

# Von Heraklit bis Trump.

## Warum das Völkerrecht zwischen Krieg und Frieden keine Chance hat.

Norman Paech

### 1.

Beginnen wir mit Heraklit, dem im weiten Feld des Kriegsgeschehens bis auf den heutigen Tag eine gewisse Bedeutung, nach Bernhard H. F. Taureck sogar eine „geostrategische Bedeutung“, wenn auch „nur eben als Folge einer verfehlten Deutung“ (S. 22), zukommt. Heraklits zentrales und so missdeutbares „Kriegsfragment 53“ lautet: „*Krieg als Vater von allen, von allen König, und die einen erweist er als Götter, die anderen als Menschen: die einen macht er zu Sklaven, die anderen zu Freien.*“ Dass es aber hier nicht um Apologie oder gar Glorifizierung des Krieges geht, ergibt sich schon aus seinem Doppelverweis auf Götter und Menschen, auf Freie und Sklaven. Mag der Beginn des Krieges, der Entschluss zum Waffengang, aus der Illusion der eigenen göttlichen Stärke erfolgen, so folgt die Desillusion in der Realität des mordenden Krieges, der den Menschen als Sklaven aus den Kriegen – wenn überhaupt – entlässt. Nun war der Status des Sklaven der attischen Gesellschaftsordnung offenbar als natürliche Daseinsform eingeschrieben und ein gewisser Militarismus nicht fern. Und der landläufige Bezug der modernen Demokratie auf die griechische Demokratie rechtfertigt zwar die Ungleichheit, aber kaum mehr den Sklaven. Heraklits Kriegsdialektik verweist auf die Desillusionierung des Kriegsgeschehens, das mit der im Gewand der Ehre daherkommenden Lüge immer wieder versucht wird zu retten. Insofern umschreiben Taurecks drei Wurzeln des Krieges – die Illusion göttlicher Stärke zu Beginn, die Desillusionierung durch das mordende Kriegsgeschehen und die Lüge im Gewande der Ehre, um die Beute zu rechtfertigen –, sehr genau das Wesen des modernen Krieges.

Es ist auch nicht überraschend, sondern naheliegend, dass Taureck dabei auf Henry Kissinger stößt, obwohl sich dieser erst auf den letzten bei-

den Seiten seiner „Weltordnung“<sup>1</sup> auf Heraklits Kriegsfragment bezieht, ohne den Autor selbst allerdings zu nennen. Kissinger ist in der Tat ein hervorragender Repräsentant der Kriegslüge und der Kriegsverbrechen,<sup>2</sup> der sich in falscher hermeneutischer Deutung „dunkle[r] Schriftfragmente aus der frühen Antike“ bemächtigt, um sein Lügengebäude philosophisch zu adeln. Selten findet man die „Illusion göttlicher Stärke“ und den „ehrenhaften Beutekrieg“ derart vereint auf so engem Raum und so dreist formuliert, wie eine Seite vor dem Bezug auf Heraklit:

Die Vereinigten Staaten müssen eine Weltordnung auf zwei Ebenen anstreben: Während sie universelle Prinzipien hochhalten, müssen sie auch die historischen Realitäten und Kulturen respektieren. Selbst wenn Lehren aus schwierigen Jahrzehnten gezogen werden, muss Amerika seine besondere Rolle behaupten [...]. Amerika ist die wichtigste Verkörperung des menschlichen Freiheitsdrangs in der modernen Welt und die unverzichtbare geopolitische Kraft, die humane Werte verteidigt. Amerika darf seinen Kompass nicht verlieren.<sup>3</sup>

Alle Kriege, Interventionen, Überfälle und Zerstörungen, die die USA in den letzten 20 Jahren zu verantworten haben, zeugen zwar von der „geopolitischen Kraft“, sprich Gewalt, der USA, nicht aber von der „Verteidigung humaner Werte“. Das ewige Credo US-amerikanischer Außenpolitik ist allerdings unbestreitbar: „Um die Herausforderungen unserer Zeit zu bewältigen, ist auf philosophischer wie geopolitischer Ebene eine angemessene Führungsrolle Amerikas unverzichtbar.“<sup>4</sup> Kissinger als Realist hat aber auch die Schwäche der USA erkannt, diese Führungsrolle allein auszuüben: „Eine geordnete Welt kann durch das Handeln eines Landes allein nicht erreicht werden“. Er plädiert für ein „Ordnungskonzept, das über die Perspektiven und Ideale der einzelnen Regionen hinausweist“. Sein Blick fällt aber nicht auf die UNO, die „Vereinten Nationen“, so naheliegend das wäre. Er greift gut 370 Jahre in der Geschichte zurück und empfiehlt, „dass das Westfälische System modernisiert und an neue Realitäten angepasst werden muss“. Das überrascht nicht wirklich, denn Kissinger hält nichts von der UNO-Charta – sofern sie sich gegen die USA richtet. Ihm sind die Regeln des UNO-Sicherheitsrats zu eng. Obwohl er von einer „zweiten Kultur“ spricht, die „globaler, struktureller und juristi-

1 Henry Kissinger, *Weltordnung*, München 2014, S. 424, 425.

2 Christopher Hitchens, *The Trial of Henry Kissinger*, London, New York, 2001; Greg Gandin, *Kissingers langer Schatten*, München 2016.

