

SWP-Studie

---

*Christian Schaller*

# »America First« — Wie Präsident Trump das Völkerrecht strapaziert



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 27  
Dezember 2019, Berlin

- Unter Präsident Donald J. Trump und seiner »America First«-Politik ist die Haltung der USA gegenüber multilateralen Institutionen und Prozessen ablehnender und aggressiver geworden. Dies erschwert die Bemühungen Deutschlands um eine starke regelbasierte internationale Ordnung.
- Völkerrechtliche Erwägungen spielen für Präsident Trump bei vielen wichtigen außenpolitischen Entscheidungen keine Rolle. Das aktuelle Vorgehen der USA im Hinblick auf den Nahostkonflikt offenbart dies besonders deutlich.
- Auch in anderen Zusammenhängen zeigt sich, dass die USA unter Präsident Trump keinen besonderen Wert darauf legen, sich zu völkerrechtlichen Aspekten ihrer Politik zu äußern. Wo die Legitimität außenpolitischen Handelns in Frage steht und idealerweise mit dem Verweis auf völkerrechtliche Normen und Prinzipien untermauert werden sollte, beruft sich die Trump-Administration meist allein auf nationale Interessen.
- Vor diesem Hintergrund fällt es Rivalen wie China und Russland leichter, das Verhalten der USA gerade in Fragen von Souveränität, Intervention und militärischer Gewaltanwendung juristisch substantiiert zu kritisieren. Umgekehrt werden es die USA künftig schwerer haben, ebendiese Staaten für illegale Handlungen in die Schranken zu weisen und dabei als glaubwürdiger Verfechter des Völkerrechts aufzutreten.

**SWP-Studie**

*Christian Schaller*

# »America First« – Wie Präsident Trump das Völkerrecht strapaziert

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 27  
Dezember 2019, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2019

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372  
doi: 10.18449/2019S27

## Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
7	<b>»America First« als Leitprinzip der Außenpolitik unter Präsident Trump</b>
8	Die Souveränität der USA als oberste Priorität
8	Trumps Sicht auf Multilateralismus
9	Die Rivalität mit China und Russland als primäre Herausforderung
11	<b>Abkehr von multilateralen Institutionen und Prozessen</b>
11	Rückzug aus Absprachen, Verträgen und Organisationen
12	Zurückweisung internationaler Gerichtsbarkeit
13	Das Vorgehen gegen den Internationalen Strafgerichtshof
15	<b>Der Nahostkonflikt</b>
15	Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt Israels
18	Anerkennung israelischer Souveränität über die Golanhöhen
19	Der angekündigte Friedensplan für den Nahen Osten
19	Die völkerrechtliche Bewertung israelischer Siedlungen im Westjordanland
21	<b>Die Konfrontation mit dem Iran</b>
21	Reaktivierung der Sanktionen
23	Cyber-Operationen der USA
24	<b>Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus</b>
24	Militäreinsätze
25	Guantanamo
27	<b>Das Vorgehen gegen das Assad-Regime in Syrien</b>
27	Militärschläge gegen das Assad-Regime
29	Sicherung und Kontrolle syrischer Ölfelder
31	<b>China und Russland in der »westlichen Hemisphäre«</b>
31	Trump und die Monroe-Doktrin
32	Schauplatz Venezuela
34	<b>Übergreifende Beobachtungen und perspektivische Überlegungen</b>
36	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. iur. Christian Schaller ist stellvertretender Leiter der  
Forschungsgruppe Globale Fragen*

### **»America First« – Wie Präsident Trump das Völkerrecht strapaziert**

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs waren die Vereinigten Staaten von Amerika in vielen Bereichen eine treibende Kraft bei der Entwicklung völkerrechtlicher Normen und internationaler Institutionen. Über die Jahrzehnte sind die USA allerdings zurückhaltender geworden, wenn es darum geht, sich multilateral vertraglich zu binden. Zudem spielen politische Interessen bei der Auslegung völkerrechtlicher Normen in den USA traditionell eine größere Rolle als etwa in vielen kontinentaleuropäischen Staaten. Dies führt immer wieder zu Situationen, in denen den USA eine eigennützige Handhabung des Völkerrechts vorgeworfen wird. Gerade die Anschläge vom 11. September 2001 haben eine Entwicklung in Gang gesetzt, die zeigt, wie Völkerrecht unter Druck gebogen und gebrochen wird. Auch die Obama-Administration muss sich den Vorwurf gefallen lassen, Völkerrecht instrumentalisiert und bisweilen verletzt zu haben. Dass jedoch die von Donald Trump propagierte »America First«-Politik die Verfechter einer regelbasierten internationalen Ordnung vor noch größere Herausforderungen stellen würde, war bereits vor dessen Amtsantritt absehbar.

In der vorliegenden Studie werden verschiedene Zusammenhänge und Fälle beleuchtet, in denen die Außenpolitik der Trump-Administration das Völkerrecht in besonderer Weise strapaziert. Ein generelles Problem besteht darin, dass sich die USA verstärkt aus internationalen Absprachen, Verträgen und Organisationen zurückziehen und dass sie immer weniger bereit sind, sich der Jurisdiktion internationaler Gerichte zu unterwerfen. Eine solche, dem Multilateralismus eher ablehnend gesonnene Politik steht zwar nicht unmittelbar im Widerspruch zum Völkerrecht, sie führt mit der Zeit aber zu einer Schwächung des völkerrechtlichen Fundaments, auf dem die internationalen Beziehungen fußen sollten.

Darüber hinaus ist der Eindruck entstanden, dass völkerrechtliche Erwägungen für Präsident Trump bei vielen wichtigen außenpolitischen Entscheidungen vollkommen ohne Belang sind. Das aktuelle Vorgehen der USA im Hinblick auf den Nahostkonflikt offenbart dies besonders deutlich. Der neue Kurs bricht nicht nur mit der langjährigen Praxis bisheri-

ger US-Regierungen, sondern verletzt auch die einschlägigen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und fundamentale völkerrechtliche Prinzipien. Aus Sicht von Donald Trump stellt sich das Völkerrecht eher als Teil des Problems denn als Teil der Lösung des Konflikts dar.

Insgesamt legen die USA unter Präsident Trump keinen besonderen Wert darauf, sich zu völkerrechtlichen Aspekten ihrer Politik zu äußern oder gar das eigene Handeln völkerrechtlich zu begründen. Auf internationaler diplomatischer Bühne bedienen sich die Vertreter der Administration oft vager Formulierungen, die allenfalls den Anschein völkerrechtlicher Legitimation erwecken, tatsächlich aber kaum juristische Substanz besitzen. Exemplarisch hierfür sind die Einlassungen vor dem UN-Sicherheitsrat zu den Militärschlägen gegen das Assad-Regime in Reaktion auf den Einsatz von Chemiewaffen in Syrien. Wo außenpolitisches Handeln unter Verweis auf völkerrechtliche Normen und Prinzipien legitimiert werden sollte, beruft sich die Trump-Administration meist allein auf nationale Interessen.

Vor diesem Hintergrund fällt es Rivalen wie China und Russland leichter, das Verhalten der USA gerade in Fragen von Souveränität, Intervention und militärischer Gewaltanwendung juristisch substantiiert zu kritisieren. Umgekehrt werden es die USA künftig schwerer haben, ebendiese Staaten aus einer glaubwürdigen Position heraus für völkerrechtswidrige Handlungen in die Schranken zu weisen. Damit wächst der Druck auf Deutschland und andere Staaten, die sich nach wie vor dem Leitbild von der Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen verpflichtet fühlen. Eine starke regelbasierte internationale Ordnung lässt sich in Ermangelung effektiver Durchsetzungsmechanismen überhaupt nur dann etablieren, wenn Völkerrechtsbrüche und die dafür verantwortlichen Staaten klar benannt werden, auch wenn es dadurch zu politischen Unstimmigkeiten und Verwerfungen kommt. Diese Linie sollte gegenüber den USA ebenso konsequent verfolgt werden wie gegenüber China, Russland und anderen Ländern.



# »America First« als Leitprinzip der Außenpolitik unter Präsident Trump

Auf den ersten Blick erscheint es so, als werde die aktuelle Außenpolitik der USA zu Großteilen von den Instinkten und unvermittelten Aufwallungen des Präsidenten bestimmt. Dies legen etwa die rasanten Positionswechsel nahe, die Donald Trump innerhalb kürzester Zeit gegenüber Nordkorea vollzogen hat.<sup>1</sup> Im August 2017 drohte er dem Land noch mit »Feuer und Zorn«;<sup>2</sup> und vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen stellte er kurze Zeit später sogar in Aussicht, Nordkorea vollständig zu zerstören, sollten die USA gezwungen sein, sich oder ihre Verbündeten zu verteidigen.<sup>3</sup> Die Frage, ob solche Formulierungen bereits den Tatbestand einer völkerrechtswidrigen Androhung von Gewalt im Sinne von Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta erfüllen,<sup>4</sup> mutet angesichts der Skurrilität des Auftritts fast ein wenig akademisch

an. Immerhin sprach Trump nur wenige Monate später über sein Verhältnis zu Kim Jong-un davon, dass man mittlerweile »verliebt« sei und dass ihm der Machthaber »wunderschöne Briefe« geschrieben habe.<sup>5</sup> Solche Anekdoten sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Politik der Trump-Administration sehr wohl einer gewissen Logik folgt. Harold Hongju Koh, einer der renommiertesten Völkerrechtler der USA und ehemaliger Rechtsberater im Außenministerium von Barack Obama, gab zu bedenken, dass die Instinkte und Impulse des aktuellen Präsidenten stets in dieselbe Richtung wiesen. Er beschrieb Trumps Handlungslogik folgendermaßen: wo auch immer möglich, vom »Globalismus« lösen; internationale Institutionen unterminieren und Führung abgeben; im Zweifel eine isolationistische »hard power«-Haltung einnehmen und im Konfliktfall den eigenen rechtlichen Handlungsspielraum unter extremer Inanspruchnahme präsidialer Macht verteidigen.<sup>6</sup>

## Das instinkt- und impulshafte außenpolitische Agieren des Präsidenten folgt sehr wohl einer gewissen Logik.

Schon vor der Amtsübernahme im Januar 2017 zeichnete sich ab, dass die USA unter Präsident Trump einen Kurs einschlagen würden, der die Staatengemeinschaft in ihrem Bemühen, eine starke regelbasierte internationale Ordnung zu etablieren, vor enorme Herausforderungen stellen würde. Diese

1 Dazu Marco Overhaus, »USA: Zwischen den Extremen«, in: Hanns Günther Hilpert/Oliver Meier (Hg.), *Facetten des Nordkorea-Konflikts – Akteure, Problemlagen und Europas Interessen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2018 (SWP-Studie 18/2018), S. 25–29.

2 »Fire and fury like the world has never seen«, zitiert nach Jim Sciutto/Barbara Starr/Zachary Cohen, »Trump Promises North Korea »Fire and Fury« over Nuke Threat«, *CNN*, 9.8.2017, <<https://edition.cnn.com/2017/08/08/politics/north-korea-missile-ready-nuclear-weapons/index.html>>. Sämtliche Websites, auf die in dieser Studie verwiesen wird, wurden zuletzt am 6.12.2019 eingesehen.

3 The White House, *Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly*, 19.9.2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>>.

4 Dazu Oliver Dörr, »Völkerrechtliche Grenzen des Populismus? Der amerikanische Präsident und das geltende Völkerrecht«, in: *Juristenzeitung*, 73 (2018) 5, S. 224–231 (228).

5 »Trump über Nordkoreas Diktator: »Kim und ich sind verliebt«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.9.2018, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/trump-ueber-nordkoreas-diktator-kim-und-ich-sind-verliebt-15814343.html>>.

6 Harold Hongju Koh, *The Trump Administration and International Law*, Oxford 2019, S. 5.

Befürchtung hat sich rasch bestätigt, steht doch die gesamte Außen- und Sicherheitspolitik der USA dezidiert unter dem Motto »America First«.<sup>7</sup>

## Die Souveränität der USA als oberste Priorität

Im September 2018 hielt Präsident Trump eine Rede vor der UN-Generalversammlung, die deutlich macht, wie er die internationale Rolle der USA sieht.<sup>8</sup> Die Kernaussage lautete, dass seine »America First«-Politik die Welt sicherer und stärker mache und den Wohlstand in der Welt fördere. Dabei ließ er keinen Zweifel daran, dass für ihn die Souveränität und Unabhängigkeit der USA an oberster Stelle stehen. Zugleich erklärte er, dass nur souveräne und unabhängige Nationen in der Lage seien, Freiheit, Demokratie und Frieden zu schaffen und zu erhalten.<sup>9</sup> Ein ehemaliger enger Mitarbeiter aus dem Nationalen Sicherheitsrat beschrieb die Haltung des Präsidenten zu diesem Punkt mit der Kurzformel »Nationalismus für alle« und folgenden Worten: »Lasst uns alle unsere eigenen Länder an die erste Stelle setzen und offen sein und erkennen, dass es nichts ist, wofür man sich schämen müsste. Wenn wir unsere Interessen in den Vordergrund stellen, werden wir alle sicherer und wohl-

habender.«<sup>10</sup> Zwar betonte Trump, die USA würden das Recht einer jeden Nation achten, ihre eigenen Bräuche, Überzeugungen und Traditionen zu leben. Gleichzeitig stellte er jedoch klar, dass die USA bereit seien, ihre nationalen Interessen entschlossen, notfalls mit Gewalt, durchzusetzen.<sup>11</sup>

Der Anspruch der USA, so Außenminister Michael R. Pompeo, bestehe darin, der eigenen Souveränität wieder Geltung zu verschaffen und die liberale internationale Ordnung zu reformieren; und man wolle, dass die mit Amerika befreundeten Staaten bei diesem Vorhaben behilflich seien und ihre eigene Souveränität ebenso behaupteten. Die Stärke der USA resultiere nämlich auch aus Allianzen, Partnerschaften und Koalitionen.<sup>12</sup> Angesprochen sind vor allem gleichgesinnte demokratische Staaten.<sup>13</sup> Dahinter steht eine Idee von internationaler Zusammenarbeit, der zufolge starke souveräne Partner, die ihr eigenes Schicksal kontrollieren, die Rechte ihrer Nachbarn respektieren und die Interessen ihrer Bevölkerung verteidigen, miteinander kooperieren sollen.<sup>14</sup> In der *Nationalen Sicherheitsstrategie* der USA von 2017 heißt es dazu, eine Welt, die amerikanische Interessen unterstütze und amerikanische Werte widerspiegle, mache Amerika sicherer und mehre seinen Wohlstand.<sup>15</sup>

## Trumps Sicht auf Multilateralismus

Im Dezember 2018 erklärte Außenminister Pompeo in einer Rede in Brüssel, dass internationale Institu-

<sup>7</sup> *National Security Strategy of the United States of America*, Dezember 2017, S. 1ff, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>. Zu den Implikationen der »America First«-Politik aus deutscher Sicht siehe Peter Rudolf, *Nicht allein Trump ist das Problem – Zum Umgang Deutschlands mit den USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2018 (SWP-Aktuell 57/2018); Laura von Daniels, *Die Handelspolitik der US-Regierung. Trumps »America First«-Politik setzt die EU unter Druck*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2018 (SWP-Aktuell 40/2018); dies., *Trumps Wirtschaftspolitik im Zeichen der Midterm Elections. Konflikte mit der EU und Deutschland zeichnen sich ab*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2017 (SWP-Aktuell 77/2017); Peter Rudolf/Johannes Thimm, »Mögliches Ende der »wohlwollenden Hegemonie«. Trumps außenpolitische Agenda«, in: Volker Perthes (Hg.), *»Krisenlandschaften«. Konfliktkonstellationen und Problemkomplexe internationaler Politik – Ausblick 2017*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2017 (SWP-Studie 1/2017), S. 23 – 26.

<sup>8</sup> The White House, *Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly*, 25.9.2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>>.

<sup>9</sup> Ebd.

<sup>10</sup> »Let's all put our own countries first, and be candid about it, and recognize that it's nothing to be ashamed of. Putting our interests first will make us all safer and more prosperous«, Michael Anton, »The Trump Doctrine«, *Foreign Policy*, April 2019, S. 41 – 47 (46).

<sup>11</sup> The White House, *Remarks by President Trump to the 73rd Session of the UN General Assembly* [wie Fn. 8].

<sup>12</sup> US Department of State, *Restoring the Role of the Nation-State in the Liberal International Order. Remarks by Michael R. Pompeo, Secretary of State, at the German Marshall Fund*, Brüssel, 4.12.2018, <<https://www.state.gov/restoring-the-role-of-the-nation-state-in-the-liberal-international-order-2/>>.

<sup>13</sup> *National Security Strategy* [wie Fn. 7], S. 37.

<sup>14</sup> The White House, *Remarks by President Trump to the 73rd Session of the UN General Assembly* [wie Fn. 8]; dass., *President Donald J. Trump's America First Agenda Is Helping to Achieve Peace through Strength*, 25.9.2018, <[www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-america-first-agenda-helping-achieve-peace-strength/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-america-first-agenda-helping-achieve-peace-strength/)>.

<sup>15</sup> *National Security Strategy* [wie Fn. 7], S. 4.

tionen, die nicht in der Lage seien, eine Zusammenarbeit im Interesse der Sicherheit und der Werte der freien Welt zu ermöglichen, reformiert oder abgeschafft werden müssten.<sup>16</sup> Dementsprechend ist die Trump-Administration bestrebt, eine Führungsrolle in jenen Foren zu spielen, von deren Regeln amerikanische Interessen und Werte am stärksten betroffen sind. Hier gelte es, so die *Nationale Sicherheitsstrategie*, die Souveränität der USA zu schützen.<sup>17</sup> Sollten die USA in einer Institution mehr Lasten als andere Staaten tragen, werde man auch mehr Einfluss auf die Steuerung der jeweiligen Institution fordern.<sup>18</sup> Die Auswirkungen dieser Politik zeigen sich vor allem innerhalb des Systems der Vereinten Nationen, wo die USA in vielen Bereichen auf Reformen drängen. Gleiches gilt für die internationalen Handels- und Finanzinstitutionen.

