

Nichtanerkennung der Taliban ist rechtlich heikel

Westliche Staaten versuchen, das neue Regime in Afghanistan zu Zugeständnissen zu zwingen – das ist ein neuer Trend im Völkerrecht

OLIVER DIGGELMANN

Als der bisherige Präsident Afghanistans, Ashraf Ghani, am 15. August aus dem Land floh, schrieb er auf Facebook: «Sie [die Taliban] haben gewonnen.» Die Islamisten hatten innert kurzer Zeit die Kontrolle über fast das ganze afghanische Staatsgebiet erlangt. Am 7. September benannten sie das Land in «Islamisches Emirat Afghanistan» um.

Die Taliban sind nicht bloss siegreiche Aufständische, sondern in westlichen Ländern wegen ihrer Nähe zu al-Kaida zugleich als kriminelle oder terroristische Vereinigung eingestuft worden. Führende Mitglieder gelten international als Top-Terroristen. Die Präsidentin der EU-Kommission, Ursula von der Leyen, beeilte sich nach dem Umsturz zu erklären, die EU betrachte die Taliban nicht als Regierung Afghanistans. Die USA und Deutschland nannten Bedingungen für eine Anerkennung als Regierung, vor allem die Respektierung der Frauenrechte.

Kein Staat hat die Taliban-Regierung bisher explizit anerkannt. Viele stehen mit ihr allerdings faktisch in Kontakt, etwa um Evakuierungen aus Kabul zu organisieren. Einige wollen bloss diese sichern. Andere sondieren diskret Möglichkeiten einer Zusammenarbeit.

Der einzige Hebel

Die Staatlichkeit Afghanistans steht ausser Frage. Staaten bestehen völkerrechtlich bei Regierungswechseln fort, selbst bei einem Putsch oder einer Besetzung. Deutschland unter alliierter Besatzung etwa war völkerrechtlich der gleiche Staat wie das nationalsozialistische Deutschland vor der Kapitulation 1945. Die Nichtanerkennung der Taliban betrifft allein die Frage, ob sie als diejenigen behandelt werden, die Afghanistan nach aussen vertreten.

Eine neue Regierung braucht im Regelfall keine Anerkennung. Wenn etwa in Frankreich die Regierung wechselt, läuft alles wie bisher weiter. Uneindeutig ist die Situation einzig, wenn mehrere Regierungen auf einem Gebiet um die Staatsmacht ringen. Da kann eine Anerkennung nötig sein. Gibt es dagegen nur eine Regierung, nimmt diese grundsätzlich am internationalen Verkehr teil – auch wenn es sich um ein Unrechtsregime handelt wie etwa die Assad-Regierung in Syrien.

In Afghanistan scheint der Machtkampf weitestgehend entschieden. Die



Ein Strassenhändler in Kabul verkauft die Flagge des neuen Taliban-Emirats.

BERNAT ARMANGUE / AP

teilweise explizite Nichtanerkennung der neuen Regierung folgt daher nicht einer völkerrechtlichen Praxis. Im Vordergrund steht eine politische Logik. Der Uno-Generalsekretär António Guterres hat dies auf den Punkt gebracht: «Nichtanerkennung ist wohl der einzige Hebel, um auf die Taliban Druck zur Bildung einer breit abgestützten Regierung und zur Beachtung insbesondere der Frauenrechte auszuüben», sagte er wenige Tage nach dem Umsturz.

Die Taliban bemühen sich seit ihrem Sieg intensiv um internationale Anerkennung. Sie erhoffen sich dadurch Legitimation und Zugriff auf Afghanistans Vermögenswerte im Ausland. Der Internationale Währungsfonds hat dem Land vor dem Umsturz Kredite in Höhe von 440 Millionen Dollar zugesagt. Diese sind derzeit faktisch blockiert. Solange die Taliban nicht als Regierung anerkannt werden, geniessen ihre Repräsentanten zudem im Ausland keine Vorrechte und Immunitäten. Sie könnten vor Strafgerichte gestellt werden.

Vereinzelt wird die Verweigerung der Anerkennung rechtlich damit begründet, dass die Machtfrage in Afghanistan nicht restlos geklärt sei. Präsident Ghani sei nicht in der von der Verfassung vorgesehenen Form zurückgetreten, lautet ein Argument. Zudem habe der Stellvertreter Ghanis, der erste Vizepräsident Amrullah Saleh, seinen verfassungsmässigen Anspruch als Nachfolger nicht aufgegeben. Ghani und Saleh haben jedoch beide das Land verlassen. Dies wird überwiegend als faktischer Machtverzicht gedeutet.

Missbräuchliches Vorgehen?

