

## «BUSHS ERBE WIEGT SCHWER»

Die Bush-Administration ist durch die Verletzung internationalen Rechts in die Kritik geraten. Die Völkerrechtlerin Helen Keller attestiert dem neuen US-Präsidenten den Willen zur Besserung. Interview Adrian Ritter

*Inhaftierte ohne Gerichtsverfahren in Guantanamo, Folter in irakischen Gefängnissen – die USA haben in den letzten Jahren in ihrem «Krieg gegen den Terrorismus» wiederholt Völkerrecht verletzt. Wie konnte es so weit kommen?*

HELEN KELLER: Vor dem 11. September 2001 schien der Rechtsstaat in den USA in Stein gemeisselt. Dann kam mit den Terroranschlägen der Schock. In dieser Situation war das Bedürfnis nach Sicherheit so gross, dass man den Rechtsstaat auf ein Minimum beschränkte. Fairerweise muss man sagen, dass andere Staaten – auch die Schweiz – in einer solchen Situation vermutlich nicht anders reagiert hätten. Allerdings haben die USA dabei weit über das Ziel hinaus geschossen, indem sie die eigene Verfassung verletzt und Völkerrecht ausser Kraft gesetzt haben. In den ersten Jahren nach den Anschlägen getraute sich niemand, Präsident Bush dafür zu kritisieren, aus Angst, solche Anschläge könnten sich wiederholen.

*In der Folge hat der internationale Druck, sich an internationales Recht zu halten, zugenommen. Und auch der Oberste Gerichtshof der USA, der Supreme Court, hat die Bush-Administration schliesslich unter anderem im Fall von Guantanamo gerügt, sich nicht gesetzeskonform zu verhalten zu haben. Eine späte Genugtuung für die Verfechter des Völkerrechts?*

KELLER: Der Supreme Court basiert seine Entscheide wenn immer möglich auf US-Recht. Dies war auch bei den Entscheiden über die Guantanamo-Häftlinge der Fall. Die Bush-Administration hat mehrfach die US-Verfassung verletzt, die etwa das Verbot von Folter vorsieht, Verhafteten einen fairen Gerichtsprozess garantiert und der Verletzung der Privatsphäre Grenzen setzt, beispielsweise bei der

Überwachung von Terrorverdächtigen. Der Supreme Court ist jedoch sehr zurückhaltend mit der Argumentation, internationales Recht sei verletzt worden und ein Akt der Regierung müsse deshalb ausser Kraft gesetzt werden. Das Völkerrecht hat einen schweren Stand vor dem Obersten Gericht der USA.

*War das schon immer so?*

KELLER: Nein, bis etwa 1900 waren die USA ausserordentlich völkerrechtsfreundlich. Der noch junge Staat wollte der Welt zeigen, dass er ein verlässlicher Partner ist. Dazu gehörte auch, sich an internationale Abmachungen zu halten. Je mächtiger die USA wurden, desto weniger bestand diese Notwendigkeit. Um etwa 1900 wurden die USA zu einer Weltmacht und

aufreagieren sie empfindlich, meist mit Abseitsstehen. Das ist eine Parallele zur schweizerischen Aussenpolitik. Allerdings kann es sich die Schweiz wegen ihrer geopolitischen Position nicht so einfach leisten, wichtigen Verträgen fern zu bleiben. Da haben es die Vereinigten Staaten aufgrund ihrer wirtschaftlichen und militärischen Überlegenheit einfacher. Gleichzeitig kann ein Abseitsstehen der USA internationale Abmachungen erheblich schwächen, wie sich etwa beim Klimaschutz zeigt.

*Widerspricht die Verletzung internationalen Rechts nicht jeglichem juristischen Denken?*

KELLER: In den USA gab und gibt es durchaus andere Auffassungen. Nach dem Zweiten Weltkrieg entstand dort innerhalb der Politikwissenschaft die so genannte realistische Schule. Sie vertritt die Auffassung, Völkerrecht sei eigentlich gar kein Recht, sondern eher eine

---

*«Die USA halten sich weniger an völkerrechtliche Verträge, wenn sie sich in einem selbsterklärten Krieg befinden.» Helen Keller*

---

begannen das internationale Recht zunehmend zu ignorieren. Allerdings kam es nicht zu derart gravierenden Verletzungen wie in den vergangenen Jahren.

