. „Force“ beschreibt zwischenstaatliche Gewalt, während „violence“ innerstaatliche Gewalt beschreibt. Die Verwendung von unterschiedlichen Begriffen indiziert daher nicht unterschiedliche Gewaltschwellen.

Gleichzeitig deuten die anderen Beispiele aus der Passage darauf hin, dass mit einem „violent overthrow“ ein bewaffneter Umsturz gemeint ist. Neben der Unterstützung eines gewalttätigen Umsturzes wird die Einmischung in einen „civil strife“ verboten. „Civil strife“ wird dabei synonym für Bürgerkrieg verwendet, der wiederum den Einsatz von Waffengewalt voraussetzt.⁴⁸⁴ Dies legt den Schluss nahe, dass die gesamte Passage Einflussnahmen während Bürgerkriegs- oder bürgerkriegsähnlichen Situationen behandelt.⁴⁸⁵ Entsprechend müsste ein „violent overthrow“ in einer bürgerkriegsähnlichen Weise oder Situation stattfinden, bei der die beteiligten Parteien bewaffnet sind.

Diesen Schluss unterstützt auch eine Analyse der Verhandlungsprozesse zur Friendly Relations Declaration.⁴⁸⁶ Erstens wurde der Begriff des „violent overthrows“ stets im Kontext von militärischen Handlungen erwähnt. In einem gemeinsamen Formulierungsvorschlag von Australien, Kanada, Frankreich, Italien und den USA wird der „violent overthrow“ wie folgt definiert:

„Accordingly, no State shall instigate, foment, organize, or otherwise encourage subversive activities toward the violent overthrow of the regime

483 *Sinclair*, The significance of the Friendly Relations Declaration, in *Lowe / Warbrick* (Hrsg.), *The United Nations and the Principles of International Law*, Routledge, 1994, 25.

484 *Nowak*, Das Interventionsverbot im Bürgerkrieg, 2018, 111, 118 f.; *de Wet*, The Modern Practice of Intervention by Invitation in Africa and Its Implications for the Prohibition of the Use of Force, *EJIL* 26, 2015, 979, 994.

485 Vgl. *Tladi*, The Duty Not to Intervene in Matters within Domestic Jurisdiction, 2020, 96-97.

486 Die Verhandlungen wurden vor allem im 6. Ausschuss der VN-Generalversammlung und im Special Committee on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations durchgeführt, siehe *Rosenstock*, The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations: A Survey, *American Journal of International Law* 65, 1971, 713.

of another state, whether by invasion, armed attack, infiltration of personnel, terrorism, clandestine supply of arms, the fomenting of civil strife, or *other forcible means*.”⁴⁸⁷

Durch die Verwendung von „other forcible means“, welches an eine Liste von Maßnahmen mit klarem Militärbezug anknüpft, wird deutlich, dass diese Staaten unter einem „violent overthrow“ ein militärisches Vorgehen verstehen. Auch über diese Staatengruppe hinaus wurde stets eine militärische Komponente im Kontext von „violent overthrow“ angeführt.⁴⁸⁸ Zum Beispiel wurde als idealtypisches Beispiel für das verbotene Verhalten die Unterstützung von militärischen Coups d'État angeführt.⁴⁸⁹

Zweitens wurde der Begriff des „violent overthrow“ als Abgrenzungsbegriff von Staaten verwendet, die ein expansiveres Interventionsverständnis hatten. Nach ihrer Auffassung sei unter einer völkerrechtswidrigen Intervention weit mehr zu verstehen als die Unterstützung eines „violent overthrow“.⁴⁹⁰ Exemplarisch für derart verbotenes Verhalten sei die ausländische Finanzierung von Parteien und die diplomatische Unterstützung von politischen Kandidat*innen.⁴⁹¹ Dieses weite Verständnis einer Intervention setzte sich nicht durch.⁴⁹² Dennoch zeigt der Versuch einiger Staaten, mildere Einflussnahmen jenseits eines „violent overthrow“ in die Friendly Relations Declaration aufzunehmen, dass dieser Begriff eng gefasst wurde.

Daher ist insgesamt unter einem „violent overthrow“ ein militärischer Umsturz zu verstehen. Zunächst bezieht sich die betreffende Passage aus der Friendly Relations Declaration auf bürgerkriegs- oder bürgerkriegs(ähnliche) Situationen. Darüber hinaus wurde der Begriff bereits in den Verhandlungen eng ausgelegt und in seiner Praxis hat der IGH einen „violent overthrow“ nur angenommen, wenn ein Staat bewaffnete Aufständische unterstützte. Daher beschränkt sich das Unterstützungsverbot auf die Unterstützung von bewaffneten Aufständischen, die letale Waffen ver-

487 United Nations General Assembly, Report of the Special Committee on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States, A/6799, 26.09.1967, 138, Hervorhebung durch den Autor.

488 Ibid., 140, 158; United Nations General Assembly, Future work in the field of codification and progressive development of international law, A/C.6/SR.722, 01.12.1961, 161.

489 United Nations General Assembly, A/6799, 158, „military revolutions“.

490 Ibid., 161.

491 Ibid., 161.

492 Pomson, The Prohibition on Intervention Under International Law and Cyber Operations, International Law Studies, 2022, 199.

wenden. Die Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen fällt nicht hierunter.

Die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen fällt mithin nicht in die zwei durch den IGH anerkannten Zwangskonstellationen. Daher ist eine intensivere Auseinandersetzung mit den möglichen Zwangsschwellen erforderlich.

II. Zwang

Die am häufigsten zitierte und anerkannteste Beschreibung der Zwangswirkung findet sich in der Friendly Relations Declaration:

„No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind.“⁴⁹³

Entscheidend für eine Zwangswirkung ist daher die Unterwerfung der souveränen Rechte eines Staates. Zwang könne erst dann angenommen werden, wenn einem Staat die Ausübung seiner souveränen Rechte effektiv entzogen sei. Daher umschreiben *Jennings* und *Watts* in Oppenheims Lehrbuch den Zwang als „diktatorische Einflussnahme“.⁴⁹⁴ *Jamnejad* und *Wood* sehen eine derartige Unterwerfung des souverän Willens, wenn ein Staat sich nicht mehr in zumutbarer Weise dem Druck eines anderen Staates entgegensetzen kann.⁴⁹⁵ *Alexandra Hofer* fordert „irresistible pressure“, um eine Zwangswirkung anzunehmen.⁴⁹⁶ Zwang wird mithin nur in Ausnahmekonstellationen angenommen, die sich in ihrer Intensität deutlich von den „normalen“ zwischenstaatlichen Beziehungen abheben.

Das Tatbestandselement „Zwang“ kann dabei nicht an einer außerrechtlichen Kraft- oder Einwirkungsschwelle gemessen werden.⁴⁹⁷ Denn das

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

494 *Jennings/Watts*, Oppenheim's International Law, Ninth Edition, Longman, London 1992, 431: „dictatorial interference“.

495 *Jamnejad/Wood*, The Principle of Non-intervention, Leiden Journal of International Law, 2009, 348.

496 *Hofer*, The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measures: Legitimate Enforcement or Illegitimate Intervention?, Chinese Journal of International Law 16, 2017, 175, 181.

497 *Athen*, Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots, 2017, 245.

Zwangselement dient als normatives Element dem engeren Zweck des Interventionsverbots: der Abgrenzung von zulässigem zwischenstaatlichen Austausch und unzulässiger Einflussnahme.⁴⁹⁸ Für die Frage, inwiefern außenpolitische Druckmittel als Ausübung von unzulässigem Zwang eingeordnet werden, ist daher die Auffassung und Praxis von Staaten entscheidend.

Die Bestimmung dieser Zwangsschwelle ist seither von großen Schwierigkeiten und einer Pluralität divergierender Auffassungen geprägt.⁴⁹⁹ Daher haben sowohl Literatur als auch Praxis versucht, das allgemeine Interventionsverbot für einzelne Konstellationen zu konkretisieren.

1. Zwang im Konkreten: Verbot der subversiven Intervention

Für den Untersuchungsgegenstand interessieren insbesondere die Diskussionen um die sogenannte subversive Intervention. Unter einer subversiven Intervention werden Maßnahmen eines Staates bezeichnet, die dazu bestimmt sind, Aggression gegen oder Revolution in einem Staat zu schüren.⁵⁰⁰ Hierdurch sei insbesondere verboten, dass Staaten Erklärungen abgeben oder sonstige Anreize setzen, die ein revolutionäres Aufbäumen der Bevölkerung eines fremden Staates gegen ihre eigene Regierung bewirken.⁵⁰¹ Viel zitierte Beispiel für verbotenes Verhalten sind hierbei staatliche Fernseh- oder Radiosendungen, die zur Revolution aufrufen und auf dem Territorium eines fremden Staates ausgestrahlt werden, sowie der Aufruf seitens Regierungsvertreter*innen, dass die Bevölkerungen eines fremden Staates sich gegen ihre Regierung erheben solle.⁵⁰² Einige Stimmen sehen

498 Ibid., 233, 244.

499 *Lahmann*, Information Operations and the Question of Illegitimate Interference under International Law, *Israel Law Review*, 2021, 196.

500 *Wright*, Subversive Intervention, *AJIL*, 1960.

501 Ibid., 530; *Lauterpacht*, Revolutionary Propaganda by Governments, *Transactions of the Grotius Society* 13, 1927, 143, 154; *Whitton*, Hostile International Propaganda and International Law, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 398, 1971, 14, 15.

502 *Wright*, Subversive Intervention, *American Journal of International Law*, 1960, 521-522; *Whitton*, Hostile International Propaganda and International Law, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1971, 16, 19.

das Verbot der subversiven Intervention im Völkergewohnheitsrecht verankert.⁵⁰³

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden insbesondere die öffentlichen Forderungen der Sowjetunion nach einer kommunistischen Weltrevolution von europäischen Staaten als Intervention zurückgewiesen.⁵⁰⁴ Die Staatengemeinschaft versuchte, dieser Praxis durch das Internationale Abkommen über den Gebrauch des Rundfunks im Interesse des Friedens von 1936 entgegenzuwirken.⁵⁰⁵ Das Abkommen sollte die Souveränitätskonflikte auflösen, die durch die neuen Technologien des Funk- und Fernsehens aufgekommen waren.⁵⁰⁶ Hierfür wurde ein umfassendes Propagandaverbot auf fremden Territorien postuliert (Art. 1). Die Vertragsparteien verpflichteten sich dazu, keine Sendungen auf dem Territorium eines fremden Staates auszustrahlen, die dazu geeignet seien, die innere Ordnung eines Staates „aufzureizen“.⁵⁰⁷

Mit nur 28 Ratifizierungen konnte sich dieses umfassende Propagandaverbot jedoch nie in der breiteren Staatenpraxis durchsetzen.⁵⁰⁸ Insbesondere nahm es keinen Einfluss auf die Praxis von Nicht-Vertragsparteien;

503 *Whitton*, *Hostile International Propaganda and International Law*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1971, 18; *Lauterpacht*, *Revolutionary Propaganda by Governments*, *Transactions of the Grotius Society*, 1927.

504 *Lauterpacht*, *Revolutionary Propaganda by Governments*, *Transactions of the Grotius Society*, 1927, 162.

505 *Internationale Abkommen über den Gebrauch des Rundfunks im Interesse des Friedens*, 186 LNTS 301, Art. 1.
siehe weiter *Rumpf*, *Der internationale Schutz der Menschenrechte und das Interventionsverbot*, 1981, 68-69.

506 *Wright*, *Subversive Intervention*, *American Journal of International Law*, 1960, 531; *Reisman*, *Meddling in Internal Affairs: Establishing the Boundaries of Non-Intervention in a World without Boundaries*, in *Giorgetti / Klein* (Hrsg.), *Resolving Conflicts in the Law, Essays in Honour of Lea Brilmayer*, Brill Nijhoff, Leiden, Boston 2019, 100.

507 *Internationale Abkommen über den Gebrauch des Rundfunks im Interesse des Friedens*, Art. 1.

508 *Baade*, *Fake News and International Law*, *EJIL* 29, 2019, 1357, 1365. Das Abkommen wird zwar immer wieder in wissenschaftlichen Publikationen erwähnt und seine Anwendung gegenwärtig vorgeschlagen. Zuletzt wurde seine Anwendung gegen die propagandistischen Bemühungen der russischen Föderation im Rahmen der Aggression gegen die Ukraine vorgeschlagen: *Dias*, *Russia's "genocide disinformation" and war propaganda are breaches of the International Convention Concerning the Use of Broadcasting in the Cause of Peace and fall within the ICJ's jurisdiction*, *EJIL:Talk!*, 04.03.2022, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/russias-genocide-disinformation-and-war-propaganda-are-breaches-of-the-international-convention-concerning-the-use-of-broadcasting-in-the-cause-of-peace-and-fall-within-the/>

vor allem nicht der Sowjetunion. Als sich die Sowjetunion zum Ende des Kalten Krieges durch „westliche“ und insbesondere US-amerikanische Radiosendungen auf ihrem Territorium bedroht sah, versuchte sie, das Abkommen von 1936 erneut ins Leben zu rufen.⁵⁰⁹ 1982 ratifizierten die Sowjetunion und andere Staaten des Warschauer Paktes das Abkommen.⁵¹⁰ Daraufhin zogen sich Australien, Frankreich und das Vereinigte Königreich aus dem Abkommen zurück.⁵¹¹ Nach ihrer Auffassung würden die „westlichen“ Radiosendungen, wie beispielsweise von Radio Free Europe, den Bürger*innen der Warschauer Pakt-Staaten „wahre“ Informationen zukommen lassen.⁵¹² Dieser Vorgang sei menschenrechtlich gewährleistet und daher auch völkerrechtlich erlaubt.⁵¹³ Die umfassende Zurückweisung der Sowjetunion dieser Sendungen als völkerrechtswidrige Interventionen sei daher unzutreffend, zumal die Sowjetunion ihre „Propagandaaktivitäten“ durch Radiosendungen in „westlichen“ Staaten aufrechterhielt. Daher bestünde kein gemeinsames Verständnis von verbotenen Propagandamethoden im Rahmen des Abkommens von 1936.

Die Auseinandersetzungen um das Rundfunk-Abkommen von 1936 verdeutlichen drei typische Aspekte für die Anwendung des Interventionsverbots auf einzelne Konstellationen. Einerseits kam es zu keinem Zeitpunkt zu einem umfassenden Konsens in der Staatenpraxis. Insgesamt ratifizierten bis heute nur 28 Staaten das Abkommen, zumal sich einige wieder zurückzogen. Die hier postulierten Verbote konnten daher zu keinem Zeitpunkt umfassende Geltung beanspruchen. Zweitens bestanden durchgehend unterschiedliche Auffassungen dazu, was unter dem eigentlich verbotenen Verhalten zu verstehen sei – was also eine Intervention darstellen sollte. Die Vertragsparteien hatten sich im Vertragstext darauf geeinigt, dass ein Propagandaverbot etabliert werden sollte. Propaganda war aus Sicht der Vertragsparteien aber stets nur das Verhalten des „anderen Blocks“. Ihr eigenes Verhalten sei stets vereinbar mit diesem Verbot gewesen. Dies zeigt drittens, dass (beinahe) alle Staaten versuchen, das Verhalten anderer

(zuletzt abgerufen am 26.09.2022). In der Staatenpraxis hat diese Argumentationen jedoch nicht Anklang gefunden.

509 *Lahmann*, Information Operations and the Question of Illegitimate Interference under International Law, *Israel Law Review*, 2021, 196-7.

510 *Baade*, Fake News and International Law, *EJIL*, 2019, 1366-7

511 *Ibid.*, 1367.

512 *Ibid.*, 1366-7.

513 *Wright*, Subversive Intervention, *American Journal of International Law*, 1960, 530.

Staaten und deren Bevölkerungen zu beeinflussen.⁵¹⁴ Seit dem Inkrafttreten des Abkommens bestand eine beständige Praxis sowohl der „westlichen“ als auch der „sozialistischen“ Staaten, durch Radiosendungen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung in anderen Staaten zu nehmen. Daher überrascht es auch nicht, dass sich insgesamt kein Verbot der gegenseitigen Einflussnahme durch Fernseh- oder Radiosendungen im Völkergewohnheitsrecht etablieren konnte.⁵¹⁵ Schließlich war dies zu keinem Zeitpunkt von einer großen Staatengruppe getragen, zumal durchgehend unterschiedliche Auffassungen darüber bestanden, welches Verhalten verboten sei. Wissenschaftliche Erörterungen zu einem möglichen Propagandaverbot oder einem Verbot der subversiven Intervention fanden daher seit den 1970er Jahren kaum noch statt.⁵¹⁶

514 *Reisman*, *Meddling in Internal Affairs*, 2019, 100, spricht insoweit von einer „Routine“.

515 Vgl. *Lahmann*, *Information Operations and the Question of Illegitimate Interference under International Law*, *Israel Law Review*, 2021, 197; *Reisman*, *Meddling in Internal Affairs*, 2019, 100. Dieses wird zwar immer wieder angeführt, aber kann in der Regel nicht hinreichenden Anschluss finden. Im Vorfeld der Bulldozer Revolution hatte Jugoslawien immer wieder die Ausstrahlung von „anti-jugoslawischen“ Sendungen der Deutschen Welle, Radio Free Europe und Voice of America als Intervention eingeordnet, siehe United Nations Security Council, A/55/395-S/2000/880; United Nations Security Council, S/2000/885; United Nations Security Council, S/2000/961. Jugoslawien hatte diese Sender auf Frequenzen in Jugoslawien verboten. Laut Darstellung Jugoslawiens wurden diese von der Tschechischen Republik, Ungarn, Kroatien, Rumänien, Bulgarien, Bosnien und Herzegowina und Albanien aus auf sein Territorium ausgestrahlt. Dabei argumentierte Jugoslawien, dass es selber (und souverän) bestimmen dürfe, welche Medien in Jugoslawien ausgestrahlt würden, weshalb die Umgehung dieses Willens durch die Ausstrahlung von anderen Ländern aus eine Verletzung seiner Souveränität darstelle. Die angeschuldigten Staaten verteidigten sich jedoch unter Verweis auf die Informationsfreiheit. Die Auffassung Jugoslawiens fand daher keine signifikante Unterstützung in der Staatengemeinschaft.

516 Wenige Ausnahmen aus den 1980er Jahren: *Downey*, *A Historical Survey of the International Regulation of Propaganda*, *Michigan Journal of International Law* 5, 1984, 341, 348-49; *Murty*, *The international law of propaganda*, *New haven studies in international law and world public order*, New Haven Press, New Haven 1989. Die wichtigsten Publikationen stammen aus den 1940-1960er Jahren: *Larson*, *The Present Status of Propaganda in International Law*, *Law and Contemporary Problems* 31, 1966, 439; *Thomas/Godoy*, *The Organization of American States and Subversive Intervention*, *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting* 55, 1961, 19; *Whitton*, *Cold War Propaganda*, *AJIL* 45, 1951, 151; *Fenwick*, *Intervention by Way of Propaganda*, *ibid.* 35, 1941, 626.

2. Zwang im Allgemeinen: Nicht-militärische Einflussmaßnahmen

Die Anwendung des Zwangskriteriums bereitet jedoch nicht nur im Hinblick auf einzelne Anwendungsbeispiele Schwierigkeiten, sondern auch auf einer abstrakteren Ebene. Hierbei ist insbesondere strittig, ob nicht-militärische Einflussmaßnahmen Zwangswirkung entfalten können.

Während in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts unter einer Intervention weitestgehend eine militärische Intervention verstanden wurde, weitete sich dieses Verständnis in den 1960er und 1970er Jahren aus. Aufgrund der zunehmenden Vernetzung zwischen den Staaten waren insbesondere Staaten des Globalen Südens der Auffassung, dass wirtschaftliche Druckmaßnahmen dieselbe Zwangswirkung entfalten könnten, wie militärische Maßnahmen.⁵¹⁷ Daher erwähnt die Friendly Relations Declaration neben militärischen Maßnahmen „economic“ und „political measures“ als mögliche Formen der Intervention.⁵¹⁸

Allerdings bestehen Zweifel, ob diese Passage Völkergewohnheitsrecht wiedergibt.⁵¹⁹ *Ori Pomson* legte ausführlich dar, dass die „westlichen“ Staaten während der Verhandlungen zur Friendly Relations Declaration stets einen weiten Interventionsbegriff zurückwiesen.⁵²⁰ Sie versuchten die verschiedenen Formen einer möglichen Intervention durchweg zu begrenzen. Gleichzeitig erkannte der IGH in den US-Sanktionen gegen Nicaragua keine Verletzung des Interventionsverbots.⁵²¹ Dabei hatten diese die nicaraguanische Wirtschaft zum Erliegen gebracht und einen entscheidenden Einfluss auf die Wahlniederlage der sandinistischen Regierung im Jahr 1990 gehabt.⁵²² Die ökonomischen Sanktionen waren mithin effektiver darin, einen Regierungswechsel herbeizuführen, als die Unterstützung der *Contras*. Dennoch wurde allein Letztere vom IGH als Verletzung des Interventionsverbots eingeordnet.

Es hat somit noch keine Konstellation gegeben, in der ein Gericht die Verletzung des Interventionsverbots durch nicht-militärische Maßnahmen

517 *Kunig*, Intervention, Prohibition of, in *Peters* (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2008, Rn. 6.

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

519 *Pomson*, The Prohibition on Intervention Under International Law and Cyber Operations, *International Law Studies*, 2022, 199.

520 *Ibid.*, 193 ff.

521 IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 244-45.

522 *Pomson*, The Prohibition on Intervention Under International Law and Cyber Operations, *International Law Studies*, 2022, 207.

angenommen hat. Die Mehrheit in der Literatur ist zwar der Auffassung, dass auch nicht-militärische Maßnahmen eine entsprechende Zwangswirkung entfalten können.⁵²³ Die genaue Abgrenzung ist jedoch Gegenstand von fortlaufenden Kontroversen. Erschwerend kommt dabei hinzu, dass das Zwangsmerkmal, wie auch die *domaine réservé*, relativ ist. Schließlich können „stärkere“ Staaten effektiver die Unterwerfung des souveränen Willens eines „schwächeren“ Staates erreichen als umgekehrt.⁵²⁴ Ihnen stehen mehr Mittel zur Verfügung, um einen Staat effektiv dazu zu bringen, ihren Vorgaben Folge zu leisten.

Diese Schwierigkeiten auf der abstrakten Ebene der Zwangswirkung spiegeln sich auch in der Bewertung von zahlreichen der im Folgenden untersuchten Unterstützungsmaßnahmen. In der gegenwärtigen Literatur finden sich jeweils Stimmen die Wirtschaftssanktionen,⁵²⁵ *de jure* Anerkennungserklärungen,⁵²⁶ Finanzierungsmaßnahmen,⁵²⁷ Wahlbeeinflussun-

523 *Helal*, On Coercion in International Law, *New York University Journal of International Law and Politics*, 2019; *Jamnejad/Wood*, The Principle of Non-intervention, *Leiden Journal of International Law*, 2009; *Lahmann*, Information Operations and the Question of Illegitimate Interference under International Law, *Israel Law Review*, 2021; *Athen*, Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots, 2017; *Damrosch*, Nonintervention and Nonforcible Influence over Domestic Affairs, *AJIL*, 1989; *Baade*, Fake News and International Law, *EJIL*, 2019, 1363 ff; *Kohen*, The Principle of Non-Intervention 25 Years after the Nicaragua Judgment, *Leiden Journal of International Law* 25, 2012, 157, 161.

524 Vgl. *Athen*, Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots, 2017, 246; *Janik*, Das Interventionsverbot im Zeitalter der Demokratie: Zwischen Obsoleszenz und Wiederauferstehung, 2014, 116.

525 *Zulässig*: *Akande/Akhavan/Bjorge*, Economic Sanctions, International Law, and Crimes against Humanity: Venezuela's ICC Referral, *AJIL* 115, 2021, 493; *Verboten*: *Orakhelashvili*, Sanctions and Fundamental Rights of States: The Case of EU Sanctions Against Iran and Syria, in *Happold / Eden* (Hrsg.), *Economic Sanctions and International Law*, Hart Publishing, Oxford 2019; *Saluzzo*, The principle of non-intervention and the battle over Hong Kong, *Questions of International Law*, 2021, 37-38; *Unklar*: *Bogdanova*, Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights, The Impact of the Principle of Common Concern of Humankind, Brill, Leiden 2022, 74 ff.

526 *Zulässig*: *Auron*, The Derecognition Approach, *George Washington International Law Review*, 2013; *Verboten*: *Aust*, Die Anerkennung von Regierungen, *ZaöRV*, 2020, 84.

527 *Zulässig*: *Damrosch*, Nonintervention and Nonforcible Influence over Domestic Affairs, *AJIL*, 1989, 44; *Verboten*: *Jamnejad/Wood*, The Principle of Non-intervention, *Leiden Journal of International Law*, 2009, 368.

gen⁵²⁸ und rhetorische Unterstützungserklärungen⁵²⁹ entweder als Zwangsmaßnahme oder zulässige Einflussnahme einordnen. Diesbezügliche Kontroversen bestehen teilweise schon seit Jahrzehnten, ohne dass diese autoritativ durch Gerichte oder die Staatengemeinschaft aufgelöst wurden.

Aufgrund dieses Meinungsspektrums werden nicht-militärische Einflussnahmen in eine Grauzone des Interventionsverbots eingeordnet.⁵³⁰ Eine Grauzone zeichnet sich durch „eine fortgesetzte Uneinigkeit über die Rechtslage“ aus.⁵³¹ Hierbei bestehen mehrere gleichberechtigte Interpretationsmöglichkeiten des Rechts, die nicht aufgelöst werden (können), sodass der abstrakt-generelle Inhalt der Norm dauerhaft unklar ist.⁵³² Derartige grundlegende Auseinandersetzungen prägen, wie gerade gezeigt, die Anwendung des Interventionsverbots auf nicht-militärische Einflussnahmen.

3. Die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen in der Grauzone

Die grundsätzlichen und fortgesetzten Streitigkeiten über die Anwendung des Interventionsverbots spiegeln sich auch in den (bisher seltenen) Auseinandersetzungen mit der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen.

528 *Zulässig: Ohlin*, Election Interference, International Law and the Future of Democracy, CUP, Cambridge 2020, 69 ff; *Verboten: Schmitt*, Foreign Cyber Interference in Elections International Law Studies 97, 2021, 739, 747, sieht einige Aspekte durch das Interventionsverbot erfasst.

529 *Zulässig/Verboten: Talmon*, Iraq accuses Germany of interference in its internal affairs, German Practice in International Law, 25.03.2021, abrufbar unter: <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2021/03/iraq-accuses-germany-of-interference-in-its-internal-affairs/> (zuletzt abgerufen am 26.09.2022) die Positionen der europäischen Staaten vs. die Position des Iraks.

530 *Hofer*, The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measure, Chinese Journal of International Law, 2017, 178 ff; *Baade*, Fake News and International Law, EJIL, 2019, 1362; *Keitner*, Foreign Election Interference and International Law, in *Ohlin / Hollis* (Hrsg.), Defending Democracies: Combating Foreign Election Interference in a Digital Age OUP, Oxford 2021 sieht diesbezüglich einen Bereich der „constructive ambiguity“; *Tay*, Reconstructing the Principle of Non-Intervention and Non-Interference - Electoral Disinformation, Nicaragua, and the Quilt-Work Approach, Berkeley Journal of International Law 40, 2022, , 75 nennt das Interventionsverbot einen „empty container“; *Willmer*, Does digitalization reshape the principle of non-intervention?, German Law Journal, 2023, 513: „vague“.

531 *Marxsen*, Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch, 2021, 244.

532 *Ibid.*, 244-45.

Alexander Vylegzhanin, Ekaterina Torkunova, Sergey Lobanov und Kirill Kritskiy bewerten die Unterstützungsmaßnahmen der US-Regierung während der ukrainischen Euromaidanproteste von 2013/14 als völkerrechtswidrige Einflussnahmen.⁵³³ In ihrem „Letter to the Journal“ im Chinese Journal of International Law argumentieren die Autor*innen in verkürzter und eklektischer Art, dass die USA die Protestierenden auf dem Maidanplatz in Kyiv gesteuert hätten und die treibende Kraft hinter dem Regierungswechsel gewesen seien.⁵³⁴ Diese auf faktischer Ebene falsche Darstellung wird in § 8 umfassend untersucht. Auf rechtlicher Ebene argumentieren die Autor*innen, dass es eine innere Angelegenheit der Ukraine gewesen sei, über die politische und ökonomische Ausrichtung des Staates zu entscheiden.⁵³⁵ Die USA hätten diese Entscheidung der Ukraine entzogen, indem sie zunächst die *Janukowitsch*-Regierung durch Sanktionen davon abhielten, eine nähere ökonomische Integration mit Russland zu suchen. Weiterhin hätten die USA die Protestierenden finanziert, die den verfassungswidrigen Regierungswechsel in der Ukraine herbeiführten.⁵³⁶ Aus Sicht der Autor*innen ist somit die Finanzierung, Beratung und rhetorische Unterstützung einer Protestbewegung sowie die Sanktionierung der Zielregierung, eine Verletzung des Interventionsverbots. Hierbei handelt es sich um die einzige Publikation in einer nicht-russischen Zeitschrift, die die ausländische Unterstützungshandlungen zugunsten der Euromaidan Proteste eindeutig als Verletzung des Interventionsverbots einordnet. Daher wurde diese Publikation auch in einer Stellungnahme der russischen Völkerrechtsvereinigung vom 10. März 2022, in der die russische Aggression in der Ukraine nach dem 24. Februar 2022 gerechtfertigt wurde, prominent zitiert.⁵³⁷

Eine nuanciertere Sichtweise bietet *Stefano Saluzzo* mit Blick auf die Unterstützungsmaßnahmen des „Westens“ zugunsten der Proteste in Hong-

533 Vylegzhanin/Torkunova/Lobanov/Kritskiy, Forcible Discharge of Ukrainian President Yanukovich from Power: Complicity of the Obama Administration, Chinese Journal of International Law 20, 2021, 165, 170 ff, Rn. 16: „interference in intra-political struggle is prohibited in international law“.

534 Ibid., 168.

535 Ibid., 170.

536 Ibid., 171.

537 Statement of the Presidium of the Russian Association of International Law, 10.03.2022, 2.

kong 2019-20.⁵³⁸ *Saluzzo* kontrastiert die unterschiedlichen Auffassungen zu einer verbotenen Intervention. Die westlichen Staaten hätten verschiedene Einfluss- und Unterstützungsmaßnahmen ergriffen, um die Menschenrechte und das politische System in Hongkong unter dem „Ein Staat, zwei Systeme“-Grundsatz zu gewährleisten.⁵³⁹ Diese Druckmaßnahmen seien daher aus ihrer Perspektive keine verbotenen Interventionen. Hingegen vertritt China traditionell einen weiteren Interventionsbegriff, unter dem alle Einflussnahmen im Bereich der *domaine réservé* verboten sind.⁵⁴⁰ Diese Verständnisse seien nur schwer miteinander vereinbar, zumal das relative Interventionsverbot gerade für den Fall von Hongkong schwierige Fragen aufwerfe.⁵⁴¹ Daher könne keine eindeutige Einordnung diesbezüglich getroffen werden.

Eine ähnliche Beobachtung trifft *Stefan Talmon* mit Blick auf rhetorische Unterstützungsbekundungen für anti-Regierungsproteste im Irak 2020.⁵⁴² Die Botschafter*innen Deutschlands, Großbritanniens und Frankreichs hatten den Umgang der Sicherheitsbehörden mit den Protestierenden scharf kritisiert und sich mit den Protestierenden solidarisiert. Diese Stellungnahmen wurden durch die irakische Regierung als völkerrechtswidrig eingeordnet. *Talmon* hält dabei fest, dass ein Teil der Staatengemeinschaft derartige Stellungnahmen im Bereich der Menschenrechte als zulässige Ausübung einer diplomatischen Tätigkeit sieht, während eine traditionellere Auffassung hierin eine Intervention sieht.⁵⁴³

Es zeigt sich mithin, dass Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von Protestbewegungen in der Staatenpraxis und Literatur kontrovers diskutiert werden. Sie werden regelmäßig von einer Staatengruppe als zulässig erachtet und von einer anderen Staatengruppe zurückgewiesen. Die jeweiligen Positionen liegen dabei deutlich auseinander. Es fällt daher auch den Kommentator*innen schwer, eindeutige rechtliche Feststellungen über diese Maßnahmen zu treffen. *Saluzzo* und *Talmon* stellen in ihren Beiträgen

538 *Saluzzo*, The principle of non-intervention and the battle over Hong Kong, Questions of International Law, 2021.

539 *Ibid.*, 29 ff, 35.

540 *Ibid.*, 39 ff. Siehe weiter in dem gleichen Sonderheft *Buscemi/Carpanelli*, The ‘elusive essence’ of the principle of non-intervention in light of recent practice: The cases of Venezuela and Hong Kong, *ibid.*, 1, 3.

541 *Saluzzo*, The principle of non-intervention and the battle over Hong Kong, Questions of International Law, 2021, 50.

542 *Talmon*, Iraq accuses Germany of interference in its internal affairs, German Practice in International Law, 25.03.2021.

543 *Ibid.*

beide Seiten dar und betten diese in den normativen Kontext ein. Ein Urteil über die Rechtmäßigkeit trauen sich beide nicht zu. Dies ist typisch für eine völkerrechtliche Grauzone. Wie andere nicht-militärische Einflussnahmen liegt die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen daher ebenfalls in einer rechtlichen Grauzone des Interventionsverbots.

Daher zweifeln einige Literaturstimmen, ob das Interventionsverbot dafür geeignet ist, derartige Konstellationen zu erfassen.⁵⁴⁴ Entsprechend plädieren einige für eine verstärkte wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Interventionsverbot. Beispielsweise hat die Afrikanische Völkerrechtskommission im April 2022 eine Studie in Auftrag gegeben, die näher ergründen soll, was im Völkerrecht unter einer Zwangswirkung zu verstehen ist.⁵⁴⁵ Andere Literatur- und Praxisstimmen versuchen hingegen die Schwelle für eine verbotene Intervention auf eine Einmischungsschwelle abzusenken.

III. Einmischung

Alternativ zur Zwangsschwelle wird bereits seit geraumer Zeit eine Einmischungsschwelle als zweites Tatbestandsmerkmal des Interventionsverbots vorgebracht. In der Auffassung von Staaten, die ein expansiveres Souveränitätsverständnis vertreten, bedürfe die staatliche Souveränität ausführlicheren Schutzes gegen Einflussnahmen ausländischer Staaten.⁵⁴⁶

Der bedeutendste Versuch, diese Lesart völkerrechtlich zu verankern, erfolgte in Form der VN-Generalversammlungsresolution 36/103 vom 9. Dezember 1981.⁵⁴⁷ Ihr Annex enthält die „Erklärung zur Unzulässigkeit von Interventionen *und* Einmischungen in die inneren Angelegenheiten“.⁵⁴⁸ Die Erklärung postuliert ein Einmischungsverbot („principle of non-interfe-

544 *Ohlin*, Election Interference, 2020, 75: „poor fit“.

545 African Union Commission on International Law, Proposed Study on the Prohibition on Intervention in International Law - concept note, AUCIL/Legal/1(XX), 01.04.2022.

546 Dieser Ansatz wird insbesondere von einigen asiatischen Staaten vertreten, siehe *Nasu*, Revisiting the Principle of Non-Intervention: A Structural Principle of International Law or a Political Obstacle to Regional Security in Asia?, *Asian Journal of International Law*, 2013, 26, 36 ff.

547 United Nations General Assembly, Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States, A/RES/36/103, 09.12.1981, Annex, II(o).

548 *Ibid.*, Hervorhebung durch den Autor.

rence“). Ein Verstoß hiergegen wird grundsätzlich angenommen, wenn ein Staat ohne die Zustimmung des Zielstaates eine Einflussnahme vornimmt. Neben vielen einzelnen Beispiel von verbotenen Einmischungshandlungen heißt es daher:

„The duty of a State to refrain from any economic, political or military activity in the territory of another State without its consent;“⁵⁴⁹.

Damit würde jede staatliche Tätigkeit, die einen Einfluss auf dem Territorium eines anderen Staates hat und ohne dessen Zustimmung erfolgt, eine Verletzung des Einmischungsverbots darstellen. Dies wäre eine signifikante Änderung gegenüber der Zwangsschwelle, die losgelöst von der jeweiligen Zustimmung des Staates betrachtet wird.

Entsprechend wären alle Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von gewaltfreien Protestbewegungen verboten, sofern hierfür keine Zustimmung der Zielregierung bestünde. Dies wäre in der Praxis der Regelfall, da sich Regierungen häufig gegen die ausländische Unterstützung von oppositionellen Gruppen positionieren. Folgerichtigerweise heißt es in der Erklärung von 1981:

„The duty of a State to refrain from the promotion, encouragement or support, direct or indirect, of rebellious or secessionist activities within other States, under any pretext whatsoever, or any action which seeks to disrupt the unity or to undermine or subvert the political order of other States;“⁵⁵⁰

Die Resolution postuliert somit ein umfassendes Unterstützungsverbot für rebellische oder secessionistische Gruppierungen. Hierauf aufbauend ordnete *Rein Müllerson* beispielsweise die Unterstützungshandlungen der USA zugunsten der Euromaidan Proteste als Verletzung des Einmischungsverbots ein.⁵⁵¹

Die Resolution 36/103 erhielt 102 Ja-Stimmen von Staaten des Warschauer Pakts und des Non-Aligned Movement.⁵⁵² 22 überwiegend „westliche“ Staaten stimmten gegen die Resolution und sechs Staaten enthielten sich.⁵⁵³

549 Ibid., II (o).

550 Ibid., Annex, II(f).

551 *Müllerson*, Ukraine: Victim of Geopolitics, *Chinese Journal of International Law* 13, 2014, 133.

552 *Lahmann*, Information Operations and the Question of Illegitimate Interference under International Law, *Israel Law Review*, 2021, 196.

553 Ibid., 196.

Nach Auffassung der „westlichen“ Staaten, würde ein derart expansives Einmischungsverbot in unzulässiger Weise bürgerliche und politische Menschenrechte einschränken.⁵⁵⁴ Aufgrund dieser Ablehnung konnte sich die Resolution in der späteren Staatenpraxis nicht durchsetzen. Anders als die Friendly Relations Declaration von 1970⁵⁵⁵ und die Resolution zur Unzulässigkeit der Intervention von 1965⁵⁵⁶ wird die Resolution von 1981 kaum noch in neueren Resolutionen der VN-Generalversammlung zitiert.⁵⁵⁷ Zudem verwendete der IGH im *Nicaragua*-Urteil von 1986 allein die früheren Resolutionen der VN-Generalversammlung, um den Inhalt des völkergewohnheitsrechtlichen Interventionsverbots zu bestimmen.⁵⁵⁸ Die Resolution von 1981 wurde in dem Urteil nicht erwähnt. Daher spiegelt die Resolution von 1981 und das von ihr postulierte Einmischungsverbot nach der überwiegenden Auffassung in der Literatur kein Völkergewohnheitsrecht.⁵⁵⁹ Ihr wird „little normative value“ attestiert.⁵⁶⁰

Dennoch positionieren sich einige Staaten fortlaufend zugunsten eines völkerrechtlichen Einmischungsverbots.⁵⁶¹ Wie sich in den Fallstudien zeigen wird (§§ 7-11), ordnen diese Staaten unter Verweis auf ein völkerrechtliches Einmischungsverbot alle Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von

554 Ibid., 196.

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

556 United Nations General Assembly, Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty, A/Res/20/2131, 21.12.1965.

557 Die Resolutionen von 1965 und 1970 werden fortlaufend zitiert, siehe beispielhaft: United Nations General Assembly, Aggression against Ukraine, A/RES/ES-11/1, 01.03.2022.

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

559 Hofer, *The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measure*, *Chinese Journal of International Law*, 2017, 185; Kunig, *Intervention, Prohibition of*, 2008, Rn. 20; Lahmann, *Information Operations and the Question of Illegitimate Interference under International Law*, *Israel Law Review*, 2021, 196; Arnould, *Völkerrecht*, 2019, 157; Jamnejad/Wood, *The Principle of Non-intervention*, *Leiden Journal of International Law*, 2009, 355; Watts, *Low-Intensity Cyber Operations and the Principle of Non-intervention*, *Baltic Yearbook of International Law*, 2014, 152. Anders: Trautner, *Die Einmischung in innere Angelegenheiten und die Intervention als eigenständige Verbotstatbestände im Völkerrecht*, Europäische Hochschulschriften, 2614, Peter Lang, Frankfurt am Main 1999.

560 Hofer, *The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measure*, *Chinese Journal of International Law*, 2017, 185.

561 Wichtiger Verfechter ist China, siehe Hirono/Jiang/Lanteigne, *China's New Roles and Behaviour in Conflict-Affected Regions: Reconsidering Non-Interference and Non-Intervention*, *The China Quarterly* 239, 2019, 573, 582.

Protestbewegungen als völkerrechtswidrig ein. Während sich „westliche“ Staaten gegen derartige Einordnungen positionieren, hat eine jüngere Entwicklung im Cyber-Bereich zu einer Aufwertung dieser Position geführt.

1. Regel der territorialen Souveränität

In der Rechtsprechung des IGH besteht neben dem Gewalt- und dem Interventionsverbot eine dritte völkerrechtliche Regel, die dem Schutz der staatlichen Souveränität dient.⁵⁶² Die sogenannte „rule of territorial sovereignty“ verbietet es Staaten, gewisse Hoheitsakte auf dem Territorium eines anderen Staates vorzunehmen. Im Unterschied zum Grundsatz der souveränen Gleichheit, der in Art. 2 Abs. 1 VNCh verankert ist, handelt es sich hierbei um eine Regel mit eigenem Tatbestand, deren Verletzung die Verantwortlichkeit eines Staates begründet. Die Regel der territorialen Souveränität wird aus der souveränen Hoheit eines Staates über sein Territorium hergeleitet, die einen Staat dazu berechtigt, mit ausschließlicher Wirkung Hoheitsakte auf seinem Territorium vorzunehmen.⁵⁶³ In der deutschen Literatur wird diese Regel auch als Gebietsausschließlichkeit bezeichnet.⁵⁶⁴

Der IGH hat mehrfach die Verletzung dieser Regel festgestellt. Im *Korfu Kanal*-Fall verletzte das Vereinigte Königreich die territoriale Souveränität von Albanien, indem es ohne Zustimmung in albanischen Hoheitsgewässern Minen räumte.⁵⁶⁵ Im *Nicaragua*-Fall wurde der Überflug eines US-Militärflugzeugs als Verletzung der territorialen Souveränität eingeordnet.⁵⁶⁶ Zuletzt hat der IGH 2015 den Bau von Infrastruktur und den Übertritt nicaraguanischer Militäreinheiten auf das Territorium von Costa Rica als entsprechende Verletzung qualifiziert.⁵⁶⁷ Allen Fällen ist dabei gemein, dass jeweils militärische Einheiten in einem anderen Territorium, Luftraum oder Hoheitsgewässer präsent waren.⁵⁶⁸ Auch in den darüber hinaus in der Literatur diskutierten Fällen bestand eine physische Präsenz von Sicher-

562 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 251.

563 PCA, *Island of Palmas case (Netherlands v United States of America)*, Award of 4 April 1928, UNRIAA, Volume II, 829, 838.

564 *Arnould*, *Souveränität als fundamentales Konzept des Völkerrechts*, Die Friedens-Warte, 2014, 64.

565 IGH, *Corfu Channel*, 36.

566 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 251.

567 IGH, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Judgment of 16 December 2015, ICJ Reports 2015, 665, Rn. 99.

568 *Corn/Taylor*, *Sovereignty in the Age of Cyber*, AJIL Unbound III, 2017, 207, 210.

heitsbeam*t*innen.⁵⁶⁹ Die Regel der territorialen Souveränität beschränkt sich mithin in ihrer bisherigen Anwendung auf ein Verbot der Präsenz von Sicherheitsbeam*t*innen eines Staates auf dem Territorium, in den Hoheitsgewässern und dem Luftraum eines anderen Staates ohne dessen Zustimmung.

Insbesondere wurde die Regel der territorialen Souveränität bisher nicht auf Einflussnahmen angewendet. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass ein Staat ausschließlich auf seinem eigenem Territorium handelt, sodass allein die Auswirkungen dieses Handelns ein fremdes Territorium betreffen. Beispielsweise werden Wirtschaftssanktionen in einem Staat beschlossen und umgesetzt. Den Zielstaat und sein Territorium treffen lediglich die Folgen dieses Handelns. Einflussnahmen werden daher grundsätzlich im Rahmen des Interventionsverbots adressiert, das sich diesen spezifisch widmet. Schließlich liegt hierbei keine Präsenz von Sicherheitsbeam*t*innen auf fremdem Territorium vor, wie es bisher für Verletzungen der Regel der territorialen Souveränität erforderlich war.

Allerdings bestehen derzeit Bestrebungen in Literatur und Staatenpraxis, die Regel der territorialen Souveränität auf Einflussnahmen im Cyberspace zu erweitern. Dies ist gleichbedeutend mit der Absenkung der Zwangsschwelle auf eine Einmischungsschwelle, wie im Folgenden dargelegt wird.

2. Erweiterung der Regel der territorialen Souveränität in den Cyberspace

Regel 4 des „Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations“ besagt, dass die Regel der territorialen Souveränität im Cyberspace Anwendung findet.⁵⁷⁰ Da die staatliche Souveränität nicht nur im Territorium, Luftraum und den Hoheitsgewässern, sondern auch im

569 Siehe *Heller*, In Defense of Pure Sovereignty in Cyberspace, *International Law Studies* 97, 2021, 1432, 1439 ff.; *Buchan/Navarrete*, Cyber espionage and international law, in *Tsagourias / Buchan* (Hrsg.), *International Law and Cyberspace*, Edward Elgar, Cheltenham 2021, 240 f.; *Schmitt/Vihul*, Respect for Sovereignty in Cyberspace, *Texas Law Review* 95, 2017, 1639, 1649 ff.; Kritik hieran bei *Corn/Taylor*, Sovereignty in the Age of Cyber, *AJIL Unbound*, 2017, 210, die in den Erweiterungen daher eine Überdehnung der bisherigen Regeln sehen. Als weitere Beispiele für die Regel der territorialen Souveränität werden die Entführung von Adolf Eichmann durch den israelischen Geheimdienst aus Argentinien und unerlaubte Überflüge von Spionageflugzeugen während des Kalten Krieges angeführt.

570 *Schmitt*, Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations, CUP, 2017, Rule 4.