### **Aus Sicht Trumps nutzt »Globalismus« am ehesten jenen Mächten, die die Führungsrolle der USA in Frage stellen.**

Bemerkenswert ist, dass Präsident Trump 2018 in seiner Rede vor der UN-Generalversammlung im Zusammenhang mit *Global Governance* sogar von einer »Bedrohung für die Souveränität« von Staaten sprach.<sup>19</sup> Aus Sicht des Präsidenten – so heißt es aus dem Umfeld ehemaliger Trump-Berater – nutzen »Globalismus und Transnationalismus« am ehesten jenen aufstrebenden Mächten, die den Einfluss und die Führungsrolle der USA in Frage stellen.<sup>20</sup> In seiner jüngsten Rede vor der UN-Generalversammlung im September 2019 betonte Trump noch einmal, dass die Zukunft nicht den »Globalisten«, sondern den Patrioten gehöre.<sup>21</sup>

## **Die Rivalität mit China und Russland als primäre Herausforderung**

Der »America First«-Politik von Präsident Trump liegt unter anderem die Vorstellung einer Welt zugrunde, die von einer zunehmenden politischen, wirtschaftlichen und militärischen Konkurrenz unter den Staaten geprägt ist. Diese Situation zwingt die USA dazu, ihre bisherige Politik zu überdenken. Die Annahme, dass Dialog und Einbindung in internationale Institutionen und globalen Handel aus Rivalen wohlgesinnte und vertrauenswürdige Partner machten, habe sich als falsch erwiesen, heißt es etwa in der *Nationalen Sicherheitsstrategie*.<sup>22</sup>

In der schon erwähnten Brüsseler Grundsatzrede skizzierte Außenminister Pompeo das Problem vor europäischem Publikum mit folgenden Worten: »Böswillige Akteure haben unser Führungsdefizit zu ihrem eigenen Vorteil ausgenutzt. Das ist die vergiftete Frucht des amerikanischen Rückzugs. Präsident Trump ist entschlossen, das umzukehren.«<sup>23</sup> Die *Nationale Verteidigungsstrategie* der USA von 2018 geht sogar davon aus, dass die Sicherheit des Landes nicht mehr primär durch den Terrorismus bedroht werde, sondern durch eine Wiederverschärfung der strategischen Konkurrenz zwischen den Staaten.<sup>24</sup> An oberster Stelle steht für die USA die Rivalität mit China und Russland. Beide Staaten haben aus Sicht der Administration klargemacht, dass sie die internationale Ordnung und bestehende Normen in Frage stellen.<sup>25</sup> Erhöhte Aufmerksamkeit gilt darüber hinaus nach wie vor Nordkorea und dem Iran, die in den Strategiepapieren als »Schurkenstaaten« bzw. »Schurkenregime« (*rogue states/regimes*) bezeichnet werden.<sup>26</sup>

In den folgenden Kapiteln wird gezeigt, was eine auf solchen Einschätzungen beruhende Außen- und

16 US Department of State, *Restoring the Role of the Nation-State* [wie Fn. 12].

17 *National Security Strategy* [wie Fn. 7], S. 40f.

18 Ebd.

19 The White House, *Remarks by President Trump to the 73rd Session of the UN General Assembly* [wie Fn. 8].

20 Anton, »The Trump Doctrine« [wie Fn. 10], S. 46.

21 The White House, *Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly*, 25.9.2019, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-general-assembly/>>.

22 *National Security Strategy* [wie Fn. 7], S. 2f.

23 US Department of State, *Restoring the Role of the Nation-State* [wie Fn. 12] (»Bad actors have exploited our lack of leadership for their own gain. This is the poisoned fruit of American retreat. President Trump is determined to reverse that«).

24 US Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America – Sharpening the American Military's Competitive Edge*, 2018, S. 1, <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>>.

25 US Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, Februar 2018, S. 6, <<http://bit.ly/2Pg5fer>>.

26 *National Security Strategy* [wie Fn. 7], S. 25; *National Defense Strategy – Summary* [wie Fn. 24], S. 2.

Sicherheitspolitik Washingtons für die internationale Ordnung bedeutet. Ein Hauptproblem besteht darin, dass sich die USA unter Präsident Trump nun sukzessive aus multilateralen Institutionen und Prozessen zurückziehen.

# Abkehr von multilateralen Institutionen und Prozessen

Nach dem Amtsantritt von Präsident Trump – und insbesondere in der Phase, in der John Bolton den Posten des Nationalen Sicherheitsberaters innehatte – haben die USA damit begonnen, sich zunehmend von multilateralen Institutionen und Prozessen abzuwenden. Die ständigen personellen Wechsel an der Spitze der Administration erschweren es Beobachtern, Linien und Konstanten in der aktuellen Außen- und Sicherheitspolitik der USA auszumachen. Mit Blick auf den Abgang John Boltons wird sich noch herausstellen müssen, ob und in welchem Umfang seine kontroversen Vorstellungen die Agenda der Trump-Administration tatsächlich nachhaltig beeinflusst haben.

## Rückzug aus Absprachen, Verträgen und Organisationen

Die Tendenz, dass sich die USA in immer stärkerem Maße aus politischen Absprachen und völkerrechtlichen Verträgen sowie aus etablierten Organisationen und Kooperationsforen zurückziehen, zeigt sich in sämtlichen Bereichen der internationalen Politik. Zu den Fällen, die am meisten Aufsehen erregt haben, zählen das Ausscheren aus dem Pariser Klimaschutzabkommen, dem Transpazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP), dem INF-Vertrag (Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme) mit Russland und der Nuklearvereinbarung mit dem Iran (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA). Auch die Vereinten Nationen werden von dieser Politik nicht verschont. Ein besonders drastisches Beispiel neben dem Austritt aus der UN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) ist der Rückzug der USA aus dem UN-Menschenrechtsrat im Juni 2018. Vorausgegangen waren vergebliche Bemühungen Washingtons, dieses Gremium zu reformieren. Der Menschenrechtsrat – so die Kritik der Trump-Administration – sei zu einer »Übung in schamloser

Heuchelei« geworden. Viele der krassesten Menschenrechtsverletzungen würden von dem Rat ignoriert und einige der schlimmsten Straftäter seien dort Mitglied.<sup>27</sup> Schon zu lange fungiere das Gremium als deren Beschützer. Außerdem kritisieren die USA, dass sich der Menschenrechtsrat regelmäßig gegen die israelische Politik in den besetzten Gebieten ausspreche. Vor diesem Hintergrund bezeichnete die damalige Ständige Vertreterin der USA bei den Vereinten Nationen, Nikki Haley, den Menschenrechtsrat sogar als »Jauchegrube der politischen Voreingenommenheit«.<sup>28</sup>

Grundsätzlich steht es den Staaten frei, multilaterale Prozesse zu verlassen, aus internationalen Organisationen auszutreten oder völkerrechtliche Verträge zu kündigen. Internationale Abkommen enthalten hierfür häufig entsprechende Klauseln. Auch die Rücknahme einer Unterschrift unter einen völkerrechtlichen Vertrag, der mangels Ratifikation noch nicht in Kraft getreten ist (sogenanntes *unsigned*), stellt prinzipiell keinen Verstoß gegen Völkerrecht dar.<sup>29</sup> Umstritten ist allenfalls, ob und inwieweit der Präsident nach amerikanischem Verfassungsrecht internationale Verträge ohne Beteiligung des Senats oder des gesamten Kongresses aufkündigen kann.<sup>30</sup>

27 United States Mission to the United Nations, Secretary Mike Pompeo and Ambassador Nikki Haley, *Remarks on the UN Human Rights Council*, Washington, D.C., 19.6.2018 (»an exercise in shameless hypocrisy«), <https://usun.usmission.gov/remarks-on-the-un-human-rights-council/>.

28 Ebd. (»a cesspool of political bias«).

29 Dörr, »Völkerrechtliche Grenzen des Populismus?« [wie Fn. 4], S. 225.

30 Dazu Harold Hongju Koh, »Presidential Power to Terminate International Agreements«, *The Yale Law Journal Forum*, 12.11.2018, S. 432–481.

### Exkurs: *executive agreements* als bevorzugtes Gestaltungsinstrument

Soweit die USA unter Präsident Trump neue völkerrechtliche Verbindlichkeiten eingehen, handelt es sich meist um Vereinbarungen, die von der Exekutive gewissermaßen im Alleingang abgeschlossen werden, sogenannte Regierungsabkommen (*executive agreements*).<sup>31</sup> Unter Präsident Trump ist ein deutlicher Anstieg der Zahl derartiger Regierungsabkommen zu verzeichnen. Amerikanische Verfassungsrechtler kritisieren diese Entwicklung zum Teil heftig, da es einer solchen Praxis an Transparenz mangle und die Regierung hierüber kaum Rechenschaft abzulegen habe.<sup>32</sup> Regierungsabkommen fallen nämlich nicht unter Artikel II der US-Verfassung, wonach der Präsident zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge die Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit des Senats benötigt. Daher ist die Exekutive bei der Aushandlung und beim Abschluss von Regierungsabkommen weitgehend der Kontrolle durch die Legislative entzogen. Zwar kann der Kongress mit seinen Gesetzen die Basis für solche Abkommen schaffen. Zwischen der Verabschiedung des betreffenden Gesetzes und dem Abschluss eines Abkommens liegen jedoch oft viele Jahre. Zudem sind die Gesetze meist sehr allgemein formuliert. Jedenfalls hat der Kongress in der Regel keine Gelegenheit, den Inhalt von Regierungsabkommen vor deren Abschluss zu überprüfen. Dadurch gewinnt die Exekutive enorme Handlungsspielräume.

## Zurückweisung internationaler Gerichtsbarkeit

Charakteristisch für die im vorigen Abschnitt beschriebene Politik einer systematischen Abkehr von multilateralen Institutionen und Prozessen ist auch, dass die USA immer weniger bereit sind, sich der Jurisdiktion internationaler Gerichte zu unterwerfen und deren Entscheidungen für sich als bindend anzuerkennen. Diesen Weg haben die USA mit Blick auf den Internationalen Gerichtshof (IGH) zwar bereits in den 1980er Jahren eingeschlagen. Unter

31 Dazu Curtis A. Bradley, *International Law in the U.S. Legal System*, 2. Aufl., Oxford 2015, S. 75–98.

32 Siehe etwa Curtis A. Bradley/Jack Goldsmith/Oona Hathaway, »Executive Agreements: International Lawmaking without Accountability?«, *Lawfare*, 9.1.2019, <[www.lawfareblog.com/executive-agreements-international-lawmaking-without-accountability](http://www.lawfareblog.com/executive-agreements-international-lawmaking-without-accountability)>.

Präsident Trump zeichnet sich jedoch eine neue Dynamik ab.

1985 nahm Präsident Ronald Reagan eine Erklärung zurück, mit der sich die USA fast vierzig Jahre zuvor gemäß Artikel 36 (2) des IGH-Statuts der obligatorischen Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs unterworfen hatten. Der Grund für die Rücknahme bestand darin, dass der IGH seine Zuständigkeit in einem Rechtsstreit der USA mit Nicaragua – nach Auffassung der US-Regierung in unzulässiger Weise – auf diese Unterwerfungserklärung gestützt hatte. Zahlreiche andere völkerrechtliche Verträge, die die USA abgeschlossen haben, enthalten jedoch Streitbeilegungsklauseln, wonach die Vereinigten Staaten in bestimmten Fällen weiterhin vor dem IGH klagen und verklagt werden können. All diese Verträge stehen nun offenbar auf dem Prüfstand.<sup>33</sup>

### Die USA sind immer weniger bereit, sich der Jurisdiktion internationaler Gerichte zu unterwerfen.

Ein Abkommen, das in diese Kategorie fällt und dessen Kündigung die Trump-Administration im Oktober 2018 bekanntgab, ist der Freundschaftsvertrag mit dem Iran von 1955.<sup>34</sup> Der Vertrag bildet die Grundlage dafür, dass sich der IGH aktuell in zwei Fällen mit den Klagen Teherans gegen die USA befasst.<sup>35</sup> In einem der Fälle geht es um die Zulässigkeit der Sanktionen, die die Trump-Administration im Mai 2018 gegen den Iran verhängt hat, nachdem sie den Rückzug aus der Wiener Nuklearvereinbarung über das iranische Atomprogramm (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) erklärt hatte. In diesem Ver-

33 The White House, *Press Briefing by Press Secretary Sarah Sanders, Small Business Administrator Linda McMahon, and National Security Advisor*, 3.10.2018, <[www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-press-secretary-sarah-sanders-small-business-administrator-linda-mcmahon-national-security-advisor-100318/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-press-secretary-sarah-sanders-small-business-administrator-linda-mcmahon-national-security-advisor-100318/)>.

34 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights between Iran and the United States of America, Teheran, 15.8.1955.

35 International Court of Justice (ICJ), *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, zum aktuellen Stand des Verfahrens siehe <<https://www.icj-cij.org/en/case/164>>; ICJ, *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, zum aktuellen Stand des Verfahrens siehe <<https://www.icj-cij.org/en/case/175>>.



fahren musste sich der Iran auf eine Klausel im Freundschaftsvertrag berufen, da die Nuklearvereinbarung für Streitfälle zwar einen eigenen Beilegungsmechanismus enthält, aber nicht den Gang zum IGH vorsieht. Zu Beginn des Prozesses hat der IGH im Oktober 2018 in begrenztem Umfang vorsorgliche Maßnahmen zur Sicherung der Rechte des Iran angeordnet.<sup>36</sup> Diese Entscheidung nahm Außenminister Pompeo prompt zum Anlass, den Freundschaftsvertrag zu kündigen.<sup>37</sup>

Zur gleichen Zeit ließ John Bolton verlauten, dass die USA auch das von 1961 stammende Fakultativprotokoll zum Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen aufkündigen, das die obligatorische Beilegung von Streitigkeiten betrifft.<sup>38</sup> Hintergrund ist ein Verfahren, das Palästina auf Basis des Fakultativprotokolls vor dem IGH gegen die USA angestrengt hat und die Verlegung der US-Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem (dazu unten ausführlicher) zum Gegenstand hat.<sup>39</sup> Zwar spielt das Protokoll in der Praxis keine allzu große Rolle, da die Staaten Verstöße gegen die Wiener Diplomatenrechtskonvention meist untereinander auf diplomatischem Wege ausfechten. Gleichwohl begeben sich die USA mit der Kündigung des Protokolls auch der Möglichkeit, selbst solche Verletzungen vor dem IGH geltend zu machen. Immerhin haben sich die USA auf das Fakultativprotokoll (und im Übrigen auch auf den Freundschaftsvertrag von 1955) berufen, um den Iran vor dem IGH für seine Verwicklung in die Geiselnahme von US-Diplomaten in Teheran im Jahr 1979 zur Verantwortung zu ziehen.<sup>40</sup>

Die Kündigung des Freundschaftsvertrags und des Fakultativprotokolls zur Wiener Diplomatenrechtskonvention wird den Fortgang der laufenden Verfahren nicht behindern. Unabhängig davon dürften die

USA in allen drei Prozessen durchaus gute Chancen haben, ihre Positionen weitgehend erfolgreich zu verteidigen. Dies tun sie jedenfalls mit großer Ernsthaftigkeit und hohem juristischem Aufwand.<sup>41</sup> Daran zeigt sich, dass die Trump-Administration dem IGH zumindest auf der Arbeitsebene durchaus Respekt zollt. Im Kontrast dazu stehen jedoch Aussagen, die aus der politischen Führungsetage zu vernehmen sind: Sicherheitsberater John Bolton zum Beispiel bezeichnete den IGH während seiner Amtszeit als »politisiert und ineffektiv«.<sup>42</sup> Aus seiner Sicht ging es weniger darum, Ansprüche des Iran oder der Palästinenser auf dem Rechtsweg abzuwehren. Im Vordergrund stand für ihn offenbar das Bestreben, den IGH generell in seiner Jurisdiktion zurückzudrängen.<sup>43</sup>

## Das Vorgehen gegen den Internationalen Strafgerichtshof

Noch massiveren Anfeindungen von Seiten der Trump-Administration sieht sich der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) ausgesetzt. Dieses Gericht, so John Bolton, sei »ineffektiv, verantwortungslos und in der Tat geradezu gefährlich [...] Wir werden den IStGH von selbst sterben lassen. Für uns ist der IStGH im Grunde genommen schon tot.«<sup>44</sup> Die Kritik an dem Gerichtshof, die in diesen harschen Worten zum Ausdruck kommt, lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Der IStGH bedrohe die Souveränität und nationale Sicherheitsinteressen der USA; er unterliege mit seinen ausufernden Befugnissen keinerlei Kontrolle und Rechenschaft; er beanspruche Jurisdiktion über Verbrechen, deren Tatbestände umstritten und unscharf seien; er verfehle sein grundlegendes Ziel der Abschreckung und Bestrafung von Gräueltaten; er sei überflüssig, weil das US-Justizsystem die Taten ameri-

36 ICJ, *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Request for the Indication of Provisional Measures, Order, 3.10.2018.

37 Siehe The White House, *Press Briefing by Press Secretary Sarah Sanders, Linda McMahon, and National Security Advisor* [wie Fn. 33].

38 Ebd.

39 ICJ, *Relocation of the United States Embassy to Jerusalem (Palestine v. United States of America)*, zum aktuellen Stand des Verfahrens siehe <<https://www.icj-cij.org/en/case/176>>.