*Dann sind die USA schon seit längerer Zeit kein verlässlicher Partner mehr, wenn es um die Einhaltung internationaler Rechtsnormen geht?*

KELLER: Es gab unterschiedliche Phasen. Grundsätzlich halten sich die USA immer dann weniger an völkerrechtliche Verträge, wenn sie sich in einem selbsterklärten Krieg befinden, beispielsweise gegen die Mafia, gegen Drogen oder eben gegen den Terrorismus. Ausserdem kam es bisweilen zu Verletzungen von internationalem Recht, wenn sich die USA in ihrer Souveränität eingeschränkt sahen. Dar-

Art «diplomatische Masse», die man nur dann einhalten soll, wenn es dem eigenen Land dient. Diese Auffassung kam in der Ära Reagan sowie in der Ära Bush – bei Vater und Sohn – zum Tragen: Wenn es für die Interessen der USA nötig ist, wird internationales Recht gebrochen, lautete das Motto.

*Ist das Verhältnis der USA zum Völkerrecht diesbezüglich einzigartig?*

KELLER: Louis Henkin, einer der bedeutendsten US-Völkerrechtslehrer, formulierte es einmal so: Die meisten Staaten halten vermutlich die meiste Zeit die meisten Prinzipien des internationalen Rechts ein. Diese Aussage trifft sicherlich auch auf die USA zu. Es laufen weltweit täglich enorm viele Transaktionen ab, die Berührungspunkte zum internationalen Recht

haben. Alles in allem halten sich auch die USA dabei an die völkerrechtlichen Vorgaben. Gerade im internationalen Handelsrecht verhalten sie sich loyal. Das erstaunt auch nicht, denn das Wirtschaftsvölkerrecht ist stark von den USA geprägt und entspricht ihrem Interesse, für ihre Exportprodukte offene Märkte zu schaffen.

*Verletzungen internationalen Rechts durch die USA sind somit die Ausnahme, nicht die Regel?*

KELLER: Die Bush-Administration hat in den letzten Jahren mit einer vergleichsweise kleinen Zahl von völkerrechtlichen Verletzungen beträchtliches Aufsehen erregt. Dabei spielt mit, dass die US-Politik mehr der medialen Kontrolle unterliegt, als dies beispielsweise in China der Fall ist. China hat weltweit eine der höchsten Raten von Todesurteilen, aber in einem Land mit einer zensurierten Presse wird das weniger zum Medienthema und entsprechend auch weniger von der Weltöffentlichkeit wahrgenommen. Zudem stehen die USA natürlich berechtigterweise unter spezieller Beobachtung durch die Weltöffentlichkeit, da sie für sich den Anspruch erheben, die Menschenrechte weltweit zu schützen.

*Wobei sich die USA in den vergangenen Jahren nicht nur beim Völkerrecht, sondern etwa auch beim Umweltrecht nicht gerade als kooperativ erwiesen haben.*

KELLER: Mit ihrem Abseitssehen beim Kyoto-Protokoll haben sich die USA auf der internationalen Bühne ziemlich unmöglich gemacht. Die Bush-Administration hat sogar entgegen wissenschaftlicher Erkenntnisse immer wieder in Frage gestellt, dass die Klimaerwärmung durch uns Menschen verursacht sei.

*Welche Auswirkungen hatte das völkerrechtswidrige Verhalten der USA?*

KELLER: Die Existenz von Guantanamo, Geheimgefängnissen und die Anwendung von Folter bei Terrorverdächtigen haben das humanitäre Völkerrecht ins Wanken gebracht. Wenn sich eine führende Weltmacht nicht an die völkerrechtlichen Regeln hält, ist die Erosions-

gefahr für das Völkerrecht enorm gross. Andere Staaten beginnen sich zu fragen: Weshalb sollen wir uns daran halten, wenn die USA dies nicht tun?

