



Infobrief

**Zur völkerrechtlichen Anerkennung des Taliban-Regimes in
Afghanistan**

Farina Clemens, Roman Schmidt-Radefeldt

Zur völkerrechtlichen Anerkennung des Taliban-Regimes in Afghanistan

Verfasser/in: Rechtsreferendarin Farina Clemens; die Arbeit wurde orientiert und betreut von Regierungsdirektor Priv.-Doz. Dr. iur. habil. Roman Schmidt-Radefeldt

Aktenzeichen: WD 2 - 3010 - 070/21

Abschluss der Arbeit: 24. Februar 2022 (zugleich letzter Zugriff auf die Internetlinks)

Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Einführung | 4 |
| 2. | Die Taliban als politische Bewegung | 5 |
| 2.1. | Die Rolle der Taliban in der jüngeren Geschichte Afghanistans | 5 |
| 2.2. | Die neue Regierung der Taliban | 9 |
| 2.3. | Taliban und Islamischer Staat | 10 |
| 3. | Zur völkerrechtlichen Anerkennung von Regierungen | 11 |
| 3.1. | Zum Begriff der Anerkennung | 11 |
| 3.2. | Die Anerkennung von Staaten | 12 |
| 3.3. | Die Anerkennung von Regierungen | 13 |
| 3.3.1. | Bedeutung für die internationalen Beziehungen | 13 |
| 3.3.2. | Kriterien für die Anerkennung | 14 |
| 3.3.2.1. | Effektive Herrschaftsgewalt | 14 |
| 3.3.2.2. | Legitimität | 15 |
| 3.3.3. | Ermessensentscheidung | 17 |
| 3.3.4. | Anerkennung und Menschenrechte | 18 |
| 3.3.5. | Anerkennungspraxis | 20 |
| 3.3.5.1. | Staatenpraxis | 20 |
| 3.3.5.2. | Praxis des Credentials Committee der VN-Generalversammlung | 21 |
| 4. | Zur völkerrechtlichen Anerkennung der Taliban | 23 |
| 4.1. | Kriterien für die Anerkennung der Taliban | 23 |
| 4.1.1. | Effektive Herrschaftsgewalt | 23 |
| 4.1.2. | Legitimität | 24 |
| 4.1.3. | Ermessensentscheidung | 25 |
| 4.2. | Anerkennungspraxis | 25 |
| 4.2.1. | Staatengemeinschaft | 25 |
| 4.2.2. | Credentials Committee | 27 |
| 5. | Fazit | 29 |
| 6. | Literaturverzeichnis | 31 |

1. Einführung

„Deutschland wird sein Engagement für die Menschen in Afghanistan fortsetzen. Die Anerkennung der Regierung knüpfen wir an ihre Inklusivität und an die Bewahrung der Menschenrechte.“¹

So steht es im Koalitionsvertrag (vom Dezember 2021) von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. Nach der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan im Sommer 2021 sieht sich die Weltgemeinschaft und auch die neue Bundesregierung mit der Frage konfrontiert: Wie umgehen mit den Taliban? Aus der Formulierung im Koalitionsvertrag wird bereits deutlich, dass die **Anerkennungsfrage** nicht von der **Menschenrechtsfrage** zu trennen ist.

Nachdem Ende April 2021 der offizielle Abzug internationaler Truppen aus Afghanistan begann², nahmen die Taliban in der Folgezeit fast das gesamte Land ein³ und rückten am 15. August 2021 in die Hauptstadt Kabul vor, wo sie auch den Präsidentenpalast besetzten⁴. Der afghanische Präsident Ashraf Ghani verließ das Land⁵. Die Bilder von unzähligen Menschen, die verzweifelt versuchten, über den Kabuler Flughafen aus dem Land zu fliehen⁶, gingen um die Welt. Bis Ende August 2021 dauerten internationale Evakuierungsflüge an⁷.

-
- 1 „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 156, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/koalitionsvertrag-147.pdf>.
 - 2 Am 29. Februar 2020 hatten die USA ein Abkommen mit den Taliban unterzeichnet, das nach 20-jährigem Militäreinsatz einen schrittweisen Abzug der NATO-Streitkräfte aus Afghanistan vorsah: „Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America“ vom 29. Februar 2020, abrufbar unter: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>; siehe zudem „Joint Declaration between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America for Bringing Peace to Afghanistan“, abrufbar unter: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/02.29.20-US-Afghanistan-Joint-Declaration.pdf>.
 - 3 Vgl. „Truppen ziehen ab, Taliban rücken vor“, ZDF heute vom 15. August 2021, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/afghanistan-taliban-chronologie-100.html>.
 - 4 „Der Afghanistan-Einsatz: eine Chronik“, MDR Aktuell vom 2. September 2021, abrufbar unter: <https://www.mdr.de/nachrichten/welt/politik/chronologie-chronik-afghanistan-einsatz-konflikt-100.html>.
 - 5 „Leben unter dem Taliban-Regime“, Zeit Online, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/thema/afghanistan>.
 - 6 Vgl. „Verzweifelte Fluchtversuche aus Kabul“, Tagesschau vom 16. August 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/kabul-taliban-sieg-105.html>.
 - 7 Vgl. „US-Truppen sind vollständig aus Afghanistan abgezogen“, Spiegel Online vom 31. August 2021, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/ausland/afghanistan-us-truppen-vollstaendig-aus-afghanistan-abgezogen-a-5f9522d1-bff4-493c-995a-9e4a331a2561>; „Der Afghanistan-Einsatz: eine Chronik“, MDR Aktuell vom 2. September 2021, abrufbar unter: <https://www.mdr.de/nachrichten/welt/politik/chronologie-chronik-afghanistan-einsatz-konflikt-100.html>.

„The Taliban have won the war, so we will have to talk with them,“ konstatierte der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell. „We will deal with Afghan authorities such as they are, at the same time remaining naturally vigilant.“ Ferner hob er hervor: „I haven’t said that we are going to recognize the Taliban.“⁸

Immer wieder betonen Staaten, dass sie die Taliban nicht als Regierung Afghanistans anerkennen. Doch was genau bedeutet die völkerrechtliche Anerkennung einer Regierung? Wie grenzt sie sich von der Anerkennung von Staaten ab? Und wie sieht die bisherige Anerkennungspraxis aus?

Dieser Infobrief befasst sich mit den völkerrechtlichen Aspekten der **Anerkennung von Regierungen**: Zunächst erfolgt ein kurzer historischer **Überblick über die Taliban als politische Bewegung** (Kapitel 2), sodann folgt eine dogmatische Auseinandersetzung mit dem **Begriff der Anerkennung**, ihren **Voraussetzungen** und **rechtlichen Grenzen** (Kapitel 3). Schließlich werden in Kapitel 4 Überlegungen zur Anerkennung der jetzigen Taliban-Regierung angestellt.

2. Die Taliban als politische Bewegung

Im Folgenden werden der **politische Aufstieg der Taliban**⁹, ihr Herkommen und ihre **Rolle in der jüngeren Geschichte Afghanistan** kurz skizziert (2.1.). Eingegangen wird auch auf die Zusammensetzung der aktuellen Taliban-Regierung in Afghanistan, die sich nach ihrer erneuten Machtübernahme im Herbst 2021 gebildet hat (2.2.). Nicht zuletzt werden die Taliban als politische Bewegung von terroristischen Netzwerken wie dem „Islamischen Staat“ und Al-Qaida abgegrenzt (2.3.).

2.1. Die Rolle der Taliban in der jüngeren Geschichte Afghanistans

Als politische Bewegung wurden die Taliban im Jahre 1994 von Mullah Mohammed Omar gegründet. Sie sind eine **radikalislamische sunnitische Bewegung**¹⁰, die aus den Wirren des Bürgerkrieges, in welchem Afghanistan nach dem Rückzug der Sowjetunion 1989 versank, ent-

8 Vgl. für den gesamten Abschnitt: „EU will have to talk to Taliban, but wary of recognition“, Deutsche Welle vom 17. August 2021, abrufbar unter: <https://www.dw.com/en/eu-will-have-to-talk-to-taliban-but-wary-of-recognition/a-58890698>.

9 Das Wort „Taliban“ ist die Pluralform des arabischen Wortes „Talib“, welches mit „Schüler“ oder „Suchender“ übersetzt wird, „Taliban“, Deutsche Welle vom 14. Dezember 2021, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/taliban/t-17412321>.
Siehe ferner zu dem Begriff Wolfrum/Philipp, „The Status of the Taliban: Their Obligations and Rights under International Law“, in: Frowein/Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Yearbook of United Nations Law 6 (2002), S. 559 (563) m.w.N., abrufbar unter: https://brill.com/view/journals/mpyo/6/1/article-p559_12.xml?rskey=veMqw9&result=1;
Sagmeister, „Wer sind die Taliban?“, ZDF heute vom 17. August 2021, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/afghanistan-taliban-hintergrund-100.html>.

10 „Taliban“, in: Brockhaus Enzyklopädie, abrufbar unter: <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/taliban>.

stand¹¹. Aus Pakistan zurückgekehrte paschtunisch-afghanische Flüchtlinge und Veteranen des Krieges gegen die Sowjetunion bildeten ihre ursprüngliche Anhängerschaft¹². Dementsprechend sind die meisten Taliban auch heute noch **Paschtunen** und gehören damit zur größten Volksgruppe in Afghanistan¹³.

1992 übernahmen die Mudschaheddin, die gegen die sowjetische Besatzung von 1979 bis 1989 gekämpft hatten, in Afghanistan die Macht¹⁴. Einst in dem Ziel vereint, die sowjetische Besatzung zu beenden, bekämpften sich die Mudschaheddin nun gegenseitig¹⁵. In diesem Kontext entstanden die Taliban¹⁶, die 1994 mit der Eroberung Afghanistans begannen¹⁷. Am 27. September 1996 nahmen sie die afghanische Hauptstadt Kabul ein¹⁸ und stürzten das Regime von Präsident Burhanuddin Rabbani, einem der Gründungsväter der afghanischen Mudschaheddin¹⁹. Die Mudschaheddin zogen sich in den Norden zurück, wo sie sich als „Nordallianz“ bis zur amerikanisch-britischen Invasion 2001 hielten²⁰.

-
- 11 Vgl. Mielke, „Vor 25 Jahren: Taliban erobern Kabul“, Bundeszentrale für politische Bildung vom 28. September 2021, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/340903/taliban>; „Wichtig ist, dass die Taliban keine originäre Bürgerkriegspartei waren, sie haben sich erst als Reaktion auf diesen Bürgerkrieg herausgebildet.“
- 12 Vgl. Steinberg, „Taliban“, Bundeszentrale für politische Bildung vom 20. September 2011, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/islamismus/36377/taliban?p=all>.
- 13 „Taliban“, in: Brockhaus Jugendlexikon, abrufbar unter: <https://brockhaus.de/ecs/julex/article/taliban>.
- 14 Matthay, „Machtwechsel in Afghanistan / Die Taliban waren nie ganz weg“, Deutschlandfunk vom 25. September 2021, abrufbar unter: https://www.deutschlandfunk.de/machtwechsel-in-afghanistan-die-taliban-waren-nie-ganz-weg.724.de.html?dram:article_id=503519.
- 15 Vgl. Wolfrum/Philipp, „The Status of the Taliban: Their Obligations and Rights under International Law“, in: Frowein/Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Yearbook of United Nations Law 6 (2002), S. 559 (562), abrufbar unter: https://brill.com/view/journals/mpyo/6/1/article-p559_12.xml?rskey=veMqw9&result=1.
- 16 Vgl. Mielke, „Vor 25 Jahren: Taliban erobern Kabul“, Bundeszentrale für politische Bildung vom 28. September 2021, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/340903/taliban>.
- 17 Vgl. Sagmeister, „Wer sind die Taliban?“, ZDF heute vom 17. August 2021, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/afghanistan-taliban-hintergrund-100.html>.
- 18 Vgl. Sagmeister, „Wer sind die Taliban?“, ZDF heute vom 17. August 2021, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/afghanistan-taliban-hintergrund-100.html>.
- 19 „Who are the Taliban?“, BBC vom 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-south-asia-11451718>.
- 20 Steinberg, „Taliban“, Bundeszentrale für politische Bildung vom 20. September 2011, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/islamismus/36377/taliban?p=all>.

1997 riefen die Taliban das „Islamische Emirat Afghanistan“ aus²¹. 1998 kontrollierten sie fast 90 Prozent Afghanistans²². Pakistan, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate waren die einzigen Staaten, die die Taliban als Regierung Afghanistans anerkannten²³.