3 Kissinger, *Weltordnung*, S. 424.

4 Ebd.

scher“ sein muss, findet sich in seinen „Erinnerungen“ wie in seinen Monographien nur äußerst selten und eher sporadisch ein Hinweis auf das Völkerrecht. Das Konzept des Westfälischen Friedens ist das Gleichgewicht der Kräfte, welches allein durch die militärische Macht der Staaten und ihre unbedingte Bereitschaft zum Krieg definiert wird. Wer die Macht hat, diktirt und verhandelt nicht unter dem Recht. Er beherrscht die Sprache der Ehre, die von der Herrschaft des Rechts und der Verantwortung für Gerechtigkeit spricht, aber sich lieber auf die Macht der eigenen Kraft verlässt. Das Recht ist die einzige Waffe der schwachen Staaten, denen es an politischer, ökonomischer und vor allem militärischer Macht fehlt.

Vor fast dreißig Jahren verkündete US-Präsident George H. W. Bush eine neue Weltordnung, die er in seiner Rede am 11. September 1990 vor beiden Kammern des Kongresses mit visionären Worten umriss:

Wir erleben heute einen einzigartigen und außergewöhnlichen Moment. So ernst die Krise am Persischen Golf ist, so bietet sie zugleich die Gelegenheit, zu einer Periode der Zusammenarbeit zu gelangen. Aus diesen schwierigen Zeiten kann unser fünftes Ziel – eine neue Weltordnung – hervorgehen: eine neue Ära – freier von der Bedrohung durch Terror, stärker im Streben nach Gerechtigkeit und sicherer in der Suche nach Frieden. Eine Ära, in der die Völker der Welt, Ost und West, Nord und Süd, prosperieren und in Harmonie leben können [...]. Eine Welt, in der die Herrschaft des Rechts die Herrschaft des Dschungels ersetzt. Eine Welt, in der die Völker die gemeinsame Verantwortung für Freiheit und Gerechtigkeit erkennen. Eine Welt, in der der Starke die Rechte des Schwachen respektiert [...].<sup>5</sup>

Elf Jahre später auf den Tag genau war diese Vision mit dem Angriff auf das World Trade Center und das Pentagon zerbrochen, gleichgültig, ob sie jemals die Chance hatte, realisiert zu werden. Aber nun, fast zwanzig Jahre später, ist sie wieder auferstanden, allerdings in ihrer grotesken Umkehrung des „America first“ – eine Welt, in der die Herrschaft des Dschungels die Herrschaft des Rechts ersetzt.

US-Präsident Donald Trump hat seit seiner Kandidatur nie einen Hehl daraus gemacht, dass es ihm nur darum geht, die USA prosperieren zu lassen und seinen Namen zu verewigen. Doch dass er die Ordnung der alten Welt derart radikal angreifen würde, hatte man hinter seinem Wohlfahrtsprogramm für die USA nicht vermutet. In seiner Rede vor der UN-Gene-

5 George H. W. Bush, *Address Before a Joint Session of Congress*, v. 11. 9. 1990, <https://web.archive.org/web/20110116162710/http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3425>.

ralversammlung am 25. September 2018<sup>6</sup> hatte Trump versichert, dass seine Außenpolitik im Interesse der USA die Welt sicherer und stärker mache und den Wohlstand in der Welt mehre. Dass dies die Unterordnung der Welt unter die Interessen seines Landes bedeute, unterstrich er gleichzeitig mit der Ankündigung, dass er entschlossen sei, die nationalen Interessen auch mit Gewalt durchzusetzen. So gut sich die Welt an dieser Devise ausrichten konnte, so schwierig wurde es, Trumps „nationale Interessen“ zu erkennen.

## 2.

Um mit den jüngsten Ereignissen zu beginnen: Die gezielte Liquidierung des iranischen Generals Qasem Suleimani durch eine Drohne am 3. Januar 2020, bei der sieben weitere Personen den Tod fanden, einschließlich des irakischen Kommandeurs der *Popular Mobilization Forces* Abu Mehdi al-Muhandis, war ohne Zweifel ein Verbrechen und von nur zweifelhaftem nationalen Interesse der USA. Die Begründung, man habe gegen eine „eskalierende Serie von Angriffen vom Iran“ zur Selbstverteidigung greifen und den Iran von weiteren Aktionen abschrecken müssen, stellte sich schon bald als substanzlos heraus.

