

Auswertung WD-Gutachten zu weiteren Einordnung der Anerkennung Guaidó/Wirtschaftssanktionen

Die Abgeordnete Heike Hänsel hat die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages um eine historische Einordnung der Anerkennung des selbsternannten venezolanischen Interimspräsidenten Juan Guaidó durch die Bundesregierung und eine Einschätzung der Wirtschaftssanktionen gegenüber Venezuela auf völkerrechtlicher Basis gebeten

Hintergrund

In Venezuela hat sich am 23. Januar der Präsident der Nationalversammlung selbst zum Interimspräsidenten ernannt. Die Verfassungsrechtliche Grundlage dieser Proklamation ist extrem umstritten und die Proklamation fand ohne jeden formellen Akt statt. Einige Regierungen erkannten Guaidó umgehend als legitimen Präsidenten an. Mehrere EU-Mitgliedsstaaten, darunter Deutschland, setzten der Regierung in Venezuela hingegen eine Frist von acht Tagen, um Neuwahlen auszurufen. Nachdem diese Frist verstrichen war, anerkannten die entsprechenden Staaten Guaidó als Interimspräsidenten.

Verschiedene Vertreter der Regierung der USA haben Venezuela außerdem mit einer Militärintervention gedroht, falls Präsident Maduro nicht die Macht abgibt. Diese Drohung steht weiterhin im Raum und wird immer wieder erneuert. Die insbesondere von den USA verhängten, aber auch von mehreren EU-Staaten unterstützten Wirtschaftssanktionen gegenüber Venezuela sind für die bereits unter Druck stehende venezolanische Wirtschaft und damit auch der humanitären Lage im Land von wesentlicher Bedeutung.

Fragestellungen

1. Gab es in der Geschichte der bundesrepublikanischen Diplomatie und Außenpolitik ähnliche Fälle der Anerkennung nicht in diese Position gewählter Gegenpräsidenten oder -regierungen und welche entsprechende Beispiele der unilateralen Anerkennung von nicht in diese Position gewählten Gegenpräsidenten oder -regierungen sind in der deutschen Geschichte seit Beginn des 20. Jahrhunderts bekannt?

2. Wie ist die etwaige Sperrung von Guthaben der amtierenden venezolanischen Regierung von Präsident Nicolás Maduro durch a) deutsche und b) europäische Kreditinstitute rechtlich zu werten, dies vor dem Hintergrund, dass die Bank of England die Rücküberweisung von Gold im Wert von schätzungsweise 1,2 Milliarden US-Dollar nach Venezuela verweigert?
3. Sind die Bundesregierung und andere Staaten, wenn sie sich bei der Anerkennung des Parlamentspräsidenten Juan Guaidó als Interimspräsident auf Artikel 233 der venezolanischen Verfassung berufen, an die dort definierte Frist von „30 aufeinander folgenden Tagen“ bis zu Neuwahlen gebunden, ist die unilateral erklärte Anerkennung des nicht in diese Position gewählten Gegenpräsidenten also auch an diese Frist gebunden?

Wesentliche Ergebnisse

Die Wissenschaftlichen Dienste kommen in ihrer Bewertung weitgehend zu der Einschätzung, dass die Anerkennung Guaidós durch die Bundesregierung keine vergleichbaren historischen Präzedenzfälle hat. So stelle

„die Anerkennung des Oppositionspolitikers Guaidó als venezolanischen Interimspräsidenten in gewisser Weise eine Abkehr von der bisherigen Anerkennungspraxis der Bundesrepublik Deutschland dar. Bislang war es jahrelange deutsche Staatspraxis, lediglich Staaten anzuerkennen und keine Regierungen oder Präsidenten.“

Das Gutachten nennt zur Einordnung die Fälle von Libyen und Syrien. Ansonsten gebe es wenige Vergleichsfälle in der Geschichte der Bundesrepublik. Diese würden sich durchweg „auf Bürgerkriegssituationen“ beziehen und sind damit „mit der Situation in Venezuela nicht wirklich vergleichbar.“