40 ICJ, *Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, Judgment, 24.5.1980, *ICJ Reports 1980*, S. 3.

41 Elena Chachko, »What to Make of the ICJ's Provisional Measures in Iran v. U.S. (Nuclear Sanctions Case)«, *Lawfare*, 4.10.2018, <[www.lawfareblog.com/what-make-icjs-provisional-measures-iran-v-us-nuclear-sanctions-case](http://www.lawfareblog.com/what-make-icjs-provisional-measures-iran-v-us-nuclear-sanctions-case)>.

42 The White House, *Press Briefing by Press Secretary Sarah Sanders, Linda McMahon, and National Security Advisor* [wie Fn. 33].

43 Ebd.

44 »National Security Adviser John Bolton Remarks to Federalist Society«, *Lawfare*, 10.9.2018 (»ineffective, unaccountable, and indeed outright dangerous [...] We will let the ICC die on its own. After all, for all intents and purposes, the ICC is already dead to us«), <[www.lawfareblog.com/national-security-adviser-john-bolton-remarks-federalist-society](http://www.lawfareblog.com/national-security-adviser-john-bolton-remarks-federalist-society)>.

kanischer Bürger nach höchsten rechtlichen und ethischen Standards aburteile; und er werde ohnehin von über 70 Staaten, die die Mehrheit der Weltbevölkerung repräsentierten, kritisiert und abgelehnt.<sup>45</sup>

### **John Bolton zufolge ist es das Ziel der vehementesten IstGH-Fürsprecher, die USA zu drangsalieren.**

Das Ziel der vehementesten Unterstützer des IstGH bestehe darin, die USA zu bedrängen und die oberste politische Führung des Landes anzugreifen, so Bolton.<sup>46</sup> Dementsprechend bekräftigte Präsident Trump im September 2018 vor der UN-Generalversammlung, dass die USA ihre Souveränität niemals einer »nicht gewählten, niemandem rechenschaftspflichtigen globalen Bürokratie« unterwerfen würden.<sup>47</sup>

Anlass für die Offensive der Trump-Administration gegen den IstGH war das Ansinnen der Anklägerin des Gerichtshofs, Ermittlungen über mögliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in Afghanistan aufzunehmen. Von einer solchen Untersuchung wären auch Angehörige der US-Streitkräfte und Geheimdienste betroffen. Vor diesem Hintergrund kündigte die Trump-Administration im September 2018 einen Katalog von Maßnahmen für den Fall an, dass der IstGH die USA, Israel oder andere Verbündete tatsächlich ins Visier nehmen sollte. Dazu zählen insbesondere Einreiseverbote und Finanzsanktionen gegen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Gerichts. Darüber hinaus drohte die Administration diesem Personenkreis sogar mit strafrechtlicher Verfolgung in den USA.<sup>48</sup> Außenminister Pompeo versicherte, dass die Vereinigten Staaten alle notwendigen Schritte unternehmen würden, um ihre Bürgerinnen und Bürger, ebenso wie die Bürgerinnen und Bürger von Nato-Verbündeten, die Seite an Seite mit US-Truppen in Afghanistan gekämpft hätten, vor ungerechtfertigter Verfolgung durch den IstGH zu schützen.<sup>49</sup> Im März 2019 verhängten die USA schließlich erste Visabeschränkungen gegen Personen, die unmittelbar für solche Untersuchungen verantwortlich

sind.<sup>50</sup> Einen Monat später lehnte die Vorverfahrenskammer des IstGH den Antrag der Anklägerin auf Einleitung von Ermittlungen zur Situation in Afghanistan ab. Begründet hat die Kammer dies damit, dass die Durchführung solcher Ermittlungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt »nicht im Interesse der Gerechtigkeit« liege<sup>51</sup> – eine Formel, die im IstGH-Statut verwendet wird.<sup>52</sup> Obwohl die Kammer ihre Entscheidung ausschließlich auf sachlich-verfahrensrechtliche Erwägungen gestützt hat, liegt die Vermutung nahe, dass die Entschlossenheit der USA die Mitglieder der Kammer nicht unbeeindruckt gelassen hat.<sup>53</sup>

45 Ebd.

46 Ebd.

47 The White House, *Remarks by President Trump to the 73rd Session of the UN General Assembly* [wie Fn. 8] (»We will never surrender America's sovereignty to an unelected, unaccountable, global bureaucracy.«).

48 »Remarks to Federalist Society« [wie Fn. 44].

49 US Department of State, *Restoring the Role of the Nation-State* [wie Fn. 12].

50 US Department of State, *Remarks to the Press by Michael R. Pompeo, Secretary of State*, 15.3.2019, <[www.state.gov/remarks-to-the-press-6/](http://www.state.gov/remarks-to-the-press-6/)>.

51 International Criminal Court, Pre-Trial Chamber II, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the Islamic Republic of Afghanistan, No. ICC-02/17, Den Haag, 12.4.2019.

52 Art. 53(1)(c) des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17.7.1998.

53 Eugene Kontorovich, »The Trump Effect Saves U.S. Soldiers from Runaway Prosecutors«, *The Wall Street Journal*, 18.4.2019, <<https://www.wsj.com/articles/the-trump-effect-saves-u-s-soldiers-from-runaway-prosecutors-11555629025>>.



# Der Nahostkonflikt

Ein weiteres Schlagwort, das von Präsident Trump und anderen Vertretern der Administration immer wieder benutzt wird, um sich von der Vorgängerregierung abzugrenzen, lautet »principled realism«. Damit soll offenbar ausgedrückt werden, dass sich der außenpolitische Ansatz der Trump-Administration durch Prinzipientreue und Pragmatismus auszeichnet. Für eine realistische Bewertung der weltpolitischen Lage, so heißt es in der *Nationalen Sicherheitsstrategie*, komme es darauf an, offensichtliche Fakten anzuerkennen.<sup>54</sup> Jedenfalls werde man nicht um jeden Preis an alten Dogmen, Ideologien oder vermeintlichen Expertenmeinungen festhalten. Dies betonte Präsident Trump im September 2018 in seiner Rede vor der UN-Generalversammlung.<sup>55</sup> Im Blick hatte er dabei vor allem den Nahostkonflikt.

## Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt Israels

Ein erster Schritt, der den Beginn eines neuen Ansatzes im Umgang mit dem israelisch-palästinensischen Konflikt markieren sollte,<sup>56</sup> war die Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt Israels im Dezember 2017, verbunden mit der anschließenden Verlegung der US-Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem.<sup>57</sup> Bereits 1995 hatte der US-Kongress eine solche Verlegung per Gesetz (*Jerusalem Embassy Act*) gefordert.<sup>58</sup> Von

Trumps Vorgängern im Weißen Haus wurde dieser Schritt aus Rücksicht auf den Friedensprozess jedoch nicht vollzogen. Da sich die in den Prozess gesetzten Erwartungen jedoch nicht erfüllt hätten, so Präsident Trump, sei es nun an der Zeit, die Realität anzuerkennen und daraus die nötigen Konsequenzen zu ziehen. Israel habe als souveräner Staat das Recht, seine Hauptstadt selbst zu bestimmen. Sowohl der Präsident und die Regierung Israels als auch das Parlament und der Oberste Gerichtshof hätten ihren Sitz in Jerusalem.<sup>59</sup>

In den Debatten vor dem UN-Sicherheitsrat<sup>60</sup> und der UN-Generalversammlung<sup>61</sup> im Dezember 2017 wurde den USA von zahlreichen Staaten vorgeworfen, sie missachteten mit der Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt Israels und der Verlegung der Botschaft vorausgegangene Sicherheitsratsbeschlüsse und allgemeine Normen des Völkerrechts. Die Generalversammlung äußerte sogar förmlich ihr »tiefes Bedauern über die jüngsten Entscheidungen betreffend den Status von Jerusalem«. <sup>62</sup> Unter anderem enthält die Entschließung den an sämtliche Staaten gerichteten Aufruf, keine diplomatischen Vertretungen in Jerusalem zu errichten.<sup>63</sup> Die Resolution wurde auf einer Notstandssondertagung mit 128 Stimmen, einschließlich der Stimme der Bundesrepublik Deutschland, bei 9 Gegenstimmen und 35 Enthaltungen angenommen. Zuvor war ein in wesentlichen Teilen gleichlautender Beschluss<sup>64</sup> im Sicherheitsrat am Veto

<sup>54</sup> *National Security Strategy* [wie Fn. 7], S. 1.

<sup>55</sup> The White House, *Remarks by President Trump to the 73rd Session of the UN General Assembly* [wie Fn. 8].

<sup>56</sup> The White House, *Statement by President Trump on Jerusalem*, 6.12.2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-jerusalem/>>.

<sup>57</sup> The White House, *Presidential Proclamation Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and Relocating the United States Embassy to Israel to Jerusalem*, 6.12.2017, <[www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-recognizing-jerusalem-capital-state-israel-relocating-united-states-embassy-israel-jerusalem/](http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-recognizing-jerusalem-capital-state-israel-relocating-united-states-embassy-israel-jerusalem/)>.

<sup>58</sup> Jerusalem Embassy Act of 1995 (S. 1322), Public Law 104-45, 8.11.1995, *United States Statutes at Large*, Bd. 109

(1995), S. 398. Bekräftigt wurde diese Forderung vom Senat im Juni 2017, *Resolution Commemorating the 50th Anniversary of the Reunification of Jerusalem*, S. Res. 176, 5.6.2017.

<sup>59</sup> The White House, *Presidential Proclamation Recognizing Jerusalem* [wie Fn. 57]; dass., *Statement by President Trump on Jerusalem* [wie Fn. 56].

<sup>60</sup> UN Security Council (UNSC), *8139th Meeting*, S/PV.8139, 18.12.2017.

<sup>61</sup> UN General Assembly (UNGA), *37th Meeting*, A/ES-10/PV.37, 21.12.2017.

<sup>62</sup> UNGA Resolution (Res.) ES-10/19, *Status of Jerusalem*, 21.12.2017.

<sup>63</sup> Ebd., § 1.

<sup>64</sup> UNSC Draft Res. (Egypt), S/2017/1060, 18.12.2017.

## Exkurs: Die Rechtslage betreffend Ost-Jerusalem

Der Ostteil Jerusalems wurde 1967 im Zuge des Sechstagekriegs von Israel besetzt. Bereits damals betonte der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 242 (1967), dass ein Gebietserwerb durch Krieg unzulässig ist.<sup>a</sup> Zudem bekräftigte der Sicherheitsrat, dass ein gerechter und nachhaltiger Frieden im Nahen Osten unter anderem mit dem Abzug israelischer Streitkräfte aus den besetzten Gebieten einhergehen sollte.<sup>b</sup> Die Entscheidung der Knesset aus dem Jahr 1980, Jerusalem »vollständig und vereinigt« zur Hauptstadt Israels zu erklären,<sup>c</sup> stieß daher international auf heftige Kritik. Der UN-Sicherheitsrat etwa verurteilte diesen Schritt in seiner Resolution 478 (1980) als Verletzung des Völkerrechts.<sup>d</sup> Zu den Grundprinzipien des Völkerrechts zählt nämlich, dass ein durch Androhung oder Anwendung von Gewalt erzwungener Gebietserwerb unzulässig ist. Hierauf gerichtete Handlungen haben mithin keine rechtliche Bindungswirkung. Dieses Prinzip leitet sich aus dem Gewaltverbot, das in Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta verankert ist, und aus dem Völkergewohnheitsrecht ab. Es hat unter anderem in der Friendly-Relations-Deklaration der UN-Generalversammlung von 1970 seinen Niederschlag gefunden.<sup>e</sup> Gemäß der Aggressionsdefinition, die die Generalversammlung 1974 verabschiedet hat, stellt jede gewaltsame Annexion fremden Territoriums sogar einen Akt der Aggression dar.<sup>f</sup> So kann auch eine Besetzung, selbst wenn

- a UNSC Res. 242 (1967), 22.11.1967, Abs. 2 der Präambel.
- b Ebd., § 1.
- c Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel [engl. Übersetzung des hebräischen Textes], 30.7.1980, *Israel Ministry of Foreign Affairs* (online), <<http://bit.ly/2YhcPd5>>.
- d UNSC Res. 478 (1980), 20.8.1980, §§ 1 und 2.
- e UNGA Res. 2625 (XXV), Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, 24.10.1970, Annex, Prinzip I, Abs. 10.
- f UNGA Res. 3314 (XXIX), Definition of Aggression, 14.12.1974, Annex, Art. 3(a).

der USA gescheitert.<sup>65</sup> In jener Sitzung erklärte Präsident Trumps damalige UN-Botschafterin, Nikki Haley, dass das Vetorecht »zur Verteidigung amerikanischer Souveränität und zur Verteidigung der Rolle der USA im Nahost-Friedensprozess« ausgeübt worden sei. Die Vereinigten Staaten hätten das souveräne Recht, darüber zu entscheiden, ob und wo sie ihre Botschaften errichten.<sup>66</sup> Wenige Tage später betonte Haley vor der Generalversammlung zudem, dass der Beschluss der US-Regierung, die Botschaft nach Jerusalem zu

- 65 UNSC, 8139th Meeting [wie Fn. 60], S. 3.
- 66 Ebd., S. 4.

sie über Jahrzehnte hinweg andauert, nicht in einen erzwungenen Gebietserwerb münden. Unerheblich ist, ob die ursprüngliche Gewaltanwendung, die zur Besetzung geführt hat, völkerrechtswidrig oder ausnahmsweise gerechtfertigt war.

Dementsprechend traf der Sicherheitsrat in der Resolution 478 (1980) unter anderem die Feststellung, dass sämtliche legislativen und administrativen Maßnahmen Israels, die den Charakter und Status Jerusalems verändert haben oder hierauf abzielen, nichtig sind und rückgängig gemacht werden müssen.<sup>g</sup> Außerdem beschloss der Sicherheitsrat, die Entscheidung der Knesset und daraus erwachsende Handlungen nicht anzuerkennen. Sein Beschluss, so der Appell des Sicherheitsrats, solle von allen Staaten respektiert werden.<sup>h</sup> Jene Staaten, die bereits diplomatische Vertretungen in Jerusalem errichtet hatten, wurden zudem aufgerufen, diese abzuziehen.<sup>i</sup> Ebenso deutlich fielen die Reaktionen der UN-Generalversammlung aus.<sup>j</sup> Darüber hinaus stellte der Internationale Gerichtshof in einem Gutachten von 2004 fest, dass der Bau einer Mauer im besetzten palästinensischen Gebiet, »einschließlich in und um Ost-Jerusalem herum«, sowie das damit verbundene Regime im Widerspruch zum Völkerrecht stehen und dass kein Staat die illegale Situation anerkennen darf; ebenso dürfe keine Beihilfe oder Unterstützung zur Aufrechterhaltung dieser Situation geleistet werden, so der Gerichtshof.<sup>k</sup>

- g UNSC Res. 478 (1980) [wie Fn. d], § 3.
- h Ebd., § 5.
- i Ebd.
- j Siehe unter anderem UNGA Res. 35/169E, *Question of Palestine*, 15.12.1980.
- k ICJ, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, 9.7.2004, *ICJ Reports 2004*, S. 136–203 (201f [Abs. 163]).

verlegen, im Einklang mit dem *Jerusalem Embassy Act* getroffen worden sei.<sup>67</sup>

Die Pflicht zur Nichtanerkennung gewaltsam erzwungener Gebietsveränderungen ist im Völkerrecht fest verankert.<sup>68</sup> Formuliert wurde der Grundsatz

- 67 UNGA, 37th Meeting [wie Fn. 61], S. 7.
- 68 ICJ, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, 9.7.2004, *ICJ Reports 2004*, S. 136–203 (171 [Abs. 87]). Siehe auch UNGA Res. 2625 (XXV), Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, 24.10.1970, Annex, Prinzip I, Abs. 10;

schon 1932 vom damaligen US-Außenminister Henry L. Stimson in Reaktion auf die japanische Besetzung der Mandschurei (Stimson-Doktrin). Heute ist die kollektive Pflicht zur Nichtanerkennung von Situationen, die aus einer schwerwiegenden Verletzung zwingenden Völkerrechts resultieren, zudem einer der Grundpfeiler des Rechts der Staatenverantwortlichkeit.<sup>69</sup> So darf zum Beispiel auch die Annexion eines Gebiets unter Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der dort lebenden Bevölkerung unter keinen Umständen als rechtmäßig anerkannt werden.<sup>70</sup>

### **Aussagen Trumps und andere offizielle Erklärungen lassen darauf schließen, dass die Administration Ost-Jerusalem als Staatsgebiet Israels betrachtet.**

Fraglich ist, ob Präsident Trump mit seinen Entscheidungen gegen diese Verpflichtung verstoßen hat. Einerseits wird die Ost-Jerusalem-Frage in der Anerkennungserklärung nicht ausdrücklich thematisiert. Vielmehr betonte Trump, dass die USA mit der Anerkennung die Frage nach dem künftigen Status unangetastet ließen. Die USA bezögen keine Position in Grenzfragen. Die genauen Grenzen israelischer Souveränität in Jerusalem seien Gegenstand der endgültigen Statusverhandlungen zwischen Israel und den Palästinensern.<sup>71</sup> Dies bekräftigte Botschafterin Haley auch im UN-Sicherheitsrat.<sup>72</sup> Andererseits zitierte Präsident Trump in seiner Anerkennungserklärung ausdrücklich den *Jerusalem Embassy Act* von 1995. Dieses Gesetz geht gerade davon aus, dass Jerusalem 1967 im Zuge des Sechstagekriegs wiedervereinigt wurde.<sup>73</sup> Darüber hinaus nimmt die Erklärung Trumps auch auf die Resolution Bezug, die der US-Senat im Juni 2017 zum »Gedenken an den

50. Jahrestag der Wiedervereinigung Jerusalems«<sup>74</sup> verabschiedet hat.<sup>75</sup> Hinzu kommt, dass die USA den einschlägigen Bestimmungen der Sicherheitsratsresolution 478 (1980) zum Status Jerusalems nach wie vor jegliche rechtliche Bindungskraft absprechen.<sup>76</sup>

Sowohl die Erklärung Präsident Trumps als auch die Aussagen seiner UN-Botschafterin lassen jedenfalls darauf schließen, dass die Administration den Ostteil Jerusalems als Staatsgebiet Israels betrachtet, auch wenn dies nicht explizit konstatiert wurde und die Anerkennungserklärung sogar einen Passus zur Statusneutralität enthält. Die völkerrechtliche Pflicht zur Nichtanerkennung von Situationen, die aus einer schwerwiegenden Verletzung zwingenden Völkerrechts resultieren, beinhaltet allerdings, dass die Staaten auch alles unterlassen, was einer impliziten Anerkennung der Situation gleichkommt.<sup>77</sup> In seinem Namibia-Gutachten von 1971 formulierte der Internationale Gerichtshof einige konkrete Verpflichtungen, die sich aus der Pflicht zur Nichtanerkennung ergeben.<sup>78</sup> Damals hatte Südafrika Namibia völkerrechtswidrig besetzt. Sollten andere Staaten diplomatische Missionen nach Südafrika und in das besetzte Gebiet entsenden, so der Gerichtshof, könne darin eine implizite Anerkennung der Situation liegen.<sup>79</sup> Daher lässt sich durchaus argumentieren, dass die USA den Souveränitätsanspruch, den Israel auf die

<sup>74</sup> Resolution *Commemorating the 50th Anniversary of the Reunification of Jerusalem* [wie Fn. 58].