Cyberspace gelte, müsse auch die Regel der territorialen Souveränität in diesem Bereich anwendbar sein. Diese werde im Cyberspace verletzt, wenn ein Staat durch eine Cyberoperation die territoriale Integrität eines anderen Staates beschränkt oder sich in inhärent staatliche Aufgaben einmischt („interference with ... inherently governmental functions“).⁵⁷¹ Dies gelte auch für „remote cyber operations“, die nicht auf dem Territorium eines Staates vorgenommen werden, sondern sich dort nur auswirken.⁵⁷² Eine Verletzung der territorialen Integrität könne angenommen werden, wenn eine Cyberoperation physischen Schaden anrichtet, einen Funktionsverlust von Cyberinfrastruktur hervorruft oder sonst wie die territoriale Integrität eines Staates beeinträchtigt.⁵⁷³ Eine Einmischung mit inhärent staatlichen Aufgaben bestünde, wenn eine Cyberoperation Daten oder Dienstleistungen stört, die für staatliche Aufgaben notwendig sind.⁵⁷⁴ Als Beispiele hierfür listet das Tallinn Manual die Löschung oder Veränderung von Daten, die zu einer Beeinträchtigung von Sozialleistungen, Wahlvorgängen, der Steuererhebung, dem diplomatischen Verkehr oder von nationalen Sicherheitsaufgaben führen, auf.⁵⁷⁵ Die Verfasser*innen des Tallinn Manuals sehen hierin eine Anpassung der existierenden völkerrechtlichen Regeln auf einen neuen „Ort“, also eine Erweiterung *ratione loci* der Regel der territorialen Souveränität.⁵⁷⁶

In der Staatenpraxis hat diese Auffassung großen Anklang gefunden. Die in den vergangenen Jahren veröffentlichten Positionspapiere zahlreicher Staaten teilen die Auffassung, dass die Regel der territorialen Souveränität im Cyberspace Anwendung findet.⁵⁷⁷ In diesem Zusammenhang verweisen zahlreiche Staaten direkt auf das Tallinn Manual 2.0.⁵⁷⁸ Einzig das Vereinigte Königreich hat sich bisher gegen die Anwendbarkeit der Regel der territorialen Souveränität im Cyberspace ausgesprochen und negiert dabei

571 Ibid. Rule 4, Rn. 10.

572 Ibid., Rule 4, Rn. 10.

573 Ibid., Rule 4, Rn. 11 ff.

574 Ibid., Rule 4, Rn. 17.

575 Ibid., Rule 4, Rn. 17.

576 Ibid., Rule 4, Rn. 6.

577 *Buchan/Navarrete*, *Cyber espionage and international law*, 2021, 242-3: Die Stellungnahmen von Finnland, Frankreich, Deutschland, Kanada, Österreich, Iran, Chile, Bolivien, Guatemala, Guyana, Tschechien und der Niederlande.

578 Beispielsweise: *The Federal Government of Germany, On the Application of International Law in Cyberspace*, März 2021, 4; siehe ausführlich *Lahmann*, *On the Politics and Ideologies of the Sovereignty Discourse in Cyberspace*, *Duke Journal of Comparative and International Law* 32, 2021, 61, 87 ff.

grundsätzlich ihre Existenz.⁵⁷⁹ Daher nehmen zahlreiche Autor*innen an, dass die Anwendbarkeit der Regel der territorialen Souveränität im Cyberspace völkergewohnheitsrechtlich etabliert ist.⁵⁸⁰

Diese Entwicklung hat wichtige Implikationen für den völkerrechtlichen Souveränitätsschutz im Allgemeinen, die jedoch weder von den Staaten noch von der Autor*innengruppe adressiert werden. Schließlich ist die Erweiterung der Regel der territorialen Souveränität in den Cyberspace gleichbedeutend mit einem Einmischungsverbot.

Regel 4 des Tallinn Manual verbietet ausdrücklich die Einmischung („interference“) mit inhärent staatlichen Aufgaben durch Cyberoperationen. Die Wortwahl ist dabei in bewusster Abgrenzung zu einer zwanghaften Intervention erfolgt, die in Regel 66 des Tallinn Manual näher erörtert wird.⁵⁸¹ Zwar beschränkt sich Regel 4 auf Einmischungshandlungen mit inhärent staatlichen Funktionen; ein Konzept das vermeintlich enger als die *domaine réservé* ist. Allerdings wurde bereits ausgeführt, dass der Begriff der inhärent staatlichen Funktion weitestgehend inhaltsleer ist, da es zumindest historisch gesehen keine inhärent staatlichen Funktionen gibt, die nicht durch private Akteure ausgeführt werden können.⁵⁸² Zudem bietet das Tallinn Manual keine Unterscheidung zwischen inhärent staatlichen Funktionen und der *domaine réservé*. Die Beschränkung des Einmischungsverbots auf Einmischungen mit inhärent staatlichen Funktionen begründet daher keine signifikante Beschränkung dieses Verbots. Die Konturen des vom Tallinn Manual postulierten Einmischungsverbots sind daher dem allgemein vorgebrachten Einmischungsverbot sehr ähnlich.

Weiterhin stellt das Tallinn Manual jegliche Cyberoperation, die sich auf dem Territorium eines fremden Staates auswirkt, unter einen Zustim-

579 Wright, *Cyber and International Law in the 21st Century*, Government of the United Kingdom, 23.05.2018, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/cyber-and-international-law-in-the-21st-century> (zuletzt abgerufen am 28.09.2022).

580 Heller, *In Defense of Pure Sovereignty in Cyberspace*, *International Law Studies*, 2021, 1444 ff.; *Buchan/Navarrete*, *Cyber espionage and international law*, 2021, 242 f.; *Delerue*, *Cyber Operations and International Law*, CUP, Cambridge 2020, 193 ff. Dagegen: *Lahmann*, *On the Politics and Ideologies of the Sovereignty Discourse in Cyberspace*, *Duke Journal of Comparative and International Law*, 2021.

581 *Schmitt*, *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, 2017, Rule 66, Rn. 3. Eine Einmischung („interference“) wird in diesem Zusammenhang als Einflussnahme mit der *domaine réservé* eingeordnet, die nicht die erforderliche Zwangswirkung entfaltet, um als Intervention zu gelten.

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

mungsvorbehalt.⁵⁸³ Hierfür genügt bereits ein Funktionsverlust von Infrastruktur oder eine sonstige Beeinträchtigung der territorialen Integrität.⁵⁸⁴ Dieses sehr weite Verständnis entspricht ebenfalls dem allgemeinen Einmischungsverbot, wie es in der Generalversammlungsresolution 36/103 von 1981 postuliert wurde. Diese hatte ebenfalls versucht, jegliche (auch sehr beschränkte) Auswirkungen auf dem Territorium eines anderen Staates, unter einen Zustimmungsvorbehalt des betroffenen Staates zu stellen.

Die Erweiterung der Regel der territorialen Souveränität in den Cyberspace ist daher nicht nur *ratione loci*, sondern auf *ratione materiae*. Die in der bisherigen Rechtsprechung und Staatenpraxis anerkannten Verletzungen der Regel der territorialen Souveränität waren auf die Präsenz von militärischen Einheiten oder sonstigen Sicherheitsbeamten*innen auf dem Territorium eines fremden Staates beschränkt. Diese übten durch ihre physische Präsenz in einem anderen Territorium Hoheitsgewalt aus und verletzten daher unmittelbar die souveräne Hoheit des Territorialstaates. Diese Unmittelbarkeit war in diesen Fallkonstellationen entscheidend. Insbesondere wurde diese Regel nicht auf mittelbare Konstellationen übertragen, bei denen die Handlungen eines Staates auf seinem eigenen Territorium nur mittelbar Auswirkungen auf einem anderen Territorium entfalten. Der IGH prüfte im *Nicaragua*-Fall nicht, ob die Wirtschaftssanktionen der USA die territoriale Souveränität von Nicaragua verletzt hatten.⁵⁸⁵ Dabei hatten diese erhebliche Auswirkungen auf dem Territorium von Nicaragua und beschränkten die Ausübung seiner Hoheitsgewalt im ökonomischen Bereich.⁵⁸⁶ Derartige mittelbare Auswirkungen werden (zumindest bisher) als Einflussnahmen unter dem Interventionsverbot behandelt. Indem das Tallinn Manual auch „remote cyber operations“, die auf dem Territorium eines Staates beschlossen sowie durchgeführt werden und lediglich auf einem anderen Territorium Wirkung entfalten, als Verletzungen der territorialen Souveränität in Betracht zieht, erweitert sich seine Anwendung mithin auch *ratione materiae* auf Einflussnahmen.

583 Schmitt, Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations, 2017, Regel 4, Rn. 6.

584 Ibid., Rule 4, Rn. II: „(3) infringement upon territorial integrity falling below the threshold of loss of functionality“. Eine „sonstige Beeinträchtigung“ wird nicht definiert, siehe Rule 4, Rn. 16.

585 IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 244-5.

586 Die Herabsetzung der Zuckerquote beeinträchtigt die Zuckerrohrindustrie in Nicaragua erheblich – einen wesentlichen Wirtschaftszweig Nicaraguas, siehe Pomson, The Prohibition on Intervention Under International Law and Cyber Operations, International Law Studies, 2022, 206 f.

Hintergrund dieser Erweiterung ist die treffende Diagnose in Staatenpraxis und Literatur, dass das Interventionsverbot viele der sog. „low-intensity cyber operations“ nicht erfasst, da diese keinen Zwang entfalten.⁵⁸⁷ Daher bestehe die Notwendigkeit für diese Erweiterung, um in den Worten von *Schmitt* und *Vihul* einen „cyber ‚wild west‘ below the intervention threshold“ zu verhindern.⁵⁸⁸ Allerdings wird außerhalb des Cyberspace nicht aufgrund der restriktiven Handhabung der Zwangsschwelle ein „Wilder Westen“ angenommen. Einflussnahmen sind eine regelmäßige Praxis, die nicht zwangsläufig verboten werden müssen. Dies gilt grundsätzlich auch für den Cyberspace. Daher verdeutlicht das Erweiterungsrational, dass durch die Regel der territorialen Souveränität im Cyberspace deutlich mehr Einflussnahmen als durch das Interventionsverbot verboten werden sollen. Dies ist gleichbedeutend mit der Absenkung der Zwangsschwelle auf eine Einmischungsschwelle.

Sofern Cyber-Einflussnahmen durch die Regel der territorialen Souveränität verboten werden, bedarf es nicht zusätzlich eines Interventionsverbots, dass Einflussnahmen erst verbietet, wenn sie Zwang entfalten. Das Interventionsverbot wird zwar durch das Tallinn Manual und die staatlichen Positionspapiere als separate Regel vorgebracht. Eine auch nur im Ansatz überzeugende Abgrenzung zwischen beiden Regeln konnte jedoch weder dort noch in anderen wissenschaftlichen Publikationen vorgebracht werden.⁵⁸⁹ Nach den obigen Ausführungen ist eine Abgrenzung auch schwer möglich, da es sich bei der Erweiterung der Regel der territorialen Souveränität in den Cyberspace, um eine Erweiterung *ratione materiae* auf Einflussnahmen handelt. Auf Einflussnahmen würden folglich zwei Regeln Anwendung finden: das Interventionsverbot und die Regel der territorialen Souveränität. Von ihrem Anwendungsbereich wären beide deckungsgleich bis auf den Unterschied, dass das Interventionsverbot zusätzlich eine

587 *Schmitt/Vihul*, Respect for Sovereignty in Cyberspace, *Texas Law Review*, 2017, 1669; *Watts*, Low-Intensity Cyber Operations and the Principle of Non-intervention, *Baltic Yearbook of International Law*, 2014, 155-157; *Wheatley*, Regulating the Frontiers of Hybrid-Warfare: The International Law on Foreign State Cyber Operations Targeting Democracy, 2019, 113-14; *Kilovaty*, The international law of cyber intervention, in *Tsagourias / Buchan* (Hrsg.), *Research Handbook on International Law and Cyberspace*, Edward Elgar, Cheltenham 2021, 105 f.

588 *Schmitt/Vihul*, Respect for Sovereignty in Cyberspace, *Texas Law Review*, 2017, 1670. Ausführlich zu diesem Rational *Lahmann*, On the Politics and Ideologies of the Sovereignty Discourse in Cyberspace, *Duke Journal of Comparative and International Law*, 2021, 90 f.

589 Bspw. bei *Delerue*, *Cyber Operations and International Law*, 2020, 232 f.

Zwangswirkung fordert. Dadurch würde das Interventionsverbot mit seiner Zwangsschwelle weitestgehend überflüssig. Es ist daher widersprüchlich, wenn Staaten einerseits argumentieren, dass es eine Regel der territorialen Souveränität im Cyberspace gibt, die Einmischungen verbietet, gleichzeitig aber erklären, dass nur zwanghafte Einflussnahmen das Interventionsverbot verletzen. Das Zwangskriterium müsste bei einer folgerichtigen Betrachtung gänzlich aufgegeben werden.

Die derzeitige Entwicklung in Staatenpraxis und Literatur steht daher im Gegensatz zu den Ausführungen des IGH im *Nicaragua*-Fall. Dieser hatte festgehalten, dass „coercion [...] the very essence“ einer verbotenen Einflussnahme sei.⁵⁹⁰ Sofern eine Einmischung bereits die Völkerrechtswidrigkeit einer Einflussnahme begründen kann, wäre diese Betonung redundant. Dabei steht zu befürchten, dass die treibenden Kräfte hinter dieser Entwicklung die Implikationen dieser nicht gänzlich nachvollziehen. In dem bereits erwähnten Aufsatz von *Schmitt* und *Vihul* heißt es: „In law as in life, what one sees depends on where one stands.“⁵⁹¹ Damit wird den Kritiker*innen entgegengehalten, dass sie die Implikationen der aktuellen Cyberoperationen nicht gänzlich verstehen und die Notwendigkeit für eine hinreichende Begrenzung durch die Regel der territorialen Souveränität nicht nachvollziehen können. Dieselbe Kritik kann jedoch auch an den Befürworter*innen der Erweiterung geübt werden. Diese schauen meistens isoliert darauf, dass Staaten nicht Ziel von Cyberoperationen werden wollen, die sie beeinträchtigen. Dabei beachten sie regelmäßig nicht, dass ein derart ausführliches Souveränitätsverständnis die Handlungsmöglichkeiten dieser Staaten in anderen Bereichen wie der Menschenrechts- und Demokratieförderung einschränkt. Diese Implikationen werden jedenfalls nur selten in der Debatte angesprochen.⁵⁹²

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass die Einmischungsschwelle sich bisher nicht als Alternative zur Zwangsschwelle für verbotene Einflussnahmen etablieren konnte. Derartige Bestrebungen wur-

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

591 *Schmitt/Vihul*, *Respect for Sovereignty in Cyberspace*, *Texas Law Review*, 2017, 1669.

592 Zuletzt hat *Lahmann*, *On the Politics and Ideologies of the Sovereignty Discourse in Cyberspace*, *Duke Journal of Comparative and International Law*, 2021, 90 f. die Implikationen ausführlich dargelegt. Weitere Kritik: *Kriener*, *Cyber Space, Sovereignty and the Intricacies of International Law-Making*, *Völkerrechtsblog*, 16.04.2021, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/de/cyber-space-sovereignty-and-the-intricacies-of-international-law-making/> (zuletzt abgerufen am 28.09.2022). Eine ähnliche Engführung der Debatte beobachtet *Willmer*, *Does digitalization reshape the principle of non-intervention?*, *German Law Journal*, 2023, 521.

den stets durch eine signifikante Anzahl an Staaten zurückgewiesen. Jedoch wirken sich die derzeitigen Rechtsentwicklungen im Cyberbereich auf diese allgemeinere Diskussion aus. Schließlich sind es gerade die „westlichen“ Staaten, die eine Erweiterung der Regel der territorialen Souveränität befürworten, obwohl sie grundsätzlich gegen eine Einmischungsschwelle sind. Wie aufgezeigt wurde, ist diese Positionierung widersprüchlich. Sofern sich die Erweiterung *ratione materiae* der Regel der territorialen Souveränität im Völkergewohnheitsrecht etabliert, könnte die Einmischungsschwelle auch im allgemeinen Völkerrecht die Zwangsschwelle ersetzen.

IV. Zwangswirkung und Grauzone

Die Anwendung des Interventionsverbots auf die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen bereitet auf mehreren Ebenen Schwierigkeiten. Da der Untersuchungsgegenstand nicht unter die zwei anerkannten Zwangskonstellationen fällt, bestehen die grundsätzlichen Probleme des Interventionsverbots. Einerseits existieren Unsicherheiten, welche Sachverhalte der *domaine réservé* eines Staates zuzuordnen sind und inwiefern eine allgemeine völkerrechtliche Regelung eine Herauslösung bewirkt. Weiterhin ist unklar, wann eine hinreichende Zwangswirkung angenommen werden kann, sodass eine Entscheidung einem Staat effektiv entzogen wird. *Pomson* hat richtigerweise beobachtet, dass sich seit der Verabschiedung der Friendly Relations Declaration keine weitere anerkannte Zwangskonstellation herausgebildet hat.⁵⁹³ Nicht-militärische Einflussnahmen befinden sich daher in einer Grauzone des Interventionsverbots. Dies gilt somit auch für staatliche Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von gewaltfreien Protestbewegungen.

In Reaktion auf die hiermit verbundenen Unsicherheiten haben daher einige Staaten und Literaturstimmen eine Einmischungsschwelle als Alternative zur Zwangsschwelle vorgebracht. Entsprechende Versuche waren bisher unerfolgreich, da sich vor allem die „westlichen“ Staaten hiergegen positionierten. Aus ihrer Sicht würde eine Einmischungsschwelle ihre Handlungsfreiheit und die völkerrechtlich verankerten Menschenrechte zu

593 *Pomson*, The Prohibition on Intervention Under International Law and Cyber Operations, *International Law Studies*, 2022, 218, sieht jedoch eine „emerging“ Konstellation in der Manipulation von Wahlinfrastruktur, die zu einer Verfälschung von Ergebnissen führt. So auch *Corn/Taylor*, *Sovereignty in the Age of Cyber*, *AJIL Unbound*, 2017, 208.

stark beschränken. Allerdings tragen diese Staaten die Erweiterung der Regel der territorialen Souveränität in den Cyberspace derzeit mit. Hierbei handelt es sich nicht allein um eine Erweiterung *ratione loci* dieser Regel, sondern auch *ratione materiae* auf Einflussnahmen, die grundsätzlich dem Interventionsverbot zugeordnet werden. Da die Staaten durch diese Erweiterung jegliche Cyber-Einflussnahme auf ihrem Territorium unterbinden wollen, unterstützen sie daher die Absenkung der Zwangsschwelle hin zu einer Einmischungsschwelle. Die derzeitigen Rechtsentwicklungen im Cyberbereich können daher bedeutenden Einfluss auf den Tatbestand und die Anwendung des Interventionsverbots haben. Inwiefern sich diese Tendenzen in der Staatenpraxis der Unterstützung von Protestbewegungen widerspiegeln, bildet den Gegenstand des dritten Teils dieser Arbeit (§§ 12-14).

Abschließend soll im nächsten Abschnitt beleuchtet werden, unter welchen Voraussetzungen eine völkerrechtswidrige Intervention gerechtfertigt sein könnte.

C. Rechtfertigung

Einflussnahmen im Bereich der *domaine réservé*, die Zwangswirkung entfalten, sind grundsätzlich völkerrechtswidrig. Dieser Verstoß kann jedoch gerechtfertigt sein. Sofern eine Intervention durch Gewalt im Sinne des Art. 2 Abs. 4 VNCh erfolgt, gelten hierfür allein die drei⁵⁹⁴ spezifischen Rechtfertigungsgründe für Verstöße gegen das Gewaltverbot: eine Autorisierung durch den Sicherheitsrat unter Kapitel VII VNCh, die Selbstverteidigung nach Art. 51 VNCh und die Einladung des Staates, auf dessen Territorium die Gewaltanwendung erfolgt. Diese drei Rechtfertigungsgründe können auch Verstöße gegen das Interventionsverbot rechtfertigen, die nicht gewalttätig erfolgen.⁵⁹⁵ Darüber hinaus kommen die allgemeinen völkerrechtlichen Rechtfertigungsgründe in Betracht. Hier interessieren insbesondere die Rechtfertigungsgründe der Zustimmung (I.) und der Gegenmaßnahme (II.).

594 Kriener, Invitation - Excluding ab initio a Breach of Art. 2 (4) UNCh or a Preclusion of Wrongfulness?, ZaöRV, 2019, 643-646.

595 Peters/Petrig, Völkerrecht, Allgemeiner Teil, 5. Auflage, C.F. Müller, Schulthess, Zürich, Heidelberg 2020, 334; Jamnejad/Wood, The Principle of Non-intervention, Leiden Journal of International Law, 2009, 377 ff.

I. Zustimmung

Die Zustimmung eines Staates zu einem sonst völkerrechtswidrigen Verhalten rechtfertigt dieses.⁵⁹⁶ Das gilt auch für Verstöße gegen das Interventionsverbot.⁵⁹⁷ Eine derartige Zustimmung kann durch die Regierung eines Staates konkret für eine bestimmte Handlung oder allgemein für ein bestimmtes Sachgebiet erteilt werden.⁵⁹⁸ In Bezug auf den Untersuchungsgegenstand sind zumindest konkrete Zustimmungen nur schwer vorstellbar. Staaten unterstützen gewaltfreie Protestbewegungen in anderen Staaten mit dem Ziel die politische Ordnung in diesem Staat zu verändern. Die Regierung dieses Staates hat daher in der Regel wenig Interesse an der ausländischen Unterstützung dieser Proteste.

Allerdings sind Konstellationen denkbar, in denen eine allgemeinere Zustimmung für Einflussnahmen dahingehend interpretiert werden kann, dass diese auch zur Unterstützung von Protestbewegungen berechtigt. Staaten schließen regelmäßig Kultur- und Entwicklungshilfeabkommen, die den Austausch von staatlichen Kulturinstitutionen und die Förderung von Menschenrechten und Demokratie ermöglichen. Das Tätigwerden von Staaten und ihrer Mittlerorganisationen auf dem Territorium eines anderen Staates werden dabei durch das Abkommen erlaubt und die Rahmenbedingungen für ihre Tätigkeit festgehalten. *Chenoweth* und *Stephan* haben diesbezüglich beobachtet, dass die USA im Rahmen solcher Abkommen Fördermittel an wichtige Akteur*innen von Protestbewegungen in Tunesien, Ägypten und der Ukraine verteilt haben.⁵⁹⁹ Es kann somit zu einem Konflikt zwischen der allgemeinen Zustimmung für gewisse Handlungsfelder und einer konkreten Ablehnung von einzelnen Handlungen kommen. Diese Dynamik kann insbesondere im Bereich der Demokratieförderung beobachtet werden.⁶⁰⁰ Hierbei einigen sich Staaten regelmäßig in Rahmenabkommen über die Zulässigkeit von Demokratieförderung. Es entsteht jedoch häufig Streit darüber, ob einzelne Fördermaßnahmen von diesen Rahmenabkommen umfasst sind.

596 ILC, YILC, 2001, vol. II, Part Two, Art. 20, Rn. 1.

597 Vgl. *Jamnejad/Wood*, *The Principle of Non-intervention*, *Leiden Journal of International Law*, 2009, 399; *Jennings/Watts*, *Oppenheim's International Law*, 1992, § 130, 435.

598 ILC, YILC, 2001, vol. II, Part Two, Art. 20, Rn. 2-3.

599 *Chenoweth/Stephan*, *External Support in Nonviolent Campaigns*, 2021, 77.

600 *Wolff*, *Negotiating interference: US democracy promotion, Bolivia and the tale of a failed agreement*, *Third World Quarterly* 38, 2017, 882; *Wolff/Poppe*, *From Closing Space to Contested Spaces*, *Peace Research Institute Frankfurt* 2015, 1, 14 ff.

Damit die rechtfertigende Wirkung einer Zustimmung besteht, muss die infragestehende Handlung in den Grenzen der Zustimmung bleiben.⁶⁰¹ Die genauen Grenzen einer Zustimmung sind dabei regelmäßig eine Frage der Interpretation. Sofern eine Zustimmung in schriftlicher Vertragsform gegeben wurde, kann diese Interpretation anhand der Art. 31 f. WVK durchgeführt werden. Dabei ist von zentraler Bedeutung, ob es dem fördernden Staat erlaubt ist, zivilgesellschaftliche Organisationen ohne Zustimmung des Empfangsstaats zu fördern oder ob derartige Förderprogramme auf bestimmte Zwecke begrenzt werden, die nicht überschritten werden dürfen. Die genauen Formulierungen sind dabei regelmäßig Gegenstand von intensiven Verhandlungen, sodass allgemeine Aussagen schwierig sind.⁶⁰² Es kommt auf den Einzelfall an.

II. Gegenmaßnahme

Als zweiter Rechtfertigungsgrund kommen Gegenmaßnahmen in Betracht. Wie bereits festgehalten wurde, muss grundsätzlich zwischen der Regelungen- und der Durchsetzungsebene einer völkerrechtlichen Regel getrennt werden (§ 4.A.). Die allgemeine völkerrechtliche Regulierung eines Sachverhaltes führt nicht zu dessen vollständiger Herauslösung aus der *domaine réservé* eines Staates. Eine Durchsetzung kann jedoch in Form der Gegenmaßnahme erfolgen. Dieser Rechtfertigungsgrund hat jedenfalls im bilateralen Verhältnis gewohnheitsrechtlichen Charakter und wird in den ARSIWA kodifiziert.⁶⁰³ Demnach kann ein Staat in Reaktion auf ein völ-

601 ILC, YILC, 2001, vol. II, Part Two, Art. 20, Rn. 9.

602 Zudem zeichnen sich Abkommen in diesem Bereich durch vage Formulierungen aus. Zum Beispiel wird im Zusatzprotokoll zum deutsch-ägyptischen Kulturabkommen von 2017 die Tätigkeit der deutschen politischen Stiftungen in Ägypten grundsätzlich erlaubt. Im Rahmen dessen dürfen die Stiftungen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren kooperieren (Art. II Abs 5 (c)). Allerdings wird nicht beschrieben, wie diese Kooperation erfolgen kann. 2011 hatte Ägypten die Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kairo durchsucht, da sie deren demokratiefördernde Aktivitäten als unvereinbar ansahen. Ob sich an dieser Bewertung etwas durch das Abkommen ändert, lässt sich dem Text des Abkommens nicht entnehmen.

603 ILC, YILC, 2001, vol. II, Part Two, 75, Art. 22, Rn. 2 ff; IGH, Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment of 25 September 1997, Rn. 83; IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 248-249; *Bogdanova*, Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights, 2022, 63 ff.

kerrechtswidriges Verhalten mit vorher angekündigten, nicht-militärischen Maßnahmen, die verhältnismäßig, temporär und reversibel sind, sonst völkerrechtswidrige Handlungen vornehmen, sofern hierdurch keine fundamentale Regeln verletzt werden, vgl. Art. 49, 50, 51, 52 ARSIWA.⁶⁰⁴ Der Wortlaut von Art. 49 Abs. 2 ARSIWA beschränkt Gegenmaßnahmen auf die „non-performance“ von völkerrechtlichen Verpflichtungen. Daher wird teilweise argumentiert, dass eine Gegenmaßnahme nur die Aussetzung von positiven Verpflichtungen rechtfertigen kann, nicht aber eine zwanghafte Intervention.⁶⁰⁵ Die Aussetzung einer völkerrechtlichen Pflicht sei von einem aktiven Eingreifen in die Souveränität eines anderen Staates zu unterscheiden.

Allerdings enthält (fast) jede Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht auch eine Beeinträchtigung der Souveränität des davon betroffenen Staates. Die Souveränität als Eckpfeiler der Völkerrechtsordnung steht hinter zahlreichen vertraglichen und gewohnheitsrechtlichen Verpflichtungen, die zweifelsohne ausgesetzt werden können. Die Unterscheidung, ob eine völkerrechtliche Pflicht passiv ausgesetzt oder hiergegen aktiv verstoßen wird, ist daher aus der Perspektive des Souveränitätsschutzes nicht zielführend. Beeinträchtigungen der staatlichen Souveränität erfolgen durch beide Arten von Maßnahmen. Daher kann auch die Verpflichtung zur Achtung des Interventionsverbots im Sinne des Art. 49 ARSIWA ausgesetzt werden.⁶⁰⁶ Sofern es in einem bilateralen Verhältnis zu einer Rechtsverletzung kommt, kann der betroffene Staat daher auch zwanghafte Einflussnahmen vornehmen, um den verletzenden Staat zu einer Aufgabe des völkerrechtswidrigen Verhaltens zu bewegen.

Die Unterstützung von gewaltfreien Protestbewegungen kommt insbesondere als Reaktion auf die Verletzung von völkerrechtlichen Demokratie- oder Menschenrechtsverpflichtungen in Betracht. Durch ausländische Unterstützungsmaßnahmen (z.B. in Form von Sanktionen) kann ein Staat davon abgehalten werden, die Menschenrechte seiner Bevölkerung zu verletzen. Allerdings sind demokratiebezogene und menschenrechtliche Verpflichtungen in der Regel multilateral (siehe §§ 5, 6). Diese Verpflichtungen werden somit nicht einem einzigen Staat im bilateralen Verhältnis geschuldet, sondern einer Mehrzahl an Staaten. Diese Konstellation wird jedenfalls

604 Vgl. ILC, YILC, 2001, vol. II, Part Two, 76, Art. 22, Rn. 6.

605 Wilson, *Restrictive National Laws*, *Journal of Human Rights Practice*, 2016, 347.

606 *Jamnejad/Wood*, *The Principle of Non-intervention*, *Leiden Journal of International Law*, 2009, 380.

nicht von der „klassischen“ Gegenmaßnahme abgedeckt, wie sie in Art. 22, 49 ff. ARSIWA kodifiziert wird.

Im *Nicaragua*-Fall hatte der IGH 1986 festgehalten, dass Gegenmaßnahmen alleine von den betroffenen Staaten („victim states“) vorgenommen werden dürften und daher nicht von den USA als Drittstaat.⁶⁰⁷ Als betroffener Staat der nicaraguanischen „trans-border attacks“ seien allein die unmittelbar berührten Honduras, El Salvador und Costa Rica zu Gegenmaßnahmen berechtigt gewesen.⁶⁰⁸

Die 2001 verabschiedeten ARSIWA ließen die Frage hingegen offen. Gemäß Art. 49 ARSIWA dürfen „injured states“ Gegenmaßnahmen vornehmen. Als „injured state“ zählen zunächst Staaten, die individuell aus einer verletzen völkerrechtlichen Verpflichtung berechtigt sind (Art. 42 (a) ARSIWA). Wenn die verletzte völkerrechtliche Pflicht gegenüber mehreren Staaten besteht, gilt als „injured state“, wer durch die Verletzung besonders betroffen ist (Art. 42 (b) (i) ARSIWA). Alternativ gelten alle Berechtigten einer kollektiven völkerrechtlichen Pflicht als „injured states“, wenn die Verletzung dieser Pflicht die Position aller Berechtigten grundlegend ändert (Art. 42 (b) (ii) ARSIWA). Die Grenzen des „injured states“ werden daher bewusst eng gezogen und sollen insbesondere nicht jede Partei eines multilateralen Vertrags umfassen.⁶⁰⁹

Neben dem „injured state“ können gemäß Art. 48 ARSIWA andere Staaten (sog. „non-injured states“) eine Völkerrechtsverletzung geltend machen, wenn diese gegenüber einer Staatengruppe bestand, zu der dieser Staat gehört, oder die Verpflichtung gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft gilt (sog. *erga omnes*-Normen). Gerade bei *erga omnes*-Normen kann der potentielle Kreis an „non-injured states“ daher groß sein. Dies hat der IGH jüngst im *Gambia gegen Myanmar*-Fall bestätigt.⁶¹⁰ Demnach können alle Vertragsparteien der Genozidkonvention Verletzungen dieser vor dem IGH geltend machen.⁶¹¹

Ob „non-injured states“ über die „Geltendmachung“ einer Rechtsverletzung hinaus auch Gegenmaßnahmen zur Beendigung dieser einleiten

607 Vgl. IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 249.

608 Vgl. *Ibid.*, Rn. 248-249.

609 ILC, *YILC*, 2001, vol. II, Part Two, Art. 42, Rn. 1.

610 IGH, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Judgment on Preliminary Objections of 22 July 2022, Rn. 93 ff.

611 *Ibid.*, Rn. 112.

dürfen, lassen die ARSIWA hingegen offen.⁶¹² Art. 54 ARSIWA erklärt, dass die Rechte der „non-injured states“ aus Art. 48 ARSIWA durch die Beschränkung des Art. 49 ARSIWA auf „injured states“ nicht betroffen werden. „Non-injured states“ dürften „lawful measures“ ergreifen, um die Beendigung einer Rechtsverletzung herbeizuführen. In den Kommentaren zur ARSIWA erläuterte die Völkerrechtskommission, dass zum Zeitpunkt der Verabschiedung der ARSIWA im Jahr 2001 noch keine hinreichende Staatenpraxis dazu bestanden habe, ob auch Gegenmaßnahmen als „lawful measures“ anzusehen seien.⁶¹³ Die Zulässigkeit von Gegenmaßnahmen durch Drittstaaten („third-party countermeasures“) ist mithin umstritten.⁶¹⁴

Seit der Verabschiedung der ARSIWA haben sich zwei Argumentationsstränge in der Staatenpraxis herausgebildet. Die EU, USA, Kanada, Australien und Großbritannien haben Gesetze erlassen, die es ihnen ermöglichen, Sanktionen in Reaktion auf Völkerrechtsverletzungen in anderen Staaten zu verabschieden.⁶¹⁵ Hiermit bringen sie zum Ausdruck, dass sie auch auf Völkerrechtsverletzungen durch Sanktionen reagieren können, wenn sie nicht selbst „injured state“ sind. Aufbauend auf diesen Gesetzen haben die Staaten in den vergangenen Jahren vielfach Sanktionen erlassen,⁶¹⁶ häufig auch in Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen im Kontext von Protesten.⁶¹⁷ Die völkerrechtliche Rechtsgrundlage dieser Sanktionen wird jedoch weder in den Gesetzen noch in den einzelnen Maßnahmen explizit genannt.⁶¹⁸

Dem stehen Stellungnahmen anderer Staaten entgegen, die sich gegen unilaterale Zwangsmaßnahmen positionieren. In einem Brief an den Sicherheitsrat vom März 2020 erklärten beispielsweise Angola, China, Do-

612 Ausführlich: *Tams*, *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, CUP, Cambridge 2005, 200 ff.

613 ILC, YILC, 2001, vol. II, Part Two, Art. 54, Rn. 6.

614 Ausführlich: *Bogdanova*, *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights*, 2022, 82 ff.

615 *Ibid.*, 228 ff.

616 *Ibid.*, 84.

617 In Reaktion auf Proteste im Iran 2022: EU-Parlament verlangt Sanktionen gegen Iran nach Tod von Mahsa Amini, Deutschlandfunk, 06.10.2022, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/eu-parlament-verlangt-sanktionen-gegen-iran-nach-tod-von-mahsa-amini-100.html> (zuletzt abgerufen am 07.10.2022). In Reaktion auf Proteste in Belarus 2020, siehe *Bogdanova*, *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights*, 2022, 227: Maßnahmen der EU, USA und Vereinigtes Königreich.

618 Vgl. *Hafner*, *Völkerrechtliche Grenze und Wirksamkeit von Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte*, ZaöRV, 2016, 404 f.

minika, Iran, Kambodscha, Kuba, Myanmar, Nicaragua, Nordkorea, Russland, Sri Lanka, Sudan, Surinam, und Syrien alle unilateralen Zwangsmaßnahmen für völkerrechtswidrig.⁶¹⁹ Derartige Auffassungen werden von diesen Staaten regelmäßig wiederholt⁶²⁰ und in VN-Generalversammlungsresolutionen aufgenommen.⁶²¹ Aus ihrer Sicht dürften derartige Maßnahmen zur Durchsetzung von multilateralen völkerrechtlichen Normen alleine durch kollektive Organe, also insbesondere den VN-Sicherheitsrat, beschlossen werden. Einzelne Staaten seien dazu nicht berechtigt.

Die Staatenpraxis bezüglich Gegenmaßnahmen durch Drittstaaten zeigt sich mithin gespalten.⁶²² Allerdings hat *Martin Dawidowicz* eindrücklich dargelegt, dass historisch gesehen Gegenmaßnahmen durch Drittstaaten ständig vorgenommen wurden.⁶²³ Diese Praxis sei von „westlichen“ Staaten dominiert. Allerdings identifiziert *Dawidowicz* eine Vielzahl an Maßnahmen von osteuropäischen, afrikanischen und asiatischen Staaten.⁶²⁴ Zu einem ähnlichen Schluss gelangt auch *Elena Katselli Proukaki* nach einer ausführlichen Untersuchung der bisherigen Staatenpraxis.⁶²⁵ Diese

-
- 619 United Nations Security Council, Letter dated 25 March 2020 from the representatives of Angola, Cambodia, China, Cuba, the Democratic People's Republic of Korea, Dominica, Grenada, the Islamic Republic of Iran, Myanmar, Nicaragua, the Russian Federation, Saint Vincent and the Grenadines, Sri Lanka, the Sudan, Suriname, the Syrian Arab Republic, the Bolivarian Republic of Venezuela and Zimbabwe to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council, S/2020/238, 26.03.2020.
- 620 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, abrufbar unter: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cohk/eng/zydt/t1838003.htm> (zuletzt abgerufen am 23.02.2022).
- 621 United Nations General Assembly, Human rights and unilateral coercive measures, A/RES/55/110, 13.03.2001; United Nations General Assembly, Human rights and unilateral coercive measures, A/RES/71/193, 20.01.2017; siehe *Hofer*, The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measure, Chinese Journal of International Law, 2017, 186.
- 622 *Hofer*, The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measure, Chinese Journal of International Law, 2017.
- 623 *Dawidowicz*, Third-Party Countermeasures in International Law, CUP, Cambridge 2017, Chapter 4.
- 624 *Ibid.*, 282-284.
- 625 *Proukaki*, The problem of enforcement in international law - countermeasures, the non-injured state and the idea of international community, The problem of enforcement in international law, Routledge, London 2010, 109 ff., 201 f.

verbreitete Praxis sei durch den dezentralen Charakter des Völkerrechts bedingt. Da es an einer zentralen Durchsetzungsinstanz fehlt, müssen die Staaten selbst Rechtsbrüche ahnden. Daher reagieren sie auch auf Rechtsbrüche, die sie nicht primär selbst betreffen, aber einen Einfluss auf die Völkerrechtsordnung als Ganzes haben. In den vergangenen Jahren wurde die Verletzung von Menschenrechten zunehmend als ein derartiger Rechtsbruch gesehen, wie *Iryna Bogdanova* dargelegt hat.⁶²⁶ Dieses Ziel verändert jedoch nicht die grundsätzliche Umstrittenheit in Literatur und Staatenpraxis von Gegenmaßnahmen durch Drittstaaten.⁶²⁷

Ob eine Unterstützungshandlung zugunsten einer gewaltfreien Protestbewegung, die Zwangswirkung entfaltet, als Gegenmaßnahme gerechtfertigt sein kann, ist somit strittig. Hierfür spricht, dass Drittstaaten bereits seit langer Zeit und in einer großen Breite Gegenmaßnahmen in Reaktion auf Völkerrechtsverletzungen ergreifen. Allerdings erklären eine signifikante Anzahl an Staaten zumindest rhetorisch, dass sie derartige Maßnahmen als völkerrechtswidrig erachten. Insbesondere hat es schon zahlreiche VN-Generalversammlungsresolutionen gegeben, die „unilateral coercive measures“ als unvereinbar mit dem Völkerrecht ausweisen. Diese sind zwar nicht Ausdruck von Völkergewohnheitsrecht. Sie deuten aber auf eine signifikante Auffassung in der Staatengemeinschaft hin, die sich gegen die Zulässigkeit von Gegenmaßnahmen durch Drittstaaten stellt.

D. Die Unterstützung von Protesten und das Interventionsverbot

Ob die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegung das Interventionsverbot verletzt, kann mithin nicht allgemeingültig festgelegt werden. Einerseits sind die Voraussetzungen einer verbotenen Intervention durchgehend strittig. Dies betrifft insbesondere die erforderliche Zwangsschwelle. Als „very essence“ einer verbotenen Intervention ist ihre Bestimmung zentral und daher auch besonders kontrovers. Zahlreiche Autor*innen sprechen diesbezüglich von einer rechtlichen Grauzone. Bisher hat der IGH eine Zwangswirkung in zwei Konstellationen angenommen, die jedoch nicht auf die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegung zutreffen. Aufgrund der hohen Anforderungen an eine Zwangswirkung haben ei-

626 *Bogdanova*, Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights, 2022, 223 ff.

627 *Ibid.*, 233.

nige Staaten daher eine Einmischungsschwelle als Alternative vorgebracht. Sofern sich diese durchsetzen würde, wären Unterstützungsmaßnahmen zugunsten gewaltfreier Protestbewegungen eindeutig verboten.

Darüber hinaus weist das Interventionsverbot eine enge Bindung zu anderen völkerrechtlichen Regelungen auf.⁶²⁸ Erstens kann eine völkerrechtliche Regulierung die Herauslösung eines Sachverhalts aus der *domaine réservé* bewirken. Zweitens kann die Durchsetzung einer völkerrechtlichen Regel als Gegenmaßnahme gerechtfertigt werden. Drittens können im bilateralen Verhältnis geltende Verträge den Umfang des Interventionsverbots näher bestimmen. Diese Bezüge zu anderen völkerrechtlichen Regelungen sind zwar jeweils umstritten. Sie verdeutlichen jedoch, dass die Bestimmung einer verbotenen Intervention erst erfolgen kann, wenn alle weiteren in Betracht kommenden Regelungen ausgewertet wurden.

Für die weitere Untersuchung folgt daher, dass die anderen völkerrechtlichen Regelungen mit Bezügen zur staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen näherer Erörterung bedürfen. Hierbei interessiert insbesondere die Frage, ob diese die Herauslösung von Protestvorgängen aus der *domaine réservé* bewirken und ob sie die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen erlauben. § 5 widmet sich daher dem völkerrechtlichen Demokratieprinzip und § 6 den menschenrechtlichen Gewährleistungen des Protests. Weiterhin bedarf es einer Einzelfallbetrachtung, um alle relevanten Faktoren in Bezug auf eine Einflussnahme in Betracht zu ziehen. Die §§ 7-11 analysieren daher einzelne Fallbeispiele, in denen Unterstützungshandlungen zugunsten von Protestbewegungen vorgenommen wurden. Durch diese umfassende Betrachtung kann abschließend erwogen werden, ob die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen im Einzelfall gegen das Interventionsverbot verstößt und ob sich hierbei Konkretisierungen des Interventionsverbots herausgebildet haben (§§ 12-13).

628 *Tladi*, The Duty Not to Intervene in Matters within Domestic Jurisdiction, 2020, 87.

§ 5 Das völkerrechtliche Demokratieprinzip

In der Staatenpraxis werden Unterstützungshandlungen zugunsten gewaltfreier Protestbewegungen regelmäßig als demokratiefördernde Maßnahmen eingeordnet. In diesem Zusammenhang wird der Demokratie nicht nur eine politische und philosophische Bedeutung, sondern auch eine rechtliche Dimension zugesprochen. Nach Auffassung einiger Staaten berechtigt sie das völkerrechtliche Demokratieprinzip zur Unterstützung von gewaltfreien pro-demokratischen Protestbewegungen (siehe §§ 7-11.D.).

Der nachfolgende Abschnitt wird diese Position untersuchen. Zunächst wird die Verankerung der Demokratie im Völkerrecht erörtert (A.). Darauf aufbauend wird der Frage nachgegangen, ob sich hieraus eine Berechtigung zur Unterstützung von Protestbewegungen ableiten lässt (B.). Die Ergebnisse werden abschließend zusammengefasst (C.).

A. Demokratie im Völkerrecht

Traditionell enthält das Völkerrecht keine Anforderungen an die Regierungsform eines Staates. Diesbezüglich erklärte der IGH 1975 im *West Sahara*-Gutachten:

„No rule of international law, in the view of the Court, requires the structure of a State to follow any particular pattern, as is evident from the diversity of the forms of State found in the world today.”⁶²⁹

Im *Nicaragua*-Urteil wurde diese Aussage hinsichtlich einer Pflicht zur demokratischen Regierungsform präzisiert. Der US-Kongress hatte in seinen öffentlichen Erklärungen behauptet, dass Nicaragua aufgrund einer Absichtserklärung von 1979 und der OAS-Charta dazu verpflichtet sei, demokratische Regierungsstrukturen zu etablieren und Wahlen abzuhalten. Der IGH lehnte diese Pflicht ab.⁶³⁰ Weder die Erklärung der Militärjunta Nicaraguas von 1979 noch Art. 3 lit. d der OAS-Charta könnten Nicaragua zur Einhaltung einer demokratischen Regierungsform verpflichten. Beide Dokumente seien allein Ausdruck von politischen Präferenzen und keiner

629 IGH, *Western Sahara*, Advisory Opinion of 16 October 1975, Rn. 94.

630 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 259 ff.

rechtlichen Verpflichtung. Der IGH beließ es jedoch nicht nur bei der Überprüfung dieser beiden Dokumente. Darüber hinaus erklärte er:

„The Court cannot find an instrument with legal force, whether unilateral or synallagmatic, whereby Nicaragua has committed itself in respect of the principle or methods of holding elections.”⁶³¹

Diese umfassende Aussage wurde zwei Randnummern später unterstrichen:

„The finding of the United States Congress also expressed the view that the Nicaraguan Government had taken ‚significant steps towards establishing a totalitarian Communist dictatorship’. However the régime in Nicaragua be defined, adherence by a State to *any particular doctrine does not constitute a violation of customary international law*; to hold otherwise would make nonsense of the fundamental principle of State sovereignty, on which the whole of international law rests, and the freedom of choice of the political, social, economic and cultural system of a State.”⁶³²

Die Rechtsprechung des IGH ist somit eindeutig. Das Völkergewohnheitsrecht und die völkervertragsrechtlichen Pflichten⁶³³ stellten zum Zeitpunkt der Urteile keine Anforderungen an die innere Organisation eines Staates.⁶³⁴ Jede Abweichung hiervon würde die souveränitätsbasierte völkerrechtliche Ordnung grundlegend in Frage stellen. Nach Auffassung des

631 Ibid., Rn. 261.

632 Ibid., Rn. 263.

633 Der ehemalige VN-Generalsekretär, *Boutros Boutros-Ghali*, interpretierte die ersten Worte der Präambel „we the peoples“ als Ausdruck eines grundlegenden demokratischen Verständnisses, das der Charta inne liege. Die USA hatten dasselbe Verständnis bereits während der Verhandlungen der Charta zum Ausdruck gebracht. Allerdings wurden Anträge zur Aufnahme von demokratischen Grundsätzen in die Charta stets abgelehnt. Die Mehrheit der in San Francisco verhandelnden Staaten wollten mit der Charta ein internationales System etablieren, das sich durch die Koexistenz der verschiedenen Systeme auszeichnet. Eine Grundlage der demokratischen Regierung war dabei nicht vorgesehen. Einzig die „Friedensliebe“ eines Staates ist daher entscheidend für seine Aufnahme in die VN, vgl. Art. 4. Ein Wandel dieses Verständnisses kann nicht erkannt werden, sodass die VN-Charta weiterhin kein Demokratiegebot enthält, siehe *Wolfrum*, Preamble, in *Simma/Erasmus-Khan/Nolte/Paulus / Wessendorf* (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Volume I, OUP, Oxford 2012.

634 Hierzu *Willmer*, Does digitalization reshape the principle of non-intervention?, *German Law Journal*, 2023, 517.

IGH ist das Völkerrecht gegenüber der inneren Organisation der Staaten vollkommen neutral. Ausweislich der IGH-Rechtsprechung bestünde somit kein Raum für eine demokratiebasierte Erlaubnis der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen.

