

Die Anerkennung von Regierungen: Völkerrechtliche Grundlagen und Grenzen im Lichte des Falls Venezuela

*Helmut Philipp Aust**

Abstract	74
I. Einleitung	74
II. Die Anerkennungspraxis im Fall Venezuela 2019	77
1. Zum Hintergrund des Konflikts	77
2. Die Anerkennungspraxis im Einzelnen	79
a) Verschiedene Formen der Anerkennung von <i>Juan Guaidó</i>	79
b) Kritik an der überwiegend westlichen Anerkennungspraxis	81
c) Vermittelnde Positionen	82
3. Zwischenfazit	82
III. Konjunkturen der Anerkennung von Regierungen	83
1. Völkerrechtliche Grundlagen	84
a) Bedarf nach Anerkennung nur bei umstrittenem Regierungswechsel	84
b) Anerkennung und Interventionsverbot	84
c) Anerkennung von Regierungen im Ermessen des anerkennenden Staates	84
d) Anerkennung von Regierungen und Staaten	85
e) Deklaratorische Wirkung der Anerkennung	85
f) Anerkennung <i>de jure</i> und <i>de facto</i>	86
g) Anerkennung und Rechtssicherheit	86
2. Effektivität vs. Legitimität in den Anerkennungsdiskursen des Völkerrechts	87
a) Legitimitätsorientierte Elemente der Völkerrechtspraxis im 19. Jahrhundert	87
b) Legitimitätsorientierung zu Beginn des 20. Jahrhunderts	88
c) Legitimitätskriterien nach Ende des Kalten Krieges	90
IV. Die Renaissance der Anerkennung von Regierungen: Zurück ins 19. Jahrhundert?	93
V. Fazit	97
Summary: The Recognition of Governments: International Law Bases and Limits in the Light of the Case of Venezuela	98

* Der Verfasser ist Universitätsprofessor für Öffentliches Recht und die Internationalisierung der Rechtsordnung an der Freien Universität Berlin. Bei dem Beitrag handelt es sich um eine überarbeitete und aktualisierte Schriftfassung der am 18.10.2019 gehaltenen Antrittsvorlesung des Verfassers. Für wertvolle Hinweise und Anregungen danke ich *Thomas Kleinlein* und *Alejandro Rodiles* sowie einem bzw. einer anonymen Gutachter/in. Meinen studentischen Hilfskräften *Erna Cassavà*, *Felix Schott* und *Jan-Louis Wiedmann* sei für Recherche und Materialbeschaffung gedankt.

Abstract

Die Reaktionen der internationalen Gemeinschaft auf den venezolanischen Verfassungskonflikt haben einmal mehr das Augenmerk auf die Anerkennung von Regierungen im Völkerrecht gelenkt. Dieses Problem ist ein Gradmesser für die Bestimmung der Balance zwischen Gesichtspunkten der Effektivität und Legitimität. Der Beitrag analysiert die internationale Anerkennungspraxis im Fall Venezuela, ordnet diese in die völkerrechtlichen Grundlagen ein und skizziert unterschiedliche Konjunkturen der Auseinandersetzung mit der Anerkennung von Regierungen. Die These lautet, dass der Fall Venezuela Ausdruck einer legitimitätsorientierten Praxis ohne legitimitätsorientierte Prinzipien ist. Zugleich zeichnet sich sowohl im Fall Venezuela wie auch in weiteren Elementen der jüngeren Staatenpraxis eine Rückkehr zu an und für sich überwunden geglaubten Elementen der Anerkennungspraxis des 19. Jahrhunderts ab.

I. Einleitung

Bis in die jüngere Vergangenheit haben viele Staaten betont, dass die ausdrückliche Anerkennung von Regierungen eine überholte Praxis sei.¹ Paradigmatisch ist die Erklärung der britischen Regierung aus dem Jahr 1980, wonach das Vereinigte Königreich Staaten, aber keine Regierungen anerkenne.² Ganz ähnlich hatte 1930 der mexikanische Außenminister *Estrada* betont, dass Mexiko die Praxis der Anerkennung von Regierungen als beleidigend empfinde.³ Und auch die Bundesregierung hat verlautbart, dass sie Regierungen nicht ausdrücklich anerkenne.⁴

¹ Siehe *G. Nolte*, Eingreifen auf Einladung – Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung, 1999, 141.

² Stellungnahme der britischen Regierung vom 25.4.1980, abgedruckt in *BYIL* 51 (1980), 367; dazu *C. Warbrick*, The New British Policy on Recognition of Governments, *ICLQ* 30 (1981), 568; *I. Brownlie*, Recognition in Theory and Practice, *BYIL* 53 (1982), 197 (209 f.); zum Einfluss der britischen Erklärung auf andere Staaten siehe etwa exemplarisch zu Australien *H. Charlesworth*, The New Australian Recognition Policy in Comparative Perspective, *Melbourne University Law Review* 18 (1991), 1.

³ Für einen Abdruck der Estrada-Doktrin in englischer Sprache siehe *AJIL* 25 (1931), Supplement, 203.

⁴ Vgl. BT-Drs. 11/4682, 2, abgedruckt auch in *M. Schweitzer/A. Weber* (Hrsg.), Handbuch der Völkerrechtspraxis der Bundesrepublik Deutschland, 2004, Rn. 463; so auch die Praxis der Schweiz: <<https://www.eda.admin.ch>> (15.10.2019).

Gleichwohl ist die Anerkennung von Regierungen nie gänzlich aus der Völkerrechtspraxis verschwunden. Schon die mexikanische *Estrada*-Doktrin wurde dahingehend kritisiert, dass zwar die ausdrückliche Form der Anerkennung aufgegeben werden könne, es aber in der Sache gar nicht möglich sei, sich impliziter Formen der Anerkennung oder Nichtanerkennung zu enthalten.⁵

Die Völkerrechtswissenschaft hat sich derweil diesem Problem immer wieder angenommen, sowohl in monographischer Form⁶ als auch durch die stetige Behandlung der Frage in der Lehrbuchliteratur.⁷ Was kann also diesem gesättigten Literaturfeld noch hinzugefügt werden?⁸ Warum lohnt es, die Frage der Anerkennung von Regierungen erneut in den Blick zu nehmen?

Ein unmittelbarer Anlass ist der Fall Venezuela. Anfang des Jahres 2019 hat eine große Anzahl von Staaten zum bis heute andauernden Verfassungskonflikt zwischen der Regierung *Maduro* und der selbsternannten Übergangsregierung von *Juan Guaidó* Stellung genommen. Es ist seit jeher Aufgabe der Völkerrechtswissenschaft gewesen, auf aktuelle Entwicklungen der Staatenpraxis zu reagieren, diese analytisch einzuordnen und sich zu vergewissern, ob und inwiefern sich die völkerrechtlichen Regeln durch die behandelte Staatenpraxis gewandelt haben mögen. Mit inzwischen einem Jahr Abstand zum Beginn der venezolanischen Verfassungskrise erscheint es als unwahrscheinlich, dass sich die demokratische Opposition tatsächlich gegen die Regierung *Maduro* behaupten kann. Damit wird die Bedeutung des Falls Venezuela für die Völkerrechtswissenschaft aber nicht geringer. In der

⁵ P. C. Jessup, *The Estrada Doctrine*, AJIL 25 (1931), 719 (722); siehe aus der späteren Literatur C. Warbrick (Anm. 2), 574; positiv gegenüber der Doktrin aber z. B. J. Fischer Williams, *Some Thoughts on the Doctrine of Recognition in International Law*, Harv. L. Rev. 47 (1934), 776 (785); außerdem M. Craven/R. Parfitt, *Statehood, Self-Determination and Recognition*, in: M. Evans (Hrsg.), *International Law*, 5. Aufl. 2018, 177 (206).

⁶ Die Standardwerke sind: J. L. Kunz, *Die Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht*, 1928 (= Handbuch des Völkerrechts, Zweiter Band, Dritte Abteilung); H. Lauterpacht, *Recognition in International Law*, 1947; T.-C. Chen, *The International Law of Recognition*, 1951; J. Verhoeven, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine – Les relations publiques internationales*, 1975; S. Talmon, *Recognition of Governments in International Law*, 1998; B. Roth, *Governmental Illegitimacy in International Law*, 1999; J. d'Aspremont, *L'Etat non démocratique en droit international*, 2006.

⁷ Siehe nur W. Wengler, *Völkerrecht*, Bd. I, 1964, 773 ff.; A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht – Theorie und Praxis*, 3. Aufl. 1984, §§ 877 ff.; J. Klabbers, *International Law*, 2. Aufl. 2017, 77 ff.; V. Epping, in: K. Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 7. Aufl. 2018, § 7 Rn. 183 ff.; A. von Arnould, *Völkerrecht*, 4. Aufl. 2019, Rn. 100 ff.

⁸ Diese Frage stellt auch bereits R. Bindschedler, *Die Anerkennung im Völkerrecht*, AVR 9 (1962), 377.

Rückschau wird deutlich, wie sich Staaten und internationale Organisationen in dem Fall positioniert haben, welche völkerrechtlichen Argumente sie gebraucht und welche Auswirkungen diese Positionierungen auf die weitere Entwicklung im Fall Venezuela gehabt haben.