Die Anerkennung der israelischen Annexion der seit 1967 besetzten syrischen Golan-Höhen und von Ost-Jerusalem am 25. März 2019 war ebenfalls ein schwerer Verstoß gegen seit langem anerkanntes Völkerrecht. Diese Entscheidung ist umso widersprüchlicher, als der Grundsatz, dass mit Gewalt erobertes Gebiet gegen das Völkerrecht verstößt und nicht anerkannt werden kann, auf den US-amerikanischen Außenminister Henry L. Stimson zurückgeht. Als die Japaner in die chinesische Mandschurei einfielen, erklärte Stimson am 17. Januar 1932, dass die US-Regierung niemals eine Situation anerkennen werden, die den Bestimmungen des vier Jahre zuvor geschlossenen Kellogg-Paktes widerspreche, der das Verbot des Angriffskrieges zum ersten Mal vertraglich regelte. Noch im März des gleichen Jahres wurde dieser Grundsatz in eine Resolution der Versammlung des Völkerbundes aufgenommen und hat als „Stimson-Doktrin“ Eingang ins Völkerrecht gefunden. Zusammen mit dem Gewaltverbot des Art. 2 Zif. 4 UNO-Charta und dem Grundsatz der territorialen Integrität normiert er seitdem ein absolut bindendes Aggressions- und An-

6 The White House, *Remarks by the President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly*, vom 25. 9. 2018.

nexionsverbot. Dass gegen alle diese Verbote und Gebote immer wieder verstößen wird, hat ihnen jedoch nicht ihre grundsätzliche rechtliche Verpflichtungskraft genommen. Der UN-Sicherheitsrat hat sowohl das sog. *Jerusalem Law* mit der Annexion Ost-Jerusalems am 20. August 1980 als auch die Annexion der Golan Höhen am 17. Dezember 1981 einstimmig mit der Stimme der USA verurteilt und durch wiederholte Resolutionen bestätigt, zuletzt am 7. Dezember 2018.

Doch Präsident Trump kümmern all diese Regeln überhaupt nicht und seine immer wieder ausgewechselte Umgebung auch nicht. So wie Außenminister Pompeo einige Tage nach der Ermordung Soleimanis laut *Financial Times* bekannte, dass er keine „spezifische Kenntnis“ von der juristischen Rechtfertigung der Aktion habe, aber überzeugt sei, dass die Administration die Rechtmäßigkeit gründlich geprüft habe. Das unterscheidet Trump von seinen Vorgängern, die immerhin noch versuchten, mit zum Teil erheblichem juristischem Aufwand ihre Interventionen zu rechtfertigen. US-Präsident Obama bemühte z.B. die zweifelhafte „unable – unwilling“-These, um die militärische Intervention in Syrien gegen den IS seit 2014 zu legitimieren. Denn es ging um die territoriale Integrität Syriens. Da die USA sich nicht auf Selbstverteidigung (Art. 51 UNO-Charta) berufen konnten, die kollektive Verteidigung zugunsten des Irak auf schwachen Füßen stand und der UN-Sicherheitsrat kein Mandat (Art. 39, 42 UNO-Charta) gegeben hatte, wäre nur die Einwilligung der Regierung in Damaskus als Rechtfertigung in Frage gekommen. Doch Obama wies eine Anfrage bei Präsident Assad kategorisch zurück. So griff die Administration eine juristische Konstruktion auf, die es Drittstaaten erlauben soll, in einem Land zu intervenieren, dessen Regierung „unfähig oder unwillig“ ist, die von seinem Territorium aus operierende Terrororganisation wirksam zu bekämpfen. Abgesehen davon, dass dies schon faktisch nicht auf die syrische Regierung zutrifft – sie war genauso unfähig wie alle anderen Regierungen und überhaupt nicht unwillig, wie der Hilferuf an die Russen bezeugt –, bewirkt diese Konstruktion eine erhebliche Schwächung von Kernelementen der UNO-Charta, des Gewaltverbots und der territorialen Integrität. Leider haben die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags diese abenteuerliche Neuschöpfung übernommen, um das militärische Engagement der Tornados im syrischen Luftraum rechtfertigen zu können. Sollte diese Argumentation von anderen Staaten übernommen werden und sich längerfristig durchsetzen, droht die Gefahr der gewohnheitsrechtlichen Verfestigung und der Auflösung des Gewaltverbots.

