

Teil 1: Methode und Begriff

Der erste Teil wird die Methodik (§ 2) und die Schlüsselbegriffe (§ 3) dieser Untersuchung festlegen.

§ 2 Methodik

In dieser Arbeit soll die völkerrechtliche Regulierung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen untersucht werden. Ausgangspunkt hierfür ist Art. 38 des IGH-Statuts.⁷⁹ Trotz der vielfach geübten Kritik bildet diese Norm weiterhin die Grundlage der methodischen Ansätze und Quellen des Völkerrechts.⁸⁰ Zudem ist fast jeder Staat aufgrund seiner Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen vertraglich an Art. 38 IGH-Statut gebunden.⁸¹

Art. 38 Abs. 1 lit. a-c IGH-Statut listen die drei wichtigsten Quellen völkerrechtlicher Normen auf: das Völkervertragsrecht, das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze. Diese Liste ist nach der Rechtsprechung des IGH um mindestens zwei Quellen zu ergänzen. Sowohl unilaterale Rechtsakte⁸² wie auch das Sekundärrecht internationa-

79 IGH, Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada v. United States of America), Judgment of 12 October 1984 given by the Chamber constituted by the Order made by the Court on 20 January 1982, ICJ Reports 1984, 246, 290, Rn. 83; IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 172; *Pellet/Müller*, Article 38, in *Zimmermann/Tams/Oellers-Frahm / Tomuschat* (Hrsg.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*, OUP, Oxford 2019, Rn. 79.

80 *Pellet/Müller*, Article 38, 2019, Rn. 1-3.

81 Gemäß Art. 93 Abs. 1 VN-Charta sind alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen Vertragsparteien des IGH-Statuts.

82 IGH, Nuclear Tests Case (Australia v. France), Judgment of 20 December 1974, ICJ Reports 1974, 253, Rn. 43.

ler Organisationen (IO)⁸³ haben Rechtscharakter, weshalb diese beiden Rechtsquellen auch zur völkerrechtlichen Einordnung des Untersuchungsgegenstands herangezogen werden. Darüber hinaus können die Lehren anerkannter Autor*innen sowie Gerichtsurteile als Rechtserkenntnisquelle berücksichtigt werden (Art. 38 Abs. 1 lit. d IGH-Statut). Der nächste Abschnitt führt kurz in die verschiedenen Rechts- und Rechtserkenntnisquellen ein (A.). Im Anschluss werden die gewählte Methodik erläutert (B.) und relevante methodische Einzelfragen erörtert (C.).

A. Die völkerrechtlichen Rechtsquellen

Unter einem völkerrechtlichen Vertrag im Sinne von Art. 38 Abs. 1 lit. a IGH-Statut ist eine Übereinkunft zwischen zwei oder mehr Staaten zu verstehen, deren Inhalt vom Völkerrecht bestimmt ist. Wie in der Einleitung bereits angedeutet und wie sich auch im zweiten Teil bestätigen wird, ist die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen nicht durch spezifische völkerrechtliche Verträge reguliert. Aufgrund der grundsätzlichen Kontroversen haben Staaten in der Vergangenheit keine Vertragsverhandlungen hierzu durchgeführt. Die Verabschiedung von völkerrechtlichen Verträgen, die sich der staatlichen Unterstützung von Protestbewegungen spezifisch widmen, ist auch in der Zukunft höchst unwahrscheinlich.

Hingegen sind auf den Untersuchungsgegenstand allgemeinere völkerrechtliche Verträge zumindest in Teilaspekten anwendbar. Beispielsweise werden Elemente des Protests im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbürg) reguliert. Deren Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand kann im Wege der Vertragsinterpretation untersucht werden. Der IGH hat zur Auslegung des Vertragsbegriffs und zur Interpretation von Verträgen regelmäßig auf die Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) zurückgegriffen.⁸⁴ Die Vorschriften der WVK finden auf alle Verträge Anwendung, die seit des Inkrafttretens der WVK im Jahr 1980 zwischen Vertragsparteien abgeschlossen wurden.⁸⁵ Allerdings spiegeln die

83 IGH, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion of 21 June 1971, ICJ Reports 1971, 16, 53, Rn. 116.

84 IGH, Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile), Judgment of 1 October 2018, ICJ Reports 2018, 507, 42, Rn. 116.

85 Vgl. Art. 84 Abs. 1 WVK.

Interpretationsregeln der Art. 31 und 32 WVK Völkergewohnheitsrecht,⁸⁶ weshalb diese auch auf ältere Verträge, wie den 1966 geschlossenen IPbürg, angewendet werden können.⁸⁷

Demnach sind Verträge nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen ihren Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte ihrer Ziele und Zwecke auszulegen (Art. 31 Abs. 1 WVK). Darüber hinaus können Übereinkünfte und Urkunden zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses (Art. 31 Abs. 2 WVK), sowie spätere Übereinkünfte und Übungen in der Anwendung des Vertrags berücksichtigt werden (Art. 31 Abs. 3 WVK). Gemäß Art. 32 WVK können die vorbereitenden Arbeiten ergänzend in Betracht gezogen werden.

Entsprechend den obigen Ausführungen hat es ebenfalls keine späteren Übereinkünfte im Sinne des Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK gegeben, die sich in spezifischer Weise der Unterstützung von Protestbewegungen widmen. Daher ist hierbei vor allem die spätere Übung der Vertragsparteien von Interesse. Die zur Untersuchung einer späteren Übung gewählte Methodik wird sogleich näher erläutert (B.).

Obwohl zwischen den völkerrechtlichen Quellen formell keine Rangordnung besteht, untersucht der IGH in seiner Rechtsprechung regelmäßig an erster Stelle die Existenz und den Inhalt von völkerrechtlichen Verträgen.⁸⁸ Hierauf folgt in der Regel die Untersuchung von völkergewohnheitsrechtlichen Normen. Eine völkergewohnheitsrechtliche Regelung setzt eine einheitliche Übung in der Staatenpraxis voraus, die von einer Rechtsüberzeugung der Staaten getragen wird (Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut). Obwohl

86 ILC, Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, with commentaries, A/73/10, 2018, Conclusion 2, Rn. 1.

87 Human Rights Committee, General Comment 24, General comment on issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 1994, Rn. 6.

88 IGH, Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy : Greece intervening), Judgment, ICJ Reports 2012, 99, Rn. 54 ff.; IGH, Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment of 14 February 2002, ICJ Reports 2002, 3, Rn. 52; *Pellet/Müller*, Article 38, 2019, Rn. 210.

sich zahlreiche internationale Gremien⁸⁹ und Literaturstimmen⁹⁰ in den vergangenen Jahren der Untersuchung dieser Rechtsquelle angenommen haben, hat sich bisher kein Konsens herausgebildet, wie völkergewohnheitsrechtliche Regelungen zu bestimmen sind. Jedenfalls ist die Untersuchung der relevanten Staatenpraxis und der zugehörigen Rechtsüberzeugungen hierfür notwendig. Dieser Untersuchungsschritt soll anhand von Fallstudien erfolgen, deren Auswahl und Auswertung in nachfolgenden Schritten erläutert werden (B. und C.).

Darüber hinaus können bestehende völkergewohnheitsrechtliche Regeln interpretiert werden.⁹¹ In Abgrenzung zur Untersuchung der Staatenpraxis und *opinio juris* wird im Rahmen der Interpretation einer völkergewohnheitsrechtlichen Regel der Inhalt einer Regel anhand von teleologischen und systemischen Grundsätzen auf eine spezifische Fallkonstellation angewendet.⁹² Unter Rekurs auf Sinn und Zweck sowie das System einer völkergewohnheitsrechtlichen Regel können daher die Anwendungsmodalitäten einer bestehenden Regel näher bestimmt werden.⁹³ Gerade bei den allgemeineren Regeln des Völkergewohnheitsrechts ist eine derartige Kon-

89 International Law Association, Final Report, Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law (2000), 2000, 1 ff.; ILC, Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries, A/73/10, 2018.

90 *Merkouris*, Interpreting the Customary Rules on Interpretation, International Community Law Review 19, 2017, 126; *Ryngaert/Siccama*, Ascertaining Customary International Law: An Inquiry into the Methods Used by Domestic Courts, Netherlands International Law Review 65, 2018, 1; *Chimni*, Customary International Law: A Third World Perspective, AJIL 112, 2018, 1; *Nolte*, How to Identify Customary International Law? – On the Final Outcome of the Work of the International Law Commission (2018), KFG Working Paper Series 37, 2019, 1; *Talmon*, Determining Customary International Law: The ICJ's Methodology between Induction, Deduction and Assertion, EJIL 26, 2015, 417; *Deplano/Tsagourias*, Research Methods in International Law: A Handbook, Edward Elgar, Cheltenham 2021.

91 *Merkouris/Kammerhofer/Arajärvi*, The Theory, Practice, and Interpretation of Customary International Law, CUP, Cambridge 2022; *Merkouris*, Interpreting the Customary Rules on Interpretation, International Community Law Review 2017; *Chasapis Tassinis*, Customary International Law: Interpretation from Beginning to End, European Journal of International Law 31, 2020, 235; *Azaria*, 'Codification by Interpretation': The International Law Commission as an Interpreter of International Law EJIL 31, 2020, 171, 177 f.

92 *Merkouris*, Interpreting Customary International Law: You'll Never Walk Alone, in *Merkouris/Kammerhofer / Arajärvi* (Hrsg.), The Theory, Practice, and Interpretation of Customary International Law, CUP, Cambridge 2022, 358-9.

93 *Ibid.*, 358-9.

kreisierung notwendig, um den Inhalt für eine spezifische Konstellation näher zu erörtern.⁹⁴ Durch die Interpretation wird spezifiziert, auf welche Konstellationen sich die einheitliche Übung, die als Recht anerkannt wird, bezieht.

Der ungeschriebene Charakter des Völkergewohnheitsrechts steht einer Interpretation nicht entgegen. Schließlich werden auch mündliche Verträge und einseitige Erklärungen, die nicht in Textform getätigt werden, interpretiert.⁹⁵ Zudem zeigt ein jüngster Sammelband, wie geläufig die Interpretation von bestehenden völkergewohnheitsrechtlichen Regeln in der Praxis von internationalen und nationalen Gerichten ist.⁹⁶

Eine Interpretation von Völkergewohnheitsrecht setzt jedoch eine bestehende völkerrechtliche Regel voraus. Bevor eine Interpretation erfolgen kann, muss sich daher eine einheitliche Übung, die als Recht anerkannt wird, gebildet haben. Zudem kann durch eine neue Staatenpraxis der Inhalt einer völkergewohnheitsrechtlichen Norm verändert werden.⁹⁷ Daher ist es unerlässlich, auch die Staatenpraxis und Rechtsüberzeugungen zu untersuchen, da allein hierdurch die normative Grundlage einer Interpretation bestimmt und deren fortlaufende Gültigkeit überprüft werden kann.

Zudem ist bei der Interpretation von völkergewohnheitsrechtlichen Regeln in Bezug auf neue Konstellationen Vorsicht geboten. Durch eine Interpretation wird die Reichweite einer allgemeinen Übung, die als Recht anerkannt wird, auf neue Konstellationen erweitert. Dies setzt voraus, dass diese neue Anwendung der Regel auch von der allgemeinen Übung gedeckt ist und nicht im Widerspruch zu dem dahinterstehenden Konsens in der Staatenpraxis steht. Gerade bei politisch kontroversen Themen kann eine derartige Erweiterung nicht ohne Weiteres angenommen werden. Vielfach besteht in diesen Konstellationen Uneinigkeit darüber, ob eine bestehende Norm Anwendung findet. In diesen Fällen steht eine uneinheitliche Staatenpraxis einer systemischen oder teleologischen Interpretation entgegen.

94 Ibid., 349.

95 Ibid., 350-353 mit Verweis auf mündliche Verträge in StIGH, *The Mavromatis Jerusalem Concessions*, Judgment of 26 March 1925, PCIJ Series A - No. 5, 6, 37 und die Interpretation von nicht-schriftlichen einseitigen Erklärungen durch die Völkerrechtskommission in ILC, *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations, with commentaries thereto Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part Two, 2006, Guiding Principle 5.

96 *Merkouris/Kammerhofer/Arajarvi*, *The Theory, Practice, and Interpretation of Customary International Law*, 2022, insbesondere Teil IV.

97 *Marxsen*, *Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch*, *Jus Publicum* 305, Mohr Siebeck, Tübingen 2021, 264 ff.

Ein Interpretationsergebnis kann sich nicht über die Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung hinwegsetzen. Die Interpretation einer völkergewohnheitsrechtlichen Regel muss daher immer auch dahingehend überprüft werden, ob sie nicht im Widerspruch zur Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung steht.

Gemäß Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut können weiterhin allgemeine Rechtsgrundsätze beachtet werden. Allgemeine Rechtsgrundsätze sind zunächst diejenigen Rechtsgrundsätze, die in umfassender Weise in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bestehen und auf der völkerrechtlichen Ebene anwendbar sind.⁹⁸ Daher ist auch eine Untersuchung von nationalen Rechtsordnungen notwendig, die möglicherweise ein allgemeines Prinzip in Bezug auf die ausländische Unterstützung von Protestbewegungen enthalten. Dieses müsste mit den Grundprinzipien des Völkerrechts vereinbar und von der Staatengemeinschaft als Rechtsgrundsatz anerkannt sein.⁹⁹ Darüber hinaus wird diskutiert, ob allgemeine Rechtsprinzipien der Völkerrechtsordnung bestehen.¹⁰⁰ Diese bedürfen nicht der umfassenden Verankerung in den Rechtsordnungen der Staaten, sondern liegen vielmehr der Völkerrechtsordnung zugrunde und werden als solche von der Staatengemeinschaft anerkannt.¹⁰¹ Diese Anerkennung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes kann erstens in völkervertragsrechtlichen Quellen zum Ausdruck kommen, zweitens als grundlegendes Element völkergewohnheitsrechtlicher Regeln bestehen oder drittens den grundsätzlichen Regelungen der Völkerrechtsordnung inhärent sein. Ob diese zweite Art der Rechtsgrundsätze besteht und wie diese festgestellt werden kann, wird derzeit im Rahmen der Völkerrechtskommission diskutiert.¹⁰²

Darüber hinaus können unilaterale Erklärungen völkerrechtliche Normativität entfalten. Eine unilaterale Erklärung ist eine öffentliche Stellungnahme eines Staates, die mit der Absicht abgegeben wird, sich hierdurch selbst zu einem Tun oder Unterlassen zu verpflichten.¹⁰³ Entscheidend ist hierbei, dass ein Staat durch seine Erklärung einen Selbstbindungswillen

98 ILC, Second Report on general principles of law by Marcelo Vázquez Bermúdez, A/CN.4/741, 09.04.2020, Rn. 16-17.

99 Ibid., Rn. 75.

100 Ibid., Rn. 114; bspw. anerkannt in IGH, The Corfu Channel Case, United Kingdom v. Albania, Judgment of 9 April 1949 ICJ Reports 1949, 4, 22.

101 ILC, A/CN.4/741, Rn. 121.

102 Siehe ILC, General principles of law, 2022, abrufbar unter: https://legal.un.org/ilc/guide/l_15.shtml (zuletzt abgerufen am 06.07.2022).

103 IGH, Nuclear Tests Case, Rn. 43.

zum Ausdruck bringt.¹⁰⁴ Daher sind auch die Erklärungen von Staaten in Bezug auf die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen dahingehend zu untersuchen, ob diese eine rechtliche Selbstbindung enthalten.

Schlussendlich ist das Sekundärrecht von IOs zu berücksichtigen. Dieses hat verbindliche Wirkung, sofern es von einem Organ einer IO erlassen wird, das hierzu von seinen Mitgliedsstaaten ermächtigt wurde. Bedeutendstes Beispiel hierfür sind die Beschlüsse des VN-Sicherheitsrats, die gemäß Art. 25 VN-Charta für die VN-Mitgliedsstaaten verbindlich sind.¹⁰⁵

Zur Rechtserkenntnis aller Rechtsquellen sind nach Art. 38 Abs. 1 lit. d IGH-Statut zusätzlich richterliche Entscheidungen und die Lehrmeinungen der anerkanntesten Völkerrechtler*innen heranzuziehen. Dies gilt insbesondere für Urteile des IGH, die zwar nach Art. 59 IGH-Statut nur zwischen den Parteien gelten, in der Praxis jedoch eine außerordentliche Relevanz für die inhaltliche Bestimmung von völkerrechtlichen Regeln haben.¹⁰⁶

Zur Regulierung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen kommen alle fünf hier erwähnten Rechtsquellen sowie die zwei Rechtserkenntnisquellen in Betracht. Daher ist eine umfassende Analyse der Praxis der Staaten, der anwendbaren völkerrechtlichen Verträge, der relevanten Beschlüsse internationaler Organisationen sowie der Entscheidungen internationaler Gerichte und Lehrmeinungen erforderlich. Die umfassende Analyse dieser Rechts- und Rechtserkenntnisquellen erfolgt in zwei Schritten.

Im zweiten Teil dieser Untersuchung (§§ 4-6) liegt der Fokus auf der Interpretation der anwendbaren Verträge und völkergewohnheitsrechtlichen Regeln. Hierzu dienen insbesondere die Rechtserkenntnisquellen der internationalen Rechtsprechung und Literatur sowie die Interpretationsregeln der WVK und die Entscheidungen von IOs. Durch eine umfassende Auswertung der Literatur und Rechtsprechung sollen die Anwendungsmöglichkeiten der verschiedenen Regelungsregime auf den Untersuchungsgegenstand herausgearbeitet werden. Hierdurch wird der normative Rahmen abgesteckt, in dem die Staaten ihre Handlungen und Positionierungen vornehmen.

104 Ibid., Rn. 44-45.

105 IGH, Namibia Advisory Opinion, Rn. 116.

106 Kammerhofer, International Legal Positivist Research Methods, in *Deplano / Tsagourias* (Hrsg.), *Research Methods in International Law: A Handbook*, Edward Elgar, Cheltenham 2021.

Der Schwerpunkt der Arbeit liegt sodann auf der Untersuchung der Staatenpraxis und der staatlichen Rechtsauffassungen. Diese sind für die Feststellung von Völkergewohnheitsrecht und unilateralen Erklärungen, die Auslegung von Verträgen sowie die Anerkennung allgemeiner Rechtsgrundsätze bedeutsam. Der nachfolgende Abschnitt erläutert die hierfür gewählte Fallstudienmethodik (B.). Im Anschluss werden einige Einzelprobleme bei der Untersuchung von Staatenpraxis näher erörtert (C.).

B. Methodik der Fallauswahl und Fallauswertung

Die Untersuchung der Staatenpraxis und *opinio juris* ist für die völkerrechtliche Regulierung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen entscheidend. Dies gilt zunächst für die Anwendung der völkergewohnheitsrechtlichen Regeln und Prinzipien nach Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut. Gleichzeitig ist die Praxis der Staaten für die Auslegung von Verträgen bedeutsam. Gemäß Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK ist die einheitliche Übung aller Vertragsstaaten ein Interpretationsmittel. Darüber hinaus kann die Übung einzelner Staaten als subsidiäres Interpretationsmittel nach Art. 32 WVK herangezogen werden.¹⁰⁷

Die Untersuchung der Staatenpraxis und *opinio juris* orientiert sich sowohl für vertrags-, als auch gewohnheitsrechtliche Regeln an ähnlichen Kriterien.¹⁰⁸ Zunächst muss die Handlung eines Staates identifiziert werden. Hierzu zählen alle einem Staat zurechenbare Handlungen.¹⁰⁹ Handlungsformen können sowohl Tätigkeiten und verbale Stellungnahmen¹¹⁰ als auch Untätigkeit oder Schweigen sein, wenn eine Reaktion oder Stellung-

107 United Nations General Assembly, Subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, A/Res/73/202, 03.01.2019, Conclusion 4 (3).

108 Vgl. *Stürchler*, The Threat of Force in International Law, Cambridge Studies in International and Comparative Law, CUP, Cambridge 2007, 104-106; *Starski*, Silence within the process of normative change and evolution of the prohibition on the use of force: normative volatility and legislative responsibility, *Journal on the Use of Force and International Law* 4, 2017, 14, 20.

109 *Wood/Sender*, State Practice, in *Peters* (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2017, Rn. 8; United Nations General Assembly, A/Res/73/202, Conclusion 5.

110 ILC, Customary International Law, A/73/10, Conclusion 6, Commentary Rn. 2: „it is now generally accepted that verbal conduct (whether written or oral) may also count as practice“.

nahme zu erwarten gewesen wäre¹¹¹. Darüber hinaus können Handlungen von IOs unter gewissen Umständen als Praxis gewertet werden.¹¹² Dies gilt, soweit eine IO zu einer Handlung durch ihre Mitgliedstaaten ermächtigt wird und somit mittelbar für die Staaten handelt (ausführlich zu diesen Einzelproblemen unter C.).¹¹³

Für völkergewohnheitsrechtliche Regeln muss die Staatenpraxis einer Rechtsüberzeugung (*opinio juris*) zugeordnet werden. Die Handlung oder Untätigkeit muss aufgrund einer wahrgenommenen Berechtigung oder Verpflichtung vorgenommen werden.¹¹⁴ Allerdings muss die rechtliche Lage nicht der einzige Faktor sein, der eine staatliche Handlung oder Untätigkeit veranlasst.¹¹⁵ Selbst wenn andere Faktoren bei dieser Entscheidung relevant sind, kann eine *opinio juris* angenommen werden.¹¹⁶ In ähnlicher Weise muss bezüglich vertragsrechtlicher Regeln ein Zusammenhang zwischen der Handlung eines Staates und dem Vertrag etabliert werden. Die Handlung eines Staates muss als Ausübung des Vertrags erkennbar sein.¹¹⁷ Wenn zwei Rechtsquellen für eine völkerrechtliche Pflicht in Betracht kommen, ist zu unterscheiden, auf welche Rechtsquelle sich eine völkerrechtliche Stellungnahme bezieht. Sofern ein Staat, der vertraglich zu einer Handlungsform verpflichtet ist, sich allgemein zu seiner Verpflichtung zu dieser Handlungsform bekennt, ist nicht automatisch anzunehmen, dass dieser auch eine völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung hierzu anerkennt.¹¹⁸ Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich der Staat aufgrund seiner vertraglichen Verpflichtungen entsprechend äußert.

Zudem müssen die Staatenpraxis und die vertragliche Übung von einer gewissen Anzahl an Staaten durchgeführt werden. Für eine völkergewohnheitsrechtliche Regel muss die weit überwiegende Mehrheit der Staaten

111 Ibid., Conclusion 6; StIGH, The Case of the S.S. Lotus (France v. Turkey), Judgment of 07 September 1927, 28; IGH, Jurisdictional Immunities 134-135, para. 77; ILC, Subsequent Practice, A/73/10, Conclusion 4, Commentary, Rn. 17.

112 ILC, Customary International Law, A/73/10, Conclusion 4 (2).

113 Vgl. Ibid., Conclusion 4, Commentary, Rn. 5.

114 Ibid., Conclusion 9 (1).

115 IGH, Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia), Judgment of 13 July 2023, Rn. 77.

116 Ibid., Rn. 77.

117 United Nations General Assembly, A/Res/73/202, Conclusion 6.

118 Bellinger/Haynes, A US government response to the International Committee of the Red Cross study *Customary International Humanitarian Law*, International Review of the Red Cross 89, 2007, 443, 445.

entsprechend handeln und dieselbe Rechtsüberzeugung teilen („general practice accepted as law“).¹¹⁹ Dies muss zwar weder „perfect“ noch in „absolutely rigorous conformity with the rule“ sein.¹²⁰ Allerdings hat der IGH im *Asylrechts*-Fall eine Regel des regionalen Völkergewohnheitsrechts abgelehnt, da er keine hinreichende Einheitlichkeit in der Praxis von latein-amerikanischen Staaten feststellen konnte:

„The facts brought to the knowledge of the Court disclose so much uncertainty and contradiction, so much fluctuation and discrepancy in the exercise of diplomatic asylum and in the official views expressed on various occasions, there has been so much inconsistency in the rapid succession of conventions on asylum, ratified by some States and rejected by others, and the practice has been so much influenced by considerations of political expediency in the various cases, that it is not possible to discern in all this any constant and uniform usage, accepted as law, with regard to the alleged rule of unilateral and definitive qualification of the offence.“¹²¹

Demnach bestand in Lateinamerika keine Ausnahme von der grundsätzlichen Regel, dass ein Staat nicht aufgrund seiner alleinigen Einschätzung diplomatisches Asyl wegen politischer Verfolgung erteilen darf. Hierzu wäre ein genereller Konsens in der Praxis und Rechtsauffassung der lateinamerikanischen Staaten notwendig gewesen.

Ebenso muss eine Übung im Sinne des Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK von der breiten Mehrheit der Vertragsstaaten getragen sein.¹²² Für beide Quellen ist daher eine umfassende Analyse der Staatenpraxis erforderlich.