Über einen aktuellen Fall hinaus ist die Anerkennung von Regierungen ein Gradmesser für strukturelle Veränderungen im Völkerrecht. Nicht zufällig wird *Wilhelm Grewe's* "Epochen der Völkerrechtsgeschichte" von wiederholten Tiefenbohrungen zur Anerkennung von Staaten und neuen Regierungen durchzogen und diese Frage insofern als Indikator für die Entwicklung der Völkerrechtsordnung betrachtet.⁹ Es gibt für das immer noch primär zwischenstaatlich organisierte Völkerrecht wenige Fragen, die von größerer struktureller Bedeutung sind, als diejenige, wie sich die maßgeblich handelnden Akteure über die Repräsentation der zentralen Einheiten der Völkerrechtsordnung verständigen.¹⁰

In der Frage der Anerkennung von Regierungen vermengen sich zudem besonders eindrücklich Fragen von Recht und Politik.¹¹ Der Fall Venezuela führt deutlich vor Augen, welche politischen Implikationen die Positionierung von Völkerrechtlerinnen und Völkerrechtlern haben kann.

Insofern möchte dieser Beitrag nicht nur einen Überblick über die völkerrechtliche Einordnung der Anerkennungspraxis im Fall Venezuela geben, sondern auch einige Überlegungen zu der strukturellen Bedeutung dieses Falls sowie der disziplinären Identitätsfragen anstellen. Im Folgenden soll die These entfaltet werden, dass der Fall Venezuela Ausdruck einer legitimitätsgeprägten Anerkennungspraxis ohne korrespondierende legitimitätsbezogene Prinzipien ist. Gemeinsam mit anderen völkerrechtlich problematischen Fällen wie der Anerkennung unterschiedlicher Rebellengruppen in den Konflikten in Libyen und Syrien steht die Praxis vieler westli-

⁹ W. G. Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, 1984, 99 ff., 217 ff., 400 ff., 584 ff., 706 ff.

¹⁰ So etwa J. Lorimer, *La doctrine de la reconnaissance – fondement du droit international*, *Revue de droit international et de législation comparée* 16 (1884), 333 (vgl. ebd., 335, für die berüchtigte und von Lorimer geprägte Unterscheidung zwischen "l'humanité civilisée, l'humanité barbare et l'humanité sauvage"); siehe auch J. Fischer Williams (Anm. 5), 776; B. Roth, *Reconceptualizing Recognition*, in: C. Daase/C. Fehl/A. Geis/G. Kolliarakis (Hrsg.), *Recognition in International Affairs – Rethinking a Political Concept in a Global Context*, 2015, 141 (144); aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive M. J. Peterson, *Political Use of Recognition: The Influence of the International System*, *Wld. Pol.* 34 (1982), 323.

¹¹ H. Lauterpacht (Anm. 6), v; M. Clark, *A Conceptual History of Recognition in British International Legal Thought*, *BYIL* 87 (2016), 18 (20); siehe auch die vornehme und zurückhaltende Formulierung bei J. A. Frowein, *Die Entwicklung der Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht*, *Der Staat* 11 (1972), 145 (159).

cher Staaten für eine Rückkehr zu Formen der Anerkennungspraxis, die an und für sich im 19. Jahrhundert wurzeln und als überwunden galten. Besonders bedenklich wird diese Entwicklung vor dem Hintergrund der sich parallel ebenfalls manifestierenden Krise des völkerrechtlichen Gewaltverbots.

Im Folgenden wird zunächst die Anerkennungspraxis im Fall Venezuela im Jahr 2019 näher dargestellt (dazu II.). Daran schließt sich eine kurze Rekapitulation zentraler völkerrechtlicher Grundprinzipien für die Anerkennung von Regierungen an (III. 1.), bevor der Beitrag unterschiedliche Konjunkturen der Anerkennungspraxis vermisst, in denen das für die Anerkennung von Regierungen zentrale Verhältnis zwischen Effektivität und Legitimität jeweils neu verhandelt wurde (III. 2.). Daran schließen sich Überlegungen zur Bedeutung der Anerkennungspraxis im Fall Venezuela für globale Ordnungsfragen und die Entwicklung des Völkerrechts an (IV.). Der Beitrag schließt mit einem kurzen Fazit (V.).

II. Die Anerkennungspraxis im Fall Venezuela 2019

1. Zum Hintergrund des Konflikts

Die Vorgeschichte der aktuellen Situation in Venezuela ist komplex. Die Zuspitzung des schon lange schwelenden innenpolitischen Konflikts ist eine Folge der zunehmend autoritären Regierungen *Chávez* und *Maduro*.¹² Es ist eine Krise der Institutionen ebenso wie der sozialen und wirtschaftlichen Lage, die das einst durch seine großen Ölreserven wohlhabende südamerikanische Land an den Rand des Kollapses geführt hat. Wie die Hochkommissarin der Vereinten Nationen (UN), *Michelle Bachelet*, in einem Bericht an den UN-Menschenrechtsrat vom Juli 2019 festgehalten hat, manifestiert sich diese Krise in einer Vielzahl von Menschenrechtsverstößen.¹³ Extralegale Hinrichtungen sind ebenso an der Tagesordnung wie eine grassierende Hungersnot und gravierende Formen medizinischer Unterversorgung. Inzwischen haben in der Folge fast vier Millionen Venezolaner das Land verlassen – bei 32 Millionen Staatsangehörigen.

¹² Für einen kompakten Überblick über die Entwicklung siehe *J. Galbraith*, *Contemporary Practice of the United States*, AJIL 113 (2019), 600 (601).

¹³ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Situation of Human Rights in the Bolivarian Republic of Venezuela of 5 July 2019, UN Doc. A/HRC/41/18.

Als sich *Juan Guaidó* am 23.1.2019 nach der Bestimmung des Art. 233 der Venezolanischen Verfassung zum Übergangspräsidenten erklärte, waren die Institutionen Venezuelas je nach Sichtweise bereits tiefgreifend reformiert bzw. ausgehöhlt und marginalisiert. An die Stelle des Parlaments sollte nach Wunsch der Regierung *Maduro* eine verfassunggebende Versammlung getreten sein. Der Oberste Gerichtshof, der die Rechtmäßigkeit des Amtsantritts *Guaidós* bestätigte, tagte bereits außer Lande.¹⁴

Durchaus umstritten ist die Einordnung der Verfassungslage. Auch die zahlreichen Kritiker der Regierung *Maduro* teilen nicht durchweg die Auffassung, dass *Juan Guaidó* sich unmittelbar oder auch nur im Wege der Analogie auf die Bestimmung des Art. 233 berufen durfte.¹⁵ Bei diesem Streit geht es um die Frage, ob es aus Gründen der umstrittenen Legitimationswirkung der 2018 durchgeführten Präsidentschaftswahlen an einem amtierenden Präsidenten fehlt, was nach Art. 233 dann zur Folge hätte, dass der Präsident der Nationalversammlung zum Übergangspräsidenten gekürt werden kann. Die Gründe, die in Art. 233 genannt sind, passen auf die aktuelle Situation freilich nicht zweifelsfrei, geht es doch dort um Konstellationen wie das Versterben des Amtsinhabers, seinen Rücktritt oder seine mangelnde physische oder psychische Gesundheit.

Anfang des Jahres 2020 kam es zu erneuten Auseinandersetzungen um die Besetzung des Postens des Parlamentspräsidenten, bei denen die Regierung *Maduro* versuchte, einen ihr genehmen Kandidaten an die Spitze des von ihr an und für sich gar nicht mehr akzeptierten Parlaments zu setzen. Dem widersetzte sich die demokratische Opposition um *Juan Guaidó*, wobei es offen ist, wie dieser neue Verfassungskonflikt um die Position des Parlamentspräsidenten ausgehen wird.¹⁶

¹⁴ *M. Casas/R. Seijas*, The Venezuelan Supreme Court in Exile, ICONnect, 22.4.2018, abrufbar unter <<http://www.iconnectblog.com>> (12.10.2019). Siehe außerdem zur Entwicklung im Ganzen *D. Landau*, Constitution-Making and Authoritarianism in Venezuela – The First Time as Tragedy, the Second as Farce, in: M. A. Graber/S. Levinson/M. Tushnet (Hrsg.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, 2018, 161 (168 ff.).

¹⁵ Vgl. einerseits *R. Seijas-Bolinaga*, The Venezuelan Presidential Crisis, ICONnect, 21.2.2019, abrufbar unter <<http://www.iconnectblog.com>> (12.10.2019) und andererseits *R. Macía Briedis*, The Venezuelan Presidential Crisis: A Response, ICONnect, 14.3.2019, abrufbar unter <<http://www.iconnectblog.com>> (12.10.2019).

¹⁶ *N.N.*, *Maduro v. Guaidó, Round Two*, *The Economist*, 11.1.2020, 40.

2. Die Anerkennungspraxis im Einzelnen

Eine Reihe von Staaten haben seit Januar 2019 den Präsidenten der Nationalversammlung *Juan Guaidó* anerkannt, wobei es erhebliche Unterschiede gibt, als was *Guaidó* anerkannt wurde. Ebenso hat sich aber Kritik an dieser Anerkennungspraxis geregt.

a) Verschiedene Formen der Anerkennung von *Juan Guaidó*

Besonders weitreichend ist die Position der Vereinigten Staaten. Die *Trump*-Administration erkannte *Juan Guaidó* am 23.1.2019 formal als Übergangspräsidenten an.¹⁷ Auch in der Folge haben die Vereinigten Staaten sich klar auf der Seite *Guaidós* positioniert. In einer Sitzung des UN-Sicherheitsrates am 10.4.2019 sprach sich etwa US-Vizepräsident *Pence* dafür aus, die Akkreditierung des UN-Gesandten Venezuelas zugunsten der Repräsentanten des Übergangspräsidenten zurückzuziehen.¹⁸ Auch im Hinblick auf den Zugriff auf staatliches Auslandsvermögen bezog die US-Administration klar Position.¹⁹

Schon vor den USA handelte die sog. Lima-Gruppe, ein Zusammenschluss amerikanischer Staaten. 13 Mitglieder der Gruppe – nicht aber das Gründungsmitglied Mexiko – sprachen Präsident *Maduro* die Legitimität für eine zweite Amtszeit ab, da es sich bei den Präsidentschaftswahlen vom Mai 2018 im Unterschied zu den letzten Parlamentswahlen von 2015 nicht um freie und faire Wahlen gehandelt habe.²⁰ In der Folge hat die Lima-Gruppe, weiterhin ohne Zustimmung Mexikos, diese Linie fortgesetzt und *Juan Guaidó* als Übergangspräsidenten anerkannt.²¹

In der westlichen Hemisphäre hat sich zudem die Organisation Amerikanischer Staaten sehr klar auf die Seite *Guaidós* gestellt. In einer Resolution des Ständigen Rates wurde, unter Bezugnahme auf die Inter-Amerikanische Demokratische Charta, die verfassungsmäßige Autorität der 2015 gewählten Nationalversammlung betont.²² Die Organisation Ameri-

¹⁷ *J. Galbraith* (Anm. 12), 601.