Trump hingegen ignoriert das Völkerrecht einfach und verlässt sich auf die ausdrückliche oder stillschweigende Gefolgschaft der NATO-Staaten. So reagierte er im April 2017 spontan auf einen angeblichen Angriff mit Sarin der syrischen Armee in Chan Sheihoun mit einem Raketenangriff auf den Luftwaffenstützpunkt Shayrat, bevor eine internationale Untersuchungskommission überhaupt die Urheberschaft der syrischen Armee feststellen konnte. Genau ein Jahr später im April 2018 griff er Ziele in der Nähe von Damaskus und Homs an, diesmal mit der Unterstützung Frankreichs und Großbritanniens. Auch dieser Raketenangriff erfolgte in Reaktion auf einen angeblichen Einsatz von Giftgas, noch bevor die Verantwortung geklärt werden konnte, die nach wie vor umstritten ist. Beide Angriffe waren eine eindeutige Verletzung des Gewaltverbots, selbst wenn sich definitiv herausgestellt hätte, dass die syrische Regierung für den Einsatz von Chemiewaffen verantwortlich gewesen wäre. Es war kein Akt der Selbstverteidigung und ein Mandat des Sicherheitsrats lag ebenfalls nicht vor. Als einzige Begründung fiel der Administration ein, dass es im „vitalen nationalen Sicherheitsinteresse“ liege, den Einsatz und die Ausbreitung von Chemiewaffen zu verhindern. Großbritannien versuchte seine Beteiligung an dem Angriff 2018 als „humanitäre Intervention“ zu rechtfertigen, um die syrische Bevölkerung vor weiteren Giftgasangriffen zu bewahren. Doch diese „Rechtfertigung“ ist bisher völkerrechtlich nicht anerkannt. Der damalige Bundesaußenminister Gabriel beschränkte sich darauf, den Angriff im April 2017 als „nachvollziehbar“ zu beurteilen. Bundeskanzlerin Merkel begrüßte die Sanktionen gegen das Regime Assads. Beide Reaktionen sind wohl kaum ein Anlass, in Zukunft ernsthafter auf eine völkerrechtliche Legitimation zu achten. Im Gegenteil. Trump änderte seine Pläne, das US-Militär aus Syrien abzuziehen, als der Blick auf die Öl vorkommen im Osten bei Deir-es-Zor viel. Er entsandte US-Einheiten, um „destabilisierende Akteure“ von den Ölfeldern fernzuhalten. Dies war eindeutig an die Adresse von Assads Truppen gerichtet, denen er den Zutritt zu dem Gebiet sperrte. Offen bekannte Trump, dass das Öl den USA nützlich werden könne. Er beabsichtigte, „einen Deal mit Exxon Mobil oder einem anderen großartigen Unternehmen zu machen, um dort reinzugehen und es ordentlich zu machen“.<sup>7</sup> Würde er es wirklich „ordentlich“

<sup>7</sup> The White House, *Remarks by President Trump on the Death of ISIS Leader Abu Bakr al-Baghdadi*, 27. Oktober 2019, zit. nach Christian Schaller, „America First“ – Wie Präsident Trump das Völkerrecht strapaziert, SWP-Studie 27, Dezember 2019, S. 30.

lich“ machen, müsste er das geförderte Öl nach Damaskus liefern, denn es gehört Syrien, und nur die syrische Regierung kann darüber verfügen. Nach den Regeln der Haager Landkriegsordnung von 1907 steht den Besatzern allenfalls ein Nießbrauch zu, wenn die Besetzung rechtmäßig ist. Doch ohne Mandat des Sicherheitsrats und ohne Einwilligung der syrischen Regierung war die Präsenz der US-Armee in Syrien von Anfang an völkerrechtswidrig. Sie wurde auch nicht durch die allgemeine Gewöhnung und mediale Zustimmung mit der Zeit rechtmäßig. Trumps Ankündigung, die US-Truppen aus Syrien abzuziehen, war die einzige richtige Entscheidung. Wer weiß, wer sie ihm ausgeredet hat.

### 3.

Legen wir die normalen Maßstäbe des internationalen Strafrechts an, wie sie seit 1998 im Römischen Statut vertraglich vereinbart sind, erfüllen die Raketenangriffe vom April 2017 und 2018 den Straftatbestand des Verbrechens der Aggression nach Art. 8 bis, der allerdings erst für Taten nach dem 17. Juli 2018 anwendbar ist. Trump hat nie seine Verachtung für den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag verhehlt – eine Institution in der Tradition der Nürnberger Prozesse, deren Entstehung gerade die USA stark gefördert haben und dessen Statut derzeit von 122 Staaten unterschrieben ist. Noch in den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts haben die USA die „Ad-hoc“-Gerichte zu den Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit im ehemaligen Jugoslawien und Ruanda unterstützt. Doch schon George H. W. Bush hatte 2002 die Unterschrift wieder zurückgezogen. Einige Monate später im August 2002 verabschiedete der US-Kongress den berüchtigten *American Service-Members Protection Act*. Damit ging er auf direkte Konfrontation zu dem Gerichtshof. Das Gesetz verbietet es der US-Regierung, mit dem Gerichtshof zusammenzuarbeiten und Militärhilfe an Staaten zu leisten, die Mitglied beim IStGH sind. Er ermächtigt die Regierung sogar, US-Staatsbedienstete, die vom IStGH in Haft genommen worden sind, auch mit militärischer Gewalt zu befreien, was dem Gesetz den Namen „*The Hague Invasion Act*“ eingebracht hat. Damit nicht genug, haben die US-Regierungen seitdem mehr als 100 Abkommen mit Staaten abgeschlossen, die diese verpflichten, keine US-Bedienstete an den Gerichtshof auszuliefern.