Die Ankündigung der Taliban, das vom Bürgerkrieg gezeichnete Land von Warlords und Kriminellen zu befreien und Ordnung, Sicherheit sowie Frieden wiederherzustellen²⁴, erklärt ihren schnellen Siegeszug gegen die Allianz der Bürgerkriegsparteien²⁵. Die Taliban setzten in den von ihnen kontrollierten Gebieten ihre Verhaltensvorschriften durch²⁶. Die Scharia fand strikte Anwendung²⁷. Mullah Omar war die unumstrittene Führungsfigur der Taliban – 1996 gab er sich den Titel „Beherrscher der Gläubigen“²⁸. Er regierte mit einem kleinen Führungszirkel einflussreicher Funktionäre, dem „Schura-Rat“.²⁹

Nach den Anschlägen auf das World-Trade-Center in New York und das US-Pentagon in Washington D.C. am 11. September 2001 wurden die Taliban beschuldigt, Osama Bin Laden einen Rückzugsort zu gewähren³⁰. Die am 7. Oktober 2001 begonnene US-geführte Militärinvasion resultierte im Dezember 2001 im Sturz der Taliban³¹. Die Führung der Taliban um Mullah Omar

-
- 21 Matthay, „Machtwechsel in Afghanistan / Die Taliban waren nie ganz weg“, Deutschlandfunk vom 25. September 2021, abrufbar unter: https://www.deutschlandfunk.de/machtwechsel-in-afghanistan-die-taliban-waren-nie-ganz-weg.724.de.html?dram:article_id=503519.
- 22 „Who are the Taliban?“, BBC vom 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-south-asia-11451718>.
- 23 Wolfrum/Philipp, „Die Taliban – ein Subjekt des Völkerrechts?“, in: von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 2003, S. 145 (149), abrufbar unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-55674-6.pdf>.
- 24 Bleiker, „Wer sind die Taliban?“, Deutsche Welle vom 17. August 2021, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/wer-sind-die-taliban/a-58886861>.
- 25 Vgl. Steinberg, „Taliban“, Bundeszentrale für politische Bildung vom 20. September 2011, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/islamismus/36377/taliban?p=all>.
- 26 Steinberg, „Taliban“, Bundeszentrale für politische Bildung vom 20. September 2011, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/islamismus/36377/taliban?p=all>. Siehe ferner dazu „Taliban“, in: Brockhaus Jugendlexikon, abrufbar unter: <https://brockhaus.de/ecs/julex/article/taliban>.
- 27 „Taliban“, in: Brockhaus Enzyklopädie, abrufbar unter: <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/taliban>.
- 28 Steinberg, „Taliban“, Bundeszentrale für politische Bildung vom 20. September 2011, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/islamismus/36377/taliban?p=all>.
- 29 Steinberg, „Taliban“, Bundeszentrale für politische Bildung vom 20. September 2011, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/islamismus/36377/taliban?p=all>.
- 30 Vgl. „Who are the Taliban?“, BBC vom 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-south-asia-11451718>.
- 31 Vgl. „Who are the Taliban?“, BBC vom 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-south-asia-11451718>.

floh ins pakistanische Quetta, von wo aus sie den Widerstand gegen die USA organisierte³². Ab 2005 wurde der Aufstand der Taliban stärker³³. Der Regierung des 2004 aufgrund der in diesem Jahr verabschiedeten Verfassung zum Präsidenten gewählten Hamid Karsai gelang der stabile Wiederaufbau des Landes nur sehr bedingt³⁴. Insbesondere wurde der Regierung Korruption vorgeworfen, was zu wachsender Unzufriedenheit in der Bevölkerung führte³⁵. Wenngleich sich die Taliban nach Pakistan zurückgezogen hatten, gelang es ihnen in vor allem ländlichen Gebieten Afghanistans die Kontrolle zurückzuerlangen³⁶.

Im August 2015, nachdem sie den Tod Mullah Omars mehr als zwei Jahre lang geheim gehalten hatten, verkündeten die Taliban, dass Mullah Mansour, der bisherige Stellvertreter Mullah Omars, ihr neuer Anführer sei³⁷. Mullah Mansour wurde 2016 bei einem US-Drohnenangriff getötet und von seinem Stellvertreter, Mawlawi Haibatullah Achundsada, ersetzt³⁸. Dieser gehört zur Gründergeneration der Bewegung und ist bis heute der Anführer der Gruppe³⁹.

Heute sind die afghanischen Taliban als Gruppe schwieriger einschätzbar als in den Jahren zwischen 1996 und 2001. Sie sind besser aufgestellt, was beispielsweise ihre diplomatischen Verbindungen und Verhandlungskompetenzen angeht. Auch die religiöse Landschaft hat sich

-
- 32 Steinberg, „Taliban“, Bundeszentrale für politische Bildung vom 20. September 2011, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/islamismus/36377/taliban?p=all>.
- 33 Steinberg, „Taliban“, Bundeszentrale für politische Bildung vom 20. September 2011, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/islamismus/36377/taliban?p=all>.
- 34 Vgl. „Afghanistan“, in: Munzinger Online/Länder – Internationales Handbuch, abrufbar unter: <https://www.munzinger.de/search/document?index=mol-03&id=03000AFG000&type=text/html&query.key=RvqlgFkX&template=/publikationen/laender/document.jsp&preview>.
- 35 Vgl. Steinberg, „Taliban“, Bundeszentrale für politische Bildung vom 20. September 2011, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/islamismus/36377/taliban?p=all>.
- 36 Vgl. Sagmeister, „Wer sind die Taliban?“, ZDF heute vom 17. August 2021, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/afghanistan-taliban-hintergrund-100.html>.
- 37 „Who are the Taliban?“, BBC vom 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-south-asia-11451718>.
- 38 „Who are the Taliban?“, BBC vom 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-south-asia-11451718>.
- 39 „Wer sind eigentlich die Taliban?“, Handelsblatt vom 27. August 2021, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/machtuebernahme-in-afghanistan-wer-sind-eigentlich-die-taliban/27534808.html?ticket=ST-6670267-QvhUKm1dp0mcCVGeEiy-cas01.example.org>. Instruktive Schaubilder zum Aufbau der Taliban-Führungsriege finden sich bei Bleiker, „Wer sind die Taliban?“, Deutsche Welle vom 17. August 2021, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/wer-sind-die-taliban/a-58886861> sowie bei „Who are the Taliban?“, BBC vom 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-south-asia-11451718>.

gewandelt: Afghanistan ist stärker von salafistischen Elementen beeinflusst als in den 1990er Jahren.⁴⁰

2.2. Die neue Regierung der Taliban

Die am 7. September 2021 von den Taliban vorgestellte neue Übergangsregierung Afghanistans besteht aus 33 Mitgliedern⁴¹. 30 Minister gehören der Ethnie der Paschtunen an⁴². Mullah Mohammed Hassan Achund (enger Vertrauter und politischer Berater des Taliban-Gründers Mullah Omar) wird amtierender Vorsitzender des Ministerrats, was dem Amt eines Premierministers entspricht⁴³. Stellvertretender Regierungschef ist Mullah Abdul Ghani Baradar, der dem politischen Büro der Taliban in Katar vorsteht und in dieser Funktion das sog. Doha-Abkommen von 2020 mit den USA aushandelte⁴⁴. Siradschuddin Hakkani wurde als Innenminister benannt⁴⁵. Er ist zugleich stellvertretender Taliban-Chef und Anführer des sog. Hakkani-Netzwerks, welches von den USA als Terrororganisation eingestuft wird⁴⁶.

-
- 40 Pardey, „Wie unterscheiden sich Taliban und ISIS-K?“, Forschung & Lehre, 1. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://www.forschung-und-lehre.de/zeitfragen/wie-unterscheiden-sich-taliban-und-isis-k-4062>.
- 41 „Afghanistan“, in: Munzinger Online/Länder – Internationales Handbuch, abrufbar unter: <https://www.munzinger.de/search/document?index=mol-03&id=03000AFG000&type=text/html&query.key=RvqIgFkX&template=/publikationen/laender/document.jsp&preview>. Eine grafische Übersicht der Übergangsregierung der Taliban findet sich bei Doucet, „Afghanistan: A new order begins under the Taliban’s governance“, BBC vom 8. September 2021, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-asia-58495112>.
- 42 „Afghanistan“, in: Munzinger Online/Länder – Internationales Handbuch, abrufbar unter: <https://www.munzinger.de/search/document?index=mol-03&id=03000AFG000&type=text/html&query.key=RvqIgFkX&template=/publikationen/laender/document.jsp&preview>.
- 43 „Wer gehört zur neuen Taliban-Regierung?“, ZDF heute vom 7. September 2021, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/taliban-regierung-mitglieder-100.html>.
- 44 Vgl. „Wer gehört zur neuen Taliban-Regierung?“, ZDF heute vom 7. September 2021, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/taliban-regierung-mitglieder-100.html>; „Taliban benennen Übergangsregierung“, Tagesschau vom 8. September 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/afghanistan-taliban-179.html>.
- 45 „Taliban benennen Übergangsregierung“, Tagesschau vom 8. September 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/afghanistan-taliban-179.html>; „Wer gehört zur neuen Taliban-Regierung?“, ZDF heute vom 7. September 2021, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/taliban-regierung-mitglieder-100.html>.
- 46 „Wer gehört zur neuen Taliban-Regierung?“, ZDF heute vom 7. September 2021, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/taliban-regierung-mitglieder-100.html>. Insgesamt stehen 17 Kabinettsmitglieder auf Terrorlisten westlicher Staaten bzw. der Vereinten Nationen, „Afghanistan“, in: Munzinger Online/Länder – Internationales Handbuch, abrufbar unter: <https://www.munzinger.de/search/document?index=mol-03&id=03000AFG000&type=text/html&query.key=RvqIgFkX&template=/publikationen/laender/document.jsp&preview>.

Mullah Jakub (Sohn des Taliban-Gründers Mullah Omar) ist Verteidigungsminister.⁴⁷

2.3. Taliban und Islamischer Staat

Die Taliban bilden nicht die einzige radikalislamische Gruppierung in Afghanistan. Vor allem der afghanische „Ableger“ des sog. „**Islamischen Staates**“ („**IS**“-**Khorasan**) macht mit Anschlägen gegen Moscheen, gegen den Kabuler Flughafen oder gegen Einrichtungen der Taliban vermehrt Schlagzeilen.⁴⁸ Zwischen den afghanischen Taliban und dem „IS“-Ableger Khorasan besteht – ungeachtet gewisser ideologischer Überschneidungen⁴⁹ – überwiegend ein **rivalisierendes bis feindseliges Verhältnis**.⁵⁰ **Fundamentale Unterschiede bestehen zunächst in religiöser Hinsicht:**

„Die Taliban seien wie die Mehrheit der Afghanen Hanafiten, das heißt, dass sie einer Rechtsschule angehörten, die sich neben Koran und Hadithen auch auf die Lehren des Abu Hanif bezieht. Demgegenüber seien die religiösen Vorstellungen der salafistischen Anhänger des Islamischen Staates geprägt von der wörtlichen Auslegung von Koran und Sunna. Letztere beschreibt die überlieferten Verhaltensweisen und Ansichten des Propheten Muhammad und seiner Gefährten, die in Form von Einzelberichten, den Hadithen, gesammelt und weitertradiert wurden. In dieser Hinsicht ist der Salafismus eng mit dem in Saudi-Arabien vorherrschenden Wahhabismus verwandt, der auf den islamischen Gelehrten des 18. Jahrhunderts Ibn Abd al-Wahhab zurückgeht.“⁵¹

Sowohl den Taliban als auch dem „IS“ geht es im Kern offenbar um die **Deutungshoheit des dschihadistischen Islamismus**. Die Herrschaft der Taliban wird von dem „IS“-Ableger

47 „Wer gehört zur neuen Taliban-Regierung?“, ZDF heute vom 7. September 2021, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/taliban-regierung-mitglieder-100.html>.

48 Vgl. UNRIC Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen, „Islamischer Staat verübt vermehrt Anschläge in Afghanistan“, 19. November 2021.
Vgl. zum Konflikt zwischen Taliban und Islamischem Staat Steinberg / Albrecht, „Terror gegen die Taliban“, SWP-Aktuell, Februar 2022, https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A08_IS_Afghanistan.pdf.