<sup>75</sup> The White House, *Presidential Proclamation Recognizing Jerusalem* [wie Fn. 57]; dass., *Statement by President Trump on Jerusalem* [wie Fn. 56].

<sup>76</sup> Bereits 1980 hatten die USA die Resolution als »unausgewogen und unrealistisch« kritisiert und geäußert, dass die Bestimmung bezüglich diplomatischer Missionen in Jerusalem nicht bindend sei (UNSC, 2245th Meeting, SIPV.2245, 20.8.1980, Abs. 106 und 111). Diese Position vertrete man nach wie vor, so UN-Botschafterin Nikki Haley (UNSC, 8139th Meeting [wie Fn. 60], S. 4).

<sup>77</sup> International Law Commission, »Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts« [wie Fn. 70], Art. 41 – Commentary, Abs. 5.

<sup>78</sup> ICJ, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, 21.6.1971, *ICJ Reports 1971*, S. 16 – 66 (55f [Abs. 121ff]).

<sup>79</sup> Außerdem müssten die Staaten gegenüber den südafrikanischen Behörden klarstellen, dass die Unterhaltung diplomatischer Beziehungen zu Südafrika keine Anerkennung der Situation in Namibia beinhalte (ebd., S. 55 [Abs. 123]).

UNGA Res. 3314 (XXIX), *Definition of Aggression*, 14.12.1974, Annex, Art. 5(3).

<sup>69</sup> International Law Commission, »Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts«, Art. 41(2) (veröffentlicht als Annex zu UNGA Res. 56/83, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, 12.12.2001).

<sup>70</sup> International Law Commission, »Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts«, in: *Yearbook of the International Law Commission*, New York/Genf 2001, Vol. II, Part Two, S. 26 – 143, Art. 41 – Commentary, Abs. 5.

<sup>71</sup> The White House, *Presidential Proclamation Recognizing Jerusalem* [wie Fn. 57]; dass., *Statement by President Trump on Jerusalem* [wie Fn. 56].

<sup>72</sup> UNSC, 8139th Meeting [wie Fn. 60], S. 4.

<sup>73</sup> *Jerusalem Embassy Act of 1995* [wie Fn. 58], § 2 (6).

gesamte Stadt Jerusalem einschließlich des Ostteils erhebt, mit ihrem Verhalten zumindest implizit anerkannt haben.<sup>80</sup>

## Anerkennung israelischer Souveränität über die Golanhöhen

Völkerrechtlich nicht minder problematisch ist der Umstand, dass die USA im März 2019 die zu Syrien gehörenden Golanhöhen als Teil Israels anerkannt haben.<sup>81</sup> Wie Ost-Jerusalem waren auch die Golanhöhen 1967 während des Sechststagekriegs von Israel besetzt worden. 1981 beschloss die Knesset, die Gesetze, die Rechtsprechung und die Verwaltung des Staates Israel auf die Golanhöhen zu erweitern.<sup>82</sup> Dieser Akt wurde vom UN-Sicherheitsrat in der Resolution 497 (1981) für nichtig und völkerrechtlich unwirksam erklärt.<sup>83</sup>

### Die Entscheidung, Israels Souveränität über die Golanhöhen anzuerkennen, stellt einen eklatanten Verstoß gegen Völkerrecht dar.

Zur Begründung seiner Entscheidung erklärte Präsident Trump im März 2019, dass die Golanhöhen dem Iran und terroristischen Gruppen wie Hisbollah als Sprungbrett dienten, um Israel anzugreifen. Angesichts dieser »einzigartigen Umstände« sei es angemessen, Israels Souveränität über die Golanhöhen anzuerkennen.<sup>84</sup> Die Resolution 242 (1967) des UN-Sicherheitsrats steht dem nach Ansicht von Außenminister Pompeo und seines Botschafters in Israel, David M. Friedman, nicht entgegen. Die Resolution existiere nicht in einem Vakuum, sondern sei Teil

eines breiteren Verhandlungsrahmens, innerhalb dessen der Friedensprozess ablaufen solle. Dieser Prozess beinhalte, dass Israel über sichere und anerkannte Grenzen verfüge.<sup>85</sup> Tatsächlich hatte der Sicherheitsrat in der Resolution 242 (1967) davon gesprochen, dass alle Staaten in der Region das Recht hätten, »innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen« zu existieren. Dies lasse sich für Israel unter den gegebenen Umständen nur dadurch erreichen, dass es seine Souveränität auf die Golanhöhen erstrecke, so Pompeo und Friedman.<sup>86</sup> In völkerrechtlicher Hinsicht vermag ihre Argumentation jedoch nicht zu überzeugen. Insoweit kann auf die Ausführungen im vorigen Abschnitt zur generellen Völkerrechtswidrigkeit gewaltsam erzwungener Annexionen verwiesen werden. Die Entscheidung der Trump-Administration von März 2019 bedeutet also nicht nur eine Abkehr von der bisherigen Position der USA und eine Schwächung ihrer Vermittlerrolle im Nahostkonflikt; sie stellt auch einen eklatanten Verstoß gegen geltendes Völkerrecht dar.<sup>87</sup> Dementsprechend deutlich war die internationale Kritik am Vorgehen der US-Regierung.<sup>88</sup> Auch Deutschland reagierte vor dem UN-Sicherheitsrat auf die Verlautbarung Trumps ungewöhnlich harsch.<sup>89</sup>

<sup>80</sup> So David Hughes, »Did the Trump Administration's Jerusalem Declaration Violate International Law?«, *Opinio Juris*, 5.3.2018, <<http://opiniojuris.org/2018/03/05/did-the-trump-administrations-jerusalem-declaration-violate-international-law/>>.

<sup>81</sup> The White House, *Proclamation on Recognizing the Golan Heights as Part of the State of Israel*, 25.3.2019, <[www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-golan-heights-part-state-israel/](http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-golan-heights-part-state-israel/)>.

<sup>82</sup> »Golan Heights Law«, 14.12.1981, *Israel Ministry of Foreign Affairs* (online), <<https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/golan%20heights%20law.aspx>>.

<sup>83</sup> UNSC Res. 497 (1981), 17.12.1981, § 1.

<sup>84</sup> The White House, *Proclamation on Recognizing the Golan Heights* [wie Fn. 81].

<sup>85</sup> Michael R. Pompeo/David Friedman, »International Law Backs the Trump Golan Policy«, *The Wall Street Journal*, 14.5.2019, <<https://www.wsj.com/articles/international-law-backs-the-trump-golan-policy-11557875474>>.

<sup>86</sup> Ebd.

<sup>87</sup> Scott R. Anderson, »Recognizing Israel's Claims to the Golan Heights: Trump's Decision in Perspective«, *Lawfare*, 22.3.2019, <<https://www.lawfareblog.com/recognizing-israels-claims-golan-heights-trumps-decision-perspective>>; Stefan Talmon, »Die USA unter Präsident Trump: Totengräber des Völkerrechts«, *Verfassungsblog*, 27.3.2019, S. 9, <<https://verfassungsblog.de/die-usa-unter-praesident-trump-totengraeber-des-voelkerrechts/>>.

<sup>88</sup> Siehe UNSC, 8489th Meeting, S/PV.8489, 26.3.2019; UNSC, 8495th Meeting, S/PV.8495, 27.3.2019; Council of the European Union, *Declaration by the High Representative on Behalf of the EU on the Golan Heights*, 27.3.2019, <[www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/27/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-golan-heights/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/27/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-golan-heights/)>.

<sup>89</sup> UNSC, 8489th Meeting [wie Fn. 88], S. 16.

## Der angekündigte Friedensplan für den Nahen Osten

Besorgniserregend ist, dass der US-Botschafter in Israel, David M. Friedman, im Juni 2019 sogar bekundet hat, Israel habe »unter gewissen Umständen« das Recht, zumindest auch Teile des Westjordanlands zu annektieren.<sup>90</sup> Einen Monat später äußerte sich Präsident Trumps Sonderbeauftragter für internationale Verhandlungen, Jason D. Greenblatt, in einer offenen Debatte im UN-Sicherheitsrat vage zu den Friedensplänen seiner Regierung für den Nahen Osten.<sup>91</sup> Seiner Einschätzung nach könne der Konflikt jedenfalls nicht auf Basis eines internationalen Konsenses beendet werden. Die aussichtslose Suche nach einem solchen Konsens erlaube es den Parteien, sich weiterhin hinter leeren Worten zu verstecken. Ebenso wenig könne das Völkerrecht bei der Lösung des Konflikts eine Rolle spielen.<sup>92</sup> Selbst die Resolution 242 (1967) und die zahlreichen anderen Resolutionen, in denen sich der UN-Sicherheitsrat mit dem Nahostkonflikt beschäftigt hat, erachtet die Trump-Administration offenbar als irrelevant. Jegliche Bezugnahme auf diese »absichtlich zweideutig formulierten Resolutionen« diene nur dazu, einer substantiellen Debatte über Realitäten aus dem Weg zu gehen. Man müsse anerkennen, dass der eingeschlagene Weg nicht zum Erfolg geführt habe. Ein umfassender und dauerhafter Frieden lasse sich weder nach den

Weisungen des Völkerrechts noch durch Sicherheitsratsresolutionen schaffen, so Greenblatt.<sup>93</sup>

Damit stellt die Trump-Administration sowohl die Autorität des UN-Sicherheitsrats als auch etablierte Prinzipien und Kategorien des Völkerrechts in Frage, insbesondere das Verbot der gewaltsamen Aneignung von Territorium, das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Normen des Besatzungsvölkerrechts. So gab Greenblatt unter anderem zu erkennen, dass die USA nunmehr der israelischen Lesart folgen und die besetzten palästinensischen Gebiete eben nicht mehr als besetztes, sondern als »umstrittenes« Territorium betrachten.<sup>94</sup> Damit deutete er bereits an, dass die Trump-Administration offenbar auch die Anwendbarkeit des geltenden Besatzungsvölkerrechts in Zweifel zieht.

### Die völkerrechtliche Bewertung israelischer Siedlungen im Westjordanland

Im November 2019 verkündete Außenminister Pompeo eine Wende in der US-Politik zur Frage der juristischen Beurteilung israelischer Siedlungen im Westjordanland.<sup>95</sup> Man werde solche Siedlungen nun nicht mehr als per se unvereinbar mit dem Völkerrecht betrachten, so Pompeo. Diese radikale Abkehr von der Position der Obama-Regierung rechtfertigte er jedoch nicht mit völkerrechtlichen Argumenten. Zur Erläuterung führte er lediglich an, dass eine rechtliche Bewertung einzelner Siedlungen von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls abhängen und man eine solche Bewertung nicht vornehme. Auch beziehe man keine Position in der Frage, welchen endgültigen Status das Westjordanland haben sollte. Dieser müsse zwischen Israelis und Palästinensern ausgehandelt werden. Das Völkerrecht schreibe kein bestimmtes Ergebnis vor. Im Übrigen könne aus der aktuellen Entscheidung angesichts der Einzigartigkeit des Falles keine Präzedenzwirkung für Situationen in anderen Teilen der Erde hergeleitet werden. Unter Präsident Trumps Vorgängern, so Pompeo, hätten die USA jedenfalls über Jahrzehnte hinweg keine konsistenten

90 David M. Halbfinger, »U.S. Ambassador Says Israel Has Right to Annex Parts of West Bank«, in: *New York Times*, 8.6.2019, <<https://www.nytimes.com/2019/06/08/world/middleeast/israel-west-bank-david-friedman.html>>.

91 UNSC, 8583rd Meeting, S/19/PV.8583, 23.7.2019, S. 9ff.

92 Wörtlich sagte Greenblatt: »This conflict is also not going to be resolved by reference to international law when such law is inconclusive. We have all heard cogent arguments claiming international law says one thing or another about this or that aspect of the Israeli-Palestinian conflict. Some of those arguments are persuasive – at least to certain audiences, but none of them are conclusive. We will not get to the bottom of whose interpretation of international law is correct on this conflict. There is no judge, jury or court in the world that the parties involved have agreed to give jurisdiction to in order to decide whose interpretations are correct. International law with respect to this conflict is a tricky subject that could be discussed and argued for years without ever reaching a conclusion. We can therefore spend years and years arguing what the law is and whether it is enforceable and prolong the ongoing suffering or we could acknowledge the futility of that approach.« (ebd., S. 10f).

93 Ebd., S. 11.

94 Ebd.

95 US Department of State, *Secretary Michael R. Pompeo Remarks to the Press*, 18.11.2019, <[www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-to-the-press/](http://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-to-the-press/)> (Zugriff am 21.11.2019).



Aussagen zu den israelischen Siedlungsaktivitäten getroffen.<sup>96</sup>

Aus völkerrechtlicher Sicht ist der von Außenminister Pompeo verkündete Beschluss kaum vertretbar. Artikel 49 (6) des IV. Genfer Abkommens von 1949 verbietet es einer Besatzungsmacht, Teile ihrer eigenen Bevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet umzusiedeln. Israel beruft sich darauf, dass diese Vorschrift auf das Westjordanland nicht anwendbar sei. Gemäß Artikel 2 (2) finde das IV. Genfer Abkommen nämlich nur Anwendung, wenn es sich bei dem besetzten Territorium um das Gebiet einer Hohen Vertragspartei handele. Zum Zeitpunkt der 1967 erfolgten Besetzung habe aber kein Staat Souveränität über das Westjordanland ausgeübt.<sup>97</sup> Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen. Auch wenn der Status eines Territoriums unklar oder zwischen den Konfliktparteien umstritten ist, können die im IV. Genfer Abkommen enthaltenen besatzungsvölkerrechtlichen Vorschriften zur Anwendung gelangen. Voraussetzung ist lediglich, dass der Staat, dessen Streitkräfte das Territorium kontrollieren, zu Beginn des Konflikts nicht selbst rechtmäßig die Souveränität hierüber innehatte.<sup>98</sup> Dass das IV. Genfer Abkommen sehr wohl auf die besetzten palästinensischen Gebiete anwendbar ist, hat der Internationale Gerichtshof in seinem Mauer-Gutachten von 2004 ausdrücklich festgestellt.<sup>99</sup> Ein anderes Argument, das von israelischer Seite vorgebracht wurde, lautet wie folgt: Selbst wenn Artikel 49 (6) des IV. Genfer Abkommens Anwendung finde, werde der freiwillige Transfer von Personen in das besetzte Gebiet von der Vorschrift nicht erfasst.<sup>100</sup> Eine solche Auslegung widerspricht allerdings dem Zweck der Regelung, der darin besteht, die Interessen der im besetzten Gebiet lebenden Bevölkerung zu

schützen, nicht die Interessen der Bevölkerung der Besatzungsmacht.

Dementsprechend wurden die israelischen Siedlungen in den besetzten Gebieten seit 1967 von der internationalen Staatengemeinschaft immer wieder als völkerrechtswidrig verurteilt.<sup>101</sup> Insbesondere der UN-Sicherheitsrat hat sich in zahlreichen Resolutionen explizit in diesem Sinne geäußert.<sup>102</sup> Bemerkenswert ist, dass die USA all diese Resolutionen mitgetragen oder deren Verabschiedung zumindest nicht durch das Einlegen eines Vetos blockiert haben. Zwar haben es die US-Regierungen zwischen 1981 und 2016 weitgehend vermieden, sich zu den völkerrechtlichen Aspekten der israelischen Siedlungspolitik ausdrücklich zu äußern; erst im Dezember 2016 bezog der damalige Außenminister John Kerry wieder eine klare Position in dieser Frage und sprach von einem »überwältigenden Konsens« in der internationalen Gemeinschaft, wonach die Siedlungen keinen rechtlichen Bestand haben können.<sup>103</sup> Eine über Dekaden hinweg inkonsistente Politik der USA – wie von Außenminister Pompeo behauptet – lässt sich indes nicht erkennen.<sup>104</sup> Die aktuelle Entscheidung Präsident Trumps, die Siedlungen im Westjordanland als nicht per se unvereinbar mit dem Völkerrecht einzustufen, stellt jedenfalls eine dramatische Kehrtwende in der Nahostpolitik der USA dar, die eine Zweistaatenlösung in weite Ferne rücken lässt.

<sup>96</sup> Ebd.

<sup>97</sup> Zur israelischen Rechtsauffassung siehe zum Beispiel UNGA, *Report of the Secretary-General Prepared Pursuant to General Assembly Resolution ES-10/13, A/ES-10/248*, 24.11.2003, Annex I (Summary Legal Position of the Government of Israel) Abs. 3.

