



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT  
HEIDELBERG  
ZUKUNFT  
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen im  
Völkerrecht“**

Dissertation vorgelegt von Florian Kriener

Erstgutachter: Priv.-Doz. Dr. Christian Marxsen

Zweitgutachter: Prof. Dr. Bernd Grzeszick

Juristische Fakultät

- Die Dissertation wird 2024 bei der Nomos Verlagsgesellschaft als Monographie erscheinen.-

Das Jahrzehnt zwischen 2010 und 2020 wird bereits jetzt als Dekade des Protests bezeichnet. Noch nie zuvor fanden derart viele gewaltfreie Proteste auf der Welt statt. Dies entspricht einem andauernden Trend. Fundamentale gesellschaftliche Konflikte werden heutzutage weniger in gewaltvollem Disputen ausgetragen, sondern vermehrt durch gewaltfreie Auseinandersetzungsformen geführt.

Dieser Entwicklung des vergangenen Jahrzehnts steht eine weltweite Autokratisierung entgegen. Alle Demokratieindizes verzeichnen seit dem Ende der 2000er Jahre einen Rückschritt in der weltweiten Verbreitung der Demokratie. Proteste sind dabei häufig die Reaktion auf diese „Welle der Autokratisierung“. In ihnen schließen sich Personen zusammen, um ihre gemeinsamen Ziele zu verfolgen.

Dabei agieren Protestbewegungen jedoch nicht isoliert. In einer globalisierten Welt hat auch Protest eine internationale Komponente. Erstens, knüpfen Protestbewegungen regelmäßig Kontakte zu zivilgesellschaftlichen Organisationen in anderen Staaten. Zweitens, machen Sie auf Ihre Belange aufmerksam, indem sie vor Internationalen Organisationen auftreten. Drittens kooperieren sie regelmäßig mit anderen Staaten, von denen sie teilweise auch Unterstützung erhalten.

Dieser dritte Aspekt der Interaktion ist dabei erheblicher Kritik ausgesetzt. Staaten, in denen Proteste stattfinden, sehen hierin regelmäßig eine Verletzung ihrer Souveränität. Hingegen begründen Staaten, die solche Unterstützungshandlungen vornehmen, ihre Unterstützung unter Verweis auf die völkerrechtlich gewährleisteten Menschen- und Demokratierechte. Diesen grundlegenden normativen Konflikt konnte ich dabei immer wieder beobachten, sobald Protestbewegungen entstanden.

Ich habe mir daher die Frage gestellt, wie das Völkerrecht die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen reguliert. Die Dissertation bearbeitet diese Frage in vier Teilen.

## Teil 1: Begriffsbestimmung

Im ersten Teil der Arbeit erfolgt zunächst eine Begriffsbestimmung. Da es bisher an einer umfassenden Aufarbeitung der von mir gestellten Frage in der Völkerrechtswissenschaft fehlte, habe ich den Begriff der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen anhand von anderen Teilbegriffen hergeleitet. Eine gewaltfreie Protestbewegung definiert sich demnach anhand von vier Kriterien. Es muss sich um eine Bewegung handeln, die das Ziel hat, grundlegende gesellschaftliche Veränderungen herbeizuführen. Weiterhin muss dieses Ziel durch außerinstitutionelle Wege und gewaltfrei verfolgt werden. Eine Protestbewegung ist gewaltfrei, wenn sie weit überwiegend auf die Anwendung physischer Gewalt verzichtet, die mit hoher Wahrscheinlichkeit das Eigentum oder die körperliche Integrität anderer verletzt. Unter einer staatlichen Unterstützung derartiger Protestbewegungen ist jede Maßnahme zu verstehen, die die Erfolgchancen einer Protestbewegung verbessert und einem Staat oder einer internationalen Organisation zurechenbar ist. Empirische Untersuchungen in der

Politikwissenschaft haben dabei gezeigt, dass die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen positive Auswirkungen auf die Erfolgsaussichten von Protestbewegungen haben kann.

## Teil 2: Dogmatische Grundlagen

Der zweite Teil der Arbeit widmet sich sodann der dogmatischen Aufarbeitung der Forschungsfrage. Hierzu werden die drei relevanten Regelungsregime untersucht, die jedoch jeweils nicht abschließend sind und deren Anwendung umstritten ist.