Trump bewegt sich also genau auf dieser Linie, wenn er generell allen Mitarbeitern des Gerichts, ob Richtern oder Staatsanwälten, die Einreise in Ausübung ihrer Aufgaben in die USA verbietet. Seit dem Beginn der

Untersuchungen von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch US-Soldaten in Afghanistan im November 2017 wird der Anklägerin Fatou Bensouda und ihren Mitarbeitern nicht nur die Einreise verwehrt, sondern auch mit strafrechtlicher Verfolgung gedroht. Im September 2018 verkündete der damalige Sicherheitsberater John Bolton: „Wir werden den Richtern und Staatsanwälten die Einreise in die USA verbieten. Wir werden ihr Vermögen im US-Finanzsystem mit Sanktionen belegen, und wir werden sie in den USA strafrechtlich verfolgen.“ Eine ungeheuerliche Provokation gegen eine internationale Institution, die offensichtlich den israelischen Premier Netanjahu inspiriert hat, jetzt sogar Sanktionen gegen den Gerichtshof zu fordern.

Trumps allgemeine Ablehnung jeglicher internationaler Gerichtsbarkeit, also auch des Internationalen Gerichtshofs (IGH), hat am 3. Oktober 2018 John Bolton in Trump'scher Diktion verkündet: „Wir werden den Internationalen Gerichtshof sterben lassen. Für uns ist er bereits tot.“ Der Anlass war die Entscheidung des IGH in Den Haag, den USA auf Grund der Klage des Iran aufzuerlegen, einen Teil der erneuerten US-Sanktionen aufzuheben. Dabei handelte es sich vor allem um Maßnahmen, die die humanitäre Hilfe und die Sicherheit des Flugverkehrs bedrohten. Bolton warf dem Gerichtshof vor, „politisiert und ineffektiv“ zu sein. Es sei die ständige Politik der USA, die Gerichtsbarkeit des IGH abzulehnen. Er vergaß hinzuzufügen, dass diese Ablehnung nur dann gilt, wenn sich der Gerichtshof mit US-amerikanischen Angelegenheiten beschäftigt. Im Grundsatz hat Bolton Recht. Denn Präsident Georg W. Bush hatte schon im Oktober 1985 die Unterwerfung der USA unter die Rechtsprechung des IGH aufgekündigt, als der Gerichtshof die Klage Nicaraguas gegen die USA wegen ihrer politischen und territorialen Interventionen gegen Nicaragua verhandelte. Die USA wurden 1986 wegen elf Verstößen gegen die UNO-Charta und das Völkerrecht verurteilt, was ihre Ablehnung nur festigte.

Trump allerdings spannt den Abwehrschild gegen die Gerichte in Den Haag weiter und nimmt auch Israel unter seinen Schutz. Im September 2018 drohte er den Palästinensern, ihre Vertretung in Washington zu schließen, wenn sie es wagten, internationale Gerichte gegen die Besatzungspolitik und die militärischen Maßnahmen anzurufen. Zuvor hatte er schon die Zahlungen an das UN-Hilfswerk für die Palästinenser in Gaza (UNWRA) gestoppt. Die Vertretung hat daraufhin ihre Arbeit eingestellt. Bei aller Kritik an diesen Entscheidungen sollte nicht übersehen werden, dass bisher keine US-Administration, ob demokratisch oder republikanisch, trotz aller Bemühungen und Unterstützung für die israelische Seite

einen erfolgreichen Plan zur Lösung des Konfliktes vorlegen konnte. Die Vorschläge waren weitgehend unannehmbar für die palästinensische Seite. Dennoch waren sie immer mit der Hoffnung auf einen Ausgleich gestartet. Im Dezember 2016 hatte sich der damalige US-Außenminister John Kerry noch eindeutig zum Völkerrecht bekannt und von einem „überwältigenden Konsens“ in der internationalen Gemeinschaft gesprochen, wonach die Siedlungen keinen rechtlichen Bestand haben können. Kerrys Nachfolger Pompeo widerrief dessen „Konsens“ und stellte sich gegen die Position der Obama-Regierung indem er verkündete, man werde in Zukunft die Siedlungen nicht mehr per se als völkerrechtswidrig ansehen. Trumps lang angekündigter und von seinem Schwiegersohn Kushner ausgearbeiteter „Friedensplan“ eröffnet weder eine Chance für Frieden noch eine Lösung des Konflikts für die Zukunft. Er wird durch seine vollkommen einseitige auf die Annexionsinteressen Israels fixierte Ausrichtung die Konfrontation verschärfen und allenfalls die Gewalt auf beiden Seiten provozieren. Er berücksichtigt in keinem seiner Vorschläge die zahllosen Resolutionen und Verurteilungen der UN-Generalversammlung und des Sicherheitsrats, sondern radikalisiert ihre Negation, indem er die territoriale Basis einer palästinensischen Gemeinschaft vollkommen auflöst und zerstückelt, sie nach wie vor der israelischen militärischen und Siedlergewalt unterwirft und jedes Recht auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit zerstört. Trump umgeht nicht nur das Völkerrecht, er greift es an, um es zu vernichten.