<sup>98</sup> Tristan Ferraro/Lindsey Cameron, »Article 2: Application of the Convention«, in: Knut Dörmann u. a. (Hg.), *Commentary on the Second Geneva Convention – Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea*, Geneva: International Committee of the Red Cross, 2017, Rn. 346.

<sup>99</sup> ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall* [wie Fn. 68], S. 177 (Abs. 101).

<sup>100</sup> Zu dieser Argumentation siehe Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation*, 2. Aufl., Oxford 2012, S. 240.

<sup>101</sup> Siehe ebd.

<sup>102</sup> Eine Auflistung dieser Resolutionen findet sich bei Marty Lederman, »Assessing the New U.S. ›View‹ on the Legality of Israeli Settlements in the West Bank«, *Just Security*, 19.11.2019, <[www.justsecurity.org/67343/assessing-the-new-u-s-view-on-the-legality-of-israeli-settlements-in-the-west-bank/](http://www.justsecurity.org/67343/assessing-the-new-u-s-view-on-the-legality-of-israeli-settlements-in-the-west-bank/)>.

<sup>103</sup> Sarah Begley, »Read John Kerry's Full Speech on Israeli Settlements and a Two-State Solution«, *Time* (online), 28.12.2016, <<https://time.com/4619064/john-kerrys-speech-israel-transcript/>>.

<sup>104</sup> Einzige Ausnahme war ein Interview von Präsident Ronald Reagan in der *New York Times* im Jahr 1981. Darin vertrat er ebenfalls die Auffassung, dass die Siedlungen im Westjordanland nicht illegal seien (»Excerpts from Interview with President Reagan Conducted by Five Reporters«, 3.2.1981, abrufbar unter <[www.nytimes.com/1981/02/03/world/excerpts-from-interview-with-president-reagan-conducted-by-five-reporters.html](http://www.nytimes.com/1981/02/03/world/excerpts-from-interview-with-president-reagan-conducted-by-five-reporters.html)>. Zur Kontinuität der amerikanischen Position siehe Lederman, »Assessing the New U.S. ›View‹« [wie Fn. 102] mit weiteren Verweisen.

# Die Konfrontation mit dem Iran

Die seit vielen Jahren bestehenden Spannungen zwischen den USA und dem Iran haben sich unter Präsident Donald Trump noch einmal verstärkt. Bereits im ersten Jahr seiner Amtszeit zeichnete sich ab, dass die USA den Druck auf das Land massiv erhöhen würden.<sup>105</sup> Dieser Kurs hat auch völkerrechtliche Implikationen.

## Reaktivierung der Sanktionen

Im Mai 2018 kündigte Präsident Trump an, dass sich die USA aus der Nuklearvereinbarung mit dem Iran (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA),<sup>106</sup> die er zuvor als »the worst deal in history« bezeichnet hatte,<sup>107</sup> zurückziehen werden.<sup>108</sup> Genau genommen weigern sich die USA, die Vorgaben des JCPOA weiter zu befolgen. So ist die Administration wieder dazu übergegangen, den Iran auf breiter Ebene mit nationalen Sanktionen zu überziehen. Die deutsche Bundesregierung indes setzt sich zusammen mit ihren Partnern für die Bewahrung und die vollständige Umsetzung des JCPOA ein. Deutschland, Großbritannien und Frankreich gründeten deshalb im Februar 2019 die Zweckgesellschaft INSTEX, durch die trotz der erneuten Verhängung von Sanktionen durch die US-

### Exkurs:

#### Die Nuklearvereinbarung mit dem Iran

Die Nuklearvereinbarung mit dem Iran wurde im Juli 2015 in Wien geschlossen. Beteiligt waren neben dem Iran und den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats (China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA) auch Deutschland und die EU. Mit dieser Vereinbarung soll sichergestellt werden, dass das iranische Atomprogramm ausschließlich friedlichen Zwecken dient. Der Plan sieht vor, dass der Iran auf die Herstellung und den Erwerb von Atomwaffen verzichtet. Im Gegenzug sollen die Sanktionen, die sich auf das Atomprogramm beziehen, aufgehoben werden. Gegenstand der Vereinbarung sind nicht nur die vom Sicherheitsrat nach Artikel 41 der UN-Charta beschlossenen Zwangsmaßnahmen, sondern auch multilaterale und nationale Sanktionen, die außerhalb des UN-Rahmens gegen den Iran in Bezug auf seine Nuklearaktivitäten verhängt wurden. Ob der Iran diese Vereinbarung einhält, wird von der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) überwacht.

Zwar handelt es sich bei dem JCPOA nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, sondern um eine politische Übereinkunft zwischen den beteiligten Parteien. Der UN-Sicherheitsrat hat den JCPOA jedoch mit seiner Resolution 2231 (2015)<sup>109</sup> indossiert und auf diese Weise der Vereinbarung – oder zumindest Teilen davon – einen universell verbindlichen Charakter verliehen.<sup>110</sup> Wie dieses Konstrukt hinsichtlich seiner Bindungswirkung im Detail zu bewerten ist, wird unter Völkerrechtlern allerdings intensiv diskutiert.

**105** The White House, *Remarks by President Trump on Iran Strategy*, 13.10.2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy/>>.

**106** *Joint Comprehensive Plan of Action*, Wien, 14.7.2015, <<http://bit.ly/3586Aul>>.

**107** Jonathan Freedland, »Trump's Antics over Iran Have Endangered Us All. The Stakes Are Now Lethally High«, *The Guardian*, 8.5.2019, <[www.theguardian.com/commentisfree/2019/may/08/trump-iran-nuclear-deal-us-withdrawal](http://www.theguardian.com/commentisfree/2019/may/08/trump-iran-nuclear-deal-us-withdrawal)>.

**108** The White House, *Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action*, 8.5.2018, <[www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/)>.

**109** UNSC Res. 2231 (2015), 20.7.2015.

**110** So zumindest die Einschätzung der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini, European Union External Action, *Remarks by HR/VP Mogherini on the Latest Developments Regarding the Implementation of the Joint Comprehensive Plan of Action (Iran Nuclear Deal)*, Brüssel, 13.10.2017, <<http://bit.ly/2DjiYVR>>.

Regierung legitimer Handel mit Iran ermöglicht werden soll.<sup>111</sup>

Wie die Bindungswirkung des JCPOA ist auch die Rechtmäßigkeit der Wiedereinsetzung von Sanktionen durch die USA umstritten.<sup>112</sup> Die Trump-Administration bestreitet unter anderem, dass die in der Sicherheitsratsresolution 2231 (2015) enthaltenen Vorgaben zur Aufhebung nationaler Sanktionen völkerrechtlich bindend sind. Für eine solche Auslegung spricht der an einer Stelle weiche Wortlaut der betreffenden Bestimmungen<sup>113</sup> in der Resolution.<sup>114</sup> Ein weiterer Streitpunkt ist, ob die in der Resolution fixierten Voraussetzungen für eine Wiederaufnahme von Sanktionen (»erhebliche Nichterfüllung von Verpflichtungen aus dem JCPOA«) tatsächlich gegeben sind. Jedenfalls sieht die Resolution für einen solchen Fall ein spezielles Verfahren der Befassung des Sicherheitsrats vor,<sup>115</sup> das bisher nicht aktiviert wurde. Dies spricht dafür, dass die USA durch die einseitige Reaktivierung nationaler Sanktionen gegen die Resolution 2231 (2015) verstoßen haben.

Im Übrigen könnte der Umstand, dass die USA mit ihren Maßnahmen versuchen, auf Seiten des Iran eine bestimmte Politik zu erzwingen, auf einen Verstoß gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot hindeuten.<sup>116</sup> Allerdings steht es Staaten grundsätzlich frei, über die Aufnahme oder Fortsetzung von Wirtschaftsbeziehungen zu anderen Staaten zu entscheiden. Ausnahmen ergeben sich allenfalls aus besonderen vertraglichen Verpflichtungen des Wirt-

schaftsvölkerrechts.<sup>117</sup> Im Völkergewohnheitsrecht existiert jedenfalls keine Norm, die Wirtschaftssanktionen prinzipiell verbieten würde.<sup>118</sup> Ist man dennoch der Auffassung, dass Wirtschaftssanktionen als Zwangsmittel das Interventionsverbot berühren, ließe sich im Falle der Iransanktionen zumindest argumentieren, dass sie dazu dienen, Teheran zu einem völkerrechtskonformen Verhalten zu bewegen.<sup>119</sup> Unabhängig davon ist die Grenze der Zulässigkeit von Wirtschaftssanktionen überschritten, wenn die Versorgung der Zivilbevölkerung im sanktionierten Staat mit wichtigen humanitären Gütern, insbesondere mit Lebensmitteln und Medikamenten, nicht mehr gewährleistet ist.<sup>120</sup> Für solche Güter müssen in einem Sanktionsregime grundsätzlich Ausnahmen vorgesehen sein. Ob die aktuellen Maßnahmen der USA gegen den Iran gerechtfertigt sind, hängt somit letztlich davon ab, wie sie sich auf die Zivilbevölkerung auswirken. Vereinzelt wurden bereits Bedenken geäußert, dass eine derart umfassende Sanktionierung des Iran durch die USA, wie sie spätestens seit August 2018 erfolge, letztlich einer Blockade gleichkomme und wegen ihrer verheerenden Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung mit geltendem Völkerrecht nicht vereinbar sei.<sup>121</sup>

**111** Auswärtiges Amt, *Gemeinsam für den Erhalt des Iran-Atomabkommens*, 4.2.2019, <<http://bit.ly/2E45T9V>>.

**112** Dazu Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, *Völkerrechtliche Bewertung der Aufkündigung des Iran-Nuklearabkommens durch die US-Administration* (Ausarbeitung, WD2 – 3000 – 074/18), 5.6.2018, S. 5ff, <<http://bit.ly/33QZKZ4>>.

**113** UNSC Res. 2231 (2015) [wie Fn. 109]. In § 2 der Resolution heißt es: »Calls upon all Members States, regional organizations and international organizations to take such actions [...]«. Rechtlich verbindlicher dagegen ist die Formulierung in § 7: »Decides, acting under Article 41 of the Charter of the United Nations, that, [...]«.

**114** Dazu Stephen P. Mulligan, *Withdrawal from International Agreements: Legal Framework, the Paris Agreement, and the Iran Nuclear Agreement*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 4.5.2018, S. 23ff.

**115** UNSC Res. 2231 (2015) [wie Fn. 109], § 11.

**116** In den Vereinten Nationen wird seit langem darüber gestritten, ob und unter welchen Voraussetzungen wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen unter das Interventionsverbot fallen.

**117** ICJ, *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, 27.6.1986, *ICJ Reports 1986*, S. 14 – 150 (138 [Abs. 276]).

**118** Barry E. Carter, »Economic Sanctions«, in: Rüdiger Wolfrum (Hg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Online Edition, Oxford 2015, Rn. 29ff,

<<http://opil.ouplaw.com/home/EPIL>>. Zu den völkerrechtlichen Aspekten extraterritorialer US-Sanktionen gegen ausländische Unternehmen siehe Sascha Lohmann, *Extraterritoriale US-Sanktionen. Nur US-Gerichte können den weltweiten Vollzug nationalen Rechts wirksam begrenzen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2019 (SWP-Aktuell 31/2019).

**119** Zur Rechtfertigung von Wirtschaftssanktionen als Gegenmaßnahmen siehe UN Human Rights Council, *The-matic Study of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights, Including Recommendations on Actions Aimed at Ending Such Measures*, A/HRC/19/33, 11.1.2012, S. 7f.

**120** Ebd., S. 5f und 7.

**121** So Jeffrey D. Sachs, »Die US-Wirtschaftsblockaden und das Völkerrecht«, *Project Syndicate* (online), 28.6.2019, <[www.project-syndicate.org/commentary/trump-reliance-on-economic-sanctions-by-jeffrey-d-sachs-2019-06/german](http://www.project-syndicate.org/commentary/trump-reliance-on-economic-sanctions-by-jeffrey-d-sachs-2019-06/german)>.



## Cyber-Operationen der USA

Mehrere Angriffe auf Öltanker im Golf von Oman im Mai und Juni 2019 sowie der Abschuss einer amerikanischen Aufklärungsdrohne über der Straße von Hormus im Juni 2019 haben die USA dazu veranlasst, in unmittelbarer Reaktion einen Cyberangriff auf Computersysteme der iranischen Revolutionsgarden durchzuführen.<sup>122</sup> Einen militärischen Gegenschlag hatte Präsident Trump wenige Minuten vor dessen Ausführung gestoppt.<sup>123</sup>

Ziel der Cyberattacke war Presseberichten zufolge eine Datenbank, die von den Revolutionsgarden dazu genutzt wurde, den Schiffsverkehr im Persischen Golf zu stören.<sup>124</sup> Diese Datenbank wurde für mehrere Wochen lahmgelegt. Ende August seien die zuständigen Stellen im Iran jedenfalls noch damit beschäftigt gewesen, das System wieder in Gang zu bringen.<sup>125</sup> In der Gesamtschau ist die Operation der USA eine weitere Episode in einem bereits seit geraumer Zeit andauernden Cyberkonflikt zwischen beiden Staaten, der sich in einer Grauzone zwischen Krieg und Frieden bewegt. Dementsprechend sei auch die aktuelle Cyberattacke der USA so angelegt gewesen, dass sie deutlich unterhalb der Kriegsschwelle anzusiedeln sei, so die Stellungnahme des US-Militärs.<sup>126</sup> Gemeint ist damit offenbar zum einen die Schwelle des in Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta verankerten Gewaltverbots und zum anderen die Schwelle des bewaffneten Konflikts nach humanitärem Völkerrecht. Zur Rechtfertigung solcher Aktionen stützt sich die Administration demnach nicht auf kriegsrechtliche Kategorien, sondern auf das völkerrechtliche Institut der Gegenmaßnahmen.<sup>127</sup>

Die bisherige Staatenpraxis deutet darauf hin, dass derart begrenzte Cyberoperationen von den Staaten regelmäßig nicht als Verletzung des Gewaltverbots oder gar als bewaffnete Angriffe im Sinne von Artikel 51 der UN-Charta betrachtet werden.<sup>128</sup> Für die Bewertung soll es nach allgemeiner Auffassung darauf ankommen, ob ein Cyberangriff hinsichtlich seines Ausmaßes und seiner Auswirkungen qualitativ und quantitativ mit einem konventionellen militärischen Angriff vergleichbar ist und unmittelbar zu größeren physischen Schäden führt.<sup>129</sup> Da es sich bei solchen Vorfällen im Cyberraum um ein relativ junges Phänomen handelt, sind die Staatenpraxis und Rechtsentwicklung zu diesen Fragen allerdings noch im Fluss.

**122** »Amerikas Armee soll Cyber-Angriff gegen Iran gestartet haben«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.6.2019, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/nach-drohnen-abschuss-amerikas-armee-soll-cyber-angriff-gegen-iran-gestartet-haben-16249655.html>>.

**123** »Trump stoppte Angriff auf Iran wegen befürchteter Todesopfer«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.6.2019, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/trumps-praesidentschaft/trump-stoppte-angriff-auf-iran-wegen-befuerchteter-todesopfer-16247491.html>>.

**124** Julian E. Barnes, »U.S. Cyberattack Hurt Iran's Ability to Target Oil Tankers, Officials Say«, in: *New York Times*, 28.8.2019, <<https://www.nytimes.com/2019/08/28/us/politics/us-iran-cyber-attack.html>>.

**125** Ebd.

**126** Ebd.

**127** Dazu ausführlicher unten, S. 29.

**128** Die Denial-of-Service-Attacken beispielsweise, die 2007 empfindliche Störungen des Regierungs- und Finanzsektors in Estland bewirkt haben, wurden, soweit ersichtlich, allgemein als Intervention unterhalb der Schwelle des Gewaltverbots bewertet.

**129** Michael N. Schmitt (Hg.), *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, 2. Aufl., Cambridge 2017, S. 330ff. Dazu auch Christian Schaller, *Internationale Sicherheit und Völkerrecht im Cyberspace. Für klarere Regeln und mehr Verantwortung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2014 (SWP-Studie 18/2014), S. 16.

# Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus

Der weltweite Kampf gegen den internationalen Terrorismus wirft seit etlichen Jahren völkerrechtliche Probleme auf. Im Visier der USA stehen neben der Terrororganisation »Islamischer Staat« (IS) noch immer Al-Qaida und Gruppierungen, die mit diesem Namen in Verbindung gebracht werden. Bereits unter den Regierungen von George W. Bush und Barack Obama haben die USA das Völkerrecht im Antiterror-kampf erheblich strapaziert.

## Militäreinsätze

Bei der Rechtfertigung von Auslandseinsätzen des US-Militärs im Kampf gegen den internationalen Terrorismus folgt die Trump-Administration im Wesentlichen den juristischen Begründungen der Vorgängerregierung unter Barack Obama. Dies geht aus ihren Berichten an den Kongress hervor. In verfassungsrechtlicher Hinsicht wird darin auf drei Rechtsgrundlagen Bezug genommen: (1) die verfassungsmäßigen Befugnisse des Präsidenten als Oberbefehlshaber der Streitkräfte und Spitze der Exekutive;<sup>130</sup> (2) die nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ergangene *Authorization for Use of Military Force* (2001 AUMF),<sup>131</sup>

**130** Siehe *Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations*, 12.3.2018, S. 3f, abrufbar unter <[www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2018/03/Legal-and-Policy-Frameworks-on-US-Use-of-Force.pdf](http://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2018/03/Legal-and-Policy-Frameworks-on-US-Use-of-Force.pdf)>. Bei dem Bericht handelt es um eine aktualisierende Ergänzung eines Berichts der Obama-Administration vom Dezember 2016, der denselben Titel trägt (The White House, *Report on the Legal and Policy Frameworks* [...], <<https://fas.org/man/eprint/frameworks.pdf>>).