49 Einigkeit zwischen Taliban und „IS“ besteht in der **Ablehnung westlicher Werte** und der Bedeutung der Scharia als religiöse und politische Leitlinie für ihr Handeln, vgl. Baumgarten, „Was Taliban, IS und Al-Kaida trennt“, Tagesschau vom 20. August 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/taliban-alkaida-is-101.html>.

50 Vgl. „Taliban, IS und Co. / Die Rivalität der Islamisten in Afghanistan“, Deutschlandfunk vom 1. September 2021, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/taliban-is-und-co-die-rivalitaet-der-islamisten-in-100.html>.

51 Pardey, „Wie unterscheiden sich Taliban und ISIS-K?“, Forschung & Lehre, 1. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://www.forschung-und-lehre.de/zeitfragen/wie-unterscheiden-sich-taliban-und-isis-k-4062>.

Khorasan als „unislamisch“ angesehen. Andersdenkende, auch wenn sie sich selbst als Muslime verstehen, würden vom Islamischen Staat zu Ungläubigen erklärt, die getötet werden könnten.⁵²

3. Zur völkerrechtlichen Anerkennung von Regierungen

3.1. Zum Begriff der Anerkennung

Unter dem Begriff der völkerrechtlichen Anerkennung versteht man ein **einseitiges völkerrechtliches Rechtsgeschäft**, mit dem ein Staat bekundet, dass für ihn eine bestimmte Rechtslage besteht. Dies schließt die Bereitschaft ein, die sich hieraus ergebenden **rechtlichen und politischen Konsequenzen** zu tragen.⁵³

Die völkerrechtliche Anerkennung von Staaten und Regierungen folgt **keinem formalisierten Verfahren** und insbesondere existiert kein internationales Gremium, das verbindlich feststellen könnte, ob ein Staat besteht oder eine Regierung für einen Staat zu handeln berechtigt ist. Maßgeblich bei Anerkennungsfragen sind vielmehr die **Staatenpraxis** und das aus ihr entstandene **Völkergewohnheitsrecht**. Die große politische Bedeutung der Anerkennung, ihr unilateraler Charakter sowie die **Diskrepanz in der Staatenpraxis** hinsichtlich der Anerkennungskriterien und der Anerkennungspraxis⁵⁴ werfen zahlreiche völkerrechtliche Fragen auf. Unter anderem geht es darum, ob die Anerkennung ein rechtlicher oder (ausschließlich) politischer Akt ist und ob ihr deklaratorische oder konstitutive Wirkung zukommt⁵⁵. Ferner stellt sich die Frage, ob es ein Recht zur bzw. auf Anerkennung (und damit verbunden eine **völkerrechtliche Pflicht zur Anerkennung**) gibt, wenn bestimmte (Minimal-) Kriterien erfüllt sind, oder ob die Anerkennung eine rein **politische Ermessensfrage** bleibt⁵⁶.

52 Vgl. hierzu das Interview von Isabelle Maissen mit Markus Kaim: „Der IS bestreitet die Herrschaft der Taliban“, SRF vom 27. August 2021, abrufbar unter: <https://www.srf.ch/news/international/islamisten-versus-islamisten-der-is-bestreitet-die-herrschaft-der-taliban>.

53 Herdegen, Völkerrecht, 20. Aufl. 2021, § 8 Rn. 10.

54 Vgl. Schuit, „Recognition of Governments in International Law and the Recent Conflict in Libya“, in: International Community Law Review 14 (2012), S. 381 (382), abrufbar unter: https://brill.com/view/journals/iclr/14/4/article-p381_5.xml?rskey=oJAbcZ&result=1&body=pdf-49903.

55 Talmon, Recognition of Governments in International Law: With particular Reference to Governments in Exile, 1998, S. vii (Preface).

56 Vgl. Talmon, Recognition of Governments in International Law: With particular Reference to Governments in Exile, 1998, S. vii (Preface).

3.2. Die Anerkennung von Staaten

Die völkerrechtliche Anerkennung von Regierungen ist von der Anerkennung von Staaten zu unterscheiden. Ein Staat setzt nach der „**Drei-Elemente-Lehre**“ Georg Jellineks ein Staatsgebiet, ein Staatsvolk sowie eine Staatsgewalt voraus⁵⁷. Als Staatsgebiet wird das (von Nachbarstaaten) abgegrenzte Territorium definiert, auf dem das Staatsvolk lebt und der Staat ausschließliche Hoheitsgewalt innehat⁵⁸. Das Staatsvolk setzt einen auf Dauer angelegten Zusammenschluss von Menschen unter einer gemeinsamen Herrschafts- und Rechtsordnung voraus⁵⁹. Dabei kommt es auf eine sprachliche, ethnische, religiöse oder kulturelle Homogenität nicht an⁶⁰. Die Staatsgewalt besteht aus einer inneren sowie einer äußeren Komponente. Nach innen setzt sie die souveräne Machtausübung durch Gestaltung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung voraus⁶¹. Nach außen geht es um die Fähigkeit, von anderen Staaten rechtlich unabhängig und nach Maßgabe des Völkerrechts zu handeln⁶². Letzteres kommt auch in der Staatsdefinition des Art. 1 der **Montevideo-Konvention**⁶³ zum Ausdruck, die neben den drei Elementen als vierte Voraussetzung eines Staates die Fähigkeit aufführt, mit anderen Staaten in Beziehungen zu treten.

Nach herrschender Auffassung in der Völkerrechtswissenschaft hat die Anerkennung von Staaten lediglich **deklaratorische** und keine konstitutive **Wirkung**. Dafür spricht, dass keine Pflicht zur Anerkennung eines anderen Staates besteht. Somit können Staaten von der Anerkennung anderer Staaten aus politischen Gründen absehen, ohne dass dies Einfluss auf deren Völkerrechtssubjektivität hätte. Nur in seltenen Fällen, nämlich wenn Unklarheit über das Vorliegen der drei Elemente besteht, kann die Anerkennung als Staat durch einen Großteil der Staatengemeinschaft diese Zweifel kompensieren, sodass der Anerkennung ausnahmsweise konstitutive Wirkung zukommt. Bei Staatsenspaltungen kann eine zu frühe Anerkennung als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates und mithin als Verstoß gegen das **völkerrechtliche Interventionsverbot** gewertet werden. Die Anerkennung eines Staates ist sowohl **ausdrücklich** als auch **konkludent** möglich.⁶⁴

57 von Arnould, Völkerrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 73.

58 Kempen/Hillgruber/Grabenwarter, Völkerrecht, 3. Aufl. 2021, § 5 Rn. 4 m.w.N.

59 Herdegen, Völkerrecht, 20. Aufl. 2021, § 8 Rn. 6.

60 Vgl. Herdegen, Völkerrecht, 20. Aufl. 2021, § 8 Rn. 6.

61 von Arnould, Völkerrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 88.

62 von Arnould, Völkerrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 90.

63 „Convention on Rights and Duties of States“ vom 26. Dezember 1933, abrufbar unter https://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam03.asp.

64 Für den gesamten Abschnitt vgl. Herdegen, Völkerrecht, 20. Aufl. 2021, § 8 Rn. 11 ff.

3.3. Die Anerkennung von Regierungen

3.3.1. Bedeutung für die internationalen Beziehungen

Die völkerrechtliche Anerkennung eines Staates umfasst im Regelfall die Anerkennung der jeweiligen Regierung⁶⁵. Da die staatliche Identität durch den Wechsel seiner Regierung nicht beeinflusst wird, stellt sich die Frage der völkerrechtlichen Anerkennung einer Regierung nur, wenn sich die Regierungsform eines Staates durch einen **Wechsel in der Staatsform** oder durch eine **verfassungswidrige oder sonst irreguläre Übertragung von Hoheitsgewalt** innerhalb des Staates ändert⁶⁶. Wie ein Staat seine Regierung einsetzt, ist im Übrigen eine Frage des **innerstaatlichen Verfassungsrechts**⁶⁷; aus völkerrechtlicher Sicht fällt die Regierungsbildung unter die **inneren Angelegenheiten** (domaine réservée) eines Staates.

Wenngleich die Anerkennung einer Regierung eine weitgehend **politische Entscheidung** ist, zeitigt sie – dies hat der Fall des venezolanischen Interimspräsidenten Guaidó deutlich gemacht – nicht nur **außenpolitische**, sondern auch **völkerrechtliche Konsequenzen**. Die anerkannte Regierung kann z.B. **Botschafter** mit dem anerkennenden Staat austauschen und **völkerrechtliche Verträge** schließen.⁶⁸ Mit anderen Worten: Der anerkannte Staat nimmt in Bezug auf den anerkennenden Staat an den internationalen Beziehungen teil. Ferner werden (nur) die **Rechtsakte eines anerkannten Staates vor den Gerichten** des anerkennenden Staates als solche akzeptiert.⁶⁹ Auch für den **Zugang zu Staatsvermögen**, das bei ausländischen Banken (z.B. das venezolanische Vermögen bei der Bank of England) deponiert ist, kommt es auf die Anerkennung der jeweiligen Regierung an, die auf ihr **Vermögen im Ausland** zugreifen will.⁷⁰ Darüber hinaus spielt es für die **Aufnahme von Krediten** bei der Weltbank oder beim IWF sowie bei der **Neuaufnahme eines**

65 Stein/von Buttler/Kotzur, Völkerrecht, 14. Aufl. 2017, Rn. 330.

66 Epping, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 7 Rn. 183. Schmalenbach nennt drei Kategorien derartiger Verfassungskrisen, die eine förmliche Anerkennung einer Regierung überhaupt erforderlich machen: Bürgerkrieg, Militärputsch, umstrittenes Wahlergebnis. „Anerkennung von Regierungen nach einem Regime Change – Jüngste Entwicklungen in Afghanistan und Myanmar“, in: Völkerrechtsblog, Völkerrechtliche Tagesthemen – Spotlight (Folge 18) vom 10. November 2021.

67 Epping, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 7 Rn. 183.

68 Vgl. Wolfrum/Philipp, „The Status of the Taliban: Their Obligations and Rights under International Law“, in: Frowein/Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Yearbook of United Nations Law 6 (2002), S. 559 (569), abrufbar unter: https://brill.com/view/journals/mpyo/6/1/article-p559_12.xml?rskey=veMqw9&result=1.

69 Wolfrum/Philipp, „The Status of the Taliban: Their Obligations and Rights under International Law“, in: Frowein/Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Yearbook of United Nations Law 6 (2002), S. 559 (569 f.) m.w.N., abrufbar unter: https://brill.com/view/journals/mpyo/6/1/article-p559_12.xml?rskey=veMqw9&result=1.

70 Vgl. Barber, „How Should Governments Decide Whether or not to Recognise other Governments, and can the General Assembly Help?“, EJIL:Talk! vom 6. Dezember 2021, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/how-should-governments-decide-whether-or-not-to-recognise-other-governments-and-can-the-general-assembly-help/>.

Staates in eine Internationale Organisation (vgl. die Fälle Kosovo und Palästina) eine Rolle, ob eine Regierung international anerkannt ist oder nicht.

Die Nichtanerkennung einer Regierung durch einen anderen Staat oder Teile der Staatengemeinschaft hat jedoch **keine Folgen für die Rechtspersönlichkeit eines Staates**;⁷¹ auch bleiben dessen völkerrechtliche Pflichten in vollem Umfang bestehen⁷². Die Anerkennung von Regierungen ist **nicht konstitutiv**, sondern ihr kommt lediglich politische und mithin **deklaratorische Bedeutung** zu.⁷³ Trotz des deklaratorischen Charakters der Anerkennung bleibt festzuhalten, dass der von der Regierung erhobene Vertretungsanspruch für ihren Staat im Außenverhältnis zu anderen Staaten weitgehend ins Leere läuft, wenn sie bei Drittstaaten nicht als zuständiger Ansprech- und Verhandlungspartner akzeptiert wird⁷⁴.

3.3.2. Kriterien für die Anerkennung

3.3.2.1. Effektive Herrschaftsgewalt

In Bezug auf Regierungen existiert völkerrechtlich kein mit der Montevideo-Konvention vergleichbares Instrument⁷⁵, woraus sich Kriterien für die Anerkennung von Regierungen ableiten ließen. Im Wesentlichen haben sich zwei Ansätze herausgebildet: Der eine stellt auf die **effektive Herrschaftsgewalt** der Regierung ab, wohingegen der andere (zusätzlich) die **Legitimität dieser Regierung** berücksichtigt.