Die umfassenden Aussagen des IGH widersprachen jedoch bereits der damaligen Rechtslage (I.) und müssen aufgrund der Entwicklungen seit 1989 (zumindest teilweise) als veraltet eingeordnet werden (II.). Zahlreiche Stimmen nehmen mittlerweile an, dass ein völkerrechtliches Demokratiegebot besteht (III.).

I. Das Verbot von Apartheid und faschistischen Regierungen

Entgegen der umfassenden Behauptung des IGH hatten sich 1986 bereits völkergewohnheitsrechtliche Verbote für Apartheid-Regime und faschistische Regierungen etabliert.⁶³⁵

Der VN-Sicherheitsrat erklärte am 17. August 1984 die neue Verfassung Südafrikas für nichtig.⁶³⁶ Die Verfassung zementiere das bereits etablierte politische System der Apartheid, das auf der Segregation europäisch und indischstämmiger Südafrikaner*innen und schwarzer Südafrikaner*innen fußte. Der Sicherheitsrat sah in der Verfassung und der darin beschriebenen Regierungsform eine Verletzung der Prinzipien der VN-Charta.⁶³⁷ Hiermit wiederholte er eine vielfach geäußerte Position,⁶³⁸ die ebenfalls

635 Vgl. *D'Aspremont*, *The Rise and Fall of Democracy in International Law: A Reply to Susan Marks*, EJIL 22, 2011, 549; *D'Aspremont*, *L'État Non Démocratique en Droit International, Etude critique du droit positif et de la pratique contemporaine*, Pedone, Paris 2008, 289; *Magen*, *The Right to Democratic Governance in an Era of Democratic Recession*, Cambridge Journal of International and Comparative Law, 2015, 371, Fn. 7; *Paust*, *International Law, Dignity, Democracy, and the Arab Spring*, Cornell International Law Journal 46, 2013, 1, 18.

636 United Nations Security Council, SC/Res/554, Nr. 2: „Strongly rejects and declares as null and void the so-called ‘new constitution’ and the ‘elections’ to be organized in the current month of August for the ‘coloured’ people and people of Asian origin as well as all insidious manoeuvres by the racist minority regime of South Africa further to entrench white minority rule and apartheid.”

637 *Ibid.*, Nr. 1.

638 In Bezug auf Rhodesien: United Nations Security Council, Resolution 216 (1965), S/Res/216, 12.11.1965; United Nations Security Council, Resolution 217 (1965), S/Res/217, 20.11.1965; United Nations Security Council, Resolution 232, S/Res/232, 16.12.1966; United Nations Security Council, Resolution 288 (1970), UN-

von der VN-Generalversammlung vertreten wurde⁶³⁹ und Gegenstand von zwei multilateralen Verträgen war.⁶⁴⁰ Der Sicherheitsrat hatte bereits 1970 aufgrund ähnlicher Erwägungen die Unabhängigkeitserklärung Süd-Rhodesiens durch das *Smith*-Regime als illegal eingestuft.⁶⁴¹ In beiden Fällen sanktionierte der Sicherheitsrat die Staaten wegen der Völkerrechtswidrigkeit ihrer Regierungssysteme.⁶⁴² Darüber hinaus sanktionierten eine Vielzahl an individuellen Staaten Südafrika, um eine Ende der Apartheid zu bewirken.⁶⁴³ Es bestand somit ein weit getragener Konsens innerhalb der Staatengemeinschaft, dass das Apartheid-System in Südafrika mit dem Völkerrecht unvereinbar war. Ein Verbot des Apartheid-Systems war mithin bereits in den 1980er Jahren völkergewohnheitsrechtlich etabliert.

Weiterhin gründete das Völkerrecht der Nachkriegszeit auf einer Ablehnung von faschistischen Regierungen.⁶⁴⁴ Die VN-Generalversammlung rief die VN-Mitgliedstaaten dazu auf, faschistische Gruppen zurückzudrängen.⁶⁴⁵ Die faschistische Ideologie wurde damals wie heute als Gefährdung des Weltfriedens eingeordnet.⁶⁴⁶ Zwar wurden noch nie Zwangsmaßnahmen gegen eine Regierung aufgrund einer Verletzung des Verbots der

SC/Res/288, 17.11.1970; United Nations Security Council, Resolution 277, S/Res/277, 18.03.1970.

639 United Nations General Assembly, Question of race conflict in South Africa resulting from the policies of apartheid of the Government of the Union of South Africa (13 April 1961) A/Res/1598 (XV), 13.04.1961; United Nations General Assembly, A/39/72-A.

640 International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid (1973), 1015 UNTS (1976) 243; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965), 660 UNTS (1969) 195, Art 3.

641 United Nations Security Council, S/Res/216; United Nations Security Council, UNSC/Res/288.

642 United Nations Security Council, UNSC/Res/288; United Nations Security Council, Resolution 418 (1977), UNSC/Res/418, 04.11.1977, Präambel, Nr. 4; United Nations Security Council, Resolution 221 (1966), S/Res/221, 09.04.1966.

643 The Commonwealth, From the Archive: Sanctions agreed against apartheid-era South Africa, 25.01.2017, abrufbar unter: <https://thecommonwealth.org/media/news/archive-sanctions-agreed-against-apartheid-era-south-africa> (zuletzt abgerufen am 12.01.2021); *Frowein*, Self-Determination as a Limit to Obligations under International Law, in *Tomuschat* (Hrsg.), *Modern Law of Self-Determination*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1993, 215.

644 United Nations General Assembly, Measures to be taken against Nazi, Fascist and neo-Fascist activities and all other forms of totalitarian ideologies and practices based on racial intolerance, hatred and terror, UNGA/Res/36/162, 16.12.1981, Präambel.

645 *Ibid.*, Nr. 1.

646 *Ibid.*, Präambel 4.

faschistischen Regierungsform eingeleitet. Das ist jedoch allein dadurch zu begründen, dass sich seit Ende des Zweiten Weltkriegs keine Regierung dem Faschismus zuordnete. Es ist davon auszugehen, dass eine Regierung, die sich einer faschistischen Ideologie zuordnen würde, damals wie heute als völkerrechtswidrig eingestuft würde.

Die Neutralität des Völkerrechts gegenüber der Regierungsform eines Staates war somit in den 1980er Jahren bereits eingeschränkt. Der grundsätzliche Gedanke des *Nicaragua*-Urteils, dass das Völkerrecht diverse politische und gesellschaftliche Systeme akzeptiere, und insbesondere kein Demokratiegebot kenne, entsprach jedoch dem Stand des damaligen Völkergewohnheitsrechts.⁶⁴⁷ Ausschlaggebend hierfür war die tatsächliche Diversität an staatlichen Regierungsformen, die im *Westsahara*-Gutachten bereits als maßgebliches Kriterium herangezogen wurde. Autokratische Staaten bildeten 1986 die Regel, demokratische Staaten die Ausnahme.⁶⁴⁸ Eine Regierungsform, der sich die Mehrheit der Staaten zuordnete, bestand nicht.

II. Die Entwicklungen seit 1989

In den dreieinhalb Jahrzehnten nach dem *Nicaragua*-Urteil hat sich die Lage radikal verändert.⁶⁴⁹ Durch die dritte Welle der Demokratisierung ab 1989⁶⁵⁰ entwickelten eine Vielzahl vormals autokratisch regierter Staaten politische Systeme mit demokratischen Strukturen. Seit zwei Jahrzehnten behauptet die große Mehrheit aller Staaten, dass sie Demokratien seien.⁶⁵¹ Wie das *Westsahara*-Gutachten nahelegt, hat diese tatsächliche Veränderung bereits eine Auswirkung auf die völkerrechtlichen Anforderungen an die Regierungsform eines Staates. Darüber hinaus haben sich Muster in der

647 Ehm, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, 2013, 21.

648 Peters, Dual Democracy, in Klabbers/Peters / Ulfstein (Hrsg.), The Constitutionalization of International Law, OUP, 2009, 266; Fox, The Right to Political Participation In International Law, Yale Journal of International Law, 1992, 540.

649 Vidmar, Democracy and Regime Change in the Post-Cold War International Law, New Zealand Journal of Public and International Law II, 2013, 349.

650 Huntington, Democracy's Third Wave, Journal of Democracy, 1991.

651 Boysen, Remnants of a Constitutional Moment, The Right to Democracy in International Law, in Arnould/Decken / Susi (Hrsg.), The Cambridge Handbook of New Human Rights, Recognition, Novelty, Rhetoric, CUP, Cambridge 2020, 474; Peters, Dual Democracy, 2009, 266; Poppe, US Democracy Promotion after the Cold War, 2019, 17. Das gilt selbst für autokratisch regierte Staaten wie China, siehe Strittmatter, Die Neuerfindung der Diktatur, Piper, München 2020, 43 ff.

Praxis von Staaten und internationalen Organisationen herausgebildet, die als Ausdruck eines völkergewohnheitsrechtlichen Demokratiegebots gewertet werden.

Angefangen mit *Thomas Franck* und *Gregory Fox* hat sich die Völkerrechtswissenschaft daher die Frage gestellt, inwiefern völkerrechtliche Pflichten zur demokratischen Regierungsform bestehen.⁶⁵² Die Debatte hat sich seit 30 Jahren durch zahlreiche Beiträge⁶⁵³ und fortlaufende Ergänzungen⁶⁵⁴ in zahlreiche Unterfragen zergliedert. Diese fortlaufenden Diskussionen in Wissenschaft und Praxis zeigen, dass Demokratie eine Rolle im Völkerrecht hat.⁶⁵⁵ Daher kann jedenfalls ein völkerrechtliches Demokratieprinzip angenommen werden.⁶⁵⁶ Dieses ist jedoch von einem Demokra-

652 *Franck*, The Emerging Right to Democratic Governance, *AJIL* 86, 1992, 46-91; *Fox*, The Right to Political Participation In International Law, *Yale Journal of International Law*, 1992.

653 *Fox/Roth*, *Democracy and International Law*, Edward Elgar, Cheltenham 2020, mit einer Kompilation der bedeutendsten Beiträge der vergangenen 20 Jahre.

654 *Ginsburg*, *Democracies and International Law*, 2021; *Sihvo*, *The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism*, Abo Akademi University Press, Abo 2019; *de Wet*, *The African Union's Struggle Against 'Unconstitutional Change of Government': From a Moral Prescription to a Requirement under International Law?*, *EJIL* 32, 2021, 1991-99; *Klabbers/Lustig/Nollkaemper/Nouwen/Saliternik/Weiler*, *International Law and Democracy Revisited: Introduction to the Symposium*, 9.

655 *Besson*, *The Human Right to Democracy in International Law, Coming to Moral Terms with an Equivocal Legal Practice*, in *Arnault/Decken / Susi* (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of New Human Rights, Recognition, Novelty, Rhetoric*, CUP, Cambridge 2020, 484; *Sihvo*, *The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism*, 2019, 3; *Fox/Roth*, *Introduction: Democracy and International Law: A (Re-)Introduction*, in *Fox / Roth* (Hrsg.), *Democracy and International Law*, Edward Elgar, Cheltenham 2020, xlvii: „As the contributions to this volume attest, democracy's place within international law has become – and undoubtedly will continue to be – the subject of a substantial body of learned scholarship. [...] The persistent questions and critiques, whatever else may be said of them, today operate firmly within the parameters established by the works of Thomas M. Franck and other progenitors of the ‚emerging right to democratic governance‘.“

656 *Besson*, *The Human Right to Democracy in International Law*, 2020, 484; *Sihvo*, *The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism*, 2019, 3; *Weller*, *Myanmar: Testing the Democratic Norm in International Law*, *EJIL:Talk!*, 30.03.2021, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/myanmar-testing-the-democratic-norm-in-international-law/> (zuletzt abgerufen am 07.11.2022). Selbst kritische Stimmen argumentieren nicht, dass die Demokratie vollständig außerhalb des Völkerrechts liege, siehe: *D'Aspremont*, *The Rise and Fall of Democracy in International Law: A Reply to Susan Marks*, *EJIL*, 2011, 569-570; *Boysen*, *The Right to Democracy in International Law*, 2020, 476. Darüber hinaus bestehen eine Vielzahl an Verträgen und Resolutionen, die Demokratie im Völkerrecht verankern, siehe: *Ehm/Walter*,

tiegebot oder einem Recht auf Demokratie zu unterscheiden. Das Demokratieprinzip ist Oberbegriff für die Diskussionen um völkerrechtliche Verpflichtungen zur Demokratie und die Regeln, die solche Verpflichtungen auferlegen. Als allgemeines rechtliches Prinzip entfaltet es keine verpflichtende Wirkung auf Völkerrechtssubjekte. Schließlich sind der Inhalt des völkerrechtlichen Demokratieprinzips und die zugrundeliegende Definition von Demokratie Gegenstand fundamentaler Auseinandersetzungen, die einer verbindlichen Wirkung entgegenstehen. Das völkerrechtliche Demokratieprinzip kann sich jedoch unter Umständen zu einem verpflichtenden Demokratiegebot oder einem Recht auf Demokratie verdichten. Ein Demokratiegebot ist eine völkerrechtliche Regel, die Staaten dazu verpflichtet, demokratische Regierungsstrukturen auszubilden und aufrecht zu erhalten. Ein völkerrechtliches Recht zur Demokratie berechtigt nicht-staatliche Völkerrechtssubjekte gegenüber ihrem Staat zur Demokratie. Ob und wann sich das völkerrechtliche Demokratieprinzip zu einem Demokratiegebot oder einem Recht auf Demokratie verdichtet, hängt vom regionalen Kontext und den vertraglichen Verpflichtungen eines Staates ab.

Der nachfolgende Abschnitt führt in die unterschiedlichen Grundlagen des völkerrechtlichen Demokratieprinzips ein und erläutert, in welchen Bereichen dieses zu einem Demokratiegebot oder einem Recht auf Demokratie erstarkt ist.

III. Grundlagen der Demokratie im Völkerrecht

Demokratie fußt im Völkerrecht auf drei Grundlagen. Zunächst gewährleisten alle menschenrechtlichen Verträge den Bürger*innen ein Recht zur politischen Partizipation (1.). Weiterhin garantiert das Selbstbestimmungsrecht der Völker in seiner internen Dimension die freie Wahl des politischen Systems (2.). Drittens stellt die hohe Anzahl an Demokratien in der Welt eine Staatenpraxis dar, die einerseits die demokratische Interpretation der ersten zwei Quellen unterstreicht und darüber hinaus als Grundlage einer völkergewohnheitsrechtlichen Regel gewertet wird (3.).

International Democracy Documents, A Compilation of Treaties and Other Instruments, Brill, Leiden, Boston 2015.

1. Das Recht zur politischen Partizipation

Art. 25 IPbürg, Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK, Art. 23 Abs. 1 AMRK, Art. 13 Abs. 1 ACMRV, Art. 19 der Arabischen Charta der Menschenrechte von 1994, Art. 21 AEMR und Art. 5 (b) CERD gewährleisten jedem*r Bürger*in das Recht auf politische Partizipation.

Nach dem engen Wortlaut des Art. 3 EMRK ZP I sind die Mitgliedsstaaten lediglich dazu verpflichtet, freie und geheime Wahlen in regelmäßigen Abständen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes gewährleisten. Die Mitgliedstaaten hatten während der Aushandlung des Wortlauts bewusst auf die Wörter „Demokratie“ und „Recht“ verzichtet.⁶⁵⁷ Indem Art. 3 EMRK ZP I als institutionelle Garantie ausgeformt wurde, sollte den Mitgliedsstaaten ein erheblicher Umsetzungsspielraum für die Gestaltung ihres politischen Systems gewährt werden.⁶⁵⁸ Die Entscheidungen der Europäischen Menschenrechtskommission und die Rechtsprechung des EGMR haben den Gehalt der Vorschrift jedoch beständig ausgeweitet.⁶⁵⁹ Mittlerweile ist unbestritten, dass die EMRK und ihr erstes ZP das subjektive Recht auf politische Partizipation enthalten, aufgrund dessen ihre Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet sind, demokratische Regierungsformen zu etablieren und aufrechtzuerhalten.⁶⁶⁰ In ständiger Rechtsprechung seit 2006 hat der EGMR die Demokratie als ein wesentliches Element der europäischen Ordnung ausgewiesen.⁶⁶¹ Demokratie sei die einzige Regierungsform, die mit der EMRK vereinbar sei.⁶⁶²

Gleiches gilt für die Mitgliedsstaaten der AMRK. Wie auch die EMRK garantiert die AMRK nicht ausdrücklich ein Recht zu Demokratie, son-

657 *Ruiz Robledo*, The construction of the right to free elections by the European Court of Human Rights, *Cambridge International Law Journal* 7, 2018, 225, 227.

658 *Ibid.*, 226-227.

659 EGMR, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (Appl No 19392/92), Judgment of 30.01.1998, Rn. 45; EGMR, *Refah Partisi (the Welfare Party) v. Turkey* (Applications nos 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98), Grand Chamber Judgment of 13 February 2003, Rn. 86.

660 *Ehm*, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, 2013, 34; *Peters*, Dual Democracy, 2009, 275; *Ruiz Robledo*, The construction of the right to free elections by the European Court of Human Rights, *Cambridge International Law Journal*, 2018, 228-229; *Sihvo*, The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism, 2019, 85-86.

661 EGMR, *Case of Ždanoka v. Latvia* (Application no. 58278/00), Grand Chamber Judgment of 16 March 2006, Rn. 98.

662 *Ibid.*, Rn. 98.

dern garantiert allgemein die politische Partizipation für Bürger*innen eines Staates.⁶⁶³ Der IAGMR hat jedoch in einer Gesamtschau der politischen Beteiligungsrechte (Vereinigungs-, Versammlungs-, Partizipations- und Meinungsäußerungsrecht) ein Recht zur Demokratie in seiner Rechtsprechung herausgearbeitet.⁶⁶⁴ Zur Begründung dieser greift der Gerichtshof auf die Inter-Amerikanische Demokratiecharta zurück, die 2001 von den Außenminister*innen der OAS beschlossen wurde.⁶⁶⁵ Diese postuliert in Art. 1 ein Recht zur Demokratie aller Bürger*innen.⁶⁶⁶ Hierdurch wird nach Auffassung des IAGMR unterstrichen, dass die repräsentative Demokratie eine notwendige Voraussetzung für das inter-amerikanische Menschenrechtssystem sei.⁶⁶⁷ Die Staaten der EMRK und der AMRK unterliegen mithin einer menschenrechtlich begründeten Pflicht zur demokratischen Regierungsform.

Seit den frühen 1990er Jahren werden ähnliche Interpretationen des Rechts auf politische Partizipation in Art. 25 IPbÜg vorgebracht. Dieser lautet:

„Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen

- a. an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;
- b. bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;
- c. unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.“

Der Vertrag von 1966, der mittlerweile 173 Mitgliedsstaaten zählt und von sechs weiteren Staaten unterzeichnet wurde (Stand 2023), enthält ein Recht jeder*s Bürgers*in an öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen (Art. 25

663 Art. 23 AMRK (politische Partizipation); Art. 13 AMRK (Meinungsfreiheit); Art. 15 AMRK (Versammlungsfreiheit); Art. 16 (Vereinigungsfreiheit).

664 IAGMR, OC-26/20, Rn. 72; IAGMR, López Lone v. Honduras, Rn. 150 ff.

665 IAGMR, OC-26/20, Rn. 72, 139; IAGMR, López Lone v. Honduras, Rn. 150-1.

666 Inter-American Democratic Charter.

667 IAGMR, López Lone v. Honduras. Hierzu ausführlich *Morales Antoniazzi*, Advisory Opinion OC-26/20, Denunciation of the American Convention on Human Rights and the Charter of the Organization of American States and the Consequences for State Human Rights Obligations, AJIL 116, 2022, 409.

lit. a), unter anderem durch wiederkehrende Wahlen (Art. 25 lit. b). Diese Wahlen müssen allen Bürger*innen eine freie Äußerung ihres Wählerwillens ermöglichen und für die höchsten Organe durchgeführt werden, die *de jure* und *de facto* die Herrschaftsgewalt ausüben.⁶⁶⁸ Zwar erwähnt der Wortlaut des Art. 25 den Begriff „Demokratie“ nicht. Art. 14, 21, 22 können jedoch nur zugunsten von Zielen eingeschränkt werden, die in einer „demokratischen Gesellschaft“ notwendig sind. Daher wird argumentiert, dass dem IPbürg eine demokratische Regierungsform zugrunde liegt.⁶⁶⁹ Bei Verabschiedung des IPbürg bestanden jedoch stark divergierende Auffassungen, wann den Anforderungen des Art. 25 genügt ist.⁶⁷⁰ Die *travaux préparatoires* und die Stellungnahmen der sozialistischen Einparteienstaaten, die dem Vertrag beitraten, deuten darauf hin, dass sowohl Einparteiensysteme, als auch Mehrparteiensysteme nach Art. 25 IPbürg zulässig sind.⁶⁷¹ Die inhaltliche Breite dessen, was unter einer möglichen Partizipation im Sinne von Art. 25 verstanden wurde, bewirkte, dass die Vorschrift derart konturlos war, dass sie nur wenig Beachtung fand.

Die Auslegung des Art. 25 IPbürg hat sich nach der politischen Wende von 1989 hingegen weiterentwickelt und präzisiert. Der zur Auslegung und Durchsetzung des IPbürg eingerichtete Menschenrechtsausschuss (MRA) befand 1993, dass Sambia das Recht auf politische Partizipation des Beschwerdeführers *Bwalya* verletze, indem es politische Teilhabe außerhalb der Regierungspartei verbiete:

„restrictions on political activity outside the only recognized political party amount to an unreasonable restriction of the right to participate in the conduct of public affairs.”⁶⁷²

Darüber hinaus bemängelte der MRA 2001, dass in Nordkorea keine Mechanismen für die Gründung neuer Parteien vorgesehen seien. Hierdurch

668 *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 25, Rn. 22.

669 *Ehm*, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, 2013, 31-32; Council of the European Union, Declaration EED, 20.12.2011.

670 *Boysen*, The Right to Democracy in International Law, 2020, 468; *Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009, 92.

671 *Fox*, The Right to Political Participation In International Law, Yale Journal of International Law, 1992, 556-557; *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 25, Rn. 24; *Vidmar*, Judicial Interpretations of Democracy in Human Rights Treaties, Cambridge Journal of International and Comparative Law 3, 2014, 532, 535.

672 Human Rights Committee, *Chiiko Bwalya v. Zambia*, Communication No. 314/1988, CPR/C/48/D/314/1988, 27.07.1993, Rn. 6.6

würde das Recht auf politische Partizipation der Nordkoreaner*innen beeinträchtigt.⁶⁷³ Der MRA schloss zwar nicht aus, dass ein Einparteiensystem den Anforderungen des Art. 25 IPbürg genügen kann. Nach der treffenden Analyse von *William Schabas* sind Einparteiensystem nur dann zulässig, wenn gewährleistet ist, dass alle Bürger*innen die Möglichkeit haben, sich in dieser Partei zu engagieren und innerhalb dieser Partei eine Bandbreite an Meinungen vertreten werden, sodass die Bürger*innen eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Optionen haben.⁶⁷⁴ Dies sei in Einparteiensystem nur schwer vorstellbar.⁶⁷⁵ Entsprechend haben Menschenrechtsinstitutionen und VN-Berichterstatter*innen immer wieder nicht-demokratische Regierungen wegen ihrer Inkompatibilität mit der Gewährleistung von Menschenrechten kritisiert.⁶⁷⁶

Daher sehen zahlreiche Autor*innen ein „Recht zur Demokratie“ auch im universellen Menschenrechtssystem verankert.⁶⁷⁷ Ob dieser Auffassung zuzustimmen ist, hängt entscheidend vom zugrundeliegenden Demokratieverständnis ab. Sofern ein enges prozedurales Demokratieverständnis der Beobachtung zugrunde gelegt wird,⁶⁷⁸ demnach sich eine Demokratie allein durch wiederkehrende Wahlen definiert, kann eine menschenrechtliche Verpflichtung zur Demokratie kaum abgelehnt werden. Allein die regelmäßige Abhaltung von Wahlen genügt hingegen den meisten Stimmen in den Sozial-, Politik- und Rechtswissenschaften nicht, um ein Regierungs-

673 Menschenrechtsausschuss, Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant - Concluding observations of the Human Rights Committee - Democratic Peoples Republic of Korea, CCPR/CO/72/PRK, 27.08.2001, Rn. 25.

674 *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 25, Rn. 24.

675 Vgl. *Ibid.*, Art. 25, Rn. 21, 32.

676 United Nations General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Belarus, Adrian Severin, A/HRC/4/16, 15.01.2007, Rn. 58; weitere Beispiele bei *Wheatley*, *Democracy, Minorities and International Law*, CUP, Cambridge 2005, 136.

677 *Fahner*, Revisiting the human right to democracy: a positivist analysis, *The International Journal of Human Rights* 21, 2017, 321, 332; *Ehm*, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, 2013, 31; vgl. *Franck*, The Emerging Right to Democratic Governance, *AJIL*, 1992, 64; *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 25, Rn. 1: „The main components of democracy [...] are already part of the international law of human rights.“

678 So zum Beispiel von *Petersen*, *The Principle of Democratic Teleology*, *Brooklyn Journal of International Law* 34, 2008, 33, 39; *Fox*, *The Right to Political Participation In International Law*, *Yale Journal of International Law*, 1992.

system als Demokratie zu qualifizieren.⁶⁷⁹ Neben wiederkehrenden Wahlen müsse ein Staat grundlegende rechtsstaatliche Mechanismen etablieren, Menschenrechte gewährleisten, Minderheiten schützen, soziale Teilhabe sichern und Gewaltenteilung wahren.⁶⁸⁰ Erst dann könne eine tatsächlichen Herrschaft (gr. *kratos*) des Volkes (gr. *demos*) angenommen werden.

Einige dieser Aspekte werden im IPbürg geregelt. Art. 19, 21 und 22 gewährleisten die Meinungs-, Versammlungs-, und Vereinigungsfreiheit; in Art. 27 wird ein Minderheitenschutz statuiert; und Art. 6 Abs. II, 9 Abs. III, IV und 14 setzen unabhängige Gerichte und somit ein wesentliches Element eines Rechtsstaats voraus. Außerdem wird durch die Einschränkungsklauseln der Art. 14, 21, 22 IPbürg deutlich, dass ein demokratischer Rechtsstaat dem Vertrag zugrunde gelegt wurde.⁶⁸¹ Gleichzeitig gewährleisten demokratische Systeme am zuverlässigsten die Einhaltung aller Menschenrechte,⁶⁸² weshalb es folgerichtig wäre, wenn Menschenrechtsregime auch eine demokratische Regierungsstruktur fordern würden.⁶⁸³ Anhaltspunkte für ein anspruchsvolleres Demokratiekonzept sind somit im IPbürg enthalten.

Es fehlt jedoch an einer übergreifenden Synthetisierung der verschiedenen menschenrechtlichen Komponenten in ein einheitliches Recht zur Demokratie.⁶⁸⁴ Im Unterschied zum IPbürg kennen viele nationale Verfassungen eine derart ausdrückliche Synthetisierung, obwohl sie gleich-

679 *Marks*, *The Riddle of all Constitutions*, International Law, Democracy and the Critique of Ideology, OUP, Oxford 2000, 110-111; *Sihvo*, *The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism*, 2019, 73; *Boysen*, *The Right to Democracy in International Law*, 2020, 478.

680 *Lagos/Rudy*, *In Defense of Democracy*, *Inter-American Law Review* 35, 2004, 283, 289; *Cassese*, *Self-Determination of Peoples, A Legal Reappraisal*, *Hersch Lauterpacht Memorial Lectures*, CUP, 1995, 306.

681 *Mégret*, *Are There "Inherently Sovereign Functions" in International Law?*, *AJIL*, 2021, 489: „Underlying democratic ethos“. In den Einschränkungsklauseln heißt es übereinstimmend: „Die Ausübung dieses Rechts darf keinen anderen als den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), zum Schutz der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.“

682 UN/OHCHR/IDEA, *Democracy and Human Rights: The Role of the UN*, 2013, 24.

683 *Christiano*, *An Instrumental Argument for a Human Right to Democracy*, *Philosophy & Public Affairs* 39, 2011, 142, 143-44.

684 Vgl. *Charlesworth*, *Is there a human right to democracy?*, in *Holder / Reidy* (Hrsg.), *Human Rights, The Hard Questions*, CUP, Cambridge 2013, 275.

zeitig ähnliche Teilhaberechte gewährleisten wie der IPbürg.⁶⁸⁵ Zudem wird mit einem Recht grundsätzlich eine Beziehung zwischen einem Individuum und einem Staat oder einer supra-nationalen Entität beschrieben.⁶⁸⁶ Demokratie beschreibt hingegen ein Organisationsmodell für eine Gesellschaft.⁶⁸⁷ Demokratie lasse sich daher laut *Sigrid Boysen* nicht als Menschenrecht konzipieren.⁶⁸⁸ *Jure Vidmar* bemerkt in diesem Zusammenhang, dass durch das Recht auf politische Partizipation im IPbürg ein Minimalkonsens über Teilhabe etabliert werden sollte und gerade keine grundlegenden systemischen Anforderungen.⁶⁸⁹

Das Recht zur politischen Partizipation ist folglich im universellen Völkerrecht verankert. Ob hieraus ein Demokratiegebot oder ein Recht zur Demokratie erwächst, hängt zunächst davon ab, ob sich die Interpretation hierzu entsprechend verdichtet hat, wie es der Fall bei EMRK und AMRK ist. Darüber hinaus ist entscheidend, welche Definition des Demokratiebegriffs der Analyse zugrunde gelegt wird. Sofern ein prozedurales Verständnis der Demokratie genügt, kann auch im universellen Menschenrechtssystem von einem Demokratiegebot ausgegangen werden.

2. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist neben dem Recht zur politischen Partizipation Grundlage des völkerrechtlichen Demokratieprinzips. Das völkergewohnheitsrechtliche Selbstbestimmungsrecht der Völker hatte historisch verschiedene Dimensionen. Im Vordergrund stand dabei über weite Strecken des 20. Jahrhunderts das koloniale Selbstbestimmungsrecht, demnach Völker das Recht haben, frei von kolonialer Herrschaft zu leben.⁶⁹⁰ In dieser Dimension ist das Selbstbestimmungsrecht durch den IGH als Völkergewohnheitsrecht anerkannt.⁶⁹¹

685 *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 25, Rn. 4.

686 *Boysen*, The Right to Democracy in International Law, 2020, 476.

687 *Charlesworth*, Is there a human right to democracy?, 2013, 272.

688 *Boysen*, The Right to Democracy in International Law, 2020, 477.

689 *Vidmar*, Democracy and Regime Change in the Post-Cold War International Law, New Zealand Journal of Public and International Law, 2013, 353.

690 So zum Beispiel in der United Nations General Assembly, A/Res/2625 (XXV), Annex; *Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009, 82-85.

691 IGH, Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion of 25 February 2019, ICJ Reports 2019, 95, Rn. 155.

Seit den frühen 1990er wird darüber hinaus diskutiert, ob das Selbstbestimmungsrecht der Völker eine nach innen gerichtete Dimension kennt, dernach Staaten dazu verpflichtet sind, demokratische Regierungsstrukturen zu etablieren und aufrecht zu halten.⁶⁹² Hierfür wird erstens auf den ideengeschichtlichen Unterbau des Selbstbestimmungsrechts zurückgegriffen. Nach der Konzeption des 14-Punkte-Plans von US-Präsident *Woodrow Wilson* sollte durch die Selbstbestimmung der Völker eine Selbstherrschaft der Völker ermöglicht werden.⁶⁹³ Dies sei laut *Cassese* gleichbedeutend mit der Etablierung einer westlich-demokratischen Regierungsform in Europa zu verstehen.⁶⁹⁴ *Franck* sah diese Dimension durch die zunehmende Praxis der internationalen Beobachtung von Selbstbestimmungsreferenda und Wahlen nach 1989 realisiert:

„Self-determination postulates the right of a people organized in an established territory to determine its collective political destiny in a democratic fashion and is therefore at the core of the democratic entitlement.“⁶⁹⁵

Die auf dem Selbstbestimmungsrecht beruhenden Neugründungen von Staaten nach 1990 wurden weiterhin als Ausdruck der demokratischen Ausgestaltung des internen Selbstbestimmungsrechts gewertet. Die Europäische Gemeinschaft hatte 1991 festgelegt, dass sie Staaten nur anerkennen würde, wenn sie sich auf einer demokratischen Basis konstituiert hätten.⁶⁹⁶ Als Indiz hierfür sollten Referenda gelten, durch die sich ein Volk zur Neugründung eines Staates entscheide.⁶⁹⁷ Da sich die Unabhängigkeitserklärung der ehemaligen Teilrepubliken Jugoslawiens und der Sowjetunion durch entsprechende Referenda vollzogen, wird diese Praxis als Anerken-

692 *Franck*, *The Emerging Right to Democratic Governance*, *AJIL*, 1992, 52; *Marks*, *What has Become of the Emerging Right to Democratic Governance?*, *EJIL*, 2011, 509; *Senaratne*, *Internal self-determination in international law - history, theory, and practice*, CUP, Cambridge 2021; *Cassese*, *Self-Determination of Peoples, A Legal Reappraisal*, 1995, 311; *Redaelli*, *Intervention in Civil Wars - Effectiveness, Legitimacy, and Human Rights*, Bloomsbury Publishing, Oxford 2021, 188 ff.

693 Vgl. *Miller*, *Self-Determination in International Law and the Demise of Democracy?*, *Columbia Journal of Transnational Law* 41, 2003, 602, 618.

694 *Cassese*, *Self-Determination of Peoples, A Legal Reappraisal*, 1995, 19.

695 *Franck*, *The Emerging Right to Democratic Governance*, *AJIL*, 1992, 52.

696 European Commission, *Declaration on Yugoslavia and on the Guidelines on the Recognition of New States*, 31 *International Legal Materials* 6, 1485, *EC Declaration on Yugoslavia*, 16.12.1991; *Vidmar*, *Democratic Statehood in International Law, The Emergence of New States in Post-Cold War Practice*, Hart Publishing, Oxford 2013, 81.

697 *Vidmar*, *Democratic Statehood*, 2013, 83-84.

nung einer demokratischen Dimension des Selbstbestimmungsrechts gewertet.

Weiterhin kann das Selbstbestimmungsrecht im Lichte des Rechts auf politische Partizipation demokratisch ausgelegt werden. Der gemeinsame Art. 1 des IPbürg und IPwskR verbürgt das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Wie sie „frei über ihren politischen Status und [...] ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung“ entscheiden können, erläutert der Wortlaut hingegen nicht.⁶⁹⁸ Seit den späten 1980er Jahren wird daher eine Lesart unterstützt, nach der der gemeinsame Art. 1 der VN-Menschenrechtsakte im Lichte der Art. 19, 21, 22 und 25 IPbürg auszulegen ist.⁶⁹⁹ Demnach könne eine freie Entscheidung über die politische Organisation und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung nur durch demokratische Prozesse erfolgen.⁷⁰⁰

In dieser Dimension steht das Selbstbestimmungsrecht dem Volk eines Staates als Ganzem zu und erschöpft sich nicht in einer einmaligen Ausübung, wie einer Staatsgründung.⁷⁰¹ Vielmehr könne erst dann von der Selbstbestimmung eines Volkes ausgegangen werden, wenn dieses fortlaufend seine Herrschaftsstrukturen und Anführer*innen durch freie Wahlen und politische Teilhabe bestimmen kann.

Dem wird jedoch entgegengehalten, dass nicht die demokratischen Referenda ausschlaggebend für die Neugründung von Staaten nach 1989 waren, sondern die nationalistischen Bestrebungen der verschiedenen Volksgruppen.⁷⁰² Weiterhin baue das Selbstbestimmungsrecht der Völker ideengeschichtlich auf verschiedenen Quellen auf, weshalb die alleinige Interpretation anhand der *Wilson'schen* Konzeption zu kurz greife.⁷⁰³ Darüber hinaus sei die Auslegung des Art. 1 IPbürg im Lichte der Art. 19, 21, 22 und 25 nicht zwingend.⁷⁰⁴ Das Selbstbestimmungsrecht aus Art. 1 und das Wahlrecht aus Art. 25 haben auch ohne Verbindung zu einander einen eigenständigen

698 Art. 1 IPbürg.

699 *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 1, Rn. 35.

700 Vgl. *Cassese*, Self-Determination of Peoples, A Legal Reappraisal, 1995, 305.

701 *Ibid.*, 302; *Rosas*, Internal Self-Determination, in *Tomuschat* (Hrsg.), *Modern Law of Self-Determination*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1993, 242-249. Ablehnend: *Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009, 87-88, der zwischen dem „pouvoir constituant“ und dem „pouvoir constitué“ unterscheidet.

702 Vgl. *Miller*, Self-Determination in International Law and the Demise of Democracy?, *Columbia Journal of Transnational Law*, 2003, 633.

703 *Ibid.*

704 *Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009, 86.

Gehalt. Eine Synthese der beiden Vorgaben zu einer demokratischen Ausgestaltung des Selbstbestimmungsrechts würde daher über den ursprünglichen Sinn und Zweck der Vorschrift hinausgehen.⁷⁰⁵ Hierzu bedürfe es einer umfassenden Überzeugung der Vertragsorgane und Vertragsparteien, die berechtigterweise angezweifelt wird.

Die Entstehung einer demokratischen Dimension des Selbstbestimmungsrechts erscheint daher dogmatisch zulässig und plausibel. Entscheidend hierfür ist die tatsächliche Entwicklung in der Staatenpraxis, sowohl für das völkergewohnheitsrechtliche, als auch für das völkervertragsrechtlich kodifizierte Selbstbestimmungsrecht, vgl. Art. 31 III (b) WVK.

3. Praxis der Staaten und internationalen Organisationen

Weiterhin wird die Praxis von Staaten und internationalen Organisationen zur Begründung eines Rechts zur Demokratie herangezogen. Der Praxis kommt dabei zweierlei Bedeutung zu. Zunächst wird anhand der Staatenpraxis untersucht, ob die demokratischen Lesarten des Selbstbestimmungsrechts und des menschenrechtlichen Rechts auf politische Partizipation sich tatsächlich durchgesetzt haben. Zudem wird vertreten, dass aufgrund der demokratischen Staatenpraxis ein unabhängiges völkergewohnheitsrechtliches Demokratiegebot entstanden ist.⁷⁰⁶

Der nachfolgende Abschnitt gibt daher einen Überblick über die verschiedenen Felder, in denen sich in den vergangenen 30 Jahren demokratische Praxis und *opinio juris* gebildet haben. Dies ist zunächst die globale Verbreitung der Regierungsform Demokratie (a.), die Handlungen und Resolutionen internationaler Organisationen (b.) und die demokratiebezogenen Entwicklungen auf regionaler Ebene (c.)

a. Verbreitung der Demokratie als Regierungsform

Der IGH hatte im *Westsahara*-Gutachten festgehalten, dass die tatsächliche Diversität an Regierungsformen auf der Welt einer völkerrechtlichen Regel entgegenstehe, die von einem Staat die Befolgung eines gewissen

705 Ibid., 86-87.

706 Vgl. *D'Aspremont, L'État Non Democratique*, 2008, 289-291.

Regierungssystems verlange.⁷⁰⁷ Im Umkehrschluss könnte der Grundstein für eine völkerrechtliche Pflicht zu einer bestimmten Regierungsform darin begründet sein, dass diese Regierungsform weitestgehend homogen auf der Welt besteht.

Vom Anschein her, kann eine entsprechende Homogenität angenommen werden. Die allermeisten Staaten bezeichnen sich selbst als Demokratien und halten regelmäßig Wahlen ab. Demokratische Regierungsformen werden in der weit überwiegenden Anzahl staatlicher Verfassungen vorgeschrieben.⁷⁰⁸ Diese Selbsteinschätzung wird hingegen nicht von internationalen Beobachter*innen geteilt. Nach dem Freedom House Index von 2020 sind 83 Staaten „frei“, 63 Staaten „teilweise frei“ und 49 Staaten „nicht frei“.⁷⁰⁹ Nach dem Economist Democracy Index von 2019 gelten 76 Staaten entweder als „full“ oder „flawed democracies“, 37 Staaten als „hybrid regimes“ und 54 Staaten als „authoritarian regimes“.⁷¹⁰ Ein bedeutender Teil der Staaten wird mithin autokratisch regiert. Diese bezeichnen sich zwar häufig als Demokratien.⁷¹¹ Eine Gestaltung der politischen Verhältnisse durch das Volk gewährleisten diese jedoch nicht. Mithin kann keine Homogenität im Sinne des *Westsahara*-Gutachtens angenommen werden.

Zudem kann in den vergangenen Jahren ein Rückwärtstrend beobachtet werden. Während zwischen den Jahren 1990 und 2005 die Anzahl der Demokratien konstant stieg, fällt sie seitdem.⁷¹² Die Anzahl der Demokratien und insbesondere das allgemeine Niveau der Demokratien ist zwar deutlich höher als 1990.⁷¹³ Der Trend des demokratischen Wachstums der 1990er Jahre, der viele Autor*innen dazu verleitet, ein „emerging right to demo-

707 IGH, *Western Sahara*, Rn. 94.

708 *Ginsburg*, *Democracies and International Law*, 2021, 192-193.

709 *House*, *Freedom in the World 2020*, 2020, 16.

710 The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2019, A year of democratic setbacks and popular protests*, 2019, abrufbar unter: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index/> (zuletzt abgerufen am 06.12.2022), 3.

711 So zum Beispiel Russland und China: *Antonov/Gang*, *Russian and Chinese Ambassadors: Respecting People's Democratic Rights, The National Interest*, 26.11.2021, abrufbar unter: <https://nationalinterest.org/feature/russian-and-chinese-ambassadors-respecting-people%E2%80%99s-democratic-rights-197165> (zuletzt abgerufen am 22.05.2022); ausführlich hierzu *Ginsburg*, *Democracies and International Law*, 2021, 192 ff.

712 *Magen*, *The Right to Democratic Governance in an Era of Democratic Recession*, *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2015, 369.

713 *Fox/Roth*, *A (Re-)Introduction*, 2020, xxxvii.

cractic governance“ anzunehmen, scheint hingegen verebbt.⁷¹⁴ Eine allein auf die Anzahl der Demokratien gestützte Untersuchung kommt daher zu dem Ergebnis, das sich in diesem Bereich bisher keine einheitliche Staatenpraxis herausgebildet hat, die Grundlage von Völkergewohnheitsrecht oder veränderten Interpretationen des Selbstbestimmungsrechts oder der menschenrechtlichen Dimension sein könnten.

b. Handlungen und Resolutionen der Vereinten Nationen

Trotz Uneinheitlichkeit wird unter Verweis auf die Handlungen und Resolutionen der Vereinten Nationen die aufgezeigte Staatenpraxis dennoch als Ausgangspunkt eines völkerrechtlichen Demokratiegebots gewertet. Der Prozess der Demokratisierung ist langwierig und von verschiedenen Faktoren abhängig.⁷¹⁵ Insofern kann die weiterhin bestehende Diversität and Regierungsformen dadurch erklärt werden, dass viele Staaten zwar das Ziel haben, eine Demokratie zu entwickeln, dieser Prozess aber noch nicht abgeschlossen ist. Mit dieser Wertung der Empirie wird folglich vertreten, dass das Völkerrecht eine Pflicht zur allmählichen Demokratisierung kennt.⁷¹⁶

In dieser Lesart lassen sich Resolutionen der VN-Generalversammlung interpretieren, die sich beginnend in den 1990er Jahren mit dem Thema der Demokratisierung beschäftigen.⁷¹⁷ In diesen wird – zuletzt 2019 – die Demokratisierung der Mitgliedsstaaten als Ziel ausgegeben.⁷¹⁸ Um diesem Ziel nachzukommen richten sich fast alle Tätigkeiten der VN auch an demokratischen Zielen aus, insbesondere im Bereich der Friedenssicherung, des VN unterstützten Post-Konflikt Wiederaufbaus und der Entwicklungszusammenarbeit.⁷¹⁹

714 *Magen*, The Right to Democratic Governance in an Era of Democratic Recession, *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2015, 370.

715 *Fox/Roth*, A (Re-)Introduction, 2020, xxxvii.

716 *Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009, 215.

717 United Nations General Assembly, Promoting and consolidating democracy, A/Res/55/96, 28.02.2001; siehe auch World Conference on Human Rights in Vienna, Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23, 25.06.1993.

718 United Nations General Assembly, Strengthening the role of the United Nations in enhancing periodic and genuine elections and the promotion of democratization, A/74/158, 18.12.2019.

719 *Fox*, Democratization, in *Malone* (Hrsg.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2004, 72-74.

Die VN-Electoral Assistance Division hat in den vergangenen Jahren in mehr als 100 Staaten Wahlunterstützungsmissionen durchgeführt⁷²⁰ und damit ausweislich seiner Zielsetzung den Mitgliedsstaaten dabei geholfen, die ihnen obliegenden Verpflichtung zur Abhaltung von Wahlen und Förderung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit zu erfüllen.⁷²¹ Zwischen 2011 und 2013 lag die Zahl bei 59,⁷²² zwischen 2013 und 2015 bei 65,⁷²³ zwischen 2015 und 2017 wurden in einem Drittel aller Mitgliedstaaten derartige Unterstützungsprogramme durchgeführt.⁷²⁴ Die Wahlunterstützungsmissionen erfolgten dabei gerade auch in Staaten, die sich zwar als Demokratien ausgeben, aber nach den oben genannten Indizes nicht als solche gelten. Der Prozess der Demokratisierung ist daher noch nicht beendet und wird im Kontext der VN weiterhin verfolgt und international begleitet.

Weiterhin hat der VN-Sicherheitsrat regelmäßig dazu angeregt, dass die Verfassungen von neu gegründeten Staaten oder Transitionsstaaten demokratisch sein sollten.⁷²⁵ Gleichzeitig hat er in Reaktion auf den Zusammenbruch von demokratischen Ordnungen mehrfach die Wiederherstellung von demokratischen Strukturen gefordert⁷²⁶ und Friedensmissionen hierzu autorisiert (§ 5.B.II.1.c.).

Auch in Fragen der Akkreditierung von staatlichen Delegationen in den VN wird verstärkt auf ihre demokratische Legitimation geachtet. Nach dem Militärputsch in Myanmar Anfang 2021 wurden beispielsweise Vertre-

720 The Electoral Knowledge Network, United Nations Electoral Assistance Division, 2020, abrufbar unter: <http://aceproject.org/about-en/ace-partners/UNEAD> (zuletzt abgerufen am 04.12.2020).

721 United Nations Focal Point for Electoral Assistance, Policy Directive, Principles and types of UN Electoral Assistance, Ref. FP/01/2012, 11.05.2012, D.

722 United Nations Secretary General, Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization, A/68/301, 09.08.2013, 1.

723 United Nations Secretary General, Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization, A/70/306, 07.08.2015, 1.

724 United Nations Secretary General, Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization, A/72/260, 01.08.2017, 1.

725 United Nations Security Council, Resolution 1589 (2005), S/RES/1589, 24.03.2005; United Nations Security Council, Resolution 2009 (2011), S/Res/2009, 16.11.2011; United Nations Security Council, Resolution 1996 (2011), S/Res/1996, 08.07.2011.