**131** Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces against Those Responsible for the Recent Attacks Launched against the United States (S.J. Res. 23), Public Law 107-40, 18.9.2001, *United States Statutes at Large*, 115 (2001), S. 224.

und (3) die *Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002* (2002 AUMF).<sup>132</sup> Entgegen dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte der beiden Ermächtigungen beharrt die Trump-Administration darauf, dass sie ein breites Spektrum von Operationen in unterschiedlichen Regionen der Erde abdecken.<sup>133</sup>

Völkerrechtlich ist der fortdauernde Militäreinsatz der USA im Rahmen des bewaffneten Konflikts in Afghanistan durch ein bilaterales Sicherheitsabkommen mit der Regierung in Kabul gedeckt.<sup>134</sup> Das militärische Engagement im Irak stützt sich ebenfalls auf eine Zustimmung der Regierung vor Ort. Hier leisten die USA Hilfe bei der Verteidigung des Landes gegen den IS. Insoweit handelt es sich um einen Fall kollektiver Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UN-Charta. Zugleich betrachtet die Trump-Administration den

**132** Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces against Iraq (H.J. Res. 114), Public Law 107-243, 16.10.2002, *United States Statutes at Large*, 116 (2002), S. 1498.

**133** Insbesondere folgende Einsätze fallen nach Ansicht der Trump-Administration unter die AUMF von 2001: das andauernde militärische Engagement in Afghanistan, die Luftschläge gegen den IS und gegen Al-Qaida in Syrien, die Anti-IS-Operationen in Libyen, die Bekämpfung von Al-Qaida, Al-Shabaab und IS in Somalia sowie die Operationen gegen Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel (AQAP) und gegen den IS im Jemen. Bemerkenswert ist, dass die Administration sogar die Militärschläge gegen syrische Regierungstruppen im Mai und Juni 2017 und im Februar 2018 unter die AUMF von 2001 subsumiert. Die Unterstützung der irakischen Sicherheitskräfte und der kurdischen Peschmerga-Einheiten im Kampf gegen den IS im Irak stützt die Trump-Administration sowohl auf die AUMF von 2001 als auch auf die AUMF von 2002, siehe *Report on the Legal and Policy Frameworks 2018* [wie Fn. 130].

**134** *Security and Defense Cooperation Agreement between the United States of America and the Islamic Republic of Afghanistan*, 30.9.2014, <<https://www.state.gov/documents/organization/244487.pdf>>.

Einsatz im Irak als Maßnahme zur Verteidigung der USA und als Teil eines bewaffneten Konflikts.<sup>135</sup>

Auf das Recht zu kollektiver (zugunsten des Irak und anderer Staaten) und individueller nationaler Selbstverteidigung berufen sich die USA auch, um Operationen gegen den IS auf syrischem Boden zu rechtfertigen. Bereits 2014 führten die USA unter Barack Obama gegenüber dem UN-Sicherheitsrat aus, dass das Regime in Damaskus nicht in der Lage sei, den IS auf syrischem Territorium wirksam zu bekämpfen (*unable or unwilling*-Doktrin).<sup>136</sup> Daher seien die USA dazu übergegangen, notwendige und verhältnismäßige Maßnahmen in Syrien zu ergreifen, um die vom IS ausgehende fortdauernde Bedrohung für den Irak zu beseitigen. Außerdem diene der Einsatz dazu, Elemente von Al-Qaida in Syrien auszuschalten, gegen die das Regime ebenfalls nicht wirksam vorgehe. Hierbei handele es sich um die sogenannte Khorasan-Gruppe, die eine Bedrohung für die USA und ihre Partner und Alliierten darstelle, so die Obama-Administration.<sup>137</sup> Diese Positionen, die aus völkerrechtlicher Sicht durchaus nachvollziehbar sind, werden gleichermaßen von der Trump-Regierung vertreten.<sup>138</sup>

### **Einzelne US-Operationen werfen völkerrechtliche Probleme auf. Das gilt insbesondere für die Praxis gezielter Tötungen.**

Im Hinblick auf das Vorgehen der USA gegen AQAP (Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel) und den IS im Jemen beruft sich die Trump-Administration sowohl auf die Zustimmung der lokalen Regierung als auch auf das Selbstverteidigungsrecht der USA gemäß Artikel 51 der UN-Charta.<sup>139</sup> Beide Konstrukte dienen darüber hinaus auch zur Rechtfertigung der Operationen gegen Al-Qaida, Al-Shabaab und den IS in Somalia<sup>140</sup> sowie gegen IS-Ziele in Libyen.<sup>141</sup>

<sup>135</sup> *Report on the Legal and Policy Frameworks 2018* [wie Fn. 130], S. 5.

<sup>136</sup> UNSC, *Letter Dated 23 September 2014 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations Addressed to the Secretary-General*, S/2014/695, 23.9.2014.

<sup>137</sup> Ebd.

<sup>138</sup> *Report on the Legal and Policy Frameworks 2018* [wie Fn. 130], S. 6.

<sup>139</sup> Ebd.

<sup>140</sup> Ebd.

<sup>141</sup> Ebd., S. 7.

Während die völkerrechtlichen Grundlagen für all diese Einsätze relativ eindeutig zu ermitteln sind, ergeben sich bei der Durchführung einzelner Operationen durchaus völkerrechtliche Probleme. Das gilt insbesondere für die Praxis gezielter Tötungen. Allerdings hat dieses Vorgehen bereits während der Amtszeit von Präsident Barack Obama unter Völkerrechtlern eine breite Debatte ausgelöst, auf deren Ergebnisse nach wie vor zurückgegriffen werden kann.<sup>142</sup> Es ist nicht ersichtlich, dass die Praxis gezielter Tötungen unter der Trump-Administration eine neue völkerrechtliche Qualität erreicht hat.

## **Guantanamo**

In die Schlagzeilen geraten ist die Antiterrorpolitik der Trump-Administration vor allem wegen der Anordnung<sup>143</sup> des Präsidenten, das Gefangenenlager auf dem US-Marinestützpunkt Guantanamo Bay weiter zu betreiben. Der Erlass sieht vor, dass auch künftig festgenommene terrorverdächtige Personen dorthin verbracht werden können. Damit nahm Trump Teile einer Anordnung aus dem Jahr 2009 zurück, mit der sein Vorgänger Barack Obama die Schließung des Lagers auf den Weg bringen wollte.<sup>144</sup> Zur Rechtfertigung seiner Entscheidung verwies Präsident Trump allgemein auf »seit langem geltende Prinzipien des Kriegsrechts und das anwendbare Recht«. <sup>145</sup> Danach dürften die USA bestimmte Personen, die im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt gefangen genommen werden, für die Dauer des Konflikts festhalten. Ein solcher bewaffneter Konflikt existiere – wie es in der Anordnung Trumps heißt – nach wie vor mit Al-Qaida, den Taliban und assoziierten Kräf-

<sup>142</sup> Siehe etwa Peter Rudolf/Christian Schaller, »*Targeted Killing*«. *Zur völkerrechtlichen, ethischen und strategischen Problematik gezielten Tötens in der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2012 (SWP-Studie 1/2012); Christian Schaller, »Using Force against Terrorists ›Outside Areas of Active Hostilities‹ – The Obama Approach and the Bin Laden Raid Revisited«, in: *Journal of Conflict & Security Law*, 20 (2015) 2, S. 195 – 227.

<sup>143</sup> Executive Order 13823, 30.1.2018 (»Protecting America through Lawful Detention of Terrorists«), *Federal Register*, Bd. 83, Nr. 23, 2.2.2018.

<sup>144</sup> Executive Order 13492, 22.1.2009 (»Review and Disposition of Individuals Detained at the Guantánamo Bay Naval Base and Closure of Detention Facilities«), *Federal Register*, Bd. 74, Nr. 16, 27.1.2009.

<sup>145</sup> Executive Order 13823 [wie Fn. 143], § 1(a).

ten, was auch den IS im Irak und in Syrien einschlieÙe.<sup>146</sup>

Zwar handelt es sich dort, wo die Auseinandersetzungen mit organisierten terroristischen Gruppierungen eine gewisse Intensität erreichen, um nicht-internationale bewaffnete Konflikte im Sinne des humanitären Völkerrechts. Der auf solche Konflikte anwendbare gemeinsame Artikel 3 der vier Genfer Abkommen von 1949 und das II. Zusatzprotokoll von 1977 enthalten jedoch keine Befugnis zur Festnahme gegnerischer Kämpfer; und ob sich eine derartige Befugnis aus dem Völkergewohnheitsrecht ableiten lässt, ist höchst umstritten.<sup>147</sup> Selbst wenn nationale Rechtsordnungen entsprechende Befugnisse vorsehen, bleiben die betreffenden Staaten bezüglich des Umgangs mit Gefangenen an die einschlägigen Vorgaben des humanitären Völkerrechts und der internationalen Normen zum Schutz der Menschenrechte gebunden.<sup>148</sup> Problematisch mit Blick auf Guantanamo ist vor allem, dass das Ende der Inhaftierung in vielen Fällen nicht absehbar ist und die Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Personen äußerst beschränkt sind. Nach dem Verständnis der USA dauert der bewaffnete Konflikt mit Al-Qaida, den Taliban und assoziierten Kräften nämlich seit 2001 ununterbrochen an. Da es sich nach dieser Lesart um einen einzigen weltumspannenden Konflikt handelt, lässt sich auch dessen Ende kaum absehen. Insoweit unterscheidet sich die Interpretation der Trump-Administration nicht von denen der beiden Vorgängerregierungen. Die Wende, die Präsident Trump vollzogen hat, bezieht sich vor allem auf die Frage, wie mit den inhaftierten Personen umgegangen werden soll. In der Presse wurde berichtet, dass Präsident Trump plant, bestimmte Verhörmethoden wie das sogenannte *Waterboarding* wieder einzuführen, die während der Amtszeit von Präsident Obama verboten worden waren.<sup>149</sup>

**146** Ebd., § 1(b).

**147** Dazu Lawrence Hill-Cawthorne, *Detention in Armed Conflict*, Oxford 2016, S. 66 ff.

**148** Dazu Marco Sassòli/Yvette Issar, »Guantánamo, Detainees«, in: Wolfrum (Hg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [wie Fn. 118].

**149** Siehe etwa Matt Apuzzo/James Risen, »Donald Trump Faces Obstacles to Resuming Waterboarding«, in: *New York Times*, 28.11.2016, <<https://www.nytimes.com/2016/11/28/us/politics/trump-waterboarding-torture.html>>.

# Das Vorgehen gegen das Assad-Regime in Syrien

Unter der Präsidentschaft von Donald Trump haben die USA immer wieder Militärschläge gegen syrische Regierungstruppen und Unterstützergruppen des Assad-Regimes durchgeführt. Dabei handelt es sich zum einen um Maßnahmen, mit denen die USA ihre in Syrien operierenden Truppen schützen wollen. Zum anderen hat die Trump-Administration bereits zweimal militärisch auf den Einsatz von Chemiewaffen durch das Assad-Regime reagiert. Darüber hinaus sind die USA seit Oktober 2019 damit beschäftigt, Ölfelder in Syrien zu sichern. Insbesondere die Frage, wie mit dem Öl und eventuellen Einkünften aus der Ölförderung verfahren werden darf, wirft völkerrechtliche Probleme auf.

## Militärschläge gegen das Assad-Regime

Laut einem Bericht des Präsidenten an den Kongress dienen die Militäroperationen gegen das Assad-Regime regelmäßig dazu, US-Streitkräfte und deren Partner, die im Rahmen der Kampagne gegen den IS in Syrien aktiv sind, vor unmittelbaren Bedrohungen zu schützen.<sup>150</sup> Gemeint sind offenbar Bedrohungen, die vom Assad-Regime ausgehen. Jedenfalls schließe das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung gegen den IS auch diese Operationen ein, heißt es in dem Bericht.<sup>151</sup> Anknüpfungspunkt ist also der Einsatz gegen den IS, der sich durchaus auf das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 der UN-Charta stützen lässt. Im Rahmen dessen – so die Argumentation der Trump-Administration – seien auf derselben Rechtsgrundlage auch Verteidigungshandlungen zur Abwehr anderweitiger Bedrohungen zulässig. Die Argumentation ist aber nicht stichhaltig: Ein Recht auf Selbstverteidigung gegen die Assad-Truppen

und verbündete Milizen würde nur dann bestehen, wenn von diesen Kräften tatsächlich bewaffnete Angriffe gegen die USA oder andere Staaten der Anti-IS-Koalition ausgingen. Dafür gab es jedoch bislang keine Anzeichen.

Unabhängig davon beriefen sich die USA zur Rechtfertigung ihrer Militärschläge in zwei Fällen darauf, dass das Assad-Regime zuvor Chemiewaffen im syrischen Bürgerkrieg eingesetzt habe. Bereits Präsident Obama hatte mit Blick auf den Einsatz von Chemiewaffen in Syrien ausdrücklich eine »rote Linie« gezogen und mit einer militärischen Reaktion gedroht. Im April 2017 setzte Präsident Trump die Drohung seines Vorgängers erstmals um. Anlass war der Chemiewaffeneinsatz syrischer Regierungstruppen über der Ortschaft Khan Sheikhoun am 4. April 2017. Zwei Tage später attackierten die USA die von der syrischen Luftwaffe genutzte Basis Shayrat mit Marschflugkörpern. Zur Begründung führte Präsident Trump an, dass Syrien verbotene Chemiewaffen eingesetzt, seine Verpflichtungen nach den Bestimmungen der Chemiewaffenkonvention verletzt und den UN-Sicherheitsrat ignoriert habe. Es zähle zu den essentiellen Sicherheitsinteressen der USA, die Verbreitung und den Einsatz tödlicher Chemiewaffen zu verhindern und andere davon abzuschrecken.<sup>152</sup> In einem Bericht an den Kongress erklärte Präsident Trump, dass die Operation dazu gedient habe, die Chemiewaffenfähigkeiten des syrischen Militärs zu schwächen und die syrische Regierung davon abzuhalten, solche Waffen einzusetzen oder zu verbreiten. Dabei sei es darum gegangen, für mehr Stabilität in der Region zu

<sup>150</sup> *Report on the Legal and Policy Frameworks* 2018 [wie Fn. 130], S. 6.

<sup>151</sup> Ebd.

<sup>152</sup> The White House, *Statement by President Trump on Syria*, 6.4.2017, <<https://uk.usembassy.gov/statement-president-trump-syria/>>.

sorgen und eine weitere Zuspitzung der humanitären Katastrophe abzuwenden.<sup>153</sup>

Ein Jahr später, am 7. April 2018, sahen sich die USA erneut gezwungen, auf einen Chemiewaffenangriff in Syrien zu reagieren. Betroffen war in diesem Fall die Stadt Duma, wobei die Umstände des Angriffs allerdings nicht im Detail aufgeklärt werden konnten. Die militärische Antwort der USA, diesmal im Verbund mit Großbritannien und Frankreich, fiel deutlich heftiger aus als im April 2017. Ziel der Aktion waren ein Forschungszentrum für Chemiewaffen im Großraum Damaskus und zwei Militärlager nahe der Stadt Homs. Erneut betonte Präsident Trump, dass der Zweck des Eingreifens darin bestanden habe, eine starke abschreckende Wirkung gegen die Herstellung und Verbreitung sowie gegen den Einsatz von Chemiewaffen zu erzielen.<sup>154</sup> Diese Position legte die damalige UN-Botschafterin Nikki Haley anschließend noch einmal vor dem UN-Sicherheitsrat dar.<sup>155</sup> Insbesondere beteuerte sie, dass es sich weder um einen Racheakt noch um eine Bestrafungsaktion oder einen symbolischen Akt der Machtdemonstration gehandelt habe. Vielmehr habe man das syrische Regime zu Abschreckungszwecken für seine Verbrechen gegen die Menschlichkeit zur Verantwortung gezogen. Der Sicherheitsrat habe in dieser Hinsicht versagt, was im Wesentlichen auf den Widerstand Russlands zurückzuführen sei. Die Antwort der USA sei jedenfalls Ausdruck eines neuen, 2017 eingeschlagenen Kurses der Abschreckung gegen den Einsatz von Chemiewaffen, so Haley.<sup>156</sup> Zuvor hatte auch der damalige Verteidigungsminister James N. Mattis bekräftigt, dass der Schlag demonstriere, wie entschlossen man auf internationaler Ebene sei, den Einsatz von Chemiewaffen unter allen Umständen zu verhindern.<sup>157</sup>

153 The White House, *A Letter from the President to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate*, 8.4.2017, <[www.whitehouse.gov/briefings-statements/letter-president-speaker-house-representatives-president-pro-tempore-senate/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/letter-president-speaker-house-representatives-president-pro-tempore-senate/)>.

154 The White House, *Statement by President Trump on Syria*, 13.4.2018, <[www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-syria/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-syria/)>.

155 UNSC, *8233rd Meeting*, 14.4.2018, S/PV.8233, S. 5f.

156 Ebd.

157 US Department of Defense, *Statement by Secretary James N. Mattis on Syria*, 13.4.2018, <<https://dod.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/1493610/statement-by-secretary-james-n-mattis-on-syria/>>.

## Es fällt schwer, eine völkerrechtlich tragfähige Basis für die militärischen Reaktionen der USA auf den Chemiewaffeneinsatz in Syrien zu konstruieren.