Weiterhin sind die Reaktionen anderer Staaten maßgeblich dafür, ob es sich hierbei um eine akzeptierte, geduldete oder umstrittene Praxis handelt. Dabei sind einerseits die Handlungen *verschiedener* Staaten bezüglich des *gleichen* Ereignisses zu berücksichtigen sowie andererseits die Einheitlichkeit der Praxis *eines* Staates in *verschiedenen* gleichgelagerten Situationen.¹²³ Je häufiger und präziser eine Handlung bzw. Positionierung erfolgt, desto stärker spricht dies für eine rechtliche Regelung. Handeln nur einige Staa-

119 ILC, Customary International Law, A/73/10, Conclusion 8.

120 IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 186.

121 IGH, Asylum Case (Colombia v. Peru), Judgment of 20 November 1950, ICJ Reports 1950, 266, 277.

122 ILC, Subsequent Practice, A/73/10, Conclusion 4, Commentary, Rn. 23.

123 United Nations General Assembly, A/Res/73/202, Conclusion 9; ILC, Customary International Law, A/73/10, Conclusion 7.

ten in einer Frage in der gleichen Art und Weise, kann noch nicht von einer umfassenden Staatenpraxis ausgegangen werden, die eine völkergewohnheitsrechtliche Regel oder nachfolgende Vertragsübung begründen würden. Sofern diese Staaten jedoch der gleichen geographischen Region angehören, kann die Ausbildung einer regionalen völkergewohnheitsrechtlichen Norm in Betracht kommen. Davon abgesehen kann die Vertragsübung einiger Staaten als subsidiäres Interpretationsmittel im Sinne des Art. 32 WVK beachtet werden.¹²⁴

Eine einheitliche Methodik für die Untersuchung von Staatenpraxis und nachträglicher vertraglicher Übung hat sich bisher nicht herausgebildet.¹²⁵ Es gibt wenige Beispiele, in denen für eine konkrete Frage die Praxis möglichst aller Staaten untersucht wurde.¹²⁶ In der gerichtlichen Praxis wird Völkergewohnheitsrecht in der Regel unter Verweis auf Resolutionen der VN-Generalversammlung, Gerichtsentscheidungen und Verträge eher festgestellt als eingehend erörtert.¹²⁷ Diese teils eklektische Praxis sieht sich dabei der berechtigten Kritik der „third world approaches to international law“ ausgesetzt, da die ausgewählten Verträge und Gerichtsentscheidungen häufig einen eurozentristischen Charakter haben.¹²⁸ Zudem existieren bisher keine bedeutenden Verträge, Gerichtsentscheidungen oder Resolutionen zur staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen, weshalb eine allein hierauf gestützte Untersuchung der allgemeinen völkerrechtlichen Regeln nicht aufschlussreich wäre.

124 ILC, Subsequent Practice, A/73/10, Conclusion 4, Commentary, Rn. 23.

125 *Ryngaert/Siccama*, Ascertaining Customary International Law: An Inquiry into the Methods Used by Domestic Courts, *Netherlands International Law Review*, 2018, 2; *Stürchler*, The Threat of Force in International Law, 2007, 93.

126 *Verdier/Voeten*, How Does Customary International Law Change? The Case of State Immunity, *International Studies Quarterly* 59, 2015, 209, führen die Untersuchung für die Regelung zur Staatenimmunität in 121 Staaten durch, hinsichtlich der Frage, wie viele Staaten absolute oder relative Immunität gewähren. Der Bundesgerichtshof, Urteil vom 28. Januar 2021 - 3 StR 564/19 (Afghanischer Oberleutnant), Rn. 18 ff. hat zuletzt eine vorbildliche Untersuchung der Staatenpraxis zur funktionellen Immunität von Staatsbediensteten vor strafrechtlicher Jurisdiktion durchgeführt.

127 *Talmon*, Determining Customary International Law, *EJIL* 2015; *Linos*, How to Select and Develop International Law Case Studies: Lessons from Comparative Law and Comparative Politics, *AJIL* 109, 2015, 475-485, 477; *Ryngaert/Siccama*, Ascertaining Customary International Law: An Inquiry into the Methods Used by Domestic Courts, *Netherlands International Law Review*, 2018.

128 Vgl. *Chimni*, Customary International Law: A Third World Perspective, *AJIL*, 2018.

Grundsätzlich wäre eine umfassende Untersuchung der Staatenpraxis zur Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen notwendig. Die Masse an Daten, die zur Erörterung einer völkergewohnheitsrechtlichen Regel oder nachfolgenden Übung in Betracht kommt, würde jedoch in den Worten von *Georg Nolte* einen „information overload“¹²⁹ darstellen.¹³⁰ Ausweislich des Nonviolent and Violent Campaigns and Outcomes (NAVCO)-Datensatzes hat es zwischen den Jahren 2000 und 2013 67 gewaltfreie Protestbewegungen gegeben.¹³¹ Die Masse an Handlungen und möglichen Reaktion zu rezipieren, würde den Bearbeitungsumfang übersteigen, zumal die zu analysierenden Fragen vielfältig sind und sich nicht auf binäre Antworten reduzieren lassen. Es bedarf daher einer zeitlichen und sachlichen Einschränkung des Untersuchungsmaterials.

Zeitlich beschränkt sich die Untersuchung auf die Jahre 2011 bis 2020. Während dieses sogenannten „Jahrzehnt des Protests“ wurden die meisten gewaltfreien Proteste aller Zeiten registriert. Seit dem „Arabischen Frühling“ liegt zudem verstärkte internationale Aufmerksamkeit auf Protestbewegungen, was deren Bedeutung gesteigert hat. Außerdem waren die völkerrechtlichen Entwicklungen in den Bereichen der Demokratie und Menschenrechte über die vergangenen Jahrzehnten dynamisch. Protestbewegungen vor 2000 fanden in einem anderen normativen Kontext statt. Für die aktuelle Rechtslage sind daher die jüngsten Fälle von besonderer Bedeutung, da diese erst in einem normativen Umfeld erfolgten, in denen sowohl die internationale Demokratieförderung als auch der internationale Menschenrechtsschutz sich weiter vertieft und verfestigt hatten.

Fallstudien eignen sich dabei zur Untersuchung der völkerrechtlichen Regulierung. Für diese in der völkerrechtlichen Literatur verbreitete Vorgehensweise¹³² werden ein oder mehrere Beispielfälle eingehend untersucht, um aus der einzelnen Konstellation Rückschlüsse auf die allgemeine Rechtslage zu ziehen. Durch eine völkerrechtliche Fallstudie können

129 *Nolte*, How to Identify Customary International Law?, KFG Working Paper Series, 2019, 8.

130 Siehe *Stürchler*, The Threat of Force in International Law, 2007, 119 ff; *Wood/Sender*, State Practice, 2017, Rn. 35: „the quantity of available material is daunting“.

131 *Chenoweth/Stephan*, External Support in Nonviolent Campaigns, 2021, 14.

132 Diese Methodik wird vielfach herangezogen, um den Inhalt von völkergewohnheitsrechtlichen und völkervertragsrechtlichen Regeln zu bestimmen, siehe: *Stürchler*, The Threat of Force in International Law, 2007, 127-249; *Marks*, What has Become of the Emerging Right to Democratic Governance?, EJIL 22, 2011, 507, 519 ff (zur Situation in Haiti).

staatliche Handlungen vertieft analysiert und in ihrem Kontext gewertet werden.¹³³ In diesem Rahmen kann die Konsistenz der staatlichen Positionen und die Gegenreaktionen auch in ihren Nuancen und Komplexitäten berücksichtigt werden.¹³⁴ Für das hier zu untersuchende Rechtsgebiet, das sich derzeit in der Entwicklung befindet, sind Fallstudien dazu geeignet, die aktuellen Tendenzen und Positionen zu identifizieren und zu überprüfen. Dafür sind jedoch mehrere Fallstudien entlang des gesamten Untersuchungszeitraums notwendig, um die staatlichen Positionen in unterschiedlichen Konstellationen unter anderem auf ihre Einheitlichkeit zu untersuchen und abstrahierbare Ergebnisse zu erzeugen.¹³⁵

I. Fallauswahl

Die Auswahl wird aufgrund von qualitativen Kriterien vorgenommen, die eine Untersuchung der diversen Forschungsfragen anhand der gerade erörterten Methodik ermöglichen. Neun Argumente begründen die Auswahl der fünf Fallstudien zur Ägyptischen Revolution von 2011, der Euromaidan Revolution in der Ukraine 2013-14, der Forces for Freedom and Change Revolution im Sudan 2018-19, der venezolanischen Massenprotestbewegung 2019 und der Massenprotestbewegung in Hongkong 2019-20.

Zunächst erlauben die ausgewählten Fälle eine Untersuchung von diversen rechtlichen und tatsächlichen Kontexten. Erstens umspannen sie den gesamten Untersuchungszeitraum mit einem Fall aus 2011 (Ägypten) und einem Fall aus 2020 (Hongkong). Zweitens hat der VN-Sicherheitsrat bezüglich keines dieser Fälle gesonderte Maßnahmen erlassen, weshalb das allgemeine Völkerrecht und nicht das kollektive Sicherheitsrecht der VN Anwendung findet. Drittens unterliegen die verschiedenen Länder unterschiedlichen regionalen Demokratiegeboten. Mindestens ein Fall aus einem OAS-, AU- und EMRK-Mitgliedstaat werden aufgenommen, sowie ein Fall aus Asien, wo kein völkervertragsrechtliches Demokratiegebot gilt (siehe § 5). Dieser Unterschied kann sich, wie im zweiten Teil erörtert wird, auf die rechtliche Bewertung von Unterstützungsmaßnahmen auswirken.

133 *Mushkat*, The case for the case study method in international legal research, *Journal for Juridical Science* 42, 2017, 143, 146.

134 *Ibid.*, 147 f.

135 Vgl. *Linos*, How to Select and Develop International Law Case Studies, *AJIL*, 2015, 478.

Viertens ist die geographische Diversität der Fälle für die Einflussnahmen verschiedener Staaten bedeutsam. In der Regel nehmen Staaten vermehrt Einfluss auf die Lage in ihren Nachbarländern und den Staaten in ihrer Region.¹³⁶ Daher kann durch eine geographische Diversität auch eine größtmögliche Diversität an Staaten analysiert werden („diverse case method“¹³⁷).

Weiterhin können durch die Fallstudien unterschiedliche Arten von Protestbewegungen untersucht werden. Die jeweiligen Protestbewegungen verfolgten fünfens unterschiedliche Ziele gegen verschiedene Zielregierungen zu verschiedenen Zeitpunkten. In Hongkong, Venezuela und der Ukraine waren die Proteste reaktiv und forderten die Wiederherstellung einer vormals bestehenden Ordnung. Hingegen waren die Proteste in Ägypten und im Sudan aspirativ, da sie die Schaffung einer neuen demokratischen Ordnung verlangten. In der Ukraine erfolgten die Proteste während der Legislaturperiode einer demokratisch gewählten Regierung, in Venezuela im Nachgang einer umstrittenen Präsidentschaftswahl und in den anderen drei Staaten gegenüber langjährig etablierten Regierungen. Darüber hinaus richteten sich die Proteste in der Ukraine gegen eine demokratisch legitimierte Regierung, während sich die Proteste in Ägypten, Sudan und Hongkong gegen autokratische Regierungen richteten. Sechstens waren die institutionellen Anbindungen der Protestbewegungen unterschiedlich. Im Sudan und in Ägypten waren die Proteste weitestgehend unabhängig von politischen Institutionen. Hingegen waren die Anführer*innen der Proteste in Hongkong und der Ukraine Mitglieder von führenden Oppositionsparteien. In Venezuela hatte sich der Wortführer der Protestbewegung im Zuge der Proteste zum Interimspräsidenten ernannt und war zu deren Beginn bereits Sprecher der Nationalversammlung.

Siebtens waren einige der Proteste erfolgreich, indem sie den gewünschten Regierungs- oder Systemwechsel erzielten (Ägypten, Ukraine, Sudan), während in den anderen Fällen der gewünschte System- oder Regierungswechsel nicht erreicht wurde (Venezuela, Hongkong). Achtens fanden die verschiedenen Proteste sowohl in ethnisch diversen (Sudan, Ukraine) als auch homgeneren Staaten statt (Venezuela).

136 Jones, Sovereignty, intervention, and social order in revolutionary times, *Review of International Studies* 38, 2013, 1149, 1153-1155.

137 *Seawright/Gerring*, Case Selection Techniques in Case Study Research, A Menu of Qualitative and Quantitative Options, *Political Research Quarterly* 61, 2008, 294.

Neuntens erhielten alle Protestbewegungen starke internationale Aufmerksamkeit, welches sich unter anderem durch VN-Sicherheitsratsdebatten hierzu äußerte. Hierin unterscheiden sich die ausgewählten Fallstudien von anderen in Betracht kommenden Fällen. Die Proteste in Ecuador, Chile und Kolumbien im Jahr 2019, sowie die Proteste der sogenannten Milk Tea Alliance in Thailand und Malaysia 2020 waren für die jeweiligen Gesellschaften von signifikanter Bedeutung und wurden teilweise in den regionalen Organisationen thematisiert. Es fehlt bei diesen Protesten hingegen an einer bedeutenden internationalen Aufmerksamkeit. Zu diesen Fällen gab es keine Debatten in der VN-Generalversammlung oder dem VN-Sicherheitsrat. Derartige Aufmerksamkeit ist jedoch notwendig, um die völkerrechtliche Debatte zu deren Unterstützung nachzuvollziehen. Im Rahmen von VN-Debatten sind Staaten bemüht, das Diskussionsobjekt auch rechtlich zu fassen.¹³⁸ Zudem sind die Fälle, die große internationale Aufmerksamkeit auf sich ziehen, polarisierender, was Staaten dazu verleitet, ihre Positionen sowohl deutlicher als auch allgemeiner zu formulieren. Da das untersuchte Rechtsgebiet sich zudem stark entwickelt, sind es derartige paradigmatische Fälle, die den Ausgangspunkt für eine rechtliche Positionierung und Orientierung bilden.¹³⁹ Die besondere internationale Aufmerksamkeit in Form der Thematisierung innerhalb der VN-Generalversammlung und/oder des VN-Sicherheitsrats ist daher ausschlaggebend für die Fallauswahl.

Die Fallauswahl ermöglicht somit eine umfassende Analyse der rechtlichen Regulierung, indem sie eine Bandbreite an Konstellationen und beteiligten Staaten umfasst. Durch ihre Analyse kann ein Querschnitt der staatlichen Praxis und vertraglichen Übung gewonnen werden und die staatlichen Positionen kritisch konturiert werden. Insgesamt konnte hierdurch die Praxis von 110 Staaten ausgewertet werden (siehe Annexe 3 und 4).

138 Zum Beispiel wurde in den vier Sicherheitsratsdebatten von 2019 zu Venezuela 100-mal „international law“ verwendet, vgl. United Nations Security Council, 8452nd meeting, S/PV.8452, 26.01.2019; United Nations Security Council, 8472nd meeting, S/PV.8472, 26.02.2019; United Nations Security Council, 8476th meeting, S/PV.8476, 28.02.2019; United Nations Security Council, 8506th meeting, S/PV.8506, 10.04.2019.

139 Vgl. *Bjorge/Miles*, Introduction, in *Bjorge / Miles* (Hrsg.), *Landmark Cases in Public International Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland 2017, 4; *Bleckmann*, Völkergewohnheitsrecht trotz divergierender Praxis?, *ZaöRV* 36, 1976, 374, 374 ff.

Die in der Einleitung erwähnte Protestbewegung in Honduras wurde einerseits nicht aufgenommen, weil die Proteste vor 2011 begannen und somit außerhalb des Beobachtungszeitraum liegen. Andererseits wurden die rechtlichen und tatsächlichen Hintergründe der Protestbewegungen und ihrer Unterstützung bereits umfassend durch die OAS, den IAGMR und die honduranische Wahrheitskommission aufgearbeitet (siehe § 1). In Bezug auf die honduranische Protestbewegung von 2009-2011 könnte diese Untersuchung daher keinen signifikanten Mehrwert schaffen.

II. Fallauswertung

Für jede Fallstudie wird zunächst eine empirische Rekonstruktion der Ereignisse vorgenommen (§§ 7-II.A.). Hierfür werden die Hintergründe und Entwicklungen der Protestbewegung beschrieben. Darauf hin wird die Gewaltfreiheit der jeweiligen Bewegung betrachtet (§§ 7-II.B.). Sodann erfolgt eine Erörterung der einzelnen Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der Protestbewegung durch ausländische Staaten (§§ 7-II.c.). Im Anschluss werden die Begründungen für diese Unterstützungshandlungen erörtert. Es folgt eine Auseinandersetzung mit den Reaktionen anderer Staaten auf die Unterstützungshandlungen. Schlussendlich werden die wichtigsten Konfliktlinien hinsichtlich der Unterstützung der jeweiligen Protestbewegung zusammengefasst (§§ 7.D, 8.E, 9-II.D).

Ausgangspunkt der jeweiligen Fallstudie ist die Analyse der VN-Sicherheitsrats- und VN-Generalversammlungsprotokolle. Zusätzlich werden die Debatten der Staaten in den jeweiligen Regionalorganisationen sowie deren Beschlüsse ausgewertet. Weiterhin werden die öffentlichen Stellungnahmen und Beschlüsse der Staaten außerhalb dieser institutionellen Kontexte berücksichtigt. Diese werden vielfach durch die Staaten selbst veröffentlicht oder in nationalen und internationalen Medien wiedergegeben. Zudem werden die Jahresberichte der halbstaatlichen Demokratieförderorganisationen untersucht. Zusätzlich können nicht-öffentliche Berichte dieser Organisationen nach dem deutschen Informationsfreiheitsgesetz oder dem US-Freedom of Information Act angefragt werden. In einigen Fällen wurden Hintergrundgespräche geführt, um die Zusammenhänge der Protestbewegungen und der internationalen Unterstützung einzuordnen. Dies ist an entsprechender Stelle gekennzeichnet.

Ziel dieser Fallstudien ist dabei, Konsense in der staatlichen Praxis und Rechtsüberzeugung zu identifizieren. Eine Untersuchung der gesamten

staatlichen Praxis ist, wie angedeutet, nicht in angemessener Zeit möglich. Daher kann diese Untersuchung jedenfalls nicht feststellen, ob eine „allgemeine Übung“ im Sinne des Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut oder eine einheitliche Vertragsübung im Sinne des Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK besteht. Die Fallstudien können lediglich einen Ausschnitt einer derartigen Praxis zum Vorschein bringen. Sofern daher ein Konsens in Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung in den Fallstudien herausgearbeitet wird, kann dieser als Indikator für eine allgemeine Übung, die von einer einheitlichen Rechtsüberzeugung getragen ist, gelten. Unter einem Konsens versteht sich hierbei die grundsätzlich gleiche Bewertung einer Handlungsform in der Staatengemeinschaft. Die Handlungsform muss hierfür wiederholt vorgekommen und dabei nicht von einer signifikanten Anzahl an Staaten zurückgewiesen oder mit einer signifikanten entgegenstehenden Staatenpraxis konfrontiert worden sein.

C. Methodische Einzelfragen

Die Untersuchung von Staatenpraxis und Rechtsüberzeugungen im Rahmen einer völkerrechtlichen Analyse wirft mehrere Einzelfragen auf, die hier in gebotener Kürze dargelegt werden. Zunächst besteht die Frage, welche Verhaltensweisen als Staatenpraxis zählen (I.) und inwiefern staatliches Schweigen als Staatenpraxis oder *opinio juris* gelten kann (II.). Darüber hinaus wird erörtert, wie die Praxis von „specially affected states“ zu beachten ist (III.). Viertens soll die Handhabung von widersprüchlicher und politisch motivierter Staatenpraxis im Rahmen einer völkerrechtlichen Untersuchung erörtert werden (IV.).

I. Was zählt als Staatenpraxis?

Die Völkerrechtskommission beschreibt Staatenpraxis als „conduct of the State, whether in the exercise of its executive, legislative, judicial or other functions”¹⁴⁰. Relevante Akteure eines Staates sind mithin alle Organe eines Staates im Sinne des Art. 4 der Articles on the Responsibility of States for International Wrognful Acts (ARSIWA) sowie alle Personen oder Entitäten,

140 ILC, Customary International Law, A/73/10, Conclusion 5.

die hoheitliche Aufgaben im Sinne des Art. 5 ARSIWA wahrnehmen.¹⁴¹ Hierbei handelt es sich um Handlungen, die einem Staat zugerechnet werden können, und somit auch um staatliches Handeln im Sinne des Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut.

Die Völkerrechtskommission betont, dass Staatenpraxis eine Vielzahl an Formen haben kann, zu denen physische Handlungen, verbale Stellungnahmen und Schweigen zählen kann.¹⁴² Als Beispiele listet sie:

„diplomatic acts and correspondence; conduct in connection with resolutions adopted by an international organization or at an intergovernmental conference; conduct in connection with treaties; executive conduct, including operational conduct “on the ground”; legislative and administrative acts; and decisions of national courts”¹⁴³

Einige Stimmen haben in Abgrenzung zu diesem weiten Verständnis postuliert, dass nur tatsächliches Handeln von Staaten berücksichtigt werden sollte.¹⁴⁴ Dabei ist es die langstehende Praxis des IGH, auch Stellungnahmen von Staaten in der Untersuchung von Völkergewohnheitsrecht heranzuziehen.¹⁴⁵ Andernfalls würde sich die Perspektive zu häufig auf die wenigen tatsächlich handelnden Staaten beschränken. Dabei können Staaten gerade durch den verbalen Protest gegen einzelne Handlungen zum Ausdruck bringen, dass diese rechtswidrig sind.¹⁴⁶ Die Bedeutung von Stellungnahmen wächst zudem durch die erhöhte Informationszugänglichkeit aufgrund von modernen Kommunikationstechnologien.¹⁴⁷ Durch das Internet werden Staaten schnell über aktuelle Ereignisse in Kenntnis gesetzt und können ebenso schnell hierauf reagieren. Die Zyklen für die Entstehung einer einheitlichen Staatenpraxis können sich daher verkürzen, da Reaktionsmöglichkeiten auf gewisse Entwicklungen verstärkt erwartet

141 Ibid., Conclusion 5, Rn. 2.

142 Ibid., Conclusion 6, Rn. 1: „Practice may take a wide range of forms. It includes both physical and verbal acts. It may, under certain circumstances, include inaction.”

143 Ibid., Conclusion 6, Rn. 2.

144 *Bellinger/Haynes*, A US government response to the International Committee of the Red Cross study *Customary International Humanitarian Law*, International Review of the Red Cross, 2007, 445.

145 IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 190; IGH, Jurisdictional Immunities, Rn. 55; *Wood/Sender*, State Practice, 2017, Rn. 6.

146 *Wood/Sender*, State Practice, 2017, Rn. 6.

147 *Ciampi*, The Role of the Internet in International Law-Making, Implementation and Global Governance, ZaöRV 81, 2021, 677, 689.

werden können.¹⁴⁸ Stellungnahmen von staatlichen Organen und hoheitlich beauftragten Entitäten können daher als Staatenpraxis berücksichtigt werden.

Allerdings muss bei Stellungnahmen von Staaten grundsätzlich zwischen politischen und rechtlichen Aussagen getrennt werden (zur Unterscheidung siehe IV.).¹⁴⁹ Nur letztere können als staatliche Praxis berücksichtigt werden. Dies gilt gerade auch für Debattenbeiträge und Abstimmungsverhalten in internationalen Organisationen. Diese sind regelmäßig von nicht-rechtlichen Erwägungen bestimmt,¹⁵⁰ weshalb nicht automatisch darauf geschlossen werden kann, dass es sich hierbei um eine Staatenpraxis im Sinne des Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut handelt. Vielmehr bedürfen diese der Interpretation und Einbettung in den Gesamtkontext.¹⁵¹ Der IGH untersuchte im *Nicaragua*-Urteil beispielsweise die völkergewohnheitsrechtliche Natur des Interventionsverbots und orientierte sich hierfür an zwei Resolutionen der VN-Generalversammlung, die ohne Gegenstimmen verabschiedet wurde.¹⁵² Die USA hatten nach der ersten Resolution von 1965 noch erklärt, dass sie die Resolution nur als politische Erklärung betrachten würden.¹⁵³ Nach der zweiten Resolution von 1970 gaben die USA keine solche Erklärung ab, zumal die Resolution ausweislich ihrer Präambel Stellung zu den „Grundprinzipien des Völkerrechts“ bezieht.¹⁵⁴ Daher ordnete der IGH das Abstimmungsverhalten der USA als staatliche Praxis zur Bestätigung der Existenz des Interventionsverbots ein. Stellungnahmen, inklusive derer in internationalen Organisationen, sind daher als Staatenpraxis zu berücksichtigen, insofern sie einen völkerrechtlichen Gehalt haben.