Opponierende Staaten rügen in der Regel eine Verletzung des völkergewohnheitsrechtlichen Interventionsverbots, das Staaten vor Eingriffen mit Zwangswirkung in ihren inneren Angelegenheiten schützt. Um diese Verletzung zu begründen, beziehen sich die Staaten regelmäßig auf das Nicaragua-Urteil des Internationalen Gerichtshofs von 1986. In dem Urteil hatte der IGH festgestellt, dass die Unterstützung der Vereinigten Staaten von Amerika für eine bewaffnete Rebellengruppe in Nicaragua, die gegen die nicaraguanische Regierung kämpfte, das Interventionsverbot verletzte.

Allerdings unterscheidet sich die Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen entschieden von der Unterstützung bewaffneter Rebellen. Zunächst ist die Förderung von gewalttätigem Handeln entscheidend dafür, dass eine Zwangswirkung gegenüber einem Staat angenommen werden kann. Darüber hinaus werden gewaltfreie Protestvorgänge vielfältig durch das Völkerrecht geschützt und ermöglicht, im Unterschied zu gewalttätigen Aufständen. Eine direkte Übertragung der Rechtsprechung des IGH auf diese Konstellation ist daher nicht möglich.

Das zweite relevante Regelungsregime ist das völkerrechtliche Demokratieprinzip, das verschiedene regionale und universelle Ausformungen hat. Es baut dabei auf dem internen Selbstbestimmungsrecht auf, der menschenrechtlich gewährleisteten Teilnahme an politischen Prozessen in seinem eigenen Staat und der Praxis von internationalen Organisationen und Staaten. Diesen Ausformungen ist jedoch gemein, dass sie eine institutionelle Ausrichtung haben. Hierdurch wird die aktive und passive Teilnahme an Wahlen gewährleistet, nicht aber radikalere demokratische Prozesse oder gar Proteste.

Drittens sind menschenrechtliche Regelungen von Relevanz. Hierdurch werden zwar viele Aspekte des Protests durch Individualrechte gewährleistet. Ein umfassendes Recht auf Protest besteht jedoch bisher nicht. Schließlich findet sich auch hier eine institutionelle Ausrichtung. Das Recht auf politische Teilhabe und Teilnahme, das beispielsweise durch Art. 25 des Internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte (IPbürg) von 1966 gewährleistet wird, sieht Proteste nicht als eine geschützte politische Teilnahmeform. Versammlungen sind zwar als eine bedeutsame Form des Protests geschützt (Art. 21 IPbürg). Allerdings werden intensivere und zeitlich versetzte Protestformen nicht umfassend geschützt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat eine umfassende Rechtsprechung zu Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention entwickelt, demnach Protest zwar unter den Schutzbereich des Versammlungsrechts fällt, eine Versammlung aber aufgelöst werden darf, sofern sie zu intensiv das öffentliche Leben stört. Es besteht somit teilweise ein Schutz für Proteste, der jedoch nicht umfassend ist und daher nicht umfängliche Protestbewegungen garantiert.

### Teil 3: Staatenpraxis

Aufgrund dieser nicht-abschließenden Regelungen wendet sich die Arbeit daher im dritten Teil insbesondere der Staatenpraxis zu. Diese ist gemäß Art. 38 Abs. I b) IGH-Statut für das hier zentrale Interventionsverbot aufgrund seines gewohnheitsrechtlichen Charakters von zentraler Bedeutung. Die Staatenpraxis arbeite ich anhand von fünf Fallstudien auf. Diese sind die Revolution in Ägypten 2011, die Euromaidan Revolution in der Ukraine 2013-14, die Revolution im Sudan 2018-19, die venezolanische Protestbewegung 2019 und die Proteste in Hongkong 2019-20. Aus Platzgründen wird in dieser Zusammenfassung exemplarisch auf die Fallstudie zur Revolution im Sudan von 2018-19 eingegangen.