Die Taliban-Regierung konsolidiert sich zunehmend, und gleichzeitig wird Afghanistan durch eine Verweigerung der Anerkennung faktisch die Möglichkeit genommen, seine Rechte international wahrzunehmen – etwa als Mitglied der Uno. Das Völkerrecht versucht, solche Situationen mit faktisch handlungsunfähigen Staaten möglichst zu vermei-

den. Der Kontakt zwischen den Staaten soll im Interesse der Stabilität aufrechterhalten bleiben. Wenn die Nichtanerkennung Afghanistans vor allem darauf hinausläuft, die Regierung am Zugang zu bereits zugesagten Krediten zu hindern, steht die Frage missbräuchlicher Nichtanerkennung im Raum.

Die Situation ist vertrackt, weil mit der Anerkennung in der Tat eine menschenrechtlich höchst problematische Legitimierung einhergeht. Sie bedeutete für die Taliban einen enormen Prestigegewinn. Dies würde sie möglicherweise in ihrer Rigidität gar bestärken. Im Zuge des Erstarkens der Menschenrechtsidee in den letzten Jahrzehnten sind genau aus solchen Gründen zumindest Ansätze eines Trends entstanden, Legitimitätsfragen bei der Anerkennung von Regierungen grösseres Gewicht zuzumessen. So wurden seit dem Ende des Kalten Kriegs verschiedentlich Personen als Staatsoberhäupter anerkannt, denen nach gewonnenen demokratischen Wahlen die Macht nicht übergeben worden war.

2017 war dies bei Adama Barrow in Gambia der Fall. Der bisherige, abgewählte Amtsinhaber gab die Macht nicht an ihn ab, und die Amtsübergabe wurde in der Folge mithilfe von Truppen westafrikanischer Staaten erzwungen. 2011 spielte sich in Côte d'Ivoire Ähnliches ab. Der bisherige Präsident, Laurent Gbagbo, übergab die Macht nicht an den Wahlsieger Alassane Ouattara, der international als neuer Präsident anerkannt wurde. Für kurze Zeit gab es zwei teilweise anerkannte Präsidenten. Das Völkerrecht versucht solche Situationen an sich zu vermeiden, da sie die Stabilität gefährden. Insgesamt sind Fälle eines Auseinandertretens von faktischer Macht und Anerkennung als Regierung deshalb eher die Ausnahme als die Regel.

Fortschritt oder Symbolpolitik?

Die Nichtanerkennung soll nicht zuletzt den Gesichtverlust der abgezogenen Amerikaner und übrigen Nato-Staaten mindern. Innenpolitisch soll sie signalisieren, dass der Druck auf die Taliban hoch gehalten wird. Eine rasche Anerkennung sähe überdies wie aktive Hilfe für den Feind aus. Möglicherweise ist die Nichtanerkennung auch tatsächlich, wie António Guterres mutmasst, der einzige Weg, um der drohenden systematischen Unterjochung der Frauen entgegenzuwirken.

Eine dauerhafte Nichtanerkennung einer tatsächlich herrschenden Regierung ist völkerrechtlich jedoch problematisch und politisch unberechenbar. Die Präferenz des Völkerrechts für Kontakte zwischen Regierungen folgt der grundlegenden Idee, dass Menschen nicht schiessen, solange sie reden. Die Isolierung von Staatsführungen erzeugt zudem nicht nur Druck auf sie, sondern kann auch der Grund für ihre weitere Radikalisierung sein und gar Solidarisierung mit den Unterdrückern bewirken.

Diese Erfahrung machte man etwa beim umfassenden Wirtschaftsembargo gegen den Irak. Es stärkte Saddam Hussein zeitweilig. Bei einer dauerhaften Nichtanerkennung der Taliban-Regierung stellt sich die Frage, ob dies mit Blick auf alle Folgen für das Land politisch wirklich klug wäre. Wenn man in erster Linie an die Menschen in Afghanistan denkt, fällt es schwer, darauf eine Antwort zu geben.

Oliver Diggelmann ist Professor für Völker- und Staatsrecht an der Universität Zürich.

Chinas Entscheid hilft dem Klima wenig

Peking will aus der Finanzierung von neuen Kohlekraftwerken im Ausland aussteigen – doch im Inland wird weiter stark auf die Energiequelle gesetzt

PATRICK ZOLL

Für das Klima sollte das eine gute Nachricht sein: China, der grösste Geldgeber für den Bau von Kohlekraftwerken in der Welt, will aus diesem Geschäft aussteigen. Das hat der Partei- und Staatschef Xi Jinping dieser Tage in einer Videobotschaft an die Generalversammlung der Uno versprochen.