Die Handlungen der Staaten innerhalb von IOs sind von den eigenständigen Handlungen von IOs zu trennen. Während erstere zweifelsohne den Staaten zuzurechnen und daher als Staatenpraxis einzuordnen sind, können letztere nur unter bestimmten Umständen als Praxis im Sinne des Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut berücksichtigt werden. Nach Auffassung der Völkerrechtskommission können die eigenständigen Handlungen von

148 Vgl. *Ibid.*, 686-689, 698.

149 *Wood/Sender*, *State Practice*, 2017, Rn. 7.

150 *Bellinger/Haynes*, *A US government response to the International Committee of the Red Cross study Customary International Humanitarian Law*, *International Review of the Red Cross*, 2007, 445.

151 *Wood/Sender*, *State Practice*, 2017, Rn. 7.

152 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 203.

153 *Ibid.*, Rn. 203.

154 *Ibid.*, Rn. 203.

IOs nur bei denjenigen völkergewohnheitsrechtlichen Regelungen berücksichtigt werden, deren Anwendung vom Mandat der IO umfasst ist und sich spezifisch an IOs richten.¹⁵⁵ Dies ist vor allem dann in Betracht zu ziehen, wenn Staaten einer IO die exklusive Kompetenz in einer Angelegenheit übertragen haben.¹⁵⁶ Das zweite Einschränkungskriterium begrenzt die Relevanz der Praxis von IOs signifikant. Schließlich richten sich die allermeisten gewohnheitsrechtlichen Regeln nicht spezifisch an IOs. Die Praxis von internationalen Organisationen ist mithin für die Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht nur in begrenztem Umfang zu berücksichtigen.¹⁵⁷

Für diese Untersuchung folgt hieraus, dass die Handlungen und Stellungnahmen von staatlichen Organen und zur Wahrnehmung von Hoheitsaufgaben berechtigten Stellen umfassender Aufarbeitung bedürfen. Die möglichen Quellen staatlicher Praxis lassen sich nicht *a priori* beschränken; vielmehr bedarf es grundsätzlich einer kontextbezogenen Interpretation, ob es sich um staatliche Praxis handelt.¹⁵⁸ Von besonderer Bedeutung bei einer Untersuchung der Praxis durch Fallstudien ist dabei die Berücksichtigung von verbalen Stellungnahmen. Schließlich beschränkt die Fallstudienauswahl bereits die Zahl der möglicherweise handelnden Staaten. Die verbalen Reaktionen und Einordnungen zu diesen Handlungen können jedoch durch eine Vielzahl an Staaten erfolgen. Daher wird ein besonderes Augenmerk auf staatlichen Stellungnahmen in Reaktion auf staatliche Unterstützungsmaßnahmen liegen, um den Fundus der Staatenpraxis für die spätere Analyse möglichst breit auszugestalten.

II. Schweigen im Völkerrecht

Ein völkerrechtlich relevantes Schweigen wird angenommen, wenn ein Staat weder verbale Stellungnahmen noch tatsächliche Handlungen in Reaktion auf das Verhalten eines anderen Staates vornimmt, obwohl dies zu erwarten gewesen wäre.¹⁵⁹ In ihrer Rechtsprechung haben sich der

155 ILC, Customary International Law, A/73/10, Conclusion 4, Rn. 5.

156 *Ibid.*, Conclusion 4, Rn. 6. Die Völkerrechtskommission verweist hierbei insbesondere auf die EU, die beispielsweise in Fragen des Außenhandels nach Art. 215 AEUV die exklusive Kompetenz hat.

157 *Ibid.*, Conclusion 4, Rn. 7.

158 *Wood/Sender, State Practice*, 2017, Rn. 4.

159 ILC, Customary International Law, A/73/10, Conclusion 6, Rn. 3.

StIGH¹⁶⁰ und der IGH¹⁶¹ zur Begründung von völkergewohnheitsrechtlichen Regeln jeweils darauf berufen, dass kein Staat gegen eine bestimmte Handlungsweise protestiert habe. Da es keine entgegenstehenden Stellungnahmen gegeben hatte, nahmen die Gerichte jeweils an, dass die in Frage stehenden Handlungen allgemein als völkerrechtskonform akzeptiert wurden. Entsprechend kann Schweigen zur Begründung einer generellen Praxis oder einer sie tragenden *opinio juris* herangezogen werden.

Dieses Schweigen muss laut Völkerrechtskommission „deliberate“ sein.¹⁶² Hierfür ist zunächst erforderlich, dass der Staat von dem Verhalten eines anderen Staates Kenntnis erlangt.¹⁶³ Aufgrund der umfassenden Verfügbarkeit von Informationen durch das Internet ist grundsätzlich davon auszugehen, dass Staaten einen guten Zugang zu Informationen erhalten, die ihre Interessen berühren.¹⁶⁴ Darüber hinaus müssen die Umstände eine Reaktion des Staates erwarten lassen.¹⁶⁵ Dies ist der Fall, sofern die Handlung eines Staates die Rechte oder Interessen eines anderen Staates beeinträchtigt oder besonders berührt.¹⁶⁶ In welchem Umfang die Rechte oder Interessen eines Staates beeinträchtigt sein müssen, um eine Reaktion erwarten zu lassen, lässt sich nicht abstrakt festlegen.¹⁶⁷ Vielmehr ist eine Einzelfallbetrachtung notwendig, um festzustellen, ob die Staatengemeinschaft eine Reaktion eines bestimmten Staates erwarten durfte. In dieser Betrachtung können folgende Faktoren aufgenommen werden: die Art und Weise der Handlungen, die damit verbundene Rechtsauffassung, der Zeitpunkt der Handlung, die Reaktionen anderer Staaten hierauf, die Reaktionsmöglichkeiten des Staates, der Grad der Beeinträchtigung der Rechte oder Interessen und die Rechtsnatur der betroffenen Regelungen.¹⁶⁸

160 StIGH, Lotus, 23.

161 IGH, Jurisdictional Immunities, Rn. 77.

162 ILC, Customary International Law, A/73/10, Conclusion 6, Rn. 3.

163 Ibid., Conclusion 10, Rn. 8; Roberts, Traditional and Modern Approaches to Customary International Law: A Reconciliation, AJIL 95, 2001, 757, 777-8.

164 Ciampi, The Role of the Internet in International Law-Making, Implementation and Global Governance, ZaöRV, 2021, 698.

165 ILC, Customary International Law, A/73/10, Conclusion 10, Rn. 8.

166 Ibid., Conclusion 10, Rn. 8.

167 Vgl. Marxsen, Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch, 2021, 97, nennt die Kriterien „wertungsaffen“.

168 Starski, Silence within the process of normative change and evolution of the prohibition on the use of force: normative volatility and legislative responsibility, Journal on the Use of Force and International Law, 2017, 31, mit Ausführungen zu diesen Faktoren.

In einer Gesamtschau dieser Faktoren kann festgestellt werden, ob eine Reaktion durch einen Staat erwartbar gewesen wäre.¹⁶⁹ Allein in diesen Fällen kann das Schweigen sodann als Ausdruck einer Staatenpraxis oder *opinio juris* gewertet werden.

III. Die Rolle und Bedeutung von „specially affected states“

Bei der Auswertung von Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung besteht regelmäßig die Herausforderung, dass sich nicht alle Staaten zu einer Frage positioniert haben. Häufig entwickelt nur ein Teil der Staaten eine entsprechende Praxis oder bezieht verbal Stellung. Dies steht jedoch einer allgemeinen Übung im Sinne des Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut nicht entgegen. Einerseits kann, wie gerade beschrieben, das Schweigen der nicht-handelnden Staaten untersucht und gewertet werden. Andererseits hat der IGH in diesen Konstellationen auch ein besonderes Augenmerk auf „specially affected states“ gelegt.¹⁷⁰ Für diese Fälle hält der IGH fest, dass die Praxis der Staaten, deren Interessen besonders berührt sind, berücksichtigt werden muss.¹⁷¹ Die Völkerrechtskommission definiert „specially affected states“ als Staaten, die am wahrscheinlichsten mit der in Frage stehenden völkergewohnheitsrechtlichen Regel in Kontakt treten oder diese anwenden.¹⁷² Sofern die besonders betroffenen Staaten sich gegen eine bestimmte Praxis stellen, kann diese nicht Grundlage einer völkergewohnheitsrechtlichen Regel werden.¹⁷³ Darüber hinaus wird der Praxis von besonders betroffenen Staaten jedoch kein höheres Gewicht als der Praxis anderer Staaten zugemessen.¹⁷⁴ IGH und Völkerrechtskommission sind lediglich der Auffassung, dass es unerlässlich ist, diese Praxis zu berücksichtigen.

169 Ibid., 31.

170 IGH, North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands) Judgment of 20.02.1969, ICJ Reports 1969, 3, 43, Rn. 73 f.

171 Ibid., Rn. 74.

172 ILC, Customary International Law, A/73/10, Conclusion 8, Rn.4.

173 Henckaerts/Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules, 3rd edition, CUP, Cambridge 2009, xlv.

174 A.A. Bellinger/Haynes, A US government response to the International Committee of the Red Cross study *Customary International Humanitarian Law*, International Review of the Red Cross, 2007, 445.

IV. Politik und Völkergewohnheitsrecht

Eine *opinio juris* kann nur dann festgestellt werden, wenn ein Staat durch eine Stellungnahme zum Ausdruck bringt, dass er rechtlich dazu berechtigt oder verpflichtet sei, eine gewisse Handlung vorzunehmen. Hiervon sind außerrechtliche Beweggründe für ein Verhalten zu unterscheiden. So erklärt die Völkerrechtskommission:

„Acceptance as law (*opinio juris*) is to be distinguished from other, extralegal motives for action, such as comity, political expediency or convenience: if the practice in question is motivated solely by such other considerations, no rule of customary international law is to be identified.“¹⁷⁵

Daher hat auch der IGH eine von der Norm abweichende Interventionspraxis der USA nicht näher in Betracht gezogen, da diese lediglich von „statements of international policy“ begleitet waren, nicht aber von (völker)rechtlichen Überzeugungen.¹⁷⁶

Eine Unterscheidung zwischen rechtlichen und politischen Stellungnahmen kann jedoch schwierig sein. Schließlich erwächst alles Recht und insbesondere auch das Völkerrecht aus politischen Kontexten.¹⁷⁷ Richtigerweise hielten *Anne Peters*, *Raphael Schäfer* und *Randall Lesaffer* fest:

„International law’s content is to a large extent shaped by the political power of the parties which negotiated these treaties and who framed them according to their political values.“¹⁷⁸

Vor allem in den Entstehungsprozessen von völkerrechtlichen Regeln sind politischen Faktoren von großer Relevanz. Staaten äußern sich in diesen

175 ILC, Customary International Law, A/73/10, Conclusion 9, Rn. 3.

176 IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 207: „The United States authorities have on some occasions clearly stated their grounds for intervening in the affairs of a foreign State for reasons connected with, for example, the domestic policies of that country, its ideology, the level of its armaments, or the direction of its foreign policy. But these were statements of international policy, and not an assertion of rules of existing international law.“

177 *Peters*, International Law Scholarship Under Challenge, in *D’Aspremont/Gazzini/Nollkaemper / Werner* (Hrsg.), International Law as a Profession, CUP, 2017, 128.

178 *Peters/Schäfer/Lesaffer*, Politics and the Histories of International Law: An Introduction, in *Schäfer / Peters* (Hrsg.), Politics and the Histories of International Law: The Quest for Knowledge and Justice, Brill, Leiden 2021, 2.

politisch-rechtlichen Kontexten häufig vage.¹⁷⁹ Eine trennscharfe Unterscheidung zwischen rechtlichen und politischen Stellungnahmen ist hier abstrakt nicht möglich, sondern bedarf einer Einzelfallbetrachtung. Zudem hat der IGH in einer jüngsten Entscheidung hervorgehoben, dass eine *opinio juris* auch dann bestehen kann, wenn andere Beweggründe neben einer rechtlichen Einordnung für bestimmte Handlungen bestehen.¹⁸⁰ Daher ist bei der Betrachtung einer staatlichen Stellungnahme stets zu untersuchen, ob der Staat hierdurch eine völkerrechtliche Überzeugung zum Ausdruck bringt. Staatliche Stellungnahmen bedürfen in den Worten von *Michael Wood* und *Omri Sender* der „professionellen Interpretation“.¹⁸¹

Um den völkerrechtlichen Gehalt einer Stellungnahme zu bestimmen, bieten sich mehrere Kriterien an. Am bedeutendsten ist die *Sprache* der jeweiligen Stellungnahme. Sofern eine staatliche Stellungnahme völkerrechtliche Begriffe verwendet, seine Aussage als eine Interpretation einer völkerrechtlichen Regel ausweist oder eine rechtliche Publikationsform¹⁸² verwendet, sind diese Aussagen zweifelsohne als völkerrechtliche Stellungnahmen einzuordnen.

Als zweiter indikativer Faktor kann der *Kontext* einer Stellungnahme herangezogen werden. Bezieht sich eine Stellungnahme beispielsweise auf eine vorherige völkerrechtliche Stellungnahme, hat die Reaktion hierauf ebenfalls einen völkerrechtlichen Gehalt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn auf Vorwürfe der Völkerrechtswidrigkeit eines Verhaltens oder auf eine entgegenstehende Lesart des Völkerrechts reagiert wird.

Dieser Kontext kann drittens durch das *Forum*, in dem eine Stellungnahme abgegeben wird, weiter verstärkt werden. Dies gilt zunächst für die Foren, die sich spezifisch mit völkerrechtlichen Thematiken beschäftigen, wie

179 *Janik*, Interpretive Community 2.0: How Blogs and Twitter Change International Law Scholarship, *ZaöRV* 81, 2021, 841, 861-2; *Peters*, Introduction: Principle and Practice of Armed Intervention and Consent, in *Kritsiotis/Corten / Fox* (Hrsg.), *Armed Intervention and Consent*, CUP, 2023, 25.

180 IGH, Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia), Judgment of 13 July 2023, Rn. 77.

181 *Wood/Sender*, *State Practice*, 2017, Rn. 7.

182 Wie zum Beispiel die Stellungnahmen einiger Staaten zum Völkerrecht im Cyberspace, siehe beispielsweise The Federal Government of Germany, On the Application of International Law in Cyberspace, März 2021, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2446304/32e7b2498e10b74fb17204c54665bdf0/on-the-application-of-international-law-in-cyberspace-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 01.07.2022).

dem 6. Ausschuss der VN-Generalversammlung, den staatlichen Stellungnahmen im Rahmen der Völkerrechtskommission oder den Verhandlungsrunden im Vorfeld von völkerrechtlichen Verträgen. In Abstufung gilt dies jedoch auch für andere Gremien von internationalen Organisationen. Im Sicherheitsrat werden regelmäßig völkerrechtliche Fragen zum Friedens- und Sicherheitsrecht diskutiert. Vor dem Hintergrund der Kompetenzen des Sicherheitsrats nach Art. 24, 25 und 41 ff. VNCh stehen Stellungnahmen hierzu daher in einem „rechtlicheren“ Kontext. Ähnliches gilt für Aussagen im VN-Menschenrechtsrat in Bezug auf die Auslegung von menschenrechtlichen Fragestellungen.

Zudem ist viertens zu berücksichtigen, *wer* für den Staat spricht. Sofern ein*e Rechtsberater*in der Regierung oder das Oberste Gericht zu einer völkerrechtlichen Frage Stellung beziehen, ist zumindest davon auszugehen, dass sie die völkerrechtliche Dimension ihrer Aussagen kennen. Daher ist eher davon auszugehen, dass diese Stellungnahmen auch eine völkerrechtliche Überzeugung zum Ausdruck bringen.

Weiterhin kann fünftens abgeschichtet werden, *an wen* sich die Stellungnahme richtet. Ist diese primär an die eigene Bevölkerung gerichtet, ist ein völkerrechtlicher Gehalt im Vergleich zu einer Stellungnahme an die internationale Gemeinschaft weniger wahrscheinlich.

Abschließend kann sechstens betrachtet werden, *wie häufig und konsistent* eine Aussage getätigt wird. Je häufiger und konsistenter eine bestimmte Aussage getätigt wird, desto eher erfolgt diese aufgrund einer völkerrechtlichen Überzeugung. Dabei interessiert vor allem, ob ein Staat dieselbe Auffassung in unterschiedlichen Fällen konsistent vertritt.

In einer Gesamtschau können daher eine Vielzahl an Kriterien herangezogen werden, um den völkerrechtlichen Gehalt einer Stellungnahme zu beurteilen. Sofern die verwendete Sprache keine eindeutige Antwort bietet, kann der Kontext der jeweiligen Stellungnahme berücksichtigt werden, der sich aus dem Forum, der äußernden Person, dem Adressat*innenkreis sowie der Regelmäßigkeit und Konsistenz einer Stellungnahme ergibt.

D. Gang der Bearbeitung

Die nachfolgende Bearbeitung folgt den methodischen Überlegungen. Nachdem die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen für die Bearbeitung definiert wird (§ 3), werden im zweiten Teil die wesentlichen Regelungsregime untersucht. Der Inhalt des Interventionsverbots

(§ 4), des völkerrechtlichen Demokratieprinzips (§ 5) und der menschenrechtlichen Regelungen des Protests (§ 6) werden dahingehend untersucht, wie sie auf die staatliche Regulierung gewaltfreier Protestbewegungen Anwendung finden. Hierzu wird insbesondere auf die Rechtserkenntnisquellen der Literatur und Rechtsprechung sowie die Sekundärrechtsakte von relevanten internationalen Organisationen zurückgegriffen.

Darauf aufbauend untersucht der dritte Teil (§§ 7-11) die staatliche Praxis und Rechtsüberzeugungen hinsichtlich der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen. Diese ist sowohl für völkervertragsrechtliche und völkergewohnheitsrechtliche Regelungen relevant, sowie für Verpflichtungen aus unilateralen Erklärungen. Durch fünf Fallstudien wird ein Querschnitt der relevanten Praxis gezogen. Hierbei soll ein Konsens über die Anwendung der oben genannten Regelungsregime auf den Untersuchungsgegenstand identifiziert werden. Ein Konsens könnte ein Indiz für eine allgemeine Übung, die als Recht anerkannt ist (Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut), darstellen oder die Grundlage einer vertraglichen Übung im Sinne des Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK bilden.

Die Erkenntnisse aus den drei ersten Teilen werden im vierten Teil zusammengeführt (§§ 12-14). In der Gesamtbetrachtung soll die anfangs aufgeworfene Frage nach der völkerrechtlichen Regulierung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen beantwortet werden.

§ 3 Untersuchungsgegenstand

Der Untersuchungsgegenstand soll in diesem Abschnitt für die weitere Bearbeitung begrifflich gefasst und festgelegt werden. Die friedliche Mobilisierung von Personen in Opposition zu einem Regierungssystem wird unter anderem als ziviler Ungehorsam, ziviler Widerstand, „Satyagraha“, „direct action“, gewaltfreier Protest, friedliche Revolution oder gewaltfreier Aufstand bezeichnet. Dieser Abschnitt setzt sich mit diesen Begriffen und ihren Definitionen auseinander und identifiziert den Begriff, der am besten den Untersuchungsgegenstand beschreibt. Die Herleitung dieses Begriffs samt seinen Merkmalen erfolgt unter Rückgriff auf völkerrechtliche und sozialwissenschaftliche Quellen.

Sozialwissenschaftliche und rechtliche Begriffe unterscheiden sich.¹⁸³ Ein juristischer Begriff schreibt dem zu definierenden Gegenstand gewisse Merkmale zu, die Ausgangspunkt einer rechtlichen Regulierung sind.¹⁸⁴ Ein völkerrechtlicher Begriff baut daher auf einer völkerrechtlichen Rechtsquelle auf. Hingegen dient ein sozialwissenschaftlicher Begriff der Beschreibung eines tatsächlichen Sachverhalts.¹⁸⁵ Dieser kann unabhängig von Rechtsquellen gebildet werden und soll begrifflich möglichst genau die Realität abbilden.

Daher soll zunächst betrachtet werden, ob in völkerrechtlichen Rechtsquellen bereits ein Begriff für den Untersuchungsgegenstand besteht oder ob aufbauend auf völkerrechtlichen Rechtsquellen ein Begriff in der Literatur erarbeitet wurde. Allerdings hat es, wie in der Einleitung angedeutet, bisher keine Rechtsprechung, Vertragsabschlüsse oder umfassende Aufarbeitung in der Literatur zu diesem Phänomen gegeben. Ein umfassender völkerrechtlicher Begriff wurde entsprechend hierfür noch nicht geprägt. Somit bedient sich dieser Abschnitt zusätzlich sozialwissenschaftlicher Begriffe, die Massenmobilisierungen beschreiben. Hierbei soll der Begriff gewählt werden, der am besten den Untersuchungsgegenstand fasst, auf den sich die in der Einleitung aufgezeigten Kontroversen in der Staatenpraxis beziehen. Auf Grundlage dessen wird der Begriff der „gewaltfreien Protestbewegung“ gewählt (A.). Dessen Merkmale werden in der Folge erläutert

183 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Grundriss der verstehenden Soziologie, Fünfte revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winckelmann, Mohr Siebeck, Tübingen 1976, 181.

184 Vgl. *Ibid.*, 181.

185 *Ibid.*, 181; Wank, *Die juristische Begriffsbildung*, C.H.Beck, München 1985, 6

(B.). Sodann wird erörtert, was unter einer „staatlichen Unterstützung“ verstanden wird (C.). Abschließend wird die Definition der „staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen“ für die weitere Bearbeitung festgehalten (D.).

A. Begriffsfindung: Gewaltfreie Protestbewegung

Der nachfolgende Abschnitt untersucht, ob der Untersuchungsgegenstand bereits begrifflich für das Völkerrecht gefasst wurde (I.). Da dies nicht der Fall ist, wird auf einen sozialwissenschaftlichen Begriff zurückgegriffen (II.).

I. Völkerrechtliche Begriffe

Einige völkerrechtliche Begriffe adressieren Vorgänge des Widerstands und der gewaltfreien Massenmobilisierung. Diese finden sich entweder unmittelbar in völkerrechtlichen Rechtsquellen (1.-3.) oder wurden durch die Literatur aufbauend auf den Rechtsquellen gebildet (4.-8.).

1. Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung

In der Allgemeinen Erklärungen der Menschenrechte (AEMR)¹⁸⁶ wird der Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung angesprochen. In der Präambel heißt es:

186 Die AEMR wurde als Resolution der VN-Generalversammlung verabschiedet und verpflichtet die VN-Mitgliedsstaaten daher nicht unmittelbar. Allerdings kommt der AEMR eine wesentliche Bedeutung sowohl in der Auslegung von universellen Menschenrechtsverträgen, als auch in der Herausbildung von menschenrechtlichen Mindeststandards des Völkergewohnheitsrechts bei, siehe *Martenson*, Preamble, in *Eide/Alfredsson/Melander/Rehof / Rosas* (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, Scandinavian University Press, 1992, 21-22; *Hannum*, *The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law*, *Georgia Journal of International and Comparative Law* 25, 1995, 287, 340 ff; *Buergenthal*, *Human Rights*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* 2007, Rn. 9.

„[...] da es notwendig ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechts zu schützen, damit der Mensch nicht gezwungen wird, als letztes Mittel zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung zu greifen,“¹⁸⁷

Die Präambel der AEMR von 1948 beschreibt somit den Vorgang der populären Mobilisierung gegen ein Regierungssystem, das als tyrannisch oder unterdrückend wahrgenommen wird. Die Präambel war auf Drängen der sozialistischen Staaten in die Erklärung aufgenommen worden.¹⁸⁸ Diese versuchten während der Verhandlungen zur AEMR ein „Recht zur Rebellion“ zu etablieren.¹⁸⁹ Zunächst sollte dies in einem eigenständigen Artikel festgehalten werden.¹⁹⁰ Die „westlichen“ Staaten lehnten dies jedoch grundlegend ab.¹⁹¹ Daher konnte nur eine verklausulierte Formulierung in der Präambel aufgenommen werden.

Dennoch werden einige Merkmale des Aufstands in der Präambel deutlich. Demnach muss das Ziel eines Aufstands die Aufhebung von Tyrannei oder Unterdrückung sein. Tyrannei und Unterdrückung werden dabei als absolute Abwesenheit des Rechtsstaats definiert, in der es zu systematischen Menschenrechtsverletzungen kommt.¹⁹² Über die weiteren Charakteristika und Methoden des Aufstandes schweigt die Präambel. Als diskutiert wurde, ob das Recht zur Rebellion als Recht oder gar als Bürgerpflicht in die AEMR aufgenommen werden sollte,¹⁹³ erklärte die brasilianische Delegation, dass ein Aufstand mit Gewalt in Ausnahmefällen erfolgen könne.¹⁹⁴ Gerade die Angst vor einem Recht zur bewaffneten Rebellion war aber der entscheidende Faktor, weshalb sich die „westlichen“ Staaten gegen ein Recht zum Aufstand wandten und den Aufstandsgedanken abgeschwächt in die Präambel verschoben. Es bestand daher keine Einigkeit darüber, wie ein Aufstand ausgestaltet sein müsste und was als Aufstand zu verstehen

187 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, in *Tomuschat/Walter*, Völkerrecht, Textsammlung, 7. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, 125.