#### 4.

Schaut man in die Geschichte der amerikanischen Außenpolitik zurück, so kann man sich dem Urteil von Edward C. Luck anschließen, dass „die Amerikaner acht Jahrzehnte nach der höchst streitigen Debatte über den Völkerbund immer noch nicht ihre Differenzen über die Beeinträchtigung der nationalen Souveränität durch den Beitritt zu völkerrechtlichen Verträgen beigelegt haben“.<sup>8</sup> Und man muss heute zwanzig Jahre nach dieser Feststellung hinzufügen, dass sie im Kampf um die Bewahrung ihrer imperialistischen Dominanz noch kompromissloser jede Einschränkung ihrer weltweiten Handlungsfähigkeit ablehnen. Dazu gehört der vollkommen willkürliche Umgang mit internationalen Verträgen, sei es dass ihnen die

<sup>8</sup> Edward C. Luck, *Mixed Messages. American Politics and International Organization*, Washington DC 1999, S. 70.

Ratifizierung verweigert wird oder sie nach Jahren einseitig gekündigt werden. Auch darin kann sich die Trump-Administration auf eine Tradition berufen, die bis zu Woodrow Wilson zurückreicht, der zwar in seinen 14 Punkten 1918 die Idee des Völkerbundes aufgegriffen und bis zur Unterzeichnung 1919 vorangetrieben hatte, dem der Senat dann aber 1920 die Zustimmung versagte. Von den 18 Menschenrechtsverträgen haben die USA 13 nicht ratifiziert, unter ihnen die Kinderrechtskonvention als einziger Staat. Sie sind also an diese Verträge vertraglich nicht gebunden. Wohl aber sind zahlreiche ihrer Vorschriften und Prinzipien in Völker gewohnheitsrecht erstarkt, sodass die USA ihrer Verbindlichkeit nicht entgehen können. Daher konnte im Juni 2018 ein Bundesgericht die Praxis der Trump-Administration stoppen, die mehrere tausend Kinder zu Abschreckungszwecken von ihren Eltern trennte, sie in staatlichen Unterkünften sammelte und die Eltern auf unbestimmte Zeit inhaftierte. Dem Vertrag zur Ächtung der Antipersonenminen wurde die Unterzeichnung versagt, und der Senat lehnte auch den Vertrag über einen umfassenden Atomstopp ab. Dem Römischen Statut für den ständigen Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag, an dessen Errichtung die USA maßgeblichen Verdienst haben, sind die USA schließlich ferngeblieben. Auch vertraten schon seine Vorgänger von George W. Bush über Bill Clinton bis Barack Obama die abwegige Ansicht, dass die Menschenrechte auf Handlungen der USA außerhalb ihres Staatsgebietes für sie nicht verbindlich seien. Damit wird u.a. die unbefristete Inhaftierung ohne rechtsstaatliches Verfahren in Guantánamo gerechtfertigt, sowie die berüchtigten rendition-flights, mit denen Terrorverdächtigte in andere Staaten geflogen werden, um dort mit Foltermethoden verhört zu werden. Auch wurde schon unter Präsident Obama die gezielte Tötung von Terrorverdächtigten in Pakistan, Somalia und Jemen ohne Gerichtsverfahren durch bewaffnete Drohnen legitimiert. Diese schweren Verletzungen der Menschenrechte sind für die Trump-Administration offensichtlich kein Problem.

Besondere Genugtuung scheint Präsident Trump bei der Kündigung alter Verträge zu empfinden, besonders, wenn sie von seinem Vorgänger Obama geschlossen wurden. Vor allem in dem weiten Bereich der nationalen Sicherheit haben sich die wechselnden Regierungen selten dauerhaft an die einmal geschlossenen Verträge binden lassen. Im Dezember 2001 kündigte die Bush-Regierung einseitig den ABM-Vertrag mit Russland über die Begrenzung von antiballistischen Raketenabwehrsystemen und weigerte sich, dem umfassenden Atomteststoppvertrag (CTBT – *Comprehensive Test Ban Treaty*) beizutreten. Wie weit sich nicht nur diese Regie-

rung, sondern auch die sie beratende und legitimierende Wissenschaft von den allgemeinen Standards des Völkerrechts entfernt hat, zeigt ein Artikel aus *Foreign Affairs*, dem Organ des *Council on Foreign Relations* (CFR), einer großen US-Denkfabrik, der unter anderem viele ehemalige US-Präsidenten, US-Außenminister und US-Finanzminister angehören. In der Tat sollte es nicht überrascht haben, dass im September 2002 die Vereinigten Staaten sich frei fühlten, in ihrem Dokument zur Nationalen Sicherheit anzukündigen, dass sie sich nicht länger durch die Vorschriften der UNO-Charta gebunden fühlten, die den Gebrauch von Gewalt regeln. Diese Regeln sind zusammengebrochen. „Rechtmäßig“ und „unrechtmäßig“ haben aufgehört, angemessene Begriffe für die Anwendung von Gewalt zu sein. Wie Powell am 20. Oktober sagte:

„Der Präsident glaubt jetzt, dass er das Recht hat, im Irak zu intervenieren [...], genauso wie wir es im Kosovo getan haben.“ Damals gab es natürlich keine Ermächtigung des Sicherheitsrates für die NATO, Gewalt gegen Jugoslawien anzuwenden. Jene Aktion verletzte ganz offen die UNO-Charta, die humanitäre Interventionen nicht mehr erlaubt so wie sie den Präventivkrieg nicht erlaubt. Aber Powell hatte nichtsdestotrotz Recht, die Vereinigten Staaten hatten alles Recht, welches sie brauchten, um den Irak anzugreifen – nicht, weil der Sicherheitsrat sie dazu ermächtigt hätte, sondern weil es kein Völkerrecht mehr gibt, welches das verbietet. Es war deshalb unmöglich, unrechtmäßig zu handeln.<sup>9</sup>

## 5.

Mit der Präsidentschaft von George W. Bush hat sich dieser Völkerrechtsnihilismus verstärkt und besonders im konservativ-republikanischem Milieu ausgeweitet. Wie der Spin Doktor einer neuen Weltordnung verkündete der Publizist Charles Krauthammer, ehemaliger Redenschreiber von Vizepräsident Mondale in der Regierung von Jimmy Carter, im November 2001 nach dem Angriff auf das *World Trade Center* und dem Zusammenbruch der „alten Weltordnung“ erleichtert: „Diese Posse, die ein ganzes Jahrzehnt gedauert hat – eine Außenpolitik, die sich nach rechtlichen Normen richtet und nicht nach unseren nationalen Interessen – ist vorbei.“<sup>10</sup>

9 Nur der erste Satz stammt von Powell; zit. n. Michael J. Glennon, „Showdown at Turtle Bay“, in: *Foreign Affairs*, May/June 2003. Übers. N. P.

10 Charles Krauthammer, „The Real New World Order“, in: *The Weekly Standard*, 12. November 2001, zit. nach Nicole Deller, Arjun Makhijani, John Burroughs (Hg.), *US-Politik und Völkerrecht*, Münster 2004, S. 21.

Trump ist vorerst nur der letzte Repräsentant einer Außenpolitik, die in der Tat robust und rücksichtslos die Interessen der USA an die Spitze ihrer Überlegungen stellt.

Mitunter treten die USA aus wichtigen UN-Organisationen aus, wie 1983, als Ronald Reagan seinem Unmut über die UNESCO mit einer Kündigung Ausdruck verlieh. Es dauerte immerhin 20 Jahre, bis die USA 2003 wieder zurückkehrten. Insofern handelte Donald Trump in „guter“ Tradition, als er im Mai 2018 das Wiener Nuklearabkommen mit dem Iran (*Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA*) von 2015 kündigte. Bei diesem Abkommen handelt es sich allerdings nicht um einen bindenden Vertrag, sondern nur um eine politische Absichtserklärung. Auch die anschließende Resolution 2231 (2015) vom 20. Juli 2015, mit der der UN-Sicherheitsrat den Vertrag unterstützte, hat ihn nicht für verbindlich erklärt. Wenn die Trump-Regierung auch mit der Kündigung nicht gegen Völkerrecht verstoßen hat, so waren die anschließenden zusätzlichen Wirtschafts- und Finanzsanktionen jedoch vollkommen willkürlich, da sich Iran an alle Verpflichtungen aus dem *Action-Plan* gehalten hatte. Sie verstößen eindeutig gegen die Resolution 2231 (2015), die für die Wiederaufnahme von Sanktionen ein spezielles Verfahren der Beteiligung des UN-Sicherheitsrats verlangt. Trump hat nie einen Hehl daraus gemacht, die Sanktionen als Mittel einzusetzen, um die Regierung in Teheran zu stürzen, was das Völkerrecht nicht erlaubt. Sobald Wirtschaftssanktionen die Versorgung der Zivilbevölkerung mit wichtigen humanitären Gütern, insbesondere Lebensmittel und Medikamente, gefährden, sind sie auch unabhängig von ihren politischen Zielen völkerrechtswidrig. Das wurde uns drastisch mit den Sanktionen gegen Irak Ende der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts vor Augen geführt, als ca. 500 000 Kinder an den Folgen der Sanktionen starben.

Der Schaden, den die Kündigung außenpolitisch für die Glaubwürdigkeit der USA angerichtet hat, glaubte Trump offensichtlich innenpolitisch durch die weite Zustimmung im Lande für seinen harten Kurs gegen Iran kompensieren zu können. Das gleiche Kalkül hat die US-Regierung wohl auch bewogen, im Dezember 2017 die Teilnahme an den Arbeiten zu einem globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration aufzukündigen und ein Jahr später gemeinsam mit Ungarn als einzige der 181 Staaten gegen die Resolution 73/151 der UN-Generalversammlung zu stimmen, die den Globalen Pakt für Flüchtlinge unterstützte.