726 United Nations Security Council, Resolution 940 (1994), S/Res/940, 31.07.1994; United Nations Security Council, Resolution 2100, S/Res/2100, 25.04.2013.

ter*innen der abgesetzten zivilen Regierung weiterhin als Repräsentant*innen Myanmars in der Generalversammlung behandelt, obwohl sie durch die Militärregierung abberufen worden waren.⁷²⁷ Die Akkreditierung der Repräsentant*innen der Militärjunta wurde verweigert,⁷²⁸ wie es bereits für andere Putschregierungen erfolgt war.⁷²⁹

Allerdings findet auch in dieser Hinsicht ein merklicher Rückgang statt. Wie *Magen* richtigerweise betont, beruhen die gegenwärtigen Bemühungen zur Neugründung von Staaten nicht mehr auf einer demokratischen Legitimation.⁷³⁰ Gleichzeitig wurde die Demokratie auch nicht formell als eine der Grundprinzipien oder Ziele der VN festgelegt,⁷³¹ anders als bei vielen regionalen Organisationen nach 1989. Dies spricht gegen eine feste Etablierung der Demokratie im System der VN.

Eine Verlangsamung der weltweiten Demokratisierungsbemühungen lässt sich somit auch in der Praxis der VN verzeichnen. Selbst auf der Höhe der demokratischen Entwicklungen zwischen 2000 und 2005 waren Demokratien und internationale Demokratisierungsprozesse nicht derart weit verbreitet, um von einer einheitlichen Praxis auszugehen.⁷³² Vielmehr

727 *Weller*, Myanmar: Testing the Democratic Norm in International Law, EJIL:Talk!, 30.03.2021; *Ali MC*, Who represents Myanmar? UN faces credentials pressure at assembly, Al-Jazeera, 16.09.2022, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2022/9/16/who-represents-myanmar-un-faces-credentials-pressure-at-assembly> (zuletzt abgerufen am 07.11.2022).

728 *Barber*, The General Assembly should provide guidance to the UN system on the question of who gets to represent Myanmar, EJIL:Talk!, 07.06.2021, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/the-general-assembly-should-provide-guidance-to-the-un-system-on-the-question-of-who-gets-to-represent-myanmar/> (zuletzt abgerufen am 07.11.2022).

729 *Barber*, Could the General Assembly Exclude Myanmar from the UN by Refusing to Recognise the Credentials of its Ruling Military Junta?, EJIL:Talk!, 26.02.2021, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/could-the-general-assembly-exclude-myanmar-from-the-un-by-refusing-to-recognise-the-credentials-of-its-ruling-military-junta/> (zuletzt abgerufen am 07.11.2022), listet die Beispiele Haiti 1994, Sierra Leone 1997, Afghanistan 1996-99, Kambodscha 1998-99 und Südafrika unter der Apartheid-Regierung.

730 *Magen*, The Right to Democratic Governance in an Era of Democratic Recession, Cambridge Journal of International and Comparative Law, 2015, 386.

731 *Volpe*, The Importance of Being Earnest. The United Nations and Democracy-Promotion, in *Fiorentini / Infantino* (Hrsg.), Mentoring Comparative Lawyers: Methods, Times, and Places, Springer, 2020, 223.

732 *Ginsburg*, How Authoritarians Use International Law, Journal of Democracy 31, 2020, 44, 45.

entwickelte sich die Praxis noch zu dieser Zeit.⁷³³ Der Rückschritt seit 2005 ist daher ein Element dieser Entwicklung. Inwiefern diese Gegenbewegung die Entwicklung eines völkergewohnheitsrechtlichen Demokratiegebots endgültig beendet, bleibt abzuwarten. Die Befürworter*innen weisen in diesem Kontext stets daraufhin, dass die allgemeine Tendenz über die letzten 30 Jahre positiv sei und Demokratisierung in zahlreichen Staaten auch gegenwärtig erfolgt.⁷³⁴ Dem wird entgegengehalten, dass die Transitionsthese von 1989⁷³⁵ – das alle Staaten sich zur Demokratie wandeln werden – mittlerweile umstritten ist,⁷³⁶ und es zu bezweifeln sei, ob eine bedeutende Mehrheit der Staaten je demokratische Regierungsstrukturen entwickeln werden.

c. Regionale Demokratiegebote

In entschiedenem Gegensatz zu den rückläufigen Entwicklungen auf globaler Ebene stehen die Entwicklungen auf regionaler Ebene. In Europa, Afrika und Amerika hat sich das völkerrechtliche Demokratieprinzip zu verschiedenen Demokratiegeboten entwickelt.⁷³⁷

Neben der bereits erwähnten Demokratieverpflichtung aus der EMRK, besteht in Europa eine regionale völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung zur demokratischen Regierungsform.⁷³⁸ Weiterhin verpflichtet Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Demokratie. Mitgliedschaft in der EU kann nur beantragt werden, soweit ein Staat demokratische Strukturen achtet und etabliert hat, vgl. Art. 49 EUV. Zudem wird Art. 3 des Statuts des Europarats

733 Fox/Roth, Introduction: the spread of liberal democracy and its implications for international law, in Fox / Roth (Hrsg.), Democratic Governance and International Law, CUP, Cambridge 2000; Bogdandy, Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts - eine Bestandsaufnahme, ZaöRV 63, 2003, 853.

734 Fox/Roth, A (Re-)Introduction, 2020, xlvii.

735 Fukuyama, The End of History?, The National Interest, 1989.

736 Carothers, The End of the Transition Paradigm, Journal of Democracy 13, 2002, 5.

737 Ginsburg, Democracies and International Law, 2021, 22, identifiziert zehn verschiedene regionale Organisationen, die ein Demokratiegebot in ihren Gründungsstatuten anerkennen.

738 Peters, Dual Democracy, 2009, 275; D'Aspremont, L'État Non Democratique, 2008, 293.

seit dem Europaratsgipfel von 1993⁷³⁹ dahingehend interpretiert, dass eine Mitgliedschaft im Europarat nur Demokratien möglich ist.⁷⁴⁰ Die Mehrheit der europäischen Staaten unterliegen mithin mehreren Demokratiegeboten.

Wie in Europa, bestehen auch in Afrika mehrere positiv-rechtliche Verpflichtungen zur Demokratie. Art. 3(g) des Gründungsstatutes der Afrikanischen Union verpflichtet seine Mitglieder zur Verbreitung der Demokratie und erklärt in Art. 4 (m) die demokratische Regierungsform zu einem der Grundprinzipien der Organisation. Die hierin enthaltenen Verpflichtungen werden durch die African Charter on Democracy, Elections and Governance (ACDEG) näher bestimmt. Der 2007 unterschriebene und 2012 in Kraft getretene Vertrag statuiert unter anderem die Pflicht, regelmäßige Wahlen abzuhalten (Art. 17) und demokratische Institutionen zu wahren (Art. 16). Auf sub-regionaler Ebene bestehen zusätzliche völkerrechtliche Demokratieverpflichtungen im Rahmen der Economic Community of West African States (ECOWAS), East African Community⁷⁴¹ und Southern African Development Community (SADC). Gemäß Art. 4 (c) und 5 (b) und (c) des Gründungsstatuts der SADC sind die Aufrechterhaltung und Verbreitung der Demokratie grundlegende Prinzipien und Ziele der Organisation. In Art. 4 (j) des ECOWAS-Gründungsstatuts wird die Etablierung und Aufrechterhaltung eines demokratischen Regierungssystems in allen Mitgliedstaaten als grundlegendes Prinzip ausgewiesen.

Bezüglich der OAS-Charta hatte der IGH im *Nicaragua*-Urteil von 1986 noch erklärt, dass diese keine rechtliche Verpflichtung zur Demokratie enthalte. Aufgrund von zwei Vertragsänderungen würde dieser Befund heute nicht mehr zutreffen. Mit dem Protokoll von Cartagena de las Indias von 1985, das 1988 in Kraft trat, wurde die Förderung und Aufrechterhaltung von Demokratie in Art. 2 (b) als ein Ziel aufgenommen. Das Protokoll von Washington von 1992, das 1997 in Kraft trat⁷⁴² veränderte sodann Art. 9 der OAS-Charta. Demnach sollen Regierung suspendiert werden, die eine demokratische Vorgängerregierung mit Gewalt entfernt haben. Aus der Charta ergibt sich somit bereits eine Verpflichtung für seine Mitgliedstaaten

739 *Euroaratsgipfel*, Vienna Declaration, abrufbar unter: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680536c83 (zuletzt abgerufen am 14.01.2021).

740 *Sihvo*, *The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism*, 2019, 188.

741 *Ginsburg*, *Democracies and International Law*, 2021, 173.

742 *Lagos/Rudy*, *In Defense of Democracy*, *Inter-American Law Review*, 2004, 303.

zur Demokratie.⁷⁴³ Zudem unterzeichneten die Außenminister der OAS 2001 die Inter-Amerikanischen Demokratiecharta, die in Art. 1 bekennt:

„The peoples of the Americas have a right to democracy and their governments have an obligation to promote and defend it. Democracy is essential for the social, political, and economic development of the peoples of the Americas“⁷⁴⁴

Die Demokratiecharta ist kein Protokoll zur OAS-Charta und verändert ihren Inhalt nicht. Sie wird jedoch als nachfolgende Übereinkunft im Sinne von Art. 31 III (a) VVK eingeordnet und präzisiert insbesondere die Vorgaben des Art. 9 OAS-Charta.⁷⁴⁵ Darüber hinaus wird sie zur Interpretation der inter-amerikanischen Menschenrechtsverträge herangezogen.⁷⁴⁶ Weiterhin enthalten das Ushuaia Protokoll des MERCOSUR von 1998⁷⁴⁷ wie auch das Zusatzprotokoll zur UNASUR-Satzung von 2010⁷⁴⁸ Demokratiegebote.

In Asien bestehen keine vergleichbaren völkerrechtlichen Verpflichtungen.⁷⁴⁹ Zwar gab es in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren vereinzelte Ansätze Demokratie als Grundsatz oder Ziel in einzelne Regionalorganisationen aufzunehmen. Die verabschiedeten Erklärungen haben lediglich „soft-law“ Charakter.⁷⁵⁰

Der Überblick über die völkerrechtlichen Demokratieverpflichtungen auf regionaler Ebene hat gezeigt, dass alle Staaten Europas, Amerikas und Afrikas durch (teilweise mehrere) Demokratiegebote verpflichtet sind, demokratische Regierungsstrukturen zu etablieren und zu wahren. Die Verpflichtungen sind in der Regel völkervertragsrechtlicher Natur, sowie in Europa zusätzlich völkergewohnheitsrechtlicher Natur. In diesen Regionen haben sich die Entwicklungstendenzen der frühen 1990er Jahre zu

743 IAGMR, OC-26/20, Rn. 139; *Sihvo*, The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism, 2019, 201.

744 Inter-American Democratic Charter, Art. 1.

745 *Lagos/Rudy*, In Defense of Democracy, *Inter-American Law Review*, 2004, 304-305.

746 Siehe oben § 5 A.III.1.

747 Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, 24.07.1998, 2177 UNTS 383, Art. 1, 3.

748 Additional Protocol to the Constitutive Treaty of the Union of South American Nations on Commitment to Democracy, 26.11.2010, Art. 1.

749 *Saluzzo*, The principle of non-intervention and the battle over Hong Kong, *Questions of International Law*, 2021, 44.

750 Siehe umfassend *Ehm*, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, 2013, 60-63; *Boysen*, The Right to Democracy in International Law, 2020, 470-71.

positivem Völkerrecht verfestigt, während die globale Entwicklung weltweit andauert und teilweise rückläufig ist.

4. Zusammenfassung

Die Diskussionen um das völkerrechtliche Demokratieprinzip haben menschenrechtliche, selbstbestimmungsrechtliche, völkergewohnheitsrechtliche und regionale Dimensionen. Im Rahmen einiger dieser Dimensionen hat sich das Demokratieprinzip zu Demokratiegeboten verdichtet, die unzweifelhaft im positiven Recht verankert sind. Auf universeller Ebene ist dies jedoch weiterhin umstritten. Wie sich diese Auffassungen in der Staatenpraxis entwickelt haben, soll auch im Rahmen des dritten und vierten Teils näher untersucht werden (siehe insbesondere § 12.C.).

Als Ordnungskategorie für verschiedene normative Entwicklungen und Quellen besteht das völkerrechtliche Demokratieprinzip jedoch zweifelsohne, wie die vielfältigen Quellen und Diskussionen im vorhergehenden Abschnitt gezeigt haben.⁷⁵¹ Treffend beschreiben diesen Zustand *Fox* und *Roth* im Jahr 2020:

„[...] democracy’s place within international law has become – and undoubtedly will continue to be – the subject of a substantial body of learned scholarship. [...] The persistent questions and critiques, whatever else may be said of them, today operate firmly within the parameters established by the works of Thomas M. Franck and other progenitors of the ‘emerging right to democratic governance.’”⁷⁵²

IV. Demokratie und das Interventionsverbot

Ein Recht zur Demokratie oder ein Demokratiegebot haben jedenfalls signifikante Auswirkungen auf das völkerrechtliche Interventionsverbot.

Einerseits ordnen einige Demokratiegebote unmittelbare Rechtsfolgen für den Fall an, dass es in einem Staat zu einem Zusammenbruch der

751 *Lieblich*, *International Law and Civil Wars - Intervention and Consent*, Routledge, London 2013, 218; *Klabbers/Lustig/Nollkaemper/Nouwen/Saliternik/Weiler*, *International Law and Democracy Revisited: Introduction to the Symposium*, EJIL, 2021, 11; kritisch: *Ginsburg*, *Democracies and International Law*, 2021, 106.

752 *Fox/Roth*, A (Re-)Introduction, 2020, xlvii.

demokratischen Ordnung kommt. Art. 9 OAS-Charta und Art. 23 ACDEG sehen beispielsweise die Suspendierung von Mitgliedsstaaten in diesen Fällen vor. Diese Vorschriften werden regelmäßig in Reaktion auf Coups d'État gegen demokratische Regierungen angewendet.⁷⁵³ OAS-Charta, Inter-Amerikanische Demokratiecharta und ACDEG sehen darüber hinaus die Verpflichtung (und damit auch Berechtigung) der Mitgliedstaaten vor, bei Fällen des demokratischen Zusammenbruchs auf eine Wiederherstellung der Demokratie hinzuwirken. Dementsprechend hat der PSC bereits Sanktionen gegen die Anführer*innen eines Coups d'État angedroht und der IAGMR hat ausführlich dargelegt, welche diplomatischen Maßnahmen ein Staat treffen dürfe.⁷⁵⁴ Diesen Vorgaben werden positive Auswirkungen auf das allgemeine Demokratieniveau in diesen Regionen zugeschrieben.⁷⁵⁵ Ähnliche Vorschriften finden sich auch im europäischen Kontext. Art. 8 der Satzung des Europarats sieht ebenfalls eine Suspendierung vor, wenn ein Staat schwerwiegend gegen Art. 3 der Satzung verstößt. Art. 7 EUV ermöglicht eine Suspendierung bei Verstößen gegen die Grundwerte der Union. Diese Maßnahmen sind jedenfalls nach Maßgabe des Interventionsverbots zulässig, da sie auf einer expliziten Ermächtigung in einem völkerrechtlichen Vertrag beruhen.

Jenseits dieser ausdrücklichen Durchsetzungsmöglichkeiten wird einem Demokratiegebot jedoch auch ein weitergehender Einfluss auf das Interventionsverbot zugesprochen. Sofern das Völkerrecht eine demokratische Ordnung voraussetzen würde, wären zahlreiche Aspekte wie Regierungs-

753 Art. 9 der OAS-Charta wurde erst einmal gegen Honduras angewendet (siehe § 1). Allerdings wurde die Vorgängerregelung unter der Resolution 1080 bezüglich Haiti (1992), Peru (1992), Guatemala (1993) und Paraguay (1996) angewendet, siehe OAS General Assembly, Representative Democracy, resolution adopted at the fifth plenary session, held on June 5, 1991, AG/Res. 1080 (XXI-O/91), 06.06.1991. Für die ACDEG siehe *Souaré*, The African Union as a Norm Entrepreneur on Military Coups d'État in Africa (1952-2012): An Empirical Assessment, *Journal of Modern African Studies* 52, 2014, 69; *Obse*, Democratic Revolution, *Leiden Journal of International Law*, 2014, 829; *Manirakiza*, Towards a Right to Resist Gross Undemocratic Practices in Africa, *Journal of African Law* 63, 2019, 81, 91; *de Wet*, The African Union's Struggle Against 'Unconstitutional Change of Government': From a Moral Prescription to a Requirement under International Law?, *EJIL*, 2021, 7 f.

754 African Union Peace and Security Council, Communiqué 854th Meeting, PSC/PR/COMM.(DCCCXLIV), 06.06.2019, 1; IAGMR, OC-26/20, Rn. 162 ff.

755 *Wobig*, Defending democracy with international law: preventing coup attempts with democracy clauses, *Democratization* 22, 2015, 631, 635; *Souaré*, The African Union as a Norm Entrepreneur on Military Coups d'État in Africa (1952-2012): An Empirical Assessment, *Journal of Modern African Studies*, 2014, 77-85.

form, Wahlprozess und die ideologische Ausrichtung einer Regierung, die grundsätzlich den Kern der *domaine réservé* bilden, einer völkerrechtlichen Regulierung zugeführt. Diese Regulierung würde zwar nicht automatisch zu dessen gänzlicher Herauslösung aus der *domaine réservé* führen. Einige Autor*innen sind jedoch der Auffassung, dass sich nicht-demokratische Staaten deshalb weniger umfassend auf das Interventionsverbot berufen dürften.⁷⁵⁶ Im Unterschied zu Demokratien müssten sie mehr Einflussnahmen ertragen, die auf eine Demokratisierung hinwirken.⁷⁵⁷ Dies wäre auch folgerichtig, soweit ein Recht zur Demokratie oder ein Demokratiegebot bestehen würde.⁷⁵⁸ Sofern das Völkerrecht die demokratische Regierungsform vorschreibt, trügen Maßnahmen zur Förderung der Demokratie grundsätzlich zur Erfüllung dieser völkerrechtlichen Vorgabe bei.

Welche Handlungen unter eine derartige Erlaubnis zur Demokratieförderung fallen würden, hängt wiederum von der Regelungsdichte diesbezüglich ab. Je eindeutiger ein Verhalten völkerrechtlich erlaubt ist, desto eher werden Fördermaßnahmen zu dessen Gunsten völkerrechtskonform sein (siehe § 4.A.II).

B. Das Demokratieprinzip und gewaltfreie Protestbewegungen

Das völkerrechtliche Demokratieprinzip hat sich in einige Regionen zu einem Demokratiegebot oder einem Recht auf Demokratie verdichtet. Hierdurch werden Staaten dazu verpflichtet, demokratische Regierungsstrukturen zu etablieren und diese aufrecht zu erhalten. Daher wird der Zusammenbruch der demokratischen Ordnung regelmäßig als eine völkerrechtswidrige Handlung eingeordnet.⁷⁵⁹ Im Umkehrschluss könnte daraus folgen, dass die Bürger*innen eines Staates völkerrechtlich dazu berechtigt sind, die Einrichtung von demokratischen Strukturen von ihren Staaten zu fordern. Sofern derartige Strukturen nicht bestehen oder diese zusammengebrochen sind, könnten sie entsprechend dazu berechtigt seien, die Einführung oder Wiederherstellung der Demokratie unmittelbar durch gewaltfreie Proteste zu bewirken. Inwiefern diese Berechtigung in den völkerrechtlichen Demokratieregelungen enthalten ist (I.) und ob Staaten auf-

756 Peters, *Humanity as the A and Ω of Sovereignty*, EJIL 20, 2009, 513-544, 521.

757 Ehm, *Das völkerrechtliche Demokratiegebot*, 2013, 264; Fox/Roth, *Introduction*, 2000, 12.

758 Vgl. Ginsburg, *Democracies and International Law*, 2021, 104-105.

759 IAGMR, *López Lone v. Honduras*, Rn. 152.

grund dessen gewaltfreie pro-demokratische Proteste fördern dürfen (II.) ist Gegenstand des nachfolgenden Abschnitts.

I. Das Recht zum gewaltfreien und pro-demokratischem Protest

Traditionell finden Protestbewegungen keine Berücksichtigung im Völkerrecht.⁷⁶⁰ Sofern Proteste die Herrschaftsgewalt einer Regierung herausfordern, handelt es sich grundsätzlich um eine innerstaatliche Angelegenheit, von der die internationale Gemeinschaft erst nach dem Ende der Auseinandersetzung Kenntnis nehmen kann.⁷⁶¹ Nach einem erfolgreichen revolutionären Umsturz würde die neue, effektive Regierung als Repräsentantin des Staates anerkannt werden. Sofern eine gewaltfreie Protestbewegung unerfolgreich bleibe, würde die vorherige weiterhin anerkannt werden. Entsprechend seien friedliche Revolutionen weder erlaubt noch verboten.⁷⁶² Daher dürften aus Perspektive des Völkerrechts die Beteiligten einer Protestbewegung nach Maßgabe des nationalen Rechts verfolgt werden, da sie in der Regel die verfassungsrechtlichen Vorgaben eines Staates im Zuge der Proteste unterlaufen oder verletzen (vgl. hierzu § 3.B.II). Hieran haben Regierungen auch ein substantielles Interesse, da revolutionäre Bewegungen den Bestand einer Regierung gefährden.⁷⁶³ Daher ist es auch unwahrscheinlich, dass sich die Neutralität des Völkerrechts gegenüber revolutionären Bewegungen grundlegend ändert.⁷⁶⁴ Schließlich würden hierdurch die Möglichkeiten, diese zu verhindern, eingeschränkt. Deswegen wurde

760 Einige frühe völkerrechtliche Autor*innen wie *Pufendorf*, *Vattel* und *Grotius* hatten noch ein (naturrechtliches) Recht zum Widerstand angenommen. Diese Positionen konnten sich jedoch später nicht im positiven Völkerrecht durchsetzen, siehe *Redaelli*, *Revolutions*, in *Grote/Lachenmann / Wolfrum* (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, OUP, Oxford 2021, Rn. 9, 45 ff.

761 *Kelsen*, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge 1949, 148; *Corten*, *La rébellion et le droit international: le principe de neutralité en tension*, *Receuil des cours de la Académie de Droit International de La Haye*, *Adi-Poche*, Den Haag 2015, 22; *Redaelli*, *Revolutions*, 2021, Rn. 45.

762 *Obse*, *Democratic Revolution*, *Leiden Journal of International Law*, 2014, 820; *Redaelli*, *The Right to Rebel against Violations of Human Rights: A New Role for the Responsibility to Protect?*, *The Palestine Yearbook of International Law* XIX, 2016, 8, 10.

763 *Keenan*, *The Libyan Uprising and the Right of Revolution in International Law*, *International and Comparative Law Review* II, 2011, 15.

764 *Ibid.*, 8, 15.

bereits ein allgemeines Recht zum Widerstand in der AEMR verhindert (siehe § 3.A.I.)

Allerdings wurde die Neutralität des Völkerrechts gegenüber revolutionären Prozessen in einigen Bereichen des Völkerrechts bereits aufgeweicht (1.), welches sich auch auf die Regulierung von pro-demokratischen und gewaltfreien Protestbewegungen auswirken könnte (2.).

1. Das Recht zum anti-kolonialen Widerstand

Eine völkerrechtliche Berechtigung zum Widerstand wird von zahlreichen Stimmen im kolonialen Kontext angenommen. Diesbezüglich erläutert die Friendly Relations Declaration:

„Every State has the duty to refrain from any forcible action which deprives peoples referred to above in the elaboration of the present principle of their right to self-determination and freedom and independence. In their actions against, and resistance to, such forcible action in pursuit of the exercise of their right to self-determination, such peoples are entitled to seek and to receive support in accordance with the purposes and principles of the Charter.”⁷⁶⁵

Anti-kolonialer Widerstand wird durch die Friendly Relations Declaration mithin als Ausübung des Selbstbestimmungsrechts eingeordnet. Hierbei dürften die Widerstandsbewegungen sogar ausländische Unterstützung erhalten. Diese Auffassung war bereits in der Aggressionsdefinition der VN-Generalversammlung zum Ausdruck gekommen⁷⁶⁶ und wurde in den Resolutionen der VN-Generalversammlung zur Situation im Apartheid-Südafrika ausdrücklich bestätigt⁷⁶⁷. Darüber hinaus wurde im ersten Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen von 1977 folgende Passage aufgenommen:

„The situations referred to in the preceding paragraph include armed conflicts in which peoples are fighting against colonial domination and alien occupation and against racist régimes in the exercise of their right of self-determination.”

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

766 United Nations General Assembly, Definition of Aggression, Resolution 3314 (XXIX), 14.12.1974, Art. 6.

767 United Nations General Assembly, A/39/72-A, Art. 6.

Hierdurch wird zwar nur die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf anti-koloniale Selbstbestimmungskämpfe gesichert. *Jochen von Bernstorff* hat jedoch die Bedeutung dieser Passage für das Recht zum anti-kolonialen Widerstand dargelegt.⁷⁶⁸ Hierdurch sei es den Staaten des Globalen Südens gelungen, anti-koloniale Widerstandskämpfe aus der *domaine réservé* eines (kolonialen) Staates herauszulösen. Weiterhin sei hierdurch die völkerrechtliche Legitimität dieser Auseinandersetzungen anerkannt worden, auch wenn es nicht als Recht zum Widerstand ausgestaltet wurde.⁷⁶⁹

Weiterhin erkennt die ACPHR ausdrücklich ein Recht zum anti-kolonialen Widerstand an:

„Art. 20 (2):

Colonized or oppressed peoples shall have the right to free themselves from the bonds of domination by resorting to any means recognized by the international community.”

Aufgrund dieser vielfältigen Erwähnungen wird die völkergewohnheitsrechtliche Verankerung des Rechts zum anti-kolonialen Widerstand von einer Vielzahl an Autor*innen angenommen.⁷⁷⁰ Darauf aufbauend dürften fremdregierte Völker, in Ausnahmefällen und soweit die Erlangung ihrer Selbstbestimmung auf keine andere Art und Weise erreicht werden kann, (bewaffneten) Widerstand gegen den Kolonialstaat ausführen. Allerdings beschränkt sich diese Berechtigung auf anti-koloniale Kontexte. Daher kam es auch nie zu einer unumstrittenen Anwendung dieses Rechts, da die Mehrheit der kolonialen Befreiungskämpfe bereits beendet waren, als sich das Recht zum anti-kolonialen Widerstand international durchsetzte.⁷⁷¹ In-

768 *Bernstorff*, The Battle for the Recognition of Wars of National Liberation, in *Bernstorff / Dann* (Hrsg.), The Battle for International Law, South-North Perspectives on the Decolonization Era, OUP, Oxford 2019, 56 ff.

769 *Ibid.*, 57; *Redaelli*, The Right to Rebel against Violations of Human Rights: A New Role for the Responsibility to Protect?, The Palestine Yearbook of International Law, 2016, 24.

770 *Nahlawi*, Self-Determination and the Right to Revolution: Syria, Human Rights & International Legal Discourse 8, 2014, 84; *Keenan*, The Libyan Uprising and the Right of Revolution in International Law, International and Comparative Law Review, 2011, 20; *Paust*, International Law, Dignity, Democracy, and the Arab Spring, Cornell International Law Journal, 2013, 18; *Redaelli*, The Right to Rebel against Violations of Human Rights: A New Role for the Responsibility to Protect?, The Palestine Yearbook of International Law, 2016, 25.

771 *Bernstorff*, The Battle for the Recognition of Wars of National Liberation, 2019, 57. Im bisher einzigen Fall zu Art. 20 ACPHR hat die ACPHR eine Berufung hierauf

wiefern sich das Recht zum anti-kolonialen Widerstand im Völkergewohnheitsrecht etabliert hat, bleibt mithin strittig.⁷⁷²

Ein Recht zur Unterstützung von anti-kolonialen Widerstandsbewegungen konnte sich jedenfalls nicht durchsetzen. Die Friendly Relations Declaration und die Aggressionsdefinition sehen von ihrem Wortlaut her diese Möglichkeit zwar vor. Die „westlichen“ Staaten positionierten sich jedoch durchgehend gegen ein solches Recht, weshalb es sich nicht als Völkergewohnheitsrecht etablierte.⁷⁷³

2. Das Recht zur pro-demokratischen Revolution

Während die Debatten um ein anti-koloniales Recht zur Revolution in den 1960er und 1970er bereits intensiv geführt worden, haben die Protestbewegungen des vergangenen Jahrzehnts eine neue, demokratische Dimension in die Debatte eingeführt. Nach der Auffassung von mehreren Literaturstimmen würden die pro-demokratischen Protestbewegungen ein völkerrechtliches Recht wahrnehmen.⁷⁷⁴ Zur Begründung dieses Rechts werden wiederum die Quellen des völkerrechtlichen Demokratieprinzips herangezogen.

Die interne Dimension des Selbstbestimmungsrechts der Völker wird, wie bereits dargelegt, teilweise dahingehend interpretiert, dass es Staaten dazu verpflichte, demokratische Strukturen zu etablieren. Mit Blick auf Proteste folge das Recht zur internen Selbstbestimmung dem kolonialen Selbstbestimmungsrecht. Da das koloniale Selbstbestimmungsrecht in Ausnahmefällen, soweit keine anderen Möglichkeiten zur Erlangung der Selbstbestimmung bestehen, ein Recht zum Widerstand gewährleiste, müsste dies auch für das interne (demokratische) Selbstbestimmungsrecht gelten.

Ausführlich wurde diese These von *Olena Sihvo* formuliert, die eine „customary norm of defending democracy by revolutionary means“ im

verweigert, siehe ACPHR, *Front for the Liberation of the State of Cabinda v. Republic of Angola* (Communication 328/06), 05.11.2013.

772 *Redaelli*, *Intervention in Civil Wars*, 2021, 232.

773 *Ibid.*, 226-234; *Frowein*, *Self-Determination as a Limit to Obligations under International Law*, 1993, 213 f.

774 *Paust*, *International Law, Dignity, Democracy, and the Arab Spring*, *Cornell International Law Journal*, 2013; *Manirakiza*, *Towards a Right to Resist Gross Undemocratic Practices in Africa*, *Journal of African Law*, 2019; *Sihvo*, *The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism*, 2019, 351.

Entstehen sieht.⁷⁷⁵ Diese baut auf einer dreistufigen Analyse auf. Zunächst erörtert *Sihvo* umfassend, weshalb das Recht zur Demokratie mittlerweile völkerrechtlich etabliert sei.⁷⁷⁶ Zweitens argumentiert sie, dass nach dem Grundsatz *ubi ius, ubi remedium* ein völkerrechtliches Recht stets von einer Abhilfemöglichkeit begleitet sei.⁷⁷⁷ Sofern es zu einem Zusammenbruch der demokratischen Ordnung kommt, folge daher aus dem Recht zur Demokratie, dass die Bevölkerung des betroffenen Staates durch Widerstandsmaßnahmen selbst auf die Realisierung des Demokratierechts hinwirken kann.⁷⁷⁸ Nach der Konzeption von *Sihvo* ist die Bevölkerung eines Staates daher völkerrechtlich dazu berechtigt, gegen die Regierung eines Staates (auch gewalttätig) aufzubegehren, wenn es zu einem Zusammenbruch der demokratischen Ordnung kommt.

Dieses Ergebnis bestätigt *Sihvo* durch einen kursorischen Überblick der Staatenpraxis in Reaktion auf die Revolutionen in Tunesien, Ägypten, Libyen, Syrien (alle 2011) und der Ukraine (2014).⁷⁷⁹ Problematisch ist hierbei, dass *Sihvo* kritische Positionen größtenteils ausblendet und auch die *opinio juris* der Staaten nicht näher und tiefgehend untersucht. Über diese Schwierigkeiten geht *Sihvo* unter Verweis auf eine „konstitutionalisierende“ Lesart der völkerrechtlichen Methodik hinweg.⁷⁸⁰ Als Anhängerin der neo-liberalen Völkerrechtsschule zieht sie zur Analyse der Rechtslage ethische und moralische Prinzipien heran und verringert somit das Gewicht der Staatenpraxis und ihrer Rechtsauffassung.⁷⁸¹ Diese Perspektive ermöglicht ihr auch die Annahme eines völkergewohnheitsrechtlichen Demokratiegebots, welches der Ausgangspunkt für diese Argumentation ist.

Elizabeth Wilson kommt unter Verweis auf die menschenrechtlichen Grundlagen des Demokratieprinzips zu einem ähnlichen Ergebnis wie *Olena Sihvo*.⁷⁸² Nach ihrer Auffassung können die Bürger*innen eines Staates den Gesellschaftsvertrag aufkündigen, wenn eine Regierung diesen Vertrag durch anti-demokratisches Verhalten schwerwiegend verletzt hat.⁷⁸³

775 *Sihvo*, *The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism*, 2019, 351.

776 *Ibid.*, Kapitel 4.

777 *Ibid.*, 223.

778 *Ibid.*, 223.

779 *Ibid.*, Kapitel 6.6.

780 *Ibid.*, 372 ff.

781 *Ibid.*, 9 ff., 376.

782 *Wilson*, "People Power" and the Problem of Sovereignty in International Law, *Duke Journal of Comparative and International Law*, 2016.

783 *Ibid.*, 586.

Schließlich sei eine zentrale Funktion der völkerrechtlichen Menschenrechte das „Empowerment“ der Bevölkerung.⁷⁸⁴ Diese würden in ihren gesellschaftlichen Positionen gestärkt und dadurch dazu berechtigt werden, sich gegen bestimmte Entwicklungen zu stellen. Daher könnte die Bevölkerung eines Staates durch gewaltfreie Massenproteste den Gesellschaftsvertrag in Ausnahmefällen aufkündigen.

Diese Interpretation des internen Selbstbestimmungsrechts und der Menschenrechte findet sich jedenfalls noch nicht in der bisher analysierten Staatenpraxis.⁷⁸⁵ Zwar enthalten ca. 20% aller Verfassungen ein Recht zum Widerstand.⁷⁸⁶ Diese richten sich jedoch allein nach innen und begründen kein allgemeines Recht zum Widerstand auf völkerrechtlicher Ebene. Jedenfalls haben sich die Staaten bisher nicht auf diese verfassungsrechtlichen Vorschriften im internationalen Kontext berufen. Wie bereits erörtert würde dies den Sicherheitsinteressen vieler Regierungen entgegenstehen. Ein Recht zur pro-demokratischen Revolution kann daher noch nicht als Bestandteil des gegenwärtigen Völkerrechts angenommen werden. Im dritten Teil dieser Untersuchung (§§ 7-11) soll daher darauf geachtet werden, wie die rechtliche Grundlage von Protestbewegungen in der Staatengemeinschaft konzeptualisiert werden.

Eine besondere Entwicklung innerhalb der AU deutet jedoch darauf hin, dass ein Recht zum gewaltfreien und pro-demokratischen Protest im Rahmen des AU-Demokratiegebots anerkannt werden könnte. Diese Entwicklung soll in der Folge nachgezeichnet werden.

a. Gewaltfreie Revolutionen und das Verbot des UCG

Die zentrale Norm zum Schutz der Demokratie im System der AU ist das Verbot des „Unconstitutional Change in Governments“ (UCG).⁷⁸⁷ Art. 30 des AU-Gründungsakts von 2000 sieht vor, dass Regierungen suspendiert werden, die durch einen UCG die Macht erlangt haben. Der Prozess hier-

784 Vgl. *Ibid.*; *Wilson*, *People Power Movements and International Human Rights*, 2016; *Wilson*, *International Legal Basis of Support for Nonviolent Activists and Movements*, 2015.

785 *Redaelli*, *Intervention in Civil Wars*, 2021, 232-4; *Redaelli*, *Revolutions*, 2021, Rn. 47.

786 *Ginsburg/Lansberg-Rodriguez/Mila Versteeg*, *When to Overthrow Your Government: The Right to Resist in the World's Constitutions*, *UCLA Law Review* 60, 2013, 1184, 1217.

787 Dieser Abschnitt orientiert sich an *Kriener*, *Gewaltfreie Protestbewegungen als Legitimitätsquelle? Eine Replik*, *ZaöRV* 80, 2020, 881.

für wird durch das 2002 Protocoll relating to the Establishment of the Peace and Security Council und die 2007 verabschiedete und 2012 in Kraft getretene ACDEG ausgeformt. Demnach ist der Peace and Security Council (PSC), ein Gremium von 15 AU-Mitgliedstaaten, dazu berufen auf jeden UCG zu reagieren. Ein UCG wird dabei in Art. 23 ACDEG definiert.

„State Parties agree that the use of, *inter alia*, the following illegal means of accessing or maintaining power constitute an unconstitutional change of government and shall draw appropriate sanctions by the Union:

1. Any putsch or coup d'Etat against a democratically elected government.
2. Any intervention by mercenaries to replace a democratically elected government.
3. Any replacement of a democratically elected government by armed dissidents or rebels.
4. Any refusal by an incumbent government to relinquish power to the winning party or candidate after free, fair and regular elections; or
5. Any amendment or revision of the constitution or legal instruments, which is an infringement on the principles of democratic change of government.”⁷⁸⁸

Sofern ein Rückschritt in einem demokratischen regierten Staat erfolgt, ist der PSC dazu angehalten, dessen Mitgliedschaft zu suspendieren und darauf hinzuwirken, die Demokratie in diesem Staat wiederherzustellen.⁷⁸⁹ Darüber hinaus kann der PSC den betroffenen Staat sanktionieren (Art. 25 Abs. 7 ACDEG).

Der Wortlaut von Art. 23 ACDEG nennt gewaltfreie Protest nicht ausdrücklich, da diese im Rahmen der Verhandlungen nicht berücksichtigt worden sind.⁷⁹⁰ Allerdings sind die fünf genannten Fälle eines UCG nur als Beispiele aufgelistet („*inter alia*“). Da Protestbewegungen einen außerinstitutionellen Machtwechsel anstreben, stehen sie dem Gebot des verfas-

788 African Charter on Democracy Elections and Governance, adopted by the Eighth Ordinary Session of the Assembly, held in Addis Ababa, Ethiopia 30 January 2007, Art. 23.

789 Vgl. *Dersso*, The Status and Legitimacy of Popular Uprisings in the AU Norms on Democracy and Constitutional Governance, *Journal of African Law*, 2019, 114; *Wet*, The role of democratic legitimacy in the recognition of governments in Africa since the end of the Cold War, *I•CON* 2019, 473.

790 *Dersso*, The Status and Legitimacy of Popular Uprisings in the AU Norms on Democracy and Constitutional Governance, *Journal of African Law*, 2019, 109.

sungsrechtlichen Übergangs der Regierungsgewalt grundsätzlich entgegen. Sie zielen gerade auf einen nicht-verfassungsrechtlichen Regierungswechsel ab. Andererseits können pro-demokratische Revolutionen zu einer deutlichen Verbesserung der demokratischen Lage führen, welches dem Sinn und Zweck der ACDEG entsprechen würde. Gewaltfreie Revolutionen, die aus gewaltfreien Protesten hervorgehen, können daher vom Wortlaut und Telos des Art. 23 ACDEG sowohl als Verletzung des UCG-Verbots oder als hiermit konform gelten.

Nach den ersten gewaltfreien Revolutionen im Rahmen des arabischen Frühlings war der PSC daher mit der vielschichtigen Frage konfrontiert, ob diese als UCG einzuordnen seien. Einerseits wurde 2014 eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, die Vereinbarkeit von gewaltfreien Revolutionen mit dem UCG-Verbot eingehend zu prüfen.⁷⁹¹ Diese hat ihre Arbeit bisher (Stand 2023) nicht abgeschlossen, obwohl sie 2019 zu einer schnellen Beendigung ihrer Untersuchung durch den PSC angehalten wurde.⁷⁹²

Die Praxis des PSC seit 2011 deutet jedoch darauf hin, dass gewaltfreie Revolutionen mit der ACDEG vereinbar sind.⁷⁹³ Nachdem im Verlauf der ägyptische Revolution *Hosni Mubarak* durch das ägyptische Militär abgesetzt worden war, suspendierte der PSC Ägypten nicht. In seiner Stellungnahme zur Situation erklärte der PSC, dass die temporäre Machtübernahme des Militärs geduldet würde, bis Neuwahlen abgehalten würden.⁷⁹⁴ Schließlich handele es sich bei den revolutionären Vorgängen in Ägypten um die Realisierung der demokratischen Ambitionen der ACDEG. In diesem Sinne heißt es in der Stellungnahme:

„Expresses AU solidarity with the Egyptian people whose desire for democracy is consistent with the relevant instru-

791 African Union Peace and Security Council, Press Statement 432nd meeting, PSC/PR/BR.(CDXXXII), 29.04.2014.

792 African Union Peace and Security Council, PSC/PR/BR.(DCCCLXXI).

793 *Dersso*, The Status and Legitimacy of Popular Uprisings in the AU Norms on Democracy and Constitutional Governance, *Journal of African Law*, 2019; *Abebe*, Popular protests pose a conundrum for the AU's opposition to coups, *The Conversation*, 05.05.2019, abrufbar unter: <https://theconversation.com/popular-protest-s-pose-a-conundrum-for-the-aus-opposition-to-coups-116315> (zuletzt abgerufen am 21.09.2020); *Kriener/Wilson*, The Rise of Nonviolent Protest Movements and the African Union's Legal Framework, *ESIL Reflection* 10, 2021, 7.

794 African Union Peace and Security Council, Communiqué 260th Meeting, PSC/PR/COMM.(CCLX), 16.02.2011.

ments of the AU and the continent's commitment to promote democratization, good governance and respect for human rights".⁷⁹⁵

Eine ähnliche Handhabung erfolgte durch den PSC mit Bezug auf Tunesien. Dort war Präsident *Ben Ali* aufgrund von Massenprotesten außer Landes geflohen. Der PSC nahm diese Entwicklungen zur Kenntnis, suspendierte Tunesien jedoch trotz des nicht-verfassungskonformen Regierungswechsels nicht.⁷⁹⁶

Eine Suspendierung erfolgte hingegen nach dem Putsch in Ägypten von 2013.⁷⁹⁷ Dieser war auch von Massenprotesten begleitet gewesen. Allerdings lag die Wahl von Präsident *Mohammed Morsi* nur ein Jahr zurück und die militärische Interimsregierung hatte sich nicht klar zu Neuwahlen und einer demokratischen Transition bekannt. Daher war der PSC der Auffassung, dass der Regierungswechsel als UCG einzuordnen sei.

Hinsichtlich der erfolgreichen Proteste in Burkina Faso von 2014 erfolgte hingegen keine Suspendierung.⁷⁹⁸ Diese hatten den Langzeitmachthaber *Blaise Compaoré* zur Flucht getrieben und mithilfe des Militärs eine Interimsregierung gebildet. Diese wurden durch den PSC zwar kritisch gesehen. Eine Suspendierung wurde jedoch nicht ausgesprochen, da die Interimsregierung sich zu schnellen Neuwahlen und der Etablierung eines demokratischen Systems verpflichtet hatte. Diese Absichten wurden im Communiqué des PSC explizit genannt:

„Expresses its solidarity with the people of Burkina Faso, and acknowledges their profound aspiration, to uphold their Constitution and to deepen democracy in the country;“⁷⁹⁹

Grundlegend und darüber hinaus hielt der PSC weiterhin fest:

„Recalls the relevant provisions of the AU Constitutive Act, as well as those of the African Charter on Democracy, Elections and Governance. Council also recalls its previous press statements and communiqués on the issue of unconstitutional changes of Government and popular upris-

795 Ibid., Rn. 3.

796 African Union Peace and Security Council, Press Statement - 268th Meeting, PSC/PR/BR.2(CCLXVIII), 23.03.2011.

797 African Union Peace and Security Council, Communiqué - 348th Meeting, PSC/PR/COMM.(CCCLXXXIV), 05.07.2013.

798 African Union Peace and Security Council, Communiqué - 465th Meeting, PSC/PR/COMM.(CDLXV), 03.11.2014.

799 Ibid., Rn. 3.

ings, including Press Statement PSC/PR/BR.(CDXXXII) adopted at its 432nd meeting held on 29 April 2014, in which it reiterated its rejection of unconstitutional changes of Government, as well as the recognition of *the right of peoples to rise up peacefully against oppressive political systems*“.⁸⁰⁰

Der PSC erkannte in diesem Zusammenhang somit zum ersten Mal das Recht einer Bevölkerung zum Aufstand an. Hierauf soll vertieft im nächsten Abschnitt eingegangen werden (b.). Diese Stellungnahme zeigt jedoch, dass der PSC gewaltfreie Revolutionen unter Umständen als zulässige Methode zum Regierungswechsel akzeptiert.

Diese Auffassung bestätigte sich zudem mit Blick auf die sudanesishe Revolution von 2019. Nachdem eine militärische Interimsregierung *Omar Al-Bashir* im April 2019 aufgrund von massiven Protesten des Amtes enthen hatte, erfolgte zunächst keine Suspendierung des Sudan.⁸⁰¹ Der PSC verpflichtete die Interimsregierung allein zur Machtübergabe an zivile Kräfte. Nachdem dieser Machtübergang nicht erfolgt war und das Militär im Juni 2019 gewaltsam ein Protestcamp in Khartum aufgelöst hatte, wurde der Sudan suspendiert.⁸⁰² Nach Auffassung des PSC war die legitimatorische Grundlage der Interimsregierung nach dem Bruch zwischen Protestierenden und Militär nicht mehr gegeben. Die Interimsregierung war nicht mehr von der demokratischen Legitimität der Protestbewegung getragen (dazu weiter in § 9). Der Sudan wurde erst im August 2019 wieder in die AU aufgenommen, nachdem es zu einer Machttransition zugunsten von zivilen Kräften gekommen war, die von den Protestierenden unterstützt wurden.⁸⁰³

Wie bereits an anderer Stelle argumentiert⁸⁰⁴ hat der PSC mithin ein Modell entwickelt, in dem die Zulässigkeit von gewaltfreien Revolutionen bewertet werden kann. Zunächst kann eine gewaltfreie Revolution nur gegen eine autokratische Regierung erfolgen. Zweitens muss sich die Revo-

800 Ibid., Rn. 2.

801 African Union Peace and Security Council, Communiqué 840th Meeting, PSC/PR/COMM.(DCCCXL), 15.04.2019.

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

803 African Union Peace and Security Council, Communiqué - 875th meeting, PSC/PR/COMM.(DCCCLXXV), 06.09.2019.

804 *Kriener*, Gewaltfreie Protestbewegungen als Legitimitätsquelle? Eine Replik, ZaöRV, 2020; *Kriener*, Nonviolent Movements and the Recognition of Governments: What Implications for International Law?, Minds of the Movement Blog, 02.03.2021, abrufbar unter: <https://www.nonviolent-conflict.org/contributor/florian-kriener/> (zuletzt abgerufen am 08.03.2021).

lution zu einer demokratischen Transition bekennen und möglichst schnell zu einer verfassungsmäßigen Ordnung zurückkehren. Daher betont der PSC stets, dass Neuwahlen zentral für die anhaltende Legitimität einer Revolutionsregierung seien. Drittens darf das Militär nicht federführend in einem Revolutionsprozess sein. Das Militär kann zwar zu entscheidenden Momenten den Machtwechsel bewirken. Hierbei muss es jedoch die Unterstützung der Protestbewegungen haben und sich zugunsten einer zivilen Regierung schnell zurückziehen. Viertens müssen die revolutionären Proteste gewaltfrei sein und aus breiten Teilen der Gesellschaft Mitglieder anziehen.