188 *Oraá/Isa*, La Declaración Universal de los Derechos Humanos, Un breve comentario en su 50 aniversario, Universidad de Deusto, Bilbao 1997, 54.

189 *Ibid.*, 54; *Cassese*, Human Rights in a Changing World, Polity Press, 1990, 34-36.

190 United Nations Economic and Social Council, Report of the Commission on Human Rights, Second Session, E/600, 17.12.1947, 23, 25.

191 *Oraá/Isa*, La Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1997, 54.

192 Vgl. *Martenson*, Preamble, 1992, 22.

193 Siehe United Nations Economic and Social Council, E/600, 23-25.

194 United Nations Economic and Social Council, Comments from Government on the Draft International Declaration on Human Rights, Communication received from Brazil, E/CN.4/82/Add.2, 22.04.1948, 7-8.

sei. Da die Passage in der Präambel steht und daher jedenfalls nicht Teil der völkergewohnheitsrechtlichen Teile der AEMR ist,¹⁹⁵ hat sich auch die Literatur nicht der Schärfung des Begriffs angenommen.¹⁹⁶ Aufgrund der vagen Formulierung und seines unklaren Inhalts eignet sich der Begriff des Aufstands gegen Tyrannei und Unterdrückung daher nicht zur Beschreibung des Untersuchungsgegenstands.

2. Friedliche Versammlungen

Friedliche Versammlungen sind durch universelle und regionale Menschenrechtsverträge geschützt.¹⁹⁷ Zur Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands von einer friedlichen Versammlung wird sich die Untersuchung auf die Definition einer Versammlung nach Art. 21 des Internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte (IPbürg) von 1966 konzentrieren.¹⁹⁸ Art. 21 IPbürg schützt die individuelle Teilnahme an einer Zusammenkunft von Personen, die bewusst und zeitlich begrenzt wegen eines gemeinsamen Zwecks zusammenkommen.¹⁹⁹ Zu dem geschützten Verhalten gehört neben der Teilnahme auch die Vorbereitung und Organisation von, das Werben für und die An- und Abreise zur Versammlung.²⁰⁰

Versammlungen stellen einen (wichtigen) Teil von gewaltfreien Protestbewegungen dar.²⁰¹ Allerdings ist es nicht die einzelne Versammlung, die

195 *Hannum*, The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law, Georgia Journal of International and Comparative Law, 1995, 340 ff.

196 In den wenigen Kommentaren zur AEMR wird dieser Abschnitt nur mit wenigen Zeilen behandelt, siehe *Martenson*, Preamble, 1992, 21-22; *Oraá/Isa*, La Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1997, 54.

197 Art. 21 IPbürg, Art. 11 ACPHR, Art. 15 AMRK, Art. 11 EMRK.

198 *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 3rd edition, N.P.Engel, Kehl 2019, Art. 21, Rn. 3. Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit im IPbürg ist ähnlich ausgestaltet wie in den regionalen Menschenrechtsverträgen.

199 Human Rights Committee, General comment No. 37, Article 21: right to peaceful assembly, CCPR/C/GC/37, 27.07.2020, Rn. 12; *Joseph/Castan*, The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary, Third Edition, OUP, Oxford 2013, 645; *Taylor*, A Commentary on the International Covenant of Civil and Political Rights, The UN Human Rights Committee's Monitoring of ICCPR Rights, CUP, 2020, 595.

200 Vgl. Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 12, 14, 33; *Taylor*, ICCPR Commentary, 2020, 595.

201 *Wilson*, People Power Movements and International Human Rights, 2016, 66.

Gegenstand von Kontroversen zwischen Staaten ist.²⁰² In der Regel beginnen die Auseinandersetzungen zwischen Staaten erst, wenn bereits mehrere Versammlungen in Kombination mit anderen Protestformen erfolgt sind.²⁰³ Zudem ist ein gewisser Grad der Abstraktion gegenüber einem einzelnen Ereignis hierfür erforderlich. Wie in § 6 ausführlich dargelegt wird, umfasst der Schutzbereich des Rechts auf freie Versammlung nicht ein gesamtes Protestgeschehen, da der Schutzbereich zeitlich auf eine einzelne Versammlung beschränkt ist. Der Untersuchungsgegenstand ist daher deutlich umfassender als eine friedliche Versammlung. Entsprechend eignet sich auch dieser Begriff nicht für die weitere Bearbeitung.

3. Recht zum friedlichen Protest

Der begrenzte Schutzbereich des Rechts auf friedliche Versammlung wurde bereits von einigen Literaturstimmen als Problem identifiziert, weshalb teilweise ein „Recht zum friedlichen Protest“ in den universellen und regionalen Menschenrechtsverträgen erkannt wird.²⁰⁴ Dieses „amalgamated right“ habe Bezüge zur Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, sowie dem Recht auf politische Teilhabe.²⁰⁵ Hierbei handele es sich

202 In den Sicherheitsratsdebatten wurde stets die Formulierung „protests“ im Plural verwendet, in einem Kontext der auf ein größeres Geschehen hinweist und nicht nur einzelne Versammlungen betrifft, siehe zum Beispiel für die Auseinandersetzung zum *Sudan*, United Nations Security Council, 8513th meeting, S/PV.8513, 17.4.2019, 7 (Vereinigtes Königreich), 9 (Belgien), 12 (Peru); zur *Ukraine*, United Nations Security Council, 7113th meeting, S/PV.7113, 19.02.2014, 3 (Litauen), 17 (Vereinigtes Königreich). Insbesondere wurde der Begriff „assembly“ nur selten verwendet.

203 Ibid. Die VN-Sicherheitsratsdebatten wurden erst einberufen, als bereits mehrere Veranstaltungen und Versammlungen stattgefunden hatten. Zum Beispiel fand für Venezuela am 26.01.2019 die erste Sicherheitsratsdebatte statt (S/PV.8452), obwohl es dort bereits seit dem 06.01.2019 Versammlungen gegeben hatte. Zu Ägypten fand die erste Sicherheitsratsdebatte am 11.02.2011 statt (S/PV.6479), obwohl es bereits seit dem 25.01.2011 zu täglichen Protesten kam.

204 *Ackerman/Merriman*, Preventing Mass Atrocities: From a Responsibility to Protect (RtoP) to a Right to Assist (RtoA) Campaigns of Civil Resistance, 2019; Article 19, The Right to Protest: Principles on the protection of human rights in protests, 2016, abrufbar unter: <https://www.article19.org/resources/the-right-to-protest-principles-on-the-protection-of-human-rights-in-protests/> (zuletzt abgerufen am 18.09.2020), 6.

205 *Wilson*, People Power Movements and International Human Rights, 2016, 67; *Estrada-Tanck*, Civil resistance in Public International Law, Anuario Español de Derecho Internacional, 387; Article 19, The Right to Protest: Principles on the protection of human rights in protests, 2016, 6.

nicht um ein eigenständiges Recht mit eigenständigem Tatbestand und Definition.²⁰⁶ Als Theorie soll es die Auslegung der einzelnen relevanten Individualrechte anleiten, wenn deren Schutzzumfang im Rahmen von Protesten diskutiert wird.²⁰⁷ Zum Beispiel solle die Versammlungsfreiheit im Lichte der Meinungsfreiheit ausgelegt werden, wenn es einer Versammlung um die Bekundung von Protest geht.²⁰⁸ Dieser Ansatz zeigt, dass auch das Recht zum friedlichen Protest die zeitlichen Grenzen einer Versammlung oder einer isolierten Meinungskundgabe nicht ausdehnt. Sie erweitern den Schutzbereich bestehender Menschenrechte allein auf andere Verhaltensformen, nicht aber auf mehrere zeitlich getrennte Verhalten.²⁰⁹ Wie der Begriff der friedlichen Versammlung fassen sie daher nicht den in der Staatenpraxis strittigen Gegenstand, der sich zeitlich über mehrere Handlungen erstreckt.

4. „People Power Movements“

In der Völkerrechtswissenschaft hat sich *Elizabeth Wilson* am intensivsten mit gewaltfreien Bewegungen auseinandergesetzt.²¹⁰ Sie verwendet hierfür den Begriff „People Power Movements“.²¹¹ Ihre Begriffsbildung beruht dabei auf der sozialwissenschaftlichen Forschung von *Erica Chenoweth* und *Maria Stephan*.²¹² *Wilson* übernimmt deren Definition von „non-violent civil resistance“ vollumfänglich für ihre Definition von „People Power Movements“.²¹³ Dabei wird jedoch keine Unterscheidung zwischen dem so-

206 Vgl. *Estrada-Tanck*, Civil resistance in Public International Law, Anuario Español de Derecho Internacional, 387.

207 *Wilson*, People Power Movements and International Human Rights, 2016, 67-68.

208 *Ibid.*, 68.

209 *Mead*, The Right to Protest: A Content Study of Strasbourg Case Law, European Human Rights Law Review 12, 2007, 345, 347-348, 359; *Wilson*, People Power Movements and International Human Rights, 2016, 67-68.

210 *Wilson*, "People Power" and the Problem of Sovereignty in International Law, Duke Journal of Comparative and International Law 26, 2016, 551; *Wilson*, People Power Movements and International Human Rights, 2016; *Wilson*, Restrictive National Laws Affecting Human Rights Civil Society Organizations: A Legal Analysis, Journal of Human Rights Practice 8, 2016, 329-357; *Wilson*, International Legal Basis of Support for Nonviolent Activists and Movements, 2015, 159.

211 *Wilson*, "People Power" and the Problem of Sovereignty in International Law, Duke Journal of Comparative and International Law, 2016, 553, Übersetzung durch den Autor.

212 *Ibid.*, 554 ff.

213 *Wilson*, People Power Movements and International Human Rights, 2016, 9, 12.

zialwissenschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Begriff getroffen. *Wilson* behauptet allein, dass „People Power Movements“ durch internationale Menschenrechtsverträge geschützt seien.²¹⁴

Wie später vertieft wird (§ 6), besteht grundsätzlich kein menschenrechtlicher Schutz für eine gesamte Protestbewegungen. Daher ist die alleinige Behauptung von *Wilson*, dass „People Power Movements“ durch Menschenrechtsverträge erfasst und geschützt sind, abzulehnen. Schließlich unterscheiden sich sozialwissenschaftliche und juristische Begriffe grundlegend.²¹⁵ Die Herausarbeitung eines sozialwissenschaftlichen Begriffs dient der Beschreibung eines tatsächlichen Sachverhalts.²¹⁶ Hingegen bedarf ein juristischer Begriff stets der Anknüpfung an eine rechtliche Regel.²¹⁷ Sofern in der Literatur ein juristischer Begriff geprägt werden soll, muss der*ie Autor*in darlegen, wie dieser Begriff an die völkerrechtlichen Rechtsquellen angebunden wird und welche rechtlichen Aspekte hierdurch beschrieben werden. Diese Anbindung besteht nicht für den Begriff der „People Power Movements“.

5. Ziviler Ungehorsam

Ziviler Ungehorsam („civil resistance“) wurde immer wieder in der völkerrechtlichen Literatur diskutiert. Bereits 1964 hatte *Richard Falk* dazu ange-regt, eine „doctrine of civil disobedience on the international level“ seitens der Praxis und Wissenschaft zu schöpfen.²¹⁸ *Frédéric Mégret*, der diesen Aufruf in einem Aufsatz 2008 aufnahm, diagnostizierte, dass es nach wie vor nur „scattered traces“ einer Konzeption von zivilem Ungehorsam im Völkerrecht gebe.²¹⁹ Unter „civil disobedience“ bzw. zivilem Ungehorsam versteht er eine Form des politischen Protests, die die systematische Nicht-Befolgung von nationalen Gesetzen durch Bürger*innen eines Staates beinhaltet.²²⁰ Seiner Untersuchung liegt die Beobachtung zugrunde, dass sich große zivile Widerstandsbewegungen zunehmend auf völkerrechtliche Vor-

214 Ibid., 71 ff.

215 Hierzu grundlegend *Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1976, 181.

216 Ibid., 181; *Wank*, *Die juristische Begriffsbildung*, 1985, 6

217 Vgl. *Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1976, 181.

218 *Falk*, *The Adequacy of contemporary Theories of International Law: Gaps in Legal Thinking*, *Virginia Law Review* 50, 1964, 231, 255.

219 *Mégret*, *Civil Disobedience and International Law: Sketch for a Theoretical Argument*, *Canadian Yearbook of International Law* 46, 2008, 143, 173.

220 Ibid., 146, 160.

schriften berufen, um die Nicht-Befolgung von nationalen Gesetzen zu begründen.²²¹ Diesen Sachverhalt versucht *Mégret* völkerrechtlich zu fassen. Allerdings kommt er zu dem Ergebnis, dass ziviler Widerstand positivrechtlich nicht im Völkerrecht verankert ist und auch als analytisches Konzept bisher noch keinen großen Anklang gefunden hat.²²² Dementsprechend ist ziviler Widerstand noch nicht als völkerrechtlicher Begriff etabliert.

6. „Social Movements“

Balakrishnan Rajagopal prägte Anfang der 2000er Jahre den Begriff der „Social Movements“ im völkerrechtlichen Diskurs.²²³ Diesen führte er als analytischen Begriff in die völkerrechtliche Diskussion ein, durch den die Auswirkungen und Einflüsse des Völkerrechts auf traditionell nicht berücksichtigte Gruppen einbezogen²²⁴ und Widerstandspositionen, vor allem aus Ländern des Globalen Südens, besser berücksichtigt werden könnten.²²⁵ Demnach sind „social movements“ Netzwerke zur informellen Interaktion, die an kulturellen oder politischen Konflikten beteiligt sind und sich aufgrund gemeinsamer Überzeugungen bilden.²²⁶ Allerdings erkennt *Rajagopal* an, dass seine Konzeption im Widerspruch zu den etablierten völkerrechtlichen Quellen und Methoden steht.²²⁷ Der Begriff ist daher ebenfalls völkerrechtlich nicht verankert.

7. Volksaufstand

Der Begriff des Volksaufstands („popular uprising“) wurde auf völkerrechtlicher Ebene durch einen Bericht des High-Level Panels der Afrikanischen

221 *Ibid.*, 143-44; hierüber schreibt für die USA ausführlich *Boyle*, *Defending Civil Resistance under International Law*, Transnational Publishers, Inc., Dobbs Ferry, New York 1987.

222 *Mégret*, *Civil Disobedience and International Law: Sketch for a Theoretical Argument*, *Canadian Yearbook of International Law*, 2008, 146, 173.

223 *Rajagopal*, *International Law and Social Movements: Challenges of Theorizing Resistance*, *Columbia Journal of Transnational Law* 41, 2003, 397-398 ff.

224 *Ibid.*, 403.

225 *Rajagopal*, *International Law from Below, Development, Social Movements and Third World Resistance*, CUP, 2003, 12-13, 233 ff.

226 *Rajagopal*, *International Law and Social Movements: Challenges of Theorizing Resistance*, *Columbia Journal of Transnational Law*, 2003, 408.

227 *Ibid.*, 402; *Rajagopal*, *International Law from Below*, 2003, 235-237.

Union zu den Ereignissen in Ägypten zwischen 2011 und 2013 eingeführt.²²⁸ Nachdem es innerhalb von drei Jahren zwei Regierungswechsel in Ägypten gegeben hatte, beauftragte der Peace and Security Council der Afrikanische Union (PSC) ein Expert*innengremium mit der Auswertung der Rolle und Vorgehensweise des PSC.²²⁹ Zur Beschreibung der Ereignisse in Ägypten verwendete es den Begriff „popular uprising“. Darunter wurde eine Mehrzahl an Massendemonstrationen und anderen Protestformen verstanden, an der eine Vielzahl an Personen aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen beteiligt sind.²³⁰ Diese haben das Ziel, durch eine Neugestaltung der politischen Macht oder eines Regierungswechsels grundlegende politische Veränderungen zu erreichen.²³¹ Dabei sollen diese Ziele auf außerinstitutionellem Weg erreicht werden, zum Beispiel in Form einer verfassungsgebenden Versammlung nach einer Revolution oder des Rücktritts der Regierung.²³² Das High-Level Panel hat mithin einen Begriff geprägt, der gewaltfreie Erhebungen beschreibt. Die damit erfasste ägyptische Revolution von 2011 dient auch als Fallstudie für diese Untersuchung (siehe § 7). Allerdings wurde dieser Begriff bisher nicht durch die AU offiziell angenommen, auch wegen seiner noch nicht abschließend geklärten Definition.²³³ Zudem fasst die AU unter diesen Begriff gewalttätige und gewaltfreie Bewegungen,²³⁴ zumal „popular uprising“ bereits in völkerrechtlichen Debatten zu Bürgerkriegen verwendet wurde.²³⁵ Diese Untersuchung möchte sich jedoch allein auf gewaltfreie Auseinandersetzungen beschränken. Daher

228 African Union Peace and Security Council, Final Report of the African Union High-Level Panel for Egypt, PSC/AHG/4.(CDXVI), 17.06.2014.

229 Ibid., Rn. 28.

230 Ibid., 31; *Dersso*, The Status and Legitimacy of Popular Uprisings in the AU Norms on Democracy and Constitutional Governance, *Journal of African Law* 63, 2019, 107, III.

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

232 Ibid., III. *Dersso* benutzt daher Synonym auch den Begriff „democratic revolution“. Der Begriff der Revolution wird hier hingegen nicht verwendet, da dieser bereits semantisch einen Erfolg voraussetzt. Dieser Untersuchung geht es hingegen um den Prozess zu einer friedlichen Revolution. Daher wird der Begriff der Revolution nicht angeführt.

233 African Union Peace and Security Council, Press Statement - 871st Meeting, PSC/PR/BR.(DCCCLXXI), 22.08.2019, 2.

234 Ibid., 2.

235 *Nolte*, Eingreifen auf Einladung, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Springer, Heidelberg; Berlin 1999, 638.

sollte auch ein Begriff gewählt werden, der nicht beide Auseinandersetzungsformen umfasst.

8. Demokratische Revolution

Weiterhin kommt der Begriff der demokratischen Revolution in Betracht. *Kalkidan Obse* verwendete diesen, um die Ereignisse des Arabischen Frühlings in Nordafrika zu beschreiben und darauf aufbauend ihre völkerrechtliche Legalität zu bewerten.²³⁶ *Obse* definiert demokratische Revolutionen als „spontaneous popular uprisings - peaceful, urban-based, and cross-class in composition which topple unyielding dictators and begin a transition process which leads to the consolidation of democracy”.²³⁷ Eine Voraussetzung hierfür ist, dass die Bewegung ihr Ziel erreicht, einen Regierungswechsel zu bewirken und eine*n autoritäre*n Herrscher*in aus ihrer Machtstellung zu entfernen. Dies entspricht dem allgemeinen Sprachgebrauch von Revolution, der eine erfolgreiche Veränderung der bestehenden Verhältnisse voraussetzt.²³⁸

In der Staatenpraxis streiten sich die Staaten hingegen auch über die Unterstützung von Bewegungen, die einen Regierungs- oder Systemwechsel nicht bewirken. Staaten versuchen häufig, die Unterstützung einer Bewegung aus dem Ausland vor ihrem Erfolg zu unterbinden. Der Erfolg einer Bewegung kann daher nicht ein Merkmal des Untersuchungsgegenstands sein. Dieser muss sowohl erfolgreiche wie unerfolgreiche Versuche des Regierungswechsels erfassen. Daher ist der Begriff der demokratischen Revolution ebenso ungeeignet.

9. Nationale Befreiungsbewegung

Unter nationalen Befreiungsbewegungen werden Gruppen verstanden, die sich gegen koloniale Fremdherrschaft mit militärischen Mitteln zur Wehr

236 *Obse*, The Arab Spring and the Question of Legality of Democratic Revolution in Theory and Practice: A Perspective Based on the African Union Normative Framework, *Leiden Journal of International Law* 27, 2014, 817, 823.

237 *Ibid.*, 823.

238 „Revolution, die“, Duden, 2022, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Revolution> (zuletzt abgerufen am 14.09.2022).

setzen.²³⁹ Diese nehmen an bewaffneten Auseinandersetzungen mit Kolonialstaaten teil und sind daher zumindest teilweise durch das humanitäre Völkerrecht verpflichtet.²⁴⁰ Im Völkerrecht wird unter einer nationalen Befreiungsbewegung daher ausschließlich ein militärisch handelnder Akteur verstanden. Für den Untersuchungsgegenstand ist der Begriff folglich ungeeignet.

II. Sozialwissenschaftliche Begriffe

Es bestehen mithin keine völkerrechtlichen Begriffe, die den Untersuchungsgegenstand fassen. Daher wendet sich dieser Abschnitt sozialwissenschaftlichen Begriffen zu. Zugleich erfolgt hierdurch ein Überblick über die sozialwissenschaftliche Forschung zu gewaltfreien Protestbewegungen.

I. „Satyagraha“

Mohandas Gandhi (1869-1948) gilt als wichtigster Vertreter und Aktivist für gewaltfreie Bewegungen der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts. Der im indischen Bundesstaat Gujarat geborene Rechtsanwalt führte zunächst in Südafrika und dann in Indien Widerstandskampagnen gegen koloniale und rassistische Unterdrückung an.²⁴¹ Diese nannte er „Satyagraha“.²⁴²

Das Wort Satyagraha ist eine von *Gandhi* geschaffene Zusammensetzung der Wörter „satya“ (Wahrheit) und „graha“ (festhalten an).²⁴³ Mit dieser Wortschöpfung beschreibt *Gandhi* eine Bewegung, die mit gewaltfreien Mitteln in offener Weise soziale und politische Veränderung herbeizufüh-

239 *Krönert*, Die Stellung nationaler Befreiungsbewegungen im Völkerrecht, Europäische Hochschulschriftenreihe 404, Peter Lang, Frankfurt am Main 1984; *Glazier*, Wars of National Liberation, in *Peters* (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2009, Rn. 1.

240 *Glazier*, Wars of National Liberation, 2009, Rn. 1, 11 ff.

241 *Mayton*, Gandhian Theory of Nonviolence, in *Young* (Hrsg.), The Oxford International Encyclopedia of Peace, OUP, 2010, 200 f.

242 *Gandhi*, Satyagraha in South-Africa, Navajivan Publishing House, Ahmedabad 1928, 73-74.

243 *Sarin*, The Case of Goa (1961) and the Controversy regarding Gandhian Non-Violent Resistance (Satyagraha) and International Law involved in it, Fotodruck E. Symon, 1973, 110.

ren versucht.²⁴⁴ Der Begriff unterscheidet dabei nicht zwischen den Vorgängen des alltäglichen politischen Lebens und einer außerinstitutionellen Protestbekundung.²⁴⁵ Außerdem beschreibt er nicht alleine das tatsächliche Vorgehen und die Aktionen, die Menschen in Auseinandersetzung mit einem politischen Gegenüber treffen. Satyagraha ist gleichsam Einstellung und Lebensphilosophie, die den Alltag eines jeden Menschen leiten soll.²⁴⁶ *Gandhis* Ausarbeitungen zu diesem Thema beruhen auf diversen ethischen und theologischen Quellen, die sich allgemein mit den Grundsätzen der Lebensführung auseinandersetzen.²⁴⁷ Satyagraha beschreibt somit ein deutlich breiteres Phänomen als den wahrnehmbaren Protest. Als Begriff zur Beschreibung des Untersuchungsgegenstands ist er daher ungeeignet.

2. Gewaltfreie Aktion

Gene Sharps (1928-2018) Standardwerk „The Politics of Nonviolent Action“ ist in erheblicher Weise durch die Theorien *Gandhis* beeinflusst.²⁴⁸ *Sharp* gilt als einflussreichster Theoretiker des gewaltfreien Widerstands der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und als Ausgangspunkt der modernen sozialwissenschaftlichen Betrachtungen.²⁴⁹ Im Gegensatz zu *Gandhi* beschränkte sich *Sharp* auf die Untersuchung der Faktoren und Vorgehensweisen von gewaltfreier Aktion. Hierin unterscheidet er sich maßgeblich von den vorherigen Theoretikern gewaltfreier Widerstandshandlungen. Diese hatten stets aufgrund von ethischen oder moralisch geprägten Argumenten für die Gewaltfreiheit plädiert. *Sharp* löste die Untersuchung von gewaltfreien Widerstandsbewegungen von dieser moralisch-ethischen Ebene und formulierte prägnant die These, dass gewaltfreier Widerstand

244 *Gandhi*, Satyagraha in South-Africa, 1928, 73-75. *Gandhi* selber übersetzte diesen Begriff ins Englische als „civil resistance“.

