

# Gewaltfreie Protestbewegungen als Legitimitätsquelle? Eine Replik

Florian Kriener\*

Abstract	881
Gewaltfreie Protestbewegungen als Legitimitätsquelle? Eine Replik	882
I. Einführung	883
II. Die Anerkennungspraxis der Afrikanischen Union	884
1. Die Anerkennung von Regierungen und Suspension von Mitgliedern im System der Afrikanischen Union	884
2. Die Suspensionspraxis des PSC seit 2007	886
a) UCG und Gewaltfreie Protestbewegungen: Die Diskussion seit dem Arabischen Frühling	886
b) Die Regierungswechsel in Tunesien und Ägypten 2011 und 2013	888
c) Der Regierungswechsel in Burkina Faso 2014	890
d) Der Regierungswechsel in Simbabwe 2017	891
e) Der Regierungswechsel im Sudan 2019	892
f) Zwischenergebnis	894
III. Die Berücksichtigung gewaltfreier Protestbewegungen als Legitimitätsquelle in der Anerkennung von <i>Guaidó</i>	895
1. Die politische Krise Venezuelas	896
2. Protestbewegungen und die Anerkennung von <i>Guaidó</i>	898
IV. Andere Legitimitätsabwägungen	900
V. Die legitimierende Wirkung gewaltfreier Protestbewegungen	901
1. Die völkerrechtliche Legitimität von Regierungen und ihre Quellen	901
2. Deligitime Zielregierungen	903
3. Die legitimierenden Merkmale einer Protestbewegung	905
4. Die Stellung in der Öffentlichkeit	907
5. Einzelfallentscheidung	908
VI. Fazit	910
Summary: Non-Violent Protest Movements and the Recognition of Governments	910

## Abstract

In seinem Beitrag in der Ausgabe 1/2020 der *ZaöRV* vertritt *Helmut Aust* die These, dass die Anerkennung des venezolanischen Interimspräsidenten *Juan Guaidó* durch Staaten wie Deutschland Ausdruck einer legitimitätsori-

---

\* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Besonderer Dank gilt den Teilnehmer\*innen der Dienstagrunde von *Prof. Dr. Dr. h.c. Anne Peters* (LL.M.) und insbesondere *Dr. Christian Marxsen* (LL.M.) für wertvolle Anmerkungen und Anregungen zu diesem Beitrag.

entierten Praxis ohne legitimitätsorientierte Kriterien sei. Dieser Beitrag betrachtet diese These unter Verweis auf die legitimierende Wirkung von gewaltfreien Protestbewegungen kritisch. Hierzu wird zunächst die jüngere Anerkennungspraxis der Afrikanischen Union (AU) untersucht. Denn hier zeichnet sich ab, dass Regierungen, die aufgrund von gewaltfreien Massenprotesten an die Macht gelangen, als legitim akzeptiert werden, auch wenn diese Form des Machtwechsels verfassungsrechtlich nicht vorgesehen ist. Die Berücksichtigung gewaltfreier Protestbewegungen als außerverfassungsrechtliche Legitimitätsquelle ist vor allem dann gerechtfertigt, wenn eine Regierung verfassungsrechtlich garantierte Mitwirkungsmechanismen *de facto* aushebelt. Die Entscheidungen des Peace and Security Councils der Afrikanischen Union über eine mögliche Suspendierung der Regierungen nach den Regierungswechseln in Ägypten (2011, 2013), Tunesien (2011), Burkina Faso (2014), Simbabwe (2017) und Sudan (2019) unterstreichen diese Tendenz. Die Argumentation im Kontext der Afrikanischen Union deckt sich mit der Argumentation der Staaten, die *Juan Guaidó* anerkannt haben. Es lässt sich daher eine Tendenz in der Staatenpraxis erkennen, wonach die Unterstützung einer Regierung durch gewaltfreie Protestbewegungen, die völkerrechtliche Legitimität dieser in Ausnahmefällen begründen kann. Da diese Argumentation in den Anerkennungserklärungen zugunsten *Guaidós* vorhanden war kommt der Beitrag zu dem Schluss, dass diese Anerkennung von Legitimitätskriterien geprägt waren.

## Gewaltfreie Protestbewegungen als Legitimitätsquelle? Eine Replik

In seinem Beitrag in der Ausgabe 1/2020 der *ZaöRV* vertritt *Helmut Aust* die These, dass die Anerkennung des venezolanischen Interimspräsidenten *Juan Guaidó* durch Staaten wie Deutschland Ausdruck einer legitimitätsorientierten Praxis ohne legitimitätsorientierte Kriterien sei.<sup>1</sup> Dieser Beitrag setzt sich mit dieser These auseinander, indem er die Legitimitätsbewertungen der anerkennenden Staaten untersucht. Hierbei ist auffällig, dass einige Staaten die Unterstützung von gewaltfreien Protestbewegungen zugunsten *Guaidós* als eine Legitimitätsquelle berücksichtigen. Diese Legitimitätsquelle wird seit dem Arabischen Frühling vor allem im Kontext der Afrikanischen Union beachtet. Es besteht somit eine Tendenz die Unterstützung

---

<sup>1</sup> *H. Aust*, Die Anerkennung von Regierungen: Völkerrechtliche Grundlagen und Grenzen im Lichte des Falls Venezuela, *ZaöRV* 80 (2020), 74.

durch gewaltfreie Protestbewegungen in Ausnahmesituationen als Legitimitätsquelle zugunsten von neuen Regierungen zu betrachten. Unter diesem erweiterten Legitimitätsverständnis kann die Anerkennung *Guaidós* als Anerkennung auf Grundlage von legitimitätsorientierten Kriterien eingeordnet werden. Der Beitrag ist in sechs Teile gegliedert.

Nach einer Einführung (I.) soll die Anerkennungspraxis der Afrikanischen Union im Kontext gewaltfreier Protestbewegungen dargestellt werden (II.). Dadurch wird der Schluss vorbereitet, dass eines der Legitimitätskriterien für *Juan Guaidós* Anerkennung die gewaltfreien Massenproteste waren, die ihn unterstützten (III.). Im Anschluss werden weitere Legitimitätskriterien vorgestellt, die die Praxis der *Guaidó* anerkennenden Staaten prägen (IV.). Daraufhin setzt sich der Beitrag mit der vorgebrachten und sich im Aufstreben befindenden Legitimitätsquelle der Unterstützung durch gewaltfreie Protestbewegungen kritisch auseinander (V.). Der Beitrag schließt mit dem Fazit, das die Anerkennungserklärungen zugunsten *Guaidós* Ausdruck einer legitimitätsorientierten Anerkennungspraxis sind, da sie sich, unter anderem, auf die von *Guaidó* angeführte gewaltfreie Protestbewegung stützt (VI.).

## I. Einführung

Nach einer überzeugenden Einführung in die Rechtsfragen und Darlegung der verschiedenen Anerkennungspraxen der vergangenen Jahrzehnte, erläutert *Aust* die wesentlichen Schritte für seine These im IV. Abschnitt seines Beitrags. In Bezug auf die Anerkennung der venezolanischen Regierung durch die Bundesregierung stellt er fest, dass diese stark von der "wahrgenommenen Legitimität" des Übergangspräsidenten abhänge.<sup>2</sup> Diese Legitimität sei jedoch "zweifelhaft" ob der unklaren verfassungsrechtlichen Lage bezüglich Art. 233 der venezolanischen Verfassung.<sup>3</sup> Daher fehle den von Deutschland und anderen westlichen Staaten angeführten Legitimitätskriterien die "Glaubwürdigkeit".<sup>4</sup> *Aust* geht folglich davon aus, dass die völkerrechtliche Legitimität einer Regierung davon abhängig ist, ob diese durch einen verfassungsmäßig vorgegebenen Prozess ihre Herrschaftsgewalt erlangt hat. Kurzgefasst: Verfassungsprozessrechtliche Legalität begründet völkerrechtliche Legitimität. Daher sei die Anerkennung *Guaidós* auf Grundlage des Art. 233 der venezolanischen Verfassung weniger Ausdruck

---

<sup>2</sup> *H. Aust* (Anm. 1), 95.

<sup>3</sup> *H. Aust* (Anm. 1), 95.

<sup>4</sup> *H. Aust* (Anm. 1), 96.

einer genuinen legitimitätsorientierten Anerkennungspraxis, sondern eher eine opportunistische Lesart vieler Staaten, um außenpolitische Ziele durchzusetzen. Dieser These wird in diesem Beitrag insoweit widersprochen, dass andere Legitimitätsquellen neben die verfassungsprozessrechtliche Legalität treten können und in der Anerkennungspraxis zugunsten von *Guaidó* bereits berücksichtigt wurden. Insbesondere lässt sich eine nicht unerhebliche Staatenpraxis dahingehend identifizieren, dass die Unterstützung durch eine gewaltfreie Protestbewegung eine Legitimationsquelle für neue Regierungen bilden kann.

Der Beitrag möchte weder Stellung zur völkerrechtlichen Rechtmäßigkeit der Anerkennungen *Guaidós* noch der venezolanischen Verfassungslage beziehen.

## II. Die Anerkennungspraxis der Afrikanischen Union

Gewaltfreie Protestbewegungen wurden als Legitimitätsquelle vor allem in der jüngeren Praxis der Afrikanischen Union berücksichtigt. Der folgende Abschnitt wird zunächst in die Regelungen der AU zur Anerkennung und Suspension von Regierungen einführen (1.). Darauf folgt eine Auseinandersetzung mit der jüngeren Anerkennungspraxis der AU bezüglich Regierungswechseln im Kontext von gewaltfreien Massenprotesten (2.). Hierin lässt sich eine Tendenz identifizieren, wonach eine Regierung, die durch eine gewaltfreie Protestbewegung unterstützt wird, in Ausnahmefällen hinreichend legitim ist, um nicht durch die AU suspendiert zu werden.

Auch für *Austs* These spielt die Praxis der AU eine Rolle, da er sie durch Verweis auf die angeblich uneinheitliche Anerkennungspraxis der AU vorbereitet.<sup>5</sup>

### 1. Die Anerkennung von Regierungen und Suspension von Mitgliedern im System der Afrikanischen Union

Nach Art. 25 der African Charter on Democracy, Elections and Governance (ACDEG)<sup>6</sup> von 2007 soll der Peace and Security Council der Afrikanischen Union (PSC) einen Mitgliedstaat von allen Aktivitäten der Afrika-

---

<sup>5</sup> *H. Aust* (Anm. 1), 92 f.