¹⁸ Siehe UN Doc. S/PV.8506 (10.4.2019), 8.

¹⁹ *J. Galbraith* (Anm. 12), 603.

²⁰ Statement von 13 Mitgliedern der Lima-Gruppe, Januar 2019, abrufbar unter <<https://www.international.gc.ca>> (6.10.2019).

²¹ Statements von 11 bzw. 12 Mitgliedern der Lima Gruppe vom 23.1.2019 und 30.4.2019, abrufbar unter <<https://www.international.gc.ca>> (6.10.2019).

²² OAS, CP/RES.1117 (2200/19) vom 10.1.2019, Präambel und Nr. 1.

kanischer Staaten (OAS) hat die Vertretung Venezuelas auf den Repräsentanten von Übergangspräsident *Guaidó* übertragen.²³ Die Regierung *Maduro* hat diesen Schritt als unzulässige Form der Anerkennungspolitik kritisiert, zu der die OAS nicht befugt sei. Eine weitere regionale internationale Organisation, die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank hatte bereits am 15.3.2019 einen Gesandten *Guaidós* als Gouverneur Venezuelas bei der Organisation bestätigt.²⁴

Die Position europäischer Staaten ist vielschichtig. 19 Mitgliedstaaten der Europäischen Union – darunter Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich – haben *Juan Guaidó* als Übergangspräsidenten anerkannt, um ihn bei der Ansetzung freier, fairer und transparenter Wahlen zu unterstützen.²⁵ Die Formulierung der “Anerkennung” im deutschen Wortlaut der gemeinsamen Erklärung könnte allerdings eindeutiger wirken als sie ist. So findet sich in der englischen Sprachfassung der Erklärung das Wort “recognition” oder “recognize” nicht. Vielmehr wurde als Formulierung “they acknowledge” gewählt, was als Hinweis dahingehend zu verstehen sein könnte, dass hier von der rechtlich und politisch umstritteneren Formulierung der Anerkennung Abstand genommen werden sollte, wobei es in der französischen Fassung allerdings “ils reconnaissent” heißt.²⁶ Nun gibt es für politische Deklarationen keine dem Art. 33 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK) vergleichbare Bestimmung, die über autoritative Sprachfassungen Auskunft geben würde. Es liegt aber nicht fern, hinter den unterschiedlichen Sprachfassungen auch einen Dissens über die Tragweite der gemeinsamen Erklärung zu erkennen. Eine gemeinsame Position aller EU-Staaten wurde jedenfalls durch den Widerstand der damaligen italienischen Regierung gegen eine Anerkennung *Guaidós* verhindert.²⁷

Einzelne nationale Erklärungen zeigen zudem, dass sich “die 19” nicht vollkommen einig sind. So betonte das britische Außenministerium, dass das Vereinigte Königreich *Guaidó* als “interim constitutional President”

²³ OAS, CP/RES.1124 (2217/19) vom 30.4.2019, Nr. 1, angenommen mit 18:9:6 Stimmen.

²⁴ Siehe Pressemitteilung vom 15.3.2019, abrufbar unter <<https://www.iadb.org>> (8.10.2019).

²⁵ Gemeinsame Erklärung vom 4.9.2019, deutsche Sprachfassung abrufbar unter <<https://de.ambafrance.org>> (6.10.2019).

²⁶ Vgl. Gemeinsame Erklärung vom 4.2.2019, englische Sprachfassung abrufbar unter <<https://www.auswaertiges-amt.de>> (6.10.2019). In der französischen Fassung heißt es allerdings “ils reconnaissent”; Gemeinsame Erklärung vom 4.2.2019, französische Sprachfassung abrufbar unter <<https://www.diplomatie.gouv.fr>> (6.10.2019).

²⁷ Divided Italy Blocks EU Statement on Recognizing Guaidó, Reuters-Meldung vom 4.2.2019, abrufbar unter <<https://www.reuters.com>> (12.10.2019).

anerkannt habe. Bei dieser Maßnahme handele es sich um eine “case specific exception to our continuing policy of recognising States not Governments”. Und weiter: “It does not represent a shift in UK policy to recognising Governments in general.”²⁸

In Beantwortung einer Kleinen Anfrage von Abgeordneten der Fraktion “Die Linke” verwies die deutsche Bundesregierung darauf, dass es sich bei der Erklärung der Bundesregierung um eine “politische Anerkennung Juan Guaidós” handelte, “um ihn als Vorsitzenden der letzten verbleibenden demokratisch legitimierten Staatsgewalt Venezuelas, der Nationalversammlung, zu stärken”.²⁹ In der gleichen Antwort unterstrich die Bundesregierung auch, dass sich am Status der Botschaft Venezuelas in Deutschland nichts geändert habe und der Gesandte von Übergangspräsident *Guaidó* nicht als Botschafter, sondern als “persönlicher Vertreter des venezolanischen Interimspräsidenten” empfangen worden sei.³⁰

b) Kritik an der überwiegend westlichen Anerkennungspraxis

Dieser differenzierten, überwiegend westlich und durch die Staaten Nord- und Südamerikas geprägten Praxis steht die Position einer Reihe von Staaten gegenüber, die weiterhin die Regierung von Präsident *Maduro* anerkennen und zudem die Anerkennung von *Juan Guaidó* als (Übergangs-)Präsidenten als Verstoß gegen das Interventionsverbot ansehen. Zu diesen Staaten gehören vor allem Russland und China. Russland hat sich entsprechend in Sitzungen des UN-Sicherheitsrats positioniert und vor allem die Vereinigten Staaten für die Fortsetzung einer Politik der *Monroe*-Doktrin kritisiert. Russland stelle sich dagegen auf die Seite des Völkerrechts.³¹ China hat sich weniger emphatisch geäußert, aber keinen Zweifel daran gelassen, dass es die venezolanische Regierung in ihren Bestrebungen unterstüt-

²⁸ House of Commons, Foreign Affairs Committee, Brief des Chair, *Tom Tugendhat* MP, vom 12.2.2019 und Antwort von Minister of State for Europe and the Americas, *Sir Alan Duncan* MP, vom 25.2.2019.

²⁹ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten *Andrej Hunko*, *Heike Hänsel*, *Michael Brandt* und weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – BT-Drs. 19/8495 –, Antwort vom 4.4.2019, BT-Drs. 19/9130, Antwort auf Frage Nr. 1.

³⁰ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten *Andrej Hunko*, *Heike Hänsel*, *Michael Brandt* und weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – BT-Drs. 19/8495 –, Antwort vom 4.4.2019, BT-Drs. 19/9130, Antwort auf Fragen Nr. 8 und 10.

³¹ UN Doc. S/PV.8452 (26.1.2019), 12 f.

ze, die nationale Souveränität, Unabhängigkeit und Stabilität des Landes zu verteidigen. Die Situation in Venezuela sei eine rein interne Angelegenheit.³² Auch Südafrika hat sich ähnlich der russischen und chinesischen Praxis positioniert.³³

c) Vermittelnde Positionen

Eine bemerkenswerte Sonderrolle hat Mexiko eingenommen. Die mexikanische Regierung hat eine Anerkennung von *Guaidó* als Übergangspräsident abgelehnt und sich auch kritisch gegenüber den Resolutionen der OAS geäußert. Zugleich hat es die politische Legitimation von Präsident *Maduro* als erschöpft bezeichnet und sich auf dieser Grundlage daran versucht, eine Verhandlungslösung für den Konflikt in Venezuela herbeizuführen.³⁴ Als ähnlich können die Positionen Indiens³⁵ und Uruguays³⁶ charakterisiert werden.

3. Zwischenfazit

Die Anerkennungspraxis im Fall Venezuela lässt sich mithin nicht über einen Kamm scheren. Anfang des Jahres 2020 haben knapp 60 Staaten mehr oder weniger eindeutig *Juan Guaidó* anerkannt, allerdings in stark voneinander abweichenden Erklärungen.

Offenkundig gibt es Unterschiede entlang geopolitischer Konfliktlinien. Diese Konfliktlinien sind jedoch nicht in der Lage, sämtliche Ausprägungen der jeweiligen Anerkennungspraxis zu erklären.³⁷ Viele Positionierungen

³² UN Doc. S/PV.8452 (26.1.2019), 16.

³³ UN Doc. S/PV.8452 (26.1.2019), 8 f.

³⁴ Zur mexikanischen Position siehe Reuters-Meldung vom 5.2.2019, abrufbar unter <<https://www.reuters.com>> (8.10.2019) sowie *F. Ernst*, Mexico's New Neutrality in the Venezuela Crisis, Crisis Group Report, 1.2.2019, abrufbar unter <<https://www.crisisgroup.org>> (8.10.2019); für eine Einordnung in die breitere historische Entwicklung mexikanischer Außenpolitik vgl. den Bericht von *P. Riveroll/J. Montealegre/L. Esteban Gomez*, Entre Guaidó y Maduro, Foreign Affairs Latinoamérica vom 27.2.2019, abrufbar unter <<http://revistafal.com>> (8.10.2019).