245 *Sarin*, The Case of Goa (1961) and the Controversy regarding Gandhian Non-Violent Resistance (Satyagraha) and International Law involved in it, 1973, 110.

246 *Mayton*, Gandhian Theory of Nonviolence, 2010, 202; *Hagen*, Widerstand und ziviler Ungehorsam, Politische Philosophie und rechtliche Wertung, Centaurus-Verlagsgesellschaft, Pfaffenweiler 1990, 98-99.

247 Vgl. *Sarin*, The Case of Goa (1961) and the Controversy regarding Gandhian Non-Violent Resistance (Satyagraha) and International Law involved in it, 1973, 114.

248 *Sharp*, The Politics of Nonviolent Action, Part One: Power and Struggle, 1973, 5.

249 *Wilson*, "People Power" and the Problem of Sovereignty in International Law, Duke Journal of Comparative and International Law, 2016, 555; *Ebert*, Gewaltfreier Aufstand, Alternative zum Bürgerkrieg, Verlag Rombach, Freiburg i. B. 1969, 15.

effektiver ist als bewaffneter Widerstand.²⁵⁰ *Sharp* untersuchte folglich, wie durch gewaltfreie Protestmethoden Konflikte ausgetragen werden. Die untersuchten Konflikte zeichneten sich dadurch aus, dass keine institutionalisierten Streitschlichtungsmechanismen bestanden, um eine Auseinandersetzung zwischen zwei oder mehr Parteien zu beenden.²⁵¹ Die Methoden der gewaltfreien Konfliktaustragung definierte *Sharp* dabei nicht allgemeingültig, sondern durch eine Aufzählung von 198 Protestmethoden, die seines Erachtens gewaltfreie Maßnahmen zur Lösung außerinstitutioneller Konflikte seien.²⁵² Die Verwendung dieser Methoden mit Blick auf die Austragung von außerinstitutionellen Konflikten sei folglich eine gewaltfreie Aktion.

Zumindest in Bezug auf die verfolgten Ziele ist diese Definition sehr umfassend.²⁵³ Daher berufen sich zum Beispiel die Aktivist*innen von „Extinction Rebellion“ in ihren Aktivitäten gegen die Klimakrise vielfach auf *Sharp* und beschreiben ihr eigenes Verhalten als gewaltfreie Aktion.²⁵⁴ Nach ihrer Auffassung handelt es sich bei der Klimakrise, die durch den menschengemachten Klimawandel verursacht wird, um einen Konflikt, der nicht durch etablierte – auch nicht durch demokratische – Streitschlichtungsmechanismen gelöst werden kann. Daher schreiten sie zu außerinstitutionellen Protestmethoden, um diesen Konflikt auszutragen.

Dieses Beispiel verdeutlicht, weshalb auch der Begriff der gewaltfreien Aktion zu weit gefasst ist, um den Untersuchungsgegenstand zu beschreiben. Denn die zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen bestehen erst, wenn Proteste eine tiefgreifende Veränderung der Regierung in ihrer aktu-

250 *Sharp*, *The Politics of Nonviolent Action, Part One: Power and Struggle*, 1973, 3-4.

251 *Ibid.*, 3; *McCarthy/Sharp*, *Nonviolent action: a research guide*, Routledge, New York, London 1997, xviii.

252 *McCarthy/Sharp*, *Nonviolent action: a research guide*, 1997, xix.

253 *Sharp*, *The Politics of Nonviolent Action, Part One: Power and Struggle*, 1973, 7; vgl. *Schweitzer*, Was heißt „gewaltfreie Aktion“? Ein Beitrag zur begrifflichen und konzeptionellen Klärung, Sicherheit und Frieden (S+F) 31, 2013, 140, 142; vgl. *McCarthy/Sharp*, *Nonviolent action: a research guide*, 1997: Dort werden Protestkampagnen mit sehr diversen Zielen unter den Begriff der „nonviolent action“ subsumiert.

254 *Pastreich*, *Extinction Rebellion takes on the system: Interview with founder Roger Hallam*, *The Korea Times*, 16.04.2019, abrufbar unter: <http://m.koreatimes.co.kr/pages/article.asp?newsIdx=267234> (zuletzt abgerufen am 17.08.2019); *Extinction Rebellion, Legal Resources*, abrufbar unter: <https://www.xrebellion.nyc/legal-resources-protest> (zuletzt abgerufen am 17.08.2020).

ellen Form anstreben.²⁵⁵ Erst dann sehen sich die Staaten in ihrer souveränen Regierungsbildung bedroht, weshalb sie anderen Staaten bezüglich der Unterstützung dieser Proteste eine Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten vorwerfen. Proteste zu allgemeinen gesellschaftspolitischen Themen erzeugen meist keine große Aufmerksamkeit und werden in der Regel nicht durch ausländische Staaten unterstützt. Da diese im Begriff der gewaltfreien Aktion eingeschlossen sind, ist dieser Begriff ebenfalls zu weit gefasst.

3. Ziviler Widerstand

Die Politikwissenschaftlerinnen *Erica Chenoweth* und *Maria Stephan* untersuchten empirisch die These von *Sharp*, dass gewaltfreie Kampagnen erfolgreicher als gewalttätige Kampagnen seien. Hierzu analysierten sie alle gewalttätigen und gewaltfreien Kampagnen zwischen 1945 und 2015, die maximale Ziele verfolgten, also entweder einen Regierungswechsel, das Ende einer ausländischen Besatzung oder die Selbstbestimmung eines Volkes forderten.²⁵⁶ Gewaltfreie Kampagnen waren in 53 % der Fälle erfolgreich, während gewalttätige Kampagnen lediglich eine Erfolgsquote von 26 % aufwiesen.²⁵⁷ Das auf dieser Untersuchung basierende Buch „*Why Civil Resistance Works*“ prägt die sozialwissenschaftliche Forschung seitdem. „Nonviolent civil resistance“ (ziviler Widerstand) wird einerseits aufbauend auf dem *Sharp*'schen Methodenkatalog definiert.²⁵⁸ Darüber hinaus definieren sie „non-violent civil resistance“ als eine Auseinandersetzungsform,

255 In den Sicherheitsratsdebatten zu Venezuela erwähnte die Regierung Venezuelas die Gelbwestenproteste in Frankreich, United Nations Security Council, S/PV.8452, 21 (Venezuela). Dieser Ansatz wurde jedoch weder vertieft noch später wiederaufgenommen. In der Sicherheitsratsdebatte zu Hong Kong erwähnte die chinesische Regierung die Black Lives Matter Proteste in den USA, Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, Remarks by Ambassador Zhang Jun in Response to the Baseless Comments on Hong Kong by US and UK, 29.05.2020, abrufbar unter: <http://chnun.chinamission.org.cn/eng/hyyfy/t1784336.htm> (zuletzt abgerufen am 07.07.2020). Allerdings wurden diese Proteste ebenfalls nicht weitergehend thematisiert. Vgl. *Wilson*, "People Power" and the Problem of Sovereignty in International Law, *Duke Journal of Comparative and International Law*, 2016, 561.

256 *Chenoweth/Shay*, *Nonviolent and Violent Campaigns and Outcomes (NAVCO) Data Project, Codebook*, 2019, 2.

257 *Chenoweth/Stephan*, *Why Civil Resistance Works*, 2011.

258 *Stephan/Chenoweth*, *Why Civil Resistance Works, The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*, *International Security* 33, 2008, 7, 9.

die sich sozialer, psychologischer, ökonomischer und politischer Mittel bedient, außerhalb von etablierten institutionellen Auseinandersetzungsorten agiert und dabei weder Gewalt androht noch Gewalt anwendet.²⁵⁹ Für ihre Datenerhebung untersuchten *Chenoweth* und *Stephan* nur Kampagnen, die maximale Ziele verfolgten. Diese Einschränkung wurde aufgrund der verfügbaren Datenlage gewählt,²⁶⁰ da über nicht-maximale Kampagnen, die weder einen Regierungswechsel noch das Ende einer ausländischen Besatzung fordern, weniger berichtet wird und die Datenlage entsprechend schwieriger auszuwerten wäre. Die Einschränkung in ihrer Untersuchung ist somit alleine praktischen Gründen geschuldet.²⁶¹ Eine Einschränkung des Begriffes folgt daraus nicht. Der Begriff des zivilen Widerstands ist daher, wie der Begriff der gewaltfreien Aktion nicht, auf das Ziel eines System- oder Regierungswechsels beschränkt. Entsprechend ist er für die Beschreibung des Untersuchungsgegenstands nicht geeignet.

4. Ziviler Ungehorsam

Ziviler Ungehorsam war bereits als völkerrechtlicher Begriff angesprochen worden (§3.A.I.5). In den Sozialwissenschaften wird der Begriff des zivilen Ungehorsams auf *David Thoreau* (1817-1862) zurückgeführt. Dieser hatte als Reaktion auf die Praxis der Sklaverei und den amerikanisch-mexikanischen Krieg seine Steuerzahlungen eingestellt.²⁶² Diesen Verstoß gegen das einfache Gesetz rechtfertigte er damit, dass er seine Kooperation in Form der Steuerzahlung für diese staatlichen Handlungen nicht mit seinem Gewissen vereinbaren könne.²⁶³ Seitdem wurde der Begriff des zivilen Ungehorsams vielfach rezipiert und ihm wurden zahlreiche unterschiedliche

259 *Ibid.*, 9-10.

260 *Chenoweth/Shay*, Nonviolent and Violent Campaigns and Outcomes (NAVCO) Data Project, Codebook, 2019, 6.

261 *Ibid.*, 6.

262 *Pabst*, Ziviler Ungehorsam: Annäherung an einen umkämpften Begriff, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 25-26, 2012, 23, 24.

263 *Hagen*, Widerstand und ziviler Ungehorsam, 1990, 85 ff.

Bedeutungen zugesprochen.²⁶⁴ Allen Auffassungen ist gemein, dass der Bruch von positiven Gesetzen einen wesentlichen Bestandteil bildet.²⁶⁵

Der Untersuchungsgegenstand muss hingegen nicht darauf ausgerichtet sein, die nationalen positiven Gesetze zu brechen. Demonstrationen oder Streiks als Elemente des Protests²⁶⁶ sind in den allermeisten Staaten erlaubt,²⁶⁷ auch aufgrund der fast universellen Ratifizierung des IPbürgs. Zwar können einzelne Auseinandersetzungsformen gegen positives Recht verstoßen. Dass derartige Auseinandersetzungsformen gewählt werden, ist hingegen nicht *sine qua non* für eine gewaltfreie Protestbewegung. Der Begriff des zivilen Ungehorsams ist daher zu eng gefasst und somit ungeeignet, um den Untersuchungsgegenstand zu beschreiben.

5. Gewaltfreie Protestbewegung

Am treffendsten lässt sich der Untersuchungsgegenstand als gewaltfreie Protestbewegung bezeichnen. Dieser Begriff wird in sozialwissenschaftlichen Publikationen,²⁶⁸ wie auch in der Berichterstattung zu diesen Ergebnissen vielfach benutzt.²⁶⁹ Dies gilt auch für das Englische „protest

264 *Pabst*, Ziviler Ungehorsam: Annäherung an einen umkämpften Begriff, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2012, 23; *Rawls*, Eine Theorie der Gerechtigkeit, Vetter (Hrsg.), 9. Auflage, Suhrkamp, Frankfurt 1996, 399 ff.

265 *Nemeth*, Aquinas and King, *Discourse on Civil Disobedience*, Caroline Academic Press, Durham 2009, 31-33; *Ebert*, Gewaltfreier Aufstand, 1969, 39; *Pabst*, Ziviler Ungehorsam: Annäherung an einen umkämpften Begriff, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2012, 24.

266 *Sharp*, *The Politics of Nonviolent Action, Part Two: The Methods of Nonviolent Action*, Porter Sargent Publishers, Inc., Boston 1973, 163 ff., 257 ff.

267 Vgl. *Peters/Ley*, *The Freedom of Peaceful Assembly in Europe*, Nomos Verlagsgesellschaft, Hart Publishing, 2016; *Salát*, *Comparative Freedom of Assembly and the Fragmentation of International Human Rights Law*, *Nordic Journal of Human Rights* 32, 2014, 140

268 Bonn International Center for Conversion/Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/Institut für Entwicklung und Frieden, *Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa*, *Friedensgutachten*, <https://www.friedensgutachten.de/2020>, 2020, abrufbar unter: (zuletzt abgerufen am 06.07.2020), 73 ff.; *Marg/Geiges/Butzlaff/Walter*, *Die neue Macht der Bürger: Was motiviert die Protestbewegungen?*, Rowohlt, Reinbek 2013.

269 *Protestbewegung (Alle Nachrichten und Informationen der F.A.Z. zum Thema)*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2020, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/thema/protestbewegung> (zuletzt abgerufen am 18.08.2020).

movement“²⁷⁰ das Französische „mouvement de protestation“²⁷¹ und das Spanische „movimiento de protesta pacífica“²⁷². Weiterhin hat sich der Begriff „protests“ auch in der Staatengemeinschaft und innerhalb von internationalen Organisationen²⁷³ als einheitlicher Sprachgebrauch für den Untersuchungsgegenstand herausgebildet. In den VN-Sicherheitsratsdebatten zu den Protesten in Venezuela verwendete die überwiegend Anzahl der Staaten den Begriff „protests“, um die Vorgänge zu beschreiben. Dies galt sowohl für Staaten, die die Proteste grundsätzlich begrüßten (unterstützende Staaten),²⁷⁴ als auch für Staaten, die ihnen grundsätzlich kritisch gegenüberstanden (opponierende Staaten).²⁷⁵ Einzig Venezuela sprach von „military uprisings“.²⁷⁶ Gleiches gilt für die Debatten um die Proteste in Ägypten 2011²⁷⁷ und die sudanesischen Protesten 2018-2019.²⁷⁸ Daher ist ein sozialwissenschaftlicher Begriff zu bevorzugen, der das Wort Protest enthält.

270 Özkırmlı, *The Making of a Protest Movement in Turkey*, Springer, Heidelberg, Berlin 2014; *The protest movement in Belarus: resistance and repression*, The International Institute for Strategic Studies, 03.2021, abrufbar unter: <https://www.iis.org/publications/strategic-comments/2021/protest-movement-in-belarus> (zuletzt abgerufen am 15.09.2022).

271 Soudan : accord entre manifestants et militaires sur une transition politique de trois ans, *Jeune Afrique*, 15.05.2019, abrufbar unter: <https://www.jeuneafrique.com/774859/politique/soudan-accord-entre-manifestants-et-militaires-sur-une-transition-politique-de-trois-ans/> (zuletzt abgerufen am 14.09.2022).

272 Berghof Foundation, *Movimientos de protesta pacífica*, 03.03.2022, abrufbar unter: <https://berghof-foundation.org/news/ppm-2> (zuletzt abgerufen am 15.09.2022).

273 Human Rights Council, *The promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests*, A/HRC/Res/25/38 11.04.2014.

274 United Nations Security Council, S/PV.8452, 5 (USA), 10 (Frankreich), 17 (Belgien); United Nations Security Council, S/PV.8472, 3 (USA), 8 (Polen), 40 (Kanada); United Nations Security Council, S/PV.8476, 6 (Vereinigtes Königreich).

275 United Nations Security Council, S/PV.8452, 11 (Kuwait), 19 (Russland); United Nations Security Council, S/PV.8472, 13 (Russland).

276 United Nations Security Council, S/PV.8452, 21 (Venezuela); United Nations Security Council, S/PV.8506, 25 (Venezuela).

277 Lediglich Ungarn verwendet den Begriff „uprising“, United Nations General Assembly, Sixty-sixth session, 20th plenary meeting, A/66/PV.20, 23.09.2011, 2. Sonst werden die Vorgänge als Proteste oder Demonstrationen in der Staatengemeinschaft bezeichnet, siehe United Nations Security Council, 6479th meeting, S/PV.6479, 11.02.2011.

278 United Nations Security Council, S/PV.8513, 7 (Vereinigtes Königreich), 9 (Dominikanische Republik), 9 (USA), 12 (Peru), 13 (Elfenbeinküste), 14 (Belgien); United Nations Security Council, 8549th meeting, S/PV.8549, 14.06.2019, 5 (Vereinigtes Königreich), 6 (Deutschland), 9 (Belgien), 11 (Polen), 17 (Dominikanische Republik), 18 (USA).

Die Betonung der Gewaltfreiheit ist einerseits bedeutsam, um diesen Begriff entschieden von „nationalen Befreiungsbewegungen“²⁷⁹ abzugrenzen, die stets bewaffnet sind. Weiterhin wird durch den Zusatz der Bewegung eine Abgrenzung von der einmaligen Protestaktion getroffen, die notwendig für ihre internationale Wahrnehmung ist (siehe § 3.A.I.2). Der Begriff der gewaltfreien Protestbewegungen umfasst daher terminologisch alle Elemente des Untersuchungsgegenstands.

Dieser sozialwissenschaftliche Begriff wurde bisher nicht für das Völkerrecht geprägt. Hierzu bedarf es seiner Verankerung innerhalb der völkerrechtlichen Rechtsquellen. Daher sollen im nachfolgenden Abschnitt die Merkmale einer gewaltfreien Protestbewegung soweit möglich durch völkerrechtliche Begriffe definiert werden. Zudem widmet sich der zweite Teil dieser Arbeit (§§ 4, 5, 6) auch der Verortung und Regulierung von gewaltfreien Protestbewegung im Völkerrecht. Hierdurch soll der Begriff der gewaltfreien Protestbewegung eine völkerrechtliche Verankerung erhalten.

B. Merkmale gewaltfreier Protestbewegungen

Gewaltfreie Protestbewegungen zeichnen sich durch vier Merkmale aus. Sie müssen eine Bewegung bilden (I.), das Ziel eines Regierungs- oder Systemwechsels verfolgen (II.), hierfür außerinstitutionelle Auseinandersetzungsformen wählen (III.) und gewaltfrei handeln (IV.).

I. Bewegung

Durch das Merkmal der „Bewegung“ soll vor allem zu einmaligen bzw. sporadischen Versammlungen abgegrenzt werden. Eine Bewegung besteht daher, wenn ein Zusammenschluss an Personen durch verschiedene friedliche Auseinandersetzungsformen über einen längeren Zeitraum ein gemeinsames Ziel verfolgt.²⁸⁰ Die Qualität des Ziels soll sogleich beschrieben werden (II.). Hier soll das Merkmal des Zusammenschlusses und der darin vereinten Personen näher untersucht werden.

279 Krönert, Die Stellung nationaler Befreiungsbewegungen im Völkerrecht, 1984.

280 Vgl. Wilson, *People Power Movements and International Human Rights*, 2016, 139-140; Chenoweth/Shay, *Nonviolent and Violent Campaigns and Outcomes (NAVCO) Data Project, Codebook*, 2019, 3.

In Abgrenzung zu einer einzelnen Protestaktion ist für eine Bewegung ein gewisser Grad der Abstraktion und Organisation erforderlich.²⁸¹ Ein Abstraktionsgrad ist notwendig, um international wahrgenommen zu werden, sodass über die Unterstützung der Proteste eine zwischenstaatliche Kontroverse entstehen kann.²⁸² Indikativ hierfür sind unter anderem die Herausbildung von gemeinsamen Zielen, die Annahme gemeinsamer Symbole, die Identifikation von Führungsfiguren, die Etablierung von Führungs- und Organisationsstrukturen und die öffentliche Wahrnehmung als ein separates Phänomen gegenüber einzelnen Versammlungen, zum Beispiel durch einen eigenen Namen.²⁸³ Außerdem müssen verschiedene Handlungen über einen längeren Zeitraum mehrfach vorgenommen werden. Sofern tägliche Aktionen vorgenommen werden, kann bereits nach Dauer einer Woche von einer Bewegung gesprochen werden. Sofern nur an ein bis zwei Tagen pro Woche Aktionen erfolgen, müssen diese konsekutiv über einen Monat hinweg vorgenommen werden, um als Bewegung zu gelten. Der Organisationsgrad muss dabei hinreichend sein, um zwischen den einzelnen Handlungen der Bewegung eine Verbindung herzustellen.²⁸⁴ Hieran sind keine erhöhten Anforderungen zu stellen, da Protestbewegungen überwiegend dezentral organisiert werden, nur wenige Führungsfiguren haben und diverse Gruppen und gesellschaftliche Akteure vereinen.²⁸⁵ Die Führungsfiguren fungieren dabei eher als Sprachrohr der Bewegung.

An die Anzahl der Teilnehmenden sind keine formalen Anforderungen zu stellen. Grundsätzlich müssen genügend Personen an einer Protestbewegung teilnehmen, sodass diese als signifikanter und eigenständiger Akteur

281 *Wilson*, *People Power Movements and International Human Rights*, 2016, 139-140.

282 Vgl. *Krönert*, *Die Stellung nationaler Befreiungsbewegungen im Völkerrecht*, 1984, 23.

283 *Wilson*, *People Power Movements and International Human Rights*, 2016, 139-140; *Dudouet/Clark*, *Nonviolent Civic Action in Support of Human Rights and Democracy*, European Union Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department EXPO/B/DROI/2009/69, 2009, 113.

284 *Chenoweth/Shay*, *Nonviolent and Violent Campaigns and Outcomes (NAVCO) Data Project*, Codebook, 2019, 2.

285 *Dudouet/Clark*, *Nonviolent Civic Action in Support of Human Rights and Democracy*, European Union Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, 2009, 10, 13; *Brancati*, *Democracy Protests, Origins, Features, and Significance*, 2016, 18 ff.; *Ackerman/Merriman*, *Preventing Mass Atrocities: From a Responsibility to Protect (RtoP) to a Right to Assist (RtoA) Campaigns of Civil Resistance*, 2019, 21; *Eisen/Kenealy/Corke/Taussig/Polyakova*, *The Democracy Playbook: Preventing and Reversing Democratic Backsliding*, Brookings Institution (Hrsg.), *Governance Studies at Brookings*, Washington D.C. 2019, 54.

in einem Staat wahrgenommen wird. Dies kann bereits bei einer Stärke von wenigen tausend Teilnehmenden der Fall sein.²⁸⁶ Aufbauend auf der Datenerhebung von *Chenoweth* und *Stephan* wird angenommen, dass eine hohe Erfolgswahrscheinlichkeit einer Protestbewegung besteht, wenn diese 3,5 % der Bevölkerung eines Staates vereint.²⁸⁷ Um als Protestbewegung zu gelten, genügt daher eine deutlich niedrigere Zahl.²⁸⁸ Indikativ für eine hinreichende Teilnehmer*innenzahl, ist zudem der soziale, wirtschaftliche und ethnische Hintergrund der Protestierenden.²⁸⁹ Sofern eine Bewegung breite Teile der Bevölkerung anzieht, die auch unterschiedliche Hintergründe haben, kann sich diese legitimer Weise als Repräsentantin der Bevölkerung ausweisen. Entsprechend kann sie als signifikanter, eigenständiger Akteur eingeordnet werden.

Ob eine Bewegung besteht, muss daher anhand einer ganzheitlichen Betrachtung ihrer Ziele, Organisation und Teilnehmer*innen für den Einzelfall festgestellt werden. Maßgeblich ist dabei die Frage, ob die Bewegung als eigenständiger signifikanter Akteur wahrnehmbar ist.

II. Ziel des Regierungs- oder Systemwechsels

Für diese Untersuchung muss eine Protestbewegung das Ziel eines System- oder Regierungswechsels verfolgen. Damit soll von Protestbewegungen abgegrenzt werden, die allgemeine gesellschaftliche Anliegen verfolgen. Im Unterschied zu diesen wird durch das Ziel eines System- oder Regierungswechsels die herrschende politische Ordnung grundlegend in Frage gestellt.²⁹⁰ Hierdurch entfaltet sich ein Machtkampf zwischen Protestbewegung und Regierung. Dieses Ziel ist daher ausschlaggebend dafür, dass sich Staaten gegen die Unterstützung anderer Staaten stellen und hierzu eine (völkerrechtliche) Kontroverse bildet.

286 Vgl. *Chenoweth/Shay*, Nonviolent and Violent Campaigns and Outcomes (NAVCO) Data Project, Codebook, 2019, 2. Der NAVCO-Datensatz berücksichtigt daher alle Kampagnen, die über 1000 Teilnehmer*innen hat.

287 *Chenoweth/Stephan*, Why Civil Resistance Works, 2011; *Robson*, The '3.5% rule': How a small minority can change the world, BBC, 14.05.2019, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/future/article/20190513-it-only-takes-35-of-people-to-change-the-world> (zuletzt abgerufen am 23.05.2020).

288 *Brancati*, Democracy Protests, Origins, Features, and Significance, 2016, 23 f.

289 *Dersso*, The Status and Legitimacy of Popular Uprisings in the AU Norms on Democracy and Constitutional Governance, *Journal of African Law*, 2019, 111.

290 *Schweitzer*, Was heißt „gewaltfreie Aktion“?, *Sicherheit und Frieden (S+F)*, 2013, 142.