<sup>6</sup> African Charter on Democracy, Elections and Governance, adopted by the Eighth Ordinary Session of the Assembly, held in Addis Ababa, Ethiopia 30.1.2007.

nischen Union suspendieren, wenn ein nicht verfassungskonformer Regierungswechsel in dem Land erfolgte (unconstitutional change in government – UCG) und eine Vermittlung mit der AU gescheitert ist. Eine Suspendierung ist somit ein Rechtsakt, der den Ausschluss einer Regierung bewirkt. Hierdurch wird ihr die Anerkennung des afrikanischen Systems entzogen. Diese Vorgabe wurde in die Gründungsdokumente der AU aufgenommen, um zu gewährleisten, dass nur legitime Regierungen an den Aktivitäten der AU teilnehmen.<sup>7</sup> Wenn der PSC daher über die Suspendierung einer Regierung entscheidet, entscheidet er entsprechend, ob diese aus Sicht der AU legitim ist und somit anererkennungsfähig. Sofern eine Regierung suspendiert wird, ist sie aus Sicht der AU nicht mehr legitim und nicht mehr anerkannt. Entscheidet er sich gegen eine Suspendierung ist eine Regierung weiterhin legitim und anerkannt. Daher sind die Diskussionen um die Voraussetzungen einer Suspendierung durch den PSC auf die Diskussion um die Anerkennung von Regierungen allgemein übertragbar.

Der PSC ist nach Art. 2 des Protocols Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union (PSC Protocol)<sup>8</sup> und Art. 5 (2) des Constitutive Acts of the African Union (AU Charta)<sup>9</sup> ein “standing decision-making organ for the prevention, management and resolution of conflicts”. Seine 15 Mitglieder werden aus dem Kreis der Mitgliedstaaten der AU gewählt (Art. 5 PSC Protocol). Eine der wichtigsten Funktionen des PSC ist dabei die Umsetzung des Art. 30 AU Charta, der vorsieht, dass nichtverfassungsrechtliche Regierungen von den Aktivitäten der Union suspendiert werden. Der Mechanismus für diese Vorgabe aus der Charta von 2000 wurde im PSC Protocol (Art. 7 (g)) von 2002 und schließlich in der ACDEG von 2007 festgelegt.

Seit 2007 kann daher davon ausgegangen werden, dass der PSC die Mittel, Verfahren und Autorität hat, Mitglieder zu suspendieren, deren Regierung in verfassungswidriger Weise an die Regierung gekommen ist.<sup>10</sup> Art. 23 ACDEG definiert hierbei den Begriff des UCG:

---

<sup>7</sup> S. A. Dersso, The Status and Legitimacy of Popular Uprisings in the AU Norms on Democracy and Constitutional Governance, J.A.L. 63 S1 (2019), 107 (115).

<sup>8</sup> Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union 9.7.2002.

<sup>9</sup> Constitutive Act of the African Union, 11.7.2000.

<sup>10</sup> S. A. Dersso (Anm. 7), 113 f.

“Article 23

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

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

## 2. Die Suspensionspraxis des PSC seit 2007

Nach 2007 war der PSC mit mehreren Regierungswechseln befasst, die sich außerhalb verfassungsrechtlicher Vorschriften, aber im Kontext von gewaltfreien Massenprotesten vollzogen. Es stellte sich folglich die Frage, ob der PSC diese suspendieren würde. Dieser Abschnitt stellt die diesbezügliche Diskussion dar (a.) und setzt sich mit den in Frage stehenden Regierungswechseln in Tunesien (2011), Ägypten (2011) und Ägypten (2013) (b.), Burkina Faso (c.) Simbabwe 2017 (d.) und dem Sudan (2019) (e.) auseinander.

### a) UCG und Gewaltfreie Protestbewegungen: Die Diskussion seit dem Arabischen Frühling

Die Rolle gewaltfreier Protestbewegungen im Kontext der UCG-Vorschriften beschäftigt die AU bereits seit dem Arabischen Frühling, da diese Konstellationen komplexe Fragen aufwerfen. Schließlich wurden sie bei Verabschiedung der ACDEG nicht berücksichtigt, aufgrund der damals weitverbreiteten Annahme, dass gewaltfreie Proteste einen Regierungswechsel nicht herbeiführen könnten.<sup>11</sup>

Gewaltfreie Protestbewegungen können nicht unter die fünf Beispielfälle subsumiert werden. Unter einer gewaltfreien Protestbewegung wird ein Zusammenschluss von einer Großzahl an Personen verstanden, die mit dem

---

<sup>11</sup> S. A. Dersso (Anm. 7), 109.

Ziel eines außerinstitutionellen System- oder Regierungswechsels mehrfach verschiedene gewaltfreie Auseinandersetzungsformen ausüben. Sie grenzen sich somit eindeutig von gewalttätigen Protesten oder Söldnern ab, die in Art. 23 Abs. 2 und 3 ACDEG verboten sind sowie von einem Putsch oder Coup d'Etat (Abs. 1), der durch die Armee eines Landes erfolgen muss.

Diese Unklarheiten hat der PSC bereits mehrfach angesprochen. In seiner 432. Sitzung (April 2014) wurde speziell zu diesem Thema diskutiert. In dem verabschiedeten Communiqué heißt es:

“They noted that the popular uprisings which took place in North Africa, in 2010-2011, represented the expression of the free will of the people of the concerned countries. They however noted the weaknesses and gaps in the existing AU normative framework which impacted the response of the Union to the uprisings. In this regard, they acknowledged that there was a lacuna on how to treat the uprisings in the context of existing AU instruments on unconstitutional changes of government. They therefore underlined that the flexibility and inconsistency in the interpretation and application of the relevant instruments created a credibility problem for the AU.”<sup>12</sup>

Diese Unklarheit wurde auf dem Treffen des PSC jedoch nicht gelöst. Es wurde beschlossen ein “sub-committee” einzusetzen, das das “normative framework” von UCGs untersuchen und Vorschläge machen sollte, wie mit Regierungswechseln im Kontext von gewaltfreien Massenprotesten umzugehen sei.<sup>13</sup> Die Diskussionen im AU Kontext dauern an und auch die Wissenschaft hat sich dieser Frage seit dem angenommen.<sup>14</sup> Die Einordnung von Regierungswechseln im Rahmen von Massenprotesten ist daher keineswegs geklärt und Gegenstand ausführlicher Debatten. Kern der Frage ist hierbei, ob die Unterstützung durch gewaltfreie Protestbewegungen einer Regierung Legitimität verleiht, bzw. ob eine Regierung, die durch eine friedliche Revolution ins Amt kam, legitim ist.

Für die Auffassung, dass Regierungswechsel im Rahmen von Massenprotesten als UCG einzuordnen sind spricht zunächst, dass derart “revolutionäre Umstürze sich zwangsläufig außerhalb der Verfassungsordnung befin-

---

<sup>12</sup> African Union Peace and Security Council, PSC/PR/BR.(CDXXXII), Press Statement 432<sup>nd</sup> Meeting, 29.4.2014, 2.

<sup>13</sup> African Union Peace and Security Council (Anm. 12), 3. Nach Kenntnis des Autors gibt es von diesem sub-committee noch keine veröffentlichten Ergebnisse.

<sup>14</sup> P. Manirakiza, Towards a Right to Resist Gross Undemocratic Practices in Africa, J.A.L., 63, S1 (2019), 81 ff.; S. A. Dersso (Anm. 7); A. K. Abebe, Popular Protests Pose a Conundrum for the AU's Opposition to Coups, The Conversation, 5.5.2019, abrufbar unter: <<https://theconversation.com>> (zuletzt abgerufen am 21.9.2020).

den.<sup>15</sup> Zwar fallen sie nicht unter die fünf ausdrücklichen Verbote des Art. 23 ACDEG. Diese expliziten Verbote sind jedoch nur “*inter alia*” aufgelistet. Eine enge Wortlautauslegung würde daher ergeben, dass alle Regierungswechsel, die nicht in der Verfassung vorgesehen sind, als UCG einzuordnen sind. Eine friedliche Revolution müsste zwangsläufig als UCG eingeordnet werden.

Für die Gegenauffassung, dass Regierungswechsel im Kontext von Massenprotesten nicht als UCG einzuordnen sind spricht, dass Massenproteste Ausdruck des Willens des Volkes sein können, der letztlich Grundlage der Legitimität einer Regierung ist.<sup>16</sup> Gerade wenn verfassungskonforme Methoden wie Wahlen, Impeachments oder Abwahlreferenden der Bevölkerung nicht zugänglich sind, verbleibt dieser nur der öffentliche Protest, um ihren Willen zu äußern.<sup>17</sup> Kommt also eine Regierung gestützt durch eine gewaltfreie Protestbewegung an die Macht, in einem System, in dem keine effektive politische Partizipation möglich war, wäre demnach die neue Regierung legitim. Als Legitimitätsquelle gilt nicht die Verfassung oder verfassungsrechtlich verankerte Prozesse, sondern der außerverfassungsrechtliche Wille des Volkes.

### b) Die Regierungswechsel in Tunesien und Ägypten 2011 und 2013

Im Sinne der zweiten Auffassung sind die Reaktionen des PSC auf die Revolutionen des arabischen Frühlings zu verstehen. In Tunesien floh Präsident *Ben Ali* mit seiner Familie unter dem Druck von Massenprotesten aus dem Land. Der PSC war daraufhin mit der Frage konfrontiert, ob hierdurch ein UCG erfolgt sei.<sup>18</sup> Er nahm zwar den Regierungswechsel zur Kenntnis, ordnete diesen aber weder als UCG ein, noch suspendierte er die neue tunesische Regierung. In späteren Erklärungen hieß er dann die Ereignisse willkommen.<sup>19</sup> In Ägypten trat Präsident *Mubarak* nach lang anhaltenden Massenprotesten zurück. Daraufhin übernahm das Militär die Macht

<sup>15</sup> S. A. Dersso (Anm. 7), 111, grundlegend auch G. Sharp, *The Politics of Nonviolent Action*, Part One: Power and Struggle, 1973, 3.

<sup>16</sup> S. A. Dersso (Anm. 7), 116.

<sup>17</sup> S. A. Dersso (Anm. 7), 116; H. Merriman, *A Movement-Centered Support Model: Considerations for Human Rights Funders and Organizations*, Part II, International Center on Nonviolent Conflict, *Minds of the Movement Blog*, 21.5.2018, abrufbar unter: <<https://www.nonviolent-conflict.org>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>18</sup> S. A. Dersso (Anm. 7), 116.

<sup>19</sup> African Union Peace and Security Council, PSC/PR/BR.2(CCLXVIII), Press Statement 268<sup>th</sup> Meeting, 23.3.2011.



und versprach eine schnelle Machtübergabe an eine zivile Regierung nach Wahlen, die innerhalb von sechs Monaten abzuhalten seien.<sup>20</sup> Auch in diesem Fall suspendierte der PSC Ägypten nicht.<sup>21</sup> In seinem Communiqué zu den Vorkommnissen erklärte er, dass er die temporäre Machtübernahme durch das Militär bis zur Abhaltung von Neuwahlen toleriere.<sup>22</sup> Er drückte sogar seine Solidarität mit den Demonstrierenden aus und bezeichnete ihr Verlangen nach Demokratie als

“consistent with the relevant instruments of the AU and the continent’s commitment of promote democratization, good governance and respect for human rights”.<sup>23</sup>

Hingegen erfolgte eine Suspendierung der ägyptischen Regierung nach dem Umsturz 2013.<sup>24</sup> Diesem Putsch durch das Militär waren zwar auch große Demonstrationen vorangegangen, die Wahl von *Mohammed Morsi* zum Präsidenten lag hingegen nur ein Jahr zurück. Außerdem sah die Verfassung von 2012 verschiedene Mechanismen vor, die die angespannte politische Lage hätten leiten können, aber durch das Militär verhindert wurden.<sup>25</sup> Darüber hinaus war das Militär deutlich stärker in die Entscheidung gegen *Morsi* vorzugehen involviert und signalisierte diesmal nicht, dass es nur bis zu baldigen Neuwahlen an der Macht bleiben würde.<sup>26</sup> Folglich war die Absetzung der Regierung, trotz ihrer Unterstützung durch Massenproteste, als UCG einzuordnen.<sup>27</sup>

Der vierte Regierungswechsel des Arabischen Frühlings in Afrika, der Sturz von *Al-Gaddafi* in Libyen 2011, kann hingegen nicht in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden. Denn zum Zeitpunkt des Sturzes von *Gaddafi* im Oktober 2011 war die libysche Opposition bereits seit geraumer Zeit nicht mehr gewaltfrei, sondern eine militärische Rebellion. Ihr Sturz von *Gaddafi* wäre daher grundsätzlich als UCG im Sinne von Art. 23 (3) ACDEG einzuordnen.