Tokios wegweisender Entscheid

Länder, die den Bau von Kohlekraftwerken mit ausländischen Geldern finanzieren wollen, finden kaum mehr Geldgeber. Im April gab bereits Südkoreas Präsident Moon Jae In bekannt, das sein Land künftig keine Kohlekraftwerke mehr finanzieren werde. Einen Monat später zogen die grossen Industrieländer der G-7 nach. Massgeblich war dabei die Zustimmung Japans, das lange die klimaschädliche Technologie im Ausland unterstützt hatte.

China finanziert seit rund zwanzig Jahren Kohlekraftwerke im Ausland. Der Grossteil des Geldes ging nach Asien. Indonesien, Vietnam, Indien und Pakistan zogen chinesische Investitionen von jeweils mehr als 5 Milliarden Dollar

an. Mit Bangladesh und Sri Lanka befinden sich zwei weitere asiatische Länder in den Top 10 der Empfängerländer. Die Zahlen zusammengetragen hat das Global Development Policy Center. Die Forscher der Universität Boston aggregierten die Darlehen der China Development Bank (CDB) und der Export-Import Bank of China. Die grossen chinesischen Auslandsbanken geben sich mit Informationen sehr bedeckt.

Begonnen hat die chinesische Kreditvergabe für Kohlekraftwerke zwar schon 2002, erst ab 2008 nahm sie aber einen grösseren Umfang an. Auffallend ist, dass die Gelder seit 2017 stark zurückgegangen sind. Im vergangenen Jahr verlieh China nur gerade noch 474 Millionen Dollar für zwei Projekte in Pakistan und Serbien. Mit anderen Worten: Der Rückzug Chinas aus der Kohlefinanzierung hat bereits stattgefunden. Die Ankündigung von Xi bei der Uno ist nicht mehr eine Vollzugsmeldung. Immerhin: Für das Klima ist es gut, dass China die Beträge nicht wieder erhöht.

Was Xi nicht sagt: Im Land selber setzt Peking immer noch stark auf Kohle. Die mehr als 1000 Kohlekraftwerke des Landes haben eine Gesamt-

leistung von rund 1000 Gigawatt – so viel wie der Rest der Welt zusammen. Zum Vergleich: Es brauchte 1000 moderne Atomreaktoren, um gleich viel Strom zu produzieren.

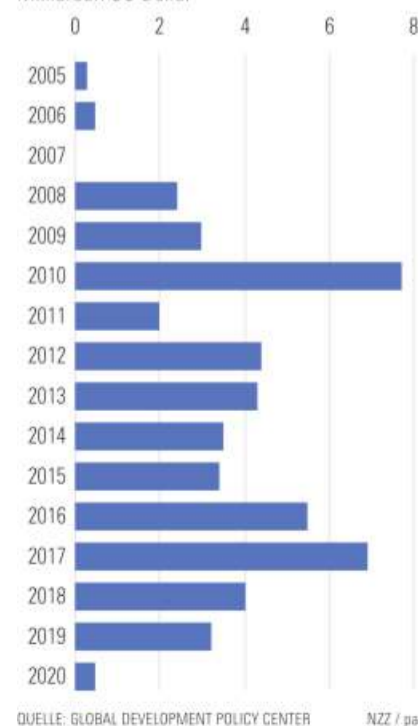
Massiver Ausbau seit 2000

Seit 2000 hat China massiv in Kohlekraft investiert. Die Zahlen schwanken zwar, doch im Schnitt sind während 21 Jahren jährlich 36 Gigawatt Leistung dazugekommen. Dieser jährliche Anstieg der Kohlekraft ist eineinhalbmal so hoch wie die gesamte in der Schweiz installierte Leistung zur Stromproduktion. Das hat zwei Auswirkungen. Erstens: China allein hat die Hälfte der globalen Leistung aus Kohlekraft installiert. Zweitens: Ausserhalb Chinas werden mehr Kohlekraftwerke ausser Betrieb gesetzt als neue gebaut. Seit 2018 geht die total vorhandene Leistung zurück. Doch wenn man China mit einbezieht, gibt es global immer noch einen Anstieg.

Fazit: Solange China nur auf die Finanzierung von Kohlekraftwerken im Ausland verzichtet und selber den dreckigen Brennstoff so stark verwendet, ist für das Klima wenig getan.

Chinas Darlehen für Kohleprojekte im Ausland haben abgenommen

Höhe der vergebenen Kredite pro Jahr, in Milliarden US-Dollar



QUELLE: GLOBAL DEVELOPMENT POLICY CENTER

NZZ / gpa

Ohne China würde die globale Leistung von Kohlekraftwerken abnehmen

Jährliche Veränderung der Leistung von Kohlekraftwerken in Gigawatt*



① Weltweiter Nettorückgang ohne China seit 2018

* Leistung neuer Kohlekraftwerke abzüglich Leistung stillgelegter Anlagen.

QUELLE: GLOBAL ENERGY MONITOR

NZZ / paz, eik