Dieses Modell wurde noch nicht offiziell durch den PSC beschlossen. Allerdings bestehen bereits seit einiger Zeit Vorschläge innerhalb der AU und der Literatur, die gewaltfreie Revolutionen in diesem Sinne als vereinbar mit den UCG-Normen ausweisen wollen.⁸⁰⁵ Andere Stimmen kritisieren die Praxis des PSC dafür, dass sie nicht streng genug zwischen verfassungskonformen und verfassungswidrigen Regierungswechseln unterscheidet.⁸⁰⁶

Die bisherige Praxis deutet jedoch darauf hin, dass gewaltfreie Revolutionen unter gewissen Umständen mit dem Verbot des UCG vereinbar sind. Hieraus könnte sich weiterhin eine Berechtigung ableiten lassen.

b. Berechtigung zur gewaltfreien und pro-demokratischen Revolution

In der ACDEG wird ein Recht zur gewaltfreien und pro-demokratischen Revolution nicht ausdrücklich anerkannt. Demokratie wird als institutioneller Vorgang eingeordnet. Daher gewährleistet die ACDEG den verfassungsmäßigen Machtübergang (Art. 5), freie und faire Wahlen (Art. 17), unabhängige Wahlaufsichtsbehörden (Art. 17 Abs. 1) und transparente, demokratische Verwaltungsinstitutionen (Art. 14, 15). Die Zivilgesellschaft solle sich an politischen Prozessen beteiligen (Art. 27, 28). Dies müsse aber „within the law erfolgen“ (Art. 12 Abs. 3). Die ACDEG garantiert mithin ein

805 African Union Peace and Security Council, High-Level Panel for Egypt Report, PSC/AHG/4.(CDXVI), 31; *Dersso*, The Status and Legitimacy of Popular Uprisings in the AU Norms on Democracy and Constitutional Governance, *Journal of African Law*, 2019; *Obse*, Democratic Revolution, *Leiden Journal of International Law*, 2014, 832-33.

806 *de Wet*, The role of democratic legitimacy in the recognition of governments in Africa since the end of the Cold War, *I•CON*, 2019; *de Wet*, The African Union's Struggle Against 'Unconstitutional Change of Government': From a Moral Prescription to a Requirement under International Law?, *EJIL*, 2021.

institutionalisiertes Demokratiemodell in dem direkte Beteiligungsformen – wie durch Proteste – grundsätzlich nicht vorgesehen sind.

Diese Ausrichtung und damit auch das Ausbleiben eines Rechts zur pro-demokratischen Revolution aus der ACDEG kann als bewusste Entscheidung der Vertragsstaaten gewertet werden. In der ACDEG von 2007 kulminierte die demokratiebezogene Praxis der AU.⁸⁰⁷ Angefangen mit der Lomé Erklärung von 2000⁸⁰⁸ hatten die afrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter in regelmäßigen Abständen die demokratischen Prinzipien der Organisation in Erklärungen und Stellungnahmen zu einzelnen Situationen wiederholt und präzisiert.⁸⁰⁹ Sofern ein Recht zur pro-demokratischen Revolution nicht in die ACDEG aufgenommen wurde, kann dies daher als Indiz gelten, dass dieses innerhalb des AU-Demokratieregimes nicht bestehen soll.

Allerdings wurden gewaltfreie Proteste und Revolutionen bei Verabschiedung der ACDEG nicht berücksichtigt. Die Staats- und Regierungsoberhäupter waren der Auffassung, dass nur gewalttätige Aufstände erfolgreich einen Regierungswechsel bewirken könnten.⁸¹⁰ Diese wollten sie verbieten, weshalb Art. 23 Abs. 3 ACDEG die Machtübernahme durch bewaffnete Dissident*innen und Rebell*innen als nicht-verfassungskonforme Regierungswechsel einordnet. Dass die ACDEG kein Recht zur Revolution anerkennt, muss daher nicht zwangsläufig bedeuten, dass ein solches nicht bestehen soll.

Weiterhin haben die gewaltfreien Revolutionen der 2010er Jahre Überlegungen angestoßen, das Demokratieverständnis innerhalb der AU zu erweitern. *Pacifique Manirakiza* argumentiert beispielweise für ein „Right to Resist Gross Undemocratic Practices“.⁸¹¹ Durch die ACDEG hätten sich die afrikanischen Staaten auf eine umfassende Demokratisierung ihrer Länder

807 Siehe *Ginsburg*, *Democracies and International Law*, 2021, 161 ff.

808 Declaration on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Changes in Government (Lomé Declaration), 12.07.2000, AHG/Decl. 5 (XXXVI), .

809 Constitutive Act of the African Union 11 July 2000; Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union 9 July 2002.

810 *Dersso*, *The Status and Legitimacy of Popular Uprisings in the AU Norms on Democracy and Constitutional Governance*, *Journal of African Law*, 2019, 109; *Kriener*, *Gewaltfreie Protestbewegungen als Legitimitätsquelle? Eine Replik*, *ZaöRV*, 2020, 886.

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

geeignet und ihren Bürger*innen ein Recht zur Demokratie zugestanden.⁸¹² Allerdings sei die Realität in zahlreichen afrikanischen Staaten noch anders und teilweise durch grobes undemokratisches Verhalten geprägt. In diesen Staaten ist den Bürger*innen die demokratische Partizipation durch Wahlen und Referenda versperrt. Daher müsse in diesen Situationen der Grundsatz der demokratischen Partizipation weiter verstanden werden und das Recht zur pro-demokratischen Revolution beinhalten. Um diese These zu unterstreichen, zieht *Manirakiza* die ACMRV als Auslegungshilfe für die ACDEG heran.⁸¹³ Das Recht zur Revolution in Art. 20 Abs. 2 ACMRV werde nicht nur „colonized peoples“ gewährt, sondern auch „oppressed peoples“. Die Verfasser*innen der ACPHR hätten 1981 nicht nur ein Widerstandsrecht gegen die ehemaligen europäischen Kolonialmächte im Sinn, sondern sahen diese auch als Ermächtigung zur Revolution gegen tyrannische Unterdrücker*innen wie *Idi Amin* in Uganda, *Jean-Bédél Bokassa* in der Zentralafrikanischen Republik und *Sékou Touré* in Guinea.⁸¹⁴ Daher würde das Recht der AU auch ein Recht zum Widerstand gegen anti-demokratische Regierungen kennen.⁸¹⁵

In diese Richtung sind jedenfalls die oben zitierten Stellungnahmen des PSC zu den friedlichen Revolutionen in Ägypten 2011 und Burkina Faso 2014 zu verstehen. In der Stellungnahme von 2011 wurden die Proteste in Ägypten als Wahrnehmung der demokratischen Aspirationen der ACDEG eingeordnet. In der Stellungnahme von 2014 wurde ein Recht zum Aufstand gegen repressive Systeme sogar explizit anerkannt. In den späteren Stellungnahmen wurde ein derartiges Recht zwar nicht erneut erwähnt. Allerdings gratulierte der PSC dem Sudan im August 2019 zu seiner neuen Verfassung,⁸¹⁶ dessen ausgewiesene Grundlage die Revolution war.⁸¹⁷ Es

812 *Obse*, Democratic Revolution, *Leiden Journal of International Law*, 2014, 829-830; *Manirakiza*, Towards a Right to Resist Gross Undemocratic Practices in Africa, *Journal of African Law*, 2019, 82.

813 *Manirakiza*, Towards a Right to Resist Gross Undemocratic Practices in Africa, *Journal of African Law*, 2019, 89 ff.

814 *Ibid.*, 89; *Murphy*, Unique in international human rights law: Article 20(2) and the right to resist in the African Charter on Human and Peoples' Rights, *African Human Rights Law Journal* 11, 2011, 465, 474.

815 *Manirakiza*, Towards a Right to Resist Gross Undemocratic Practices in Africa, *Journal of African Law*, 2019, 93.

816 African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(DCCCLXXV), Rn. 2.

817 *Kriener/Wilson*, The Rise of Nonviolent Protest Movements and the African Union's Legal Framework, *ESIL Reflection*, 2021.

finden sich somit vereinzelte Ansätze in der Praxis des PSC, die eine Berechtigung zur pro-demokratischen Revolution unterstützen.

3. Zusammenfassung

Ein Recht zur gewaltfreien und pro-demokratischen Revolution ist jedenfalls im traditionellen Völkerrecht nicht enthalten. Versuche, ein Recht zur Revolution im Völkerrecht zu verankern, waren in der frühen Nachkriegszeit gescheitert. Daher ist das Völkerrecht grundsätzlich neutral gegenüber revolutionären Prozessen und nimmt lediglich deren Ausgänge zur Kenntnis. Diese Position wird auch noch heutzutage von zahlreichen Autor*innen vertreten.⁸¹⁸ Allerdings erkennen zahlreiche VN-Generalversammlungsresolutionen und zu einem gewissen Grade das I. ZP zu den Genfer Konventionen ein Recht zum anti-kolonialen Widerstand an. Darauf aufbauend argumentieren einige Autor*innen, dass auch das interne (demokratische) Selbstbestimmungsrecht in außerordentlichen Umständen zur pro-demokratischen Revolution berechtige. Diese Minderheitsposition⁸¹⁹ wurde jedenfalls noch nicht in der bisher analysierten Staatenpraxis für das universelle Völkerrecht vorgetragen. Allerdings finden sich hierzu Ansätze im Rahmen der AU-Demokratienormen. Gewaltfreie Revolutionen werden hierin unter gewissen Umständen als zulässige und demokratische Formen des Regierungswechsels anerkannt. Dabei hat der PSC einmal ein Recht zum Widerstand gegen repressive Regierungen ausdrücklich formuliert.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass ein Recht zur pro-demokratischen Revolution jedenfalls noch nicht im universellen Völkerrecht verankert ist. Allerdings bestehen in diese Richtung einige Bestrebungen aus der Literatur, zumal sich innerhalb der AU eine Praxis in diese Richtung derzeit herausbildet. Inwiefern sich diese verstetigt hat oder auch in anderen regionalen Organisationen anerkannt wurde, soll daher im dritten Teil (§§ 7-11) nähere Beachtung finden.

818 Corten, *La rébellion et le droit international*, 2015, 22; Redaelli, *Revolutions*, 2021, Rn. 45.

819 So Redaelli, *Revolutions*, 2021, Rn. 44.

II. Die internationale Förderung der Demokratie und gewaltfreie Proteste

Das anti-koloniale Recht zum Widerstand sieht neben der Berechtigung eines Volkes, sich gegen einen Kolonialstaat zu erheben, auch die Berechtigung zur Unterstützung dieser Bestrebungen vor. Die Friendly Relations Declaration und Aggressionsdefinition der VN-Generalversammlung erklären jeweils, dass die sich erhebenden Bevölkerungen von ausländischen Staaten unterstützt werden dürfen.⁸²⁰ Dies wäre auch die logische Schlussfolgerung aus einem Recht zum anti-kolonialen Widerstand. Da sich die erhebende Völker auf ein völkerrechtliches Recht stützen, tragen Maßnahmen zur Förderung des Widerstands zur Erfüllung dieses Rechts bei. Weiterhin tragen die Unterstützungsmaßnahmen zur Beendigung einer völkerrechtswidrigen Unterdrückung durch einen Kolonialstaat bei. Unterstützungsmaßnahmen zugunsten anti-kolonialer Widerstandsgruppen sind daher ein Mittel zur Beendigung von völkerrechtswidrigen Zuständen und zur Realisierung von völkerrechtlichen Rechten. Wie jedoch bereits ausgeführt, wurde dieser Aspekt des Rechts zum kolonialen Widerstand stets von „westlichen“ Staaten abgelehnt, sodass es sich nicht als Völkergewohnheitsrecht durchsetzen konnte.

Allerdings berufen sich („westliche“) Staaten im Rahmen der Unterstützung von gewaltfreien Protestbewegungen auf eine ähnliche Argumentation. Da Demokratie ein universeller und völkerrechtlich anerkannter Grundsatz sei, stünde dessen Förderung im Einklang mit dem Völkerrecht. Weiterhin würden gewaltfrei Protestierende ihren demokratischen und menschenrechtlichen Rechten nachgehen, wenn sie sich gegen eine autoritäre Regierung erheben. Ihre Förderung stärke mithin diese Rechte. Daher soll nun untersucht werden, ob sich aus einem der völkerrechtlichen Demokratiegebote ein Recht ableiten lässt, gewaltfreie und pro-demokratische Revolutionen zu fördern.

Hierfür soll zunächst ein Überblick über die völkerrechtliche Regulierung externer Demokratieförderung gegeben werden (1.). Darauf aufbauend soll untersucht werden, ob Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von pro-demokratischen, gewaltfreien Protestbewegungen als derartige Demokratiefördermaßnahmen eingeordnet werden können (2.).

820 United Nations General Assembly, A/Res/2625 (XXV), Annex; United Nations General Assembly, Resolution 3314 (XXIX).

1. Externe Demokratieförderung im Völkerrecht

Externe Demokratieförderung kann als Gesamtheit der Maßnahmen definiert werden, die von ausländischen Akteuren vorgenommen werden und darauf abzielen, ein demokratisches Regierungssystem in einem Staat zu etablieren, zu stärken oder zu verteidigen.⁸²¹ In der Praxis bezeichnet Demokratieförderung mithin einen weiten Bereich.⁸²² Zum Zwecke einer völkerrechtlichen Untersuchung lassen sich diese Praktiken in drei Kategorien aufteilen. Erstens und am bedeutendsten ist die einvernehmliche Demokratieförderung, die zwischen Staaten konsensual erfolgt (a.). Zweitens fördern einige Staaten im Ausland Demokratie ohne die Zustimmung oder entgegen dem Willen des betroffenen Staates (b.). Drittens haben einige Staaten Demokratie mittels militärischer Interventionen „gefördert“ (c.).

a. Konsensuale Demokratieförderung

Die allermeisten Demokratieförderprogramme erfolgen im Einvernehmen mit dem Staat, in dessen Territorium sie durchgeführt werden. Exemplarisch hierfür sind die finanzielle Unterstützung und Beratungsleistungen für den Aufbau demokratischer Strukturen.⁸²³ Hierzu zählen Projekte zur Reform von Wahlbehörden, des Justizsektors oder menschenrechtlicher Institutionen. Gerade nach der politischen Wende von 1989 wurden derartige Programme in den sich demokratisierenden Staaten angeboten. Mit wenigen Ausnahmen wurden diese Angebote durch die Zielstaaten begrüßt, weshalb die „westlichen“ Staaten und ihre Mittlerorganisationen über weite Teile der 1990er Jahre mit der Zustimmung der Empfängerstaaten dort tätig waren.⁸²⁴ Hierzu schlossen fördernde Staaten und Empfängerstaaten entweder völkerrechtliche Verträge miteinander. Alternativ tolerierten

821 *Poppe/Wolff*, The normative challenge of interaction: Justice conflicts in democracy promotion, *Global Constitutionalism* 2013, 373.

822 Siehe zum Überblick *Huber*, Democracy Promotion and Foreign Policy -Identity and Interests in US, EU and Non-Western Democracies, Palgrave Macmillan, London 2015.

823 Siehe *Ginsburg*, Democracies and International Law, 2021, 114-5.

824 *Wolff/Poppe*, From Closing Space to Contested Spaces, Peace Research Institute Frankfurt, 2015, 6; *Wolff*, From the Unity of Goodness to Conflicting Objectives: The Inherent Tensions in the External Promotion of Democracy and Civil Society, in *Beichelt/Hahn-Fuhr/Schimmelfennig / Worschech* (Hrsg.), Civil Society and Democracy Promotion, Palgrave Macmillan, London 2014, 73.

Empfängerstaaten die Demokratieförderungsaktivitäten, die sich auf ihrem Territorium direkt an zivilgesellschaftliche Organisationen richteten. Aufbauend auf dieser Beobachtung argumentierte *Michael McFaul* 2005, dass Demokratieförderung ein „world value“ sei. *Peter Schraeder* hatte bereits 2002 die „emergence of an international norm that considers democracy promotion to be an accepted and necessary component of international behavior“ diagnostiziert.⁸²⁵ Diese beiden US-amerikanischen Stimmen stehen dabei exemplarisch für die zumindest unter „westlichen“ Staaten vorherrschende Auffassung zur Demokratieförderung in den frühen 2000er Jahren. Nach ihrer Auffassung bewegte sich die Welt im Sinne von *Francis Fukuyama* auf eine liberal-demokratische Ordnung hin.⁸²⁶ Alle Staaten, die noch keine demokratischen Strukturen ausgebildet hatten, würden dies anstreben. Entsprechend seien auch Demokratiefördermaßnahmen von einem Konsens der Staaten getragen.

Sofern eine Zustimmung zu Demokratiefördermaßnahmen durch eine Regierung gegeben wird, sind diese jedenfalls völkerrechtlich zulässig (§ 4.C.). Dies gilt auch für multilaterale Demokratieförderprogramme, die beispielsweise durch die VN oder regionale Organisationen im Rahmen ihrer Mandate ausgeführt werden.⁸²⁷

Thomas Carothers prognostizierte in seinem Aufsatz von 2005 „The Backlash against Democracy Promotion“ ein Ende der konsensualen Demokratieförderung.⁸²⁸ Russland hatte 2005 seine Gesetze zur ausländischen Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen verschärft, sodass diese nur unter engen Voraussetzungen Geld aus dem Ausland erhalten durften. Die Folgejahre sahen weitere Verschärfungen dieser Rechtslage. Die These *McFauls*, dass Demokratieförderung umfassend und weitverbreitet sei und auf gemeinsamen Prinzipien aufbaue, wurde durch *Carothers* unter Verweis auf die tatsächliche Auffassung der Empfängerstaaten zurückgewiesen. Die Ansätze dieser Entwicklung verstetigten sich weltweit, sodass *Carothers* 2010 den Aufsatz „The Continuing Backlash against Democracy Promotion“ folgen ließ.⁸²⁹ Unilaterale Demokratieförderung sei

825 *Schraeder*, Promoting an International Community of Democracies, in *Schraeder* (Hrsg.), *Exporting Democracy: Rhetoric vs. Reality*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2002, 1.

826 *Fukuyama*, *The End of History?*, *The National Interest*, 1989.

827 Siehe allgemein *Volpe*, *The Importance of Being Earnest. The United Nations and Democracy-Promotion*, 2020.

828 *Carothers*, *The Backlash against Democracy Promotion*, *Foreign Affairs* 85, 2006, 55

829 *Carothers*, *The continuing backlash against democracy promotion*, 2010.

nicht mehr eine konsensuale Praxis, sondern würde von vielen Staaten als Untergrabung ihrer Souveränität eingeordnet werden.

Seit 2005 haben ca. 60 Staaten die Anforderungen für die Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen durch ausländische Organisationen und Staaten verschärft.⁸³⁰ Dieser „Backlash“ gegen unilaterale Demokratieförderung war ein Vorbote des gegenwärtig diagnostizierten und allgemeineren „Backlash“ gegen die liberal-demokratische Weltordnung.⁸³¹ Die einvernehmliche Demokratieförderung ist seitdem stark eingeschränkt.

b. Nicht-konsensuale Demokratieförderung

Demokratieförderung wird dennoch weiter ausgeübt. Die verschärfte Gesetzgebung in einigen Staaten bewirkte gerade die Aufstockung der Demokratieförderungsbemühungen sowie eine gezielte Umgehung der restriktiven nationalen Gesetze.⁸³² Die USA vertraten unter der *Obama*-Regierung die Auffassung, dass sie das Recht hätten, restriktive Finanzierungsgesetze zu umgehen und weiterhin zivilgesellschaftliche Organisationen zu fördern, soweit die Einschränkungsgesetze Demokratie und Menschenrechte verletzen würden.⁸³³ Unilaterale Demokratieförderung erfolgt somit nach wie vor und bildet eine Konstante in der Außenpolitik der USA und der EU-Staaten.⁸³⁴ Die Begründung hierfür hat sich jedoch teilweise verschoben.

Während Anfang der 2000er noch behauptet werden konnte, dass sich eine völkergewohnheitsrechtliche Regel entwickle, die Demokratieförderung erlaube,⁸³⁵ ist diese Auffassung in Anbetracht der Entwicklungen der vergangenen 15 Jahre nicht mehr vertretbar. Daher hat sich die Begrün-

830 *Wolff/Poppe*, From Closing Space to Contested Spaces, Peace Research Institute Frankfurt, 2015, 4; *Carothers/Brechenmacher*, Closing Space, Democracy and Human Rights Support under Fire, Carnegie Endowment for International Peace (Hrsg.), Washington D.C. 2014.

831 *Poppe*, US Democracy Promotion after the Cold War, 2019, 2.

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

833 *Ibid.*, 52.

834 *Poppe*, US Democracy Promotion after the Cold War, 2019, 12; *Jünemann/Knodt*, Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union, Nomos, Baden-Baden 2007.

835 *Sihvo*, The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism, 2019, 124, argumentiert, dass diese Entwicklung noch andauert.

dung auf die Rechtfertigungsebene verschoben.⁸³⁶ Schließlich sehen Staaten in ihren nicht-konsensualen Demokratiefördermaßnahmen einen Beitrag zur Realisierung von völkerrechtlichen Demokratierechten in Staaten, in denen keine hinreichenden demokratischen Strukturen etabliert seien. Die Begründungen werden somit in der Struktur einer Gegenmaßnahme präsentiert, auch wenn diese in der Praxis nur selten so bezeichnet werden.

Hierfür müsste es sich bei der Demokratie zunächst um eine völkerrechtliche Regel handeln. Wie in Abschnitt A. ausgeführt, kann dies jedenfalls in einigen regionalen Kontexten angenommen werden. Diese Regel müsste zweitens verletzt sein. Die hier in Betracht kommende Völkerrechtsverletzung wäre die Verletzung eines Demokratiegebots durch eine Abschaffung, Einschränkung oder Verhinderung der demokratischen Regierungsform in einem Staat. Als Verletzung ist daher jeglicher Versuch eines innerstaatlichen Akteurs einzuordnen, der darauf abzielt, die demokratische Ordnung eines Landes zu beseitigen. Hierzu zählen militärische Coups d'État gegen eine demokratische legitimierte Regierung sowie die von staatlichen Institutionen ausgehende Abschaffung der demokratischen Ordnung. Weiterhin kann ein Staat ein Demokratiegebot verletzen, wenn er beharrlich die Herausbildung von demokratischen Strukturen verhindert und die grundlegenden Prinzipien der politischen Partizipation und internen Selbstbestimmung verletzt. Drittens müsste ein anderer Staat das verletzte Demokratiegebot durchsetzen dürfen. Die oben erwähnten Demokratiegebote entstammen multilateralen Verträgen und haben *erga omnes partes*-Charakter.⁸³⁷ Daher bestehen regelmäßig bereits multilaterale Mechanismen zur Durchsetzung dieser Demokratiegebote (§ 5.A.IV). Hieraus könnte sich eine Sperrwirkung für die unilaterale Durchsetzung ergeben. In diesem Sinne erklärte der IGH im *Nicaragua*-Urteil, dass selbst wenn die OAS-Charta ein Demokratiegebot enthalten würde, es allein in die Zuständigkeit der OAS falle, dieses gegenüber einem Mitgliedstaat durchzusetzen.⁸³⁸ Deswegen sei die OAS mit Organen ausgestattet worden, die zur Überwachung und Umsetzung der OAS-Charta berufen seien. Indem Staaten für gewisse Regeln Durchsetzungsmechanismen festlegen, würden sie gleichzeitig alle andere Durchsetzungsmöglichkeiten ausschließen. Denkbar sei nur, dass

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

837 *Peters*, Dual Democracy, 2009, 283; *D'Aspremont*, L'État Non Démocratique, 2008, 292; *Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009, 177 f.

838 IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 262.

ein Staat im Auftrag („in lieu“) der Organisation die Durchsetzung anstrebe.⁸³⁹ Dieser Staat dürfe daher nur die Maßnahmen anwenden, die auch der Organisation offenstehen würden.⁸⁴⁰ Darüber hinaus dürften keine unilateralen Maßnahmen getroffen werden. Demnach wären unilaterale Demokratiefördermaßnahmen zur Durchsetzung eines multilateralen Demokratiegebots unzulässig.

Dem sind drei Argumente entgegenzuhalten. Zunächst können die Maßnahmen, die einer IO zur Verfügung stehen, für sich genommen nicht genügen, um ein Demokratiegebot durchzusetzen. So hat MERCOSUR Venezuela wegen des Zusammenbruchs der Demokratie zwar suspendiert.⁸⁴¹ Eine Wiederherstellung der Demokratie ist dadurch jedoch nicht erfolgt. Substanzieller Druck auf die venezolanische Regierung wurde erst durch unilaterale Maßnahmen der Mitgliedstaaten des MERCOSUR (Anerkennung der *Guaidó*-Regierung, Sanktionen) ausgeübt. Das Maßnahmenrepertoire einer IO kann daher ungenügend sein, um eine effektive Durchsetzung des Demokratiegebots zu gewährleisten. Diese Durchsetzungslücke könnten die Mitgliedsstaaten der IO mit unilateralen Maßnahmen füllen.

Zweitens lässt sich anführen, dass Demokratiegebote grundsätzlich von einem starken Durchsetzungswillen getragen sind. Historisch betrachtet haben sich die Staats- und Regierungsoberhäupter im Nachgang zu demokratischen Zusammenbrüchen in ihren Regionen dazu entschlossen, Demokratiegebote in ihre Regionalorganisationen einzuführen. Ausschlaggebend hierfür waren die vorherigen Erfahrungen der totalitären Unterdrückung oder des demokratischen Rückschritts. Den Staats- und Regierungsoberhäuptern war die fragile Natur der Demokratie bewusst, die durch reaktionäre Kräfte unterlaufen werden kann. Die Unterwerfung unter ein Demokratiegebot ist daher von dem entschiedenen Willen zur Aufrechterhaltung der Demokratie geprägt, die im Notfall durch die regionale oder internationale Gemeinschaft gewährleistet werden soll. Hieraus kann gefolgert werden, dass den regionalen Demokratiegeboten ein Durchsetzungsimperativ innewohnt, der andere Staaten dazu berechtigt, die Durchsetzung bei Rückschritten auch jenseits der hierzu vereinbarten Mechanismen zu verfolgen.

839 Ibid., Rn. 262.

840 Ibid., Rn. 262.

841 Mercosur suspende a Venezuela por tiempo indefinido y exige a Maduro que desmantele la Asamblea Constituyente, BBC, 05.08.2017, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40839629> (zuletzt abgerufen am 07.11.2022).

Beispielhaft hierfür ist die Inter-Amerikanische Demokratiecharta. Diese wurde maßgeblich durch Peru initiiert. 1992 hatte Präsident *Alberto Fujimori* durch eine umfassende Verfassungsreform sämtliche demokratische Mechanismen ausgehebelt (sog. „autogolpe“). Die OAS hatte diesbezüglich die Resolution 1080 angerufen.⁸⁴² Die darin verankerten Mechanismen waren jedoch zu schwach, um Peru zu einer Wiederherstellung der demokratischen Ordnung zu bewegen. Nach der Rückkehr zur Demokratie im Jahr 2000 war es daher eines der wichtigsten Ziele des Übergangspräsidenten und ehemaligen VN-Generalsekretärs *Javier de Perez Cuellar* effektive regionale Mechanismen zum Schutz der Demokratie zu etablieren.⁸⁴³ Diese Bestrebungen kulminierten in der Verabschiedung der Inter-Amerikanischen Demokratiecharta. In den Verhandlungen wurde dabei deutlich, dass das OAS-System entsprechend gestärkt werden sollte, um effektiv gegen Zusammenbrüche der demokratischen Ordnung vorzugehen.⁸⁴⁴ Dieses Telos der Normen könnte für eine Durchsetzbarkeit jenseits von multilateralen Durchsetzungsmechanismen sprechen, sofern diese nicht effektiv genug sind, um eine Wiederherstellung der demokratischen Ordnung zu erreichen. Jedenfalls hat der IAGMR unter Rückgriff auf den Sinn und Zweck der Demokratiecharta in einem Gutachten von 2020 eine kollektive Garantie der OAS-Mitgliedstaaten für die demokratischen Ordnungen in allen Mitgliedstaaten erkannt.⁸⁴⁵ Diese solle auch durch unilaterales Handeln gewährleistet werden.

Hierfür spricht drittens, dass regionale Demokratieregime in der Regel keinen Exklusivitätsanspruch für den Umgang mit Verletzungen der Demokratie beanspruchen. In der Praxis ist es üblich, dass mehrere gleichzeitig anwendbare regionale Demokratieregime auf einen Zusammenbruch der demokratischen Ordnung reagieren. Beispielsweise wurde Mali 2020 wegen eines Coup d'État aus drei unterschiedlichen Organisationen suspendiert.

842 Inter-American Commission on Human Rights, Informe de la Mision a Peru, 23-24.04.1992.

843 *Ribeiro Hoffmann*, Negotiating normative premises in democracy promotion: Venezuela and the Inter-American Democratic Charter, *Democratization* 26, 2019, 815, 822.

844 *Ibid.*, 822-23.

845 IAGMR, OC-26/20, 54, Rn. 162 ff.

Zwar handelten in diesem Fall ECOWAS⁸⁴⁶, die AU⁸⁴⁷ und die Organisation International de la Francophonie⁸⁴⁸ jeweils anhand und zur Durchsetzung ihrer eigenen Demokratiegebote. Es zeigt jedoch, dass die jeweiligen Demokratiegebote grundsätzlich auch andere Handlungen zur Durchsetzung der Demokratie neben sich zulassen.

Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass ein regionales Demokratiegebot ausschließlich durch die zuständige Organisation durchgesetzt werden kann. Vielmehr ist ein Rückgriff auf die allgemeinen Rechtfertigungsgründe und somit auch auf die Gegenmaßnahme zulässig.

Nicht-konsensuale Demokratiefördermaßnahmen können daher als Gegenmaßnahmen eingeordnet werden. Allerdings gilt auch hierfür, dass die Zulässigkeit von Gegenmaßnahmen durch Drittstaaten strittig ist (§ 5.C.II).

c. Militärische Demokratieförderung

Demokratieförderung kann weiterhin militärisch erfolgen. Ausgangspunkt für *Francks* Überlegung zum „democratic entitlement“ war die Reaktion des Sicherheitsrates auf einen Militärputsch in Haiti 1991 gegen die demokratisch gewählte Regierung von *Jean-Bertrand Aristide*.⁸⁴⁹ Aufgrund des Militärputsches war Haiti durch den VN-Sicherheitsrat zunächst mit Sanktionen belegt worden. 1994 genehmigte der Sicherheitsrat sodann eine multinationale militärische Intervention mit dem Ziel, den abgesetzten *Aristide* wieder in seinem Amt zu etablieren und damit das Governors Island Abkommen zwischen Militärjunta und *Aristide*-Regierung umzusetzen.⁸⁵⁰ Das Vorgehen des Sicherheitsrates bildet daher den Ausgangspunkt für die Auffassung, dass ein Militärputsch gegen eine demokratisch gewählte Regie-

846 *Bangura*, ECOWAS suspends and puts Mali on quarantine, Sierra Leone Telegraph, 21.08.2020, abrufbar unter: <https://www.thesierraleonetelegraph.com/ecowas-suspends-and-puts-mali-on-quarantine/> (zuletzt abgerufen am 18.01.2020).

847 African Union Peace and Security Council, Communiqué - 941st meeting, PSC/PR/COMM.(CMXLI), 19.08.2020, Rn. 2.

848 *Wires*, International Francophone Organisation suspends Mali's membership over coup, France24, 26.08.2020, abrufbar unter: <https://www.france24.com/en/20200826-international-francophone-organisation-suspends-mali-s-membership-over-coup> (zuletzt abgerufen am 18.01.2021).

849 *Marks*, What has Become of the Emerging Right to Democratic Governance?, EJIL, 2011, 520.

850 United Nations Security Council, S/Res/940.

zung völkerrechtswidrig sei und multilaterale militärische Interventionen als Reaktion hervorrufen dürfe.

Als weitere Anhaltspunkte für diese Auffassung werden Genehmigungen und *ex-post* Duldungen des Sicherheitsrats hinsichtlich militärischen Eingreifens zur (Wieder-)Herstellung der Demokratie in Sierra Leone (1997)⁸⁵¹, der Elfenbeinküste (2011)⁸⁵² und Gambia (2017)⁸⁵³ gewertet. In Sierra Leone intervenierten ECOWAS-Truppen, um einen Putsch umzukehren.⁸⁵⁴ In der Elfenbeinküste verhalfen UNOCI-Truppen und in Gambia ECOWAS-Truppen den jeweils gewählten Präsidenten zur Machtübernahme gegen die bisherigen Amtsinhaber, die sich einer friedlichen Machttransition versperrten.⁸⁵⁵ Es besteht somit eine gewisse Praxis des Sicherheitsrats, die eine internationale Durchsetzung des Demokratieprinzips mit Gewalt ermöglicht.⁸⁵⁶ In der Literatur wird weitestgehend angenommen, dass der Sicherheitsrat hierzu auch befugt ist.⁸⁵⁷ Die vier Fälle bilden jedoch die Ausnahme. Auf zahlreiche Coups d'État gegen demokratische Regierungen hat der Sicherheitsrat seit 1990 nicht reagiert. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Sicherheitsrat auf jeden demokratischen Rückschritt reagieren wird oder gar einer Pflicht hierzu unterliegt. Ob eine Genehmigung oder Duldung erfolgt, ist wie stets im Kontext des Sicherheitsrats von machtpolitischen und sonstigen außerrechtlichen Faktoren abhängig. Der Sicherheitsrat hat folglich die Kompetenz, Demokratie militärisch zu fördern, nicht jedoch die Pflicht.

851 United Nations Security Council, Resolution 1132 (1997), adopted by the Security Council at its 3822nd meeting, on 8 October 1997, S/Res/1132, 08.10.1997, Nr. 3.

852 United Nations Security Council, Resolution 1975 (2011), adopted by the Security Council at its 6805th meeting, on 30 March 2011, S/Res/1975, 30.03.2011, Nr. 4.

853 United Nations Security Council, Resolution 2337 (2017), S/Res/2337, 19.01.2017, Nr. 4, 6.

854 *Wippman*, Pro-Democratic Intervention, in *Weller* (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the Use of Force in International Law*, OUP, Oxford 2015, 804-805.

855 *Odendahl*, Regimewechsel und Interventionsverbot: die Elfenbeinküste und Libyen als Fallbeispiel, *Archiv des Völkerrechts*, 2012, 319 f.; *Kreß/Nußberger*, Zur pro-demokratischen Intervention im Völkerrecht der Gegenwart. Der Fall Gambia im Januar 2017, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 10, 2017, 213; *Kreß/Nußberger*, Pro-democratic intervention in current international law: the case of The Gambia in January 2017, *Journal on the Use of Force and International Law* 4, 2017, 239, 241.

856 Siehe *Roth*, Democratization's Discontents: Rediscovering the Virtues of the Non-Intervention Norm, *Chicago Journal of International Law* 23, 2022, 161, 170 ff.

857 *Wippman*, Pro-Democratic Intervention, 2015, 805.

D'Amato argumentierte darüber hinaus zugunsten einer unilateralen Möglichkeit zur militärischen Förderung der Demokratie. Nach seiner Auffassung sei die US-Militärintervention in Panama von 1990 gerechtfertigt gewesen, da sie dazu beigetragen habe, die Demokratie in Panama wiederherzustellen.⁸⁵⁸ Michael Reisman griff diese These 2000 auf und baute sie weiter aus.⁸⁵⁹ Seiner Auffassung nach sei die Demokratie derart umfassend im Völkerrecht etabliert, dass hierdurch unilaterale militärische Interventionen gerechtfertigt werden könnten. Seine radikale Auffassung war in der völkerrechtlichen Debatte stets in der deutlichen (!) Minderheit und wurden insbesondere nach der Irak-Invasion von 2003 weiter zurückgewiesen.⁸⁶⁰ Unilaterale pro-demokratische Interventionen sind durch das Gewalt- und Interventionsverbot verboten,⁸⁶¹ zumal die allermeisten Versuche des militärischen Exports der Demokratie gescheitert sind.⁸⁶²

2. Unterstützung von Protestbewegungen als Demokratieförderung

Demokratieförderung kann somit vielfältig erfolgen. Aus völkerrechtlicher Perspektive ist dabei zwischen konsensualen, nicht-konsensualen und militärischen Demokratiefördermaßnahmen zu unterscheiden. Die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen kann am ehesten als nicht-konsensuale Demokratiefördermaßnahme eingeordnet werden. Einerseits verfolgen die unterstützenden Staaten hierdurch das Ziel, die Demokratie in einem anderen Staat zu fördern. Andererseits werden diese Maßnahmen in der Regel von den betroffenen Staaten zurückgewiesen, sodass keine Zustimmung hierzu vorliegt. Wie aufgezeigt wurde, sind nicht-konsensuale Demokratiefördermaßnahmen völkerrechtskonform, sofern sie keine

858 D'Amato, *The Invasion of Panama Was a Lawful Response to Tyranny*, AJIL 84, 1990, 516.

859 Reisman, *Sovereignty and human rights in contemporary international law*, in Fox / Roth (Hrsg.), *Democratic Governance and International Law*, CUP, Cambridge 2000, 239 ff.

860 Überblick hierzu bei Marxsen, *Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch*, 2021, 76-79.

861 Magen, *The Right to Democratic Governance in an Era of Democratic Recession*, Cambridge Journal of International and Comparative Law, 2015, 377; Marxsen, *Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch*, 2021, 79; Petersen, *Demokratie als teleologisches Prinzip*, 2009, 127; Ehm, *Das völkerrechtliche Demokratiegebot*, 2013, 178 ff.; Byers/Chesterman, „You, the People“: *Pro-democratic Intervention in International Law*, in Fox / Roth (Hrsg.), *Democratic Governance and International Law*, CUP, Cambridge 2000, 279-281.

862 Lapins, *Demokratieförderung in der Deutschen Außenpolitik*, 2007, 17.

Zwangswirkung entfalten oder als Gegenmaßnahme gerechtfertigt werden. Inwiefern durch derartige Maßnahmen Zwang entfaltet wird, bedarf einer Einzelfallprüfung und wird daher schwerpunktmäßig im dritten Teil dieser Untersuchung (§§ 7-11) untersucht. Hier soll daher der Frage nachgegangen werden, ob die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen als Gegenmaßnahme in Reaktion auf die Verletzung eines völkerrechtlichen Demokratiegebots oder eines Rechts auf Demokratie eingeordnet werden kann. Hierfür müssten derartige Maßnahmen dazu geeignet sein, einen Staat zur Beendigung seiner andauernden Rechtsverletzung zu bewegen (Art. 49 Abs. 1 ARSIWA).

Die diesbezüglichen Anforderungen sind grundsätzlich nicht hoch anzulegen. Insbesondere ist keine unmittelbare Verbindung zwischen der im Rahmen der Gegenmaßnahme ausgesetzten Verpflichtung und der zugrundeliegenden Rechtsverletzung erforderlich.⁸⁶³ Allerdings darf die Gegenmaßnahme die zugrundeliegende Rechtsverletzung nicht perpetuieren oder der Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustands entgegenstehen. Dies würde dem Sinn und Zweck der Gegenmaßnahme, der Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustands, entgegenstehen. Die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegung darf daher nicht eine vorangegangene Verletzung eines Demokratiegebots oder eines Rechts zur Demokratie perpetuieren oder die Wiederherstellung erschweren. In anderen Worten müsste hierdurch ein Mindestmaß an Demokratieförderung erfolgen.

Hierfür sprechen mehrere Argumente. Gewaltfreie Protestbewegungen haben sich in den vergangenen Jahren als bedeutender Treiber der weltweiten Demokratisierung herausgebildet.⁸⁶⁴ Sie führten im Vergleich zu von Eliten angestoßenen Demokratisierungen zu nachhaltigeren und robusteren Demokratien in ihren Staaten.⁸⁶⁵ Zudem sind sie in Zeiten des „Backlash“ eine der wenigen Möglichkeiten für Bürger*innen, Demokratisierungsprozesse in ihren Staaten anzustoßen. Gewaltfreie Protestbewegungen tragen mithin zu einer Stärkung der Demokratie bei. Dies gilt somit auch für deren Unterstützung.⁸⁶⁶

863 Vgl. *Dawidowicz*, Third-Party Countermeasures in International Law, 2017, 20.

864 *Pinckney*, From Dissent to Democracy: The Promise and Perils of Civil Resistance Transitions 2020, 145 f.

865 *Ibid.*, 146.

866 *Chenoweth/Stephan*, External Support in Nonviolent Campaigns, 2021. Die Unterstützung muss hierfür die richtige Form haben und zum richtigen Zeitpunkt kommen. Generell identifizieren *Chenoweth* und *Stephan* jedoch eine positive Auswirkung der ausländischen Unterstützung.

Weiterhin ist die Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen eine der effektivsten Formen der externen Demokratieförderung. Militärische Demokratieförderung war historisch gesehen fast immer unerfolgreich. Demokratieförderung, die auf institutioneller Kooperation mit autokratischen Staaten aufbaut, wird in ihrer Effektivität mittlerweile stark hinterfragt.⁸⁶⁷ Einige gehen sogar davon aus, dass derartige Demokratiefördermaßnahmen eher zu einer Perpetuierung autokratischer Strukturen als zu einer Demokratisierung beitragen.⁸⁶⁸ Der Unterstützung von pro-demokratischen Protestbewegungen wird eine positive Auswirkung auf deren Erfolgswahrscheinlichkeit attestiert,⁸⁶⁹ welches sich wiederum positiv auf das Demokratieniveau in einem Staat auswirkt.

Zudem haben gewaltfreie Protestbewegungen in den vergangenen Jahren stetig ausländische Unterstützung ersucht und aktiv dafür geworben.⁸⁷⁰ Ihrer Auffassung nach ist ein Mindestmaß an ausländischer Unterstützung notwendig, damit Protestbewegungen eine deutlich mächtigere Regierung in ihrer Machtposition herausfordern können. Die allermeisten erfolgreichen Protestbewegungen der vergangenen Jahre haben jedenfalls ausländische Unterstützung erhalten.⁸⁷¹

Die Unterstützung von pro-demokratischen, gewaltfreien Protestbewegungen in ihrer Auseinandersetzung mit einer autokratischen Regierung hat somit grundsätzlich eine positive Auswirkung auf das Demokratieniveau eines Staats. Das in politikwissenschaftlichen Untersuchungen verwendete Demokratieniveau entspricht jedoch nicht zwangsläufig den völkerrechtlichen Demokratiegeboten. Wie bereits für das AU-Demokratiegebot dargelegt (§ 5.B.I.2), haben die völkerrechtlichen Demokratienormen eine institutionelle Ausrichtung.⁸⁷² Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an demokratischen Prozessen wird außerhalb von Wahlen und Referenda nur

867 *Burnell*, Does International Democracy Promotion Work?, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik - Discussion Papers 17/2007, 2007, 1.

868 *Brautigam*, Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa, *Economic Development and Cultural Change* 52, 2004, 255; *Djankov/Montalvo/Reynaö-Querol*, The Curse of Aid, *Journal of Economic Growth* 13, 2008, 169; a.A.: *Wright*, How Foreign Aid can Foster Democratization in Authoritarian Regimes, *American Journal of Political Science* 53, 2009, 552.

869 *Chenoweth/Stephan*, External Support in Nonviolent Campaigns, 2021.

870 Vgl. *McFaul*, Democracy Promotion as a World Value, *The Washington Quarterly* 28, 2005, 147, 160.

871 Vgl. *Chenoweth/Stephan*, External Support in Nonviolent Campaigns, 2021, 74.

872 Für das inter-amerikanische System, siehe *Ribeiro Hoffmann*, Negotiating normative premises in democracy promotion, *Democratization*, 2019. Ausführlich in § 6.

begrenzt vorgesehen. Dementsprechend wird ein Recht zur pro-demokratischen Revolution weitestgehend nicht angenommen. Es wäre daher widersprüchlich, wenn die ausländische Förderung eines Verhaltens, das nicht völkerrechtlich gewährleistet ist, erlaubt werden würde. Die Unterstützung von gewaltfreien Protestbewegungen fördert daher nicht unmittelbar die Realisierung eines völkerrechtlichen Demokratiegebots, da dieses den gewaltfreien Protest nicht unmittelbar garantiert. Ein Recht zur Förderung von pro-demokratischen Protestbewegungen, als Annex zu einem Recht zur pro-demokratischen Revolution, kann daher nicht angenommen werden.⁸⁷³

Allerdings stehen gewaltfreie Protestbewegungen auch nicht im Widerspruch zu den völkerrechtlichen Demokratiegeboten. Wie für das AU-System dargelegt sind gewaltfreie pro-demokratische Revolutionen unter bestimmten Voraussetzungen mit den regionalen Demokratiegeboten vereinbar. Daher unterminieren sie jedenfalls nicht die Demokratiegebote und perpetuieren nicht deren Verletzungen. Die Unterstützung von gewaltfreien Protestbewegungen steht daher der Realisierung des verletzten Demokratiegebots nicht entgegen. Entsprechend könnten diese auch als Gegenmaßnahme in Betracht kommen.

C. Pro-demokratischer Protest und ausländische Unterstützung

In diesem Paragrafen wurde der Frage nachgegangen, ob sich für Staaten eine Berechtigung aus dem völkerrechtlichen Demokratieprinzip ableiten lässt, im Ausland gewaltfreie Protestbewegungen zu unterstützen. Hierzu wäre erstens eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Demokratie notwendig. Auf universeller völkerrechtlicher Ebene gibt es hierzu Ansatzpunkte, da in den vergangenen Jahren das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die politischen Menschenrechte eine demokratische Interpretation erfahren haben. Diese wird durch eine Praxis von Staaten und Ios verstärkt, die jedoch zuletzt Rückschläge erfahren hat. Daher kann auf universeller Ebene nur ein Demokratieprinzip angenommen werden, das als Ordnungskategorie die diesbezüglichen Debatten umfasst. In Afrika, Amerika und Europa hat sich das Demokratieprinzip hingegen zu einzelnen Demokratiegeboten oder einem regionalen Recht auf Demokratie verdichtet. Diese vertrags-

873 Vgl. *Redaelli*, *Intervention in Civil Wars*, 2021, 232-4, spricht sich auch gegen eine Erweiterung des Unterstützungsrechts zugunsten von anti-kolonialen Bewegungen auf andere Konstellationen aus.

oder gewohnheitsrechtlichen Regeln verpflichten Staaten zur Einführung und Aufrechterhaltung von demokratischen Strukturen. Sofern diese nicht bestehen oder abgeschafft werden, begeht der jeweilige Staat ein völkerrechtliches Delikt.

Zweitens müssten die demokratiebezogenen Regeln pro-demokratische und gewaltfreie Protestbewegungen erlauben. Ein Recht zum anti-kolonialen Widerstand wird jedenfalls von einer Mehrheit in Staatenpraxis und Literatur angenommen. Ob ein pro-demokratisches Recht zur Revolution besteht, ist noch nicht abschließend geklärt. Im Nachgang zum Arabischen Frühling hat es in diese Richtung Vorschläge gegeben, die in der bisher untersuchten Staatenpraxis jedoch noch keinen Rückhalt gefunden haben. Die diesbezügliche Staatenpraxis soll daher auch im dritten Teil dieser Arbeit (§§ 7-11) untersucht werden. Allerdings sprechen mehrere Faktoren gegen ein Recht zur pro-demokratischen Revolution. Einerseits wurde ein Recht zur Revolution absichtlich aus allen Menschenrechtsverträgen herausgehalten. Andererseits fallen Revolutionen grundsätzlich in einen Bereich, der nicht vom Völkerrecht reguliert wird, weshalb dies nur das Ergebnis einer Revolution zur Kenntnis nehmen kann. Darüber hinaus haben auch die untersuchten Demokratiegebote eine institutionelle Ausrichtung und sehen die Beteiligung der Zivilgesellschaft allein in Wahlen und Referenden vor. Ein Recht zur pro-demokratischen Revolution hat somit viele Hürden.