---

<sup>20</sup> S. A. Dersso (Anm. 7), 117 ff.

<sup>21</sup> O. Corten, *La rébellion et le droit international: le principe de neutralité en tension*, RdC 2015, 300 f.

<sup>22</sup> African Union Peace and Security Council, Communiqué PSC/PR/COMM.(CCLX) 260<sup>th</sup> Meeting, Rn. 5 f., 8, 300 f.

<sup>23</sup> African Union Peace and Security Council, Communiqué PSC/PR/COMM.(CCLX) 260<sup>th</sup> Meeting, Rn. 3.

<sup>24</sup> African Union Peace and Security Council, Communiqué PSC/PR/COMM.(CCCLXXXIV) 348<sup>th</sup> Meeting, Rn. 6.

<sup>25</sup> African Union Peace and Security Council, PSC/AHG/4.(CDXVI), Final Report of the African Union High-Level Panel for Egypt, 17.6.2014, 8, 27.

<sup>26</sup> S. A. Dersso (Anm. 7), 119.

<sup>27</sup> O. Corten (Anm. 21), 302.

Dass eine derartige Einordnung durch den PSC nicht erfolgte zeigt hingegen, dass die Praxis des PSC und der afrikanischen Staaten nicht gänzlich einheitlich ist.<sup>28</sup> Auch deshalb können die hier beschriebenen Fälle nur als Ausdruck einer Tendenz eingeordnet werden.

### c) Der Regierungswechsel in Burkina Faso 2014

Diese Tendenz hat sich hingegen auch in den Fällen nach dem Arabischen Frühling bestätigt. In Burkina Faso versuchte der seit 27 Jahren regierende Präsident, *Blaise Compaore*, im Oktober 2014 die Verfassung dahingehend zu ändern, ihm eine weitere Amtszeit zu ermöglichen.<sup>29</sup> Diese Ankündigung löste Proteste in zahlreichen größeren Städten Burkina Fasos aus. Nachdem unbewaffnete Demonstrierende das Parlament und staatliche Medien besetzt hatten, trat *Compaore* zurück und flüchtete in die benachbarte Elfenbeinküste.<sup>30</sup> Daraufhin erklärten Mitglieder des Militärs die Bildung einer Übergangsregierung.<sup>31</sup>

Diese Machtübernahme durch das Militär ordnete der PSC als Coup d'Etat ein.<sup>32</sup> Allerdings erklärte er weder, dass dies ein UCG sei, noch suspendierte er Burkina Faso.<sup>33</sup> Stattdessen stellt er eine Frist von zwei Wochen für die Übergabe der Hoheitsgewalt an zivile Autoritäten und drohte für die Nichtbefolgung mit der Suspendierung.<sup>34</sup> Im gleichen Communiqué begrüßte der PSC die Proteste und demokratischen Bestrebungen der Burkinabé, sowie deren Recht sich friedlich gegen repressive Regime zu erheben.<sup>35</sup>

Der PSC ordnete den Putsch gegen die Regierung *Compaores* somit nicht als UCG ein. Vor dem Hintergrund von sozialwissenschaftlichen Studien zu Machtübergängen während Massenprotesten ist diese Position nachvoll-

<sup>28</sup> *E. de Wet*, The Role of Democratic Legitimacy in the Recognition of Governments in Africa Since the End of the Cold War, *ICON* 17 (2019), 475 f.

<sup>29</sup> *L. Konkobo*, The "Heroes" of Burkina Faso's Revolution, BBC, 12.11.2014, abrufbar unter: <<https://www.bbc.com>> (zuletzt abgerufen am 21.9.2020).

<sup>30</sup> *L. Konkobo* (Anm. 29); *F. Urech*, So sieht Revolution aus: Vor fünf Jahren stürzten die einfachen Leute in Burkina Faso den "ewigen Präsidenten", *Neue Züricher Zeitung*, 2.11.2019, abrufbar unter: <<https://www.nzz.ch>> (zuletzt abgerufen am 21.9.2020).

<sup>31</sup> *M. Bonkoungo/J. Penney*, Protests Force Out Burkina President, Soldiers Vie for Power, Reuters, abrufbar unter: <<https://www.reuters.com>> (zuletzt abgerufen am 21.9.2020).

<sup>32</sup> African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(CDLXV), Communiqué 465<sup>th</sup> Meeting, 3.11.2014, Rn. 6.

<sup>33</sup> African Union Peace and Security Council (Anm. 32).

<sup>34</sup> African Union Peace and Security Council (Anm. 32), Rn. 9, 14.

<sup>35</sup> African Union Peace and Security Council (Anm. 32), Rn. 2.

ziehbar. Denn Untersuchungen aus den empirischen Sozialwissenschaften haben belegt, dass der Erfolg einer gewaltfreien Protestbewegung, die sich gegen die eigene Regierung richtet, entscheidend von der Positionierung des Militärs abhängt.<sup>36</sup> Sofern das Militär dem Regime treu bleibt, ist ein Regierungswechsel höchst unwahrscheinlich. Für den Erfolg einer derartigen Protestbewegung muss daher das Militär entweder den Aufforderungen des Machthabers, die Protestbewegung militärisch zu unterdrücken, nicht nachkommen, oder aber selbst aktiv gegen den Machthaber vorgehen.<sup>37</sup> Ein Militärputsch im Kontext von Massendemonstrationen ist daher anders einzuordnen als ein "normaler Militärputsch", der Ausdruck eines Richtungsstreits innerhalb der Elite eines Landes ist. Klassische Militärcoups werden seit 2007 durch den PSC überwiegend stringent als UCG eingeordnet<sup>38</sup>, wie auch zuletzt nach dem Putsch in Mali im August 2020.<sup>39</sup> Diese unterschiedlichen Kontexte spiegeln sich in der rechtlichen Einordnung von UCG im System der AU.

In Burkina Faso erfolgte innerhalb von zwei Wochen die geforderte Machttransition an zivile Vertreter\*innen.<sup>40</sup> Neuwahlen wurden durch eine Übergangsregierung 2015 durchgeführt.<sup>41</sup>

Diese Handhabung, wie sie bereits im Falle der ägyptischen Revolution 2011 vorgenommen wurde, wiederholte sich in Simbabwe und im Sudan.

#### d) Der Regierungswechsel in Simbabwe 2017

Der Putsch gegen *Robert Mugabe* in Simbabwe ereignete sich am 15.11.2017, als das Militär ihn unter Hausarrest setzte. Der PSC traf jedoch keine Maßnahmen infolge des Putsches und suspendierte die Regierung von

---

<sup>36</sup> A. Croissant/D. Kuehn/T. Eschenauer, The "Dictator's Endgame": Explaining Military Behavior in Nonviolent Anti-Incumbent Mass Protests, *Democracy and Security* 14 (2018), 174 ff.; D. Kuehn/T. Eschenauer-Engler/A. Croissant, Das Militär entscheidet über den Ausgang von Massenprotesten, *GIGA Focus; GLOBAL* 2019, abrufbar unter: <<https://www.giga-hamburg.de>> (zuletzt abgerufen am 18.5.2020).

<sup>37</sup> D. Kuehn/T. Eschenauer-Engler/A. Croissant (Anm. 36).

<sup>38</sup> Vgl. L. Louw-Vaudran, The African Union's Chequered History with Military Coups, *Institute for Security Studies*, 22.11.2017, abrufbar unter: <<https://issafrica.org>> (zuletzt abgerufen am 21.9.2020).

<sup>39</sup> African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(CMXLI), Communiqué 941<sup>st</sup> meeting, 19.8.2020.

<sup>40</sup> L. Louw-Vaudran (Anm. 38).

<sup>41</sup> D. Eizenga, Burkina Faso Elections Mark Turning Point in Country's Recent Political Turmoil, *The Washington Post*, 6.12.2015, abrufbar unter: <<https://www.washingtonpost.com>> (zuletzt abgerufen am 21.9.2020).

Simbabwe nicht.<sup>42</sup> *Mugabe* hatte Anfang November versucht, seine politische Nachfolge zugunsten seiner Ehefrau *Grace Mugabe* zu regeln.<sup>43</sup> Zu diesem Zweck entließ er seinen Vize-Präsidenten *Emmerson Mnangagwa* und besetzte dieses Amt mit seiner Ehefrau.<sup>44</sup> Dieser politische Schachzug missfiel jedoch weiten Teilen der Bevölkerung, die hoffte, mit einem Nachfolger *Mugabes* die wirtschaftliche Misere des Landes beenden zu können.<sup>45</sup> In Harare und anderen Städten des Landes versammelten sich daher mehrere tausend Menschen verschiedener ethnischer und sozialer Gruppen<sup>46</sup> zu Kundgebungen und Massenprotesten gegen den Machthaber und forderten seinen Rücktritt.<sup>47</sup> Die friedlichen Proteste unterstützten das Vorgehen und die Beteiligung des Militärs und forderten die endgültige Abdankung *Mugabes*,<sup>48</sup> die am 21.11.2019 erfolgte.<sup>49</sup> Dieser Kontext war daher entscheidend dafür, dass der Putsch nicht als UCG eingeordnet wurde.

### e) Der Regierungswechsel im Sudan 2019

Im Sudan war nach fast 30 Jahren Diktatur unter *Omar Al-Bashir* ein Anstieg des Brotpreises im November 2018 Anlass für Massenproteste, die sich in das nächste Jahr hineinzogen.<sup>50</sup> Diese wurden von einer breiten zivilgesellschaftlichen Bewegung getragen, die sich unter dem Dach der

<sup>42</sup> *E. de Wet* (Anm. 28), 476; *P. Roessler*, How the African Union Got It Wrong on Zimbabwe, Al-Jazeera, 5.12.2017, abrufbar unter: <<https://www.aljazeera.com>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020); *A. K. Abebe* (Anm. 14).