Die Frage nach der völkerrechtlichen Grundlage für die beiden Militäreinsätze von April 2017 und April 2018 hat die Trump-Administration mit all diesen Aussagen jedoch nicht beantwortet. Insgesamt lassen sich die von ihr gelieferten Begründungen nur schwer in völkerrechtliche Kategorien übersetzen. In der Literatur wurden verschiedene Rechtfertigungsansätze diskutiert.<sup>158</sup> Allerdings fällt es schwer, eine völkerrechtlich tragfähige Basis für die Operationen zu konstruieren. Im Unterschied zu den USA und Frankreich<sup>159</sup> hat sich Großbritannien explizit auf das nach wie vor höchst umstrittene Konzept der humanitären Intervention berufen.<sup>160</sup> Während Großbritannien mittlerweile der aktivste Befürworter dieses Konzepts ist, haben es die USA bislang vermieden, in dieser Hinsicht eine klare Position zu beziehen. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass sich im Völkergewohnheitsrecht bereits ein Tatbestand der humanitären Intervention herausgebildet hat, der Staaten eine Gewaltanwendung ohne Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat gestatten würde.<sup>161</sup> Auch auf das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 der UN-Charta lassen

158 Siehe zum Beispiel Andrea De Guttry, »The Western-led Military Operations in Syria in Response to the Use of Chemical Weapons: A Critical Assessment of the Claim for New Exceptions to the Prohibition on the Use of Force«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 56 (2018) 4, S. 472–513.

159 Frankreich hat versucht, die Aktionen vor allem mit dem Hinweis zu rechtfertigen, dass eine friedliche Lösung trotz intensiver Bemühungen nicht möglich gewesen sei und die Operation notwendig und verhältnismäßig gewesen sei, um auf die wiederholten Pflichtverletzungen des syrischen Regimes zu antworten, siehe etwa UNSC, *8233rd Meeting*, 14.4.2018, [wie Fn. 155], S. 9.

160 Prime Minister's Office, *Syria Action – UK Government Legal Position*, Policy Paper, 14.4.2018, <[www.gov.uk/government/publications/syria-action-uk-government-legal-position/syria-action-uk-government-legal-position](http://www.gov.uk/government/publications/syria-action-uk-government-legal-position/syria-action-uk-government-legal-position)>.

161 Nicht ausgeschlossen ist, dass sich das Völkergewohnheitsrecht in dieser Hinsicht weiterentwickelt. Davon wäre auszugehen, wenn sich eine entsprechende Staatenpraxis herauskristallisiert und sich unter den Staaten die Rechtsüberzeugung durchsetzt, dass etwa der Einsatz von Chemiewaffen gegen Zivilisten militärisch unterbunden werden darf, auch wenn keine Ermächtigung durch den Sicherheitsrat vorliegt.



sich die beiden Militärschläge nicht stützen. Dies wäre nur möglich, wenn Syrien die USA oder andere Staaten mit Chemiewaffen angegriffen oder bedroht hätte.

Die Tatsache, dass das Assad-Regime mit dem Chemiewaffeneinsatz wie auch mit anderen Aktionen wiederholt in schwerwiegender Weise geltendes Völkerrecht verletzt hat, berechtigt andere Staaten prinzipiell dazu, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Das völkerrechtliche Institut der Gegenmaßnahme ist unter anderem im Recht der Staatenverantwortlichkeit verankert.<sup>162</sup> Danach darf ein Staat Schritte unternehmen, die an sich völkerrechtswidrig wären, aber unter engen Voraussetzungen ausnahmsweise gerechtfertigt sind, um einen anderen Staat, der für eine völkerrechtswidrige Handlung verantwortlich ist, zur Erfüllung seiner Verpflichtungen zu veranlassen. Die Anwendung von Gewalt als Gegenmaßnahme oder Repressalie in Reaktion auf eine völkerrechtswidrige Handlung ist jenseits des Anwendungsbereichs des Selbstverteidigungsrechts nach Meinung vieler Staaten und der herrschenden Lehre jedoch nicht zulässig (anders als etwa die Ausübung nicht-militärischen Zwangs gegen einen Rechtsbrecher).<sup>163</sup> Auch wenn der Sicherheitsrat durch ein Veto blockiert ist und die notwendigen Schritte nicht autorisieren kann, dürfen einzelne Staaten eine Rechtsdurchsetzung nicht in eigener Regie gewaltsam erzwingen. Die USA vertreten diesbezüglich eine andere Position. Anlässlich des Militärschlags vom April 2017 argumentierte Botschafterin Haley beispielsweise, dass Staaten sehr wohl gezwungen sein könnten, eigene Aktionen durchzuführen, sofern die internationale Gemeinschaft dauerhaft nicht in der Lage sei, ihrer Pflicht zu kollektivem Einschreiten nachzukommen. Der unterschiedslose Einsatz chemischer Waffen gegen unschuldige Zivilisten sei ein solcher Fall.<sup>164</sup>

Im April 2017 übten viele Staaten noch Zurückhaltung bei der Bewertung des Vorgehens der USA. Die Militäraktionen im April 2018 stießen hingegen auf breitere Unterstützung in der Staatenwelt, aber

auch auf heftige Kritik.<sup>165</sup> Bemerkenswert ist indes, dass sich die meisten Befürworter dabei auf politische Argumente konzentrierten und den Zweck und die Notwendigkeit des Eingreifens betonten, ohne genauer auf die völkerrechtlichen Aspekte einzugehen.<sup>166</sup>

## Sicherung und Kontrolle syrischer Ölfelder

Anfang Oktober 2019 verkündete Präsident Trump zunächst den Abzug des US-Militärs aus Syrien. Wenige Tage später entschied er jedoch, verstärkt Einheiten in die Provinz Deir ez-Zor im Osten des Landes zu verlegen, um die dortigen Ölfelder zu sichern. Laut US-Verteidigungsministerium soll damit verhindert werden, dass die Quellen wieder in die Hände des IS geraten.<sup>167</sup> Eine solche Maßnahme kann als Bestandteil der Anti-IS-Kampagne in Syrien durch das Recht auf kollektive und individuelle Selbstverteidigung gedeckt sein, sofern sie notwendig, verhältnismäßig und zeitlich begrenzt ist.<sup>168</sup> Allerdings soll – so das Pentagon – auch unterbunden werden, dass »andere destabilisierende Akteure« auf die Ölfelder zugreifen.<sup>169</sup> Gemeint sind damit insbesondere die Kräfte des Assad-Regimes. Zudem ist dieser Schritt ein deutliches Signal an die russische Führung, deren Truppen mit Zustimmung Assads in Syrien aktiv sind. US-Verteidigungsminister Mark T. Esper gab zu, dass es nämlich auch darum gehe, russisches Militär davon abzuhalten, die Förderstätten in Besitz zu nehmen.<sup>170</sup> Soweit die USA mit der Besetzung der Ölfelder den

**162** International Law Commission, »Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts« [wie Fn. 69], Art. 22 und 49ff.

**163** Siehe etwa UNGA Res. 2625 (XXV) [wie Fn. 68], Annex, Prinzip I, Abs. 6; ICJ, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua [wie Fn. 117], S. 110 (Abs. 211) und 127 (Abs. 249).

**164** UNSC, 7915th Meeting, S/PV.7915, 5.4.2017, S. 18; UNSC, 7919th Meeting, S/PV.7919, 7.4.2017, S. 17.

**165** Dazu Alonso Gurmendi Dunkelberg/Rebecca Ingber/Priya Pillai/Elvina Pothelet, »Mapping States' Reactions to the Syria Strikes of April 2018 – A Comprehensive Guide«, *Just Security*, 7.5.2018, <[www.justsecurity.org/55835/mapping-states-reactions-syria-strikes-april-2018-a-comprehensive-guide/](http://www.justsecurity.org/55835/mapping-states-reactions-syria-strikes-april-2018-a-comprehensive-guide/)>.

**166** Siehe dazu De Guttry, »The Western-led Military Operations in Syria« [wie Fn. 158], S. 490f.

**167** Siehe Jared Malsin/Dion Nissenbaum, »US Sends Forces to Protect Syrian Oil Fields«, *The Wall Street Journal*, 26.10.2019, <[www.wsj.com/articles/u-s-sends-forces-to-protect-syrian-oil-fields-11572107568](http://www.wsj.com/articles/u-s-sends-forces-to-protect-syrian-oil-fields-11572107568)>.

**168** Siehe dazu oben, S. 25.

**169** Malsin/Nissenbaum [wie Fn. 167].

**170** US Department of Defense, *Press Briefing by Secretary Esper and General Milley in the Pentagon Briefing Room*, 28.10.2019, <[www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2001188/departement-of-defense-press-briefing-by-secretary-esper-and-general-milley-in-t/](http://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2001188/departement-of-defense-press-briefing-by-secretary-esper-and-general-milley-in-t/)>

Aktionsradius der syrischen Staatsführung und Russlands einschränken wollen, können sie sich nicht ohne weiteres auf das Selbstverteidigungsrecht berufen. Voraussetzung hierfür wäre, dass US-Einheiten zuvor von Assad-Kräften oder russischen Truppen angegriffen worden wären.

Aus völkerrechtlicher Sicht stellt sich darüber hinaus die Frage, wie mit den gesicherten Ölvorkommen und eventuellen Einkünften aus der Ölförderung verfahren werden darf. Nach Aussage von Verteidigungsminister Esper soll das Öl dazu genutzt werden, die Syrischen Demokratischen Kräfte (SDF) im Kampf gegen den IS zu unterstützen.<sup>171</sup> Grundsätzlich gilt, dass Oppositionskräfte, die in einem bewaffneten Konflikt mit der amtierenden Regierung um die Vormacht im Staat ringen, von anderen Staaten nicht militärisch oder auf andere Weise unterstützt werden dürfen. Ungeklärt ist aber, ob und in welchem Umfang eine solche Hilfe ausnahmsweise zulässig sein kann, wenn diese Oppositionskräfte bei der Bekämpfung terroristischer Gruppierungen in dem betreffenden Staat eine unverzichtbare Rolle spielen. Als Rechtfertigungsgrundlage für die Unterstützung solcher Akteure durch die USA käme dann wiederum allenfalls das Selbstverteidigungsrecht in Betracht.

### **Das Besatzungsvölkerrecht steht einer Verwertung syrischen Öls durch die USA für eigene wirtschaftliche Zwecke eindeutig entgegen.**

Offenbar geht es im Falle Syriens jedoch nicht nur darum, die SDF zu stärken. Präsident Trump kündigte bereits an, das Öl könne den USA nützlich sein. Er beabsichtige »einen Deal mit Exxon Mobil oder einem unserer großartigen Unternehmen zu machen, um dort reinzugehen und es ordentlich zu machen«.<sup>172</sup> Später äußerte Trump sogar mehrfach, man werde das Öl »behalten«.<sup>173</sup> Ein solches Vorgehen wäre

<sup>171</sup> Ebd.

<sup>172</sup> The White House, *Remarks by President Trump on the Death of ISIS Leader Abu Bakr al-Baghdadi*, 27.10.2019 (»And what I intend to do, perhaps, is make a deal with an Exxon Mobil or one of our great companies to go in there and do it properly«).

<sup>173</sup> The White House, *Remarks by President Trump at the International Association of Chiefs of Police Annual Conference and Exposition, Chicago, IL*, 28.10.2019, <[www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-international-association-chiefs-police-annual-conference-exposition-chicago-il/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-international-association-chiefs-police-annual-conference-exposition-chicago-il/)>

völkerrechtlich höchst problematisch. Denn die Ölvorkommen auf syrischem Territorium stehen im Eigentum des Staates Syrien. Prinzipiell darf kein anderer Staat ohne Zustimmung der syrischen Regierung über diese Vorkommen verfügen. Allerdings sind die USA mit der faktischen Inbesitznahme der Ölfelder zu einer Besatzungsmacht in Syrien geworden und unterliegen insofern dem Besatzungsvölkerrecht. Hieraus ergeben sich unter anderem strikte Vorgaben für den Umgang mit natürlichen Ressourcen im besetzten Gebiet.<sup>174</sup> In der Haager Landkriegsordnung von 1907 ist zunächst geregelt, dass der besetzende Staat den Bestand an öffentlichen Gütern im besetzten Gebiet erhalten und sie nach den Regeln des Nießbrauchs verwalten muss.<sup>175</sup> Eine Verwertung solcher Güter durch die Besatzungsmacht ist nur zulässig, soweit sie der Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Lebens sowie der Deckung der grundlegenden Bedürfnisse der Bevölkerung im besetzten Gebiet dient.<sup>176</sup> Eine verschwenderische Nutzung stellt ebenso wie das Plündern und Ausbeuten natürlicher Ressourcen eine Verletzung des Besatzungsvölkerrechts dar.<sup>177</sup> Darüber hinaus muss eine Besatzungsmacht auch geeignete Maßnahmen treffen, um solche Akte durch Dritte zu verhindern.<sup>178</sup> Im Falle der Besetzung des Irak in den Jahren 2003 und 2004 haben die USA und Großbritannien gegenüber dem UN-Sicherheitsrat sogar ausdrücklich erklärt, dass sie sicherstellen werden, dass irakisches Öl geschützt und zum Wohle der irakischen Bevölkerung genutzt wird.<sup>179</sup> Damit steht das Besatzungsvölkerrecht einer Verwertung syrischer Ölvorkommen durch die USA für eigene wirtschaftliche Zwecke eindeutig entgegen.

<sup>174</sup> Siehe dazu Benvenisti, *The International Law of Occupation* [wie Fn. 100], S. 81f.

<sup>175</sup> Art. 55 der Anlage zum IV. Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 18.10.1907 (Haager Landkriegsordnung, HLKO).

<sup>176</sup> Benvenisti, *The International Law of Occupation* [wie Fn. 100], S. 82.

<sup>177</sup> ICJ, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, 19.12.2005, *ICJ Reports 2005*, S. 168–283 (252 [Abs. 245]).

<sup>178</sup> Ebd., S. 253 (Abs. 248).

<sup>179</sup> UNSC, *Letter Dated 8 May 2003 from the Permanent Representatives of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations Addressed to the President of the Security Council*, S/2003/538, 8.5.2003.



# China und Russland in der »westlichen Hemisphäre«

Zu den elementaren Interessen der USA gehört auch, den Bewegungsradius Chinas und Russlands in einer Region einzuschränken, die von der Administration als »westliche Hemisphäre« bezeichnet wird.<sup>180</sup> Gemeint sind damit vor allem die Staaten Mittel- und Südamerikas.

## Trump und die Monroe-Doktrin

In einem Interview äußerte der damalige Nationale Sicherheitsberater John Bolton: »The Monroe Doctrine is alive and well. It's our hemisphere.«<sup>181</sup> Mit der von Präsident James Monroe 1823 formulierten Doktrin verband sich ursprünglich das Ziel, den Einfluss der europäischen Mächte auf dem amerikanischen Kontinent zurückzudrängen. Diesem Grundsatz zufolge betrachteten die USA jeden Versuch von Seiten europäischer Staaten, das Schicksal der im Zuge der Entkolonialisierung unabhängig gewordenen Länder auf dem Kontinent in irgendeiner Form zu kontrollieren, als unfreundlichen Akt gegen sich selbst und als Friedens- und Sicherheitsbedrohung. Aus dieser Doktrin (später in Verbindung mit dem sogenannten Roosevelt-Zusatz, benannt nach Präsident Theodore Roosevelt) leiteten die USA für sich das Recht ab, falls notwendig in die Angelegenheiten jener amerikanischen Staaten einzugreifen, die von externer Einflussnahme betroffen waren. In einigen Fällen diente die Monroe-Doktrin Washington auch als Grundlage für militärische Interventionen in Lateinamerika, etwa in Nicaragua.

<sup>180</sup> *National Security Strategy* [wie Fn. 7], S. 51.

<sup>181</sup> Dexter Filkins, »John Bolton on the Warpath – Can Trump's National-Security Adviser Sell the Isolationist President on Military Force?«, *The New Yorker*, 29.4.2019, <<https://www.newyorker.com/magazine/2019/05/06/john-bolton-on-the-warpath>>.

## Unter Präsident Trump nehmen die USA mit Blick auf Lateinamerika nach wie vor besondere Rechte für sich in Anspruch.

Aus heutiger strategischer Sicht geht es für die USA vor allem darum, zu verhindern, dass China und Russland ihren Einfluss in Mittel- und Südamerika ausbauen. Zwar verkündete die Obama-Administration 2013 offiziell, die Ära der Monroe-Doktrin sei vorüber.<sup>182</sup> Unter Präsident Trump verstärkt sich jedoch der Eindruck, dass die USA mit Blick auf diese Region nach wie vor besondere Rechte für sich in Anspruch nehmen. Obwohl es sich bei der Doktrin nicht um ein völkerrechtliches Konstrukt handelt, hat ihre Anwendung als Vorgabe in der Außenpolitik zwangsläufig Auswirkungen darauf, wie die USA Völkerrecht in diesem spezifischen regionalen Kontext auslegen.<sup>183</sup> Ein Vordenker, wie diese Lehre praktisch umzusetzen sei, war John Bolton. Der ehemalige Sicherheitsberater bezeichnete beispielsweise Kuba, Venezuela und Nicaragua als »Troika der Tyrannei« und »Dreieck des Terrors« und kündigte direkte Aktionen gegen die Machthaber in den drei Ländern an. Diese Regime seien verantwortlich für immenses menschliches Leid und die Ursache für enorme regionale Instabilität und die Ausbreitung des Kommunismus in der westlichen

<sup>182</sup> US Department of State, *Remarks on US Policy in the Western Hemisphere. Remarks by John Kerry, Secretary of State, Organization of American States*, Washington, D.C., 18.11.2013, <<https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>>.

<sup>183</sup> Malcolm Jorgensen, »Internationalizing the Monroe Doctrine: From Venezuela to Golan Heights and Back Around«, *Just Security*, 4.6.2019, <[www.justsecurity.org/64397/internationalizing-the-monroe-doctrine-from-venezuela-to-golan-heights-and-back-around/](http://www.justsecurity.org/64397/internationalizing-the-monroe-doctrine-from-venezuela-to-golan-heights-and-back-around/)>.