Drittens müsste sich aus dem Recht zur pro-demokratischen Revolution ein Recht zur Unterstützung ergeben. Dies kann jedenfalls für das positive Völkerrecht abgelehnt werden. Schließlich besteht ein solches Recht nicht einmal für das bereits etablierte Recht zum anti-kolonialen Widerstand. Die Vereinbarkeit der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen mit dem Völkerrecht richtet sich daher maßgeblich nach dem Interventionsverbot. Sofern durch eine Unterstützungsmaßnahme Zwang ausgeübt wird, kann diese unter Rückgriff auf ein Demokratiegebot als Gegenmaßnahme gerechtfertigt sein. Schließlich tragen diese grundsätzlich zur Verbesserung der demokratischen Situation in einem anderen Staat bei. Dem steht auch die institutionelle Ausrichtung der Demokratiegebote nicht entgegen. Diese erlauben schließlich in Ausnahmesituationen auch demokratische Revolutionen, um einen Bruch der Demokratie zu beenden. Hierzu besteht zwar keine Berechtigung, jedoch auch keine Sperre. Demokratieförderung im Wege der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen kann daher als Gegenmaßnahme zur Verletzung eines Demokratiegebots gerechtfertigt sein.

§ 6 Menschenrechte

Die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen hat neben der interventionsrechtlichen und demokratierechtlichen auch eine menschenrechtliche Dimension. Einerseits berufen sich die Protestierenden auf ihre Menschenrechte, wenn sie an Protesten teilnehmen. Andererseits ordnen Staaten ihre Unterstützungshandlungen zugunsten von Protestbewegungen als Förderung von Menschenrechten ein. Der nachfolgende Abschnitt betrachtet daher die Grundlagen dieser Argumentation. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf dem universellen Menschenrechtssystem und damit insbesondere auf dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte (Ipbürg), der mit seinen 173 Mitgliedstaaten beinahe umfassende Geltung hat.⁸⁷⁴ Nach der Rechtsprechung des IGH haben die Stellungnahmen des Menschenrechtsausschusses (MRA) besonderes Gewicht für die Auslegung des Ipbürg.⁸⁷⁵ Auf die regionalen Menschenrechtssysteme wird eingegangen, sofern hier Besonderheiten bestehen.

Gewaltfreie Protestbewegungen werden hier als ein Zusammenschluss von einer Großzahl an Personen verstanden, die mit dem Ziel eines außerinstitutionellen System- oder Regierungswechsels mehrfach verschiedene gewaltfreie Auseinandersetzungsformen ausüben (§ 3). Der Vorgang des Protestierens ist somit das kollektive Einfordern und Anstreben eines außerinstitutionellen System- oder Regierungswechsels durch die mehrfache Verwendung von gewaltfreien Auseinandersetzungsformen.

Die politischen und zivilen Menschenrechte gewährleisten die Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten einer Gesellschaft. Ob diese Teilnahme auch in Form des Protests erfolgen kann, ist hingegen strittig (A.). Wie bereits in § 3 festgehalten, werden Proteste nicht ausdrücklich in den universellen und regionalen Menschenrechtsverträgen erwähnt. Im Vorlauf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wurde diskutiert, ob ein Recht zur Revolution oder zum Widerstand als substanzielles Recht aufge-

874 Office of the High Commissioner on Human Rights, Status of Ratification Interactive Dashboard, 29.03.2022, abrufbar unter: <https://indicators.ohchr.org/> (zuletzt abgerufen am 30.03.2022).

875 IGH, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 09 July 2004, Rn. 109; IGH, Case concerning Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Judgment of 30 November 2010, Rn. 66.

nommen werden sollte. Die Staaten entschieden sich jedoch dagegen und nahmen lediglich einen verklausulierten Passus als Präambel auf.⁸⁷⁶ Allerdings gewährleisteten das Recht auf freie Meinungsäußerung (I.), das Versammlungsrecht (II.), das Vereinigungsrecht (III.), das Recht auf politische Partizipation (IV.) und das Streikrecht (V.) jeweils Teilaspekt des Protests. Die Gesamtheit der Gewährleistungen könnten in einer synthetisierenden Lesart als „Recht auf Protest“ verstanden werden (VI.).

Das Menschenrechtsregime enthält zudem Regelungen zur ausländischen Förderung von Vereinigungen, die auf die Unterstützung von Protestbewegungen übertragbar sein könnten (B.). In den vergangenen 20 Jahren haben zahlreiche Staaten ausländische Finanzierungsmöglichkeiten für inländische Vereinigungen stark eingeschränkt. In Auseinandersetzung mit dieser Entwicklung haben sich Gerichte und andere Menschenrechtsinstitutionen auf universeller Ebene (I.1.), in Europa (I.2.), Amerika (I.3.) und Afrika (I.4.) mit der Frage auseinandergesetzt, unter welchen Voraussetzungen eine Förderung von Vereinigungen aus dem Ausland menschenrechtlich geschützt ist. Hierbei hat sich der Konsens herausgebildet, dass eine ausländische Finanzierung von Vereinigungen grundsätzlich möglich sein muss. Inwiefern dieses Ergebnis auf die Unterstützung von gewaltfreien Protestbewegungen übertragbar ist, wird im Anschluss untersucht (II.). Die Ergebnisse beider Teile werden abschließend im Lichte der §§ 4 und 5 bewertet (C.).

A. Der menschenrechtliche Schutz des Protests

Proteste sind vielfältig.⁸⁷⁷ In seinem grundlegenden Werk identifiziert *Gene Sharp* 198 verschiedene gewaltfreie Auseinandersetzungsformen, die auf einzigartige Art und Weise kombiniert werden können.⁸⁷⁸ Daher ist es schwierig, Proteste einem individuellen Menschenrecht zuzuordnen. Das Wort „Protest“ wird jedenfalls in keinem Menschenrechtsvertrag ge-

876 United Nations General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, A/RES/3/217 (A), 10.12.1948, Präambel.

877 Human Rights Council, Protection of human rights in the context of peaceful protests during crisis situations - Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Clément Nyaletsossi Voule, A/HRC/50/42, 16.05.2022, Rn. 4.

878 *Sharp, The Politics of Nonviolent Action*, 1973.

nannt.⁸⁷⁹ Die nächsten Abschnitte untersuchen, inwiefern die jeweils relevanten Menschenrechte Proteste gewährleisten.

I. Recht auf freie Meinungsäußerung

Art. 19 Abs. 2 Ipbürg gewährleistet die freie Meinungsäußerung.⁸⁸⁰ Demnach ist jeder Mensch grundsätzlich darin frei, jegliche subjektive Idee oder Meinung auszudrücken, zu empfangen, zu suchen oder zu verbreiten.⁸⁸¹ Trotz dieses umfassenden Schutzes der Meinungsäußerung, werden Protestbewegungen häufig wegen ihrer Forderungen nach einem Regierungswechsel durch Staaten eingeschränkt. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, ob das Recht auf freie Meinungsäußerung die Forderung nach einem gewaltfreien Regierungswechsel gewährleistet.

Die Möglichkeit, Kritik an einer Regierung und ihren politischen Maßnahmen zu üben, gehört zu den Grundpfeilern des Rechts auf freie Meinungsäußerung, sowohl in seiner Teilhabe- als auch in seiner Abwehrfunktion.⁸⁸² Die politische Teilhabefunktion soll es Bürger*innen ermöglichen, ihre Ansichten in den politischen Prozess einzuführen und hierdurch an den öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen. Gleichzeitig dürfen Bürger*innen wegen dieser Teilnahme am öffentlichen Diskurs keine Einschränkungen erleiden, sodass auch die Abwehrfunktion gegen Repressalien seitens der Regierung entscheidend ist. Der MRA sieht daher einen umfassenden Schutz für Regierungskritik vor. Kritik an öffentlichen Mandatsträger*innen dürfe anders als Kritik an sonstigen Individuen auch beleidigend sein.⁸⁸³ Die Kritik an den dahinterstehenden Institutionen müsse

879 *Redaelli*, The Right to Rebel against Violations of Human Rights: A New Role for the Responsibility to Protect?, *The Palestine Yearbook of International Law*, 2016, 20.

880 Art. 13 AMRK, Art. 10 EMRK, Art. 9 ACMRV.

881 Human Rights Committee, General Comment 34, CCPR/C/GC/34, 12.09.2011, Rn. 11-12; *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 19, Rn. 14-15.

882 *Joseph/Castan*, ICCPR Commentary, 2013, 18.09.

883 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/34, Rn. 38.

sogar in einem noch weiteren Umfang möglich sein.⁸⁸⁴ Regierungskritik dürfe daher schockieren und disruptiv sein.⁸⁸⁵

Allerdings bestehen in Art. 20 Abs. 2, 19 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 1 Ipbürg Grenzen des Rechts zur freien Meinungsäußerung.

1. Art. 20 Abs. 2 und 19 Abs. 3 Ipbürg

Nach Art. 20 Abs. 2 Ipbürg sollen Aufrufe zum Hass gegen geschützte Gruppen und zur Diskriminierung verboten werden.⁸⁸⁶ Weiterhin ist es nach Art. 19 Abs. 3 Ipbürg möglich, den Aufruf zu gewalttätigem Handeln und insbesondere zu einem gewalttätigen Umsturz zu verbieten.⁸⁸⁷ Hierbei ist jedoch ein enger Zusammenhang zwischen dem Aufruf und der tatsächlichen Gewalt erforderlich. Die äussernde Person muss entweder direkt zu gewalttätigen Handlungen aufrufen oder gewalttätiges Handeln sehr wahrscheinlich provozieren, damit ihre Aussagen nicht mehr dem Schutz der Meinungsfreiheit unterliegen. Entsprechend müssen die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen zur Beschränkung des Rechts zur freien Meinungsäußerung präzise formuliert werden.⁸⁸⁸ Allgemeine Verbote „subversiven“ Handelns sind zu unspezifisch und mithin unzulässig.⁸⁸⁹

Der MRA betont hierbei immer wieder, dass die Begrenzungen der Meinungsfreiheit eng auszulegen sind. Dies gilt insbesondere für die Einschränkungsgünde der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung aus Art. 19 Abs. 3 Ipbürg.⁸⁹⁰ Hierfür müsse eine direkte militärische oder

884 Ibid., Rn. 38; Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, A/HRC/26/30, 02.07.2014, Rn. 29.

885 Commission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur, Mr. Abid Hussain, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1993/45, E/CN.4/1995/32, 14.12.1994, Rn. 29.

886 Schabas, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 20, Rn. 19.

887 Ibid., Art. 19, Rn. 18, 34; Human Rights Council, Disinformation and freedom of opinion and expression, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Irene Khan, A/HRC/47/25, 13.04.2021, Rn. 10, 43.

888 Taylor, ICCPR Commentary, 2020, 569.

889 Hofmann/Boldt, Kommentar zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Nomos, Baden-Baden 2005, Art. 19, Rn. 4; Human Rights Committee, Ann Maria Garcia Lanza de Netto v. Uruguay, Communication No. 8/1977, CCPR/C/OP/1 at 45 (1984), 03.04.1980, Rn. 16.

890 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/34, Rn. 22; Hofmann/Boldt, Ipbürg Kommentar, 2005, Art. 19, Rn. 4.

politische Bedrohung für einen gesamten Staat bestehen.⁸⁹¹ Darüber hinaus dürfe Art. 19 Abs. 3 Ipbürg nicht dafür verwendet werden, gewaltfreie Auseinandersetzungen und Diskussionen einzuschränken.⁸⁹² Auf Grundlage von 19 Abs. 3 und 20 Abs. 2 Ipbürg kann daher der Aufruf zu einem gewaltfreien Regierungswechsel nicht verboten werden.

2. Art. 5 Abs. 1 Ipbürg

Das Recht auf freie Meinungsäußerung findet eine zusätzliche Grenze in Art. 5 Abs. 1 Ipbürg. Demnach darf sich eine Person nicht auf Rechte aus dem Ipbürg berufen, wenn sie versucht, die durch den Ipbürg anerkannten Rechte abzuschaffen. In *Lopez Burgos gegen Uruguay* erklärte ein damaliges Mitglied des MRA, *Christian Tomuschat*, mit Bezug auf Art. 5 Ipbürg:

„individuals are legally barred from availing themselves of the same rights and freedoms with a view to overthrowing the regime of the rule of law which constitutes the basic philosophy of the Covenant.“⁸⁹³

Im Kontext von Art. 5 Ipbürg ist somit nicht der Aufruf zu einem *gewalttätigen* Umsturz erforderlich, um die Meinungsfreiheit zu beschränken. Vielmehr genügt in diesem Kontext die Absicht, ein rechtsstaatliches System auf *jegliche Art und Weise* abzuschaffen. Hintergrund dieser Verwirkungsklausel war die Befürchtung des Vertragsgesetzgebers, dass nationalsozialistische oder andere totalitäre Ideologien wiederauferstehen könnten.⁸⁹⁴ Da diese Ideologien dem Grundverständnis der Menschenrechte widersprechen, kann ihre Befürwortung und Umsetzung nicht als Wahrnehmung von menschenrechtlichen Garantien gelten.

Entsprechend verwehrte der MRA totalitären Parteien und ihren Mitgliedern die Berufung auf die Meinungsfreiheit, selbst wenn diese noch keinen gewaltsamen Regierungsumsturz versucht hatten. Der Beschwerdeführer in *M.A. gegen Italien* hatte in den 1970er Jahren versucht, die in Italien aufgelöste faschistische Partei „*Fronte Nazionale Rivoluzionario*“

891 Commission on Human Rights, E/CN.4/1995/32, Rn. 48-51. Diese Lage kann durch den MRA überprüft werden und liegt somit nicht im alleinigen Ermessen der Staaten, siehe Human Rights Committee, CCPR/C/GC/34, Rn. 36; *Joseph/Castan*, ICCPR Commentary, 2013, 18.35.

892 *Taylor*, ICCPR Commentary, 2020, 568-9.

893 Human Rights Committee, Sergio Euben Lopez Burgos v. Uruguay, Communication No. R.12/52, A/36/40 at 176, 29.07.1981, Appendix.

894 *Taylor*, ICCPR Commentary, 2020, 132.

wiederzugründen und war deshalb inhaftiert worden.⁸⁹⁵ Der MRA lehnte seine Beschwerde unter Verweis auf Art. 5 Ipbürg ab.⁸⁹⁶

Ebenso verwehrte die Europäische Menschenrechtskommission der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) und seinen Vorstandsmitgliedern die Berufung auf Art. 10 EMRK gegen die Auflösung der KPD.⁸⁹⁷ Auf Grundlage von Art. 17 EMRK (vergleichbar mit Art. 5 Ipbürg) und Artikel 10 Abs. 2 EMRK kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass die kommunistische Partei sich nicht auf die Meinungsfreiheit berufen dürfe, da sie das Ziel habe, eine sozialistisch-kommunistische Diktatur durch eine „proletarische Revolution“ zu etablieren.⁸⁹⁸ Die Zerstörung der Demokratie und die Etablierung einer Diktatur wurde als unvereinbar mit der EMRK eingeordnet, weshalb eine Berufung auf Rechte aus der Konvention nicht möglich sei.⁸⁹⁹ Diese Rechtsprechungslinie wurde durch den EGMR in *Refah Partisi (the Welfare Party) gegen die Türkei* bestätigt.⁹⁰⁰ Hierbei sah der EGMR keinen Verstoß gegen Art. 11 EMRK durch die Auflösung einer Partei, die das Recht der Scharia in der Türkei einführen wollte. Die Implikationen der Scharia für die Rechte von Frauen, die prozessualen Gewährleistungen im Strafprozess und die Religionsfreiheit seien unvereinbar mit den demokratischen Grundlagen, die die EMRK fordert.

Daher kann festgehalten werden, dass der Aufruf zu einem faschistischen oder totalitären Regierungswechsel nicht vom Recht auf freie Meinungsäußerung geschützt ist, selbst wenn dieser nicht direkt mit einem Gewaltaufruf verbunden ist.

895 Human Rights Committee, M.A. v. Italy, Communication No. 117/1981 (21 September 1981), A/39/40 at 190, 10.04.1984, 1.1-1.2, 2.1.

896 *Ibid.*, 13.3.

897 Siehe European Commission of Human Rights, Decision by the Commission on the Admissibility of Application No. 250/57, Application No. 250/57, 20.07.1957; *Frowein*, Incitement against Democracy as a Limitation of Freedom of Speech, in *Kretzmer / Hazan* (Hrsg.), *Freedom of Speech and Incitement against Democracy*, Kluwer International Law, The Hague/ London/ Boston 2000, 34-35.

898 European Commission of Human Rights, Application No. 250/57, 4-5.

899 *Ibid.*, 5; weiterführend: *Fenwick/Phillipson*, Direct action, Convention values, and the Human Rights Act, *Legal Studies* 21, 2001, 535, 543.

900 EGMR, *Refah Partisi v Turkey*, Rn. 123 ff.

3. Forderung nach einem demokratischen und gewaltfreien Regierungswechsel

Aus den Entscheidungen des MRAs ergibt sich jedoch für Aufrufe zu einer gewaltfreien Demokratisierung eines Staates und dem damit verbundenen Aufruf zum Regierungswechsel eine andere Bewertung. Zunächst ist der Aufruf zur Wahl eines*r Oppositionskandidat*in oder einer Oppositionspartei zulässig, selbst wenn diese grundlegende Verfassungsänderungen vornehmen möchten. Es ist gerade die Funktion der Meinungsfreiheit, einen derartigen Meinungspluralismus zu ermöglichen.⁹⁰¹ Weiterhin hat der MRA mehrere Maßnahmen zur Hinwirkung auf einen außerinstitutionellen Regierungswechsel als Ausübung der Meinungsfreiheit eingeordnet. Zum Beispiel sind Boykottaufrufe für nicht-verpflichtende Wahlen zulässig.⁹⁰² Weiterhin darf auch der Rücktritt von gewählten Mandatsträger*innen gefordert werden. In *Yasinovich und Shevchenko gegen Belarus* waren die beiden Beschwerdeführer verhaftet worden, nachdem sie Unterschriften für den Rücktritt von Abgeordneten gesammelt hatten, die für eine Abschaffung von Sozialleistungen gestimmt hatten.⁹⁰³ Der Menschenrechtsrat sah hierin eine Verletzung der Meinungsfreiheit und erkannte dabei an, dass auch im Vorfeld von gesetzlich regulierten Rücktrittsprozessen ein Rücktritt gefordert werden könne:

„While the Committee recognizes the need for a pre-established procedure for the actual recall of a parliamentary deputy, there is no compelling reason to limit the public dialogue on removal from office, including the right of citizens to voice their support for such a procedure, before the actual initiation thereof.”⁹⁰⁴

Ebenso hat der EGMR Aufrufe zur Aussetzung der Vereidigung von *Vladimir Putin* und für Neuwahlen in Russland nicht beanstandet.⁹⁰⁵

901 Human Rights Council, A/HRC/26/30, Rn. 13-14.

902 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/34, Rn. 28.

903 Human Rights Committee, Anton Yasinovich and Valery Shevchenko v Belarus, Communications Nos. 1835/2008 and 1837/2008 CCPR/C/107/D/1835&1837/2008, 24.04.2013, 2.1.

904 *Ibid.*, 9.5. Belarus hatte im Verfahren nur wenige Angaben zur gesetzlichen Grundlage der Eingriffe gemacht, weshalb der Menschenrechtsausschuss nur wenig zur Rechtmäßigkeit der Einschränkung schrieb.

905 EGMR, Case of Razvozhayev v. Russia and Ukraine and Udaltsov v. Russia (Applications nos. 75734/12 and 2 others), Judgment of 19 November 2019, Rn. 292.

Darüber hinaus hat der MRA gerade die Bemühungen für eine Demokratisierung und die damit verbundenen Aufrufe zu einer Änderung eines autokratischen Regierungssystems als geschützt angesehen.⁹⁰⁶ In *Mukong gegen Kamerun* war ein Schriftsteller und langjähriger Aktivist für die Einführung eines demokratischen Mehrparteiensystems in Kamerun inhaftiert worden.⁹⁰⁷ Zudem waren mehrere seiner Bücher durch die kamerunische Regierung verboten oder deren Verbreitung unterbunden worden.⁹⁰⁸ Die kamerunische Regierung argumentierte vor dem MRA, dass *Mukongs* öffentlichen Demokratisierungsforderungen eine „intoxication of national and international public opinion“ darstellen würde, die in Kamerun gesetzlich verboten sei.⁹⁰⁹ Dieses Verbot stünde im Einklang mit Art. 19 Abs. 3 Ipbürg, da hierdurch die nationale Einheit Kameruns geschützt würde.⁹¹⁰ Der MRA erkannte zwar grundsätzlich an, dass der Schutz der nationalen Einheit ein legitimes Ziel im Sinne des Art. 19 Abs. 3 Ipbürg darstelle.⁹¹¹ Dieses könne jedoch nicht durch ein Verbot der öffentlichen Fürsprache für eine Mehrparteiendemokratie, Menschenrechte und demokratische Werte erreicht werden.⁹¹² Daher sah es das Recht auf freie Meinungsäußerung des Beschwerdeführers verletzt. Dieser vielzitierte Fall⁹¹³ wurde im General Comment 34 aufgegriffen. Dort heißt es:

„Paragraph 3 may never be invoked as a justification for the muzzling of any advocacy of multi-party democracy, democratic tenets and human rights.“⁹¹⁴

Die Forderung nach demokratischen Strukturen hat mithin einen hohen Stellenwert im Ipbürg und ist grundsätzlich als zulässig zu erachten, selbst wenn diese mit einer Kritik und der Forderung, die herrschenden Regierungsverhältnisse zu verändern, verbunden ist.

906 Vgl. *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 19, Rn. 25-26.

907 Human Rights Committee, *Womah Mukong v. Cameroon*, Communication No. 458/1991, CCPR/C/51/D/458/1991, 10.08.1994, 2.1.

908 *Ibid.*, 2.1.

909 *Ibid.*, 4.1.

910 *Ibid.*, 6.7.

911 *Ibid.*, 9.7.

912 *Ibid.*, 9.7.

913 *Taylor*, ICCPR Commentary, 2020, 571; *Joseph/Castan*, ICCPR Commentary, 2013, 18.60; *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 19, Rn. 26.

914 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/34, Rn. 23.

4. Kontext und Forderung

Es zeichnet sich mithin eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Typen von Regierungswechseln ab. Nicht geschützt von der Meinungsfreiheit ist jedenfalls der Aufruf zu einem gewaltsamen Regierungswechsel. Dies gilt auch für Aufrufe zu einem gewaltfreien Regierungswechsel zugunsten eines faschistischen oder totalitären Regierungssystems.⁹¹⁵ Anders werden hingegen Forderungen nach einem gewaltfreien Regierungswechsel zu einem demokratischen System gewertet. Diese sind von der Meinungsfreiheit geschützt, obwohl sie ebenfalls einen Regierungswechsel auf außerinstitutionellem Weg anstreben.

Diese Unterscheidung folgt aus den Grundannahmen des Ipbürg. Wie in § 5 dargelegt fordert dieser effektive, demokratische Beteiligungsformen. Diese Ausrichtung ist daher auch wesentlich für die Auslegung der politischen Beteiligungsrechte. Entsprechend entscheidet das Ziel eines Regierungswechsels darüber, ob die Forderung hiernach von der Meinungsfreiheit geschützt ist. Den vermeintlichen Widerspruch in dieser Bewertung adressiert *Jochen Frowein* mit folgenden Gedanken:

„An additional counter-argument may consist of a reference to the many countries in the world where a violent overthrow forms the only chance to bring about democratic government. However, this harks back to the relativism which was so typical of the inter-war period. If democratic systems believe in themselves, they should be willing to accept the difference indicated. *They may not permit what must theoretically be permitted in systems which are far from being based on democratic principles.*”⁹¹⁶

Der Kontext und die konkrete Forderung sind daher entscheidend. Forderungen nach einem gewaltfreien Regierungswechsel sind von der Meinungsfreiheit geschützt, wenn die angestrebte neue Regierung demokra-

915 Ebenso in der Rechtsprechung des EGMR: EGMR, Case of Taranenko v. Russia (Application no. 19554/05), Judgment of 13 October 2014, Rn. 67: „To sum up, the Court reiterates that any measures interfering with freedom of assembly and expression other than in cases of incitement to violence or *rejection of democratic principles* do a disservice to democracy”; EGMR, Case of Fáber v. Hungary (Application no. 40721/08), Judgment of 24 July 2012, Rn. 37: „The guarantees of Article 11 of the Convention apply to all assemblies except those where the organisers and participants have violent intentions or otherwise deny the foundations of a “democratic society” and often even endanger it.”

916 *Frowein*, Incitement against Democracy as a Limitation of Freedom of Speech, 2000, 38. Hervorhebung durch den Autor.

tisch sein soll und eine demokratische Regierungsstruktur nicht besteht oder unterbrochen wurde.

II. Versammlungsrecht

Art. 21 Ipbürg gewährleistet das Versammlungsrecht,⁹¹⁷ die zweite wichtige Säule von Protesten. Eine Versammlung wird durch den General Comment 37 als eine gewaltfreie Zusammenkunft mehrerer Personen zu einem gemeinsamen, meistens expressiven, Zweck definiert.⁹¹⁸ Es ist ein individuelles Recht, das kollektiv ausgeübt wird, und steht allen Bürger*innen zu.⁹¹⁹ Der Begriff der Versammlung wird dabei bewusst weit ausgelegt.⁹²⁰

Proteste sind jedoch keine Unterkategorie von Versammlungen. Einerseits können Protestaktionen auch von Einzelpersonen durchgeführt werden, beispielsweise durch Hungerstreiks oder Einzeldemonstrationen. Hierauf erstreckt sich das Versammlungsrecht nicht.⁹²¹ Zudem kann der Inhalt einer Versammlung nicht durch die Perspektive des Versammlungsrechts betrachtet werden. Hierzu bedarf es des Rückgriffs auf das Recht zur freien Meinungsäußerung.⁹²² Das Versammlungsrecht gewährleistet das Protestieren daher nicht abschließend aus einer menschenrechtlichen Perspektive, sondern reguliert ebenfalls nur Teilspekte.

Hierbei sind drei Fragen von Interesse. Protestbewegungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie wiederholt agieren. Das Versammlungsrecht bezieht sich jedoch grundsätzlich auf eine einzelne Zusammenkunft. Inwiefern das Versammlungsrecht auch mehrere gleichgesinnte Zusammenkünfte umfassen kann, wird daher als erstes untersucht (1.). Zweitens etablieren Protestbewegungen regelmäßig Protestcamps an zentralen Orten, um Protestaktionen zu koordinieren und ein „Momentum“ zu erhalten. Deren möglicher

917 Art. 11 EMRK, Art. 15 AMRK, Art. 11 ACHR.

918 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 4.

919 *Ibid.*, Rn. 4, 5.

920 *Ibid.*, Rn. 7, 12.

921 Human Rights Committee, Patrick Coleman v. Australia, Communication No. 1157/2003, CCPR/C/87/D/1157/2003, 10.08.2006, Rn. 6.4; *Hamilton*, The Meaning and Scope of 'Assembly' in International Human Rights Law, *International and Comparative Law Quarterly* 69, 2020, 521, 538. Dafür sind diese Aktionen in der Regel durch die Meinungsfreiheit geschützt, siehe Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 13.

922 *Schabas*, *Nowak's CCPR Commentary*, 2019, Art. 21, Rn. 12; *Hamilton*, The Meaning and Scope of 'Assembly' in International Human Rights Law, *International and Comparative Law Quarterly*, 2020, 528 ff.

Schutz durch das Versammlungsrecht ist ebenfalls relevant (2.). Drittens schützt das Versammlungsrecht nur gewaltfreie Zusammenkünfte. Daher soll untersucht werden, inwiefern „direct action“-Auseinandersetzungsformen als gewaltfrei im Sinne des Art. 21 IPbürg gelten (3.).

1. Zeitliche Ausdehnung des Versammlungsrechts

Das Versammlungsrecht erstreckt sich auf die Dauer einer Zusammenkunft, die nach dem General Comment 37 entweder ausschließlich in physischer Präsenz stattfindet oder eine physische und virtuelle Komponente enthält.⁹²³ Zudem werden alle Schritte gewährleistet, die dafür notwendig sind, um eine Versammlung durchzuführen. Hierzu gehören die Organisation, die Ankündigung, die An- und Abreise und die Koordination unter den Teilnehmenden.⁹²⁴ Diese exemplarische Auflistung durch den General Comment legt dabei den Schluss nahe, dass der Schutz des Versammlungsrechts endet, wenn die physische oder physisch-virtuelle Zusammenkunft mehrerer Personen beendet ist. Mehrere zeitlich eng aufeinander folgende Zusammenkünfte würden also nicht als Gesamtheit unter den Schutzbereich des Versammlungsrechts fallen, sondern wären nur als individuelle Einheiten geschützt, die mit der Zusammenkunft beginnen und mit dem Verlassen des Versammlungsortes enden.

Diese zunächst trivial anmutende Unterscheidung kann jedoch von großer Bedeutung für eine Protestbewegung sein. Sofern der Schutz des Versammlungsrechts sich nicht auf den Zeitraum zwischen verschiedenen, aber gleichgesinnten Versammlungen erstreckt, wären Sicherheitsbehörden dazu berechtigt, in der Zwischenzeit die Infrastruktur der Protestbewegung abzubauen (weiter unter 2.). Zudem müssten die Organisator*innen jedes Mal die Versammlung erneut anmelden und die entsprechende Vorlaufzeit abwarten.⁹²⁵ Derartige Unterbrechungen können die Dynamik einer Pro-

923 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 13.

924 Ibid., Rn. 33.

925 Anmeldeerfordernisse werden generell als vereinbar mit Art. 21 IPbürg angesehen, wenn hierdurch das Versammlungsrecht nicht zu stark eingeschränkt wird, siehe *Schabas*, *Nowak's CCPR Commentary*, 2019, Art. 21, Rn. 17, 35; *Jayawickrama*, *The Judicial Application of Human Rights Law*, Second Edition, CUP, Cambridge 2018, 843; auch für die EMRK, siehe EGMR, *Case of Kudrevičius and others v. Lithuania (Grand Chamber)* (Application no. 37553/05), Judgment of 15 October 2015, Rn. 147 und AMRK, siehe *Inter-American Commission on Human Rights*, Report by the

testbewegung stark einschränken. Die zeitliche Ausdehnung des Versammlungsrechts ist daher für Protestbewegungen bedeutsam.

Im Vorfeld des General Comments 37 von 2020 wurde über die zeitliche Komponente des Versammlungsbegriffs diskutiert. *Schabas* argumentierte in Anknüpfung an *Nowak*, dass die temporale Begrenzung einer Versammlung ein wesentliches Definitionsmerkmal sei.⁹²⁶ Hingegen argumentierte *Hamilton*, dass die temporäre Eingrenzung des Versammlungsrechts unpräzise und hinderlich hierfür sei.⁹²⁷ Nach seiner Auffassung könnten Versammlungen einerseits lange andauern. Beispielsweise hatte der EGMR in *Cisse gegen Frankreich* die Besetzung einer Kirche über den Zeitraum von zwei Monaten als Versammlung anerkannt.⁹²⁸ Dabei hatten ca. 200 Migrant*innen ohne Aufenthaltsrecht im Einvernehmen mit dem zuständigen Priester eine Kirche in Paris unter Protest gegen ihre Aufenthaltsbedingungen besetzt.⁹²⁹ Frankreich hatte in dem Verfahren explizit darauf hingewiesen, dass die Besetzung wegen der mehrmonatigen Dauer keine Versammlung darstellen könne.⁹³⁰ Der Gerichtshof sah den Schutzbereich trotzdem eröffnet, da die Zusammenkunft dauerhaft und kontinuierlich mit dem Zweck stattgefunden hatte, gegen die Aufenthaltsbedingungen zu protestieren.⁹³¹ Das gleiche galt für ein kontinuierliches Protestcamp aus Zelten in *Nosov gegen Russland*, das über drei Monate auf einem öffentlichen Platz eingerichtet wurde.⁹³² Sofern eine Zusammenkunft andauert, besteht mithin der Schutz des Versammlungsrechts, unabhängig von der Dauer.

Darüber hinaus argumentierte *Hamilton*, dass ein permanenter Protest wichtig sei, um die Botschaft einer Versammlung dauerhaft in die öffentliche Meinungsbildung einzuführen.⁹³³ Nur durch die permanente öffentliche Darstellung einer Botschaft, könne das Ziel einer Versammlung erreicht

Special Rapporteur for Freedom of Expression on Protest and Human Rights, OEA/SER.L/V/II/CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, Rn. 59.

926 *Schabas*, *Nowak's CCPR Commentary*, 2019, Art. 21, Rn. 5.

927 *Hamilton*, *The Meaning and Scope of 'Assembly' in International Human Rights Law, International and Comparative Law Quarterly*, 2020, 533.

928 EGMR, *Case of Cisse v. France* (Application no. 51346/99), Judgment of 9 April 2002, Rn. 40.

929 *Ibid.*, Rn. 9 ff.

930 *Ibid.*, Rn. 35.

931 *Ibid.*, Rn. 39-40.

932 EGMR, *Case of Nosov and others v. Russia* (Applications nos. 9117/04 and 10441/04), Judgment of 20 February 2014, Rn. 13, 49 ff.

933 *Hamilton*, *The Meaning and Scope of 'Assembly' in International Human Rights Law, International and Comparative Law Quarterly*, 2020, 533.

werden. Daher müsse sich der Schutz der Versammlungsfreiheit auf den Schutz von wiederholten Versammlungen erstrecken und somit einen dauerhaften Schutz entfalten.

Diese Auffassung hat sich jedoch nicht durchgesetzt. Die vom General Comment gewählte Definition enthält zwar keine ausdrückliche zeitliche Begrenzung. Diese ergibt sich jedoch aus dem weiteren Kontext des Dokuments.⁹³⁴ Insbesondere dürfe Protestinfrastruktur nur „temporary“ sein.⁹³⁵ Diese Entscheidung des MRA spiegelt die überwiegende Auffassung in der Literatur.⁹³⁶ Schließlich sei das Versammlungsrecht in seiner Konzeption nicht auf dauerhafte Maßnahmen ausgerichtet. Dauerhafte und kollektive Betätigungen fielen eher in den Bereich des Vereinigungsrechts (Art. 22 Ipbürg).

Diese Konzeption wird auch durch den EGMR geteilt, obwohl er in *Cisse* und *Nosov* einen Eingriff in den Schutzbereich anerkannt hatte. In beiden Fällen wurde keine Verletzung des Versammlungsrechts durch die Auflösung der Versammlung angenommen, da die Teilnehmenden in den Monaten vor der Auflösung bereits die Möglichkeiten gehabt hatten, kollektiv ihre Meinung kundzutun.⁹³⁷ Der Zweck der Versammlung war bereits ausgeschöpft, weshalb die Eingriffe gerechtfertigt waren. In der Konzeption des EGMR sind Versammlungen daher ebenfalls keine dauerhaften Ereignisse, sondern zeitlich begrenzt. Der Schutzbereich bleibt bei dauerhaften Versammlungen eröffnet; die Rechtfertigungsschwelle ist aber nach einer gewissen Zeit erheblich gemindert. Insbesondere erstreckt sich der Schutz nicht auf mehrere ideologisch verbundene Versammlungen. Entsprechend endet der Schutzbereich des Versammlungsrechts sobald eine Zusammenkunft endet und die Teilnehmenden den Ort verlassen haben.

934 Ibid., 536.

935 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 58.

936 *Joseph/Castan*, ICCPR Commentary, 2013, Art. 21, 19.02; *Murray*, The African Charter on Human and People's Rights: A Commentary, OUP, Oxford 2019, 308.

937 Der EGMR sah in *Cisse* zwar den Schutzbereich eröffnet. Die Beendigung der Besetzung wurde jedoch auch deshalb als verhältnismäßig eingeordnet, weil die Versammlung bereits zwei Monate andauerte, siehe EGMR, *Cisse v. France*, Rn. 52: „In any event, the symbolic and testimonial value of the applicant's and other immigrants' presence had been tolerated sufficiently long enough in the instant case for the interference not to appear, after such a lengthy period, unreasonable.“; so auch in EGMR, *Nosov v. Russia*, Rn. 60: „In view of the above the Court considers that the applicants' demonstration lasted sufficiently long for them to express their position of protest and to draw the attention of the public to their concerns.“

2. Physische Infrastruktur einer Versammlung

Aus dem vorhergehenden Abschnitt folgt, dass eine Versammlung nach ihrer Konzeption zeitlich begrenzt ist. Um den Schutzbereich des Versammlungsrechts aufrecht zu erhalten, muss daher eine andauernde Zusammenkunft der Teilnehmenden bestehen. Sofern diese an öffentlichen Orten erfolgt, kann daher das Bedürfnis entstehen, Ruhe- und Übernachtungsmöglichkeiten sowie Versorgungsinfrastruktur aufzubauen. Daher gründen Protestbewegungen regelmäßig Protestcamps.⁹³⁸

Derartige Unterstützungsinfrastruktur für eine Versammlung wird nur durch das Versammlungsrecht geschützt, soweit sie essenziell für die Wahrnehmung des Versammlungsrechts ist.⁹³⁹ Hierzu vermerkt der General Comment 37:

„Assemblies may entail the temporary erection of structures, including sound systems, to reach their audience or otherwise achieve their purpose.“⁹⁴⁰

Die in Frage stehende Infrastruktur muss einen engen Zusammenhang zu dem Ziel der Versammlung aufweisen. Dies ist bei einer Bühne und dazugehörigen Lautsprechern naheliegend, da diese Infrastruktur notwendig ist, um mit einer größeren Gruppe erfolgreich zu kommunizieren. Bei Protestcamps ist dieser Zusammenhang weniger offensichtlich. Schließlich sind diese nicht notwendig, um eine Zusammenkunft zu ermöglichen, sondern allenfalls um eine fortgesetzte Zusammenkunft zu gewährleisten. Diese Funktion ist hingegen nicht vom primären Schutzzweck des Versammlungsrechts gedeckt.

Dieser Logik folgte auch der EGMR in *Frumkin gegen Russland* und *Razvozhayev gegen Russland*, die die Bolotnaya-Proteste in Russland betrafen.⁹⁴¹ Die Beschwerdeführer*innen hatten versucht, ein Protestcamp auf

938 Während der ägyptischen, ukrainischen und sudanesischen Proteste wurden jeweils Protestcamps gegründet, die eine bedeutende Rolle im Erfolg der jeweiligen Revolutionen hatten, siehe §§ 7,8,9. Ausführlich *Brown/Feigenbaum/Frenzel/McCurdy*, *Protest Camps in International Context, Spaces, Infrastructures and Media of Resistance*, OUP, Oxford 2018.

939 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn.33: „Associated activities... which are integral to making the exercise meaningful, are also covered.“; *Jayawickrama*, *The Judicial Application of Human Rights Law*, 2018, 844-45.

940 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 58.

941 EGMR, *Case of Frumkin v. Russia* (Application no. 74568/12), Judgment of 5 January 2016, Rn. 107; EGMR, *Razvozhayev v. Russia*.

dem Bolotnaya-Platz in Moskau zu errichten. Diese Absicht sei zwar nicht gewalttätig.⁹⁴² Allerdings gewährleiste das Versammlungsrecht kein Recht, ein Protestcamp zu errichten.⁹⁴³ Derartige Protestcamps können lediglich als Ausdruck einer Meinung eingeordnet werden, weshalb die Eingriffe hiergegen mit Art. 10 Abs. 2 EMRK übereinstimmen müssen.

Dies steht auch nicht im Widerspruch zu der Rechtsprechung in *Cisse* und *Nosov*. In beiden Fällen hatte der EGMR eine Beschränkung des Versammlungsrechts angenommen, da zum Zeitpunkt der Auflösung durch die Sicherheitsbehörden eine Versammlung in Form der Protestcamps bestand. Allerdings wurde keine Verletzung des Versammlungsrechts angenommen. In beiden Fällen argumentierte der EGMR, dass die jeweiligen Gruppen zum Zeitpunkt der Auflösung bereits lange genug in kollektiver Weise ihrem Ziel nachgehen konnten.⁹⁴⁴ Eine Auflösung sei daher zulässig. Entsprechend dieser Logik ist auch Infrastruktur, die eine Versammlung zeitlich stark ausdehnen würde, zwar dem Schutzbereich des Versammlungsrechts zuzuordnen, aber nur bedingt gegen Eingriffe geschützt. Sicherheitskräfte dürfen die Infrastruktur grundsätzlich entfernen.

Hinsichtlich des Schutzes von Protestinfrastruktur spiegelt sich somit die Schlussfolgerung zur zeitlichen Ausdehnung von Versammlungen. Diese werden durch die Rechtsprechung der Menschenrechtsinstitutionen als individuelle, zeitlich begrenzte Ereignisse verstanden. Der Schutz des Versammlungsrechts erstreckt sich daher weder auf dauerhafte Versammlungen noch auf die hierfür errichtete Infrastruktur.

3. Gewaltfreiheit und „direct action“

Weiterhin sind nur gewaltfreie Versammlungen durch das Versammlungsrecht geschützt. Der General Comment 37 versteht unter Gewalt die Anwendung von physischer Kraft gegen andere Personen oder Sachen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit andere verletzen oder töten oder schweren

942 EGMR, *Razvozhayev v. Russia*, Rn. 285.

943 EGMR, *Frumkin v. Russia*, Rn. 107: „The Court notes that although Article 11 of the Convention does not guarantee a right to set up camp at a location of one’s choice, such temporary installations may in certain circumstances constitute a form of political expression, restrictions on which must comply with the requirements of Article 10 § 2 of the Convention.”

944 EGMR, *Cisse v. France*, Rn. 52; EGMR, *Nosov v. Russia*, Rn. 60.

Sachschaden verursachen wird.⁹⁴⁵ Eine Versammlung ist daher gewalttätig, wenn ihre Teilnehmenden bewaffnet sind oder einen bewaffneten Umsturz anstreben, ihre Organisator*innen zu Gewalt aufrufen oder die Teilnehmenden systematisch andere Personen oder Sachen physisch angreifen.⁹⁴⁶ Versammlungen sind wiederum gewaltfrei, wenn die Teilnehmenden keine physische Kraft gegen andere oder Sachen anwenden oder nur wenige Teilnehmende dies tun. Eine Zurechnung des Verhaltens von wenigen Gewalttätigen gegenüber der gewaltfreien Mehrheit kann in der Regel nicht vorgenommen werden.⁹⁴⁷ Ebenso darf für die Bewertung der Gewaltfreiheit nur das Verhalten der Versammlungsteilnehmer*innen betrachtet werden und insbesondere nicht die Maßnahmen von Sicherheitsbehörden oder Gegendemonstrationen zugerechnet werden.⁹⁴⁸ Im Zweifel müsse die Gewaltfreiheit einer Versammlung angenommen werden, um dem Versammlungsrecht möglichst volle Geltung zu verschaffen.⁹⁴⁹ Schließlich dürfen und sollen Versammlungen gerade (in begrenztem Maße) die Öffentlichkeit stören, um auf ihre Forderungen aufmerksam zu machen.⁹⁵⁰

Dennoch ergeben sich schwierige und einzelfallbezogene Abgrenzungsfragen, ob eine Versammlung gewalttätig oder gewaltfrei ist. Besonders umstritten sind dabei „direct action“-Auseinandersetzungsformen wie Straßenblockaden, Besetzungen von öffentlichen Orten oder die gezielte Störung von wirtschaftlichen Aktivitäten. In der Konzeption von *Gene Sharp* versuchen Menschen durch „direct action“-Auseinandersetzungsformen, aktiv Geschehnisse zu lenken und zu gestalten (§ 3.A.II.). Da diese Handlungsformen jedoch darauf ausgelegt sind, die öffentliche Ordnung zu beein-

945 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 15.

946 *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 21, Rn. 13, 34.

947 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 17; EGMR, *Razvozhayev v. Russia*, Rn. 293; *Jayawickrama*, *The Judicial Application of Human Rights Law*, 2018, 840; Inter-American Commission on Human Rights, *Protest and Human Rights*, OEA/SER.L/V/II/CIDH/RELE/INF.22/19, Rn. 83. Sicherheitsbehörden dürfen gegen diese gewalttätig Handelnden jedoch vorgehen, da diese nicht den Schutz des Versammlungsrechts genießen, siehe *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 21, Rn. 34.

948 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 18.

949 *Ibid.*, Rn. 17; *Jayawickrama*, *The Judicial Application of Human Rights Law*, 2018, 840.

950 Inter-American Commission on Human Rights, *Protest and Human Rights*, OEA/SER.L/V/II/CIDH/RELE/INF.22/19, Rn. 41; *Jayawickrama*, *The Judicial Application of Human Rights Law*, 2018, 841.

trächtigen,⁹⁵¹ vertreten einige Staaten, dass es sich hierbei um gewalttätiges Handeln handle.

Dieser Auffassung widersprechen jedoch der MRA, der Ständige Schiedsgerichtshof und der EGMR. Im General Comment 37 heißt es:

„Collective civil disobedience or direct action campaigns can be covered by article 21, provided that they are non-violent.“⁹⁵²

Diese Feststellung definiert nicht, wann „direct action“-Maßnahmen als gewalttätig gelten und ist insofern tautologisch. Sie ist dennoch bedeutend, um das geschützte Versammlungsverhalten über die eher passive Demonstration hinaus auf Maßnahmen zu erweitern, die stärker in das öffentliche Leben eingreifen. In der Literatur wird diese Auffassung weitestgehend geteilt.⁹⁵³ Entsprechend stellen Straßenblockaden und Sitzblockaden von öffentlichen Plätzen keine Gewalt dar.⁹⁵⁴ Allerdings dürfen derartige gewaltfreie Eingriffe in das öffentliche Leben nach einer gewissen Zeit durch Sicherheitskräfte aufgelöst werden, wenn die hierdurch verursachten Störungen „serious and sustained“ sind.⁹⁵⁵ „Direct action“-Maßnahmen genießen daher grundsätzlich den Schutz des Versammlungsrechts, der jedoch bei einer dauerhaften Beeinträchtigung des öffentlichen Lebens endet.

Ein Tribunal des Ständigen Schiedsgerichtshofs war ebenfalls der Auffassung, dass „direct action“-Auseinandersetzungsformen keine Gewalt darstellen würden. In der *Arctic Sunrise Arbitration* wurde die Besteigung und das Verweilen auf einer Ölplattform als rechtmäßige Ausübung des „Rechts auf Protest“ eingeordnet.⁹⁵⁶ Greenpeace Aktivist*innen hatten versucht, eine Ölplattform in der Ausschließlichen Wirtschaftszone Russlands zu be-

951 *Fenwick/Phillipson*, *Direct action, Convention values, and the Human Rights Act*, *Legal Studies*, 2001, 541.

952 *Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37*, Rn. 16.

953 *Schabas*, *Nowak's CCPR Commentary*, 2019, Rn. 13; *Joseph/Castan*, *ICCPR Commentary*, 2013, Art. 21, 19.05; *Wilson*, *People Power Movements and International Human Rights*, 2016.