Im Weiteren geht das Gutachten auf die gegenüber Venezuela verhängten Wirtschaftssanktionen ein. Bezüglich der Sperrung von Guthaben und Sacheinlagen beruft sich das Gutachten auf die bereits in der Presse mehrfach geäußerten Einschätzungen von Völkerrechtswissenschaftlern, wonach man „nicht einfach ohne Rechtsgrund ausländisches Staatseigentum beschlagnahmen“ könne. Zwar seien nicht alle Wirtschaftssanktionen „eo ipso völkerrechtswidrig“, jedoch

„können Wirtschaftssanktionen eines Staates gegen einen anderen Staat zum Beispiel dann völkerrechtskonform sein, wenn der sanktionierende Staat damit auf eine Völkerrechtsverletzung des sanktionierten Staates ihm gegenüber reagiert (sog. Gegenmaßnahmen)“.

Bislang habe sich aber noch keine klare „gewohnheitsrechtliche Regel“ herausgebildet, wonach „Wirtschaftssanktionen völkerrechtlich unzulässig sind“.

Rechtsgrundlagen „für Wirtschaftssanktionen finden sich in Art. 39 und 41 VN-Charta“. Diese Normen

„ermächtigen den VN-Sicherheitsrat zu Maßnahmen, um die internationale Sicherheit zu wahren. Diese Maßnahmen können u.a. die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen einschließen“.

Unter „welchen Bedingungen Wirtschaftssanktionen gegen das Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4 VNCharta) verstoßen“, sei aber im Einzelfall umstritten. Unterhalb der „Schwelle zur Gewalt können Wirtschaftssanktionen gleichwohl als verbotene Interventionen völkerrechtswidrig sein“.

Auch die Demokratie-Charta der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und deren Einhaltung werden durch das Gutachten kritisch betrachtet. Dabei werden die entsprechenden Artikel 19 und 20 als „Rechtgrundlage zur Bewertung der Wirtschaftssanktionen herangezogen“. Darin heißt es, dass "kein Staat oder Staatengruppe das Recht zur Einmischung in innere Staatsangelegenheiten hat, direkt oder indirekt, für welchen Grund auch immer". Dies bezieht sich nicht nur auf bewaffnete Interventionen, sondern auf jegliche Form der Einmischung. Die Anwendung oder auch nur Ermunterung zu wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen sind den Mitgliedsstaaten untersagt, zitiert das Gutachten die Artikel der Demokratie-Charta.

Zur Frage der Anerkennung Guaidós als Interimspräsident auf Grundlage von Artikel 233 der venezolanischen Verfassung stellt das Gutachten klar, dass sich die von Guaidó angeführte Opposition auf den Passus des Hinderungsgrundes der Ausübung des Amtes durch den Präsidenten stütze und damit die

"gerichtlich verfügte Entmachtung/Absetzung des Präsidenten Maduro vom 29. Oktober 2018, in welcher der Oberste Gerichtshof

Maduro auf Grundlage von Artikel 233 der Verfassung für abgesetzt erklärte und befand, es bestehe ein institutionelles Vakuum."

Das Gutachten bewerten diese Interpretation und das daraus folgende Vorgehen als "verfassungsrechtlich problematisch". Grund dafür ist, dass der erwähnte Oberste Gerichtshof seit 2017 im Exil tagt, nachdem deren Oberste Richter im Juli desselben Jahres durch die von der Opposition dominierte Nationalversammlung, deren Präsident nun Juan Guaidó ist, gewählt wurden.

Nach Konfrontation mit der Regierung Maduro seien die Richter ins Exil, „unter anderem nach Panama, Chile, Kolumbien und in die USA geflohen“. Im Oktober 2017 erhielten die exilierten Richter am Sitz der OAS in Washington D.C. ein Büro. Laut dem Gutachten hängt "die Anwendbarkeit von Artikel 233 der venezolanischen Verfassung von der Verfassungsmäßigkeit des Urteils des Exil-Gerichts ab". Da in Venezuela zudem aber eine "anhaltenden Regierungs- und Verfassungskrise" herrsche, konnte die Interpretation des Artikels 233 durch die Opposition bisher noch nicht in Umsetzung gebracht werden.

Auf die in der Fragestellung erwähnte Frist von 30 Tagen, innerhalb derer Neuwahlen ausgerufen werden müssten, geht das Gutachten indes nicht ein.