<sup>43</sup> Editor, Zimbabwe's Robert Mugabe Resigns, Ending 37-Year Rule, BBC, 21.11.2019, abrufbar unter: <<https://www.bbc.com>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>44</sup> *B. Little*, The Rise and Fall of Robert Mugabe, Zimbabwe's Longtime Dictator, History.com, 22.8.2018, abrufbar unter: <<https://www.history.com>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>45</sup> Editorial, Robert Mugabe: Thousands Take to Streets of Harare in Protest Against Zimbabwe President, ABC News, 19.11.2017, abrufbar unter: <<https://www.abc.net.au>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>46</sup> Harare Correspondent, Thousands March Against Mugabe in Harare, GroundUp, 18.11.2017, abrufbar unter: <<https://www.groundup.org.za>> (zuletzt abgerufen am 24.5.2020).

<sup>47</sup> Editorial, Robert Mugabe: Thousands Take to Streets of Harare in Protest Against Zimbabwe President (Anm. 45); *J. Jones*, Protesters Demand End to Robert Mugabe's Rule – But President's Nephew Says He Will “Die for What Is Right”, The Sun, 18.11.2017, abrufbar unter: <<https://www.thesun.co.uk>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>48</sup> *J. Jones* (Anm. 47), 18.11.2017.

<sup>49</sup> Editor, Zimbabwe's Robert Mugabe Resigns, Ending 37-Year Rule (Anm. 43).

<sup>50</sup> *D. Walsh*, The Fall of Omar Hassan al-Bashir, the “Spider” at the Heart of Sudan's Web, The New York Times, 11.4.2019, abrufbar unter: <<https://www.nytimes.com>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

Forces for Freedom and Change (FFC) vereinten. Als sich die friedlichen Proteste im April 2019 zahlenmäßig vergrößerten und *Al-Bashir* das Militär dazu aufforderte, die friedlichen Demonstrationen gewaltsam zu beenden, putschte das Militär und bildete eine Übergangsregierung (Transitional Military Council – TMC).<sup>51</sup> Der PSC ordnete die Machtübernahme durch das Militär als UCG ein und kritisierte den zweijährigen Übergangsplan, suspendierte die AU-Mitgliedschaft des Sudans allerdings nicht.<sup>52</sup> Er setzte eine Frist für die Einsetzung einer zivilen Übergangsregierung und stellte für den Fall eines erfolglosen Verstreichens der Frist die Suspendierung des Sudans in Aussicht.<sup>53</sup> Als Anfang Juni 2019 immer noch keine zivile Übergangsregierung eingesetzt war und das Militär ein Protestcamp in Khartoum brutal aufgelöst hatte, entschied sich der PSC die Mitgliedschaft des Sudan zu suspendieren.<sup>54</sup> Eine Wiederaufnahme erfolgte erst, als eine zivile Übergangsregierung unter Premierminister *Abdalla Hamdok* im August vereidigt worden war.<sup>55</sup>

Ähnlich wie im Falle Ägyptens, Burkina Faso und Simbabwe wählte der PSC ein differenziertes Vorgehen zur Beurteilung des Militärputsches im Kontext einer Protestbewegung. Sofern das Militär den Willen der Protestbewegung ausführt, führt dieser nicht zu einer Suspendierung der neuen Regierung. Dies misst der PSC daran, ob das Militär die schnelle Abhaltung von Neuwahlen ankündigt und den Übergang der Regierungsgewalt auf eine zivile Regierung einleitet. In diesen Konstellationen werden auch Militärregierungen als Übergangsmachthaber geduldet. Nur wenn es einen Bruch zwischen Protestbewegung und Militär gibt, oder sich Anzeichen bilden, dass das Militär seine Macht nicht abgeben wird, kommt es zu einer Suspendierung. Erst nach dem Bruch zwischen TMC und der FFC Koalition, der sich in der gewalttätigen Auflösung des Protestcamps manifestierte

---

<sup>51</sup> *D. Walsb* (Anm. 50); *W. Bauer*, Singen. Tanzen. Manchmal schlagen, *Die Zeit*, 28.5.2019, 16.

<sup>52</sup> African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(DCCCXL), Communiqué 840<sup>th</sup> Meeting, 15.4.2019, paras. 3, 5.

<sup>53</sup> African Union Peace and Security Council (Anm. 52), Nr. 5 (c).

<sup>54</sup> African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(DCCCXLIV), Communiqué 854<sup>th</sup> Meeting, 6.6.2019, Nr. 12.

<sup>55</sup> African Union Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.(DCCCLXXV), Communiqué 875<sup>th</sup> meeting, 6.9.2019, Rn.4; Editor, African Union Lifts Suspension of Sudan, *Al Jazeera* 7.9.2019, abrufbar unter: <<https://www.aljazeera.com>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

und daraufhin durch die Protestierenden erklärt wurde,<sup>56</sup> wurde der TMC als nicht hinreichend legitimiert angesehen und entsprechend suspendiert.

#### f) Zwischenergebnis

Aus der jüngeren Praxis des PSC lassen sich daher drei Tendenzen festhalten. Erstens wird die Unterstützung einer neuen Regierung durch Protestbewegungen als Legitimitätskriterium berücksichtigt. Zweitens hat der PSC eine differenzierte Praxis dazu entwickelt, wann eine hinreichende Legitimierung besteht und wann nicht. Hierbei ist insbesondere hervorzuheben, dass die Präsenz von Massenprotesten nicht automatisch eine neue Regierung legitimiert, sondern die alte Regierung zusätzlich nur geringe Legitimität haben darf (Ägypten 2013). Weiterhin muss eine neue, von einer Protestbewegung unterstützte, Regierung der raschen Abhaltung von Neuwahlen verpflichtet sein und darf nicht eine Übergangsregierung auf unbestimmte Zeit legitimieren. Drittens kann der Kontext von gewaltfreien Protestbewegungen selbst Machtübernahmen durch das Militär zeitweise legitimieren. In diesen Fällen wägt der PSC zwischen der notwendigen Rolle des Militärs in einer Machttransition und der grundsätzlichen Unzulässigkeit von Coup d'Etats nach Art. 23 Abs. 1 ACDEG ab (Burkina Faso, Sudan). Diese Abwägung geht zugunsten der Militärs, soweit diese nur für eine Übergangszeit an der Macht bleiben wollen und entsprechend der Forderungen der Protestbewegung die Macht an zivile Vertreter\*innen übertragen und Neuwahlen organisieren.

Eine grundsätzliche Berücksichtigung von Protestbewegungen als Legitimitätsquelle wurde bereits durch den Abschlussbericht von 2014 des vom PSC eingesetzten African Union High-Level Panel for Egypt vorgeschlagen. Dieses war nach dem Putsch gegen *Mohamed Mursi* beauftragt worden das Vorgehen des PSC mit Blick auf Ägypten auszuwerten. Sein Abschlussbericht wurde jedoch noch nicht offiziell angenommen.<sup>57</sup> Das Panel schlug folgende Kriterien vor, unter welchen Umständen ein Regierungswechsel im Kontext von Massenprotesten nicht zu einer Suspendierung führen soll:

“(a) the descent of the government into total authoritarianism to the point of forfeiting its legitimacy; (b) the absence or total ineffectiveness of constitutional processes for effecting change of government; (c) popularity of the uprisings in

<sup>56</sup> Sudanese Professionals Association, Press Release: Escalating the Revolution and Terminating Negotiations with the Coup Council, 3.6.2019, abrufbar unter: <<https://www.sudaneseprofessionals.org>> (zuletzt abgerufen am 24.9.2020).

<sup>57</sup> A. K. Abebe (Anm. 14).

the sense of attracting significant portion of the population and involving people from all walks of life and ideological persuasions; (d) the absence of involvement of the military in removing the government; (e) peacefulness of the popular protests”.<sup>58</sup>

Lediglich hinsichtlich der Beteiligung des Militärs kann in der Praxis eine Abweichung von diesen Kriterien beobachtet werden. Denn auch die Absetzung der Regierung durch das Militär zum Beispiel in Simbabwe und im Sudan wurde durch den PSC noch als zulässig im Sinne der UCG-Normen gewertet. Die Maßstäbe, die auch während der 432. Sitzung des PSC erarbeitet wurden, werden jedoch vielfältig in der Praxis des PSC erwähnt und angewendet.<sup>59</sup> Es kann daher vorerst festgehalten werden, dass im Kontext der AU die Unterstützung durch gewaltfreie Protestbewegungen eine legitimierende Wirkung für neue Regierungen hat. Sie bestimmen bereits jetzt die Anerkennungspraxis des PSC.

Im letzten Abschnitt dieses Beitrags wird die Legitimitätsquelle gewaltfreier Protestbewegungen allgemeiner und losgelöst vom AU-Kontext betrachtet (V.). Im folgenden Abschnitt soll die Ausgangsproblematik um den venezolanischen Fall wieder aufgegriffen werden, unter Berücksichtigung der hier dargelegten Praxis des PSC. Denn die Frage der Anerkennung einer legitimen Regierung bildet die Kehrseite der Frage der Suspendierung einer illegitimen Regierung, weshalb ähnliche Probleme die Diskussionen hierüber prägen.

### III. Die Berücksichtigung gewaltfreier Protestbewegungen als Legitimitätsquelle in der Anerkennung von *Guaidó*

Der vorgehende Abschnitt hat gezeigt, dass in der Praxis der Afrikanischen Union die Legitimität einer Regierung sowohl durch verfassungsprozessrechtliche Legalität als auch in Ausnahmefällen durch die Unterstützung von gewaltfreien Protestbewegungen begründet werden kann. Diese Beobachtung wird im Folgenden auf den Fall Venezuelas übertragen. Die Hauptthese ist hierbei, dass die Protestbewegung, die *Guaidó* Anfang 2019 anführte, aus Sicht der Staaten, die ihn als Präsident anerkannten, eine Legitimitätsquelle darstellten. Auf eine kurze Einführung in die politische Krise

---

<sup>58</sup> African Union Peace and Security Council (Anm. 25), 31.

<sup>59</sup> African Union Peace and Security Council (Anm. 52), 1; African Union Peace and Security Council (Anm. 32), Rn. 2.



Venezuelas (1.) folgt ein Überblick über die Anerkennungserklärungen einzelner Regierungen (2.).

## 1. Die politische Krise Venezuelas

Venezuela befindet sich bereits seit mehreren Jahren in einer politischen und wirtschaftlichen Krise. Im Dezember 2015 gewannen oppositionelle Parteien erstmals seit der Wahl von *Hugo Chavez* zum Präsidenten 1998 die Mehrheit in der Nationalversammlung (Parlament).<sup>60</sup> Kurz darauf urteilte jedoch der venezolanische oberste Gerichtshof, dass alle Gesetze der Nationalversammlung seit Dezember 2015, sowie alle zukünftigen Gesetze, nichtig seien.<sup>61</sup> Ein verfassungsmäßig verbürgtes Abwahlreferendum gegen den amtierenden Präsidenten *Nicolás Maduro* wurde 2016 aufgrund von ungeklärten Formfehlern durch die nationale Wahlkommission verhindert.<sup>62</sup> Das Budget der Nationalversammlung wurde 2017 nach der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung, die sich ausschließlich aus *Maduro*-Anhängern und Mitgliedern der Regierungspartei Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) zusammensetzt, *de facto* auf null reduziert.<sup>63</sup> Die Verfassungskrise verschärfte sich weiter im Zuge der Präsidentschaftswahl am 20.5.2018, als sich die Opposition zu einem Boykott der Wahlen entschloss, nachdem die aussichtsreichsten Kandidaten der Opposition nicht zugelassen wurden.<sup>64</sup> Internationale Bemühungen zur Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung wurden durch die *Maduro*-Regierung dabei stets als Intervention in die inneren Angelegenheiten zurückgewiesen. In diesem Zuge trat Venezuela 2017 aus der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) aus und verhindert seitdem konsequent die Untersuchung der Lage durch regionale Menschenrechtsinstitutionen, wie der interamerikanischen Menschenrechtskommission.