Im Sudan bildeten sich Ende 2018 Proteste gegen die Regierung von Präsident Omar Al-Bashir. Diese richteten sich zunächst gegen gestiegene Brotpreise aber wendeten sich nach kurzer Zeit gegen das gesamte Regime. Über Monate hinweg protestierten Hunderttausende für die Absetzung Bashirs und den Übergang zu einer zivilen Regierung. Hierin erhielten die Protestierenden auch Unterstützung von ausländischen Staaten.

Diese kritisierten die Niederschlagung der Proteste durch die sudanesischen Sicherheitskräfte. Weiterhin bekundeten sie rhetorisch ihre Unterstützung für die Vorhaben der Proteste. Drittens erwähnten sie die Vorkommnisse in internationalen und regionalen Organisationen. Darüber hinaus beobachteten einige Staaten die Proteste mit ihren diplomatischen Missionen und sanktionierten die sudanesische Regierung wegen der Verletzung der Menschenrechte der Protestierenden. Darüber hinaus erhielten führende Organisationen der Revolution im Vorfeld und während der Proteste finanzielle Unterstützung und Sachmittel von halbstaatlichen Demokratieförderorganisationen wie dem National Endowment for Democracy und der Friedrich-Ebert-Stiftung. Diese bildeten Protestierende im Vorfeld der Proteste beispielsweise darin aus, sich vor staatlicher Überwachung zu schützen.

Die unterstützenden Staaten wie die USA, Deutschland, das Vereinigte Königreich und Norwegen rechtfertigten dieses Vorgehen als Teil ihrer Menschenrechts- und Demokratieförderungspolitik. Hingegen wiesen die opponierenden Staaten wie der Sudan, Äquatorial-Guinea und Russland, die allermeisten dieser Unterstützungsformen als illegale Intervention zurück. Diese Struktur der internationalen Debatte spiegelte sich auch bei den anderen untersuchten Fallstudien. Hinsichtlich der Unterstützung des Sudans kann in der Staatenpraxis ein Konsens identifiziert werden, dass menschenrechtliche Kritik und die Thematisierung in regionalen Organisationen zulässig ist. Alle weiteren Unterstützungsformen werden rechtlich unterschiedlich eingeordnet.

### Teil 4: Auswertung der Staatenpraxis im Lichte der dogmatischen Grundlagen

Der vierte Teil führt die Erkenntnisse aus dem dogmatischen Teil mit den empirischen Untersuchungen aus dem dritten Teil zusammen.

Insgesamt konnte ich auch nur für wenige Unterstützungsformen eine einheitliche Bewertung in der Staatenpraxis identifizieren. Neben der Erlaubnis für die Kritik der menschenrechtlichen Verhältnisse und der Thematisierung in regionalen Organisationen treten Verbote der Unterstützung gewalttätiger Protestbewegungen, der gewaltvollen Unterstützung von Protesten und der Steuerung und Kontrolle von Protestbewegungen. Hinsichtlich der anderen

Maßnahmen lässt sich eine Zweiteilung in der Staatenpraxis erkennen. Nach meiner Untersuchung lassen sich 47 Staaten dem unterstützenden Lager zuordnen, das Unterstützungsmaßnahmen entweder selber vornimmt oder diese für rechtlich zulässig hält. Dem steht ein opponierendes Lager entgegen zu dem 49 Staaten zählen, dass Unterstützungsmaßnahmen als völkerrechtswidrige Intervention erachtet. Diese Staaten lassen sich beständig diesen Gruppen zuordnen. Wechsel von einer Positionierung zur anderen waren die absolute Ausnahme. Durch die gewählte Methodik konnte ich insgesamt die völkerrechtliche Position von 110 Staaten identifizieren.

Diese gesplante Staatenpraxis wirft daher vielfältige Fragen über die Rechtslage auf, die ich im vierten Abschnitt der Arbeit untersuche. Der IGH fordert für gewohnheitsrechtliche Regelungen grundsätzlich eine „constant and uniform practice, accepted as law“. Hier fehlt es insbesondere an einer Einheitlichkeit. Dass die Staatenpraxis derart weit auseinanderliegt, ist jedoch gerade bei politisierten Themen keine Seltenheit. Der dezentrale Charakter des Völkerrechts befördert es zudem, dass grundlegende Konflikte keiner endgültigen Auflösung beispielsweise durch Gerichte zugeführt werden. Daher haben Rechtsprechung und Literatur verschiedene methodische Ansätze gebildet, um auch divergierende Staatenpraxis zu werten. Insgesamt analysiere ich fünf verschiedene Betrachtungsmöglichkeiten. Hier möchte ich jedoch nur auf die zwei klassischen Modelle eingehen.