Als **völkergewohnheitsrechtlich anerkanntes Kriterium** für die Anerkennung einer Regierung gilt die **Ausübung effektiver Herrschaftsgewalt**⁷⁶. Gemeint ist damit die beständige und weitge-

71 Wolfrum/Philipp, „The Status of the Taliban: Their Obligations and Rights under International Law“, in: Frowein/Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Yearbook of United Nations Law 6 (2002), S. 559 (570) m.w.N., abrufbar unter: https://brill.com/view/journals/mpyo/6/1/article-p559_12.xml?rskey=veMqw9&result=1.

72 Wolfrum/Philipp, „Die Taliban – ein Subjekt des Völkerrechts?“, in: von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 2003, S. 145 (153), abrufbar unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-55674-6.pdf>.

73 Vgl. Kempen/Hillgruber/Grabenwarter, Völkerrecht, 3. Aufl. 2021, § 5 Rn. 23.

74 Vgl. Kempen/Hillgruber/Grabenwarter, Völkerrecht, 3. Aufl. 2021, § 5 Rn. 23.

75 Malik, „The Islamic Emirate of Afghanistan and the Recognition of Governments under International Law“, in: Research Society of International Law vom 4. Oktober 2021, S. 7, abrufbar unter: https://rsilpak.org/wp-content/uploads/2021/10/afghanistan-taliban-recognition_rsil.pdf.

76 Vgl. Frowein, „Recognition“, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Dezember 2010, Rn. 15, abrufbar unter: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1086?rskey=V5V1Yk&result=1&prd=MPIL>; Stein/von Buttler/Kotzur, Völkerrecht, 14. Aufl. 2017, Rn. 331 f.

hend unangefochtene Kontrolle über substantielle Teile des Staatsgebietes⁷⁷. Folgende Elemente effektiver Herrschaftsgewalt werden in der Literatur näher diskutiert: die **Unabhängigkeit der effektiven Kontrolle von ausländischen Mächten**, die **Beständigkeit der ausgeübten Macht** sowie die **Kontrolle über die Hauptstadt**⁷⁸. Die Staatenpraxis zeigt jedoch, dass diese Kriterien unterschiedlich gehandhabt werden. So lässt sich im Grunde keine genaue Grenze ziehen, wann eine effektive Herrschaftsgewalt vorliegt.

In lang anhaltenden Bürgerkriegssituationen bietet das Instrument der sogenannten de facto-Anerkennung die Möglichkeit, Aufständische, die Teile des Staatsgebietes kontrollieren, als **de facto-Regierung** anzuerkennen, wobei die bisherige Regierung weiterhin als **de iure-Regierung** anerkannt bleibt.⁷⁹

3.3.2.2. Legitimität

Die „**Legitimitätsdoktrin**“⁸⁰ knüpft zunächst daran an, ob eine Regierung im Einklang mit der nationalen Rechtsordnung ihres Staates an die Macht gelangt ist⁸¹. Ursprünglich ging es darum, in monarchischen Staatssystemen die Herrschaft der Dynastien zu stärken⁸². Zu Beginn des 20. Jahrhunderts verlagerte sich der Fokus der „Legitimitätsdiskussion“ dann auf die Frage nach der **verfassungsmäßigen Legitimität einer Regierung**⁸³. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die Tobar-Doktrin von 1907 (benannt nach dem ehemaligen Außenminister Ecuadors), nach

77 Vgl. Frowein, „Recognition“, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Dezember 2010, Rn. 15, abrufbar unter: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1086?rskey=V5V1Yk&result=1&prd=MPIL>.

78 Vgl. Schuit, „Recognition of Governments in International Law and the Recent Conflict in Libya“, in: International Community Law Review 14 (2012), S. 381 (389 f.) m.w.N, abrufbar unter: https://brill.com/view/journals/iclr/14/4/article-p381_5.xml?rskey=oJAbcZ&result=1&ebody=pdf-49903.

79 Stein/von Buttlar/Kotzur, Völkerrecht, 14. Aufl. 2017, Rn. 331. Grundlegend Frowein, Das De-facto-Regime im Völkerrecht, 1968.

80 Aust („Die Anerkennung von Regierungen: Völkerrechtliche Grundlagen und Grenzen im Lichte des Falls Venezuela“, in: ZaöRV 2020, S. 73 (87-93)) beschreibt in diesem Zusammenhang Ansätze in der Staatenpraxis, das Effektivitätskriterium durch Legitimitäts Gesichtspunkte zu ergänzen oder sogar abzulösen.

81 Schuit, „Recognition of Governments in International Law and the Recent Conflict in Libya“, in: International Community Law Review 14 (2012), S. 381 (391), abrufbar unter: https://brill.com/view/journals/iclr/14/4/article-p381_5.xml?rskey=oJAbcZ&result=1&ebody=pdf-49903.

82 Schuit, „Recognition of Governments in International Law and the Recent Conflict in Libya“, in: International Community Law Review 14 (2012), S. 381 (391), abrufbar unter: https://brill.com/view/journals/iclr/14/4/article-p381_5.xml?rskey=oJAbcZ&result=1&ebody=pdf-49903.

83 Schuit, „Recognition of Governments in International Law and the Recent Conflict in Libya“, in: International Community Law Review 14 (2012), S. 381 (392), abrufbar unter: https://brill.com/view/journals/iclr/14/4/article-p381_5.xml?rskey=oJAbcZ&result=1&ebody=pdf-49903.

welcher eine Regierung dann nicht anerkannt werden sollte, wenn sie durch einen Verfassungsbruch an die Macht gelangt ist⁸⁴. Dagegen stellte laut der Estrada-Doktrin von 1930 (benannt nach dem damaligen mexikanischen Außenminister) jede Anerkennung oder Nichtanerkennung von Regierungen eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten dar⁸⁵.

Nach dem Ende des Kalten Krieges gewann die **demokratische Legitimierung** einer Regierung im Rahmen von Anerkennungsfragen größere Bedeutung⁸⁶. Deutlich wurde dies zuletzt mit Blick auf die Frage der internationalen Anerkennung Juan Guaidós als Übergangspräsident Venezuelas, der weder über die Kontrolle des Staatsgebiets noch der entscheidenden Machtmittel des Staates verfügte⁸⁷. Von einigen anerkennenden Staaten wurde das Kriterium der effektiven Herrschaftsgewalt offenbar weitgehend ignoriert bzw. aus politischen Gründen ausgeblendet.

Frithjof Ehm, der 2011 die Staatenpraxis zur Anerkennung von Regierungen untersucht hat, erkennt bereits in Ansätzen einen **gewohnheitsrechtlichen „Demokratie-Vorbehalt“** für die Anerkennung von Staaten und Regierungen⁸⁸. Problematisch an einem solchen Vorbehalt ist jedoch, dass es **keinen weltweit einheitlichen Demokratiestandard** gibt, an dem man sich orientieren könnte. Ein entsprechendes Völkergewohnheitsrecht⁸⁹, wonach bei Anerkennungsfragen dem Kriterium der Legitimität einer Regierung Vorrang vor dem Kriterium der Effektivität der Regierungsgewalt einzuräumen ist, hat sich aber bislang noch nicht durchsetzen können.⁹⁰

84 Ehm, „Demokratie und die Anerkennung von Staaten und Regierungen“, in: Archiv des Völkerrechts 49 (2011), S. 64 (77), abrufbar unter: https://www.mohrsiebeck.com/artikel/demokratie-und-die-erkennung-von-staaten-und-regierungen-101628000389211795906262?no_cache=1.

85 Epping, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 7 Rn. 187 m.w.N.

86 Vgl. Schuit, „Recognition of Governments in International Law and the Recent Conflict in Libya“, in: International Community Law Review 14 (2012), S. 381 (393), abrufbar unter: https://brill.com/view/journals/iclr/14/4/article-p381_5.xml?rskey=oJAbcZ&result=1&body=pdf-49903 mit Verweis auf Roth, Governmental Illegitimacy in International Law, 2000, S. 148.

87 Siehe dazu Aust, „Die Anerkennung von Regierungen: Völkerrechtliche Grundlagen und Grenzen im Lichte des Falls Venezuela“, in: ZaöRV 2020, S. 73 (94 f.).

88 Siehe Ehm, „Demokratie und die Anerkennung von Staaten und Regierungen“, in: Archiv des Völkerrechts 49 (2011), S. 64 (65, 85), abrufbar unter: https://www.mohrsiebeck.com/artikel/demokratie-und-die-erkennung-von-staaten-und-regierungen-101628000389211795906262?no_cache=1.

89 Das Entstehen von Völkergewohnheitsrecht setzt eine Übung (consuetudo) und eine diese Übung tragende Rechtsüberzeugung (opinio iuris) voraus, wobei die Übung eine gewisse Dauer, Einheitlichkeit und Verbreitung aufweisen muss, von Arnauld, Völkerrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 251, 253.

90 So jedenfalls Stein/von Buttlar/Kotzur, Völkerrecht, 14. Aufl. 2017, Rn. 332 f. Hierzu auch von Arnauld, Völkerrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 100-102.

Die Europäische Union hatte im Zuge der Auflösung der ehem. UdSSR im Jahre 1991 sog. "Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union" verabschiedet. Darin sind u.a. folgende Anerkennungskriterien niedergelegt:⁹¹

"Respect for the provisions of the Charter of the United Nations and the commitments subscribed to in the Final Act of Helsinki and in the Charter of Paris, especially with regard to the rule of law, democracy and human rights [...]."

Die Guidelines der EU machen deutlich, dass **Aspekte der Legitimität** bei der Frage der Anerkennung einer Regierung jedenfalls auch Berücksichtigung finden können.

3.3.3. Ermessensentscheidung

Der Anerkennung von Regierungen kommt keine konstitutive, sondern lediglich **deklaratorische Bedeutung** zu. Der Akt der Anerkennung einer Regierung steht somit im **politischen Ermessen** des anerkennenden Staates⁹². Es gibt jedoch **völkerrechtliche Grenzen** dieser Ermessensentscheidung – sowohl mit Blick auf die Anerkennung als auch auf die Nichtanerkennung einer ausländischen Regierung⁹³.

Der Ermessensspielraum des anerkennenden Staates findet zum einen seine Grenze im **völkerrechtlichen Interventionsverbot** (Art. 2 Abs. 1 VN-Charta). Wie bereits dargelegt, gehört es zu den inneren Angelegenheiten eines Staates, wie sich seine Regierung bildet. So stellt die **verfrühte Anerkennung** einer neuen Regierung, die ihre effektive Herrschaftsgewalt noch nicht konsolidiert hat, einen Völkerrechtsverstoß gegenüber der bisherigen oder einer rivalisierenden Regierung dar⁹⁴.

91 Guidelines vom 16. Dezember 1991 sind abrufbar unter: <https://www.dipublico.org/100636/declaration-on-the-guidelines-on-the-recognition-of-new-states-in-eastern-europe-and-in-the-soviet-union-16-december-1991/>
Vgl. näher auch Frowein, „Recognition“, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Dezember 2010, Rn. 7, abrufbar unter: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1086?rskey=V5V1Yk&result=1&prd=MPIL>.

92 Vgl. Schuit, „Recognition of Governments in International Law and the Recent Conflict in Libya“, in: International Community Law Review 14 (2012), S. 381 (384) abrufbar unter: https://brill.com/view/journals/iclr/14/4/article-p381_5.xml?rskey=oJAbcZ&result=1&body=pdf-49903;
siehe dazu auch Aust, „Die Anerkennung von Regierungen: Völkerrechtliche Grundlagen und Grenzen im Lichte des Falls Venezuela“, in: ZaöRV 2020, S. 73 (84) m.w.N., abrufbar unter: <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fzaerv%2F2020%2Fcont%2Fzaerv.2020.73.1.htm&pos=1&hlwords=on>.

93 Vgl. Wolfrum/Philipp, „Die Taliban – ein Subjekt des Völkerrechts?“, in: von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 2003, S. 145 (150), abrufbar unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-55674-6.pdf>.

94 Wolfrum/Philipp, „Die Taliban – ein Subjekt des Völkerrechts?“, in: von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 2003, S. 145 (151), abrufbar unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-55674-6.pdf>.

3.3.4. Anerkennung und Menschenrechte

Bei der völkerrechtlichen Anerkennung, die als Hoheitsakt des anerkennenden Staates gesehen werden kann, sind überdies **Menschenrechte zu beachten**. Jeder Staat ist bei der Ausübung von Hoheitsgewalt an menschenrechtliche Verpflichtungen und Schutzpflichten gebunden. Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, dass die Anerkennung bzw. die Nichtanerkennung einer ausländischen Regierung politische und wirtschaftliche Auswirkungen für diesen Staat haben kann (**extraterritoriale Wirkungen der Anerkennung**).