³⁵ The Economic Times, 25.1.2019, abrufbar unter <<https://economictimes.indiatimes.com>> (8.10.2019).

³⁶ Vgl. <<https://foreignpolicy.com>> (15.10.2019).

³⁷ So auch eine These aus dem Jahr 1982 bei *M. J. Peterson* (Anm. 10), 350 f.

sind auch durch nationale völkerrechtliche Traditionen und andere Faktoren der politischen Kultur geprägt.

In der Praxis der Vereinigten Staaten auf der einen und Russlands auf der anderen Seite erscheint es am ehesten möglich, einen Gleichklang zwischen geopolitischer Ausrichtung und Anerkennungspolitik zu erkennen.³⁸ Die Anerkennungspraxis der USA im Fall Venezuela befindet sich im Einklang mit einer generell robusten Außenpolitik gegenüber der "Bolivarischen Republik". Die völkerrechtlichen Argumente Russlands wirken formal so zutreffend wie in der Sache zynisch, fällt es doch schwer, Russland die Rolle als neutralem Verteidiger des Völkerrechts abzunehmen.

Zugleich scheint sich im venezolanischen Konflikt – Stand Februar 2020 – die russische Seite in der Sache durchgesetzt zu haben. Durch die Anerkennung der Regierung *Guaidó* ist es den vor allem westlichen Unterstützern jedenfalls nicht gelungen, einen tatsächlichen Machtwechsel im Staat Venezuela herbeizuführen. Es ist augenfällig, dass hier eine Parallele zu anderen aktuellen geopolitischen Konfliktherden besteht, in denen Russland sich ebenfalls klassische und formale Völkerrechtspositionen zu eigen macht und es zugleich gelingt, diese gegen eine an Werten orientierte westliche Völkerrechtspolitik auch in der Realität zu verteidigen. Die Interventionspolitik Russlands im Syrien-Konflikt ist hier ein relevanter Vergleichspunkt.³⁹

III. Konjunkturen der Anerkennung von Regierungen

Um – über den Einzelfall hinaus – die Bedeutung des Falles Venezuela für die strukturelle Entwicklung des Völkerrechts einschätzen zu können, sollen im Folgenden verschiedene Konjunkturen der Diskussion um die Anerkennung von Regierungen skizziert werden. Ausgangspunkt dieser Überlegungen soll aber zunächst eine kurze Rekapitulation der Grundlagen für die Anerkennung von Regierungen sein.

³⁸ Vgl. auch *M. J. Peterson* (Anm. 10), 347: "In periods of high ideological conflict, there is a strong temptation to forget that recognition of governments is about certification of status."

³⁹ Zu den Hintergründen der russischen Syrienpolitik vgl. instruktiv *C. Phillips*, *The Battle for Syria – International Rivalry in the New Middle East*, 2016, 213 ff.

1. Völkerrechtliche Grundlagen

Hier sollen nur schlaglichtartig sieben Punkte hervorgehoben werden, die für die völkerrechtlichen Diskussionen um die Anerkennung von Regierungen grundlegende Bedeutung haben.

a) Bedarf nach Anerkennung nur bei umstrittenem Regierungswechsel

Einer Erklärung zur Anerkennung bedarf es nur dann, wenn es Zweifel gibt, welche Regierung einen Staat völkerrechtlich repräsentiert. Im Regelfall eines den innerstaatlichen Regeln entsprechenden Übergangs der Regierungsgewalt gibt es keinen Anlass für eine Anerkennungserklärung.⁴⁰

b) Anerkennung und Interventionsverbot

Dies entspricht übergeordneten Grundsätzen der Völkerrechtsordnung. Die Entscheidung über die Bildung und Organisation einer Regierung ist eine Entscheidung, die vom Interventionsverbot gegenüber Einwirkungen von außen geschützt wird.⁴¹

c) Anerkennung von Regierungen im Ermessen des anerkennenden Staates

Der Akt der Anerkennung einer Regierung steht nach der ganz überwiegenden Auffassung im Ermessen des anerkennenden Staates.⁴² Eine völkerrechtliche Pflicht zur ausdrücklichen Anerkennung hat sich nicht herausgebildet. Diese herrschende Auffassung in der Völkerrechtslehre gibt den anerkennenden Staaten ein erhebliches Maß an Flexibilität an die Hand, mit-

⁴⁰ J. L. Kunz (Anm. 6), 110 f.; G. Schwarzenberger, *Principles of International Law*, RdC 87 (1955-I), 191 (242); G. Nolte (Anm. 1), 143; J. A. Frowein, *Recognition*, in: R. Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL*, 3. Aufl. 2012, Rn. 14.

⁴¹ I. Brownlie (Anm. 2), 204; B. Roth (Anm. 6), 159 ff.

⁴² H. Kelsen, *Recognition in International Law: Theoretical Observations*, AJIL 35 (1941), 605; T. C. Chen (Anm. 6), 130; G. Schwarzenberger (Anm. 40), 191 (254); R. Bindschedler (Anm. 8), 381; S. Talmon (Anm. 6), 6; F. Ehm, *Das völkerrechtliche Demokratiegebot*, 2013, 127.

tels derer sie auf Situationen reagieren können, in denen sich die Anerkennungsfrage stellt.

d) Anerkennung von Regierungen und Staaten

Ferner ist die Anerkennung von Regierungen von der Anerkennung von Staaten zu unterscheiden, auch wenn es gewisse Verbindungen zwischen den Themen gibt.⁴³ Insbesondere wird in beiden Bereichen über die richtige Balance zwischen Effektivität und Legitimität diskutiert: Ist über die Anerkennung nur im Lichte faktischer Standards zu entscheiden oder gibt es auch völkerrechtliche Vorgaben für die Vornahme einer Anerkennungsentscheidung, die über das Gebot hinausgehen, sich an faktischen Machtverhältnissen zu orientieren? Es ist zugleich wichtig, eine Trennlinie zwischen den beiden Anerkennungsdiskursen zu ziehen. Einigkeit besteht in der Völkerrechtswissenschaft jedenfalls dahingehend, dass die Kontinuität der Rechtspersönlichkeit des Staates durch einen Regierungswechsel nicht beeinträchtigt wird.⁴⁴

e) Deklaratorische Wirkung der Anerkennung

Es ist auch im Hinblick auf die Anerkennung von Regierungen davon auszugehen, dass die Wirkungen einer Anerkennungserklärung nicht konstitutiv, sondern deklaratorisch sind.⁴⁵ Der Anerkennungserklärung kommt

⁴³ J. Crawford, Introduction to the Paperback Edition, in: H. Lauterpacht, Recognition in International Law, Paperback Edition, 2013, xxi (xxix); H. Krieger, Das Effektivitätsprinzip im Völkerrecht, 2000, 259.

⁴⁴ T. C. Chen (Anm. 6), 99; dies ist nicht selbstverständlich. In der Geschichte ist es immer wieder vorgekommen, dass mit einem Regierungswechsel auch in Anspruch genommen wird, eine neue Staatsform zu schaffen. Die Oktoberrevolution 1917 ist der bekannteste Ausdruck eines solchen Versuchs. Die neuen kommunistischen Machthaber haben sich nicht von Anfang in eine Kontinuität mit dem russischen Zarenreich gestellt: vgl. zu diesem facettenreichen Prozess L. Malksoo, Russian Approaches to International Law, 2015, 10. Ganz allgemein obliegt in der Völkerrechtspraxis und -wissenschaft die Einsicht, dass ein noch so radikaler Regierungswechsel nichts an der Kontinuität der Existenz des Staates und damit auch der von diesem eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen ändert. Einflussreich dafür: der Schiedsspruch im Tinoco-Fall, *Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada Claims (Great Britain v. Costa Rica)*, Sole Arbitrator William H. Taft, Award of 18.10.1923, RIAA I, 369.

⁴⁵ H. Krieger (Anm. 43), 259.

mithin eine zertifizierende Funktion zu.⁴⁶ Zugleich ist diese Funktion dadurch beeinträchtigt, dass es eben keine Pflicht zur Anerkennung gibt. Damit lässt sich aus der Anzahl erfolgter Anerkennungserklärungen nur mit großer Vorsicht ein Rückschluss auf die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis einer Regierung ziehen.

f) Anerkennung *de jure* und *de facto*

Zudem kann die Tragweite einer Anerkennungserklärung variieren. So wird zwischen Anerkennungen *de jure* und *de facto* unterschieden.⁴⁷ Zu letzterem Mittel greifen Regierungen typischerweise dann, wenn es noch Zweifel an der vollwertigen Legitimität einer Regierung gibt oder eine Bewegung nur einen Teil des Staatsgebiets unter ihre Kontrolle gebracht hat.⁴⁸ Die Anerkennung einer Regierung *de facto* sollte damit klassischerweise sicherstellen, Realitäten vor Ort Rechnung zu tragen, ohne den Anspruch der Regierung *de jure* auf die Vertretung des Staates als solches in Frage zu stellen.⁴⁹

g) Anerkennung und Rechtssicherheit

Gleichwohl können es Gesichtspunkte der Rechtssicherheit im internationalen Verkehr erfordern, dass ein Drittstaat klarstellt, wer aus seiner Sicht als die Regierung eines Staates anzusehen ist. Um in einem solchen Fall nicht gegen das Interventionsverbot zu verstoßen, ist die Entscheidung über

⁴⁶ H. Lauterpacht (Anm. 6), 6; H. Kelsen (Anm. 42), 606; J. Fischer Williams (Anm. 5), 781; R. Bindschedler (Anm. 8), 378; S. Talmon, Recognition of Opposition Groups as the Legitimate Representative of a People, Chinese Journal of International Law 12 (2013), 219 (233); vgl. unter Bezugnahme auf Kelsen auch A. Honneth, Recognition between States: On the Moral Substrate of International Relations, in: T. Lindemann/E. Ringmar (Hrsg.), The International Politics of Recognition, 2012, 25 (28).