Hemisphäre.<sup>184</sup> Aus Boltons Sicht war sogar ein militärisches Eingreifen der USA denkbar, um die Führungen der genannten drei Länder zu stürzen.<sup>185</sup> Völkerrechtlich sind solche Interventionen indes kaum zu rechtfertigen, selbst wenn sie der Durchsetzung demokratischer und liberaler Werte dienen. Jedenfalls hat die Trump-Administration klargemacht, dass man Regierungen isolieren werde, die sich weigerten, als verantwortungsvolle Partner für Frieden und Wohlstand einzutreten.<sup>186</sup>

## Schauplatz Venezuela

Die Entschlossenheit der Trump-Administration bekam im Januar 2019 die Staatsführung Venezuelas unter Nicolás Maduro zu spüren.<sup>187</sup> Presseberichten zufolge war bereits zwei Jahre zuvor im Weißen Haus über die Option beraten worden, in Venezuela militärisch zu intervenieren. In diesem Zusammenhang habe es auch geheime Gespräche mit ranghohen Vertretern des venezolanischen Militärs gegeben, um die Möglichkeiten für einen Staatsstreich auszuloten.<sup>188</sup>

Nachdem sich der Präsident der venezolanischen Nationalversammlung Juan Guaidó Anfang 2019 zum Interimspräsidenten des Landes erklärt hatte, verkündete Präsident Trump, dass er Guaidó offiziell in dieser neuen Funktion anerkenne.<sup>189</sup> Dazu führte Trump aus, dass die vom Volk gewählte Nationalversammlung als einzig legitimer Zweig der Staatsführung den bisherigen Präsidenten Maduro unter Berufung auf die Verfassung für illegitim und dessen

Amt für vakant erklärt habe. Zugleich versicherte Trump, dass man das »illegitime Maduro-Regime« für jegliche Bedrohung, die von ihm für die Sicherheit der venezolanischen Bevölkerung ausgehe, unmittelbar zur Verantwortung ziehen werde.<sup>190</sup>

Mit der Anerkennung einer Regierung oder eines Präsidenten wird ausgedrückt, dass die anerkannte Entität oder Person mit allen völkerrechtlichen Konsequenzen als Vertreter des Staates behandelt wird. Dieser Akt ist von der Anerkennung eines Staates zu unterscheiden. Erfolgt ein Regierungswechsel auf verfassungsmäßigem Wege, ist es in den internationalen Beziehungen nicht üblich, die neue Führung ausdrücklich anzuerkennen. Nach umstrittenen Machtwechseln und revolutionären Umwälzungen kann eine förmliche Anerkennung aber durchaus für Klarheit im zwischenstaatlichen Umgang sorgen. An eine solche Erklärung knüpfen sich konkrete rechtliche Folgen, etwa mit Blick auf den diplomatischen Verkehr zwischen beiden Staaten oder die Freigabe von Auslandsvermögen.

Im konkreten Fall wurde Juan Guaidó Zugriff auf das in den USA angelegte venezolanische Staatsvermögen eingeräumt. Außerdem hat das US-Außenministerium bekundet, dass die USA ihre diplomatischen Beziehungen zu Venezuela fortan ausschließlich über die Guaidó-Regierung unterhalten werden. Der »ehemalige Präsident« Maduro hingegen besitze keine rechtliche Befugnis, diese Beziehungen abzubrechen oder US-Diplomatinnen und Diplomaten des Landes zu verweisen, so US-Außenminister Pompeo.<sup>191</sup> Damit hat die Trump-Administration unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei der Anerkennung Guaidós keinesfalls nur um einen politisch-symbolischen Akt handelt.<sup>192</sup>

Ob sich die USA und andere Staaten mit der Anerkennung Guaidós als Interimspräsident völkerrechtswidrig in die inneren Angelegenheiten Venezuelas eingemischt haben, hängt davon ab, welchen Standard man anlegt. Einerseits wird davon ausgegangen, dass eine Entität, die mit der bisherigen Staatsführung um die Vorherrschaft im Staat konkurriert, von ande-

**184** National Security Council, *Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Administration's Policies in Latin America*, Miami Dade College, Miami, FL, 2.11.2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-administrations-policies-latin-america/>>.

**185** Filkins, »John Bolton on the Warpath« [wie Fn. 181].

**186** Ebd.

**187** Zum Hintergrund des Konflikts Claudia Zilla, *Venezuela, die Region und die Welt. Stationen für einen möglichen Ausweg aus der Krise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2019 (SWP-Aktuell 14/2019).

**188** Tess Bridgeman, »A Dangerous Bet on Recognition in Venezuela«, *Just Security*, 25.1.2019, <[www.justsecurity.org/62357/dangerous-bet-recognition-venezuela/](http://www.justsecurity.org/62357/dangerous-bet-recognition-venezuela/)>.

**189** The White House, *Statement from President Donald J. Trump Recognizing Venezuelan National Assembly President Juan Guaidó as the Interim President of Venezuela*, 23.1.2019, <<http://bit.ly/2PbenRM>>.

**190** Ebd.

**191** US Department of State, *Continuing US Diplomatic Presence in Venezuela*, Press Statement by Michael R. Pompeo, Secretary of State, Washington, D.C., 23.1.2019, <<https://www.state.gov/continuing-u-s-diplomatic-presence-in-venezuela/>>.

**192** Scott R. Anderson, »What Does It Mean for the United States to Recognize Juan Guaidó as Venezuela's President?«, *Lawfare*, 1.2.2019, <<http://bit.ly/2Lsse4W>>.

ren Regierungen erst dann als Regierung anerkannt werden darf, wenn sie zumindest über einen Großteil des Staatsgebiets faktisch effektive Kontrolle ausübt. Im Falle Guaidós, der sich als Oppositionspolitiker im Machtgefüge des Staates noch nicht durchgesetzt hat, konnte hiervon jedenfalls zum Zeitpunkt der Anerkennung nicht ausgegangen werden.<sup>193</sup> Gemäß dieser Sichtweise hätte es sich um eine verfrühte Anerkennung und damit um eine völkerrechtswidrige Einmischung in die inneren Angelegenheiten Venezuelas gehandelt.

### **Für die Trump-Administration bot sich im Zuge des Verfassungstreits in Venezuela eine gute Gelegenheit, einen Machtwechsel zu unterstützen.**

Andererseits scheinen Legitimitätsaspekte und insbesondere die Forderung nach Achtung demokratischer Prinzipien in der Staatenpraxis bei Entscheidungen über eine Anerkennung oder Nichtanerkennung eine zunehmend wichtige Rolle zu spielen.<sup>194</sup> So wird durchaus auch darauf abgestellt, ob ein Umsturz von der Bevölkerung mitgetragen wird und ob die neue Regierung signalisiert hat, die Belange des Staates im Einklang mit dem Völkerrecht zu vertreten. Im vorliegenden Fall legen die USA und andere Staaten, die Guaidó anerkannt haben, besonderen Wert darauf, dass ein Machtwechsel von der venezolanischen Verfassung gedeckt sei.<sup>195</sup> Damit stützen sie ihr völkerrechtliches Handeln auf eine bestimmte Auslegung nationalen Rechts. Im Kern geht es dabei um komplexe und höchst umstrittene Rechtsfragen, deren Beantwortung eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem venezolanischen Verfassungsrecht voraussetzt. Für die Trump-Administration bot sich im Zuge des Verfassungstreits jedenfalls eine gute Gelegenheit, einen möglichen Machtwechsel in Venezuela zu unterstützen, ohne sich dabei dem Vorwurf

einer eindeutigen Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Landes aussetzen zu müssen.<sup>196</sup> Zwar lassen sich Zweifel an der Völkerrechtsmäßigkeit der Anerkennung nicht vollständig ausräumen. Festzustellen ist aber, dass das Völkerrecht in diesen Fragen im Wandel ist.

**193** Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, *Rechtsfragen zur Anerkennung des Interimspräsidenten in Venezuela* (Ausarbeitung, WD 2 – 3000 – 017/19), 15.2.2019, S. 11, <<https://www.bundestag.de/resource/blob/595056/c8bf53d8fb2a3f163e104a725c732b15/WD-2-017-19-pdf-data.pdf>>.

**194** Frithjof Ehm, »Demokratie und die Anerkennung von Staaten und Regierungen«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 49 (2011) 1, S. 64 – 86 (79ff).

**195** US Department of State, *Recognition of Juan Guaidó as Venezuela's Interim President*, Press Statement by Michael R. Pompeo, Secretary of State, 23.1.2019, <[www.state.gov/secretary/remarks/2019/01/288542.htm](http://www.state.gov/secretary/remarks/2019/01/288542.htm)>.

**196** Siehe aber auch Talmon, »Die USA unter Präsident Trump: Totengräber des Völkerrechts« [wie Fn. 87], S. 5, der von einem »klassischen Fall völkerrechtswidriger vorzeitiger Anerkennung« spricht.

# Übergreifende Beobachtungen und perspektivische Überlegungen

In den vorausgegangenen Kapiteln wurde überwiegend anhand spezieller Konfliktzusammenhänge untersucht, welche völkerrechtlichen Implikationen die von Präsident Donald Trump bislang verfolgte »America First«-Politik hat. Die folgenden Beobachtungen sind eher übergreifender Natur. Unter anderem geht es darum, wie sich die USA gegenüber China und Russland künftig bei Streitigkeiten um Völkerrecht behaupten können, wenn sie im Umgang mit dessen Normen und Prinzipien ihre Glaubwürdigkeit weiter aufs Spiel setzen.

(1) Die Haltung der USA gegenüber multilateralen Institutionen und Prozessen ist unter Präsident Trump ablehnender und aggressiver geworden. Diese zunehmende Abkehr von multilateraler Zusammenarbeit, die zudem mit der Aufkündigung zahlreicher bilateraler Abkommen einhergeht, destabilisiert nicht nur die jeweiligen Regime und Organisationen und verunsichert Partner, sondern konterkariert auch die Bemühungen um eine starke regelbasierte internationale Ordnung. Je länger die Trump-Administration im Amt ist, desto spürbarer wird der Verlust an Vertrauen in die Verlässlichkeit der USA. Deutschland, Frankreich und anderen Verfechtern eines effektiven Multilateralismus hat Präsident Trump mit seiner »America First«-Politik jedenfalls eine klare Absage erteilt.

Für die USA entsteht zudem das Problem, dass sich mit jedem Rückzug auch die Möglichkeiten verringern, anderen Staaten innerhalb der jeweiligen Institutionen und Prozesse eigene Positionen zu vermitteln und auf diesem Wege politische und völkerrechtliche Entwicklungen zu steuern und mitzugestalten – ein Ansatz, der die Politik der Obama-Administration besonders auszeichnete (»Nutzung des Völkerrechts als

»Smart Power«).<sup>197</sup> Gerade die von der Trump-Regierung in ihren Strategiepapieren als besonders herausfordernd identifizierte wachsende Rivalität mit China und Russland würde es den USA eigentlich nahelegen, multilaterale Institutionen gezielt zu nutzen, um Kräfte zu bündeln.

(2) Das Büro des Rechtsberaters im US-Außenministerium – gewissermaßen der Maschinenraum der Administration in Sachen Völkerrecht und Völkerrechtspolitik – fertigt jährlich einen viele hundert Seiten umfassenden Bericht über die völkerrechtliche Praxis der USA an.<sup>198</sup> Diese Berichte dokumentieren die gesamte Bandbreite völkerrechtsrelevanter Aktivitäten der USA, und selbstverständlich ist auch die Trump-Administration auf der Arbeitsebene tagtäglich mit völkerrechtlichen Fragen befasst. Für Präsident Trump spielen völkerrechtliche Erwägungen in vielen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik trotzdem keine Rolle. Besonders deutlich zeigt sich dies am aktuellen Vorgehen der USA im Hinblick auf den Nahostkonflikt.

(3) Wie jede amerikanische Regierung kommt auch die Regierung von Präsident Trump nicht umhin, ihre Entscheidungen über den Einsatz von US-Streitkräften im Ausland gegenüber dem Kongress juristisch zu rechtfertigen. Dabei knüpft die Trump-Administration in ihrer verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Einschätzung im Wesentlichen an die Positio-

<sup>197</sup> Koh, *The Trump Administration and International Law* [wie Fn. 6], S. 9ff. (»using international law as »smart power«).

<sup>198</sup> US Department of State, Office of the Legal Adviser, *Digest of United States Practice in International Law*, <<https://www.state.gov/digest-of-united-states-practice-in-international-law/>>.

nen der Obama-Administration an. Während der Amtszeit von Präsident Obama war es üblich, dass hochrangige Regierungsvertreter immer wieder die Gelegenheit suchten, der Öffentlichkeit die Rechtsauffassung der USA zu diesen Fragen zu erläutern. Dahinter dürfte auch die Erwägung gestanden haben, den akademischen Diskurs zu beeinflussen, bestimmte Interpretationen vorzugeben und letztlich die Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht in gewisse Bahnen zu lenken. Dieser Prozess hängt nämlich nicht nur davon ab, wie sich Staaten verhalten; maßgeblich ist ebenso, wie sie ihr Handeln nach außen hin rechtlich einordnen.

In vielen Zusammenhängen hat sich gezeigt, dass die USA unter Präsident Trump zurückhaltender geworden sind, wenn es darum geht, sich zu völkerrechtlichen Aspekten ihrer Politik zu äußern oder gar das eigene Handeln völkerrechtlich zu begründen. Während Russland und in zunehmendem Maße auch China in für sie besonders relevanten Kontexten bestrebt sind, ihre Lesart völkerrechtlicher Normen und Prinzipien offensiv zu verbreiten,<sup>199</sup> haben die USA unter Präsident Trump hieran offenbar kein besonderes Interesse.

(4) Mit der völkerrechtswidrigen Anerkennung israelischer Souveränität über die Golanhöhen haben die USA ihren bisherigen Kurs verlassen, der darin bestand, gewaltsam erzwungene Gebietsveränderungen unter keinen Umständen anzuerkennen. Dass, wie von der Trump-Administration behauptet, in diesem Fall »einzigartige Umstände« eine Anerkennung gerechtfertigt haben sollen, vermag nicht zu überzeugen. Mit dieser Behauptung wollte die Administration deutlich machen, dass ihr Vorgehen von anderen Staaten nicht als Präzedenzfall interpretiert werden kann. Allerdings bleibt unklar, worin die Einzigartigkeit der Umstände bestehen soll. Israel ist nicht der einzige Staat, der fremdes Territorium in seiner Nachbarschaft besetzt hält, um sich vor Bedrohungen zu schützen, die von dort ausgehen. Sogar im Rahmen legitimer Selbstverteidigung hat der angegriffene Staat grundsätzlich kein Recht, Teile des Territoriums des Angreifers zu annektieren.

Der Anerkennungsbeschluss der Trump-Administration dürfte von Russland geradezu als Einladung

verstanden werden, den USA künftig mit derselben Argumentationslogik den Spiegel vorzuhalten. Bereits im Zusammenhang mit der Annexion der Krim hat Russland zu der Rechtfertigung gegriffen, dass das Völkerrecht im Lichte der historischen Besonderheiten und der konkreten Situation betrachtet werden müsse. Zuvor hatten nämlich westliche Staaten geltend gemacht, dass es sich bei der Sezession und Anerkennung des Kosovo um einen Ausnahmefall handle. Russland konterte daraufhin, dass die Krim sogar einen »besonders speziellen Fall« darstelle, der in jeglicher Hinsicht einzigartig sei. Gerade in der Konfrontation zwischen Russland und »dem Westen« spielt völkerrechtliche Rhetorik eine nicht zu unterschätzende Rolle.<sup>200</sup> Moskau wirft den USA und anderen westlichen Staaten seit vielen Jahren vor, eine Politik der Einmischung zu betreiben und das Völkerrecht in eigennützig, missbräuchlicher Weise zu instrumentalisieren. Grundlegende Normen und Prinzipien würden willkürlich interpretiert und gezielt verletzt; es werde versucht, geltendes Recht umzuschreiben, und die Autorität des UN-Sicherheitsrats samt seiner Beschlüsse werde systematisch untergraben. Umgekehrt sieht sich Moskau von westlicher Seite ebenfalls immer wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, das Völkerrecht zu brechen.

Die aktuelle »America First«-Politik der Trump-Administration macht es Rivalen wie China und Russland umso leichter, das Verhalten Washingtons gerade in Fragen von Souveränität, Intervention und militärischer Gewaltanwendung juristisch substantiiert zu kritisieren. Umgekehrt werden es die USA künftig noch schwerer haben, ebendiese Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen in die Schranken zu weisen. In solchen Auseinandersetzungen, in denen es auch um Interpretationshoheit und die Behauptung von Werten, Normen und Prinzipien geht, könnten die USA mit ihrer derzeitigen Politik an Boden verlieren, sollten sie multilaterale Institutionen und Prozesse sowie das Völkerrecht weiterhin ignorieren und untergraben.

<sup>199</sup> Zu Russland Christian Schaller, *Völkerrechtliche Argumentationslinien in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik. Russland, der Westen und das »Nahe Ausland«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2018 (SWP-Studie 10/2018).

<sup>200</sup> Ebd.

## Abkürzungen

AQAP	Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel)
AUMF	Authorization for Use of Military Force
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
ICC	International Criminal Court (Den Haag)
ICJ/IGH	International Court of Justice/Internationaler Gerichtshof (Den Haag)
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces [Treaty] (Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme)
IS	»Islamischer Staat«
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action (Gemeinsamer umfassender Aktionsplan)
SDF	Syrian Democratic Forces (Syrische Demokratische Kräfte)
TPP	Trans-Pacific Partnership Agreement (Transpazifisches Partnerschaftsabkommen)
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNGA	United Nations General Assembly (Generalversammlung der Vereinten Nationen)
UNSC	United Nations Security Council (Sicherheitsrat der Vereinten Nationen)