So kann die Anerkennung einer ausländischen Regierung, die für gravierende **Menschenrechtsverletzungen gegen die eigene Bevölkerung** verantwortlich ist, für den anerkennenden Staat **unter dem Gesichtspunkt der menschenrechtlichen Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – „R2P“)** gegenüber der ausländischen Bevölkerung **problematisch** werden. Von daher spricht völkerrechtlich nichts dagegen und es kann im Gegenteil sogar geboten sein, die Anerkennung einer ausländischen Regierung **an deren Einhaltung von Menschenrechten zu knüpfen**, so wie dies der neue Koalitionsvertrag der Bundesregierung mit Blick auf die Taliban vorsieht. Eine Regierung kann einer anderen Regierung also die **Anerkennung mit Blick auf die Verletzung international anerkannter Menschenrechte verweigern**.⁹⁵ Eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des menschenrechtsverletzenden Staates liegt dann nicht vor. Die Nichtanerkennung einer ausländischen Regierung fungiert dabei als „Druckmittel“, um diese Regierung zur Einhaltung von Menschenrechten zu bewegen.

Völkerrechtsdogmatisch entspricht dieses „Druckmittel“ einer **völkerrechtlichen Gegenmaßnahme**⁹⁶ (engl. counter-measure, vulgo: Sanktion) gegen den ausländischen Staat, gerichtet auf die **Herstellung menschenrechtskonformer Zustände**. Die von der ausländischen Regierung erstrebte internationale Anerkennung kann dann gewissermaßen „Zug-um-Zug“ gegen Zugeständnisse der ausländischen Regierung in Sachen „Menschenrechte“ gewährt werden.

Doch auch der **Nichtanerkennung** sind **völkerrechtliche Grenzen** gesetzt. Eine Pflicht zur Anerkennung von Regierungen besteht zwar nicht⁹⁷. Jedoch kann es völkerrechtlich problematisch sein, eine ausländische Regierung durch Nichtanerkennung auf Dauer zu isolieren und dadurch in ihrer Handlungsfähigkeit auf internationaler Bühne einzuschränken und zu behindern. Wolfrum und Philipp stützen dies auf die **völkerrechtliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit**

95 Wolfrum/Philipp, „Die Taliban – ein Subjekt des Völkerrechts?“, in: von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 2003, S. 145 (152), abrufbar unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-55674-6.pdf>.

96 Vgl. insoweit Art. 49 ff. der Draft Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts (2001) der International Law Commission (ILC), abrufbar auf deutsch: <http://eydner.org/dokumente/darsiwaev.PDF>.

97 Wolfrum/Philipp, „Die Taliban – ein Subjekt des Völkerrechts?“, in: von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 2003, S. 145 (151), abrufbar unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-55674-6.pdf>.

zwischen den Staaten, wie sie sich etwa aus der sog. Friendly-Relations-Declaration⁹⁸ ergibt⁹⁹. Wird ein ausländischer Staat infolge einer **dauerhaften oder am Ende womöglich willkürlichen Nichtanerkennung** seiner Regierung in seiner Handlungsfähigkeit auf der internationalen Bühne eingeschränkt – man denke an den erschwerten Zugang zu internationalen Krediten, an die Weigerung zum Abschluss von Handelsverträgen etc. – so kann dies unter dem Gesichtspunkt einer **Einmischung in die inneren Angelegenheiten** bzw. einer **Verletzung des völkerrechtlichen Kooperationsgebots** relevant werden.

In dem Maße, wie ein Staat infolge einer Nichtanerkennung seiner Regierung zunehmend in die **internationale Isolation** abdriftet, gerät zwangsläufig auch die **Versorgungslage der heimischen Bevölkerung** (insbesondere mit Nahrungsmitteln, Medikamenten etc.) **unter Druck**. Dies zeigt sich bei Hungersnöten in isolierten Regimen wie Nordkorea, aber tendenziell wohl auch schon in Afghanistan. Festzuhalten bleibt, dass auch die Nichtanerkennung einer ausländischen Regierung – wenngleich auch nur indirekt – am Ende die **wirtschaftliche Lage** und das Wohlergehen der Bevölkerung vor Ort zu **beeinträchtigen vermag**.

Hier zeigt sich im Ergebnis ein gewisses Dilemma: **Anerkennungsfragen sind (auch) Menschenrechtsfragen**. Sowohl die Anerkennung als auch die Nichtanerkennung einer ausländischen Regierung können **menschenrechtliche Implikationen** aufweisen. Die Nichtanerkennung einer Regierung kann aus menschenrechtlicher Sicht sinnvoll und gerechtfertigt sein, soweit sie als völkerrechtliche Gegenmaßnahme Menschenrechtsverletzungen dieser Regierung sanktioniert¹⁰⁰. Auf der anderen Seite kann jedoch die regelrechte **Isolierung eines Staates** durch **fortgesetzte Nichtanerkennung seiner Regierung** – also der Ausschluss aus der internationalen Staatengemeinschaft – die **Menschenrechte der Bevölkerung vor Ort gefährden** (insbesondere das Menschenrecht auf Nahrung gem. Art. 11 VN-Sozialpakt).¹⁰¹

Menschenrechtliche Erwägungen bilden daher die **völkerrechtlichen Leitplanken** bei Ermessensentscheidungen für oder gegen die Anerkennung einer ausländischen Regierung. Die anerkennende Regierung muss einen „menschenrechtskonformen“ Mittelweg zwischen der notwendigen Sanktionierung einer menschenrechtsverachtenden ausländischen Regierung und ihrer Einbin-

98 Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, A/RES/2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970, abrufbar unter: [https://undocs.org/en/A/RES/2625\(XXV\)](https://undocs.org/en/A/RES/2625(XXV)).

99 Wolfrum/Philipp, „Die Taliban – ein Subjekt des Völkerrechts?“, in: von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 2003, S. 145 (151), abrufbar unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-55674-6.pdf>.

100 Siehe dazu Schmalenbach, „Anerkennung von Regierungen nach einem Regime Change – Jüngste Entwicklungen in Afghanistan und Myanmar“, in: Völkerrechtsblog, Völkerrechtliche Tagesthemen – Spotlight (Folge 18) vom 10. November 2021, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/de/anererkennung-von-regierungen-nach-einem-regime-change-juengste-entwicklungen-in-afghanistan-und-myanmar/>.

101 Vgl. dazu überblicksartig Christmann, Menschenrecht auf Nahrung, Bundeszentrale für politische Bildung vom 12. Juni 2014, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/internationales/weltweit/welternaehrung/178491/menschenrecht-auf-nahrung>.

dung in die internationale Staatengemeinschaft (zum Wohle der Bevölkerung) beschreiten.

3.3.5. Anerkennungspraxis

3.3.5.1. Staatenpraxis

Die Anerkennung einer Regierung ist sowohl **förmlich** als auch **konkludent** möglich. Da die förmliche Anerkennung einer Regierung – jedenfalls politisch – als konkludente Billigung ihrer Machtergreifung interpretiert werden kann, sind Staaten wie Deutschland¹⁰² seit dem Zweiten Weltkrieg dazu übergegangen, **Regierungen nicht mehr förmlich anzuerkennen**.¹⁰³ Vor diesem Hintergrund stellt die Anerkennung des Oppositionspolitikers Guaidó als venezolanischen Interimspräsidenten in gewisser Weise eine Abkehr von der bisherigen Anerkennungspraxis der Bundesrepublik Deutschland dar¹⁰⁴.

Diese **Entformalisierung der Anerkennungspraxis** eröffnet **diplomatische Spielräume bei der Pflege der auswärtigen Beziehungen**, schafft aber gleichzeitig **Grauzonen und Uneindeutigkeiten** (z.B. die Pflege von Wirtschaftsbeziehungen oder Kulturaustausch bei gleichzeitiger offizieller Beteuerung, einen Staat oder eine Regierung nicht anzuerkennen; ferner der Austausch „Ständiger Vertreter“ statt Botschafter etc.). Beispiele für diplomatische „Grauzonen“ finden sich etwa in den Beziehungen von Teilen der Staatengemeinschaft zu Taiwan, Palästina oder Nordzypern sowie zur ehemaligen DDR, die von der Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich nicht als „Ausland“ angesehen wurde.

Eine **konkludente Anerkennung** einer Regierung ist z.B. darin zu sehen, dass Botschafter akkreditiert werden oder bilaterale Verträge mit der neuen Regierung geschlossen werden. Eine konkludente Anerkennung ist dagegen nicht schon darin zu sehen, dass zwei Staaten Mitglied derselben Internationalen Organisation sind. Demgegenüber entspricht es durchaus der Staatspraxis,

102 „Völkerrechtlich erkennt die Bundesregierung nur Staaten, nicht aber Regierungen, ausdrücklich an“, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/6962 vom 4. Dezember 2015, Frage 12, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/069/1806962.pdf>.

103 Vgl. Barber, „How Should Governments Decide Whether or not to Recognise other Governments, and can the General Assembly Help?“, EJIL:Talk! vom 6. Dezember 2021.
Auch Kriegserklärungen werden heute nicht mehr förmlich kommuniziert.

104 Wissenschaftliche Dienste, „Rechtsfragen zur Anerkennung des Interimspräsidenten in Venezuela“, WD 2 – 3000 – 017/19 vom 15. Februar 2019, S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/595056/c8bf53d8fb2a3f163e104a725c732b15/WD-2-017-19-pdf-data.pdf>. Vgl. auch Wissenschaftliche Dienste, „Völkerrechtliche Aspekte der Anerkennung eines ausländischen Staatsoberhauptes“, WD 2 – 3000 – 016/19 vom 8. Februar 2019, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/631842/6aa79c6fb742a8a3bf728457d93ce727/WD-2-016-19-pdf-data.pdf>.

förmlich zu erklären, eine Regierung nicht anzuerkennen¹⁰⁵. Das schließt jedoch nicht jedweden Kontakt zu dieser Regierung aus. Vielmehr sind **Arbeitskontakte unterhalb der Schwelle einer konkludenten Anerkennung** gleichwohl möglich.

3.3.5.2. Praxis des Credentials Committee der VN-Generalversammlung

Die Frage der Anerkennung einer Regierung wird relevant, wenn diese Regierung für ihren Staat die mitgliedschaftlichen Rechte dieses Staates in einer internationalen Organisation (wie den Vereinten Nationen) wahrnehmen will.

Nach Regel 28 der Geschäftsordnung der VN-Generalsversammlung¹⁰⁶ soll **zu Beginn jeder ordentlichen Tagung der VN-Generalversammlung ein Credentials Committee** (Beglaubigungsausschuss) ins Leben gerufen werden, das die Vollmachten der Regierungen der VN-Mitgliedstaaten, welche zuvor von den Staaten an den Generalsekretär übermittelt wurden, überprüft und anschließend der Generalversammlung Bericht erstattet.¹⁰⁷

Das Credentials Committee besteht aus **neun Mitgliedern**, die auf Vorschlag des Präsidenten von der Generalversammlung ernannt werden.¹⁰⁸ Es entspricht der Praxis der Generalversammlung, dass zu diesen stets China, Russland und die USA zählen¹⁰⁹. Dem Credentials Committee der 76. Sitzung der Generalversammlung, welche am 14. September 2021 begann, gehören zudem folgende Staaten an: Bahamas, Bhutan, Chile, Namibia, Sierra Leone und Schweden.¹¹⁰

105 Schmalenbach, „Anerkennung von Regierungen nach einem Regime Change – Jüngste Entwicklungen in Afghanistan und Myanmar“, in: Völkerrechtsblog, Völkerrechtliche Tagesthemen – Spotlight (Folge 18) vom 10. November 2021, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/de/anerkennung-von-regierungen-nach-einem-regime-change-juengste-entwicklungen-in-afghanistan-und-myanmar/>.