⁴⁷ V. Epping (Anm. 7), § 7 Rn. 186; grundlegend zu dieser Unterscheidung T. Baty, So-Called "De Facto" Recognition, Yale L. J. 31 (1922), 469; J. Spiropoulos, Die de facto-Regierung im Völkerrecht, 1926; J. L. Kunz (Anm. 6), 110 ff.; G. Schwarzenberger (Anm. 40), 191 (245 f.); skeptisch bezüglich des juristischen Gehalts der Unterscheidung H. Kelsen (Anm. 42), 613; S. Talmon (Anm. 6), 59 ff.; aus der Perspektive der Praxis zweifelnd I. Brownlie (Anm. 2), 207; ebenso C. Warbrick (Anm. 2), 571.

⁴⁸ Vgl. M. Shaw, International Law, 8. Aufl. 2017, 340 f.

⁴⁹ H. Lauterpacht (Anm. 6), 338; R. Bindschedler (Anm. 8), 380.

die Anerkennung von Regierungen an das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen geknüpft.

2. Effektivität vs. Legitimität in den Anerkennungsdiskursen des Völkerrechts

Dreh- und Angelpunkt der Debatten um die Anerkennung von Regierungen ist genau diese Frage nach den Kriterien, an die eine solche Erklärung zu knüpfen ist. Mit anderen Worten: Wann darf ein Staat eine Regierung als solche anerkennen, ohne damit unzulässig in den vom Souveränitätsgrundsatz und Interventionsverbot geschützten Bereich der internen Willensbildung eines anderen Staates einzugreifen?

Im Völkerrecht der letzten 200 Jahre wurde für die allermeiste Zeit auf den Effektivitätsgrundsatz abgestellt.⁵⁰ Die Effektivität bezieht sich dabei auf die Kontrolle der Regierung über wenigstens maßgebliche Teile des Staatsgebiets.⁵¹ Das Völkerrecht ist in dieser Frage einerseits erstaunlich stabil und veränderungsresistent, andererseits hat es aber immer wieder Versuche in der Staatenpraxis gegeben, das Effektivitätskriterium durch Legitimitäts Gesichtspunkte abzulösen oder zumindest zu ergänzen. Hier können vor allem drei Phasen solcher Versuche unterschieden werden.⁵²

a) Legitimitätsorientierte Elemente der Völkerrechtspraxis im 19. Jahrhundert

Die erste Phase reicht zurück in die Zeit nach den napoleonischen Kriegen. Die sog. Heilige Allianz versuchte, ausgehend vom Wiener Kongress

⁵⁰ Vgl. W. G. Grewe (Anm. 9), 467, der den Effektivitätsgrundsatz schon im "französischen Zeitalter" des Völkerrechts verankert sieht, das sich bei ihm von 1648 bis 1815 erstreckt; die Betonung des Effektivitätsgrundsatzes bedeutet freilich nicht, dass die Anerkennungspraxis ihm immer Genüge getan hätte. Ein besonders bekanntes Beispiel für eine offenkundige Verletzung und mithin eine verfrühte Anerkennung einer Regierung ist die Anerkennung der Franco-Regierung am 17.11.1936 durch Deutschland und Italien, siehe dazu M. J. Peterson (Anm. 10), 330.

⁵¹ J. A. Frowein (Anm. 40), Rn. 15; E. de Wet, The Role of Democratic Legitimacy in the Recognition of Governments in Africa Since the End of the Cold War, I.CON 17 (2019), 470 (471).

⁵² Eine andere Unterteilung in sieben Phasen nimmt anhand breiterer weltpolitischer Trends an: M. J. Peterson (Anm. 10), 326 f.

im Jahre 1815 eine stabile Ordnung in Europa wieder zu errichten sowie die Auswirkungen demokratischer Revolutionen einzudämmen.⁵³ In den maßgeblichen Passagen des Allianzvertrags zwischen Russland, Österreich und Preußen vom 26.9.1815 heißt es:

“Art. I Conformément aux paroles des saintes écritures, qui ordonnent à tous les hommes des se regarder comme frères, les trois monarques contractans demeureront unis par les liens d’une fraternité véritable et indissoluble, et se considérant comme compatriotes, ils se prêteront en toute occasion et en tout lieu assistance, aide et secours ; se regardant envers leurs sujets et armées comme pères de famille [...]”⁵⁴

Es ging den Mitgliedern der Heiligen Allianz um eine Stärkung der dynastischen gegenüber Formen einer demokratischen Legitimität.⁵⁵ Stark betont wurde die religiöse Legitimation, die den Herrschern zuteilwurde. Eindeutig war aber vor allem die Richtung, gegen die die Absprache gerichtet war. So konstatierte *Ernst-Rudolf Huber*, dass die Beistandsabrede vor allem diejenigen bedrohen sollte, die gegen den *status quo* in Europa kämpften, sei es gegen Fremdherrschaft oder für die Erlangung eines “Anteils an der Ausübung der Staatsgewalt”.⁵⁶ Schon wegen der erheblichen Differenzen innerhalb der Allianz war dieser Ansatz aber letztlich nicht erfolgreich.⁵⁷ Insgesamt trat der Effektivitätsgrundsatz im europäischen Völkerrecht des 19. Jahrhunderts seinen Siegeszug an.

b) Legitimitätsorientierung zu Beginn des 20. Jahrhunderts

Eine zweite Phase der Versuche, den Effektivitätsgrundsatz zu erschüttern, hatte sodann mit der “Universalisierung” des Völkerrechts zu tun. Insbesondere im Lichte häufiger Regierungswechsel in den Staaten Lateinamerikas wurde im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts in der Praxis einiger nord- wie lateinamerikanischer Staaten betont, Regierungen nicht anzuerkennen, die auf irreguläre Art und Weise an die Macht gekommen seien. Diese Praxis beruhte sowohl auf der nach dem ecuadorianischen Außenmi-

⁵³ Siehe auch *J. Fischer Williams* (Anm. 5), 781.

⁵⁴ Allianzvertrag zwischen Russland, Österreich und Preußen vom 26.9.1815, abgedruckt in *E.-R. Huber* (Hrsg.), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1, 1962, 74 f.

⁵⁵ *E.-R. Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. I, 2. Aufl. 1967, 690 f.

⁵⁶ *E.-R. Huber* (Anm. 55), 691.

⁵⁷ *W. G. Grewe* (Anm. 9), 584; *J. A. Frowein* (Anm. 11), 153; *B. Roth* (Anm. 6), 142 f.; vgl. auch *O. Kimmich*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 2. Aufl. 1987, 381.

nister benannten *Tobar*-Doktrin aus dem Jahr 1907⁵⁸ und vertraglichen Abreden zwischen fünf zentralamerikanischen Staaten aus den Jahren 1907 und 1923,⁵⁹ wie auf Elementen einer Interventionspolitik der Vereinigten Staaten, die insbesondere in der Amtszeit von Präsident *Wilson* stark mit Legitimitätsargumenten unterfüttert war.⁶⁰

Diese enge Verbindung zwischen der legitimitätsorientierten Praxis einiger lateinamerikanischer Staaten und der US-Außenpolitik war zugleich ein Grund dafür, dass sich diese Position nicht durchsetzen konnte.⁶¹ Nicht zuletzt dadurch war die schon erwähnte *Estrada*-Doktrin Mexikos motiviert, die ansonsten vor allem darauf abstellte, dass die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit von Regierungswechseln nur schwerlich objektiv und von außen wahrgenommen werden könne.⁶² Auch *Hersch Lauterpacht* erkannte in der Praxis der Vereinigten Staaten eine neue Form der Legitimitätspolitik.⁶³ Für die Vereinigten Staaten, so *Lauterpacht*, sei ein Test der Verfassungsmäßigkeit von Machtwechseln wichtig gewesen, sowohl als “attachment to democratic principles” wie auch aus dem Wunsch heraus, Stabilität und Ordnung in den Republiken Mittel- und Südamerikas zu gewährleisten.⁶⁴ Eine besondere Gemengelage gab es dort, wo die Vereinigten Staaten Verträge über Schutzgewährung mit einigen Staaten abgeschlossen hatten, wie etwa in den Fällen Haiti und Kuba. Nüchtern konstatierte *Lauterpacht*, dass hier in vielen Fällen eine Mischung aus “tutelage and of guarantee of the constitution” hervorgebracht worden sei:

“The result was that the requirement of the observance of constitutional procedure was to some extent indistinguishable from intervention permitted by treaty.”⁶⁵

Mag die *Estrada*-Doktrin demgegenüber zunächst formalistisch erscheinen, so ist sie doch auch als Instrument zum Schutz der Volkssouveränität konzipiert. Dies verdeutlicht auch die 1933 angenommene *Montevideo*-

⁵⁸ *B. Roth* (Anm. 6), 144.

⁵⁹ *B. Roth* (Anm. 6), 144; Text abgedruckt in *AJIL* 2 (1908), Supplement, 229.

⁶⁰ Siehe *M. J. Peterson* (Anm. 10), 334; vgl. außerdem *F. Ehm*, Demokratie und die Anerkennung von Staaten und Regierungen, *AVR* 49 (2011), 64 (77).

⁶¹ *H. Lauterpacht* (Anm. 6), 128.