## 6.

Der Hinweis auf die Monroe-Doktrin von 1823 taucht immer wieder auf, um die Triebfedern der US-amerikanischen Außenpolitik zu erklären.<sup>11</sup> In der knappen Erklärung von Theodore Roosevelt ist die „Monroe-Lehre [...] das Verbot europäischer Gebietserweiterung auf amerikanischem Boden“,<sup>12</sup> wobei sich dieser bis Feuerland erstreckte. Allerdings ergänzte er sie anschließend um das, was mitunter als „Manifest Destiny“ oder der amerikanische „Exzessionalismus“ bezeichnet wird:

Ich habe sehr wenig für die Scheinhumanität übrig, die die großen Kulturvölker hindern will, ihre Pflicht in den noch nicht kultivierten Gegenden der Erde zu tun, nur deswegen, weil sie ihre Aufgaben ohne eine gewisse Grausamkeit durchführen können. Jeder Mensch, der auf hohe Moralität Anspruch macht, wird die Notwendigkeit zugeben, dass die Kultur unter allen Umständen über noch nicht kultivierte Länder ausgebreitet werden muss und dass es im Interesse der gesamten Menschheit liegt, das höhere Leben die Stelle des niederen einnehmen zu lassen.<sup>13</sup>

Obama hat zwar 2013 erklärt, dass die Monroe-Doktrin vorüber sei, aber nahm das ein Jahr später mit der Intervention in Syrien schon nicht mehr so ernst. Auch Trumps Ankündigungen, sich aus den internationalen Abenteuern zurückzuziehen, stießen in seiner Administration auf kein positives Echo. Insbesondere John Bolton identifizierte Kuba, Venezuela und Nicaragua – „amerikanischer Boden“ – als „Dreieck des Terrors“ und erwog sogar militärische Maßnahmen zum Sturz der Regierungen. Es hatte offensichtlich schon geheime Gespräche mit ranghohen venezolanischen Militärs darüber gegeben, wie man Maduro stürzen könne. Mit der Anerkennung des selbsternannten Interimspräsidenten Juan Guaidó feierte die Monroe-Doktrin dann Wiederauferstehung. Eine solche Anerkennung ist kein harmloser diplomatischer Akt, sondern ein schwerwiegender Eingriff in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates. Es war die Unterstützung eines Putsches gegen ein immer noch legales Staatsoberhaupt und wäre nur dann rechtmäßig gewesen, wenn Guaidó die Kontrolle über

11 Vgl. z. B. Stefan Talmon, „Die USA unter Präsident Trump: Totengräber des Völkerrechts“, Verfassungsblog v. 4. Februar 2020, <https://verfassungsblog.de/die-usa-unter-präsident-trump-totengräber-des-völkerrechts/>; Christian Schaller, „*America First*“ – Wie Präsident Trump das Völkerrecht strapaziert, SWP-Studie 27.

12 Theodore Roosevelt, „Die Monroe-Lehre“ (1896), in: Theodore Roosevelt, *Amerikanismus*, Leipzig 1907, S. 31.

13 Roosevelt, *Amerikanismus*, S. 9.

den größten Teil des Landes und der Bevölkerung gehabt hätte. So war die Anerkennung schlicht völkerrechtswidrig, was sich auch die deutsche Bundesregierung vorhalten lassen muss.

Die Vorstellung des 19. Jahrhunderts vom „Manifest Destiny“, dass Gott den USA den Auftrag erteilt habe, „die Welt zu zivilisieren“, scheint immer noch in der US-amerikanischen Außenpolitik herrschend zu sein – allerdings in der säkularisierten Form, wie sie Jeremy Rapkin von der George Mason Universität in Arlington, Virginia, ausdrückt:

Wir haben jeden Grund für die Erwartung, dass andere Nationen sich nach den amerikanischen Wünschen richten werden, denn sie sind eifrig darauf bedacht, Zugang zum amerikanischen Markt zu erhalten und Kooperationsabkommen mit uns zu schließen.<sup>14</sup>

So zutreffend diese Feststellung schon für die Zeit lange vor der Obama-Administration war, so brutal hat Trump jetzt die „Erwartung“ in ein „Gebot“ umgewandelt und den verbreiteten Völkerrechtsnihilismus in eine offensive Verachtung zugespitzt, die vor keiner völkerrechtlichen Schranke hält. In seinem politischen System gelten die Regeln für militärisch und wirtschaftlich mächtige Staaten nicht in dem gleichen Maß wie für schwache Staaten. Denn die höchste Sicherheit wird nicht durch Regeln und Verträge, sondern durch die militärische Macht des stärksten Staates garantiert, weshalb die Erhaltung und der Ausbau der militärischen Kapazität der USA das oberste Gebot seiner Politik ist.

14 Jeremy Rapkin, in: Peter J. Spiro, „The New Sovereignists; American Exceptionalism and Its False Prophets“, in: *Foreign Affairs* 79, no. 6, 2000, S. 9 – 15, zit. nach Deller, Makhijani, Burroughs (Hg.), *US-Politik und Völkerrecht*, S. 186.