Ein Systemwechsel wird als Abfolge von chronologischen Ereignissen definiert, durch die eine grundlegende Veränderung der politischen Institutionen eines Regimes erfolgt.²⁹¹ Als Regierungswechsel wird in diesem Zusammenhang der sofortige und verfassungsrechtlich nicht vorgesehene Austausch des Führungspersonals einer Regierung verstanden. Die Forderung nach dem Rücktritt der*s Präsident*in oder Premierminister*in, nach Neuwahlen außerhalb der normalen Wahlzyklen, nach Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung oder des generellen Umbaus der politischen Machtverteilung sind dabei typische Ziele. Eine Protestbewegung richtet sich somit gegen eine Regierung, die im Folgenden Zielregierung heißen soll.

Aufgrund der dezentralen Organisation können Protestbewegungen mehrere Ziele gleichzeitig verfolgen. Proteste gegen punktuelle Anliegen entwickeln sich häufig zu breiteren Bewegungen, die schlussendlich einen Regierungs- oder Systemwechsel fordern.²⁹² Ab wann derartige Protestbewegungen insgesamt einen Regierungs- oder Systemwechsel anstreben, soll anhand der Zentralität und Ernsthaftigkeit dieser Forderungen untersucht werden. Sobald eine Bewegung ernsthaft und bestimmt einen Regierungs- oder Systemwechsel anstrebt, besteht für den Bestand einer Regierung eine Gefährdung. Daher wird die Unterstützung dieser Bewegungen souveränitätsensible Fragen aufwerfen, auch wenn die Bewegung primär andere Ziele verfolgt. Sofern die Forderung nach einem Rücktritt nur beiläufig von einigen Teilnehmer*innen einer Bewegung erwähnt wird, kann die notwendige Zentralität nicht angenommen werden.

III. Außerinstitutionelle Auseinandersetzungsformen und Ziele

Eine Protestbewegung muss weiterhin außerinstitutionelle Ziele verfolgen und hierzu außerinstitutionelle Auseinandersetzungsformen wählen. Dieses Merkmal grenzt eine Protestbewegung von der regulär vorgesehenen Teilnahme von Bürger*innen am politischen Prozess ab. Hierdurch werden die Konfliktsituation und Methoden einer Protestbewegung festgelegt.

291 *Rüb*, Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung, in *Merkel/Sandschneider / Segert* (Hrsg.), Systemwechsel 2 - Die Institutionalisierung der Demokratie, Springer, Wiesbaden 1996, 38; *Chenoweth/Shay*, Nonviolent and Violent Campaigns and Outcomes (NAVCO) Data Project, Codebook, 2019, 18.

292 *Chenoweth/Shay*, Nonviolent and Violent Campaigns and Outcomes (NAVCO) Data Project, Codebook, 2019, 18.

Bezüglich der Konfliktsituation, in der die zu untersuchenden Protestbewegungen stattfinden, schreibt *Sharp*:

„Some conflicts do not yield to compromise and can be resolved only through struggle.“²⁹³

Ein Protest kann erst dann angenommen werden, wenn die Anliegen der Teilnehmer*innen nicht durch institutionalisierte Wege gelöst werden können. *Sharp* bemerkt, dass Verfahren zur Konfliktbeilegung von grundlegenden politischen Machtverteilungsfragen nur selten existieren.²⁹⁴ Dies ist einerseits dadurch bedingt, dass zahlreiche politische Systeme einen regelmäßigen politischen Machtwechsel nicht vorsehen. Andererseits können politische Systeme, die derartige Machtwechsel grundsätzlich vorsehen, dysfunktional sein, sodass die Forderung nach einem Machtwechsel nicht durch institutionalisierte Wege erfolgen kann.²⁹⁵ Eine Protestbewegung entsteht somit erst dann, wenn es für die Ziele dieser Bewegung keine institutionalisierten Wege gibt.²⁹⁶ Daher sind die Auseinandersetzungsformen, die eine Bewegung verwendet, ebenfalls außerinstitutionell, da sie nicht das Ziel haben, institutionalisierte Prozesse zu beeinflussen, sondern die Machtposition der anderen Seite zu schwächen.²⁹⁷ Eine Protestbewegung beteiligt sich daher an einem friedlichen Machtkampf mit einer Regierung.

Ein Regierungs- oder Systemwechsels wird somit nicht durch institutionell bzw. verfassungsmäßig vorgesehene Wege verfolgt. Versammlungen im Vorfeld einer regulären Wahl oder Unterschriftensammlungen für ein Abwahlreferendum werden daher nicht berücksichtigt. Eine Protestbewegung kennzeichnen die bereits genannten Forderungen nach einem Rücktritt, einer verfassungsgebenden Versammlung oder einer nicht vorgesehenen Neuwahl, sowie die darauf ausgerichteten Auseinandersetzungsformen.

293 *Sharp*, *The Politics of Nonviolent Action, Part One: Power and Struggle*, 1973, 3.

294 *Ibid.*, 4-5.

295 Vgl. *Cheeseman/Klaas*, *How to Rig an Election*, Yale University Press, London 2019.

296 Vgl. *Dudouet/Clark*, *Nonviolent Civic Action in Support of Human Rights and Democracy*, European Union Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, 2009, 10.

297 *Sharp*, *The Politics of Nonviolent Action, Part One: Power and Struggle*, 1973, 3.

IV. Gewaltfreiheit

Das am schwierigsten zu bestimmende Merkmal einer Protestbewegung ist die Gewaltfreiheit. Dies ist einerseits dadurch bedingt, dass Gewaltfreiheit von verschiedenen Staaten aufgrund von politischen Erwägungen unterschiedlich bewertet wird. So wurden die Euromaidan Proteste in der Ukraine von Russland sowohl als „protests“²⁹⁸ als auch als „riots“²⁹⁹ beschrieben. Hierdurch wollte Russland betonen, dass die gesamte Protestbewegung einen gewalttätigen Verlauf genommen habe.³⁰⁰ „Westliche“ Staaten bezeichneten die Euromaidan Bewegung hingegen als „peaceful protests“.³⁰¹ In ähnlicher Weise sind für China die Vorgänge in Hongkong „riots“³⁰² während „westliche“ Staaten diese ebenfalls als „peaceful protests“ einordnen.³⁰³ Ob eine Protestbewegung gewalttätig oder gewaltfrei ist, ist somit häufig ein Streitpunkt zwischen Staaten.

Darüber hinaus werden dem Begriff der Gewalt in den Rechts- und Sozialwissenschaften zahlreiche kontextabhängige Bedeutungen zugeschrieben.³⁰⁴ Außerdem bereitet die Bestimmung der Gewaltfreiheit selbst nach

298 Ukraine PM Mykola Azarov warns of coup in making, BBC, 02.12.2013, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-europe-25192792> (zuletzt abgerufen am 07.07.2020).

299 United Nations Security Council, 7117th meeting, S/PV.7117, 24.02.2014, 21 (Russland).

300 Vgl. Ibid., 21 (Russland).

301 United Nations Security Council, S/PV.7113, 21 (Lettland); Australia calls on Ukrainian authorities to listen to voices of people, Interfax-Ukraine, 12.12.2013, abrufbar unter: <https://en.interfax.com.ua/news/general/181357.html> (zuletzt abgerufen am 28.04.2021); Global Affairs Canada, Canada Condemns Use of Force Against Protesters in Ukraine, 30.11.2013, abrufbar unter: <https://www.international.gc.ca/media/aff/news-communiqués/2013/11/30a.aspx?lang=eng> (zuletzt abgerufen am 19.08.2020).

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

303 Global backing for protest rights as Trump hopes Hong Kong can 'work it out', The Guardian, 13.06.2019, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/13/global-reaction-hong-kong-protest-rights-trump-may> (zuletzt abgerufen am 19.08.2020) (Australien, EU).

304 Christ, *Gewaltforschung - Ein Überblick*, Aus Politik und Zeitgeschichte 67, 2017, 9; *Galtung, Violence: Direct, Structural, Cultural*, in *Young* (Hrsg.), *The Oxford Encyclopedia of Peace*, OUP, Oxford, New York 2010, 312 ff.

Etablierung einer Definition Probleme, da gewaltfreies Handeln und gewalttätiges Handeln häufig ineinander übergehen.³⁰⁵

Da diese Untersuchung im Völkerrecht verortet ist, wendet sie sich den drei völkerrechtlichen Gewaltbegriffen zu, um hierauf aufbauend die Gewaltfreiheit einer Protestbewegung zu bestimmen.

1. Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen nach Art. 2 Abs. 4 VNCh

Zunächst wird in Art. 2 Abs. 4 VNCh die Verwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen verboten. Gewaltanwendungen sind hierbei militärische Handlungen oder Maßnahmen, die ähnlich schwere Auswirkungen wie militärische Handlungen haben.³⁰⁶ Hierzu zählt auch die Organisation und Bewaffnung von Rebellen, die sich in einer militärischen Auseinandersetzung mit einem Staat befinden.³⁰⁷ Eine Protestbewegung handelt daher gewaltsam, wenn sie sich an einer militärischen Auseinandersetzung mit einem Staat beteiligt.

2. Verbot der Unterstützung eines gewalttätigen Regierungsumsturzes

Weiterhin besteht ein völkergewohnheitsrechtliches Verbot der Unterstützung eines gewalttätigen Regierungsumsturzes („violent overthrow of the government“).³⁰⁸ Dieses Verbot beschränkt sich jedoch auf die Unterstützung von militärisch bewaffneten Gruppen.³⁰⁹ Eine Gruppe ist demnach gewalttätig, wenn sie mit letalen Waffen ausgerüstet ist und militärische Maßnahmen vornimmt.

305 *Chenoweth/Shay*, Nonviolent and Violent Campaigns and Outcomes (NAVCO) Data Project, Codebook, 2019, 5.

306 *Randelzhofer/Dörr*, Article 2(4), in *Simma/Erasmus-Khan/Nolte / Paulus* (Hrsg.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, OUP, 2012, Rn. 16, 22.

307 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Rn. 228.

308 *Ibid.*, Rn. 228.

309 *Pomson*, *The Prohibition on Intervention Under International Law and Cyber Operations*, *International Law Studies* 99, 2022, 180. Siehe § 4.B.I.2.

3. Gewaltfreie Versammlung

Drittens wird Gewalt im Zusammenhang mit dem Recht auf friedliche Versammlung verwendet. Gemäß Art. 21 IPbürg genießen nur friedliche Versammlungen den Schutz des Versammlungsrechts.³¹⁰ Eine Versammlung ist gewalttätig, wenn Teilnehmer*innen physische Kraft anwenden, bei der eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass andere verletzt oder getötet werden oder gravierender Sachschaden entsteht.³¹¹ Zur Bewertung der Gewaltfreiheit einer Versammlung dürfen allein die Handlungen der Protestierenden betrachtet werden und insbesondere nicht die Repressionsmaßnahmen gegen eine Versammlung von Seiten staatlicher Behörden.³¹² Außerdem kann immer nur die Vorgehensweise und nicht die Botschaft einer Versammlung gewalttätig sein.³¹³ Zur Bestimmung einer friedlichen Versammlung werden mehrere Kriterien herangezogen.

a. Gewalt durch Bewaffnung

Eine Versammlung ist gewalttätig, wenn ihre Teilnehmer*innen Waffen tragen und diese verwenden.³¹⁴ Dies gilt nicht für eine rein defensive Ausstattung der Teilnehmer*innen mit transparenten, Schildern, Gasmasken oder Helmen.³¹⁵ Allerdings kann eine Versammlung nach Maßstab des IPbürgs auch unterhalb der Schwelle der Waffengewalt als gewalttätig eingestuft werden.

b. Gewalt durch Gesetzesverstoß

Teilweise versuchen Staaten die Gewalttätigkeit einer Versammlung einfach-gesetzlich durch den nationalen Gesetzgeber festzulegen. Nach dem

310 Wie oben beschränkt sich die Begriffsfindung für die Versammlungsfreiheit auf den IPbürg.

311 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 15.

312 Ibid., Rn. 18.

313 *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 21, Rn. 14; *Joseph/Castan*, ICCPR Commentary, 2013, 646.

314 *Schabas*, Nowak's CCPR Commentary, 2019, Art. 21, Rn. 13.

315 *Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2. Auflage, N.P.Engel, 2005, Art. 21, Rn. 10, 487; Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 20.

IPbürg wird die friedliche Versammlung hingegen als eigenständiger Begriff verstanden.³¹⁶ Eine einfach-gesetzliche Festlegung durch Staaten kann daher das Recht auf friedliche Versammlung ihrer Bürger*innen verletzen, soweit diese Festlegung zu restriktiv ist. Somit ist die einfach-gesetzliche Festlegung durch Staaten kein geeignetes Kriterium, um die Gewaltfreiheit einer Versammlung zu bestimmen.³¹⁷

c. Gewalt als Überschreitung einer physischen Kraftschwelle

Der MRA definiert Gewalt daher anhand einer physischen Kraftschwelle. Der General Comment 37 erläutert, dass vereinzelt Drängen, die Blockade des alltäglichen Verkehrs und die Besetzung des öffentlichen Raums nicht als gewalttätiges Verhalten einzuordnen sind.³¹⁸ Auch die Blockade von Gebäuden sowie deren Besetzung sind gewaltlos, wenn weder erhebliche Sach- noch Personenschäden dadurch entstehen.³¹⁹ Hingegen sind physische Attacken auf Personen, das Anzünden von Autos und das Werfen von Steinen oder Molotow-Cocktails als gewalttätiges Vorgehen einzuordnen.³²⁰ Gewalttätige Handlungen im Sinne von Art. 21 IPbürg erfordern daher die Überschreitung einer Kraftschwelle, durch die die Verletzung der körperlichen Integrität Anderer oder die Zerstörung von Sachen sehr wahrscheinlich ist. Gewalthandlungen müssen innerhalb einer Versammlung verbreitet auftreten, damit diese in ihrer Gesamtheit als gewalttätig eingeordnet werden kann.³²¹ Gewaltsame Handlungen Einzelner können nach Maßgabe des General Comment 37 nicht die Gewaltfreiheit der ge-

316 Vgl. Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 16.

317 Ibid., Rn. 16.

318 Ibid., Rn. 15; Nowak, CCPR Commentary, 2005, Art. 21, Rn. 10, 487; OSCE/ODIHR – European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, CDL-AD(2010)020, 09.07.2010, 7.

319 Vgl. *Dudouet/Clark*, Nonviolent Civic Action in Support of Human Rights and Democracy, European Union Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, 2009, 10.

320 Nowak, CCPR Commentary, 2005, Art. 21, Rn. 10, 487.

321 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 19; OSCE/ODIHR – European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)020, 24.

samten Versammlung verändern.³²² Schließlich bestehe eine Vermutung zugunsten der Gewaltfreiheit, die durch einzelne gewalttätige Handlungen nicht erschüttert wird.³²³

d. Gewalttätige Absicht

Sofern es zu einzelnen gewalttätigen Handlungen innerhalb einer Versammlung kommt, kann es daher zu schwierigen Abgrenzungsfragen kommen. Zur Feststellung, ob eine Versammlung in ihrer Gesamtheit gewalttätig ist, kann daher die Absicht und die Ausrichtung der Versammlung, bzw. ihrer Teilnehmer*innen herangezogen werden.³²⁴ Maßgeblich hierfür sind die Einstellungen der Versammlungsleitung.³²⁵ Solange die Versammlungsleitung ihre Absicht zur Gewaltfreiheit erklärt hat und verhindert, dass die gesamte Versammlung einen gewalttätigen Verlauf nimmt, kann diese als gewaltfrei gelten.³²⁶

e. Zusammenfassung

Gewalt im Sinne von Art. 21 IPbürg ist folglich die Anwendung von physischer Kraft, die dazu geeignet ist, die körperliche Integrität von Personen zu beeinträchtigen oder erheblichen Sachschaden herbeizuführen. Eine Versammlung ist gewalttätig, wenn derartige Gewalthandlungen innerhalb

322 *Frowein*, Artikel 11 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit), in *Frowein / Peukert* (Hrsg.), Europäische Menschenrechtskonvention - Kommentar, N.P.Engel, Kehl am Rhein 2009, 376, Rn. 4; Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21.05.2012, Rn. 25; Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 17.

323 Human Rights Committee, CCPR/C/GC/37, Rn. 17; Human Rights Council, A/HRC/20/27, Rn. 25.

324 Human Rights Council, A/HRC/20/27, Rn. 25; Human Rights Council, Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, A/HRC/31/66, 04.02.2016, Rn. 20; OSCE/ODIHR – European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)020, 7, 24.

325 OSCE/ODIHR – European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)020, 7, 24.

326 *Ibid.*, 24.

einer Versammlung weit verbreitet sind. Eine Versammlung ist somit gewaltfrei, solange sie die Intention hat, keine substanzielle physische Gewalt zu verwenden, und sich von den Teilnehmer*innen distanziert, die dennoch physische Gewalt anwenden.

4. Gewalt und Protestbewegungen

Folglich kommen unterschiedliche völkerrechtliche Gewaltbegriffe in Betracht, um die Gewaltfreiheit einer Protestbewegung zu beurteilen. Einerseits kann unter Gewalt die Anwendung von militärischer Gewalt mit letalen Waffen verstanden werden. Andererseits kann Gewalt als Ausübung von physischer Kraft verstanden werden, die eine gewisse Schwelle überschreitet. Beide Gewaltbegriffe unterscheiden sich maßgeblich, vor allem hinsichtlich ihrer Intensität.

Zudem lassen sich beide Begriffe nicht unmittelbar auf Protestbewegungen übertragen. Der Gewaltbegriff bezüglich einer friedlichen Versammlung ist wie der Begriff der Versammlung auf ein zeitlich beschränktes Ereignis ausgerichtet (vgl. § 3.A.I.2.). Nach diesem Maßstab kann nur die Gewaltfreiheit einer einzelnen Versammlung beurteilt werden, nicht aber der gesamten Protestbewegung. Auch der Gewaltbegriff aus dem Unterstützungsverbot und dem Gewaltverbot kann nicht ohne weiteres übertragen werden. Denn auch unterhalb der Schwelle des Einsatzes letaler Waffen können erhebliche Personen- und Sachschäden entstehen, die einer gewaltfreien Vorgehensweise widersprechen.

Es bedarf daher eines spezifischen Gewaltbegriffs für Protestbewegungen. Dieser soll sich an dem Gewaltbegriff aus der Versammlungsfreiheit orientieren. Denn es ist Ziel dieser Arbeit, die Regelungen der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen zu identifizieren. Dieser Untersuchung liegt die Prämisse zugrunde, dass die völkerrechtliche Regelung des Untersuchungsgegenstands weitestgehend umstritten ist. Je mehr eine Protestbewegung Züge eines bewaffneten Regierungsumsturzes annimmt, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass für sie auch das Unterstützungsverbot aus dem *Nicaragua*-Urteil gilt. Denn die Unterstützung einer Protestbewegung, die sich durch weitverbreitete nicht-militärische Gewalt auszeichnet, entfaltet stärkere Zwangswirkung auf einen Staat als die Unterstützung einer rein friedlichen Bewegung. Weiterhin würden Staaten nicht plausibel von einer gewaltfreien Bewegung sprechen können, wenn diese durch die Zerstörung von Sachen oder Verletzung von Personen geprägt ist. Gewaltfreiheit allein als Abwesenheit von letalen Waffen

und militärischen Handlungen festzulegen, würde daher zu kurz greifen. Daher ist eine restriktivere Definition geeigneter, um den Untersuchungsgegenstand zu fassen.

Für einzelne Handlungen wird die Gewaltdefinition aus Art. 21 IPbürg übernommen. Mit Blick auf die gesamte Protestbewegung ist die Gewaltfreiheit anzunehmen, wenn ganz überwiegend Protestmethoden angewendet werden, die keine signifikante physische Kraft gegen Personen oder Sachen vorsehen. Wie auch bei Versammlungen ändern vereinzelte unfriedliche Methoden an der grundsätzlichen Gewaltfreiheit nichts. In Zweifelsfällen kann die generelle Einstellung der Protestbewegung zur Gewaltfreiheit herangezogen werden.³²⁷ Hierfür sind insbesondere die Stellungnahmen der Organisator*innen und Anführer*innen der Bewegung in Betracht zu ziehen.³²⁸

Diese Definitionsmerkmale werden auch in der Staatenpraxis zur Bewertung der Gewaltfreiheit einer Protestbewegung herangezogen (siehe § 8.B). Allerdings wird hierbei regelmäßig über die Gewichtung einzelner gewalttätiger Handlungen gestritten, weshalb die Gewaltfreiheit einer Protestbewegung ein regelmäßiger Aspekt der Auseinandersetzungen ist (siehe §§ 8.B.; 10.B.; 11.B.).

V. Definition: gewaltfreie Protestbewegungen

Unter einer gewaltfreien Protestbewegung wird ein Zusammenschluss von einer Großzahl an Personen verstanden, die mit dem Ziel eines außerinstitutionellen System- oder Regierungswechsels wiederholt unterschiedliche gewaltfreie Auseinandersetzungsformen anwenden. Eine Protestbewegung ist gewaltfrei, wenn sie ganz überwiegend auf die Anwendung physischer Kraft verzichtet, die mit hoher Wahrscheinlichkeit das Leben oder die physische Integrität Anderer verletzt oder erheblichen Sachschaden verursacht.

327 *Dersso*, The Status and Legitimacy of Popular Uprisings in the AU Norms on Democracy and Constitutional Governance, *Journal of African Law*, 2019, 124-125; *Ackerman/Merriman*, Preventing Mass Atrocities: From a Responsibility to Protect (RtoP) to a Right to Assist (RtoA) Campaigns of Civil Resistance, 2019, 21.

328 *Ackerman/Merriman*, Preventing Mass Atrocities: From a Responsibility to Protect (RtoP) to a Right to Assist (RtoA) Campaigns of Civil Resistance, 2019, 21.

C. Staatliche Unterstützung

Das zweite Element des Untersuchungsgegenstands bildet die staatliche Unterstützung von gewaltfreien Protestbewegungen. Die staatliche Unterstützung wird in diesem Abschnitt von privater Unterstützung zugunsten von Protestbewegungen abgegrenzt, da die anwendbaren völkerrechtliche Regelungen alleine für staatliche Maßnahmen gelten.

Zunächst werden die verschiedenen Unterstützungsformen dargelegt (I.). Darauf aufbauend wird festgehalten, was diesbezüglich als staatliche Unterstützung gilt (II.).

I. Formen der Unterstützung

Laut der bereits erwähnten empirischen Untersuchung von *Chenoweth* und *Stephan* steigert die externe Unterstützung für gewaltfreie Protestbewegungen grundsätzlich die Erfolgswahrscheinlichkeit einer gewaltfreien Protestbewegung.³²⁹ Im Rahmen ihrer Untersuchung wird jede Förderung einer gewaltfreien Protestbewegung und ihrer Ziele als ausländische Unterstützung verstanden.³³⁰ Diese sehr weite Definition der Unterstützung spiegelt sich auch in der Staatenpraxis. Staaten streiten über eine Bandbreite an Unterstützungsmaßnahmen, die nicht unmittelbar einer Protestbewegung zugutekommen müssen. Auch schwächere und mittelbare Fördermaßnahmen waren in der Staatenpraxis Gegenstand von völkerrechtlichen Auseinandersetzungen. Daher bietet sich ein weiter Unterstützungsbegriff an, um die Erörterungen in der Staatenpraxis in hinreichendem Umfang zu untersuchen. In der Staatenpraxis werden am häufigsten die Unterstützungsformen der Finanzierung (1.), Ausbildung (2.), Anerkennung (3.), Unterstützungsbekundungen und menschenrechtlicher Kritik (4.), Sanktionierung (5.), Thematisierung in internationalen Organisationen (6.) und Transitionsanreize (7.) verwendet. Durch diese Aufzählung wird keine Aussage über die Intensität der Maßnahmen oder ihre völkerrechtliche Einordnung

329 *Chenoweth/Stephan*, *External Support in Nonviolent Campaigns*, 2021, 74 ff.

330 *Ibid.*, 7: „We define external assistance as support of nonviolent campaigns by actors outside of the location country. Such assistance can take many forms—public expressions of sympathy or solidarity, condemnations of repression, technical equipment, behind-the-scenes diplomatic pressure, legal support and advocacy, financial assistance, trainings, sanctions against an intransigent regime, nonviolent civilian protection, golden parachutes for dictators or their security forces, and other techniques.”

getroffen. Eine tabellarische Zusammenstellung aller in den Fallstudien identifizierten Unterstützungsmaßnahmen findet sich im Annex 1.

1. Finanzierung

Unter einer Finanzierung ist jede Maßnahme zugunsten einer Protestbewegung einzuordnen, die einen Geldwert hat. Dies beinhaltet die Bereitstellung von Sachmitteln und Leistungen, die sonst durch die Protestbewegung erworben werden müssten. Darlehen können daher als Finanzierung eingeordnet werden, sofern hierdurch Mehrkosten eingespart werden. Ob eine geldwerte Maßnahme einer Protestbewegung zugutekommt, hängt von zwei Faktoren ab.