⁶² Dazu *A. Rodiles*, Executive Power in Foreign Affairs – The Case for Inventing a Mexican Foreign Relations Law, in: C. Bradley (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, 2019, 115 (123 ff.).

⁶³ Siehe dazu *W. G. Grewe* (Anm. 9), 584.

⁶⁴ *H. Lauterpacht* (Anm. 6), 128.

⁶⁵ *H. Lauterpacht* (Anm. 6), 128.

Konvention⁶⁶: Sie mag heute vor allem durch ihre Bezugnahme auf die notwendigen Elemente der Staatlichkeit bekannt sein. Mit ihrer starken Betonung des Interventionsverbots in den internationalen Beziehungen unterstrichen die beteiligten lateinamerikanischen Staaten aber auch ihre Skepsis gegenüber der mit Legitimitätskriterien angereicherten Anerkennungspraxis der vorhergehenden Jahre.⁶⁷

Diese Phase bleibt jedenfalls von besonderem Interesse und dies gleich aus mehreren Gründen: Zum einen fungierte Lateinamerika hier gewissermaßen als Laboratorium für die Entwicklung unterschiedlicher Anerkennungskonzepte. Zum anderen wird schon in der damaligen Praxis deutlich, wie eng miteinander verflochten eine wertgebundene Anerkennungspolitik mit der Verfolgung von regionalen und globalen Ordnungsinteressen sein kann. Die Missbrauchsanfälligkeit einer an Legitimitätskriterien orientierten Anerkennungspolitik trat insbesondere denjenigen Staaten deutlich vor Augen, die typischerweise Objekt von Anerkennungserklärungen sind.⁶⁸ *Philip C. Jessup* formulierte in diesem Zusammenhang eindrücklich:

“Recognition has become a powerful weapon in the hands of the rich and strong state: an essential to the life of a government in a weak state.”⁶⁹

c) Legitimitätskriterien nach Ende des Kalten Krieges

Eine gewisse Renaissance haben Legitimitätsgesichtspunkte dann aber in einer dritten Phase der Versuche der Überwindung des Effektivitätsgrundsatzes gewonnen, nachdem Anerkennungsfragen im Zeitalter des Kalten Krieges zwar keineswegs irrelevant waren, aber nicht als beherrschende Frage der Völkerrechtsordnung wahrgenommen wurden,⁷⁰ auch wenn es

⁶⁶ Convention on Rights and Duties of States vom 26.12.1933, in Kraft getreten am 26.12.1934, 165 LNTS 19.

⁶⁷ *B. Roth* (Anm. 6), 146; vgl. auch *A. Becker Lorca*, *Mestizo International Law*, 2014, 340.

⁶⁸ Zu den politischen Dynamiken auch *M. J. Peterson* (Anm. 10), 350; *A. Rodiles* (Anm. 62), 124; vgl. zur spezifisch lateinamerikanischen Sichtweise auf das Interventionsverbot auch *J. Conso*, *Back to the Future? The Return of Sovereignty and the Principle of Non-Intervention in the Internal Affairs of the States in Latin America's "Radical Constitutionalism"*, in: *C. Crawford/D. Bonilla Maldonado* (Hrsg.), *Constitutionalism in the Americas*, 2018, 140.

⁶⁹ *P. C. Jessup* (Anm. 5), 723.

⁷⁰ Lesenswert dazu *M. Clark* (Anm. 11), 97, der den Rückgang der Bedeutung der Anerkennungsfragen mit einer Hinwendung zum Selbstbestimmungsrecht der Völker verbindet; siehe auch *A. Honneth* (Anm. 46), 25 f. mit einem Verweis auf *Hegels* Konzept der Anerken-

mit *Johnson-*, *Breschnew-* und der teilweise wiederum als Reaktion auf die Sowjetseite verstandenen *Reagan-*Doktrin durchaus Erwartungen an die ideologische Ausrichtung von Regierungen in den Einflussphären der beiden Supermächte dieses Zeitalters gegeben hat.⁷¹

Eine neue, dritte Phase setzte mit dem Ende des Kalten Krieges und den damit verbundenen Hoffnungen in einen globalen Siegeszug der Demokratie westlicher Prägung ein.⁷² Es ist aus der heutigen Perspektive fast zu einfach, das unausweichliche Scheitern dieses Trends zu konstatieren.⁷³ Es ist offenkundig, dass sich das von *Thomas Franck* programmatisch formulierte “emerging right to democratic governance”⁷⁴ jedenfalls nicht als übergeordnetes Prinzip der Völkerrechtsordnung durchgesetzt hat. Es hat gleichwohl nicht an Ansätzen gemangelt, es in der Anerkennungspraxis mit Leben zu füllen.

Sowohl der UN-Sicherheitsrat als auch Regionalorganisationen wie die OAS und die Economic Community of West African States (ECOWAS) schienen in den 1990er Jahren ein stärkeres Augenmerk auf die Einhaltung demokratischer und rechtstaatlicher Gesichtspunkte bei der Anerkennung von Regierungen zu legen.⁷⁵ In Lateinamerika nahm die OAS 2001 eine Inter-Amerikanische Demokratische Charta an, die sich gegen irreguläre Machtwechsel positionierte.⁷⁶ Auch die Afrikanische Union (AU) schuf 2007 eine “African Charter on Democracy, Elections, and Governance”, nachdem vorher schon in Art. 4 (p) des “Constitutive Act” der AU die Ver-

nung und einer notwendigen Begrenzung seiner Anwendung auf das Verhältnis zu “unzivilisierten Völkern”.

⁷¹ Siehe dazu *T. M. Franck/E. Weisband*, The Johnson and Brezhnev Doctrines: The Law You Make May Be Your Own, *Stanford L. Rev.* 22 (1970), 979; *M. J. Peterson* (Anm. 10), 351; *M. J. Peterson*, Recognition of Governments Should Not Be Abolished, *AJIL* 77 (1983), 31 (38); *B. Roth* (Anm. 6), 147; *H. Meiertöns*, The Doctrines of US Security Policy – An Evaluation under International Law, 2010, 155 ff.

⁷² Vgl. mit unterschiedlicher Akzentuierung *S. Talmon* (Anm. 6), 10, 14; *J. d’Aspremont*, Legitimacy of Governments in the Age of Democracy, *N. Y. U. J. Int’l L. & Pol.* 38 (2006), 877 (884 f.); *F. Ehm*, (Anm. 42), 130 ff.; *F. Ehm* (Anm. 60), 83 f.

⁷³ Mit gewissen Zweifeln auch bereits *J. d’Aspremont* (Anm. 72), 916 f., der auf die “persistence of illiberal democracies” verweist.

⁷⁴ *T. M. Franck*, The Emerging Right to Democratic Governance, *AJIL* 46 (1992), 46.

⁷⁵ Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu Haiti: UN Doc. S/RES/841 (1993); UN Doc. S/RES/940 (1994); zu Sierra Leone: UN Doc. S/RES/1132 (1997); UN Doc. S/RES/1270 (1999); UN Doc. S/RES/1289 (2000); siehe ausführlich zu dieser Praxis *H. Krieger* (Anm. 43), 303 ff.; *B. Roth* (Anm. 6), 366 ff., 405 ff.

⁷⁶ Abrufbar unter <<https://www.oas.org>> (12.10.2019); zu ihrem Rechtsstatus *N. Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009, 116 f. (Charta kann unter Rückgriff auf die Auslegungsmethoden des Art. 31 Abs. 3 WVK als Präzisierung der OAS-Charta angesehen werden).

urteilung verfassungswidriger Regierungswechsel zu einem Grundprinzip der Organisation erklärt worden war.⁷⁷

Einheitlich ist die legitimitätsorientierte Praxis aber weder auf Ebene der Vereinten Nationen noch in den Regionalorganisationen je gewesen.⁷⁸ Besonders umfangreich ist die jüngere afrikanische Praxis. So wurden etwa nicht verfassungskonforme Regierungswechsel in Togo (2005),⁷⁹ Madagaskar (2009),⁸⁰ der Zentralafrikanischen Republik (2013),⁸¹ und Ägypten (2013)⁸² zum Anlass für Sanktionen und die Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten durch die AU genommen.⁸³ Umgekehrt unterstützte die AU neugewählte Regierungen in der Elfenbeinküste (2011)⁸⁴ und in Gambia (2017)⁸⁵ und erkannte diese vor dem Hintergrund ihrer demokratischen Legitimation an. In beiden Fällen befand sich die Praxis der AU im Einklang mit später ergehenden Resolutionen des UN-Sicherheitsrates.⁸⁶ Diesen an Legitimitätskriterien orientierten Anerkennungsentscheidungen stehen jedoch andere Fälle entgegen, in denen die AU sich nicht gegen verfassungswidrige Machtwechsel positionierte oder demokratische Kräfte, die mit guten Gründen einen Wahlsieg für sich behaupten konnten, nicht anerkannte.⁸⁷

Auch im interamerikanischen Kontext ist die Anerkennungspraxis der letzten Jahrzehnte zwar durchaus von Legitimitätsgesichtspunkten durchzogen, diese werden aber auch hier nicht in reiner Lehre und frei von Wi-

⁷⁷ Constitutive Act of the African Union vom 11.7.2000, in Kraft getreten am 26.5.2001, 2158 UNTS 3; siehe zu einem aktuellen Anwendungsfall *B. Kioko*, *The African Charter on Democracy, Elections and Governance as a Justiciable Instrument*, J.A.L. 63 (2011), Supplement S1, 39.

⁷⁸ *B. Roth*, *Sovereign Equality and Moral Disagreement*, 2011, 211; *E. de Wet* (Anm. 51), 470.