Nach dem Lotusprinzip gilt im Völkerrecht jedes staatliche Verhalten als erlaubt, soweit es nicht verboten ist. Auf Grundlage der bestehenden Staatenpraxis kann jedenfalls nicht angenommen werden, dass sich das Interventionsverbot positiv auf die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen erstreckt. Hierzu ist die Staatenpraxis zu unbeständig und fragmentiert. Entsprechend könnte nach einem Lotus-Ansatz die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen als zulässig erachtet werden.

Es kann hingegen auch ein deduktiver Ansatz verwendet werden, der ausgehend von völkerrechtlichen Grundprinzipien und der Staatenpraxis zur Bestimmung von völkergewohnheitsrechtlichen Regeln herangezogen werden kann. Der IGH verwendet diese Methodik regelmäßig, um bei umstrittenen Konstellationen eine Regel zu bestimmen, und bezieht sich dabei in der Regel auf den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten. Dieser Grundsatz wird jedenfalls eingeschränkt, wenn Staaten im Ausland Protestbewegungen unterstützen. Dies wird grundsätzlich auch von den allermeisten Staaten anerkannt. Daher kann die Staatenpraxis als Bestätigung der souveränitätsorientierten Prämisse gewertet werden. Entsprechend könnte man methodisch zu dem Ergebnis kommen, dass die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen grundsätzlich unzulässig ist.

Beide gerade skizzierten Ansätze haben jedoch auch ihre Schwächen. Das Lotus-Prinzip wurde für ein deutlich weniger entwickeltes Völkerrechtssystem in den 1920er Jahren konzipiert. Die heutige Regelungsdichte erschwert seine Anwendung daher erheblich. Weiterhin beruht das vom IGH verwendete Modell auch auf veralteten Prämissen. Insbesondere geht der IGH von einem sehr umfassenden Souveränitätsverständnis aus, das aufgrund der jüngeren Entwicklungen im Bereich des Demokratie- und Menschenrechtsschutzes nicht mehr zeitgemäß erscheint.

Die Arbeit kommt daher zu einem nuancierten Schluss. Wie könnte es auch anders heißen: es kommt darauf an. Allerdings hängt die völkerrechtliche Regulierung der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen nicht von einzelnen Sachverhaltskonstellationen oder Unterstützungsmaßnahmen ab, sondern von der methodischen Perspektive auf die derzeitige Rechtslage. Je nach methodischem Ansatz werden hier sehr unterschiedliche Ergebnisse erreicht.

Insgesamt erörtert meine Dissertation die dogmatischen Rahmenbedingungen der staatlichen Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen und arbeitet die diesbezügliche Staatenpraxis anhand von Fallstudien auf.

Dadurch wird zunächst das Thema auch als völkerrechtliche Problematik gesetzt und ein Bewertungsspielraum für einzelne Unterstützungsmaßnahmen eröffnet. Darüber hinaus ist die Aufarbeitung der Staatenpraxis ein entscheidender Beitrag zur Weiterentwicklung des Verständnisses des Interventionsverbots. Gerade hierzu fehlte es bisher an umfassenden Auswertungen der Staatenpraxis, die auch auf die Ambivalenzen und Widersprüchlichkeiten eingehen. Zudem konnte ich anhand dieser Staatenpraxis die Funktionsweisen verschiedener methodischer Ansätze zum Völkerrecht darlegen, welches jedenfalls für das Interventionsverbot bisher nur bedingt vorgenommen wurde. Meine Dissertation untersucht daher eine neue Konstellation im Völkerrecht, die aufgrund der steigenden Relevanz von Protesten auch mit Blick auf zukünftige Forschung Anreize setzt.