Erstens muss eine geldwerte Maßnahme die*den richtigen Adressat*in erreichen. Protestbewegungen zeichnen sich durch ihre dezentrale Organisation aus. Eine finanzielle Zuwendung an eine gesamte Bewegung ist daher nur schwer möglich. Als Adressaten einer geldwerten Maßnahme kommen daher zunächst die Organisator*innen und Wortführer*innen einer Protestbewegung in Betracht. Weiterhin ist die Finanzierung von Vereinigungen und Gruppen, die regelmäßig an den Protesten teilnehmen, als Finanzierung dieser einzuordnen. Darüber hinaus ist die Finanzierung von Presseorganisationen und Journalist*innen, die über die Proteste berichten, förderlich für eine Protestbewegung.³³¹ Auch die Übernahmen von anfallenden Kosten der Bewegung wie Mieten für Büroräume oder Werbematerialien, Poster, Sticker, Flugblätter oder Internetseiten sind als Finanzierung anzusehen. Somit kann der dezentrale Charakter von Protestbewegungen und die entsprechende Breite an Akteur*innen innerhalb dieser auch auf Ebene der Unterstützung berücksichtigt werden. Hingegen würden Geldzahlungen an Einzelpersonen, die innerhalb der Protestbewegung keine hervorgehobene oder strukturelle Funktion haben, nicht als Finanzierung der Bewegung gelten.

Zweitens muss die geldwerte Maßnahme das Ziel der Protestbewegung fördern. Es muss daher ein Zusammenhang zwischen der Finanzierungsmaßnahme und den Erfolgchancen einer Protestbewegung bestehen. Dieser ist nur abzulehnen insofern Zweifel besteht, ob eine Finanzierungsmaßnahmen einen von der Protestbewegung gänzlich anderen Zweck hat oder die Erfolgchancen einer Protestbewegung nicht verbessert.

331 *McFaul*, Ukraine Imports Democracy: External Influences on the Orange Revolution, *International Security* 32, 2007, 45, 48.

2. Ausbildung und Beratung

Neben die Finanzierung kann die Ausbildung und Beratung der Protestierenden in zivilen Protestmethoden treten.³³² Hierunter sind persönlich abgehaltene Informationsaustausche zu gewaltfreien Widerstandsmethoden und -taktiken zu verstehen. Für den hierfür in Betracht kommenden Adressat*innenkreis gelten die gleichen Ausführungen, wie für die Finanzierung. Nicht als Ausbildung oder Beratung gelten daher die allgemeine Veröffentlichung von Informationen zu gewaltfreien Widerstandsmethoden, wie sie beispielsweise das United States Institute for Peace auf seiner Website zur Verfügung stellt.³³³ Schließlich konzentrieren sich die Auseinandersetzungen in der Staatenpraxis auf diejenigen Ausbildungs- und Beratungsmaßnahmen, die auf eine bestimmte Bewegung zugeschnitten sind und in Person stattfinden.³³⁴ Daher können für diese Untersuchung Ausbildungs- oder Beratungsmaßnahmen angenommen werden, wenn Staaten die Teilnehmer*innen von Protestbewegungen in gewaltfreien Auseinandersetzungsformen in Person und auf ihre Situation bezogen informieren.

332 *Wilson*, International Legal Basis of Support for Nonviolent Activists and Movements, 2015, 159; *Eisen/Kenealy/Corke/Taussig/Polyakova*, The Democracy Playbook: Preventing and Reversing Democratic Backsliding, 2019, 55.

333 United States Institute of Peace, Civil Resistance 1: The Dynamics of Nonviolent Movements, 2022, abrufbar unter: <https://www.usip.org/academy/catalog/civil-resistance-1-dynamics-nonviolent-movements> (zuletzt abgerufen am 14.09.2022).

334 Beispielsweise in den Auseinandersetzungen zwischen Jugoslawien und den USA und der EU, siehe United Nations Security Council, Letter dated 5 October 2000 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Yugoslavia to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2000/961, 5.10.2000; United Nations Security Council, Letter dated 18 September 2000 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Yugoslavia to the United Nations addressed to the Secretary-General, A/55/395-S/2000/880, 19.09.2000; United Nations Security Council, Letter dated 20 September 2000 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Yugoslavia to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2000/885, 20.09.2000; *Dobbs*, U.S. Advice Guided Milosevic Opposition, The Washington Post, 11.12.2000, abrufbar unter: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2000/12/11/us-advice-guided-milosevic-opposition/ba9e87e5-bdca-45dc-8aad-da6571e89448/> (zuletzt abgerufen am 01.06.2020).

3. Anerkennung und Aberkennung

Weiterhin kann ein Staat eine gewaltfreie Protestbewegung anerkennen oder eine Zielregierung aberkennen. Hierbei sind mehrere Formen denkbar.³³⁵ Zunächst können die Organisator*innen einer Bewegung als *de jure* Regierung eines Staates anerkannt werden und die Zielregierung als *de jure* Regierung aberkannt werden. In Konsequenz unterhalten die anerkennenden Staaten nur noch über die neue Regierung diplomatische Kontakte zu dem Staat, da sie diese als Repräsentantin des Staates einordnen. Unterhalb dieser Schwelle kommen weitere Anerkennungsformen in Betracht.³³⁶ So können ausländische Staaten eine Bewegung politisch als Regierung anerkennen, aber weiterhin Kontakte zu der vorherigen Regierung pflegen.³³⁷ Darüber hinaus kann eine Protestbewegung als legitime Repräsentation eines Volkes, als Vertreterin des legitimen Willens des Volkes oder als sonstige bedeutende innerstaatliche Akteurin anerkannt werden.³³⁸ Der genaue Umfang und die rechtliche Tragweite dieser politischen Anerkennung ist dabei von Fall zu Fall unterschiedlich.

Die *de jure* Anerkennung einer Protestbewegung bzw. *de jure* Aberkennung einer Regierung ist jedenfalls als Unterstützung einzuordnen.³³⁹ Aufgrund dieser könnten die Vertreter*innen einer Protestbewegung zum Beispiel über Auslandsbankkonten des Staates verfügen und hierdurch ihre Bestrebungen finanziell fördern.³⁴⁰ Die weiteren Formen der Anerkennung können ebenfalls als Unterstützung verstanden werden.³⁴¹ Hierdurch wird eine Bewegung innerstaatlich aufgewertet, da ihr auf der internationale

335 Vgl. *Talmon*, Recognition of Opposition Groups as the Legitimate Representative of a People, *Chinese Journal of International Law* 12, 2013, 219; *Nowak*, Das Interventionsverbot im Bürgerkrieg, 2018, 178.

336 *Aust*, Die Anerkennung von Regierungen: Völkerrechtliche Grundlagen und Grenzen im Lichte des Falls Venezuela, *ZaöRV* 80, 2020, 82-83.

337 *Ibid.*, 81.

338 Vgl. *Talmon*, Recognition of Opposition Groups as the Legitimate Representative of a People, *Chinese Journal of International Law*, 2013, 221.

339 Vgl. *Sharp*, The Politics of Nonviolent Action, 1973, 342-344; dazu ausführlich *Auron*, The Derecognition Approach, *George Washington International Law Review*, 2013.

340 Vgl. *Auron*, The Derecognition Approach, *George Washington International Law Review*, 2013, 466; *Aust*, Die Anerkennung von Regierungen, *ZaöRV*, 2020, 79.

341 *Chenoweth/Stephan*, External Support in Nonviolent Campaigns, 2021, 64.

Ebene eine Rolle zukommt.³⁴² Da sie durch einen fremden Staat als relevant eingeordnet wird, kann sie hieraus auch innerstaatlich Legitimität schöpfen.³⁴³ Gleichzeitig ist auch die politische Aberkennung einer Regierung ein starker Anreiz für eine Protestbewegung, da Protestierende hierdurch in ihrer Wahrnehmung der Illegitimität der eigenen Regierung bestätigt werden.³⁴⁴

4. Unterstützungsbekundungen und menschenrechtliche Kritik

Neben An- und Aberkennungserklärungen besteht auch die weit verbreitete Praxis seitens unterstützender Staaten, verbal ihre Zustimmung und Unterstützung zugunsten von Protestbewegungen zu äußern. Hierbei können drei Modalitäten beobachtet werden. Auf unterster Stufe wird angemahnt, dass ein völkerrechtliches Recht zur friedlichen Versammlung besteht und dieses gewährleistet sein muss.³⁴⁵ Sofern Sicherheitsbehörden diese unverhältnismäßig einschränken, kann zudem Kritik an der menschenrechtlichen Situation geäußert werden. Diese Formulierung kann gesteigert werden, indem Staaten erklären, dass die Forderungen der Protestierenden legitim seien.³⁴⁶ In einer weiteren Steigerung haben vor allem die EU und ihre Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren verschiedentlich erklärt, dass sie an der Seite der Protestierenden stünden, um ihre Solidarität und Unterstützung zum Ausdruck zu bringen.³⁴⁷

342 Vgl. *Nowak*, Das Interventionsverbot im Bürgerkrieg, 2018, 180; *Ackerman/Merri-man*, Preventing Mass Atrocities: From a Responsibility to Protect (RtoP) to a Right to Assist (RtoA) Campaigns of Civil Resistance, 2019, 32.

343 Vgl. *Auron*, The Derecognition Approach, *George Washington International Law Review*, 2013, 467; vgl. *Krasner*, Sovereignty; Organized Hypocrisy, Princeton University Press, 1999, 18; vgl. *Wilson*, "People Power" and the Problem of Sovereignty in International Law, *Duke Journal of Comparative and International Law*, 2016, 589-590.

344 *Chenoweth/Stephan*, External Support in Nonviolent Campaigns, 2021, 64.

345 Zum Beispiel bei Debatten zu Protesten in Myanmar 2007: United Nations Security Council, 5753rd meeting, S/PV.5753, 5.10.2007, 9 (Frankreich), 10 (Belgien), 12 (USA).

346 *Ibid.*, 6 (Vereinigtes Königreich), 11 (Frankreich), 17 (Ghana).

347 Siehe nur *von der Leyen*, Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel, following the Videoconference of the European Council members on the situation in Belarus; United Nations Security Council, 6627th meeting, S/PV.6627, 04.10.2011, 10 (Deutschland); Ministry of Foreign Affairs of Canada, News Release - Minister Cannon Condemns Violence in Egypt,

Gerade aufgrund der Bedeutung von medialer Berichterstattung für den Erfolg einer Bewegung können derartige Stellungnahmen nicht unterschätzt werden.³⁴⁸ Diese können die nationale wie internationale Öffentlichkeit entschieden beeinflussen, welches letztlich die Machtposition von Zielregierungen in Frage stellen kann. Zudem sind auch allgemeine Stellungnahmen zu Protestbewegungen immer wieder staatlicher Kritik ausgesetzt. Stellungnahmen zu einer Protestbewegung in Form von Unterstützungsbekundungen oder menschenrechtlicher Kritik werden daher in dieser Untersuchung berücksichtigt.

5. Sanktionierung der Zielregierung

Weiterhin können Sanktionen gegen die Zielregierung eine Protestbewegung fördern.³⁴⁹ Nach *Hafner* sind Sanktionen als „Maßnahmen eines Staates oder einer Organisation gegen einen anderen Staat [...], die diesem Staat Nachteile zufügen und dadurch diesen zu einer Verhaltensänderung bewegen sollen“ zu verstehen.³⁵⁰ Hierunter sind sowohl persönliche Sanktionen gegen Mitglieder einer Regierung als auch wirtschaftliche Sanktionen gegen einen gesamten Staat zu verstehen.³⁵¹ Wenn eine Zielregierung in Reaktion auf den Umgang mit Protestierenden sanktioniert wird, kann diese davor zurückschrecken, weitere Repressionsmaßnahmen gegen Proteste vorzunehmen.³⁵² Durch die Sanktionen steigen die „Kosten“ für repressive

02.02.2011, abrufbar unter: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2011/02/minister-cannon-condemns-violence-egypt.html> (zuletzt abgerufen am 08.09.2020).

- 348 Bonn International Center for Conversion/Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/Institut für Entwicklung und Frieden, Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa, Friedensgutachten, <https://www.friedensgutachten.de/2020>, 2020, 87; *Chenoweth/Stephan*, Why Civil Resistance Works, 2011, 8.
- 349 *Ackerman/Merriman*, Preventing Mass Atrocities: From a Responsibility to Protect (RtoP) to a Right to Assist (RtoA) Campaigns of Civil Resistance, 2019, 15; *Dudouet/Clark*, Nonviolent Civic Action in Support of Human Rights and Democracy, European Union Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, 2009, 31-32.
- 350 *Hafner*, Völkerrechtliche Grenze und Wirksamkeit von Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte, ZaöRV 76, 2016, 391, 396.
- 351 *Ibid.*, 408; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Rechtsfragen zu völkerrechtlichen Sanktionen, WD 2 - 3000 - 071/19, 08.07.2019, 4-5.
- 352 *Chenoweth/Stephan*, Why Civil Resistance Works, 2011, 51-55; *Chenoweth/Stephan*, External Support in Nonviolent Campaigns, 2021, 76.

Maßnahmen.³⁵³ Dadurch wird ein förderliches Umfeld für den Erfolg von Protestbewegungen geschaffen. Sanktionen können zudem die Erfolgchancen einer Protestbewegung steigern, da die Zielregierungen hierdurch dazu bewegt wird, auf die Protestbewegung zuzugehen, um die Aufhebung der Sanktionen zu bewirken.

6. Thematisierung in internationalen Organisationen

Staaten können eine Protestbewegung auch dadurch unterstützen, dass sie in einer internationalen oder regionalen Organisation eine Protestbewegung thematisieren, die Lage eines Staates, in dem Proteste stattfinden, auf die Tagesordnung setzen, oder im Rahmen einer internationalen Organisation einen Resolutionsentwurf zugunsten der Protestierenden einbringen.³⁵⁴ Hierdurch wird die Situation der Protestierenden auf der internationalen Ebene diskutiert, welches dieser förderliche Öffentlichkeit verschafft.

7. Transitionsanreize

Unter einem Transitionsanreiz wird das Angebot eines Staates an die Regierung eines anderen Staates verstanden, das darauf abzielt, diese Regierung zu einem friedlichen Regierungswechsel zu bewegen. Hierunter fallen insbesondere finanzielle Anreize für einen Übergangszeitraum und das Versprechen von verbesserten zwischenstaatlichen Beziehungen mit einer neuen Regierung. Beispielsweise können Staaten für den Fall einer Transition einen Schuldenerlass oder die Aufhebung von Sanktionen ankündigen. Weiterhin zählen sogenannte „golden parachutes“³⁵⁵, die es Regierungsoberhäuptern ermöglichen, ihren Staat zu verlassen und im Ausland mit gewissen Privilegien zu leben, als Transitionsanreize.

8. Zusammenfassung

Als Unterstützungsmaßnahmen kommen somit die Finanzierung, Ausbildung, Beratung, Anerkennung einer Protestbewegung und Aberkennung

353 *Stephan/Chenoweth*, *Why Civil Resistance Works*, International Security, 2008, 12. Es ist daher häufig die Sprache von „raising the cost of repression“, wenn Sanktionen gegen Zielstaaten erlassen werden sollen.

354 *Chenoweth/Stephan*, *External Support in Nonviolent Campaigns*, 2021, 62.

355 *Ibid.*, 7.

einer Regierung, Unterstützungsbekundungen, Menschenrechtskritik, die Thematisierung in internationalen Organisationen und Transitionsanreize in Betracht. Diesen Maßnahmen ist gemein, dass sie alle dazu geeignet sind, die Erfolgchancen einer Protestbewegung zu verbessern. Im Einzelfall können daher auch andere Unterstützungsformen berücksichtigt werden, wenn diese die Protestbewegung vergleichbar fördern.

II. Staatlichkeit

Die Unterstützungsmaßnahmen müssen einem Staat oder einer internationalen Organisation (IO) zurechenbar sein, da sich die anwendbaren Regeln an Staaten und teilweise an IOs richten. Die Regelungen zur völkerrechtlichen Zurechnung entstammen dem Völkergewohnheitsrecht, das weitestgehend durch die Völkerrechtskommission in den Art. 4 ff. zur Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidriges Handeln (ARSIWA) kodifiziert wurden.³⁵⁶ Für die Zurechnung zu IOs ergeben sich einige Besonderheiten.

Gemäß Art. 4 ARSIWA sind Unterstützungshandlungen von staatlichen Organen zurechenbar.³⁵⁷ Als staatliches Organ wird dabei jede Person oder Institution verstanden, die nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts als staatliches Organ eingeordnet wird, vgl. Art. 4 Abs. 2 ARSIWA. Darüber hinaus werden auch die Handlungen von *de facto* Organen einem Staat zugerechnet. Im Unterschied zu einem staatlichen Organ, ist ein *de facto* Organ nicht durch das innerstaatliche Recht als Organ ausgewiesen. Es steht jedoch wie ein staatliches Organ in vollständiger Abhängigkeit („complete dependence“) zum Staat.³⁵⁸ Zur Bestimmung einer „complete dependence“

356 Vgl. United Nations General Assembly, Responsibility of States for internationally wrongful acts, Compilation of decisions of international courts, tribunals and other bodies, A/71/801/Add.1, 20.06.2017.

357 Der nachfolgende Abschnitt basiert auf *Kriener/Schmidt*, Privatisierte Demokratieförderung - Die völkerrechtliche Zurechnung halbstaatlicher Demokratieförderer am Beispiel der deutschen politischen Stiftungen und des National Endowment for Democracy, Archiv des Völkerrechts 59, 2021, 439.

358 IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Rn. 110; IGH, Case Concerning Application of the convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26 February 2007, ICJ Reports 2007, 435, 205, Rn. 392.

haben sich in der Praxis mehrere Faktoren herausgebildet.³⁵⁹ Indikativ hierfür sind Weisungs- und Kontrollrechte, Rechenschaftspflichten, Besetzungsmodalitäten von führenden Gremien, die Gründungsgeschichte, die Finanzierungsstruktur und die Interventionsmöglichkeiten eines Staates.³⁶⁰ Sofern in einer Gesamtschau dieser Faktoren eine vollständige Abhängigkeit angenommen werden kann, werden alle Handlungen dieser Entität einem Staat zugerechnet.

Weiterhin werden Maßnahmen von Privatpersonen einem Staat zugerechnet, sofern diese Hoheitsaufgaben des Staates ausführen (Art. 5 ARSIWA). Hierzu bedarf es einer rechtlichen Ermächtigung zugunsten der Privatperson zur Ausführung der Hoheitsaufgabe.³⁶¹ Zusätzlich können einzelne Handlungen von Privatpersonen gemäß Art. 8 ARSIWA einem Staat zugerechnet werden, sofern diese in seinem Auftrag oder unter seiner Anleitung oder Kontrolle ausgeführt werden. Nach der Rechtsprechung des IGH ist hierfür eine „effective control“ über die fragliche Handlung der Privatperson notwendig.³⁶² Entsprechend ist ein Näheverhältnis zwischen Staat und Privatperson erforderlich, dass sich für den einzelnen zuzurechnenden Akt zu einer Kontrollwirkung verdichtet.

Sanktionen, Transitionsanreize, Unterstützungsbekundungen, die Thematisierung in internationalen Organisationen und Anerkennungserklärungen sind daher eindeutig staatliche Unterstützungsmaßnahmen. Diese können in der Regel nur durch staatliche Organe, wie dem Parlament, oder hochrangigen Regierungsvertreter*innen beschlossen oder durchgeführt werden. Dasselbe gilt mit wenigen Abweichungen für IOs (siehe ausführ-

359 United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit, *Foremost-McKesson, Inc. v. Islamic Republic of Iran*, 15.06.1990, 905 F.2d 438 (D.C. Cir. 1990); *F-W Oil Interests, Inc. v. The Republic of Trinidad and Tobago*, ICSID Case No. ARB/01/14, Award of 03.03.2006; *Emilio Agustín Maffezini v. The Kingdom of Spain*, ICSID Case No. ARB/97/7, Decision of the Tribunal on Objections to Jurisdiction of 25.01.2000; *Salini Costruttori S.p.A. and Italstrade S.p.A. v. Kingdom of Morocco* [I], ICSID Case No. ARB/00/4, Decision on Jurisdiction of 31.07.2001; *EGMR, Wós v Poland* (Application No. 22860/02), Judgment of 08.06.2006; *EGMR, Radio France and others v. France* (Appl No 53984/00), Decision on Admissibility of 23.09.2003, .

360 *Kriener/Schmidt*, *Privatisierte Demokratieförderung*, *Archiv des Völkerrechts*, 2021, 445.

361 ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, with commentaries, *YILC*, 2001, vol. II, Part Two, 2001, Art. 5, Rn. 2, 7.

362 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, 65, Rn. 115; IGH, *Bosnian Genocide*, 208, Rn. 399.

lich unter 2.). Fragen werfen daher allein die Finanzierung und Ausbildung von Protestbewegungen auf. Hier treten in der Praxis eine Vielzahl an staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteure auf.³⁶³ Für diese soll nun im Einzelnen erörtert werden, inwiefern ihre Unterstützungsmaßnahmen als staatliche Unterstützung einzuordnen sind.

1. Halbstaatliche Demokratieförderorganisationen

Finanzierungs- und Ausbildungsmaßnahmen zugunsten von Protestbewegungen werden in der Praxis durch eine Vielzahl an Akteuren durchgeführt. Einem Staat sind dabei nach Art. 4 ARSIWA die Finanzierungsmaßnahmen zuzurechnen, die von Staatsorganen beschlossen oder durchgeführt werden. Hierzu zählen insbesondere die Finanzierungsmaßnahmen von staatlichen Entwicklungshilfeorganisationen.³⁶⁴ Finanzierungsmaßnahmen privater Organisationen, die aus eigenen Finanzmitteln erfolgen, stellen eindeutig keine staatliche Unterstützung dar. In den Zwischenbereich fallen Organisationen, die einen engen Bezug zu einem Staat haben, aber weder als dessen Organ ausgewiesen werden noch weisungsgebunden sind. Hierzu zählen Institutionen, die durch einen Staat gegründet wurden, Unternehmen oder Stiftungen, die zu 100 % im Eigentum eines Staates stehen, Organisationen, die ihre Finanzierung weit überwiegend von einem Staat erhalten und Organisationen, die von einem Staat anders als durch Gesetz mit öffentlichen Funktionen betraut sind. Vor allem im Bereich der Demokratieförderung haben Staaten derartige Institutionen eingerichtet, wie zum Beispiel das US-amerikanische National Endowment for Democracy (NED), die US-parteinahen Stiftungen, der Open Technology Fund, die deutschen politischen Stiftungen, das Danish Institute for Parties and Democracy, das Norwegian Centre for Democracy Support, die Westminster Foundation for Democracy und das European Endowment for Democracy. Diese hier als „halbstaatliche Demokratieförderorganisationen“ bezeichneten Organisationen erklären grundsätzlich, dass sie unabhängig

363 *Damrosch*, Nonintervention and Nonforcible Influence over Domestic Affairs, AJIL 83, 1989, 1, 16; *Ackerman/Merriman*, Preventing Mass Atrocities: From a Responsibility to Protect (RtoP) to a Right to Assist (RtoA) Campaigns of Civil Resistance, 2019, 31.

364 Daher sind zum Beispiel Finanzierungsmaßnahmen der US Agency for International Development (USAID) als staatliche Unterstützung einzuordnen.

von „ihren“ Staaten seien.³⁶⁵ Staaten, die der externen Demokratieförderung generell kritisch gegenüber eingestellt sind, sehen in diesen Organisationen hingegen ausführende Organe von verbotenen staatlichen Interventionen.³⁶⁶ Die Literatur ist bezüglich ihrer Zurechnung gespalten.³⁶⁷ Daher soll anhand der Beispiele des National Endowments for Democracy (a.) und der deutschen politischen Stiftungen (b.) erörtert werden, ob deren externe Demokratiefördermaßnahmen „ihren“ Staaten, also den USA und Deutschland, zurechenbar sind.

a. National Endowment for Democracy

Das National Endowment für Democracy (NED) wurde 1984 als private, gemeinnützige Organisation nach dem Recht von Washington D.C.

365 National Endowment for Democracy, About, abrufbar unter: <https://www.ned.org/about/> (zuletzt abgerufen am 10.05.2022); Danish Institute for Parties and Democracy, DIPD Guidelines, 2021, 3: „it is equally important to state that DIPD is a fully independent institution. All decisions regarding the use of resources allocated to the institute by the Danish Parliament are taken by a Board of 15 people, representing political parties in Parliament, civil society organizations and academia, among others.“; Auswärtiges Amt, Richtlinien für die Förderung der politischen Stiftungen bei gesellschaftspolitischen Maßnahmen durch das Auswärtige Amt, 01.11.2019, abrufbar unter: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_05122019_011930400.htm (zuletzt abgerufen am 12.09.2020), 6: „Die Unabhängigkeit der politischen Stiftungen von der Bundesregierung ist politisch gewollt.“; Council of the European Union, Declaration on the Establishment of a European Endowment for Democracy, 18764/11, 20.12.2011, 3: „autonomous“.