⁷⁹ African Union Peace and Security Council (AUPSC), Communiqué of the 25th Meeting, PSC/PR/Comm.(XXV), 25.2.2005; abrufbar unter <<https://www.peaceau.org>> (14.01.2020).

⁸⁰ AUPSC, Communiqué of the 181st Meeting, PSC/PR/Comm.(CLXXXI), 20.3.2009, abrufbar unter <<https://www.peaceau.org>> (14.01.2020).

⁸¹ AUPSC, Communiqué of the 363rd Meeting, PSC/RR/Comm.(CCCLXIII), 25.3.2013, abrufbar unter <<https://www.peaceau.org>> (14.01.2020).

⁸² AUPSC, Communiqué of the 384rd Meeting, PSC/PR/Comm.(CCCLXXXIV), 5.7.2013, abrufbar unter <<https://www.peaceau.org>> (14.01.2020).

⁸³ Instruktiv zu dieser Praxis *E. de Wet* (Anm. 51), 473.

⁸⁴ AUPSC, Communiqué of the 252nd Meeting, PSC/PR/Comm.(CCLII), 9.12.2010, abrufbar unter <<https://www.peaceau.org>> (14.01.2020).

⁸⁵ AUPSC, Communiqué of the 647th Meeting, PSC/PR/Comm.(DCXLVII), 13.1.2017, abrufbar unter <<https://www.peaceau.org>> (14.01.2020).

⁸⁶ UN Doc. S/RES/1962 (2010); UN Doc. S/RES/2337 (2017).

⁸⁷ Im Detail *E. de Wet* (Anm. 51), 474.

dersprüchen angewandt. Im Fall Honduras etwa gab es im Jahr 2009 eine erst ebenso beherzte Reaktion der OAS gegen die Absetzung von Präsident *Zelaya* wie nachfolgend die Situation relativ schnell zugunsten des Nachfolgeregimes aufgehoben wurde.⁸⁸ Ohnehin war die verfassungsrechtliche Lage umstritten und die Amtszeit *Zelayas* stand kurz vor dem Ende.⁸⁹ Im Fall Honduras gelang es den beteiligten Akteuren immerhin, hier keinen “frozen constitutional conflict” zu kreieren, können Entscheidungen, eine Regierung anzuerkennen, doch schnell von den faktischen Entwicklungen überholt werden.

Hier zeigt sich sowohl auf Ebene der UN als auch in der Praxis von OAS und Afrikanischer Union, dass Grundstrukturen der Anerkennungspraxis im zwischenstaatlichen Kontext auch dann weiter wirken, wenn diese Entscheidungen auf der internationalen Ebene institutionalisiert werden.⁹⁰

IV. Die Renaissance der Anerkennung von Regierungen: Zurück ins 19. Jahrhundert?

Wie lässt sich nun der Fall Venezuela in diese Entwicklungslinien einordnen? Ist der Demokratisierungstrend der 1990er Jahre endgültig passé? Schon aufgrund der sich verschiebenden geopolitischen Gewichte fehlt es an einer überzeugenden Führungsmacht, die für Demokratie als internationales Postulat steht. Zugleich ist aber eine Praxis der legitimitätsbezogenen Anerkennungspolitik erhalten geblieben, die sich weiterhin auf Demokratie und Rechtstaatlichkeit beruft, der aber zugleich eine überzeugende normative Grundlage durch die selbstgewählte Isolation der Vereinigten Staaten abhandengekommen ist. Mit anderen Worten: Wir sehen eine legitimitätsgeprägte Praxis ohne legitimitätsbezogene Prinzipien.

Der hier kritisierte Prozess ist dabei nicht allein der *Trump*-Administration anzulasten. Vielmehr setzte er schon im Kontext des sog. “Arabischen Frühlings” ein, als insbesondere westliche, aber auch etliche Staaten Nordafrikas und des Mittleren Ostens Aufständische in Libyen und

⁸⁸ OAS General Assembly, Suspension of the Right of Honduras to Participate in the Organization of American States, AG/RES. 2 (XXXVII-E/09) vom 16.7.2009; die Suspendierung wurde am 1.6.2011 wieder aufgehoben, siehe: <<https://www.oas.org>> (14.01.2020).

⁸⁹ Vgl. *B. Roth* (Anm. 10), 153.

⁹⁰ Eine Internationalisierung von Anerkennungsentscheidungen war der Traum *Hersch Lauterpachts*, siehe *H. Lauterpacht* (Anm. 6), 139 und öfter; siehe auch in diesem Sinne ähnlich *J. Fischer Williams* (Anm. 5), 778, 780.

Syrien in verschiedenen Variationen als “legitime Vertreter” des libyschen bzw. syrischen Volkes anerkannt.⁹¹ Dabei handelte es sich *nicht* um Anerkennungen von Regierungen. Aber mit ihrer Praxis haben die anerkennenden Staaten dazu beigetragen, dass graduelle Unterscheidungsformen in die Anerkennungspraxis zurückkehrten, die unter der Geltung der UN-Charta als überwunden galten.

Im 19. Jahrhundert und bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts hinein konnte das Völkerrecht die Anerkennung von Aufständischen und Kriegsführenden.⁹² Diese Instrumente dienten dazu, bestimmte faktische Entwicklungen in internen Konflikten nachzuvollziehen. Insbesondere die Anerkennung als Kriegsführende löste die Anwendbarkeit der Regeln des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts im Verhältnis zwischen den in einem internen Konflikt kämpfenden zwei Seiten aus.⁹³ Schon die Fälle Libyen und Syrien zeigen bei allen Unterschieden, dass vor allem an letzterem kein Interesse bestand. Ganz im Gegenteil dienten die ausgesprochenen Anerkennungserklärungen der Unterfütterung einer mehr oder weniger offen ausgesprochenen Politik des “Regime Change”, deren konkrete Ausprägungen – wie die Lieferung von Waffen an Aufständische – klare Völkerrechtsverstöße darstellten.⁹⁴

In welchem Zusammenhang stehen diese Aspekte der Praxis nun mit dem Fall Venezuela? Bislang haben die diversen Anerkennungserklärungen gegenüber *Juan Guaidó* nicht zur Rechtfertigung militärischer Schritte gedient und im Lichte der Entwicklung des Konflikts ist damit auch nicht zu rechnen. Gleichwohl erscheint es nicht als fernliegend, dass zumindest Teile der US-Administration um den ehemaligen Sicherheitsberater *John Bolton* genau dieses Ziel verfolgten.⁹⁵

Die Fälle Venezuela, Syrien und Libyen zusammen verdeutlichen eine neue Unübersichtlichkeit der Anerkennungspraxis. Im Fall Venezuela wird

⁹¹ Hierzu *S. Talmon* (Anm. 46), 219.

⁹² Dazu *J. L. Kunz* (Anm. 6), 169 ff.; *J. Verhoeven* (Anm. 6), 103 ff.; *G. Schwarzenberger* (Anm. 40), 230 f.; *B. Roth* (Anm. 6), 172 ff.

⁹³ *J. Fischer Williams* (Anm. 5), 787; *B. Roth* (Anm. 6), 177.

⁹⁴ Im Kontext des Libyen-Konflikts *O. Corten/V. Koutroulis*, *The Illegality of Military Support to Rebels in the Libyan War: Aspects of jus contra bellum and jus in bello*, JCSL 18 (2013), 59.

⁹⁵ *J. G. Castañeda*, *John Bolton Tried to Unseat a Dictator. He Failed*, *The New York Times* v. 8.10.2019, abrufbar unter <<https://www.nytimes.com>> (12.10.2019); zur Rolle von *Castañeda* für die Entwicklung der mexikanischen Völkerrechtspraxis siehe *A. Rodiles* (Anm. 62), 125; siehe auch *M. J. Peterson* (Anm. 10), 328: “At times, it may be hard to tell whether actions are intended to bring down a government or to express a strong aversion to relations without any hope or expectation of bringing it down.”

ein Übergangspräsident anerkannt, der über keine Kontrolle auch nur eines Teils des Staatsgebiets oder der entscheidenden Machtmittel des Staates verfügt. Nicht alle anerkennenden Staaten mögen eine Anerkennung im Rechtssinn beabsichtigt haben, sondern beschreiben ihre Anerkennungserklärungen teilweise als Vorgänge rein politischer Natur oder isolierte, nicht verallgemeinerbare Einzelfälle. Zweifel sind aber durchaus angebracht, ob es gelingen kann, die völkerrechtlichen Implikationen einer Anerkennungserklärung durch solche Disclaimer zu begrenzen. Aussichtsreich wäre das meines Erachtens nur für Fälle einer Anerkennung *de facto*. Für eine solche Anerkennung bietet sich aber gerade der Fall Venezuela nicht an, fehlt es doch komplett an der effektivitätsbezogenen faktischen Kontrolle, auf die derart qualifizierte Anerkennungserklärungen typischerweise bezogen sind. Ganz im Gegenteil liegt etwa der politischen Anerkennung durch die deutsche Bundesregierung eine Situation ohne jede Effektivität, dafür aber mit einer so wahrgenommenen starken Legitimität des Übergangspräsidenten zugrunde. Wie stark diese Legitimitätsgrundlage allerdings wirklich ist, scheint mir schon wegen der umstrittenen Verfassungslage in Venezuela zweifelhaft zu sein. In solchen Situationen tritt die Sinnhaftigkeit der *Estrada*-Doktrin plastisch vor Augen.