<sup>60</sup> Editor, Venezuela Profile – Timeline, BBC, abrufbar unter: <<https://www.bbc.com>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>61</sup> *K. Semple*, Venezuela's Two Legislatures Duel, but Only One Has Ammunition, The New York Times, 3.11.2017, abrufbar unter: <<https://www.nytimes.com>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020); *C. Redaelli*, Venezuela and the Role of Domestic Constitutional Order in International Law, *OpinioJuris*, 23.4.2019, abrufbar unter: <<http://opiniojuris.org>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>62</sup> Redaktion, Maduro lässt Referendum zu seiner Abwahl stoppen, *Die Zeit*, 21.6.2019, abrufbar unter: <<https://www.zeit.de>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>63</sup> *K. Semple* (Anm. 61).

<sup>64</sup> Editor, Venezuela Profile – Timeline (Anm. 60); Editor, Venezuela Crisis: How the Political Situation Escalated, BBC, 13.1.2020, abrufbar unter: <<https://www.bbc.com>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).



Als der Oppositionspolitiker *Juan Guaidó* Anfang 2019 turnusmäßig den Vorsitz der Nationalversammlung übernahm, war daher das Gefühl in der Opposition weit verbreitet, dass verfassungsmäßig vorgegebene Wege nicht mehr für ihre politischen Belange zugänglich waren.<sup>65</sup> Daher berief *Guaidó* öffentliche Zusammenkünfte ein (*Cabildos Abiertos*), um ein weiteres Vorgehen zu überlegen.<sup>66</sup> Im Rahmen dieser “Cabildos” versammelten sich tausende Bürger\*innen aus verschiedenen sozialen Schichten in allen größeren Städten des Landes.<sup>67</sup> Im Unterschied zu vorherigen Protestbewegungen nahmen an diesen “Cabildos” auch Menschen aus unteren sozialen Schichten teil, die sonst als klassische Anhänger des Chavismus der PSUV gelten.<sup>68</sup> Vor dem Hintergrund dieser zahlenmäßig großen und von vielen Teilen der Gesellschaft getragenen Zustimmung erklärte sich *Juan Guaidó* daher am 23.1.2019 auf einer Demonstration in Caracas mit zehntausenden Teilnehmer\*innen nach Art. 233 der venezolanischen Verfassung zum Übergangspräsidenten.<sup>69</sup>

Die Probleme in der Auslegung dieses Verfassungsartikels bezüglich der unfreiwilligen Ablösung eines Präsidenten beschreibt *Aust* ausführlich.<sup>70</sup> Dieser Beitrag betrachtet jedoch unabhängig davon die Legitimität der Regierung *Guaidós* durch die Unterstützung von Massenprotesten, die sich in den Wochen nach dem 23.1.2019 verstärkten.<sup>71</sup>

---

<sup>65</sup> Vgl. Redación, Juan Guaidó, “presidente interino de Venezuela” celebró su liberación junto a sus seguidores, *Tele 13* 13.01.2019, abrufbar unter: <<https://www.t13.cl>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020): Ausdruck dessen ist zum Beispiel die durchgehende Beschreibung von Venezuela als Diktatur und *Maduro* als Diktator durch Vertreter der Opposition, unter anderem durch *Guaidó*.

<sup>66</sup> Redación web, Asamblea Nacional se declaró en emergencia y convocó a cabildo abierto, *El Tiempo*, 10.01.2019, abrufbar unter: <<https://eltiempo.com.ve>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>67</sup> Redación, Cabildos abiertos convocados por el Parlamento movilizan a cientos de venezolanos, *Diario Las Americas*, 17.1.2019, abrufbar unter: <<https://www.diarilasamericas.com>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>68</sup> *D. Lubnow*, Maduro Loses Grip on Venezuela’s Poor, a Vital Source of His Power, *The Wall Street Journal*, 19.3.2019, abrufbar unter: <<https://www.wsj.com>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>69</sup> *V. Herrero*, Juan Guaidó se juramenta como presidente encargado de Venezuela, *The New York Times*, 23.1.2019, abrufbar unter: <<https://www.nytimes.com>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020); *J. P. Daniels/Zúñiga*, Venezuela Protests: Thousands March as Military Faces Call to Abandon Maduro, *The Guardian*, 23.1.2019, abrufbar unter: <<https://www.theguardian.com>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>70</sup> *H. Aust* (Anm. 1), 78; zusätzlich *C. Redaelli* (Anm. 61).

<sup>71</sup> DPA, Maduro kündigt vorgezogene Wahlen noch 2019 an, *Der Tagesspiegel*, 2.2.2019, abrufbar unter: <<https://www.tagesspiegel.de>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

## 2. Protestbewegungen und die Anerkennung von *Guaidó*

Eine Analyse des Diskurses um die Anerkennung *Guaidós* zeigt, dass die anerkennenden Staaten die Protestbewegung hinter *Guaidó* als eine Legitimitätsquelle anführten. Frankreich, Polen, Belgien, Kolumbien, Kanada, Brasilien und die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) wiesen im Rahmen der Debatten im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN-Sicherheitsrat) zur Lage in Venezuela stets auf die Massenproteste.<sup>72</sup> Die USA, Kolumbien, Kanada und Brasilien erkannten *Guaidó* bereits am 23. Januar als Übergangspräsidenten an, die anderen genannten Staaten am 8.2.2019 zusammen mit weiteren Staaten der Europäischen Union (EU).<sup>73</sup> Zwar waren Massenproteste nie das alleinige ausschlaggebende Kriterium für die Anerkennung *Guaidós*. Jedoch wurde die Protestbewegung hinter *Guaidó* stets als Beweis dafür herangezogen, dass das Volk *Guaidó* unterstützte und *Maduro* keine Legitimität mehr habe.<sup>74</sup> Die Staaten, die *Guaidó* anerkannten, stützen daher ihre Auffassung, dass *Guaidó* der legitime Präsident sei, neben verfassungsrechtlichen und allgemein-demokratischen Überlegung (siehe Abschnitt IV.) auch auf seine Unterstützung durch gewaltfreie Massenproteste.

Eine starke Ähnlichkeit lässt sich dabei zwischen den Argumentationsmustern der anerkennenden Staaten und den Vorgaben des AU High-Level Panel for Egypt beobachten. Gewaltfreie Massenproteste als Legitimitätsquelle werden im Kontext des Zusammenbruchs des Verfassungsstaates erwähnt und es wird auf ihre Gewaltfreiheit und Inklusivität hingewiesen. Repräsentativ können folgende Erklärungen im VN-Sicherheitsrat vom 26.1.2019 der Repräsentanten Kolumbiens, Frankreichs und Belgiens gelten:

Kolumbien:

“Let me begin by welcoming the transition process and the re-establishment of the constitutional order that, under the leadership of Interim President Juan Guaidó and the National Assembly, *propelled by the exhilarating democratic po-*

<sup>72</sup> United Nations Security Council, S/PV.8452, 8452<sup>nd</sup> meeting, 26.1.2019, 10 (Frankreich); Polen, S.PV.8452, 15; Belgien, S.PV.8452, 17; Kolumbien, S.PV.8452, 26; Kanada, S.PV.8452, 30; Kanada, S.PV.8472, 40; Brasilien, S.PV.8452, 36; USA, S.PV.8472, 3; USA, S.PV.8506, 6.

<sup>73</sup> Im Einzelnen: R. Janik, European Recognition Practice on Venezuela: The Devil in the Details, *OpinioJuris*, 8.2.2020, abrufbar unter: <<http://opiniojuris.org>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>74</sup> Kanada, S.PV.8472, 39.

*litical forces and the broad and eloquent citizen mobilization, is taking place in our brotherly country in this new phase that began on 23 January.*<sup>75</sup>

Frankreich:

“The first priority is nothing less than *respect for the will of the people. In that regard, France applauds the bravery of the hundreds of thousands of demonstrators who have been taking to the streets of Venezuela since 23 January.* As said by the President of the Republic, Emmanuel Macron, democracy must be restored in Venezuela. Nicolás Maduro, who seeks to undertake a second term on the basis of a mockery of an election, must immediately announce the organization of new presidential elections. They must be democratic – that is to say, free and transparent – and in accordance with the Venezuelan constitutional order and under international observation. France has campaigned tirelessly for a negotiated political solution to the crisis, and the European Union has repeatedly offered its help to achieve that goal. Nicolás Maduro must understand that he must now seize this last opportunity. If such elections are not announced in a timely manner, the European Union, in accordance with the declaration that has just been adopted by its 28 members in Brussels, will take new measures, concerning in particular recognizing the Venezuelan authorities in accordance with article 233 of the Venezuelan Constitution. As President Macron announced this morning, France is therefore ready to recognize Juan Guaidó, within 8 days, as interim President of Venezuela in order to initiate a political process.”<sup>76</sup>

Belgien:

“Thirdly, *we must listen to the people of Venezuela.* The citizens of this country have bravely made their voices heard on many occasions in recent years. Some have paid with their lives. When they voted for change, their voices were not heard. *Today they are in the streets of Caracas to claim the right to choose their future.* Belgium reiterates its deep conviction that a peaceful and inclusive democratic solution is the only sustainable way out of the current political stalemate and the serious social crisis it has caused. Alongside the European Union, we call for the urgent holding of free, credible and transparent presidential elections with full respect for the Constitution and in accordance with democratic standards. If the organization of new elections with the necessary guarantees is not announced within the next eight days, we will take additional measures, including recognizing the constitutional role of the President of the National Assembly, Juan Guaidó, in line with article 233 of the Constitution.”<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Kolumbien, S.PV.8452, 26; Hervorhebungen durch den Autor.

<sup>76</sup> Frankreich, S.PV.8452, 10; Hervorhebungen durch den Autor.

<sup>77</sup> Belgien, S.PV.8452, 17; Hervorhebungen durch den Autor.

Zunächst wurde festgestellt, dass man nun den legitimen Präsidenten Venezuelas anerkennt bzw. anerkennen würde. Die große Unterstützung durch Massenproteste wird hierbei sowohl als ein Argument für seine Legitimität herangezogen, sowie für die Auffassung, dass seine Anerkennung der Wiederherstellung des “Willens des Volkes” dienen würde. Es folgt die Feststellung, dass demokratische Teilhabe unter dem aktuellen Verfassungssystem *de facto* nicht möglich ist. Im weiteren Verlauf der Debatte wird betont, dass nur ein gewaltfreier Machtwechsel legitim sei.