106 Geschäftsordnung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Credentials (Rules 27 to 29), <https://www.un.org/en/ga/about/ropga/credent.shtml>.
Regel 28 lautet: „A Credentials Committee shall be appointed at the beginning of each session. It shall consist of nine members, who shall be appointed by the General Assembly on the proposal of the President. The Committee shall elect its own officers. It shall examine the credentials of representatives and report without delay.“

107 Geschäftsordnung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Credentials (Rules 27 to 29), <https://www.un.org/en/ga/about/ropga/credent.shtml>.
Regel 27 lautet: „The credentials of representatives and the names of members of a delegation shall be submitted to the Secretary-General if possible not less than one week before the opening of the session. The credentials shall be issued either by the Head of the State or Government or by the Minister for Foreign Affairs.“
Ferner besagt Regel 29: „Any representative to whose admission a Member has made objection shall be seated provisionally with the same rights as other representatives until the Credentials Committee has reported and the General Assembly has given its decision.“

108 Credentials Committee, <https://www.un.org/en/ga/credentials/credentials.shtml>.

109 Johnson, „Expert Backgrounder: How can the Taliban be prevented from representing Afghanistan in the United Nations?“, Just Security vom 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.justsecurity.org/77806/expert-backgrounder-how-can-the-taliban-be-prevented-from-representing-afghanistan-in-the-united-nations/>.

110 Journal of the United Nations, 1. Plenarversammlung der Generalversammlung vom 14. September 2021, abrufbar unter: <https://journal.un.org/en/meeting/officials/cb4e5d24-a709-ec11-9123-0050569e8b67/2021-09-14>.

Die im Regelfall eher **formale Entscheidung** des Credentials Committee¹¹¹ gestaltet sich jedoch schwierig, wenn von zwei konkurrierenden Regierungen, die jeweils ihren Vertretungsanspruch für einen Staat geltend machen, Vollmachten vorgelegt werden. In der Resolution 396 (V) vom 14. Dezember 1950 empfiehlt die VN-Generalversammlung:

„[W]henever more than one authority claims to be the government entitled to represent a Member State in the United Nations and this question becomes the subject of controversy in the United Nations, the question should be considered in the light of the Purposes and Principles of the Charter and the circumstances of each case“¹¹².

Genauere Vorgaben oder materielle Kriterien, wie mit einem solchen Fall umzugehen ist, finden sich in den Rules of Procedure daher nicht. Auch existieren **keine Vorgaben** für das Credentials Committee, **die Legitimität einer Regierung zu überprüfen**. Politische Parteinahmen sucht das Credentials Committee zu vermeiden. Enthaltungen einzelner Mitglieder des Credentials Committee sind indes möglich. Auch werden Entscheidungen häufig vertagt¹¹³.

Aus völkerrechtlicher Sicht darf einem VN-Mitgliedstaat jedoch nicht dauerhaft die Möglichkeit vorenthalten werden, seine mitgliedschaftlichen Rechte in der Organisation wahrzunehmen. Aus dem **Prinzip der souveränen Staatengleichheit** in Art. 2 Ziff. 1 der VN-Charta lässt sich ein **Recht eines jeden Staates ableiten, an der internationalen Staatengemeinschaft teilzuhaben**, d.h. Verträge zu schließen oder diplomatische Beziehungen zu pflegen (sog. right of legation).¹¹⁴

111 Siehe dazu Johnson, „Expert Backgrounder: How can the Taliban be prevented from representing Afghanistan in the United Nations?“, Just Security vom 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.justsecurity.org/77806/expert-backgrounder-how-can-the-taliban-be-prevented-from-representing-afghanistan-in-the-united-nations/>.

112 A/RES/396(V) vom 14. Dezember 1950, <https://digitallibrary.un.org/record/209556?ln=en>.

113 Siehe dazu mit Beispielen: Barber, „Will the Taliban Represent Afghanistan at the UN General Assembly?“, EJIL:Talk! vom 1. September 2021, <https://www.ejiltalk.org/will-the-taliban-represent-afghanistan-at-the-un-general-assembly/>. Johnson, „Expert Backgrounder: How can the Taliban be prevented from representing Afghanistan in the United Nations?“, Just Security vom 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.justsecurity.org/77806/expert-backgrounder-how-can-the-taliban-be-prevented-from-representing-afghanistan-in-the-united-nations/>.

114 Fassbender, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), The Charter of the United Nations. A Commentary, Vol. I, 2012, Art. 2 (1) Rn. 58 ff. (61) unter Verweis auf Art. 10 der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, die u.a. das Recht der Staaten vorsieht, „im vollen Umfang und wirksam am internationalen Entscheidungsprozess teilzunehmen“ (A/RES/3281 (XXIX) vom 12. Dezember 1970, https://zeitschrift-vereinte-nationen.de/publications/PDFs/Zeitschrift_VN/VN_1975/Heft_4_1975/06_a_Doks_VN_VN_4-75.pdf).

4. Zur völkerrechtlichen Anerkennung der Taliban

Die von den Taliban vollzogene Umbenennung des Staates Afghanistan von „Islamische Republik Afghanistan“ in „**Islamisches Emirat Afghanistan**“ weist – wie schon bei ihrer ersten Macht-ergreifung – **nicht auf die Gründung eines neuen Staates** hin¹¹⁵. Vielmehr soll die neue **politische Akzentsetzung in Bezug auf eine islamische, der Sharia verpflichtete Regierungsform**¹¹⁶ zum Ausdruck gebracht werden. Die Identität des Staates Afghanistan bleibt davon unberührt.

4.1. Kriterien für die Anerkennung der Taliban

Im Folgenden sollen die eingangs entwickelten Kriterien für die völkerrechtliche Anerkennung einer Regierung mit Blick auf die causa der „Taliban-Regierung“ erörtert werden.

4.1.1. Effektive Herrschaftsgewalt

Mit Blick auf das Erfordernis der „effektiven Herrschaftsgewalt“ kommt es nicht darauf an, ob die Taliban die Macht in Afghanistan im Wege einer verfassungskonformen Übertragung der Regierungsgeschäfte oder durch das Abhalten demokratischer Wahlen ergriffen haben. Entscheidend sind vielmehr die **tatsächlichen Machtverhältnisse**.

Die Taliban **kontrollieren mittlerweile weite Teile des Landes**, darunter die Hauptstadt Kabul und andere wichtige Städte. Ihre Herrschaft hat sich aber auch in den Provinzen des Landes offenbar **weitgehend verfestigt**. Der sog. „**Islamischen Staat**“ – bzw. der afghanische „IS“-Ableger Khorasan – gewinnt zwar an Einfluss, der ihn in die Lage versetzt, vermehrt **Anschläge** u.a. gegen Moscheen oder Einrichtungen der Taliban zu verüben.¹¹⁷ Gleichwohl handelt es sich dabei nicht um Kampfhandlungen, welche die Herrschaft der Taliban ernsthaft herausfordern oder destabilisieren könnten.

Über den Verbleib, über die Machtansprüche und politischen Ambitionen der **alten Ghani-Regierung** liegen dagegen keine gesicherten Erkenntnisse vor.¹¹⁸ Der afghanische Präsident

115 Siehe dazu Malik, „The Islamic Emirate of Afghanistan and the Recognition of Governments under International Law“, in: Research Society of International Law vom 4. Oktober 2021, S. 8, abrufbar unter: https://rsilpak.org/wp-content/uploads/2021/10/afghanistan-taliban-recognition_rsil.pdf.

116 So zur ersten Machtübernahme der Taliban: Wolfrum/Philipp, „Die Taliban – ein Subjekt des Völkerrechts?“, in: von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 2003, S. 145 (149 f.), abrufbar unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-55674-6.pdf>.

117 Vgl. UNRIC Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen, „Islamischer Staat verübt vermehrt Anschläge in Afghanistan“, 19. November 2021, das von über 330 Anschlägen in 2021 (verglichen mit 60 in 2020) spricht, <https://unric.org/de/afghanistan19112021/>.

118 Vgl. zu Ghani und Salehs verfassungsrechtlichen Machtansprüchen: Paddeu/Pavlopoulos, „Between Legitimacy and Control: The Taliban’s Pursuit of Governmental Status“, Just Security vom 7. September 2021, abrufbar unter: <https://www.justsecurity.org/78051/between-legitimacy-and-control-the-talibans-pursuit-of-governmental-status/>.

Ashraf Ghani floh am 15. August 2021 ins Ausland¹¹⁹, er soll sich Medienangaben zufolge in den Vereinigten Arabischen Emiraten aufhalten¹²⁰. **Offiziell „abgedankt“ hat er nicht.** Nach der Flucht Ghanis hat sich dessen Vizepräsident Amrullah Saleh zum amtierenden Präsidenten Afghanistans erklärt¹²¹. Artikel 60 der Verfassung der Islamischen Republik Afghanistan von 2004 besagt insoweit: „In case of absence, resignation or death of the President, the first Vice-President shall act in accordance with the provisions of this Constitution.“¹²² Doch auch Vizepräsident Saleh soll sich mittlerweile ins Ausland abgesetzt haben.

Immerhin hat der bisherige afghanische VN-Botschafter der alten Ghani-Regierung – Ghulam Isaczaï – im September 2021 seinen **Vertretungsanspruch (für Afghanistan) bei den Vereinten Nationen angemeldet** (vgl. dazu näher unten 4.2.2.). **Machtansprüche**, die von Vertretern der alten Ghani-Regierung erhoben werden könnten, scheinen also **nicht völlig vom Tisch**. Ob sie die Taliban-Herrschaft noch ernsthaft herausfordern können, erscheint dagegen zweifelhaft.

Im Ergebnis scheint die **effektive Macht der Taliban in Afghanistan weitgehend gefestigt**. Insofern unterscheidet sich die heutige Situation von der Lage in Afghanistan in den Jahren 1996 bis 2001, wo mehrere um die Macht konkurrierende Gruppierungen (Nordallianz etc.) existierten.

4.1.2. Legitimität

Wahlen in Afghanistan haben die Taliban nicht in Aussicht gestellt¹²³. Auch lehnen sie die **Verfassung der Islamischen Republik Afghanistan** von 2004¹²⁴ ab, die in Art. 61 einen gewählten Präsidenten vorsieht¹²⁵. Die Taliban kündigten stattdessen an, die afghanische Verfassung von

119 „Afghanischer Ex-Präsident Ghani entschuldigt sich für Flucht“, Tagesspiegel vom 8. September 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/war-nie-meine-absicht-das-volk-im-stich-zu-lassen-afghanischer-ex-praesident-ghani-entschuldigt-sich-fuer-flucht/27594462.html>.

120 „Ghani distanziert sich von Pro-Taliban-Facebookpost“, Spiegel Online vom 27. September 2021, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/ausland/afghanistans-ex-praesident-ghani-distanziert-sich-von-pro-taliban-post-a-dff902ea-1b7c-4694-856c-38aa5138c62e>; siehe dazu auch „Ghani will nicht im Exil bleiben“, Tagesschau vom 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/praesident-ghani-flucht-vae-103.html>.

121 Vöhringer, „Balancing Accountability and Legitimacy“, Verfassungsblog vom 8. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/balancing-accountability-and-legitimacy/>.

122 Die afghanische Verfassung ist abrufbar unter: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/The_Constitution_of_the_Islamic_Republic_of_Afghanistan.pdf.

123 „Taliban verschärfen den Kurs“, Tagesschau vom 28. September 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/taliban-199.html>.

124 Verfassung der Islamischen Republik Afghanistan von 2004, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/The_Constitution_of_the_Islamic_Republic_of_Afghanistan.pdf.

125 Vgl. „Taliban greifen vorübergehend zur Verfassung aus der Königszeit“, Spiegel Online vom 28. September 2021, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/ausland/afghanistan-taliban-greifen-voruebergehend-zur-verfassung-aus-der-koenigszeit-a-06fa4d92-966f-4b9f-9bfe-0e10c603e88d>.

1964 (aus der Regierungszeit des später abgesetzten Königs Sahir Schah) übergangsweise anwenden zu wollen. Ausgenommen davon seien Verfassungsbestimmungen, die dem Islam widersprechen¹²⁶. Von einer legitimen Herrschaft der Taliban in Afghanistan kann also **nicht die Rede** sein.

4.1.3. Ermessensentscheidung

Laut Koalitionsvertrag will die Bundesregierung die Anerkennung der Taliban an die **Einhaltung von Menschenrechten in Afghanistan knüpfen**. Dies ist völkerrechtlich nicht zu beanstanden. Die fortgesetzte „Nichtanerkennung“ stellt insoweit eine **völkerrechtskonforme Gegenmaßnahme** (counter-measure) als Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen seitens der Taliban-Regierung in Afghanistan dar.

Eine völkerrechtliche Pflicht zur Anerkennung einer effektiven Regierung besteht zwar nicht, jedoch kann es, wie bereits erörtert, mit Blick auf die **Menschenrechte** problematisch werden, einen Staat durch fortgesetzte Nichtanerkennung seiner Regierung **international zu isolieren** und dadurch die humanitäre Lage vor Ort (einschließlich dem Menschenrecht auf Nahrung) zu beeinträchtigen (siehe 3.3.4.).