Besonders prekär ist diese Entwicklung zudem, weil wir zugleich eine erhebliche Schwächung des normativen Anspruchs des Gewaltverbots erleben. In einem Umfeld, in dem die normative Kraft des Gewaltverbots in vielfältiger Form herausgefordert wird,⁹⁶ gewinnen die neuen alten Formen der Anerkennungspolitik ein beunruhigendes Potenzial. Die Flucht in rein politische Anerkennungserklärungen kann dabei einen Trend verstärken, internationale Situationen nicht in der Sprache des Völkerrechts zu bewerten. Zugleich bleiben die an der diffusen Grenze zwischen Recht und Politik operierenden Statements nicht notwendigerweise ohne völkerrechtliche Rückwirkungen. Die Unterscheidung zwischen rechtlichen und politischen Anerkennungserklärungen ist in der Völkerrechtslehre umstritten. Für *Hans Kelsen* waren politische Erklärungen rechtlich bedeutungslos und signalisierten nur die Bereitschaft, politische und andere Beziehungen aufzunehmen. Nur bei der rechtlichen Anerkennung handele es sich um einen völkerrechtlich relevanten Akt.⁹⁷ Andere Stimmen bestreiten die Möglich-

⁹⁶ Zu diesen Formen der Relativierung des Gewaltverbots siehe *H. P. Aust/M. Payandeh*, Praxis und Protest im Völkerrecht – Erosionserscheinungen des Gewaltverbots und die Verantwortung der Bundesrepublik, JZ 73 (2018), 633.

⁹⁷ *H. Kelsen* (Anm. 42), 605 f.

keit einer klaren Trennung zwischen diesen beiden Arten einer Anerkennungserklärung. So vermerkte *Hersch Lauterpacht*:

“Most legal transactions in the international sphere are of political significance and have political consequences. [...] But it does not by any means follow that such transactions are ‘acts of policy’ not governed by considerations of legal right and duty.”⁹⁸

Zu bedenken ist darüber hinaus, dass es sich im Fall Venezuela um eine legitimitätsorientierte Anerkennungspraxis handelt, der ein überzeugender legitimitätsbasierter Ordnungsrahmen fehlt. Damit soll nicht insinuiert werden, dass eine in sich kohärente und an Legitimitätskriterien orientierte Anerkennungspraxis keine weiteren völkerrechtlichen Fragen aufwerfen würde. Neben den sich so oder so stellenden Fragen der Völkerrechtskonformität von Anerkennungserklärungen würde eine kohärente legitimitätsbezogene Praxis sich auch im Widerstreit zu anderen Legitimitätskonzepten beweisen müssen. Eine an Legitimitätskriterien orientierte Praxis, der aber zudem noch die Glaubwürdigkeit fehlt, ist in besonderer Weise anfällig dafür, sowohl faktisch als auch normativ ins Leere zu laufen.

Die demokratische Opposition gegen Präsident *Maduro* verdient sicherlich Unterstützung. Aber die insbesondere von den Vereinigten Staaten verfolgte Anerkennungspolitik, die sich rhetorisch auf die Werte der Demokratie und Rechtstaatlichkeit stützt, hat ein ernsthaftes Glaubwürdigkeitsproblem. Dies macht es autoritär regierten Staaten wie Russland und China zu leicht, diese offene Flanke der westlichen Anerkennungspolitik als scheinheilig zu kritisieren. Eine an Legitimitätskategorien orientierte Völkerrechtspolitik setzt ein Mindestmaß an inhaltlicher Überzeugung und Kohärenz bei gleichzeitig vorhandenen realistischen Aussichten auf eine multilateral abgesicherte Entscheidungsfindung voraus. Dies gilt insbesondere so lange, wie es an einer effektiven Institutionalisierung der Anerkennungspraxis weiter fehlen wird. Äußern sich Staaten zu Fragen der Anerkennung von Regierungen, befinden sie sich in gewisser Weise in einer treuhänderischen Position gegenüber der internationalen Gemeinschaft.⁹⁹

⁹⁸ *H. Lauterpacht* (Anm. 6), 62.

⁹⁹ Vgl. *J. Fischer Williams* (Anm. 5), 780; *R. Bindschedler* (Anm. 8), 378.

V. Fazit

Der Fall Venezuela hat die Frage der Anerkennung von Regierungen wieder auf die völkerrechtliche Tagesordnung gesetzt. Trotz der mehr oder weniger deutlichen Anerkennung von *Juan Guaidó* als Übergangspräsident durch ca. 60 Staaten ist es aber nicht zu einem faktischen Regierungswechsel gekommen. Die Regierung *Maduro* konnte sich demgegenüber behaupten, nicht zuletzt durch die Unterstützung Russlands, die für die US-amerikanische Regierung den Preis einer Eskalierung des venezolanischen Konflikts – etwa durch eine Militärinvention von außen – spürbar in die Höhe getrieben haben dürfte. Insofern steht der Fall Venezuela für die Fortführung einer an Legitimitätskategorien orientierten Anerkennungspraxis durch westliche Staaten, die sich aber in der Praxis nicht durchsetzen konnte. Dies mag auch daran liegen, dass es sich hier um eine legitimitätsorientierte Praxis ohne legitimitätsbezogene Prinzipien handelte. Gemeinsam mit anderen Elementen der jüngeren Anerkennungspraxis wie der Anerkennung von verschiedenen Aufständischen als legitime Vertreter des Volkes in den Fällen Libyen und Syrien steht der Fall Venezuela für eine Rückkehr von Elementen der Anerkennungspraxis, die an und für sich als überwunden galten.

Damit illustriert der tragische Fall Venezuela zugleich das Dilemma, das sich der Völkerrechtswissenschaft hier stellt. In einer Sitzung des UN-Sicherheitsrats rief US-Außenminister *Pompeo* die Vertreter der anderen Staaten auf, Position zu beziehen: entweder für *Guaidó* und die Demokratie oder für die Feinde der Freiheit.¹⁰⁰ Die Völkerrechtswissenschaft sieht sich schnell zu ähnlichen Entscheidungen gedrängt. Und beide Optionen sind hier gleichermaßen unattraktiv. Wer auf das Effektivitätsprinzip, Interventionsverbot und Souveränität pocht, muss befürchten, das zynische Spiel Russlands mitzuspielen, dem es um Vieles gehen wird, aber sicher nicht darum, das Völkerrecht zu verteidigen. Wer dagegen auf die Förderung der Demokratie drängt und einer Anerkennung von *Juan Guaidó* das Wort redet, sieht sich potenziell der Gefahr ausgesetzt, eine US-amerikanische Strategie des "Regime Change" zu unterstützen – und das ausgerechnet in einem lateinamerikanischen Kontext, in dem Fälle der missbräuchlichen Handhabung von Anerkennungserklärungen in der Geschichte Legion sind. Aus diesem Dilemma gibt es keinen klaren Ausweg, aber es bleibt für die Völkerrechtswissenschaft eine zentrale Aufgabe, sich ihm zu stellen.

¹⁰⁰ UN Doc. S/PV.8452 (26.1.2019), 5.

Auch wenn jeder Fall der Anerkennung von Regierungen im Lichte der jeweils zugrunde liegenden Fakten zu beurteilen ist, bekräftigt die jüngere Anerkennungspraxis diejenigen Stimmen in der Völkerrechtspraxis und -literatur, die zu einem eher zurückhaltenden Umgang mit diesem Instrument aufgerufen haben. Das Völkerrecht bleibt in seiner heutigen Struktur auf den relativ formalisierten Umgang zwischen Regierungen als Repräsentanten der wichtigsten Einheiten der Völkerrechtsordnung, den Staaten, angewiesen. Leichtfertige und verfrühte Anerkennungen neuer Regierungen haben insofern eine Bedeutung über den jeweiligen Einzelfall hinaus, beeinträchtigen sie doch damit auch die Funktion des Völkerrechts, eine Sprache zwischen formal gleichrangigen Akteuren bereit zu halten. Diese skeptische Grundposition mag in vielen Fällen als moralisch defizitär erscheinen, trägt sie doch vermutlich häufiger zur Stabilisierung des *status quo* bei, als zur Überwindung der Herrschaft von nicht demokratischen Regimen. Zugleich muss aber gesehen werden, dass die Erfolgsbilanz von Anerkennungserklärungen mager ist. Auch im Fall Venezuela scheint die Anerkennungspraxis der zumeist westlichen Unterstützer von *Juan Guaidó* eher zu einer Verschärfung des Konflikts beigetragen haben. Zurückhaltung in Fragen der Anerkennung von Regierungen muss zudem nicht Untätigkeit im Hinblick auf die Unterstützung demokratischer Bewegungen bedeuten. Hier erlaubt das Völkerrecht eine ganze Reihe von anderen Maßnahmen, um solche Bewegungen von außen zu stützen, insbesondere im Rahmen regionaler Organisationen und der Mechanismen des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes. Es ist zuzugeben, dass eine ganze Reihe dieser Instrumente im Fall Venezuela schon gebraucht wurden und keinen spürbaren Erfolg gezeitigt haben. Dies sollte jedoch kein Argument sein, deshalb zu einem völkerrechtlich fragwürdigen Handeln überzugehen und eine Regierung anzuerkennen, der es erkennbar an den Voraussetzungen hierfür fehlt.

Summary

The Recognition of Governments: International Law Bases and Limits in the Light of the Case of Venezuela

Reactions by the international community to the constitutional crisis in Venezuela have once again shed light on the problem of the recognition of governments in international law. This issue is an indicator for structural changes in the international legal order, which is in particular the case with respect to the balance between considerations of effectivity and legitimacy.

ZaöRV 80 (2020)

This contribution analyses the international practice with respect to the recognition of governments in the case of Venezuela. It discusses its relation to the applicable international legal rules and sketches different movements in the history of the recognition of governments. The paper argues that the case of Venezuela stands for a legitimacy-oriented practice without underlying principles of legitimacy. At the same time, the case of Venezuela as well as other recent elements of international practice mark the return to recognition practices of the 19th century which were until recently deemed to be ghosts from the past.

ZaöRV 80 (2020)