Diese argumentative Praxis spiegelt die im Rahmen der AU geführte Suspendierungsdebatte. Es kann daher festgehalten werden, dass auch in der Praxis nicht-afrikanischer Staaten friedliche Protestbewegungen als eine Legitimitätsquelle in Ausnahmefällen angesehen werden. Wie die Äußerungen von Kolumbien, Frankreich und Belgien aber zeigen, bleibt auch die verfassungsrechtliche Legitimation weiterhin von wesentlicher Bedeutung. Insofern kann von einer aufstrebenden Tendenz in der Staatenpraxis gesprochen werden, wonach gewaltfreie Protestbewegungen Regierungen Legitimität verschaffen können.

#### IV. Andere Legitimitätserwägungen

Nur am Rande sei hier noch eine andere Legitimitätserwägung zugunsten von *Guaidó* erwähnt, die in den Anerkennungserklärungen von Staaten Anklang fand. Dieses Kriterium ist seine demokratische Legitimation als Repräsentant der einzigen demokratisch legitimierten Institution des Landes.

So erklärte der deutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen:

“We call for the organization of free and fair elections, with international observers and all candidates allowed to run for office. Until then, there is only one credible and legitimate institution, that is, the National Assembly, which was *democratically* elected. *That is why Germany supports* the President of the National Assembly, Juan Guaidó, as the representative of that institution, and his call for new elections in order to re-establish constitutional order in Venezuela.”<sup>78</sup>

Die demokratische Legitimierung *Guaidós* über sein Mandat als Abgeordneter und als Vorsitzender der Nationalversammlung wird folglich herangezogen, um die Legitimität *Guaidós* zu begründen.<sup>79</sup> Eine tiefere

<sup>78</sup> Deutschland, S.PV.8452, 15, Hervorhebungen durch den Autor.

<sup>79</sup> So auch Polen, S.PV.8506, 8.

Ergründung dieses Legitimitätsgrundes "Demokratierepräsentant" würde den Rahmen dieses Beitrags jedoch übersteigen.

## V. Die legitimierende Wirkung gewaltfreier Protestbewegungen

Die Abschnitte II. und III. haben gezeigt, dass eine Tendenz in der Staatenpraxis besteht, wonach der Unterstützung einer Regierung durch Massenproteste legitimierende Wirkung zukommt.<sup>80</sup> Vor diesem Hintergrund wird sich dieser Abschnitt näher und kritisch mit der Legitimitätsquelle der Unterstützung durch Protestbewegungen auseinandersetzen. Hierzu sollen zunächst die Definition und die Quellen der Legitimität von Regierungen näher beleuchtet werden (1.), um sodann die verschiedenen Legitimitäts-ebenen von Protestbewegungen zu beleuchten. Eine Protestbewegung kann nur als legitim gelten, wenn die Zielregierung – die Regierung, gegen die sich Proteste richten – über keine, oder geringe, Legitimität verfügt (2.). Erst dann können die Merkmale einer Protestbewegung (3.) und ihre Wahrnehmung in der Öffentlichkeit (4.) zur Beurteilung der Legitimität berücksichtigt werden. Wie anhand dieser Kriterien eine Differenzierung zwischen Fällen erfolgen kann, die sich zumindest von den Fakten her ähneln, soll in diesen Abschnitten durch eine erneute Auseinandersetzung mit den bereits betrachteten Regierungswechseln in Afrika erläutert werden. Die Risiken dieser Tendenz werden abschließend erörtert (5.).

### 1. Die völkerrechtliche Legitimität von Regierungen und ihre Quellen

Unter Legitimierung wird die Rechtfertigung von Hoheitsgewalt verstanden.<sup>81</sup> Regierungen sind aus völkerrechtlicher Perspektive legitim, so-

---

<sup>80</sup> Ähnliche Überlegungen in anderen Kontexten haben: *D. Auron*, *The Derecognition Approach: Government, Illegality, Recognition, and Non-Violent Regime Change*, *George Washington International Law Review* 45 (2013), 443; *E. A. Wilson*, "People Power" and the Problem of Sovereignty in International Law, *Duke J. Comp. & Int'l L.* 26 (2016), 551.

<sup>81</sup> *R. Wolfrum*, *Legitimacy in International Law*, MPEPIL, 2011, Rn. 1; *N. Petersen*, *Demokratie als teleologisches Prinzip – Zur Legitimität von Staatsgewalt im Völkerrecht*, A. von Bogdandy/R. Wolfrum (Hrsg.), *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, 2009, 5. Der Begriff der Legitimität wird im Völkerrecht in vielen Kontexten diskutiert. Hier soll allein die Legitimität einer Regierung betrachtet werden, die bereits seit mehreren Jahrzehnten Gegenstand von Diskussionen ist. Neuere Verwendungen des Legiti-

fern sie ihre Hoheitsgewalt in Übereinstimmung mit dem Willen des Volkes erhalten und ausüben.<sup>82</sup>

Dabei ist seit jeher umstritten, wie eine entsprechende Übereinstimmung festgestellt werden kann. Als Nachweise hierfür werden verschiedene Quellen in der Diskussion angeführt. Diese lassen sich in die Kategorien des Ursprungs der Herrschaftsgewalt (*origin*) und Ausübung der Herrschaftsgewalt (*exercise*) unterteilen.<sup>83</sup> Im klassischen Verständnis ist der Ursprung der Herrschaftsgewalt von grundlegender Bedeutung. Als Legitimitätsquellen einer Regierung gelten hier vor allem die Erlangung der Herrschaftsgewalt auf Grundlage einer Verfassung, bzw. auf Grundlage von verfassungskonformen Wahlen.<sup>84</sup> Hierdurch wird es dem Volk ermöglicht, der Herrschaftsgewalt einer Regierung zuzustimmen. Diese Betrachtung der Legitimität einer Regierung kann jedoch erweitert werden. Denn in der Praxis kann es dazu kommen, dass formal legitimierte Regierungen nach ihrem Amtsantritt ihre Herrschaftsgewalt nicht mehr in Übereinstimmung mit dem Willen des Volkes ausüben.<sup>85</sup> Dies ist in Ausnahmesituationen denkbar, wenn Regierungen systematische und schwere Menschenrechtsverbrechen an ihrer Bevölkerung begehen oder jegliche erneute Herausbildung des Volkswillens unterbinden.<sup>86</sup> Es ist daher notwendig auch die Ausübung der Herrschaftsgewalt zu berücksichtigen, um zu betrachten, ob diese in Übereinstimmung mit dem Volkswillen besteht.

Die Unterstützung durch eine gewaltfreie Protestbewegung wäre hierbei der Kategorie des Ursprungs der Herrschaftsgewalt zuzuordnen. Sofern eine Protestbewegung Erfolg hat, den Rücktritt einer Regierung bewirkt und daraufhin eine neue Regierung stützt, kann von einer friedlichen Revolution gesprochen werden. Friedliche Revolutionen gelten für viele Verfassungen als Grundlage ihrer Legitimierung, da sie als die Verkörperung des Volkswillens verstanden werden.<sup>87</sup> In diesem Sinne hat auch der PSC die

---

mitätsbegriffs, wie im Kontext von illegalen aber (vermeintlich) legitimen Gewalteinsetzungen, sollen hier außer Acht gelassen werden. Zur Unterscheidung: *J. D'Aspremont*, Legitimacy of Governments in the Age of Democracy, N. Y. U. J. Int'l L. & Pol. 38 (2006), 882, Rn. 18.

<sup>82</sup> *J. D'Aspremont* (Anm. 81), 884; *Roth*, Governmental Illegitimacy in International Law, Clarendon Press, 1999, 38.

<sup>83</sup> *J. D'Aspremont* (Anm. 81), 894 ff.

<sup>84</sup> Vgl. *J. D'Aspremont* (Anm. 81), 891 ff.

<sup>85</sup> *J. D'Aspremont* (Anm. 81), 899.

<sup>86</sup> Vgl. *N. Petersen* (Anm. 81), 56 ff.; *J. Vidmar*, Human Rights, Democracy and the Legitimacy of Governments in International Law: Practice of States and UN Organs, in: C. Panara/G. Wilson (Hrsg.), The Arab Spring: New Patterns for Democracy and International Law, 2013, 61 f.; *J. D'Aspremont* (Anm. 81), 907.

<sup>87</sup> *B. Ackerman*, Revolutionary Constitutions, Charismatic Leadership and the Rule of Law, 2019, 27 ff.

gewaltfreie Protestbewegung und die daraus folgende friedliche Revolution im Sudan eingeordnet. Die Übergangsregierung unter *Abdalla Hamdok* stützt sich auf das “Constitutional Document for the Transitional Period”, mit dem die vorherige Verfassung von 2005 außer Kraft gesetzt wurde. Als Grundlage für den Erlass dieser Übergangsverfassung wird alleine die “Revolution” angeführt (Präambel).<sup>88</sup> Die Verabschiedung dieser Übergangsverfassung wurde im September 2019 durch den PSC begrüßt und ermöglichte die Aufhebung der Suspension des Sudans.<sup>89</sup> Der PSC gratulierte hierbei dem sudanesischen Volk für die Ausarbeitung dieses Dokuments sowie für die Proteste, die zu deren Verabschiedung geführt hatten.<sup>90</sup>

Legitimität kann daher nicht nur auf Grundlage der Prozesse einer Verfassung erlangt werden, sondern auch durch außerverfassungsrechtliche Wege. Eine derartige Ursprungsquelle können friedliche Revolutionen bilden, zu denen gewaltfreie Protestbewegungen eine Vorstufe sind.

## 2. Deligitime Zielregierungen

Gewaltfreie Protestbewegungen, die einen Regierungs- oder Systemwechsel anstreben, zielen zwangsläufig auf einen Machtwechsel ab, der außerhalb von verfassungsrechtlichen Bahnen verläuft.<sup>91</sup> Es besteht somit die Gefahr, dass eine gewaltfreie Protestbewegung eine durch verfassungskonforme Wahlen legitimierte Regierung absetzt.<sup>92</sup> Dies würde die legitimierende Wirkung von Wahlen gänzlich unterlaufen. Darüber hinaus können regelmäßige außerverfassungsrechtliche Regierungswechsel zu der Destabilisierung eines Staates beitragen.<sup>93</sup> Zur Wahrung der Stabilität eines Staates und der Glaubwürdigkeit von Verfassungsprozessen dürfen außerverfassungsrechtliche Legitimitätsquellen daher nur in Ausnahmefällen bei der Anerkennung von Regierungen berücksichtigt werden. Denn es gilt grundsätzlich, dass eine verfassungskonform gewählte Regierung ihre Herrschaftsgewalt in Übereinstimmung mit dem Willen des Volkes erhalten hat.

---

<sup>88</sup> The 2019 Constitutional Document for the Transitional Period (Übersetzung aus dem Arabischen der Max-Planck-Stiftung für Rechtsstatlichkeit und internationalen Frieden), 4.8.2019, Preamble: “*Based on the legitimacy of the Revolution*”.

<sup>89</sup> African Union Peace and Security Council (Anm. 55), Rn. 2.

<sup>90</sup> African Union Peace and Security Council (Anm. 55), Rn. 2.

<sup>91</sup> *S. A. Dersso* (Anm. 7), 123.

<sup>92</sup> African Union Peace and Security Council (Anm. 25), 27.