4.2. Anerkennungspraxis

4.2.1. Staatengemeinschaft

Während ihrer **ersten Machtübernahme von 1996 bis 2001** wurden die Taliban **von nur drei Staaten anerkannt**: Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) und Pakistan¹²⁷. Heute streben sie nach mehr¹²⁸ – vor allem, um auf Afghanistans Vermögenswerte im Ausland zugreifen zu können, aber auch wegen des damit verbundenen Prestigegewinns¹²⁹. Bis heute wurden die Taliban **allerdings von keinem Staat als Regierung Afghanistans anerkannt**. Viel-

126 „Taliban greifen vorübergehend zur Verfassung aus der Königszeit“, Spiegel Online vom 28. September 2021, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/ausland/afghanistan-taliban-greifen-voruebergehend-zur-verfassung-aus-der-koenigszeit-a-06fa4d92-966f-4b9f-9bfe-0e10c603e88d>; „Taliban verschärfen den Kurs“, Tagesschau vom 28. September 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/taliban-199.html>.

127 Schmitz/Wagner, „Die Chance der Taliban“, SWP vom 27. August 2021, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/die-chance-der-taliban>.

128 Seibert, „Die Taliban streben nach Anerkennung – und sind damit erfolgreich“, Tagesspiegel vom 7. November 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/afghanistans-neue-machthaber-die-taliban-streben-nach-erkennung-und-sind-damit-erfolgreich/27770684.html>.

129 Diggelmann, „Die Nichtanerkennung der Taliban-Regierung ist rechtlich heikel“, Neue Zürcher Zeitung vom 28. September 2021, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/international/afghanistan-das-voelkerrecht-und-die-erkennung-der-taliban-ld.1646946>.

mehr hat sich der Begriff der de facto-Regierung eingebürgert.¹³⁰ Kontakte mit den Taliban (unterhalb der Schwelle der konkludenten Anerkennung) werden allerdings von Politikern aus Europa, den USA, Russland, China und dem Nahen Osten gepflegt¹³¹.

Während die westlichen Staaten ihre Botschaften in Kabul nach der Machtübernahme der Taliban geschlossen haben, haben China, Russland und Pakistan ihre Vertretungen offen gehalten¹³². China und Russland teilen eine Befürchtung: das Eindringen von Terroristen aus Afghanistan¹³³. Insbesondere ist dabei zu berücksichtigen, dass China und Afghanistan eine gemeinsame – 76 Kilometer lange – Grenze verbindet, hinter welcher die chinesische Provinz Xinjiang liegt, in der die muslimische Minderheit der Uiguren lebt¹³⁴. In Russland sind die Taliban selbst nach wie vor als terroristische Organisation eingestuft¹³⁵. Russland veranstaltete im Oktober 2021 eine Afghanistan-Konferenz in Moskau und rief die Taliban zur Achtung der Menschenrechte auf – nur dann hätten sie eine Chance auf internationale Anerkennung ihrer Regierung¹³⁶.

Die USA und Deutschland haben eine baldige Anerkennung der Taliban als Regierung Afghanistans ausgeschlossen, insbesondere nachdem die Taliban die Zusammensetzung ihrer Regierung

-
- 130 „Die Taliban ringen um Anerkennung“, FAZ online vom 21. Januar 2021, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/eu-praesenz-in-kabul-die-taliban-ringen-um-erkennung-17744659.html>.
- 131 Vgl. Rath, „Pragmatische Anerkennung denkbar“, taz.de vom 8. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://taz.de/Voelkerrechtler-ueber-Taliban-Regierung/!5805427/>; Seibert, „Die Taliban streben nach Anerkennung – und sind damit erfolgreich“, Tagesspiegel vom 7. November 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/afghanistans-neue-machthaber-die-taliban-streben-nach-erkennung-und-sind-damit-erfolgreich/27770684.html>.
- 132 Herold/von Salzen, „Peking und Moskau nutzen die Gunst der Stunde“, Tagesspiegel vom 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/nach-der-machtuebernahme-der-taliban-pekings-und-moskau-nutzen-die-gunst-der-stunde/27525352.html>.
- 133 Pindur, „Afghanistan / Wie stehen die Nachbarländer zu den Taliban?“, Deutschlandfunk vom 29. August 2021, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/afghanistan-wie-stehen-die-nachbarlaender-zu-den-taliban-100.html>; siehe dazu auch „Wer will was in Afghanistan?“, Tagesschau vom 27. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/afghanistan-1085.html>.
- 134 Herold/von Salzen, „Peking und Moskau nutzen die Gunst der Stunde“, Tagesspiegel vom 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/nach-der-machtuebernahme-der-taliban-pekings-und-moskau-nutzen-die-gunst-der-stunde/27525352.html>.
Siehe zum Verhältnis der Nachbarstaaten Afghanistans zu den Taliban „Wie umgehen mit den Taliban? Die Afghanistanpolitik der Nachbarstaaten und des Westens“, SWP-Podcast 2021/P 13 vom 3. November 2021 von Dominik Schottner mit Andrea Schmitz und Christian Wagner, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/wie-umgehen-mit-den-taliban-afghanistans-nachbarn-und-die-afghanistanpolitik-des-westens>.
- 135 Storm, „Am Tisch mit den Taliban“, ZDF heute vom 20. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/afghanistan-konferenz-moskau-100.html>.
- 136 „Moskau lobt und ermahnt Taliban“, Tagesschau vom 20. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/afghanistan-konferenz-117.html>.

bekannt gegeben hatten¹³⁷. So steht der zum Innenminister von den Taliban ernannte Siradschuddin Hakkani als „globaler Terrorist“ auf der Fahndungsliste der USA und auch sein sog. Hakkani-Netzwerk wird von den USA als terroristische Gruppierung eingestuft¹³⁸. Vor der Bekanntgabe der Mitglieder der Taliban-Regierung hatten sich auch die Außenminister der EU-Staaten auf Bedingungen für eine beschränkte Zusammenarbeit mit den Taliban verständigt: die Bildung einer inklusiven Regierung, die Ermöglichung der Ausreise von europäischen Bürgerinnen und Bürgern sowie schutzbedürftiger Menschen, die Gewährung der Einhaltung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Pressefreiheit, die Ermöglichung humanitärer Hilfe, die Verhinderung, dass Afghanistan zu einer Basis für Terrorgruppen wird¹³⁹. Die Eröffnung einer Vertretung europäischer Staaten in Afghanistan wird nach Aussage des französischen Präsidenten Emmanuel Macron derzeit geplant, womit aber keine Anerkennung der Taliban-Regierung einhergehe¹⁴⁰.

4.2.2. Credentials Committee

Mit Schreiben vom 20. September 2021 unter dem Briefkopf des Außenministeriums des „Islami-schen Emirats Afghanistan“ an den Generalsekretär der Vereinten Nationen bat der von den Taliban zum Außenminister ernannte Ameer Khan Muttaqi darum, bei der 76. Generaldebatte der VN-Generalversammlung vom 21. bis 27. September 2021 für Afghanistan reden zu dürfen¹⁴¹. Die Taliban erklärten, dass sie den bisherigen afghanischen VN-Botschafter Ghulam Isaczai durch ihren eigenen Sprecher Suhail Schahin ersetzen wollen. Das VN-Sekretariat leitete das Schreiben an das Credentials Committee weiter¹⁴².

137 Vgl. „USA und Deutschland gegen baldige Anerkennung der Taliban-Regierung“, Tagesspiegel vom 8. September 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/bedingungen-nicht-erfuellt-usa-und-deutschland-gegen-baldige-erkennung-der-taliban-regierung/27594814.html>.

138 Vgl. „USA und Deutschland gegen baldige Anerkennung der Taliban-Regierung“, Tagesspiegel vom 8. September 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/bedingungen-nicht-erfuellt-usa-und-deutschland-gegen-baldige-erkennung-der-taliban-regierung/27594814.html>.

139 Vgl. „EU-Außenminister stellen Bedingungen für Zusammenarbeit mit Taliban“, Zeit Online vom 3. September 2021, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-09/afghanistan-taliban-eu-regierung-zusammenarbeit-bedingung>.

140 Vgl. Irish, „France, Europeans working to open joint mission in Afghanistan – Macron“, Reuters vom 4. Dezember 2021, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/france-europeans-working-open-joint-mission-afghanistan-macron-2021-12-04/>.

141 Vgl. „United Nations committee to review Taliban credential issue to meet in November“, The Economic Times vom 2. Oktober 2021, <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/united-nations-committee-to-review-taliban-credential-issue-to-meet-in-november/articleshow/86700924.cms>.

142 „Taliban wollen vor UN-Vollversammlung sprechen“, Süddeutsche Zeitung vom 22. September 2021, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/afghanistan-taliban-un-maas-1.5417568>.

Ghani hatte noch im Juni 2021 Isaczai als Afghanistans VN-Gesandten ernannt¹⁴³. Am 15. September erreichte den Generalsekretär ein Schreiben der Ständigen Vertretung der Islamischen Republik Afghanistan bei den Vereinten Nationen, welches von Isaczai unterzeichnet war, und eine Liste der afghanischen Delegation für die 76. Sitzung der Generalversammlung enthielt, an deren Spitze Isaczai stand¹⁴⁴. Zunächst stand Isaczai für Afghanistan auf der Sprecherliste für den letzten Tag der Generaldebatte am 27. September 2021¹⁴⁵. Er zog allerdings seine Teilnahme in letzter Minute zurück¹⁴⁶. Folglich ergriff niemand für Afghanistan das Wort¹⁴⁷.

Am 1. Dezember 2021 wurde bekannt, dass das Credentials Committee die Entscheidung über die Vollmachten Afghanistans vertagt¹⁴⁸. Der entsprechende Bericht wird nun der Generalversammlung zugeleitet. Ob mit dieser Entscheidung auch verbunden ist, dass der bisherige Botschafter Afghanistan weiterhin vertritt, ist weiter ungeklärt¹⁴⁹.

Die Vertagung der Entscheidung durch das Credentials Committee lässt somit erste Parallelen zur Praxis des Credentials Committees in Bezug auf die Taliban während der Phase ihrer ersten Machtergreifung erkennen¹⁵⁰. Im Bericht des Credentials Committees vom 11. Dezember 1997 heißt es:

143 „United Nations committee to review Taliban credential issue to meet in November“, The Economic Times vom 2. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/united-nations-committee-to-review-taliban-credential-issue-to-meet-in-november/articleshow/86700924.cms>.

144 „United Nations committee to review Taliban credential issue to meet in November“, The Economic Times vom 2. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/united-nations-committee-to-review-taliban-credential-issue-to-meet-in-november/articleshow/86700924.cms>.

145 „United Nations committee to review Taliban credential issue to meet in November“, The Economic Times vom 2. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/united-nations-committee-to-review-taliban-credential-issue-to-meet-in-november/articleshow/86700924.cms>.

146 Engström, „Credentials and the Politics of Representation: What’s in it for the UN?“, EJIL:Talk! vom 11. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/credentials-and-the-politics-of-representation-whats-in-it-for-the-un/>.

147 Nichols, „No one from Afghanistan will address world leaders at U.N.“, Reuters vom 28. September 2021, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/no-one-afghanistan-will-address-world-leaders-un-2021-09-27/>.

148 Nichols, „U.N. committee agrees Taliban, Myanmar junta not allowed in U.N. for now“, Reuters vom 1. Dezember 2021, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taliban-myanmar-junta-unlikely-be-let-into-un-now-diplomats-2021-12-01/>.

149 Vgl. Nichols, „U.N. committee agrees Taliban, Myanmar junta not allowed in U.N. for now“, Reuters vom 1. Dezember 2021, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taliban-myanmar-junta-unlikely-be-let-into-un-now-diplomats-2021-12-01/>.

150 Siehe zu dieser Phase: Barber, „Will the Taliban Represent Afghanistan at the UN General Assembly?“, EJIL:Talk! vom 1. September 2021, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/will-the-taliban-represent-afghanistan-at-the-un-general-assembly/>.