366 *Sheng/Yusha/Xuanzun*, China sanctions US over HK Global Times, 02.12.2019, abrufbar unter: <http://www.globaltimes.cn/content/1171990.shtml> (zuletzt abgerufen am 12.09.2020); *Myers*, In Hong Kong Protests, China Angrily Connects Dots Back to U.S., New York Times, 05.09.2019, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2019/09/05/world/asia/china-hong-kong-protests.html> (zuletzt abgerufen am 19.05.2020); *Beaumont/Harris*, US 'deeply concerned' after Egyptian forces raid NGO offices in Cairo The Guardian, 29.12.2011, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2011/dec/29/us-egyptian-forces-raid-cairo> (zuletzt abgerufen am 12.09.2020).

367 Für eine Zurechnung: *Jamnejad/Wood*, The Principle of Non-intervention, Leiden Journal of International Law, 2009, 368; *Lahmann*, Information Operations and the Question of Illegitimate Interference under International Law, Israel Law Review 53, 2021, 189, 217. Gegen eine Zurechnung, *Arnauld*, Völkerrecht, 4. Auflage, C.F. Müller, 2019, 159, Rn. 364; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Vereinbarkeit von Auslandsaktivitäten deutscher parteinaher Stiftungen mit dem allgemeinen Interventionsverbot des Völkerrechts, WD 2 - 3000 - 053/15, 2015.

gegründet. Auslöser seiner Gründung waren multiple Krisen der US-amerikanischen Geheimdienste und Demokratieförderpraxis. Im Rahmen des sogenannten „Church Committees“ des US-Senats waren die Praktiken des US-Auslandsgeheimdienstes, der „Central Intelligence Agency“ (CIA), im Rahmen des Kalten Krieges untersucht worden.³⁶⁸ Die CIA hatte in den 1950-70er Jahren regelmäßig Coups d'État in Lateinamerika unterstützt und dabei Diktator*innen zur Macht verholfen, die zwar antikommunistisch, aber für vielfältige Menschenrechtsverletzungen verantwortlich waren.³⁶⁹ Diese Praxis löste international wie national heftige Kritik aus, weshalb die Geheimdienste grundlegend reformiert wurden. Dies betraf auch die Demokratieförderungsaktivitäten, die die CIA im Rahmen ihrer Tätigkeiten ausgeführt hatte.

Der neue Kurs wurde durch Präsident *Ronald Reagan* in einer Rede vor dem britischen Parlament vorgegeben.³⁷⁰ Die US-Demokratieförderpolitik würde sich fortan am Beispiel der deutschen politischen Stiftungen ausrichten.³⁷¹ Die Geheimdienste sollten hierin keine führende Rolle mehr haben; vielmehr sollten öffentlich-geförderte private Akteure im Zentrum der US-amerikanischen Demokratisierungsbemühungen stehen. Die Gründung des privaten NEDs wurde daher durch den sog. NED-Act von US-Repräsentantenhaus und US-Senat nur zur Kenntnis genommen.³⁷² Der NED-Act betont, dass es sich hierbei um eine private Organisation handelt, die weder staatliche Behörde noch Agentur sei.³⁷³ Allerdings werden durch den NED-Act die Aufgaben des NED festgelegt und einige Restriktionen für seine Handlungen etabliert.³⁷⁴ Dieser solle laut NED-Act durch

368 Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities (Church Committee), Final Report, S. Rep. No. 94-755, Book I, Foreign and Military Intelligence, 1976, 155 ff.

369 *Poppe*, US Democracy Promotion after the Cold War, Stability, Basic Premises and Policy towards Egypt, Routledge Studies in US Foreign Policy, Routledge, 2019, 83.

370 Reagan, 08.06.1982, Ronald Reagan Presidential Library and Museum, Address to Members of the British Parliament, abrufbar unter: <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/address-members-british-parliament> (zuletzt abgerufen am 14.09.2022).

371 *Damrosch*, Nonintervention and Nonforcible Influence over Domestic Affairs, AJIL, 1989, 18-19.

372 Public Law 98-164- Nov. 22, 1983, 22 US Code 4411, National Endowment for Democracy Act, .

373 22 USC §4411 (a).

374 22 USC § 4411 (b). Zum Beispiel darf das NED keine politischen Wahlkämpfe im Ausland finanzieren.

die direkte Interaktionen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und unter Berücksichtigung der nationalen Interessen der USA weltweit Demokratie fördern.³⁷⁵ Nach der Gründung des NED bildete sich eine Symbiose zwischen der staatlichen Entwicklungshilfeagentur USAID und dem NED in der US-amerikanischen Demokratieförderpraxis. USAID kooperierte hauptsächlich mit anderen Staaten im Rahmen bilateraler oder multilateraler Entwicklungsprogramme. Das NED förderte hingegen gezielt und ohne die Zustimmung der jeweiligen Staaten zivilgesellschaftliche Organisationen, vor allem in Staaten zu denen die USA keine diplomatischen Beziehungen pflegten oder USAID nur in begrenztem Umfang tätig sein konnte.³⁷⁶ Das NED nimmt seither einen etablierten Platz im Rahmen der US-Außen- bzw. Demokratieförderpolitik ein.

Die Finanzierung des NED erfolgt fast vollständig durch den US-Kongress. Daher ist es ihm gegenüber rechenschaftspflichtig und muss diesem jährlich Bericht über seine Tätigkeiten ablegen.³⁷⁷ Auf Grundlage dessen kann der Kongress dem NED jedoch keine Handlungen vorschreiben. Allerdings ist die Existenz des NED vollständig davon abhängig, ob der US-Kongress diesen im Rahmen seines jährlichen Haushalts berücksichtigt. Dies wurde besonders in den 1990er Jahren und während der Präsidentschaft von *Donald Trump* offensichtlich. In den 1990er Jahren strebten einige Abgeordnete die Rücknahme der Finanzierung des NED an, da sie nach dem „gewonnenen“ Kalten Krieg hierfür keine Notwendigkeit mehr sahen.³⁷⁸ Vertreter*innen des NED mobilisierten hiergegen, da durch eine Rücknahme der Finanzierung die „Existenz des NED bedroht werde“.³⁷⁹ Aufgrund der politischen Mobilisierung konnte die Finanzierung des NED gesichert werden. Ähnliches ereignete sich nachdem *Donald Trump* in seinem Haushaltsentwurf für 2018 und 2019 die Mittel für das NED um 60% kürzen wollte.³⁸⁰ Der Präsident des NED erklärte, dass derartige Kür-

375 22 USC §441I (b), (1), (6).

376 *Kriener/Schmidt*, Privatisierte Demokratieförderung, Archiv des Völkerrechts, 2021, 466.

377 22 USC § 4413.

378 Lowe, *Idea to Reality: NED at 30*, National Endowment for Democracy, 2013, abrufbar unter: <https://www.ned.org/about/history/> (zuletzt abgerufen am 12.09.2020).

379 *Phillips*, *The National Endowment For Democracy: An Important Weapon in the War of Ideas*, The Heritage Foundation, 08.07.1993, abrufbar unter: <https://www.heritage.org/political-process/report/the-national-endowment-democracy-important-weapon-the-war-ideas> (zuletzt abgerufen am 14.09.2022).

380 *Rogin*, *The Trump administration wants to dismantle Ronald Reagan's 'infrastructure of democracy'*, The Washington Post, 04.03.2018, abrufbar unter: <https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2018/03/04/trump-administration-wants-to-dismantle-ronald-reagans-infrastructure-of-democracy/>

zungen den Bestand des NED gefährden würde.³⁸¹ NED-Vertreter*innen warben wieder aktiv im US-Kongress um Unterstützung und konnten so die signifikanten Budgetkürzungen abwenden. Diese Dynamiken zeigen, dass die Existenz des NED vollständig von dem Willen des US-Kongress abhängt und Jahr für Jahr neu entschieden wird.

Zudem ist das NED nach dem Freedom of Information Act (FOIA) auskunftspflichtig. Der Kongress ergänzte diesbezüglich den NED-Act im Jahr 1985.³⁸² Das NED muss demnach Informationsanfragen aus der Öffentlichkeit nachkommen, obwohl es als private Organisationen registriert ist. Damit ist das NED die einzige Nicht-Regierungsorganisation in den USA, die nach dem FOIA auskunftspflichtig ist. Dies verdeutlicht seine quasi-behördliche Stellung.

In einer Gesamtschau kann das NED somit als *de facto* Organ der USA eingeordnet werden. Die Entstehungsgeschichte des NED zeigt, dass die Demokratieförderaufgaben der CIA, einer staatlichen Behörde, an das NED ausgelagert wurden.³⁸³ Diese Aufgaben wurden stets in enger Abstimmung mit der US-Regierung und ihren Zielen durchgeführt. Daher überrascht es nicht, dass das NED als einzige Nicht-Regierungsorganisation nach dem FOIA auskunftspflichtig ist. Gleichzeitig hängt die Existenz des NED vollumfänglich vom US-Kongress ab. Sofern dieser sich entscheiden würde, die Finanzierung einzustellen, würde das NED aufhören zu existieren. Zwischen US-Regierung und NED besteht somit eine „complete dependence“. Aufgrund dieses *de facto* Organstatus sind die Handlungen des NED den USA vollumfänglich zuzurechnen.

b. Deutsche politische Stiftungen

Im Vergleich zum NED sind die deutschen politischen Stiftungen autonomer. Diese gründeten sich vor allem in den 1950er und 1960er Jahren auf

washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-trump-administration-wants-to-dismantle-ronald-reagans-infrastructure-of-democracy/2018/03/04/8b94d7f6-1e54-11e8-ae5a-16e60e4605f3_story.html (zuletzt abgerufen am 14.09.2022).

381 Ibid.

382 22 USC § 4415.

383 Vgl. Lowe, *Idea to Reality: NED at 30*, National Endowment for Democracy, 2013.

Initiative der ideologisch mit ihnen verbundenen Parteien.³⁸⁴ Ihre Unabhängigkeit gegenüber den Parteien und dem deutschen Staat wird dabei durch das Bundesverfassungsgericht vorgeschrieben.³⁸⁵ Um eine verdeckte Parteienfinanzierung zu verhindern, müssen die Stiftungen eine eigenständige Organisationsstruktur aufrechterhalten und Entscheidungen ohne zu starken Einfluss aus den politischen Parteien treffen. Zudem dürfen sie weitestgehend selbstständig ihre Handlungsfelder definieren, zumal ihre Tätigkeiten nicht gesetzlich reguliert werden.³⁸⁶

Allerdings können die Demokratieförderungsaktivitäten der politischen Stiftungen im Ausland als Ausübung von Hoheitsaufgaben im Sinne des Art. 5 ARSIWA eingeordnet werden. Demokratieförderung ist ein zentraler Pfeiler der deutschen Außenpolitik und wird seit den 1990er Jahren in allen außenpolitischen Richtlinien als wichtiges Feld ausgewiesen.³⁸⁷ Dass auch die politischen Stiftungen auf diesem Gebiet aktiv sind, ist auf die Initiative der Bundesregierung zurückzuführen.³⁸⁸ Diese wurden bereits seit den 1960er Jahren als verlässliche Projektpartner*innen durch das neu entstandene Bundesministerium für Entwicklungszusammenarbeit eingeordnet und fortlaufend aus dessen Budget finanziert. In der Praxis hat sich daher ein symbiotisches Verhältnis zwischen Auslandsvertretungen und Stiftungsbüros herausgestellt.³⁸⁹ Sie ergänzen die deutsche Außenpolitik durch ihre direkte Interaktion und Förderung der demokratischen Zivilgesellschaft.

Diese Hoheitsaufgaben werden den Stiftungen auch im Sinne des Art. 5 ARSIWA auf administrativ-rechtlicher Ebene übertragen. In der „Richtlinie für die Förderung der politischen Stiftungen bei gesellschaftspolitischen

384 *Vieregge*, Parteistiftungen - Zur Rolle der Konrad-Adenauer, Friedrich-Ebert-, Friedrich-Naumann- und Hanns-Seidel-Stiftung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1977, 16.

385 BVerfG, BVerfGE 73, 1 - Politische Stiftungen, 31.

386 *Geerlings*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, Duncker & Humblodt, Berlin 2003, 150.

387 Siehe nur Verteidigungspolitische Richtlinien, Erlassen vom Bundesverteidigungsministerium am 26. November 1992, Nr. 8; Auswärtiges Amt, Grundprinzipien deutscher Außenpolitik, 13.03.2017, abrufbar unter: <https://accra.diplo.de/gh-de/botschaft/themen/politik/bilaterales/grundprinzipien-deutscher-aussenpolitik/2229628> (zuletzt abgerufen am 14.09.2022); *Lapins*, Demokratieförderung in der Deutschen Außenpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2007.

388 Ausführlich *Kriener/Schmidt*, Privatisierte Demokratieförderung, Archiv des Völkerrechts, 2021, 457-8.

389 *Roßmann*, Das Problem mit den Punkten auf der Weltkarte, Süddeutsche Zeitung, 23.11.2020, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/konrad-adenauer-stiftung-norbert-lammert-1.5125266> (zuletzt abgerufen am 14.09.2022).

Maßnahmen durch das Auswärtige Amt“ werden die Stiftungen als „unverzichtbarer Beitrag“ für die Verwirklichung der außenpolitischen Ziele der Bundesrepublik Deutschland ausgewiesen.³⁹⁰ Zu diesen gehört auch die Demokratieförderung, die durch die Richtlinie als eines der Handlungsfelder ausgewiesen wird. Zwar betont die Richtlinie die rechtliche Unabhängigkeit der politischen Stiftungen. Das Auswärtige Amt behält sich jedoch ein Interventionsrecht gegenüber den Stiftungen in Ausnahmefällen vor:

„Eine inhaltliche Einflussnahme seitens des Auswärtigen Amts erfolgt nur, falls einzelne Maßnahmen Gefahr laufen, außenpolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden.“³⁹¹

Anders als bei den Inlandsaktivitäten der Stiftungen kann daher eine Einflussnahme bei den Auslandsaktivitäten erfolgen. Dies deutet auf eine Übertragung hin.

Zudem wird die Arbeit der Stiftungen fast vollständig durch den Bundeshaushalt finanziert.³⁹² Hiermit heben sich diese von anderen Partner*innen in der Entwicklungszusammenarbeit, wie z.B. kirchlichen Trägerorganisationen, ab.³⁹³ Insbesondere erhalten die Stiftungen ihre Zuwendungen unter einem eigenen Titel im Haushaltsgesetz.³⁹⁴

Dass eine Übertragung von Hoheitsaufgaben an die politischen Stiftungen erfolgt ist, wird durch ihre Einordnung nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) unterstrichen. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG sind grundsätzlich allein Behörden auskunftspflichtig. Dem stehen private Personen nach § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG gleich, „soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient“. Sofern eine derartige Übertragung von Hoheitsaufgaben erfolgt ist, ist die Behörde daher zur Auskunft über die Tätigkeit der Privatperson verpflichtet.³⁹⁵ In der Behördenpraxis werden die Jahresberichte der Auslandsbüros der poli-

390 Auswärtiges Amt, Richtlinien für die Förderung der politischen Stiftungen bei gesellschaftspolitischen Maßnahmen durch das Auswärtige Amt, 01.II.2019.

391 *Ibid.*, Präambel.

392 *Geerlings*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, 150.

393 Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger (Kapitel 2302 Titel 687 76), 2016, , 5.3. Hier darf höchstens 75% eines Projekts gefördert werden.

394 HaushaltsG 2021 Kapitel 0502 Titel 687 27.

395 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz – Kommentar, 2. Auflage, C.H.Beck, München 2016, § 1, Rn. 220 ff.

tischen Stiftungen auf IFG-Anfragen veröffentlicht.³⁹⁶ Diese werden mithin als Privatpersonen, die eine öffentlich-rechtliche Aufgabe im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG erfüllen, eingeordnet. Dadurch bestätigt sich, dass es sich bei den Tätigkeiten der politischen Stiftungen aus Sicht der Bundesregierung um die Ausübung von Hoheitsaufgaben handelt.

Daher sind die Demokratieförderertätigkeiten der deutschen politischen Stiftungen eine Ausübung von ihnen übertragenen Hoheitsaufgaben im Sinne des Art. 5 ARSIWA. Diese Tätigkeiten können Deutschland völkerrechtlich zugerechnet werden.

c. Weitere halbstaatliche Demokratieförderinstitutionen

Eine weitere Analyse der einzelnen halbstaatlichen Demokratieförderinstitutionen würde den Rahmen dieser Bearbeitung übersteigen. Wie anfangs erläutert ist hierfür grundsätzlich eine Einzelfallbetrachtung der verschiedenen Kriterien notwendig, um entweder eine „complete dependence“ oder eine Ausübung von rechtlich übertragenen Hoheitsaufgaben festzustellen. Allerdings wurden die neueren Demokratieförderorganisationen an der Struktur der deutschen und amerikanischen Vorbilder ausgerichtet. Die neueste Organisation in diesem Bereich, das European Endowment for Democracy, hat sich nicht nur namentlich, sondern auch inhaltlich und organisatorisch an seinem US-amerikanischen Vorbild orientiert.³⁹⁷ Daher ist grundsätzlich davon auszugehen, dass auch diese Organisationen entweder als *de facto* Organe oder als Hoheitsträgerinnen nach Art. 5 ASR einzuordnen sind. Finanzierungs- und Ausbildungsmaßnahmen von halbstaatlichen Demokratieförderorganisationen sind daher den jeweiligen Staaten völkerrechtlich zuzurechnen.

396 Frag den Staat, Jahresberichte der Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung im Sudan 2015–2020, abrufbar unter: <https://fragdenstaat.de/a/214840>; Frag den Staat, Jahresberichte der Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Caracas, Venezuela für die Jahre 2018 bis 2020, abrufbar unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/jahresberichte-der-vertretung-der-konrad-adenauer-stiftung-in-caracas-venezuela-fur-die-jahre-2018-bis-2020/>. Der Autor hatte die Bericht beim Bundesministerium für Entwicklungszusammenarbeit angefragt.

397 Open Society Institute, How Could a European Endowment for Democracy Add Value?, 2011, 1.

2. Internationale Organisationen

Neben Staaten haben in den vergangenen Jahren auch IOs Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von gewaltfreien Protestbewegungen ergriffen. Insbesondere die EU nimmt aufgrund ihrer Kompetenzen im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine wesentliche Rolle ein, vgl. Art. 41 ff. AEUV. Diese hat durch Sanktionen gegen Zielregierungen, Unterstützungsbekundungen und den Zuwendungen aus den Europäischen Nachbarschaftsprogrammen, der European Partnership for Democracy, dem European Endowment for Democracy und dem Europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte Protestbewegungen unterstützt.

Diese Praxis von IOs ist für die Untersuchung der rechtlichen Regulierung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen relevant, da diese weitestgehend den hierauf anwendbaren völkerrechtlichen Regeln unterworfen sind. Somit sind sie Rechtsanwender*innen, deren Praxis daher auch berücksichtigt werden kann (siehe § 2.C.I). Der IGH hat im Gutachten zur Auslegung eines Vertrags zwischen der Weltgesundheitsorganisation und Ägypten festgehalten:

„International organizations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties.“³⁹⁸

Demnach sind IOs an völkergewohnheitsrechtliche Regelungen gebunden, soweit diese auf IOs anwendbar sind („incumbent upon them“).³⁹⁹ IOs sind daher nicht an alle völkergewohnheitsrechtliche Regeln gebunden, insbesondere nicht an diejenigen Regeln, die eindeutig einen zwischenstaatlichen Sachverhalt regeln.⁴⁰⁰ Zudem können gegenüber den Mitgliedsstaaten besondere Regelungen gelten.⁴⁰¹ Gegenüber Drittstaaten bestehen jedoch die grundsätzlich anwendbaren völkergewohnheitsrechtlichen Regelungen,

398 IGH, Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion of 20 December 1980, ICJ Reports 1980, 73, Rn. 37.

399 Ausführlich hierzu: *Daugirdas*, How and Why International Law binds International Organizations, Harvard International Law Journal 57, 2016, 325, 333.

400 *Klabbers*, Sources of International Organizations' Law: Reflections on Accountability, in *Besson / d'Aprémont* (Hrsg.), The Oxford Handbook of the Sources of International Law, OUP, Oxford 2018, 997 ff.

401 *Daugirdas*, How and Why International Law binds International Organizations, Harvard International Law Journal, 2016, 348.

wie zum Beispiel das Gewaltverbot und das Interventionsverbot.⁴⁰² Jedes andere Ergebnis wäre widersinnig, da Staaten sonst durch IOs ihre völkerrechtlich-gewohnheitsrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Drittstaaten umgehen könnten.⁴⁰³ Sofern IOs gewaltfreie Protestbewegungen in nicht-Drittstaaten unterstützen, unterliegen sie daher den selben völkerrechtlich-gewohnheitsrechtlichen Regelungen wie die unterstützenden Staaten.

Gemäß Art. 4 der Draft Articles on the Responsibility of International Organizations (DARIO) besteht eine Handlung einer IO, wenn diese der IO nach völkerrechtlichen Maßstäben zurechenbar ist. Dies gilt vor allem für die Handlungen von Organen oder Beauftragten einer IO, wenn diese in Ausübung der Tätigkeiten der IO handeln (Art. 6 DARIO). Selbst wenn die Organe oder Agenten ihren intern vorgegeben Handlungsrahmen überschreiten, wird ihr Handeln der IO zugerechnet, soweit sie im allgemeinen Handlungsfeld der IO tätig sind (Art. 8 DARIO). Weiterhin werden die Handlungen von staatlichen Organen, die im Dienst einer IO stehen und von dieser effektiv kontrolliert werden, einer IO zugerechnet (Art. 7 DARIO). In letzteren Konstellationen können sich schwierige Abgrenzungsfälle entwickeln.⁴⁰⁴ Für den Untersuchungsgegenstand ist die Abgrenzung jedoch weitestgehend klar. Schließlich werden die eingangs erwähnten Unterstützungshandlungen allein und unmittelbar von den Organen einer IO vorgenommen. Diese sind dabei unstrittig der IO zuzurechnen.⁴⁰⁵ Unter-

402 Vgl. *Ibid.*, 348.

403 *Klabbers*, Sources of International Organizations' Law, 2018, 988, 1001.

404 EGMR, Case of Agim Behrami and Bekir Behrami v. France (Appl. no. 71412/01) and Ruzhdi Saramati v. France, Germany and Norway (Appl. no. 78166/01), Grand Chamber admissibility decision of 2 May 2007, ; EGMR, Case of Al-Jedda v. the United Kingdom (Application no. 27021/08), Judgment of 7 July 2011, Rn. 77 ff.; *Sari*, UN Peacekeeping Operations and Article 7 ARIIO: The Missing Link, International Organizations Law Review 9, 2012, 77.

405 Vgl. IGH, Armed Activities on the Territory of the Congo, Reparations (Democratic Republic of the Congo v. Uganda, Judgment of 9 February 2022, 177; IGH, Difference relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion of 29 April 1999, ICJ Reports 1999, 62, Rn. 66; *Klein*, The Attribution of Acts to International Organizations, in *Crawford/Pellet / Olleson* (Hrsg.), The Law of International Responsibility, OUP, Oxford 2010, 297 ff.; *Amerasinghe*, An Assessment of the ILC's Articles on the Responsibility of International Organizations, in *Ragazzi* (Hrsg.), Responsibility of International Organizations, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden; Boston 2013, 73; *Möldner*, Responsibility of International Organizations: Introducing the ILC's DARIO, Max Planck Yearbook of United Nations Law 16, 2012, 281, 291.

stützungshandlungen der Organe von IOs gegenüber Drittstaaten werden daher auch berücksichtigt.

III. Definition: staatliche Unterstützung

Als staatliche Unterstützung einer gewaltfreien Protestbewegung gelten somit alle Handlungen eines Staates oder einer IO, die die Erfolgchancen einer gewaltfreien Protestbewegung in einem anderen Staat fördern.

D. Die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen

Gegenstand dieser Untersuchung ist die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen im Völkerrecht. Unter einer gewaltfreien Protestbewegung wird ein Zusammenschluss von einer Großzahl an Personen verstanden, die mit dem Ziel eines außerinstitutionellen System- oder Regierungswechsels mehrfach verschiedene gewaltfreie Auseinandersetzungsformen ausüben. Als staatliche Unterstützung hiervon ist jede Maßnahme zu verstehen, die die Erfolgchancen einer Protestbewegung verbessert und einem Staat oder einer Internationalen Organisation zurechenbar ist.