<sup>93</sup> Vgl. *C. Beesley*, *Euromaidan and the Role of Protest in Democracy*, *Political Science & Politics* 49 (2016), 244.



Eine entsprechende Situation besteht, wenn eine Regierung nicht mehr als legitim gelten kann, bzw. weitestgehend delegitimiert ist. Dies ist einerseits der Fall, wenn eine Regierung schwere und systematische Menschenrechtsverbrechen zulasten der Bevölkerung begeht (s. o.). Darüber hinaus haben sich in der Praxis des PSC weitere Kriterien entwickelt, durch die eine hinreichende Delegitimierung bestimmt werden kann, sodass die Berücksichtigung des Willens des Volkes in Form von Protesten angemessen erscheint. Entscheidend ist dabei, dass dem Volk keine anderen Mitwirkungs- oder Gestaltungsmöglichkeit an den politischen Verhältnissen offenstehen, weshalb Proteste die einzig verbleibende Möglichkeit hierzu sind.<sup>94</sup>

Diesbezüglich lassen sich in den untersuchten Fällen drei Merkmale festhalten. Erstens waren die Regierungschefs, gegen die sich die Proteste richteten, jeweils seit mindestens zwei Jahrzehnten im Amt.<sup>95</sup> Zweitens ließen sich diese Herrscher regelmäßig durch gefälschte Wahlen oder Referenda bestätigen, teils unter Verstoß gegen verfassungsrechtliche Amtszeitbeschränkungen.<sup>96</sup> Autoritäre Staaten haben eine beeindruckende Bandbreite an Maßnahmen entwickelt, um Wahlen zu ihren Gunsten zu fälschen, bei denen der Anschein der legitimierenden Wirkung einer Wahl gewahrt wird.<sup>97</sup> Diese können nicht als frei und fair und somit als Bestätigung der Übereinstimmung der Herrschaftsgewalt mit dem Willen des Volkes aufgefasst werden. Daraus folgt drittens, dass in den Fällen eine Mitwirkung des Volkes an der Ausübung der Herrschaftsgewalt institutionell nicht möglich war. Durch den Ausschluss der Opposition von Wahlen oder der Fälschung dieser, sowie durch die Versperrung aller anderen institutionellen Mitwirkungsmechanismen, wird dem Volk die Beteiligung am politischen System verwehrt, sodass das Volk nicht mehr seine Zustimmung (oder Ablehnung) der Herrschaftsgewalt ausdrücken kann.<sup>98</sup> Dort wo diese drei Faktoren nicht gegeben waren, erfolgte eine Suspension der Regierung, auch wenn sie im Kontext von Massenprotesten an die Macht gekommen war. Exemplarisch ist hierfür die Suspension Ägyptens nach dem Putsch 2013 gegen *Morsi*, da dieser erst 2012 durch freie und faire Wahlen auf Grundlage einer neuen Verfassung gewählt worden war.<sup>99</sup>

<sup>94</sup> S. A. Dersso (Anm. 7), 123.

<sup>95</sup> *Mubarak* (Ägypten) hatte vorher 29 Jahre regiert, *Ben Ali* (Tunesien) 23 Jahre, *Compaore* (Burkina Faso) 27 Jahre, *Mugabe* (Simbabwe) 30 Jahre und *Al-Bashir* (Sudan) 30 Jahre.

<sup>96</sup> N. Cheeseman/B. Klaas, How to Rig an Election, 2019, 174 f. (Venezuela), 116 f. (Simbabwe), 19 (Sudan), 17, 230 (Tunesien), 14 (Ägypten).

<sup>97</sup> N. Cheeseman/B. Klaas (Anm. 96).

<sup>98</sup> Vgl. N. Cheeseman/B. Klaas (Anm. 96), 1 ff.

<sup>99</sup> African Union Peace and Security Council (Anm. 25), 27.



Aufgrund der langen Amtszeiten und der fehlenden Erneuerung der Legitimität durch freie und faire Wahlen, hatten die abgesetzten Herrscher ihre Legitimität aus Sicht des PSC weitestgehend eingebüßt. Indem institutionelle Mitwirkungsmechanismen verschlossen waren, bestand somit ein Zustand, in dem das Volk nur durch außerinstitutionelle Mittel – also Massenproteste – seinen Willen äußern konnte.<sup>100</sup> Die Unterstützung durch gewaltfreie Protestbewegungen kann daher nur in derartigen Ausnahmefällen als Legitimitätsquelle berücksichtigt werden.<sup>101</sup>

### 3. Die legitimierenden Merkmale einer Protestbewegung

Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Charakteristika eine Protestbewegung erfüllen muss, um als Legitimitätsquelle einer neuen Regierung zu gelten. Aus dem vorherigen Abschnitt folgt, dass eine Regierung, die im Kontext von Massenprotesten die Herrschaftsgewalt erlangt, die institutionellen Wege zur Erlangung von Legitimität verschlossen sind. Insbesondere kann sie nicht durch eine Wahl oder ein Abwahlreferendum einen Regierungswechsel bewirken. Soweit sie daher den Anspruch erhebt, die Herrschaftsgewalt im Sinne des Volkes auszuüben, muss sie sich hierfür auf andere Quellen stützen.

Hierbei ist zwischen den autonomen Merkmalen einer Protestbewegung und der Wahrnehmung der Protestbewegung in der Öffentlichkeit zu unterscheiden (V. 4.).

Protestbewegungen vereinen jeweils nur geringe Anteile einer Bevölkerung.<sup>102</sup> Sofern eine Protestbewegung den Anspruch erhebt für das gesamte Volk, oder zumindest für wesentliche Teile des Volkes, gegen eine Regierung aufzubegehren, müssen weitere Bedingungen erfüllt sein, um dieser Behauptung Plausibilität zu verleihen.

Zunächst kann hierfür die Teilnehmer\*innenzahl berücksichtigt werden. Je mehr Personen an Protesten teilnehmen, desto repräsentativer sind diese. Hierbei ist zu beachten das bereits wenige Prozent der Bevölkerung maßgeblichen Einfluss haben können, sofern diese in einer Protestbewegung vereint sind. In ihrer einflussreichen Studie “Why Civil Resistance Works” haben die Politikwissenschaftlerinnen *Erica Chenoweth* und *Maria Stephan* umfassend gewaltfreie Protestbewegungen zwischen 1900 und 2006 unter-

---

<sup>100</sup> Vgl. S. A. Dersso (Anm. 7), 123 f.

<sup>101</sup> Vgl. S. A. Dersso (Anm. 7), 123.

<sup>102</sup> C. Beesley (Anm. 93), 244.

sucht.<sup>103</sup> Dabei waren alle Protestbewegungen erfolgreich, die mehr als 3,5 % der Gesamtbevölkerung eines Staates vereinten.<sup>104</sup> Daraus kann geschlossen werden, dass Protestbewegungen, die wenige Prozente der Gesamtbevölkerung vereinen, bereits einflussreich sind und daher Repräsentativität beanspruchen können.

Weiterhin kann die Zusammensetzung der Protestbewegung näher betrachtet werden. Hierbei gilt, je diverser die Teilnehmer\*innen sind, desto repräsentativer die Bewegung.<sup>105</sup> Außerdem kann berücksichtigt werden, ob sich die Proteste in mehreren Städten landesweit abspielen oder nur in einzelnen Städten oder der Hauptstadt. Darüber hinaus ist relevant, welche gesellschaftlichen Gruppen die Protestbewegung unterstützen. Sofern eine breite gesellschaftliche Koalition sich den Protesten anschließt, gewinnt diese an Legitimität.<sup>106</sup> Weiterhin sind die Auseinandersetzungsformen, die eine Protestbewegung wählt, indikativ für ihre Legitimität. Denn Protestbewegungen, die nur gewaltfreie Auseinandersetzungsformen zur Äußerung ihres Protestes verwenden, ziehen mehr Teilnehmer\*innen an und genießen höhere Zustimmung und Rückhalt in der Bevölkerung im Vergleich zu militärisch handelnden Oppositionsgruppen.<sup>107</sup>

Unter diesen Gesichtspunkten kann die FFC-Protestbewegung gegen *Al-Baschir* im Sudan als exemplarisch gelten. Diese bildete sich über mehrere Monate zwischen November 2018 und Juni 2019 und blieb dabei trotz erheblicher Repressionen durch den Sicherheitsapparat *Al-Bashirs* gewaltfrei. Die Protestbewegung wurde von einer breiten Koalition getragen, in der unter anderem Gewerkschaften, Oppositionsparteien, Bürgerrechtsorganisationen sowie Mediziner\*innen-, Jurist\*innen-, Professor\*innen- und weitere Berufsvereinigungen zusammengeschlossen waren.<sup>108</sup> Außerdem nahmen zum ersten Mal in der Geschichte des Sudans Frauen in signifikanter Anzahl an den Protesten teil.<sup>109</sup> Weiterhin wurde im gesamten Land protestiert.<sup>110</sup> Zur Teilnahme am größten Protestcamp in Khartoum reisten zudem

<sup>103</sup> M. J. Stephan/E. Chenoweth, *Why Civil Resistance Works, The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*, International Security 33 (2008), 7.

<sup>104</sup> D. Robson, *The "3.5% rule": How a Small Minority Can Change the World*, BBC, 14.5.2019, abrufbar unter: <<https://www.bbc.com>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>105</sup> S. A. Dersso (Anm. 7), 124.

<sup>106</sup> S. A. Dersso (Anm. 7), 124.

<sup>107</sup> M. J. Stephan/E. Chenoweth, *Why Civil Resistance Works, The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*, Columbia Studies in Terrorism and Irregular Warfare, 2011, 10.

<sup>108</sup> Sudanese Professionals Association, *Declaration of Freedom and Change*, 1.1.2019, abrufbar unter: <<https://www.sudaneseprofessionals.org>> (zuletzt abgerufen am 24.9.2020).

<sup>109</sup> W. Bauer (Anm. 51).

<sup>110</sup> News Wires, *Timeline: Four Months of Protests in Sudan*, France24, 11.4.2019, abrufbar unter: <<https://www.france24.com>> (zuletzt abgerufen am 24.9.2020).

die Vertreter\*innen zahlreicher Bevölkerungsgruppen aus ruraleren Teilen des Sudans an.<sup>111</sup> Die Protestbewegung konnte somit als Spiegelbild der Gesellschaft gelten, deren Forderungen einem breiten gesellschaftlichen Konsens entsprachen. Deshalb konnte ihre Unterstützung der Regierung nach *Al-Bashir* Legitimität verleihen.

#### 4. Die Stellung in der Öffentlichkeit

Die Repräsentativität der Anliegen und Forderungen einer Protestbewegung kann weiterhin über deren Wahrnehmung in der Öffentlichkeit (*public sphere*) erörtert werden.