„Having considered the question of the credentials of Afghanistan, the Committee decided to defer a decision on the credentials of representatives of Afghanistan on the understanding that the current representatives of Afghanistan accredited to the United Nations would continue to participate in the work of the General Assembly pursuant to the applicable rules of procedure of the Assembly.“¹⁵¹

Eine Entscheidung wurde mithin vertagt und die Vertreter der entmachteten Rabbani-Regierung durften weiterhin an der Arbeit der Generalversammlung teilnehmen. Dass das Credentials Committee in der aktuellen Situation erneut eine abwartende Haltung einnimmt, könnte damit zusammenhängen, dass die Ghani-Regierung bei den Vereinten Nationen einen Vertretungsanspruch für Afghanistan angemeldet hat.

5. Fazit

Bei der Frage der Anerkennung bzw. Nichtanerkennung der Taliban als Regierung Afghanistans geht es um den Vertretungsanspruch der Regierung in den internationalen Beziehungen und damit letztlich auch um die künftige internationale Handlungsfähigkeit Afghanistans. Die Anerkennungsproblematik stellt sich sowohl im bilateralen Verhältnis als auch im Kontext von internationalen Organisationen.

Da die Bundesrepublik Deutschland keine Regierungen, sondern nur Staaten anerkennt, steht (lediglich) eine konkludente Anerkennung der Taliban zur Debatte. Diese könnte etwa durch die Akkreditierung von Botschaftern oder durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge erfolgen.

Die völkerrechtliche Anerkennung einer Regierung steht im politischen Ermessen des anerkennenden Staates. Die politische Ermessensentscheidung ist jedoch völkerrechtlich durch das Interventionsverbot, aber auch durch menschenrechtliche Gesichtspunkte eingegegnet.

Im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung wird die mögliche Anerkennung der Taliban-Regierung u.a. an die Bewahrung der Menschenrechte geknüpft. Die Nichtanerkennung der Taliban stellt dogmatisch gesehen damit eine völkerrechtskonforme Gegenmaßnahme (countermeasure) als Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen seitens des Taliban-Regimes dar. Eine völkerrechtliche Pflicht zur Anerkennung einer effektiven Regierung besteht zwar nicht, jedoch kann es mit Blick auf die Menschenrechte problematisch werden, einen ausländischen Staat durch fortgesetzte Nichtanerkennung seiner Regierung international zu isolieren und dadurch die humanitäre Lage vor Ort (insbesondere das Menschenrecht auf Nahrung) zu beeinträchtigen.

Völkerrechtliche Leitlinie für die Anerkennungsfrage ist die menschenrechtliche Schutzverantwortung Deutschlands für die afghanische Bevölkerung. Die Frage, ob und wann die Taliban-Regierung anerkannt werden sollte, erscheint aus politischer Sicht als „Spagat“ zwischen der

151 A/52/719 vom 11. Dezember 1997, <https://digitallibrary.un.org/record/247946?ln=en>.

legitimen Sanktionierung von Menschenrechtsverletzungen durch das Instrument der Nichtanerkennung und Isolierung der Taliban einerseits sowie der Überlegung andererseits, dass die Einbindung des Taliban-Regimes in die internationale Staatengemeinschaft notwendig werden kann, um globale Herausforderungen (Terrorismus, Flüchtlingsströme, organisierte Kriminalität, Pandemie etc.) gemeinsam mit Afghanistan anzugehen und die humanitäre Lage der Bevölkerung vor Ort nachhaltig zu verbessern.

Auch wenn bis heute kein Staat die Taliban offiziell anerkannt hat, pflegen bereits zahlreiche Staaten informelle Arbeitskontakte zu den Taliban auf verschiedenen Ebenen unterhalb der Schwelle einer konkludenten Anerkennung. Ende Januar 2022 hat Norwegen erstmals seit der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan zu einem offiziellen Besuch einer Taliban-Delegation unter Führung des Taliban-Außenminister Amir Khan Muttaqi nach Oslo eingeladen¹⁵². Die Treffen der Taliban-Führung mit Vertretern der USA (u.a. dem US-Sondergesandten für Afghanistan), mehrerer europäischer Staaten (darunter Deutschland) und der afghanischen Zivilgesellschaft seien „keine Legitimierung oder Anerkennung der Taliban-Regierung“, so die norwegische Außenministerin Anniken Huitfeldt. Die EU hat mit dem Aufbau einer „Minimalpräsenz“ in Kabul begonnen. Auch das sei in keinem Falle als Anerkennung der Taliban zu verstehen, bestätigte ein Kommissionssprecher in Brüssel. Dies sei der de-facto-Führung des Landes auch „klar kommuniziert“ worden¹⁵³.

Deutschland setzt sich für eine begrenzte Präsenz in Kabul ein, um die Lage vor Ort besser beurteilen zu können und direkte Kontakte zu den in Afghanistan (immer noch) ansässigen Hilfsorganisationen (wie z.B. die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)) zu pflegen. Humanitäre Hilfeleistungen aus dem Ausland, auf die die Bevölkerung Afghanistans dringend angewiesen ist, sind ohne Zustimmung der Taliban nicht möglich. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zum Taliban-Regime auf Botschaferebene lehnt Deutschland dagegen (derzeit) ab.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen steht vor der Frage, welche Regierung die mitgliedschaftlichen Rechte Afghanistans als Mitglied der Vereinten Nationen wahrnehmen soll. Sowohl die alte Ghani-Regierung als auch die Taliban haben 2021 ihren Vertretungsanspruch für Afghanistan bei den Vereinten Nationen angemeldet. Bei der Vollversammlung der Vereinten Nationen im September 2021 blieb der Platz Afghanistans leer. Das Credentials Committee hat die Entscheidung darüber vertagt. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

152 „Lob für offene Gespräche mit Taliban in Norwegen“, FAZ online vom 25. Januar 2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/afghanistan-gespraech-mit-taliban-delegation-in-norwegen-17750637.html>.

153 „Die Taliban ringen um Anerkennung“, FAZ online vom 21. Januar 2021, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/eu-praesenz-in-kabul-die-taliban-ringen-um-erkennung-17744659.html>.

6. Literaturverzeichnis

Arnauld, Andreas von, Völkerrecht, 4. Aufl. 2019.

Aust, Helmut Philipp, „Die Anerkennung von Regierungen: Völkerrechtliche Grundlagen und Grenzen im Lichte des Falls Venezuela“, in: ZaöRV 2020, S. 73 ff.

Barber, Rebecca, „How Should Governments Decide Whether or not to Recognise other Governments, and can the General Assembly Help?“, in: EJIL:Talk! vom 6. Dezember 2021, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/how-should-governments-decide-whether-or-not-to-recognise-other-governments-and-can-the-general-assembly-help/>.

Barber, Rebecca, „Will the Taliban Represent Afghanistan at the UN General Assembly?“, in: EJIL:Talk! vom 1. September 2021, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/will-the-taliban-represent-afghanistan-at-the-un-general-assembly/>.

Ehm, Frithjof, „Demokratie und die Anerkennung von Staaten und Regierungen“, in: Archiv des Völkerrechts 49 (2011), S. 64 ff.

Engström, Viljam, „Credentials and the Politics of Representation: What’s in it for the UN?“, in: EJIL:Talk! vom 11. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/credentials-and-the-politics-of-representation-whats-in-it-for-the-un/>.

Frowein, Jochen A., „Recognition“, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Dezember 2010, abrufbar unter: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1086?rskey=V5V1Yk&result=1&prd=MPIL>.

Herdegen, Matthias, Völkerrecht, 20. Aufl. 2021.

Ipsen, Knut, Völkerrecht (hrsg. von V. Epping/W. Heintschel von Heinegg), 7. Aufl. 2018.

Johnson, Larry D., „Expert Backgrounder: How Can The Taliban Be Prevented From Representing Afghanistan In The United Nations?“, in: Just Security vom 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.justsecurity.org/77806/expert-backgrounder-how-can-the-taliban-be-prevented-from-representing-afghanistan-in-the-united-nations/>.

Kempen, Bernhard/Hillgruber, Christian/Grabenwarter, Christoph, Völkerrecht, 3. Aufl. 2021.

Malik, Ayesha, „The Islamic Emirate of Afghanistan and the Recognition of Governments under International Law“, in: Research Society of International Law vom 4. Oktober 2021, abrufbar unter: https://rsilpak.org/wp-content/uploads/2021/10/afghanistan-taliban-recognition_rsil.pdf.

Mielke, Katja, „Vor 25 Jahren: Taliban erobern Kabul“, in: Bundeszentrale für politische Bildung vom 28. September 2021, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/340903/taliban>.

„Afghanistan“, in: Munzinger Online/Länder – Internationales Handbuch, abrufbar unter: <https://www.munzinger.de/search/document?index=mol-03&id=03000AFG000&type=text/html&query.key=RvqIgfKX&template=/publikationen/laender/document.jsp&preview>.

Paddeu, Federica/Pavlopoulos, Niko, „Between Legitimacy and Control: The Taliban’s Pursuit of Governmental Status“, in: Just Security vom 7. September 2021, abrufbar unter: <https://www.justsecurity.org/78051/between-legitimacy-and-control-the-talibans-pursuit-of-governmental-status/>.

Pardey, Charlotte, „Wie unterscheiden sich Taliban und ISIS-K?“, Forschung & Lehre, 1. Oktober 2021, <https://www.forschung-und-lehre.de/zeitfragen/wie-unterscheiden-sich-taliban-und-isis-k-4062>.

Roth, Brad R., Governmental Illegitimacy in International Law, 2000.

Schmalenbach, Kirsten, „Anerkennung von Regierungen nach einem Regime Change – Jüngste Entwicklungen in Afghanistan und Myanmar“, in: Völkerrechtsblog, Völkerrechtliche Tages Themen – Spotlight (Folge 18) vom 10. November 2021, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/de/anererkennung-von-regierungen-nach-einem-regime-change-juengste-entwicklungen-in-afghanistan-und-myanmar/>.

Schmitz, Andrea/Wagner, Christian, „Die Chance der Taliban“, in: SWP, 27. August 2021, <https://www.swp-berlin.org/publikation/die-chance-der-taliban>.

Schmitz, Andrea/Wagner, Christian, „Wie umgehen mit den Taliban? Die Afghanistanpolitik der Nachbarstaaten und des Westens“, SWP-Podcast 2021/P 13 vom 3. November 2021 von Dominik Schottner mit Andrea Schmitz und Christian Wagner, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/wie-umgehen-mit-den-taliban-afghanistans-nachbarn-und-die-afghanistanpolitik-des-westens>.

Schuit, Anne, „Recognition of Governments in International Law and the Recent Conflict in Libya“, in: International Community Law Review 14 (2012), S. 381 ff.

Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), The Charter of the United Nations. A Commentary, Vol. I, 2012.

Stein, Torsten/von Buttlar, Christian/Kotzur, Markus, Völkerrecht, 14. Aufl. 2017.

Steinberg, Guido, „Taliban“, in: Bundeszentrale für politische Bildung vom 20. September 2011, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/islamismus/36377/taliban?p=all>.

Talmon, Stefan, Recognition of Governments in International Law: With particular Reference to Governments in Exile, 1998.

Vöhringer, Marco, „Balancing Accountability and Legitimacy“, in: Verfassungsblog vom 8. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/balancing-accountability-and-legitimacy/>.

Warbrick, Colin, „The New British Policy on Recognition of Governments“, in: International and Comparative Law Quarterly 30 (1981), S. 568 ff., abrufbar unter:
https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/5414019F8B5DBE35CAAFAC2EDDD4D8EB/S0020589300038665a.pdf/new_british_policy_on_recognition_of_governments.pdf.

Wissenschaftliche Dienste, „Rechtsfragen zur Anerkennung des Interimspräsidenten in Venezuela“, WD 2 – 3000 – 017/19 vom 15. Februar 2019, abrufbar unter:
<https://www.bundestag.de/resource/blob/595056/c8bf53d8fb2a3f163e104a725c732b15/WD-2-017-19-pdf-data.pdf>.

Wissenschaftliche Dienste, „Völkerrechtliche Aspekte der Anerkennung eines ausländischen Staatsoberhauptes“, WD 2 – 3000 – 016/19 vom 8. Februar 2019, abrufbar unter:
<https://www.bundestag.de/resource/blob/631842/6aa79c6fb742a8a3bf728457d93ce727/WD-2-016-19-pdf-data.pdf>.

Wolfrum, Rüdiger/Philipp, Christiane, „Die Taliban – ein Subjekt des Völkerrechts?“, in: S. von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 2003, S. 145 ff.

Wolfrum, Rüdiger/Philipp, Christiane E., „The Status of the Taliban: Their Obligations and Rights under International Law“, in: J.A. Frowein/R. Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Yearbook of United Nations Law 6 (2002), S. 559 ff.