954 *Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37*, Rn. 6, 15.

955 *Ibid.*, Rn. 85: „An assembly that remains peaceful while nevertheless causing a high level of disruption, such as the extended blocking of traffic, may be dispersed, as a rule, only if the disruption is “serious and sustained”; *Human Rights Council, Special Rapporteur's Report on Human Rights and Peaceful Protest, A/HRC/50/42*, Rn. 21.

956 *Permanent Court of Arbitration, Case No 2014-02 in the Matter of the Arctic Sunrise Arbitration before an Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation)*, Award on the Merits of 14 August 2015, Rn. 227.

steigen, um gegen die Förderung von Öl in der Arktis zu protestieren. Diese Maßnahmen bezeichneten sie in einer Nachricht an die russische Regierung als „direct action“.⁹⁵⁷ Russische Sicherheitskräfte nahmen sie daraufhin fest und setzten ihr Schiff, die Arctic Sunrise, in einem russischen Hafen fest. In dem von den Niederlanden initiierten Prozess hielt das eingesetzte Tribunal daher zunächst fest, dass Protestieren auf Hoher See eine rechtmäßige Ausübung der Freiheit der Schifffahrt sei.⁹⁵⁸ Dieses „Recht auf Protest“ sei aus dem Recht zur freien Meinungsäußerung und dem Versammlungsrecht aus dem Ipbürg abgeleitet und in seiner Anwendung auf Hoher See durch verschiedene internationale Organisationen anerkannt.⁹⁵⁹ Der Protest müsse hierfür jedoch gewaltfrei sein.⁹⁶⁰ Dabei akzeptierte das Tribunal die Gewaltfreiheit des Vorhabens der Protestierenden, da diese lediglich die Plattform besteigen und dort, ohne in den Betrieb der Ölplattform einzugreifen, verweilen wollten.⁹⁶¹ Staaten müssten ein gewisses Niveau an Störung durch Proteste hinnehmen.⁹⁶² Daher sei die Verhaftung und Festsetzung der Arctic Sunrise und seiner Besatzung völkerrechtswidrig.

Diese grundsätzliche Auffassung wird durch den EGMR geteilt. In allen Fällen, die Straßenblockaden⁹⁶³, Hausbesetzungen⁹⁶⁴ oder die gewaltfreie Störung von wirtschaftlichen Aktivitäten⁹⁶⁵ betrafen, erklärte er, dass keine Gewalt angewendet wurde und das Verhalten daher in den Schutzbereich von Art. 11 EMRK falle. Allerdings seien diese Maßnahmen „reprehensi-

957 Ibid., Rn. 84.

958 Ibid., Rn. 227.

959 Ibid., Rn. 227. Hierzu *Mossop*, *Protests against Oil Exploration at Sea: Lessons from the Arctic Sunrise Arbitration*, *The International Journal of Marine and Coastal Law* 31, 2016, 60; *Noto*, *The Arctic Sunrise Arbitration and Acts of Protest at Sea*, *Maritime Safety and Security Law Journal* 2016, 2 ff.

960 PCA, *Arctic Sunrise*, Merits, Rn. 228; ausführlich *Noto*, *The Arctic Sunrise Arbitration and Acts of Protest at Sea*, *Maritime Safety and Security Law Journal*, 2016.

961 PCA, *Arctic Sunrise*, Merits, Rn. 319.

962 Ibid., Rn. 328: „At the same time, the coastal State should tolerate some level of nuisance through civilian protest as long as it does not amount to an interference with the exercise of its sovereign rights.”

963 EGMR, *Kudrevičius v. Lithuania*; EGMR, *Barraco v. France* (Application no 31684/05), Decision of 5 March 2009, Rn. 46; EGMR, *Lucas v. United Kingdom* (Application no. 39013/02), Decision of 18 March 2003, 9.

964 EGMR, *Taranenko v. Russia*.

965 EGMR, *Drieman and Others v. Norway* (Application no. 33678/96), Decision of 4 May 2000, 8-10; EGMR, *Steel and Others v. the United Kingdom* (Application no. 24838/94), Judgment of 23 September 1998, Rn. 90-93.

ble“.⁹⁶⁶ Der EGMR nahm daher keine Verletzung des Versammlungsrechts durch nachträgliche Geldstrafen oder durch das Abführen und kurzzeitige Inhaftieren der Protestierenden an.⁹⁶⁷ Die Rechtsprechungslinie hat sich dabei in den letzten 25 Jahren kontinuierlich entwickelt.

In *Drieman gegen Norwegen* verhängte die norwegische Regierung Geldstrafen gegen Greenpeace Aktivist*innen, die die Walfang vor der norwegischen Küste behindert hatten. Mit einem motorisierten Boot waren die Aktivist*innen immer wieder vor die Harpune eines Walfangboots gefahren und hatten mit Wasserkanonen die Sicht des Bootes versperrt.⁹⁶⁸ Dadurch wurden die Walfänger*innen in ihrer Tätigkeit erheblich eingeschränkt. Der Gerichtshof sah in der Geldstrafe eine Beschränkung von Art. 10 und 11 EMRK,⁹⁶⁹ die jedoch gerechtfertigt sei:

„The object of the applicants’ campaign was not simply to convey disapproval of the activity to which they were opposed but went further by trying to stop the activity physically. In fact, by interposing their dinghies between the hunting vessel and the whales, they confronted the whalers with an ultimatum, forcing them to make a choice between triggering the harpoon, and consequently putting the applicants’ life at risk, or abandoning the hunt, the latter being the only real option for the whalers. In other words, the particular method of action used by the applicants amounted to a *form of coercion* forcing the whalers to abandon their lawful activity. In the Court’s view, the disputed interference related to conduct which could not enjoy the same privileged protection under the Convention as political speech or debate on questions of public interests or the peaceful demonstration of opinions on such matters.“⁹⁷⁰

Da der Walfang in norwegischen Gewässern legal sei, müsse die norwegische Regierung auch Maßnahmen ergreifen könne, um eine Behinderung

966 EGMR, *Kudrevičius v. Lithuania*, Rn. 101.

967 Einzig in *Taranenko* wurde eine Verletzung von Art. 11 EMRK festgestellt, da die dreijährige Inhaftierung unverhältnismäßig zu der kurzen Hausbesetzung war, siehe EGMR, *Taranenko v. Russia*, Rn. 90 ff.

968 EGMR, *Drieman v. Norway*, 2-3.

969 *Ibid.*, 8-9. Der Gerichtshof entschied sich nicht, welchem Artikel er das Verhalten der Aktivist*innen zuordnen sollte, sondern stellte lediglich darauf ab, dass die Beschränkung nach Maßgabe der jeweiligen zweiten Absätze gerechtfertigt sei.

970 *Ibid.*, 10, Hervorhebung durch den Autor.

dieser legalen Tätigkeit einzudämmen. Insoweit stünde ihr ein weiter Ermessensspielraum zu.⁹⁷¹

In *Lucas gegen Großbritannien* und *Barraco gegen Frankreich* waren Demonstrant*innen zu Geldstrafen verurteilt worden, nachdem sie an einer Straßenblockade teilgenommen hatten.⁹⁷² Der Gerichtshof befand zunächst, dass die Blockaden Teil einer friedlichen Versammlung gewesen seien.⁹⁷³ Die Einschränkungen des Versammlungsrechts seien jedoch zum Schutz der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt gewesen, da durch die Blockade der Straßenverkehr behindert wurde.⁹⁷⁴

In *Kudreivičius gegen Litauen* blockierten Demonstrierende für ca. 24 Stunden die drei wichtigsten Autobahnen in Litauen in bewusster Überschreitung der Versammlungsbedingungen.⁹⁷⁵ Mehrere von ihnen erhielten Geldstrafen in Strafprozessen, gegen die sie Beschwerde erhoben. Sie argumentierten, dass die Straßenblockade ihr letztes friedliches Mittel gewesen sei, um eine Veränderung der Agrarpolitik Litauens zu erreichen, und dass Straßenblockaden ein in Europa anerkanntes Protestmittel seien.⁹⁷⁶ Die Große Kammer lehnte diese Auffassung unter Zusammenfassung seiner bisherigen Rechtsprechung ab:

„As can be seen from the above case-law, the intentional serious disruption, by demonstrators, to ordinary life and to the activities lawfully carried out by others, to a more significant extent than that caused by the normal exercise of the right of peaceful assembly in a public place, might be considered a ‘reprehensible act’ within the meaning of the Court’s case-law. Such behaviour might therefore justify the imposition of penalties, even of a criminal nature.”⁹⁷⁷

971 Ibid., 10.

972 EGMR, *Lucas v. United Kingdom*; EGMR, *Barraco v. France*, Rn. 46.

973 EGMR, *Lucas v. United Kingdom*, 9; EGMR, *Barraco v. France*, Rn. 46.

974 EGMR, *Lucas v. United Kingdom*, 9; EGMR, *Barraco v. France*, Rn. 46.

975 EGMR, *Kudreivičius v. Lithuania*, Rn. 20 ff.

976 Ibid., Rn. 120. Zu dem ersten Punkt erklärte der Gerichtshof: „168. As to the applicants’ contention that the roadblocks were a last-resort measure taken in a situation of serious financial difficulties to protect their legitimate interests (see paragraphs 119-120 above), the Court has no reason to question the assessment of the domestic courts that the farmers had had at their disposal alternative and lawful means to protect their interests, such as the possibility of bringing complaints before the administrative courts (see paragraph 43 above).”

977 Ibid., Rn. 173.

Nach Auffassung des EGMR gehören „direct-action“-Auseinandersetzungsformen daher zum Schutzbereich des Versammlungsrechts. Sie genießen jedoch nicht den gleichen Schutz wie „normale“ Versammlungen, da Personen hierbei gezielt die öffentliche Ordnung stören und andere daran hindern würden, ihren rechtmäßigen Aktivitäten nachzugehen. Dies sei von allgemeinen und nicht-gezielten Beeinträchtigungen der öffentlichen Ordnung zu trennen, die bei jeder Versammlung zwangsläufig auftreten.⁹⁷⁸ Entsprechend dürften gezielte Beeinträchtigungen durch die Sicherheitsbehörden unterbunden werden und hierfür verhältnismäßige Strafen verhängt werden.

Ein entscheidendes Argument für diese Auffassung war, dass Demonstrant*innen sich an die demokratischen Spielregeln halten müssten.⁹⁷⁹ Bürger*innen hätten das Recht, durch Versammlungen auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen und ihre Botschaften hierdurch in den öffentlichen Prozess einzuführen. Daraus resultiere jedoch nicht das Recht, dass diese Auffassung von der Mehrheit akzeptiert und umgesetzt würde. Daher dürften Demonstrant*innen eine entsprechende Umsetzung ihrer Auffassung auch nicht erzwingen. Gerade der Zwangscharakter der „direct action“-Maßnahmen war für deren Einordnung ausschlaggebend.⁹⁸⁰ Nach Auffassung des EGMR sind gesellschaftliche Entscheidungen vorrangig durch demokratische Institutionen und nicht erzwungenermaßen über außerinstitutionelle Druckmechanismen zu treffen (siehe weiter in IV.).

MRA und EGMR behandeln „direct action“-Auseinandersetzungsformen somit in ähnlicher Weise. Beide zweifeln zwar die Gewaltfreiheit dieser Maßnahmen nicht an. Sie gehen jedoch davon aus, dass die Sicherheitskräfte diese unterbinden können, wenn sie eine signifikante Störung der öffentlichen Ordnung darstellen. Der EGMR hat dabei eine restriktivere Handhabung, da er „direct action“-Maßnahmen grundsätzlich als „reprehensible“ einordnet. Der MRA erachtet sie hingegen generell als zulässig und sieht ein staatliches Vorgehen nur in Einzelfällen gerechtfertigt. In diese Richtung ist auch der Ständige Schiedsgerichtshof zu verstehen. Schließlich erfolgte durch die „direct action“-Maßnahmen der Greenpeace

978 Ibid., Rn. 155.

979 Ibid.: „This being so, it is important for associations and others organising demonstrations, as actors in the democratic process, to abide by the rules governing that process by complying with the regulations in force.“

980 Siehe *Fenwick/Phillipson*, Direct action, Convention values, and the Human Rights Act, *Legal Studies*, 2001, 543; EGMR, *Drieman v. Norway*, 10.

Aktivist*innen kein Eingriff in die Funktionsfähigkeit der Ölplattform. Andere regionale Menschenrechtsgerichte haben zu dieser Frage noch keine Stellung bezogen.⁹⁸¹

Insgesamt wird die Grenze des Gewaltbegriffs im internationalen Versammlungsrecht daher eng gezogen. Demonstrationen, die weitestgehend gewaltfrei verlaufen, fallen daher unter ihren Schutz. Dies gilt jedoch nur bedingt für intensivere Protestmaßnahmen. Diese dürfen nach Auffassung des EGMR und MRA durch Sicherheitskräfte unterbunden und im Nachgang sanktioniert werden.

4. Zusammenfassung

Versammlungen sind die bedeutendste Form, um öffentlich Protest auszudrücken und Veränderungen einzufordern. Daher werden Protestbewegungen häufig mit großen Demonstrationen assoziiert. Protestbewegungen gehen jedoch sowohl in zeitlicher wie materieller Hinsicht hierüber hinaus. Einerseits erstreckt sich eine Protestbewegung auf einen längeren Zeitraum und umfasst mehrere einzelne Versammlungen. Andererseits kann durch verschiedene weitere Formen, zum Beispiel als Einzelproteste und mit „direct action“-Methoden, protestiert werden. Diese Elemente werden jedoch nicht umfassend durch das Versammlungsrecht gewährleistet. Daher reguliert das Versammlungsrecht ebenfalls nur Teilaspekte von gewaltfreien Protestbewegungen.

III. Vereinigungsrecht

Längerfristige, kollektive Betätigung wird konzeptionell dem Vereinigungsrecht zugeordnet, das in Art. 22 IPBürg garantiert wird.⁹⁸² Daher betonen

981 Der Sonderberichtersteller des IAKommMR hat hierzu in seinem Bericht am Rande erwähnt: Inter-American Commission on Human Rights, Protest and Human Rights, OEA/SER.L/V/II/CIDH/RELE/INF.22/19, Rn. 87, 142, 208; *Hennel/Tigroudja*, The American Convention on Human Rights: A Commentary, OUP, Oxford 2022, 486. In einigen Staaten entwickelt sich die Rechtsprechung derzeit, ist aber noch unübersichtlich, siehe *Stucki*, In Defence of Green Civil Disobedience, Verfassungsblog, 30.10.2020, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/in-defence-of-green-civil-disobedience/> (zuletzt abgerufen am 27.07.2020).

982 Art. 11 EMRK, Art. 16 AMRK, Art. 10 ACMRV.

internationale⁹⁸³ und regionale Menschenrechtsinstitutionen⁹⁸⁴ regelmäßig die Bedeutung des Vereinigungsrechts für die Demokratie.

Das Vereinigungsrecht gewährleistet zunächst die Gründung, den Bestand und die Mitgliedschaft in einer Vereinigung.⁹⁸⁵ Darüber hinaus darf eine Vereinigung ihren Zielen nachgehen und hat entsprechend das Recht, hiermit verbundene Tätigkeiten auszuüben. Insbesondere dürfen Vereinigungen politische Kampagnen und friedliche Versammlungen organisieren.⁹⁸⁶ Für die Tätigkeiten einer Vereinigung gelten alleine die Grenzen der Art. 5, 20 und 22 Abs. 2 Ipbürg.⁹⁸⁷ Sofern die Tätigkeiten einen demokratischen Charakter haben und nicht zu Diskriminierung, Hass oder Gewalt aufrufen, fallen sie grundsätzlich in den Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit. Entsprechend können auch die Koordination und Organisation einer gewaltfreien Protestbewegung als legitime Ausübung der Vereinigungszwecks angenommen werden.

In *Kavala gegen die Türkei* war der Verleger *Osman Kavala* wegen seiner Rolle in der Organisation der Gezi-Protteste in Istanbul von 2013 inhaftiert worden.⁹⁸⁸ Ihm wurde vorgeworfen, eine gewalttätige Rebellion angeführt zu haben, indem er mit Protestierenden und Journalist*innen gesprochen, soziale und kulturelle Veranstaltungen während der Proteste koordiniert und Kontakt zu ausländischen Regierungsvertreter*innen gehabt hatte.⁹⁸⁹ Der EGMR sah hierin jedoch keine verbotenen Tätigkeiten und erklärte

983 United Nations General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/68/299, 07.08.2013, Rn. 5; United Nations General Assembly, Enhancing the role of regional, subregional and other organizations and arrangements in promoting and consolidating democracy, A/RES/59/201, 20.12.2004, Rn. 1.

984 EGMR, Case of Ecodefence and Others v. Russia (Applications nos. 9988/13 and 60 others), Judgment of 14 June 2022, Rn. 88; EGMR, Case of Gorzelik and others v. Poland (Application no. 44158/98), Grand Chamber Judgment of 17 February 2004, Rn. 88.

985 *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 22, Rn. 8.

986 Inter-American Commission on Human Rights, Protest and Human Rights, OEA/SER.L/V/II/CIDH/RELE/INF.22/19, Rn. 21.

987 *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 22, Rn. 9; *Duhaime/Thibault*, Contestation sociale, liberté de réunion pacifique et d'association: quelles leçons tirer des expériences interaméricaines?, The Canadian Yearbook of International Law 57, 2019, 113, 134.

988 EGMR, Case of Kavala v. Turkey (Application no. 28749/18), Judgment of 10 December 2019, Rn. 29 ff.

989 *Ibid.*, Rn. 147.

seine Inhaftierung für konventionswidrig.⁹⁹⁰ Die von der türkischen Regierung vorgebrachten Beweise würden eine Verhaftung wegen der Organisation einer gewalttätigen Rebellion nicht rechtfertigen. Die Aktionen von *Kavala* wurden mithin nicht nach Maßgabe der Art. 10 Abs. 2, 11 Abs. 2 oder 17 EMRK als verboten eingeordnet. Daher unterliegen derartige Aktionen nicht einer Restriktion durch die EMRK und dürfen somit von Vereinigungen und Privatpersonen vorgenommen werden. Vereinigungen dürfen mithin Protestbewegungen koordinieren, wiederholte Versammlungen organisieren und hierzu aufrufen, welches in der Praxis regelmäßig erfolgt.⁹⁹¹

Die zeitliche Begrenzung der Versammlungsfreiheit hat jedoch aufgezeigt, dass dieser Schutz nicht durchgehend ist, weshalb die Dynamik einer Protestbewegung unterbrochen werden kann. Insbesondere dürfen Versammlungen nicht dauerhaft erfolgen und die hierfür notwendige Infrastruktur aufstellen. Dies wäre anders, wenn eine gewaltfreie Protestbewegung als Vereinigung einzuordnen wäre. Dann könnten gerade auch diese längerfristigen Aspekte des Protestierens als Ausübung des Vereinigungsrechts eingeordnet werden.

Allerdings wäre hierfür eine dauerhafte Organisationsstruktur erforderlich.⁹⁹² Als typische Beispiele einer Vereinigung gelten politische Parteien, professionelle oder Amateursportvereine, Nicht-Regierungsorganisationen, Gewerkschaften und gemeinnützige Unternehmen.⁹⁹³ Zudem kann die Existenz einer Vereinigung in der Regel durch eine Satzung, einen Registrierungsantrag oder eine andere, intern-demokratische Organisati-

990 Ibid., Rn. 153.

991 Beispielsweise organisierte die Sudan Professionals Organization viele Protestaktionen in Sudan (§ 9). In Hongkong war die Civil and Human Rights Front eine wichtige Vereinigung, die Protest organisierte (§ 10). Siehe weiter *Manirakiza*, Towards a Right to Resist Gross Undemocratic Practices in Africa, *Journal of African Law*, 2019, 94-95.

992 European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office For Democratic Institutions And Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17.12.2014, Rn. 7, 40; *Golubovic*, Freedom of association in the case law of the European Court of Human Rights, *The International Journal of Human Rights* 17, 2013, 758, 761; *Hamilton*, The Meaning and Scope of 'Assembly' in International Human Rights Law, *International and Comparative Law Quarterly*, 2020, 531. Eine offizielle Registrierung ist für das Vereinigungsrecht nicht notwendig.

993 *Joseph/Castan*, ICCPR Commentary, 2013, 19.13.

onsstruktur nachgewiesen werden.⁹⁹⁴ Protestbewegungen erfüllen in der Regel weder diese formellen Erfordernisse, noch weisen sie einen ähnlichen Organisationsgrad wie die genannten Beispiele auf. Sie definieren sich gerade über ihre lose Organisationsform, eine sich regelmäßig verändernde Mitgliedschaft und das Fehlen von klaren Hierarchien.⁹⁹⁵ Protestbewegungen können innerhalb kürzester Zeit anwachsen und sich wieder auflösen. Eine formalisierte und kontinuierliche Organisationsstruktur besteht in der Regel nicht. Protestbewegungen können daher nicht als Vereinigungen im Sinne des Art. 22 Ipbürg eingeordnet werden.

IV. Recht auf politische Partizipation

Weiterhin gewährleistet Art. 25 Ipbürg das Recht auf politische Partizipation.⁹⁹⁶ Wie in § 5 dargelegt, leitet der MRA hieraus eine staatliche Verpflichtung zur Etablierung und Erhaltung partizipativer Regierungsstrukturen ab.⁹⁹⁷ Gleichzeitig haben Individuen hieraus das Recht, sich an politischen Prozessen zu beteiligen. Dies beinhaltet primär das aktive und passive Wahlrecht (Art. 25 lit. B Ipbürg) und das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern (Art. 25 lit. C Ipbürg). Die Ausgestaltung des Rechts auf politische Partizipation ist daher von den politischen Institutionen in einem Staat abhängig.⁹⁹⁸ Der Staat muss garantieren, dass seinen Bürger*innen hierzu einen effektiven Zugang haben und dadurch über öffentliche Angelegenheiten mitbestimmen können.

Protestbewegungen streben hingegen einen außerinstitutionellen Regierungs- oder Systemwechsel an. Sie suchen gerade nicht den Zugang zu staatlich etablierten Institutionen, sondern versuchen diese zu umgehen oder auszuhebeln. Daher ist fraglich, ob diese Form der politischen Partizipation den Schutz des Art. 25 Ipbürg genießt.

994 ¹⁰⁶⁷ *Golubovic*, Freedom of association in the case law of the European Court of Human Rights, *The International Journal of Human Rights*, 2013, 761.

995 *Chenoweth/Stephan*, Why Civil Resistance Works, 2011, 37 f.; *Brancati*, Democracy Protests, Origins, Features, and Significance, 2016, 6, 18 ff.

996 Art. 23 AMRK, Art. 13 AMRV, Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls der EMRK.

997 Human Rights Committee, General Comment 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12.06.1997, Rn. 1; ausführlich oben § 5.A.III.

998 *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Rn. 15.

Art. 25 lit. A Ipbürg gewährleistet neben der indirekten Teilhabe an den öffentlichen Angelegenheiten auch die direkte Teilhabe. Als Beispiele für eine direkte Teilhabe nennt der General Comment 25 von 1996 die Teilnahme von Bürger*innen an Abstimmungen über eine neue Verfassung und an Referenden.⁹⁹⁹ Darüber hinaus sieht der MRA die öffentliche Debatte als eine Form der Teilhabe:

„the Committee recalls that citizens also take part in the conduct of public affairs by exerting influence through public debate and dialogue with their representatives or through their capacity to organize themselves.”¹⁰⁰⁰

Allerdings haben die Bürger*innen keinen Anspruch darauf, dass ihre Forderungen umgesetzt werden.¹⁰⁰¹ Soweit es ihnen erlaubt ist, ihre Meinung in einen institutionellen Prozess einzuführen, ist das Recht auf politische Partizipation erfüllt. Ebenso besteht kein Anspruch darauf, dass regelmäßige Referenden abgehalten werden.¹⁰⁰² Vielmehr erstreckt sich das Recht zur direkten Teilhabe allein darauf, an einem Referendum teilzunehmen, sofern dieses durch staatliche Stellen angesetzt wird. Insgesamt müsse das Recht auf direkte Teilhabe restriktiv ausgelegt werden.¹⁰⁰³

Die direkte Teilhabe an den öffentlichen Angelegenheiten hat daher ebenfalls eine institutionelle Ausrichtung. Außerinstitutionelle Maßnahmen, um einen Regierungs- oder Systemwechsel zu bewirken, werden nicht durch das Recht zur politischen Partizipation gewährleistet. Dies steht im Einklang mit der Nicht-Aufnahme eines Rechts zum Widerstand oder Revolution in die AEMR, wie auch in die späteren universellen und die meisten regionalen Menschenrechtsverträge. Politische Partizipation wurde im System der Menschenrechte als institutioneller, nicht revolutionärer Vorgang konzeptualisiert.

Eine Ausnahme hierzu hat hingegen der IAGMR in der *López Lone*-Entscheidung zumindest implizit aufgestellt (Zusammenfassung in § 1). Unter den besonderen Umständen eines Zusammenbruchs der Demokratie er-

999 Human Rights Committee, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Rn. 6.

1000 Human Rights Committee, *Nicole Beydon and 19 other persons v. France* (Communication No. 1400/2005), CCPR/C/85/D/1400/2005, 31.10.2005, 4.5.

1001 *Joseph/Castan*, ICCPR Commentary, 2013, Art. 25, 22.17-18.

1002 *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 25, Rn. 16.

1003 *Joseph/Castan*, ICCPR Commentary, 2013, Art. 25, 22.16.

wachse ein „Recht zur Verteidigung der Demokratie“¹⁰⁰⁴ wodurch grundsätzlich anwendbare Beschränkungen des Rechts zur politischen Partizipation entfallen.¹⁰⁰⁵ Unter den „normalen“ Umständen einer demokratischen Ordnung, dürfe das Recht zur politischen Partizipation für Richter*innen beschränkt werden, um ihre besondere Neutralität zu gewährleisten.¹⁰⁰⁶ Diese Beschränkungen gelten jedoch nicht mehr, wenn eine demokratische Ordnung zusammengebrochen ist.

„It can therefore be concluded that, at times of grave democratic crises, as in this case, the norms that ordinarily restrict the right of judges to participate in politics are not applicable to their actions in defense of the democratic order.“¹⁰⁰⁷

Diese Aufhebung der Beschränkungen hat in dem Urteil nicht nur eine persönliche, sondern auch eine materielle Komponente. Wie in diesem Abschnitt bisher gezeigt, beschränkt sich das Recht auf politische Teilhabe in materieller Hinsicht auf institutionelle Mitwirkungsformen. In dem Urteil erklärte der IAGMR jedoch, dass die von den Beschwerdeführer*innen vorgenommenen Tätigkeiten in Ausübung ihres „Rechts zu Verteidigung der Demokratie“ stattfanden.¹⁰⁰⁸ Diese hatten an Demonstrationen zur Rückkehr von Präsident *Manuel Zelaya* teilgenommen, strategische Prozesse gegen die Interimsregierung angestrebt, Interviews über die Verfassungswidrigkeit der Interimsregierung gegeben und durch weitere Maßnahmen auf eine Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung gedrängt.¹⁰⁰⁹ Dabei war eine institutionelle Auflösung des Konflikts nicht aussichtsreich; die Interimsregierung, das Parlament, die Oberste Wahlbehörde und der Oberste

1004 IAGMR, *López Lone v. Honduras*, 53, Rn. 160: „The Court has recognized the relationship that exists between political rights, freedom of expression, the right of assembly and freedom of association, and that these rights, taken as a whole, make the democratic process possible. In situations where there is a breakdown of institutional order following a coup d'état, the relationship between these rights is even clearer, especially when they are all exercised at the same time in order to protest against actions by the public authorities that are contrary to the constitutional order, and to reclaim the return to democracy.“

1005 *Ibid.*, 54, Rn. 164.

1006 *Ibid.*, 56, Rn. 169.

1007 *Ibid.*, 58, Rn. 174: „It can therefore be concluded that, at times of grave democratic crises, as in this case, the norms that ordinarily restrict the right of judges to participate in politics are not applicable to their actions in defense of the democratic order.“

1008 *Ibid.*, Rn. 164, 174.

1009 *Ibid.*, 28-48.

Gerichtshof hatten den Standpunkt vertreten, dass durch den Coup d'État vom 28. Juni 2009 ein verfassungskonformer Regierungswechsel erfolgt sei. Zwischen den Protestierenden und der Interimsregierung bestand daher ein fundamentaler Dissens, der nicht durch eine Institution in Honduras aufgelöst werden konnte. Die Maßnahmen der Richter*innen waren daher auf eine außerinstitutionelle Wiederherstellung der Demokratie ausgerichtet. Dennoch wurden diese Maßnahmen als Ausübung des Rechts zur politischen Partizipation in seiner Dimension als „Recht zur Verteidigung der Demokratie“ eingeordnet.¹⁰¹⁰ Das außerinstitutionelle Streben nach einem Regierungswechsel kann daher unter Umständen als geschützte politische Partizipation gelten.

Allerdings waren die von den Beschwerdeführer*innen in *López Lone* gewählten Protestmaßnahmen keine intensiveren Maßnahmen und fielen alle in den Schutzbereich des Rechts auf freie Meinungsäußerung oder des Versammlungsrechts. Daher geht die Einordnung des IAGMR nicht bedeutend darüber hinaus, was die anderen Menschenrechtsinstitutionen bereits festgestellt haben. Diese gehen ebenfalls davon aus, dass Meinungsäußerungen und Versammlungen eine wichtige Ausübung des Rechts auf politische Partizipation sind. Dennoch ist die vom IAGMR vertretene Auffassung zur Aufhebung von Beschränkungen des Rechts auf politische Partizipation in Situationen des demokratischen Zusammenbruchs beachtenswert.

Für derartige Ausnahmesituationen enthält die ACMRV eine deutlich weitere Regelung.¹⁰¹¹ Art. 20 Abs. 2 und 3 ACMRV lauten:

„2. Colonized or oppressed peoples shall have the right to free themselves from the bonds of domination by resorting to any means recognized by the international community.

3. All peoples shall have the right to the assistance of the States Parties to the present Charter in their liberation struggle against foreign domination, be it political, economic or cultural.”

Das Recht zum Widerstand ist von seinem Wortlaut her nicht auf koloniale Kontexte beschränkt, sondern findet auch auf die Situation von „oppressed peoples“ Anwendung.¹⁰¹² In Extremfällen dürfen die Bürger*innen

1010 *Ibid.*, 54, Rn. 164.

1011 *Manirakiza*, *Towards a Right to Resist Gross Undemocratic Practices in Africa*, *Journal of African Law*, 2019, 89.

1012 *Murray*, *ACPHR Commentary*, 2019, 505-6.

von afrikanischen Staaten sich nach Auffassung einiger gegen ihre eigene Regierung erheben.¹⁰¹³ Diese außerinstitutionelle Vorgehensweise wird dabei als Wahrnehmung des Rechts auf politische Partizipation verstanden. Die genauen Implikationen dieses Rechts sind hingegen unklar, da es seit dem Inkrafttreten der ACMRV noch keine Fälle vor den zuständigen Institutionen gab.¹⁰¹⁴ Seine Anwendung auf nicht-koloniale Konstellationen ist umstritten. Zudem wird vielfach diskutiert, ob Art. 20 Abs. 2 ACMRV auch ein Recht zum gewalttätigen Widerstand enthält,¹⁰¹⁵ welches jedenfalls im Widerspruch zu den universellen Menschenrechtsverträgen stünde.

Zusammenfassend gewährleistet das Recht auf politische Partizipation grundsätzlich einen Zugang zu institutionellen politischen Prozessen. Außerinstitutionelle Prozesse, die von Protestbewegungen gewählt werden, fallen grundsätzlich nicht in den Schutzbereich. Allerdings kann das vom IAGMR formulierte „Recht zur Verteidigung der Demokratie“ in Fällen des demokratischen Zusammenbruchs dahingehend verstanden werden, dass auch außerinstitutionelle Regierungswechsel hierunter angestrebt werden dürfen. Ebenso enthält die ACMRV ein Recht zum Widerstand gegen Unterdrückung, welches ebenfalls eine außerinstitutionelle Vorgehensweise legitimieren könnte.

V. Streikrecht

Streiks, also Arbeitsniederlegungen zur kollektiven Verfolgung eines gemeinsamen Ziels, werden von vielen Protestbewegungen als Auseinandersetzungsform verwendet.¹⁰¹⁶ Durch groß angelegte Streiks kann entscheidender Druck auf eine Regierung ausgeübt werden, der häufig ausschlaggebend dafür war, dass eine Regierung schlussendlich den Forderungen

1013 *Manirakiza*, Towards a Right to Resist Gross Undemocratic Practices in Africa, *Journal of African Law*, 2019, 89 ff.

1014 *Ibid.*, 90 ff; in ACPHR, *Front for the Liberation of the State of Cabinda v. Republic of Angola* (Communication 328/06), 05.11.2013, Rn. 120-126 war die Anwendung des Art. 20 in einer Selbstbestimmungsfrage umstritten. Die AfrKommMRV versagte den Antragsteller*innen eine Berufung auf Art. 20 und bezog keine Stellung zu Art. 20 Abs. 2 und 3.

1015 *Manirakiza*, Towards a Right to Resist Gross Undemocratic Practices in Africa, *Journal of African Law*, 2019, 98 ff.

1016 Inter-American Commission on Human Rights, *Protest and Human Rights*, OEA/SER.L/V/II/CIDH/RELE/INF.22/19, Rn. 22.

einer Protestbewegung nachgab (beispielsweise bei den Protesten im Sudan, siehe § 9).¹⁰¹⁷

Art. 8 Abs. 1 lit. D IPwskR erkennt ausdrücklich ein Streikrecht an:

„Die Vertragsstaaten verpflichten sich, folgende Rechte zu gewährleisten: [...] d) das Streikrecht, soweit es in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Rechtsordnung ausgeübt wird.“

Mit 171 Vertragsstaaten¹⁰¹⁸ hat dieser Pakt, wie auch der IPbürg, beinahe umfassende Geltung. Zusätzlich wird in den regionalen Menschenrechtsverträgen ebenfalls ein Streikrecht anerkannt.¹⁰¹⁹ Mithin kann ein Streikrecht grundsätzlich angenommen werden.¹⁰²⁰

Art. 8 Abs. 1 lit. d IPwskR listet nicht auf, welche Ziele ein Streik verfolgen darf. In der Literatur wird eine Verbindung des Streikziels mit der sozialen oder ökonomischen Situation der Arbeitnehmer*innen als notwendig erachtet, damit dieser menschenrechtlich geschützt ist.¹⁰²¹ Diese Verbindung kann zwar im Einzelfall weit ausgelegt werden, da auch allgemeine sozio-ökonomische Bedingungen in einem Staat und die Wirtschaftspolitik einer Regierung Einfluss auf die Situation von Arbeitnehmer*innen haben können.¹⁰²² Ausschließlich politische Streiks sollen hingegen nicht geschützt sein.¹⁰²³

Die Forderungen von Protestbewegungen haben jedoch in der Regel auch soziale und wirtschaftliche Komponenten. Die Auslöser von Protestbewegungen sind häufig ökonomische Krisen, die Menschen dazu veranlas-

1017 *Chenoweth/Stephan*, External Support in Nonviolent Campaigns, 2021, 20, 38, 44, 57.

1018 Office of the High Commissioner on Human Rights, Status of Ratification Interactive Dashboard, 29.03.2022.

1019 Inter-American Commission on Human Rights, Protest and Human Rights, OEA/SER.L/V/II/CIDH/RELE/INF.22/19, Rn. 20; EGMR, Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights - Freedom of assembly and association, 22.4.2022, Rn. 264 ff.

1020 *Jayawickrama*, The Judicial Application of Human Rights Law, 2018, 872.

1021 *Saul/Kinley/Mowbray*, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials, OUP, Oxford 2014, 578.

1022 International Labor Organization, Freedom of association - Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fifth Edition, 2006, Rn. 529-530.

1023 *Saul/Kinley/Mowbray*, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials, 2014, 578; International Labor Organization, Freedom of association - Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fifth Edition, 2006, Rn. 528-529.

sen, die Wirtschafts- und sonstige Politik einer Regierung zu hinterfragen und zu kritisieren.¹⁰²⁴ Rein politische Protestbewegungen sind allein wegen der Diversität an Akteuren in einer Protestbewegung schwer denkbar. Entsprechend können auch Streiks als menschenrechtlich gewährleistete Auseinandersetzungsformen einer Protestbewegung gelten.

VI. Recht auf Protest?

Die vorangehenden Abschnitte haben gezeigt, dass das Protestieren, das hier als das kollektive Einfordern und Anstreben eines außerinstitutionellen System- oder Regierungswechsels durch die mehrfache Verwendung von gewaltfreien Auseinandersetzungsformen definiert wird, von mehreren Menschenrechten teilweise gewährleistet wird. Dabei lässt sich Protestieren keinem einzelnen Recht zuordnen, weshalb einige bedeutsame Lücken im menschenrechtlichen Schutz von Protesten bestehen. Insbesondere wird die dauerhafte Mobilisierung von Personen in Versammlungen sowie die hierfür notwendige Infrastruktur nicht geschützt. Darüber hinaus sind intensivere Formen des gewaltfreien Protests weitestgehend nicht gewährleistet. Diese drei Elemente können jedoch entscheidend für den Erfolg einer Protestbewegung sein.

Die verschiedenen Sonderbeauftragten des Menschenrechtsrats,¹⁰²⁵ der regionalen Menschenrechtsinstitutionen¹⁰²⁶ und Stimmen aus der Literatur¹⁰²⁷ betonen hingegen stets, dass im Kontext von Protesten die einschlägigen Rechte im Lichte voneinander interpretiert werden müssen. Diese

1024 Für die Proteste in Sudan 2019-19, siehe *Thielke*, Blutig gegen Demonstranten, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.12.2018, 5. Auslöser der Proteste in der Ukraine war die nicht-Unterzeichnung eines vor allem wirtschaftlichen Assoziierungsabkommens, siehe *Weisflog/Mijnssen*, Chronologie der Maidan-Revolution, Neue Züricher Zeitung, 20.02.2019, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/international/ukraine-chronologie-der-maidan-revolution-ld.1290571> (zuletzt abgerufen am 27.04.2021); für die Protest in Venezuela 2019, siehe Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, 6.211 protestas en Venezuela durante el primer trimestre de 2019, 15.04.2019, abrufbar unter: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/tendencias-de-la-conflictividad/6-211-protestas-en-venezuela-durante-el-primer-trimestre-de-2019> (zuletzt abgerufen am 11.08.2021).

1025 Human Rights Council, Special Rapporteur's Report on Human Rights and Peaceful Protest, A/HRC/50/42, Rn. 5.

1026 Inter-American Commission on Human Rights, Protest and Human Rights, OEA/SER.L/V/II/CIDH/RELE/INF.22/19, Rn. 17 ff.

1027 *Wilson*, People Power Movements and International Human Rights, 2016, 67 ff.

synthetisierende Lesart könnte die Grundlage für ein „Recht auf Protest“ bilden, das die genannten Schutzlücken umfasst.

Einige Stimmen sprechen bereits von einem „Recht auf Protest“ („right to protest“).¹⁰²⁸ Im Englischen wird der Begriff „protest“ jedoch im allgemeinen und juristischen Sprachgebrauch häufig gleichbedeutend mit Demonstration verwendet.¹⁰²⁹ Die erwähnte Literatur und der Ständige Schiedsgerichtshof setzen sich unter dem Begriff eines „right to protest“ daher überwiegend mit dem Versammlungsrecht auseinander und analysieren nicht ein weitergehendes Recht zum Protest, wie es hier konzeptualisiert wird. Diese Erörterungen sind daher nicht weiterführend.

Gegen ein „Recht auf Protest“, wie es hier verstanden wird, spricht zunächst, dass für die AEMR und die nachfolgenden regionalen und universellen Menschenrechtsverträge, mit Ausnahme der ACMRV, ein Recht auf Revolution oder Widerstand ausgeschlossen wurde. Daher wäre es widersprüchlich, wenn gewaltfreie Protestbewegungen als Vorstufe einer friedlichen Revolution menschenrechtlichen Schutz erhalten würden. Zudem ist das Menschenrechtssystem auf eine institutionelle Beteiligung der Bevölkerung an den öffentlichen Angelegenheiten ausgelegt. Eine „Streetocracy“, wie sie von *Kalkidan Obse* bezeichnet wird,¹⁰³⁰ soll gerade nicht über die politischen Strukturen in einem Staat entscheiden. Meinungspluralismus in einer Demokratie bedeute, dass eine Meinung nicht dauerhaft den öffentlichen Raum besetzen darf. Daher hatte beispielsweise der EGMR in *Cisse* und *Nosov* die Auflösung von lang andauernden Versammlungen genehmigt, da diese bereits die Möglichkeit gehabt hatten, ihre Meinung kollektiv kundzutun.

Allerdings gewährleisten die hier untersuchten Menschenrechte fast alle wesentlichen Aspekte des Protestierens. Auf Grundlage des Rechts auf freie Meinungsäußerung darf zunächst ein friedlicher und demokratischer Regierungswechsel angestrebt werden. Das Versammlungs- und Streikrecht

1028 *Fenwick/Phillipson*, *Direct action, Convention values, and the Human Rights Act*, *Legal Studies*, 2001, 536; *Wilson*, *People Power Movements and International Human Rights*, 2016, 67; Inter-American Commission on Human Rights, *Protest and Human Rights*, OEA/SER.L/V/II/CIDH/RELE/INF.22/19, Rn. 18; PCA, *Arctic Sunrise*, Merits, Rn. 227-28. An der University of East Anglia, Großbritannien gibt es sogar einen Lehrstuhl zu Protest Law, der von Michael Hamilton besetzt ist, siehe: University of East Anglia, <https://research-portal.uea.ac.uk/en/persons/michael-hamilton> (zuletzt abgerufen am 22.II.2022).

1029 *Hamilton*, *The Meaning and Scope of 'Assembly' in International Human Rights Law*, *International and Comparative Law Quarterly*, 2020, 527.

1030 *Obse*, *Democratic Revolution*, *Leiden Journal of International Law*, 2014, 835.

garantieren, dass dieses Ziel durch Versammlungen und Streiks verfolgt werden kann. Gleichzeitig dürfen Vereinigungen und Individuen diese Proteste koordinieren und planen. Das Ziel, die bedeutendsten Mittel und die Struktur hinter einem Protest stehen mithin unter menschenrechtlichem Schutz. Daraus könnte folgen, dass Protestieren in einer Gesamtschau der politischen Beteiligungs- und Freiheitsrechte gewährleistet wird, weshalb sich der Schutzbereich hierfür über die Schutzbereiche der einzelnen Rechte erstreckt und mithin auch die hier identifizierten Lücken erfasst. Sofern die Schutzbereiche der verschiedenen Rechte aggregiert würden, könnten aufgrund der im Vereinigungsrecht dauerhaft angelegten Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten die zeitliche Begrenzung des Versammlungsrechts überwunden werden.

Für eine derartige Gewährleistung des „Rechts auf Protest“ spricht erstens, dass dem gewaltfreien Streben nach Demokratie ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Im General Comment 34 von 2011 erklärte der MRA, dass „advocacy of multi-party democracy“ nicht unter Verweis auf den Schutz der nationalen Sicherheit oder Ordnung oder der Volksgesundheit und öffentlichen Sittlichkeit beschränkt werden dürfe.¹⁰³¹ Gerade in Situationen, in denen eine demokratische Ordnung nicht besteht oder unterbrochen wird, müsse das gewaltfreie Eintreten für Demokratie gewährleistet werden.¹⁰³²

Zweitens verstärken Proteste die Wahrnehmung anderer Rechte¹⁰³³ und haben historisch eine große Bedeutung in der Beendigung von grundlegenden Menschenrechtsverletzungen und Ungerechtigkeiten.¹⁰³⁴ Insbesondere

1031 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/34, Rn. 23.

1032 Siehe Human Rights Committee, CCPR/C/51/D/458/1991.

1033 Human Rights Council, Special Rapporteur's Report on Human Rights and Peaceful Protest, A/HRC/50/42, Rn. 4; Inter-American Commission on Human Rights, Protest and Human Rights, OEA/SER.L/V/II/CIDH/RELE/INF.22/19, Rn. 24; *Manirakiza*, Towards a Right to Resist Gross Undemocratic Practices in Africa, *Journal of African Law*, 2019, 95-96.

1034 Human Rights Council, Special Rapporteur's Report on Human Rights and Peaceful Protest, A/HRC/50/42, Rn. 14: „It is important to recall the historic role protests have had in driving change in relation to advancing human rights and social justice; ending slavery, colonial rule, authoritarian regimes and apartheid; supporting transitional justice processes; advancing women's rights; preventing destructive conflict and bridging differences; and advancing the global fight for climate justice. Protests have led to innumerable vital institutional and legal changes, including constitutional reforms, changes in government structure and other institutional arrangements, the reform of abusive laws and practices, increased social protection and greater inclusion of vulnerable groups.“

werden hierdurch tiefgreifende Probleme adressiert, die im Rahmen von institutionellen Prozessen keiner Lösung zugeführt wurden. Proteste können daher eine fördernde Wirkung für die Menschenrechtssituation in einem Staat haben. Entsprechend bedürfen sie eines umfassenden Schutzes.

Drittens kann ein „Recht auf Protest“ gerade in Ausnahmesituationen notwendig sein, um die Wiederherstellung einer menschenrechtsfreundlichen Ordnung zu erreichen. Anhaltspunkte hierfür finden sich in der bereits erwähnten Entscheidung des IAGMR in *López Lone*. Dort erkannte der IAGMR zunächst an, dass einige politischen Beteiligungsrechte in „normalen“ Zeiten beschränkt werden dürften. Diese Beschränkungen gelten jedoch nicht in Ausnahmesituationen eines Zusammenbruchs der demokratischen Ordnung. Hier sei es die Pflicht der Bürger*innen, sich für den Erhalt der Demokratie einzusetzen, weshalb ihr Protest hierfür den „höchstmöglichen menschenrechtlichen Schutz“ genießen müsse.¹⁰³⁵ Ein Anwachsen der politischen Beteiligungs- und Freiheitsrechte zu einem Recht auf Protest in einer Ausnahmesituation ist in dieser Entscheidung mithin angelegt.

Das amerikanische Menschenrechtssystem gewährleistet den gewaltfreien Protest mithin ausführlicher als das universelle und europäische Menschenrechtssystem. In der Rechtsprechung des IAGMR wird der Schutz des Protests nicht allein als Summe der Beteiligungs- und Freiheitsrechte konzeptualisiert, sondern auch darüber hinausgehend mit seiner Funktion im Menschenrechtssystem verstanden.

Die jüngsten Entwicklungen im universellen und europäischen Menschenrechtssystem bieten erste Anknüpfungspunkte hierfür. Der Bericht des Sonderberichterstatters des Menschenrechtsrats zur friedlichen Versammlung und Vereinigung von 2022 thematisierte die Rolle von Protesten und hob hervor, dass diese ausführlichen Schutz bedürfen.¹⁰³⁶ In Urteilen von 2018 und 2020 hat der EGMR die Protestaktionen führender oppositioneller Aktivist*innen in der Türkei (*Kavala*¹⁰³⁷) und Russland

1035 IAGMR, *López Lone v. Honduras*, Rn. 160: „Protests and related opinions in favor of democracy should be ensured the highest protection and, depending on the circumstances, may be related to all or some of the said rights.”