Die öffentliche Wahrnehmung und öffentliche Unterstützung zugunsten einer Protestbewegung ist aufgrund des versperrten Zugangs zu institutionellen Legitimationsquellen die wesentliche Legitimitätsquelle einer Protestbewegung für die Behauptung, dass sie Anliegen der Bevölkerung eines Staates vorbringt.<sup>112</sup> Sie ist auf die Unterstützung durch die Öffentlichkeit angewiesen, um ihren Positionen Nachdruck zu verleihen.<sup>113</sup> Daher können durch die Betrachtung der öffentlichen Wahrnehmung einer Protestbewegung Rückschlüsse auf ihre Repräsentativität gezogen werden. *Christian Marxsen* hat für die Untersuchung der Repräsentativität von Forderungen zivilgesellschaftlicher Organisationen ein Modell entworfen,<sup>114</sup> dessen Kriterien bei der Beurteilung der Repräsentativität von Protestbewegungen herangezogen werden.

*Marxsen* unterscheidet dabei zwischen den Mechanismen, durch die zivilgesellschaftliche Organisationen ermächtigt werden, als Repräsentanten einer Bevölkerung aufzutreten (*authorization*) und den Rückkoppelungsmechanismen, durch die eine Interessengruppe gegenüber der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig ist (*accountability*).<sup>115</sup> Eine Ermächtigung besteht, soweit eine Forderung Rückhalt in der öffentlichen Wahrnehmung findet. Hierbei kommt es vor allem darauf an, dass es im öffentlichen Diskurs eine breite Akzeptanz und Unterstützung der Forderung gibt. Indikativ hierfür sind öffentliche Stellungnahmen zahlreicher Personen, auch in

---

<sup>111</sup> W. Bauer (Anm. 51).

<sup>112</sup> Vgl. C. Marxsen, The Promise of Global Democracy: The International Impact of Civil Society, N. Y. U. J. Int'l L. & Pol. 47 (2015), 719, 770.

<sup>113</sup> Vgl. C. Marxsen (Anm. 112), 770, 772.

<sup>114</sup> C. Marxsen (Anm. 112).

<sup>115</sup> C. Marxsen (Anm. 112), 770 ff.

den sozialen Medien, vielfach unterschriebene Petitionen sowie die Abwesenheit von signifikanten Gegenbewegungen aus der Bevölkerung.

Weiterhin kann über die öffentliche Debatte der Rückhalt für eine Forderung einer zivilgesellschaftlichen Organisation entzogen werden. Sofern eine Forderung nicht mehr hinreichend Rückhalt hat oder die Organisation ihre Glaubhaftigkeit verliert, kann durch massive Kritik im öffentlichen Diskurs sowie einem geringeren öffentlichen Interesse diese Organisation zur Rechenschaft gezogen werden. Eine Organisation muss daher stets darauf bedacht sein den Anforderungen aus dem öffentlichen Diskurs zu genügen und auf diese zu reagieren, um den Rückhalt aus dieser wesentlichen Legitimationsquelle zu erhalten. Durch eine Untersuchung der Stellung einer Interessensgruppe in der Öffentlichkeit können daher Rückschlüsse bezüglich ihrer Repräsentativität gezogen werden.

Diese Kriterien lassen sich auf das Verhältnis zwischen der öffentlichen Wahrnehmung und gewaltfreien Protestbewegungen übertragen. In Ägypten demonstrierten 2013 zahlreiche Personen für die Absetzung *Morsis* auf dem Tahrir-Platz in Kairo. Es gab allerdings auch signifikante Demonstrationen zur Unterstützung von *Morsi* an anderen Orten in Kairo.<sup>116</sup> Die Öffentlichkeit war folglich gespalten, oder zumindest gespaltener als im Vorfeld der Revolution von 2011, als es zugunsten von *Mubarak* keine derartigen Versammlungen gegeben hatte. Daher konnte von dieser Protestbewegung nicht dieselbe legitimierende Wirkung zugunsten der neuen Regierung nach *Morsi* ausgehen.

## 5. Einzelfallentscheidung

In den vorhergehenden Abschnitten wurden verschiedene Kriterien herausgearbeitet anhand derer die Legitimität einer Regierung festgestellt werden kann, sofern diese von einer gewaltfreien Protestbewegung unterstützt wird. Dabei sind insbesondere die Fragen relevant, ob die Zielregierung ihre Legitimation bereits verloren hat, inwiefern die Protestbewegung inklusiv, gewaltfrei und von einer breiten gesellschaftlichen Mehrheit getragen ist, wie ihre Wahrnehmung in der Öffentlichkeit ist und inwiefern sich die neue Regierung dazu verpflichtet, möglichst schnell Neuwahlen anzuberaumen und nur übergangsmäßig die Herrschaftsgewalt auszuüben. Anhand einer Gesamtbetrachtung im Einzelfall kann daher ein Fazit darüber getroffen

---

<sup>116</sup> D. Kirckpatrick, *Army Ousts Egypt's President; Morsi Is Taken Into Military Custody*, The New York Times, 3.7.2013, abrufbar unter: <<https://www.nytimes.com>> (zuletzt abgerufen am 25.9.2020).

werden, ob eine Regierung aufgrund der Unterstützung durch Protestbewegungen als legitim einzuordnen ist.

Aufgrund dieser Einzelfallabhängigkeit kann die Tendenz, Massenproteste als Legitimitätsquelle einzuordnen, auch Ausdruck einer bedenklichen Entwicklung sein.

Historisch gesehen, entwickelte sich das Spannungsfeld zwischen Effektivität und Legitimität in der Anerkennung einer Regierung anhand der *Tobar*- und *Estrada*-Doktrin.<sup>117</sup> Die *Estrada*-Doktrin betrachtet alleine die Effektivität der Herrschaftsgewalt einer Regierung als Kriterium für deren Anerkennung.<sup>118</sup> Die *Tobar*-Doktrin beurteilt hingegen auch die Legitimität einer Regierung im Rahmen der Anerkennung. Sie sah vor, dass durch (eine gewaltvolle) Revolution an die Macht gekommene Regierungen nicht anerkennungsfähig sein sollten.<sup>119</sup> Die Berücksichtigung gewaltfreier Protestbewegungen, die in friedlichen Revolutionen kulminieren, wäre insoweit eine Umkehr der *Tobar*-Doktrin. Diese Berücksichtigung würde jedoch an denselben Schwächen wie die *Tobar*-Doktrin leiden. Denn diese konnte sich auch deshalb nicht durchsetzen, weil sie aufgrund ihres unbestimmten Inhaltes und des schwierig definierbaren Begriffs der Revolution sehr missbrauchsanfällig war. Vor diesem Hintergrund setzte sich folglich die allein an die faktische Herrschaftsgewalt anknüpfende und daher klarere *Estrada*-Doktrin durch.<sup>120</sup>

Vor allem der Missbrauchsgedanke kann gegen die Berücksichtigung gewaltfreier Massenproteste als Legitimitätsquelle sprechen, da sich stets zahlreiche einzelfallabhängige Fragen stellen. So ist es schwer, einheitlich zu definieren, wann ein Verfassungssystem derart von der Regierung ausgehebelt wird, dass Massenproteste die einzige Möglichkeit für das Volk sind, seinen Willen in das politische System einzubringen. Auch die Frage, wann eine Bewegung groß und inklusiv genug ist, um das Volk zu repräsentieren, wann sie als friedlich einzustufen ist und wann sie Ausdruck von legitimen Forderungen des Volkes ist, bedarf grundsätzlich einer Einzelfallprüfung.

Vor diesem Hintergrund ist die Präzisierung der hier erarbeiteten Kriterien weiter notwendig. Dies wird auch immer wieder im Kontext der Suspensionsentscheidungen des PSC angemerkt.<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> H. Aust (Anm. 1), 88 f.

<sup>118</sup> A. Gurmendi/J. Estrada Redux, Mexico's Stance on the Venezuela Crisis and Latin America's Evolving Understanding of Non-Intervention, *OpinioJuris*, 8.1.2019, abrufbar unter: <<https://opiniojuris.org>> (zuletzt abgerufen am 23.5.2020).

<sup>119</sup> A. von Arnould, *Völkerrecht*, 2. Aufl. 2014, Rn. 97.

<sup>120</sup> Vgl. J. A. Frowein, *Recognition*, MPEPIL, 2010, Rn. 14.

<sup>121</sup> A. K. Abebe (Anm. 14).

## VI. Fazit

Der Aufsatz von *Helmut Aust* ist ein wichtiger Beitrag zu der völkerrechtlichen Debatte um die Anerkennung *Juan Guaidós*. Diese Replik beleuchtet in dieser Debatte die Rolle von gewaltfreien Protestbewegungen. Der Beitrag analysiert dafür die Begründungen verschiedener Staaten sowie im Vergleich hierzu die Praxis der AU. Dabei bestätigt sich die These, dass die Unterstützung durch eine gewaltfreie Protestbewegung als eine Legitimitätsquelle für die Regierung *Guaidós* herangezogen wurde. Folglich orientierte sich die legitimitätsbezogene Anerkennung *Guaidós* an Legitimitätskriterien.

Die Legitimitätsquelle der Massenproteste befindet sich derzeit im Aufstreben und wird zunehmend in der Praxis von Staaten und internationalen Organisationen bei der Anerkennung von Regierungen berücksichtigt. Sofern diese Tendenz sich durchsetzen sollte, würde es der weiteren Präzisierung der Kriterien bedürfen, unter welchen Umständen eine Protestbewegung einer neuen Regierung Legitimität verleihen kann.

Für die Übergangsregierung von *Juan Guaidó* sind die Aussichten derzeit düster. Trotz der zahlreichen Anerkennungen im Frühjahr 2019 hat sich bisher (November 2020) keine Veränderung der tatsächlichen Machtverhältnisse ergeben. Außerdem lässt sich eine Entwicklung beobachten, nach der die Staaten, die *Guaidó* zwar weiterhin anerkennen, ihre Beziehungen zur *Maduro* Regierung normalisieren. Auch vor diesem Hintergrund ist die weitere Untersuchung dieser neueren Anerkennungsgründe und Legitimitätsquellen geboten.

## Summary

### Non-Violent Protest Movements and the Recognition of Governments

The legality of the recognition of *Juan Guaidó's* interim government in Venezuela is widely disputed among international lawyers. *Helmut Aust* adds an additional perspective to the debate by contesting the legitimacy principles behind the recognition. He questions the veracity of the legitimacy criteria applied and concludes that the recognition of *Guaidó* was not based on authentic legitimacy criteria due to severe doubts concerning *Guaidó's* interim mandate under Article 233 of the Venezuelan Constitu-

tion. This article challenges *Austs* hypothesis by analysing the recognition statements made by multiple states. In particular, it identifies the legitimacy source of support by a non-violent protest movement in the justification for recognising *Guaidó*. To this end, the article engages with recent practice of the African Union's Peace and Security Council. This body frequently considers the presence of non-violent protests when assessing the suspension of a country after a change in government. Recent practice in Egypt (2011), Tunisia (2011), Burkina Faso (2014), Zimbabwe (2017), and Sudan (2019) shows that support through non-violent protest movements towards a new government is a key determinant not to suspend a government after a change in government. Similarities exist between the line of argument in these cases and the justifications advanced by the states recognising the *Guaidó* government. Therefore, this contribution concludes that the non-violent protest movement supporting *Guaidó* was a factor that drove states to recognise his government. It is an expression of an emerging international understanding that support by non-violent protest movements can legitimise changes in governance in exceptional circumstances.