1036 Human Rights Council, Special Rapporteur's Report on Human Rights and Peaceful Protest, A/HRC/50/42.

1037 Vgl. EGMR, *Kavala v. Turkey*, Rn. 49 ff. Die türkische Regierung hatte Osman Kavala die Organisation von „civil disobedience“ Aktionen vorgeworfen. Der EGMR sah seine Verhaftung trotzdem als Verletzung von Art. 5 EMRK an.

(*Navalnyy*¹⁰³⁸) als menschenrechtlich gewährleistetest Verhalten angesehen. Eine Fortentwicklung dieser Tendenzen könnte daher ebenso wie im inter-amerikanischen System zu einer Verdichtung eines „Rechts auf Protest“ führen. Darüber hinaus findet der Wortlaut von Art. 20 ACHR auf derartige Konstellationen Anwendung, weshalb eine ähnliche Entwicklung im afrikanischen Menschenrechtssystem möglich ist.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass ein „Recht auf Protest“ in den allermeisten Menschenrechtsverträgen nicht verankert ist. Dementsprechend haben sich die regionalen und universellen Menschenrechtsinstitutionen in der Bewertung von zeitlich ausgedehnten oder intensiven Protestmaßnahmen zurückhaltend gezeigt. Allerdings zeichnet sich in den jüngeren Entwicklungen hierzu eine Wende ab. Insbesondere hat der IAGMR den Protest als wesentliche Beteiligungsform in Ausnahmesituationen anerkannt. Auf Grundlage der jüngsten Rechtsprechung des EGMR erscheinen vergleichbare Schlüsse für die EMRK jedenfalls nicht fernliegend. Das „Recht auf Protest“ befindet sich daher in der Entwicklung. Die weitere Dynamik dieser Entwicklung wird auch von den Auffassungen der Staaten hierzu abhängen, die im dritten Teil dieser Arbeit (§§ 7-11) untersucht werden.

B. Die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen im Menschenrechtssystem

In den vergangenen Jahren hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass Vereinigungen aufgrund ihres menschenrechtlichen Schutzes ausländische Unterstützung erhalten dürfen (I.). Dieses Ergebnis könnte auf die ausländische Unterstützung von Protestbewegungen übertragen werden (II.).

I. Ausländische Unterstützung von Vereinigungen

Vereinigungen im Sinne des Art. 22 IPbÜg, Art. 11 EMRK, Art. 16 AMRK, Art. 10 ACHR verfolgen nach ihrer Definition keine kommerziellen Zwecke. Um ihre Aktivitäten zu finanzieren, sind sie daher auf finanzielle

1038 EGMR, *Case of Navalnyy v. Russia* (Applications nos. 29580/12 and 4 others), Judgment 15 November 2018, 65-66.

Unterstützung von anderen angewiesen.¹⁰³⁹ Hierfür kommen eine Vielzahl an Quellen in Betracht. Weitestgehend unumstritten ist dabei die Unterstützung durch Individuen und Unternehmen sowie der Regierung des Staates, in dem die Vereinigung tätig ist.¹⁰⁴⁰ Die Unterstützung durch ausländische Privatpersonen, Unternehmen, Organisationen¹⁰⁴¹ und Staaten, hat hingegen vielfältige Kontroversen ausgelöst.¹⁰⁴² Da sich diese Untersuchung auf die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegung beschränkt, werden hier allein die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen nachvollzogen, zu denen auch die Unterstützungsmaßnahmen von halbstaatlichen Demokratieförderorganisationen gehören (§ 3).

1. IPbürg

Der Schutzbereich des Vereinigungsrechts aus Art. 22 IPbürg erstreckt sich nicht nur auf den Bestand, sondern auch auf die Tätigkeiten von Vereinigungen. Nach Auffassung zahlreicher Menschenrechtsinstitutionen gehört hierzu das Suchen und Erhalten finanzieller Förderung durch Andere.¹⁰⁴³

1039 Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, A/HRC/23/39, 2013, Rn. 16; American Bar Association, International and Comparative Law analysis of the Right to and Restriction on Foreign Funding of Non-Governmental Organizations, 2015, 7.

1040 *Kriener*, *Ecodefence v Russia: The ECtHR's stance on Foreign Funding of Civil Society*, EJIL:Talk!, 21.06.2022, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/ecodefence-v-russia-the-ecthr-stance-on-foreign-funding-of-civil-society/> (zuletzt abgerufen am 03.08.2022).

1041 *Emtseva*, *Philanthrocapitalism, transitional justice and the need for accountability*, justiceinfo.net, 12.10.2020, abrufbar unter: <https://www.justiceinfo.net/en/45639-philanthrocapitalism-transitional-justice-need-accountability.html> (zuletzt abgerufen am 03.08.2022).

1042 *Wolff/Poppe*, *From Closing Space to Contested Spaces*, Peace Research Institute Frankfurt, 2015.

1043 United Nations General Assembly, Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, A/RES/53/144, 08.03.1999, Art. 13; Human Rights Council, Protecting human rights defenders, A/HRC/RES/22/6, 12.04.2013, Rn. 9 b); Human Rights Council, A/HRC/23/39, Rn. 17; Human Rights Council, Access to resources - Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Clément Nyaletsossi Voule, A/HRC/50/23, 10.05.2022, Rn. 9; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on Funding of Associations, Adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session,

Ein „right to seek funding“ sei essenziell, um das Vereinigungsrecht zu gewährleisten, da nur so die nicht-gewinnorientierten Handlungen durchgeführt werden können.¹⁰⁴⁴

In zahlreichen Staaten ist jedoch die nationale Spendeninfrastruktur für Vereinigungen unterentwickelt. Dies kann sowohl auf sozio-ökonomische wie politische Bedingungen zurückgeführt werden. Gerade in Autokratien versuchen Regierungen, über gezielte und selektive Zuwendungen an den zivilgesellschaftlichen Sektor, Abhängigkeiten aufzubauen und Kontrolle über die Zivilgesellschaft zu erlangen.¹⁰⁴⁵ Darüber hinaus erschweren sie die Entstehung einer autonomen Spendeninfrastruktur. Entsprechend haben zivilgesellschaftliche Vereinigungen in zahlreichen Staaten signifikante Schwierigkeiten, um an die für ihre Tätigkeiten notwendige Finanzierung zu gelangen. Häufig wenden sie sich daher an ausländische Geldgeber*innen.

Vor allem „westliche“ Staaten haben daher seit dem Ende der 1980er Jahre vielfältige Programme aufgelegt, um die Zivilgesellschaft in anderen Staaten zu fördern. Diese Programme werden regelmäßig über halbstaatliche Demokratieförderer durchgeführt, deren Budgets in den vergangenen dreißig Jahren um ein Vielfaches gewachsen sind. Diese geben unter anderem Zuwendungen an Vereinigungen, die sich für die Demokratie, Entwicklung und die Menschenrechte in ihren Staaten einsetzen.

Diese Entwicklung hat jedoch Kritik ausgelöst. Insgesamt 60 Staaten haben Gesetze erlassen, die es Vereinigungen erschweren, ausländische Finanzierung zu erhalten.¹⁰⁴⁶ In einigen Staaten ist dies sogar gänzlich verboten.¹⁰⁴⁷ Daher thematisierte der Sonderberichterstatter des VN-Menschenrechtsrats für das Versammlungs- und Vereinigungsrecht, *Maina Kiai*,

CDL-AD(2019)002, 18.03.2019, Rn. 18; Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2007)14 to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, HDIM.IO/59/08, 30.09.2008, Rn. 50; European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office For Democratic Institutions And Human Rights (OSCE/ODIHR), CDL-AD(2014)046, Principle 7.

1044 American Bar Association, International and Comparative Law analysis of the Right to and Restriction on Foreign Funding of Non-Governmental Organizations, 2015, 7.

1045 EGMR, *Ecodefence v. Russia*, Rn. 171-173.

1046 *Bromley/Schofer/Longhofer*, Contentions over World Culture: The Rise of Legal Restrictions on Foreign Funding to NGOs, 1994–2015, *Social Forces* 2019, 1, 3 (Stand 2015).

1047 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2019)002, Rn. 40.

in seinem zweiten Jahresbericht von 2013 diese Dynamik. Seiner Auffassung nach sei ein gänzlich Verbot der ausländischen Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen mit Art. 22 IPbürg nicht vereinbar.¹⁰⁴⁸ Einschränkungen von ausländischer Finanzierung müssten den engen Grenzen des Art. 22 Abs. 2 IPbürg genügen und daher die Ausnahme bilden. Insbesondere dürfe eine Einschränkung nicht unter einem allgemeinen Verweis auf die Souveränität oder nationale Sicherheit erfolgen.¹⁰⁴⁹ Grundsätzlich müsse eine zivilgesellschaftliche Organisation Unterstützung von nationalen, ausländischen und internationalen Quellen, inklusive ausländischer Staaten, erhalten dürfen.¹⁰⁵⁰

Der Bericht wurde von den Mitgliedern des Menschenrechtsrats unterschiedlich aufgenommen. Wie *Wolff* und *Poppe* zeigen, stimmten die „westlichen“ Staaten dieser Auffassung grundsätzlich zu.¹⁰⁵¹ Autokratisch regierte Staaten lehnten die Schlussfolgerung des Sonderberichterstatters hingegen ab. Nach ihrer Auffassung sei es ihr souveränes Recht, die Finanzierung durch ausländische Staaten zu kontrollieren und im Zweifelsfall zu unterbinden.¹⁰⁵²

Diese Auseinandersetzungen vertieften sich seit 2013. Einerseits haben Staaten wie Russland ihre Restriktionsgesetze seitdem verschärft.¹⁰⁵³ Die „westlichen“ Staaten haben hingegen unter Verweis auf menschenrechtliche Vorschriften ihre Unterstützungsprogramme aufrechterhalten oder erweitert. Die wachsenden Spannungen waren Anlass für einen erneuten Bericht hierzu im Jahr 2022 durch einen Nachfolger von *Maina Kiai*. Unter dem Titel „Access to resources“ vertiefte *Clement Voule* die Ausführungen.¹⁰⁵⁴ Nach seiner Auffassung haben Vereinigungen ein „right to seek, receive and use funding and other resources from natural and legal persons, whether domestic, foreign or international.“¹⁰⁵⁵ Hierfür gelten nur enge Ausnahmen. Wie auch *Kiai* nimmt *Voule* an, dass allgemeine Verweise auf die Souveränität und nationale Sicherheit nicht ausreichend seien, um das Recht auf ausländische Finanzierung zu beschränken. Ebenso seien allgemeine Verbote

1048 Human Rights Council, A/HRC/23/39, Rn. 20.

1049 Ibid., Rn. 27 ff.

1050 Ibid., Rn. 8, 11.

1051 *Wolff/Poppe*, From Closing Space to Contested Spaces, Peace Research Institute Frankfurt, 2015, 14.

1052 Ibid., 11-13.

1053 EGMR, *Ecodefence v. Russia*, Rn. 28.

1054 Human Rights Council, A/HRC/50/23.

1055 Ibid., Rn. 64 a.

für die Finanzierung von „politischen“ Organisationen nicht mit Art. 22 IPbÜg vereinbar, sofern das Kriterium einer politischen Organisation nicht näher definiert und die entsprechende Notwendigkeit zur Restriktion näher begründet würde.¹⁰⁵⁶ Die Restriktionsgesetze, die seit dem Berichte von *Kiai* verabschiedet wurden, werden daher kritisch bewertet.¹⁰⁵⁷

Das Recht, ausländische Unterstützung zu erhalten, erfährt somit starke Unterstützung von den zuständigen Sonderberichterstatter*innen des VN-Menschenrechtsrats. Die Entscheidungen und Stellungnahmen des MRA deuten ebenfalls in diese Richtung. Der MRA hatte in *Korneenko gegen Belarus* festgehalten, dass die Verwendung von Ausrüstung, die von einem ausländischen Staat zur Verfügung gestellt wurde, grundsätzlich nicht die Auflösung einer Vereinigung begründen dürfe.¹⁰⁵⁸ Die belarussische Regierung hatte die Vereinigung „Civil Initiatives“ mit der Begründung aufgelöst, dass diese Material, welches sie durch ausländische Finanzierung erhalten hatte, auf unzulässige Art und Weise für „Propagandazwecke“ verwendet habe. Der Tatbestand der gesetzlichen Grundlage für die Auflösung erforderte lediglich, dass aus dem Ausland finanzierte Mittel für die Durchführung oder Vorbereitung von Versammlungen, Treffen, Demonstrationen, Streiks, Prozessionen oder sonstigen Propagandaaktivitäten verwendet werden.¹⁰⁵⁹ Hierzu erklärte der MRA:

„the Committee notes that the author and the State party disagree on whether "Civil Initiatives" indeed used its equipment for the stated purposes. It considers that even if "Civil Initiatives" used such equipment, the State party has not advanced any argument as to why it would be necessary, for purposes of article 22, paragraph 2, to prohibit its use for the preparation of gatherings, meetings, street processions, demonstrations, pickets, strikes, production and the dissemination of propaganda materials, as well as the organization of seminars and other forms of propaganda activities."¹⁰⁶⁰

Darüber hinaus kritisiert der MRA regelmäßig nationale Gesetze, die ausländische Finanzierungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Organisa-

1056 Ibid., Rn. 20-21, 30.

1057 Ibid., Rn. 19.

1058 Human Rights Committee, Viktor Korneenko et al. v. Belarus, Communication No. 1274/2004, CCPR/C/88/D/1274/2004, 10.11.2006, Rn. 7.4-7.5.

1059 Ibid., Rn. 2.1.

1060 Ibid., Rn. 7.5.

tionen stark einschränken.¹⁰⁶¹ Nach seiner Auffassung müsste diese grundsätzlich möglich sein und dürfte nur im Einzelfall beschränkt werden.

Die universellen Menschenrechtsinstitutionen haben sich mithin für die grundsätzliche Möglichkeit der ausländischen Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgesprochen. Dieser Vorgang sei als Element des Vereinigungsrechts aus Art. 22 IPbürg geschützt. Die Beschränkungen hierfür müssen entsprechend eng ausgelegt werden.

Trotz dieser klaren Haltung der Menschenrechtsinstitutionen und der wiederholten Kritik des MRAs an einzelnen Gesetzen haben zahlreiche Staaten die Beschränkungen für ausländische Unterstützung zugunsten zivilgesellschaftlicher Organisationen in den vergangenen Jahren verschärft. Nach ihrer Auffassung handelt es sich hierbei um eine rechtmäßige Beschränkung des Vereinigungsrechts zum Schutz ihrer Souveränität. Ein Recht zur ausländischen Finanzierung lehnen sie grundsätzlich ab. Es besteht mithin eine Spannung zwischen der institutionellen Auffassung und der Auffassung zahlreicher Staaten über die Auslegung des Vereinigungsrechts. Diese Spannungen zeigen sich auch auf der regionalen Ebene.

2. EMRK

Der zentrale Fall zur ausländischen Unterstützung von Vereinigungen im Rahmen der EMRK betrifft den russischen Foreign Agents Act. In *Ecodefence gegen Russland* vom Juni 2022 erklärte der EGMR, dass die Beschrän-

1061 Human Rights Council, A/HRC/50/23, Rn.10; Human Rights Committee, Concluding observations on the third periodic report of Viet Nam, CCPR/C/VNM/CO/3, 29.08.2019, Rn. 49-50; Human Rights Committee, Concluding observations on the fifth periodic report of Belarus, CCPR/C/BLR/CO/5, 22.11.2018, Rn. 54-55; Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of Hungary, CCPR/C/HUN/CO/6, 09.05.2018, Rn. 53-54; Human Rights Committee, Concluding observations on the initial report of Bangladesh, CCPR/C/BGD/CO/1, 27.04.2017, Rn. 27-28; Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of Azerbaijan, CCPR/C/AZE/CO/4, 16.11.2016, Rn. 40-41; Human Rights Committee, Concluding observations on the seventh periodic report of the Russian Federation, CCPR/C/RUS/CO/7, 28.04.2015, Rn. 22; Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of Israel, CCPR/C/ISR/CO/4, 21.11.2014, Rn. 22; Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of the Bolivarian Republic of Venezuela, CCPR/C/VEN/CO/4, 14.08.2015, Rn. 20; Human Rights Committee, Concluding observations of the Human Rights Committee on Ethiopia, CCPR/C/ETH/CO/1, 19.08.2011, Rn. 25.

kungen für die ausländische Finanzierung den Anforderung des Art. 11 Abs. 2 EMRK nicht genügen, da sie erstens nicht auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage basierten und zweitens in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig seien.¹⁰⁶² Das Urteil ist schon wegen des Zeitpunkts seiner Verkündung von besonderem Interesse. Der Ausschluss Russlands aus dem Europarat nach der am 24. Februar 2022 begonnen Aggression gegen die Ukraine stellte den EGMR vor die schwierige Aufgabe, aus den tausenden Restfällen gegen Russland die wichtigsten auszuwählen.¹⁰⁶³ Die Auswahl von *Ecodefence* zeigt daher, dass die Restriktionen ausländischer Förderungsmöglichkeiten von Vereinigungen eine bedeutende Frage aufwerfen. Der EGMR positionierte sich dabei klar für deren Zulässigkeit.

Der russische Foreign Agents Act ist exemplarisch für die Restriktionsgesetze der vergangenen Jahre und diente als Grundlage für Nachahmergesetze in anderen Staaten.¹⁰⁶⁴ Nachdem die sogenannten Farbrevolutionen in Jugoslawien 2000, Georgien 2003, der Ukraine 2004 und Kirgisistan 2005 zu Regierungswechseln geführt hatten, war verstärkte Aufmerksamkeit auf die Rolle ausländischer Unterstützung gerichtet worden.¹⁰⁶⁵ Das National Endowment for Democracy hatte jeweils führende Protestierende im Vorfeld der Proteste in gewaltfreien Widerstandsformen ausgebildet und Seminare hierzu veranstaltet.¹⁰⁶⁶ Nach Auffassung der russischen Regierung war diese Unterstützung einer der wesentlichen Auslöser der Proteste gewesen; sie bezeichnete die Farbrevolution daher als ausländisch gesteuert.¹⁰⁶⁷ In Reaktion auf die groß angelegten Bolotnaya-Proteste in Russland von 2011 verabschiedete die russische Duma daher den Foreign Agents Act.¹⁰⁶⁸

Hierdurch sollte das Ziel verfolgt werden, die Transparenz des zivilgesellschaftlichen Sektors zu verbessern. Vereinigungen, die finanzielle Mittel

1062 EGMR, *Ecodefence v. Russia*.

1063 *Jahn*, The Council of Europe Excludes Russia: A Setback for Human Rights, *EJIL: Talk!*, 23.02.2022, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/the-council-of-europe-excludes-russia-a-setback-for-human-rights/> (zuletzt abgerufen am 09.08.2022).

1064 *Krieger*, Populist Governments and International Law, *EJIL* 30, 2019, 971, 992.

1065 *Kriener*, *Ecodefence v Russia: The ECtHR's stance on Foreign Funding of Civil Society*, *EJIL:Talk!*, 21.06.2022.

1066 *Chenoweth/Stephan*, External Support in Nonviolent Campaigns, 2021, 8, 20 ff.

1067 Siehe *Cordesman*, Russia and the "Color Revolution", Center for Strategic and International Studies, 28.05.2014, abrufbar unter: <https://www.csis.org/analysis/russia-and-%E2%80%9Ccolor-revolution%E2%80%9D> (zuletzt abgerufen am 11.08.2022).

1068 *Kriener*, *Ecodefence v Russia: The ECtHR's stance on Foreign Funding of Civil Society*, *EJIL:Talk!*, 21.06.2022.

aus dem Ausland erhielten, wurden dafür häufiger einer Überprüfung unterzogen und mussten sich in ihren Publikationen selbst als „foreign agents“ bezeichnen.¹⁰⁶⁹ Der EGMR erkannte zwar an, dass eine verbesserte Transparenz ein legitimes Ziel zum Schutz der öffentlichen Ordnung darstelle.¹⁰⁷⁰ Die hierfür gewählten Maßnahmen seien jedoch weder notwendig noch verhältnismäßig. Die zusätzlichen Überprüfungen durch die öffentliche Verwaltung seien nur in ihrer Anzahl häufiger, würden dadurch jedoch nicht die Transparenz erhöhen.¹⁰⁷¹ Zudem sei die Stigmatisierung von Vereinigungen als „foreign agents“ ein schwerer Eingriff in die Vereinigungsfreiheit.¹⁰⁷² Hierdurch würde es Vereinigungen erheblich erschwert werden, ihren Aktivitäten in Russland nachzugehen; außerdem wären ihre Finanzierungsmöglichkeiten durch den russischen Staat ausgeschlossen.¹⁰⁷³ Die von Russland für die Rechtmäßigkeit vorgebrachten Argumente würden diesen schweren Eingriff nicht rechtfertigen. Durch den Foreign Agents Act wolle Russland die Transparenz in der Zivilgesellschaft nicht erhöhen; vielmehr solle diese kontrolliert werden.¹⁰⁷⁴

Von besonderem Interesse ist hierbei die grundsätzliche Haltung des EGMR zur ausländischen Unterstützung von Vereinigungen. Der russische Generalverdacht hiergegen sei mit der EMRK unvereinbar:

„The Court concurs with the CJEU in that the objective of increasing the transparency of the financing of associations, although legitimate, cannot justify legislation which is based on a presumption, made on principle and applied indiscriminately, that any financial support by a non-national entity and any civil sociereganizeionion receiving such financial support are intrinsically liable to jeopardise the State’s political and economic interests and the ability of its institutions to operate free from interference. A regulatory framework needs to correspond with the scenario of a sufficiently serious threat to a fundamental interest of society, which those obligations are supposed to prevent Russia did not bring sufficient evidence why it was necessary in this case.“¹⁰⁷⁵

1069 EGMR, *Ecodefence v. Russia*, Rn. 15 ff.

1070 *Ibid.*, Rn. 122.

1071 *Ibid.*, Rn. 159.

1072 *Ibid.*, Rn. 132 ff.

1073 *Ibid.*, Rn. 169.

1074 *Ibid.*, Rn. 158.

1075 *Ibid.*, Rn. 166.

Darüber hinaus setzte sich der EGMR auch mit der grundlegenden Haltung Russlands zu ausländischen Einmischungen und Menschenrechten auseinander:

„In essence, the regulation appears to be based on a notion that matters such as respect for human rights and the rule of law are “internal affairs” of the State and that any external scrutiny of such matters is suspect and a potential threat to national interests. This notion is not compatible with the drafting history and underlying values of the Convention as an instrument of European public order and collective security: that the rights of all persons within the legal space of the Convention are a matter of concern to all member States of the Council of Europe.”¹⁰⁷⁶

Der Foreign Agents Act und die dahinterstehende rechtliche Auffassung Russlands wird hiermit gänzlich zurückgewiesen. Die Behauptung Russlands, dass es die Aktivitäten von ausländisch finanzierten Vereinigungen aufgrund seiner Souveränität ohne weitere Berücksichtigung von menschenrechtlichen Verpflichtungen beschränken darf, sei unvereinbar mit der EMRK. Nach Auffassung des EGMR sind Vereinigungen somit dazu berechtigt, ausländische Unterstützung zu suchen und zu erhalten.¹⁰⁷⁷

Diese Einordnung spiegelt ein Urteil des EuGHs von 2020 zum Transparenzgesetz für Nicht-Regierungsorganisationen in Ungarn. In *Kommission gegen Ungarn* stellte der EuGH eine Verletzung der Kapitalverkehrsfreiheit und der EU-Grundrechtecharta durch das ungarische Transparenzgesetz fest.¹⁰⁷⁸ Dieses hatte, entsprechend seines russischen Vorbilds, Vereinigungen mit ausländischen Geldgebern dazu verpflichtet, sich selbst als „aus dem Ausland unterstützte Organisationen“ zu beschreiben, sowie häufigere Überprüfungen für diese angeordnet.¹⁰⁷⁹ Der EuGH legte dabei Art. 12 der EU-Grundrechtecharta am Maßstab des Art. 11 EMRK aus.¹⁰⁸⁰ Unter Rückgriff auf die EGMR-Rechtsprechung kam er dabei ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Beschränkungen des ungarischen Gesetzes das Vereinigungsrecht verletzen.¹⁰⁸¹ Die europäischen Zivilgesellschaften seien mitein-

1076 Ibid., Rn. 139.

1077 *Kriener*, *Ecodefence v Russia: The ECtHR's stance on Foreign Funding of Civil Society*, EJIL:Talk!, 21.06.2022.

1078 Europäischer Gerichtshof, C-78/18 - *Commission v Hungary* (Transparency associative) Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18.06.2020, Rn. 145.

1079 Ibid., Rn. 106.

1080 Ibid., Rn. 111.

1081 Ibid., Rn. 142.

ander verbunden, weshalb Hürden für ihre (finanzielle) Interaktion stets begründungspflichtig seien. Eine entsprechende Begründung habe Ungarn nicht vorgebracht.

Art. 11 EMRK wird somit durch EGMR und EuGH dahingehend interpretiert, dass hierdurch die ausländische Finanzierung von Vereinigungen geschützt ist. Beschränkungen sind im Einzelfall gerechtfertigt, bedürfen jedoch der spezifischen Begründung. Allgemeine Ziele – wie die Verbesserung der Transparenz – genügen nicht.

Allerdings zeigt sich auch hier die Schwierigkeit, die schon für die universelle Ebene gilt. Einige Staaten des Europarats haben trotz dieser klaren Rechtsprechung restriktive Gesetze aufrechterhalten, die den Zugang zu ausländischer Unterstützung erheblich erschweren.¹⁰⁸² So wird auch die ungarische Gesetzesreform in Reaktion auf das EuGH-Urteil als unzureichend erachtet.¹⁰⁸³ Die Konflikte über den menschenrechtlichen Schutz der ausländischen Finanzierung von Vereinigungen bestehen somit trotz der klaren Positionierung der zuständigen Gerichte fort.

3. AMRK

Diese Konflikte zeichnen sich ebenfalls in Lateinamerika ab. Verschiedene Staaten haben in den vergangenen Jahren die ausländische Förderung von Vereinigungen erschwert. Diese Entwicklungen wurden jedoch stets von der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission (IAKommMR) kritisch bewertet. In Bezug auf Venezuela bemerkte sie 2009:

„In this regard, the IACHR considers that civil society organizations may legitimately receive funds from foreign or international NGOs, or from foreign governments, to promote human rights. The State is obligated to guarantee their establishment and operation without imposing restrictions beyond those allowed under the right to freedom of association enshrined in Article 16 of the American Convention on Human Rights.”¹⁰⁸⁴

1082 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2019)002, Rn. 57 (Aserbaidshan).

1083 Gall, Hungary's Scrapping of NGO Law Insufficient to Protect Civil Society, Human Rights Watch, 23.04.2021, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/news/2021/04/23/hungarys-scrapping-ngo-law-insufficient-protect-civil-society> (zuletzt abgerufen am 09.08.2022).

1084 Inter-American Commission on Human Rights, Democracy and Human Rights in Venezuela, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54, 30.12.2009, Rn. 585.

Diese Möglichkeit müsse insbesondere für „human rights defenders“ bestehen. Diese seien besonders auf ausländische Finanzierungsmöglichkeiten angewiesen, da sie sich häufig gegen die herrschende soziale Ordnung stellten, um die Menschenrechte in ihren Gesellschaften zu verteidigen. So hebt der Bericht der IAKommMR zu „human rights defenders“ hervor:

„One of the St'te's duties stemming from freedom of association is to refrain from restricting the means of financing human rights organizations. States should allow and facilitate human rights organizations' access to foreign funds in the context of international cooperation.”¹⁰⁸⁵

Aus Art.16 AMRK folge nicht nur die Pflicht für Staaten, ausländische Finanzierungsmaßnahmen nicht zu verbieten. Vielmehr sollen sie Unterstützungsmöglichkeiten aus dem Ausland fördern. Die IAKommMR hat sich daher eindeutig für die Zulässigkeit der ausländischen Unterstützung von Vereinigungen ausgesprochen.

4. ACMRV

Darüber hinaus ist auch die Afrikanische Kommission für die Rechte der Völker und Menschen (AfrKommMR) der Überzeugung, dass ausländische Fördermöglichkeiten als Element des Vereinigungsrechts aus Art.10 ACMRV geschützt sind. In seinen Richtlinien zum Versammlungs- und Vereinigungsrecht heißt es:

„Associations shall be able to seek and receive funds from local private sources, the national state, foreign states, international organizations, transnational donors and other external entities. States shall not require associations to obtain authorization prior to receipt of funding.”¹⁰⁸⁶

Vereinigungen müssten ihre Rechte möglichst weitreichend wahrnehmen können, weshalb auch die ausländische Finanzierung grundsätzlich erlaubt

1085 Inter-American Commission on Human Rights, Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31.12.2011, Rn. 179.

1086 African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, Rn. 38.

sein müsse.¹⁰⁸⁷ Diese Auffassung wurde mit Blick auf restriktive Gesetze in Äthiopien und Ägypten wiederholt.¹⁰⁸⁸

Es zeichnet sich mithin eine einheitliche Regelung in den universellen und regionalen Menschenrechtsverträgen ab. Grundsätzlich gewährleistet das Vereinigungsrecht die Möglichkeit, ausländische Finanzierung zu suchen und zu erhalten. Die Beschränkungen dieser Möglichkeit müssen den engen Restriktionsgründen des Vereinigungsrechts genügen. Die Auffassung der von diesem Verständnis abweichenden Staaten konnte sich bisher nicht durchsetzen. Dennoch besteht eine grundsätzliche Spannung in allen Systemen, da einige Staaten trotz der eindeutigen Stellungnahmen der Menschenrechtsinstitutionen die Restriktionen für die ausländische Unterstützung von Vereinigungen aufrechterhalten oder weiter verschärfen.

II. Ausländische Unterstützung von gewaltfreien Protestbewegungen

Das Vereinigungsrecht gewährleistet Vereinigungen mithin die Möglichkeit, ausländische Finanzierung zu suchen und zu erhalten. Protestbewegungen sind jedoch wegen ihrer diffusen Organisationsstruktur keine Vereinigungen (§ 6.A.III.) und können daher ein „right to seek foreign funding“ nicht direkt aus Art. 22 IPbürg ableiten.

Allerdings wäre es wegen der diffusen Struktur einer Protestbewegung auch schwierig, einer gesamten Protestbewegung finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen. Daher unterstützen Staaten in der Praxis einzelne Vereinigungen, die die Proteste vorbereiten, koordinieren oder daran teilnehmen (§§ 3, 7-11). Das Recht, ausländische Finanzierung zu suchen und zu erhalten, könnte jedoch für Vereinigungen beschränkt sein, sofern sie an einer gewaltfreien Protestbewegung beteiligt sind.

1087 Siehe dazu bei *Wilson*, *Restrictive National Laws*, *Journal of Human Rights Practice*, 2016, 343.

1088 African Commission on Human and Peoples' Rights, 218: Resolution on the Human Rights Situation in the Democratic Republic of Ethiopia, 2012; African Commission on Human and Peoples' Rights, 287: Resolution on Human Rights Abuses in Egypt, ACHPR/Res.287(EXT.OS/XVI)201, 2014.

1. Ausnahme für die Finanzierung von politischen Parteien

Eine derartige Ausnahme besteht jedenfalls für die ausländische Förderung von politischen Parteien. Politische Parteien werden zwar als Vereinigungen nach Art. 22 IPbürg eingeordnet und hätten daher grundsätzlich das Recht ausländische Finanzierung zu suchen und zu erhalten. Allerdings dürfen Staaten nach Maßgabe der universellen und regionalen Menschenrechtssysteme die ausländische Förderung von politischen Parteien verbieten.¹⁰⁸⁹ Politische Parteien sind eng an die Ausübung der nationalen Souveränität gebunden und bestimmen in bedeutender Weise die Ausübung der Regierungsgeschäfte mit.¹⁰⁹⁰ Daher ist es notwendig, dass Parteien vollständig unabhängig von ausländischen Einflüssen sind. Die Mehrheit der nationalen Rechtsordnungen verbietet daher Parteienfinanzierung aus dem Ausland.¹⁰⁹¹ Der EGMR hat ein entsprechendes französisches Gesetz als EMRK-konform ausgewiesen.¹⁰⁹² Hierdurch könne das legitime Ziel verfolgt werden, die institutionelle Ordnung zu gewährleisten.¹⁰⁹³ Selbst der Einwand der Beschwerdeführerin, dass sie eine regionale Minderheit repräsentiere und daher auf ausländische Finanzierung angewiesen sei, konnte den EGMR nicht überzeugen.¹⁰⁹⁴ Staaten dürfen daher die ausländische Finanzierung von politischen Parteien weitestgehend verbieten, um die Integrität ihrer demokratischen Prozesse und ihrer Souveränität zu gewährleisten.

Diese Ausnahme könnte auf Vereinigungen, die sich an einer gewaltfreien Protestbewegung beteiligen, erweitert werden. Diese streben eine grund-

1089 Human Rights Council, A/HRC/50/23, Rn. 23, 32; EGMR, Case of Parti Nationaliste Basque - Organisation Régionale D'Iparalalde v France (Application no. 71251/01), Judgment of 7 June 2007 07.06.2007, Rn. 47; Inter-American Commission on Human Rights, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, Rn. 185.

1090 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2019)002, Rn. 41.

1091 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Political Finance Regulations Around the World, 2012, 10, 12.

1092 EGMR, Case of Parti Nationaliste Basque - Organisation Régionale D'Iparalalde v France (Application no. 71251/01), Judgment of 7 June 2007, Rn. 47: „In the instant case the Court has no difficulty in accepting that the prohibition on the funding of political parties by foreign States is necessary for the preservation of national sovereignty; indeed, the “Guidelines and Report on the financing of political parties” adopted by the Venice Commission (see paragraph 16 above) state that financial contributions from foreign States should be prohibited.”

1093 Ibid., Rn. 43.

1094 Ibid., Rn. 25, 47 ff.

legende Veränderung in ihrem Staat an und versuchen unmittelbar auf die Regierungsbildung einzuwirken. Dabei üben sie auf außerinstitutionellem Wege Druck aus, um einen Regierungs- oder Systemwechsel herbeizuführen. Sofern sie einen Regierungs- oder Systemwechsel bewirken, bestimmen Protestbewegungen maßgeblich darüber, wie die Souveränität eines Staates ausgeübt wird. Vereinigungen, die an Protestbewegungen beteiligt sind, streben daher ähnliche Ziele wie Parteien an und treten, wie Parteien, aktiv dafür ein, diese Ziele zu erreichen. Daher kann argumentiert werden, dass ein Staat für diese Fälle die ausländische Unterstützung beschränken darf, um die Ausübung seiner eigenen Souveränität zu schützen.

Allerdings betonen Menschenrechtsinstitutionen immer wieder die Besonderheit von politischen Parteien. Einerseits haben diese eine privilegierte Position, aus welcher heraus sie das politische System beeinflussen können.¹⁰⁹⁵ In ihrem Streben nach institutioneller Macht sind sie besonders gesichert und ihre Teilnahme an den institutionellen Prozessen wird durch vielfältige Mechanismen ermöglicht.¹⁰⁹⁶ Außerdem haben Parteien exklusive Befugnisse im Rahmen von institutionellen Prozessen. Parteien sind in der Regel die einzigen Organisationen, die an Wahlen teilnehmen dürfen.¹⁰⁹⁷ Sozialen Bewegungen und Vereinigungen ist dies nicht erlaubt. Sie können allein durch indirekte Maßnahmen Einfluss auf institutionelle Prozesse nehmen.¹⁰⁹⁸ Zudem erhalten Parteien regelmäßig durch ihre Staaten eine Grundfinanzierung in Abhängigkeit von den bei Wahlen erzielten Stimmenanteilen. Der Zusammenhang zwischen politischen Parteien und der Ausübung der staatlichen Souveränität ist daher ein besonderer, der auf vielfältigen Privilegien und institutionellen Absicherungen beruht. Eine Erweiterung der für Parteien geltenden Ausnahme zum Recht auf ausländische Finanzierung auf andere soziale Akteure ist daher grundsätzlich nicht anzunehmen, zumal die Beschränkungen des Vereinigungsrechts eng auszulegen sind.

1095 EGMR, Case of Vona v. Hungary (Application no. 35943/10), Judgment of 9 July 2013, Rn. 56: „Social movements may play an important role in the shaping of politics and policies, but compared with political parties such organisations usually have fewer legally privileged opportunities to influence the political system. However, given the actual political impact which social organisations and movements have, when any danger to democracy is being assessed, regard must be had to their influence.”

1096 Ibid., Rn. 56.

1097 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2019)002, Rn. 41.

1098 EGMR, Vona v. Hungary, Rn. 56.

2. Keine Ausnahme für die Finanzierung von „politischen“ Vereinigungen

Mit derselben Begründung wie für politische Parteien haben einige Staaten die ausländische Finanzierung von Vereinigungen verboten oder eingeschränkt, die sich „politisch“ betätigen. Politisch aktive Vereinigungen dürften, wie Parteien, wegen ihres Einflusses auf die Ausübung der Souveränität nicht von ausländischen Geldgeber*innen abhängig sein. Politische Entscheidungen müssten allein national und ohne direkten oder mittelbaren ausländischen Einfluss getroffen werden.

Die Pauschalität dieser Einordnung wird dabei von Menschenrechtinstitutionen kritisch bewertet.¹⁰⁹⁹ Der Begriff „politisch“ sei einerseits schwierig zu definieren und würde keine hinreichende Abgrenzung bieten. Der EGMR zeigte eindrücklich in *Ecodefence gegen Russland*, dass fast jedes Verhalten einer Vereinigung von einem Staat als „politisch“ gewertet werden kann.¹¹⁰⁰ Weiterhin enthält fast jede Tätigkeit einer Vereinigung ein politisches Element; der Grund für Vereinigungen ist gerade, dass Menschen sich hierdurch kollektiv betätigen können, um gemeinsam ihre Stimmen in den öffentlichen Diskurs und die Meinungsbildung einzubringen.¹¹⁰¹ Sofern nur „apolitische“ Vereinigungen die Möglichkeit hätten, ausländische Finanzierung zu erlangen, würde dies fast alle Vereinigungen ausschließen. Ein allgemeines Verbot der ausländischen Finanzierung von „politischen“ Vereinigungen ist daher nicht mit dem Vereinigungsrecht vereinbar.

3. Zwischen „normalen“ Vereinigungen und politischen Parteien

Vereinigungen, die an Protestbewegungen beteiligt sind, können jedoch nur schwer als „normale“ Vereinigungen eingeordnet werden, die sich *auch* politisch betätigen. Die allermeisten Vereinigungen streben nicht auf direktem Wege einen Regierungs- oder Systemwechsel an. In ihren Zielen und ihrer Vorgehensweise heben sich Vereinigungen, die sich an Protesten beteiligen, daher von „normalen“ Vereinigungen ab.

1099 Human Rights Council, A/HRC/50/23, Rn. 20; EGMR, *Ecodefence v. Russia*, 91 ff; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2019)002, Rn. 101-102.

1100 EGMR, *Ecodefence v. Russia*, Rn. 91 ff.

1101 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2019)002, Rn. 102: „raison d’être”.

Mit Blick auf bezahlte Lobbyorganisationen hat die Venedig-Kommission angenommen, dass zwischen „normalen“ Vereinigungen, die teilweise politisch aktiv sind, und politischen Parteien eine Zwischenkategorie an sozialen Akteuren besteht.¹¹⁰² In einer modernen pluralistischen Demokratie haben jenseits von etablierten Institutionen auch andere soziale Akteure bedeutenden Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung.¹¹⁰³ Bezahlte Lobbygruppen beeinflussen gezielt den politischen Prozess und haben dabei erheblichen Einfluss auf deren Resultate. Daher sei es gerechtfertigt, wenn bezahlte Lobbygruppen weitergehende Rechnungslegungspflichten unterworfen werden, um die Transparenz von politischen Entscheidungsprozessen zu wahren.¹¹⁰⁴

Es kann somit zwischen politischen Parteien und „normalen“ Vereinigungen andere soziale Akteure geben, die wegen ihrer politischen Tätigkeit stärker reguliert werden dürfen.

4. An Protestbewegungen beteiligte Vereinigungen

Es bestehen somit mehrere Möglichkeiten, um Vereinigungen, die an Protestbewegungen beteiligt sind, einzuordnen. In Abhängigkeit von dieser Einordnung entscheidet sich, ob die ausländische Finanzierung dieser Vereinigungen menschenrechtlich geschützt ist. Bisher hat sich zu dieser Frage noch keine Menschenrechtsinstitution oder Literaturstimme verhalten.

Eine formelle Betrachtungsweise würde zu dem Ergebnis kommen, dass Vereinigungen, die an Protestbewegungen beteiligt sind, keine Beschränkungen in ihrer ausländischen Finanzierung erfahren dürfen. Die Ausnahme für das Recht zur ausländischen Finanzierung gilt derzeit allein für politische Parteien. Diese sind aufgrund ihres Rechtscharakters und der damit verbundenen Privilegien besonders. Gleichzeitig verändert sich der Rechtscharakter einer Vereinigung nicht dadurch, dass sie sich an einer Protestbewegung beteiligt. Daher wäre nach einer formellen Betrachtungsweise eine Restriktion ihrer Finanzierungsmöglichkeiten nicht gerechtfertigt.

Eine materielle Betrachtung würde hingegen zu dem Ergebnis kommen, dass Vereinigungen, die an Protestbewegungen beteiligt sind, in ihren Fi-

1102 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on Funding of Associations, CDL-AD(2019)002, 18.03.2019, Rn. 105.

1103 Ibid., Rn. 103.

1104 Ibid., Rn. 104, 106, 144.

finanzierungsmöglichkeiten beschränkt werden dürfen. Entsprechend der Einordnung der Venedig-Kommission, kann der Einfluss auf die demokratischen Prozesse und die Ausübung der nationalen Souveränität nicht allein anhand von formellen Kriterien bestimmt werden. In einer modernen, pluralistischen Demokratie nehmen eine Vielzahl an Akteuren jenseits der verfassungsrechtlichen Institutionen an der Ausübung der öffentlichen Angelegenheiten teil. Um die staatliche Souveränität vor ausländischer Kontrolle zu bewahren, müsste im Einzelfall untersucht werden, ob eine Vereinigung hinreichend einflussreich ist, um auf die Ausübung öffentlicher Angelegenheiten entscheidenden Einfluss zu nehmen. Sofern dies der Fall wäre, könnte, wie bei Lobbyorganisationen, eine Beschränkung der Vereinigungsrechte erfolgen. Für Vereinigungen, die an Protestbewegungen beteiligt sind, wäre dies grundsätzlich der Fall. Schließlich bestimmen Protestbewegungen, wenn sie erfolgreich sind, die Ausgestaltung der politischen Verhältnisse. Diese Gestaltungsmacht würde aus einer materiellen Sicht die Beschränkung der ausländischen Finanzierung rechtfertigen.

Weiterhin kann der Sinn und Zweck des Rechts einer Vereinigung, ausländische Finanzierung zu suchen und zu erhalten, herangezogen werden. Das „right to seek foreign funding“ soll es Vereinigungen ermöglichen, ihre menschenrechtlich geschützten Aktivitäten auszuüben. Die Organisation und Teilnahme an Protesten sind eine geschützte Tätigkeit einer Vereinigung (§ 6.A.III). Entsprechend dürfte eine Vereinigung dieser Tätigkeit nachgehen und daher auch finanzielle Mittel hierfür einwerben. Allerdings sind Protestbewegungen nicht als Ganzes durch die Menschenrechte gewährleistet. Insbesondere die zeitliche Ausdehnung und die intensiveren Protestformen genießen keinen menschenrechtlichen Schutz. Sofern eine Vereinigung derartige Elemente einer Protestbewegung fördert oder sich hieran beteiligt, würde sie einer Aktivität nachgehen, die nicht vom Vereinigungsrecht (oder anderen Menschenrechten) gewährleistet wird. Entsprechend würde hierfür auch das Recht, ausländische Finanzierung zu Suchen und Erhalten, nicht greifen.

Inwiefern eine Vereinigung, die an einer Protestbewegung beteiligt ist, ausländische Finanzierung suchen und erhalten darf, ist daher auf Grundlage der aktuellen Rechtsprechung und Stellungnahmen der Menschenrechtsinstitutionen unklar und kann unterschiedlich beantwortet werden. Sie fällt in die Zwischenräume von etablierten Regeln und spiegelt die grundlegende Diskussion, ob die Menschenrechte auch außerinstitutionelle Beteiligungsformen gewährleisten.

C. Menschenrechte, Proteste und ausländische Finanzierung

Die Anwendung von menschenrechtlichen Vorschriften auf die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen ist strittig und derzeit in der Entwicklung. Protestbewegungen genießen jedenfalls in Teilaspekten menschenrechtlichen Schutz. Sie dürfen einen demokratischen Regierungswechsel fordern, hierzu Versammlungen vornehmen und diese fortlaufend durch Vereinigungen organisieren. Darauf aufbauend dürfen Vereinigungen, die an den Protesten beteiligt sind, grundsätzlich auch Finanzierung aus dem Ausland suchen und erhalten. Allerdings könnte für derartige Vereinigungen eine Ausnahme gelten, da sie sich durch Proteste unmittelbar an der Ausübung der staatlichen Souveränität zu beteiligen versuchen. Inwiefern eine derartige Ausnahme besteht, hängt von der allgemeinen Einordnung gewaltfreier Protestbewegungen ab. Werden diese eher als Fremdkörper im System der Menschenrechte konzeptualisiert, kann nur schwer davon ausgegangen werden, dass ihre ausländische Unterstützung menschenrechtlich gewährleistet ist. Werden Protestbewegungen hingegen als geschützte Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten verstanden, kann davon ausgegangen werden, dass diese auch in ihrer Suche nach ausländischer Unterstützung geschützt sind. Diese Einordnung wird derzeit an vielen einzelnen Stellen im Menschenrechtssystem diskutiert, auf universeller wie regionaler Ebene.

Dabei ist zu beachten, dass eine grundsätzliche Spannung zwischen den Menschenrechtsinstitutionen und einzelnen Staaten besteht. Die grundsätzlich befürwortende Haltung der Menschenrechtsinstitutionen gegenüber ausländischer Finanzierung wird von einigen Staaten abgelehnt. Schließlich hätte eine menschenrechtliche Verankerung hiervon weitreichende Konsequenzen, u.a. für das Interventionsverbot. Dieses würde zunächst Vereinigungen, die an Protestbewegungen beteiligt sind, dazu berechtigen, ausländische Finanzierung zu ersuchen. Staaten könnten hieraus zwar kein eigenes Recht zur Finanzierung von Vereinigungen im Ausland ableiten. Der Finanzierungsvorgang wäre jedoch menschenrechtlich gewährleistet. Es gäbe mithin einen völkerrechtlichen Erlaubnissatz, der derartige Maßnahmen ermöglichen würde. Nationale Verbots- oder Restriktionsgesetze stünden regelmäßig im Widerspruch zum Völkerrecht. Eine derartige Erlaubnis würde auch das Interventionsverbot betreffen. Schließlich kann dieses nur eine staatliche Handlung verbieten, wenn diese nicht durch eine andere völkerrechtliche Regel erlaubt ist (siehe § 4.A.). Sofern Vereinigungen, die an Protestbewegungen beteiligt sind, ein Recht hätten, ausländische Finan-

zierung zu suchen und zu erhalten, würde die Unterstützung dieser Vereinigungen aus dem Ausland folglich nicht das Interventionsverbot verletzen.