*Wie manifestiert sich das?*

KELLER: Die USA mussten beispielsweise feststellen, dass ihre Soldaten in afghanischer Kriegsgefangenschaft zum Teil – in klarer Verletzung des humanitären Völkerrechts – missandelt wurden. Das zeigt die Aushöhlungsgefahr: Wenn ein Staat das Völkerrecht nicht einhält, muss er damit rechnen, dass seine Landsleute im Ausland auch nicht völkerrechtskonform behandelt werden. Ein anderes Anzeichen der Erosion ist, dass Folter noch nie so salonfähig war wie nach dem 11. September

tration einen höheren Stellenwert haben werden als in der Regierung von George W. Bush. Erste Anzeichen dafür sehe ich etwa in der Ernennung eines Justizministers, der sich klar für die Einhaltung des Folterverbots im Kampf gegen den Terrorismus ausgesprochen hat. Man darf auch davon ausgehen, dass Obama das Vorgehen Israels im Nahen Osten, das in eklatantem Widerspruch zum Völkerrecht steht, nicht so vorbehaltlos unterstützen wird wie sein Vorgänger.

*Gute Aussichten also für das internationale Recht?*

KELLER: Ich glaube Barack Obama, dass er willens ist, das Völkerrecht zu respektieren. Er steht dabei allerdings vor grossen Probleme-

---

*«Ein ziviles Gericht würde die Guantanamo-Häftlinge mehrheitlich freisprechen müssen, selbst wenn es Terroristen sind.» Helen Keller*

---

2001. Folter schien plötzlich legitim, um an Informationen zur Verhinderung von weiteren Terrorakten zu gelangen. Ich bin überzeugt, dass die Folterbilder aus dem irakischen Gefängnis Abu Ghraib zu dieser Verrohung beigetragen haben.

*Die Beliebtheit von Präsident Bush sank im Laufe seiner Amtszeit auch in den USA dramatisch. Hat das völkerrechtswidrige Verhalten der Bush-Regierung zum Machtwechsel beigetragen?*

KELLER: Es scheint ein Meinungsumschwung in der Bevölkerung stattgefunden zu haben. Der gesellschaftliche Widerstand gegen die Politik der Bush-Administration äusserte sich auch in der sehr klaren Wahl von Obama. Ich vermute allerdings, dass die schlechte Wirtschaftslage ausschlaggebender war für den Sieg der Demokraten als die Verletzung des Völkerrechts.

*Welche Rechtskultur verkörpert Barack Obama, der selber Jurist ist?*

KELLER: Ich gehe davon aus, dass das Recht und das Völkerrecht in der Obama-Adminis-

tration einen höheren Stellenwert haben werden als in der Regierung von George W. Bush. Wohin mit den Gefangenen? Ein ziviles Gericht in den USA würde diese mehrheitlich freisprechen müssen, auch wenn es Terroristen sind. Kein US-Gericht wird einen Angeklagten aufgrund von Foltergeständnissen verurteilen; das ist ein fester Grundsatz des amerikanischen Verfassungsrechts.

*Dann bleibt den USA aus völkerrechtlicher Sicht nichts anderes übrig, als die Gefangenen freizulassen?*

KELLER: Man kann sie nur verurteilen, wenn man ihnen mit legalen Methoden eine Straftat nachweisen kann. Dabei gibt es einen gewissen Ermessensspielraum, indem ein Gericht etwa ein illegal abgehörtes Telefongespräch als Beweismittel akzeptieren kann, wenn dadurch ein schweres Verbrechen verhindert werden konnte. Aber bei Folter gibt es keine Abwägung, weil sie eine der schlimmsten Menschenrechtsverletzungen ist. Entsprechend ist es für die Obama-Administration sehr schwierig, das völkerrechtswidrige Erbe der Bush-Administration aufzuräumen. Umso wichtiger ist das zukünftige Handeln der USA. Dem Terrorismus kann durchaus völkerrechtskonform

begegnet werden. Man kann legal Telefonate abhören und Verdächtige überwachen.

*Barack Obama will die moralische Autorität der USA wiederherstellen. Wird ihm das gelingen?*

KELLER: Ich nehme Barack Obama durchaus ab, dass er es ernst meint damit. Allerdings ist dieser Wunsch sehr schwierig in die Realität umzusetzen. Insbesondere in der muslimischen Welt ist das Ansehen der USA stark beschädigt. Was immer die USA tun werden, wird dort auf grosses Misstrauen stossen. Insofern wird es für Obama auch schwierig sein, sich in Zukunft völkerrechtskonform zu verhalten, wenn er die Interessen der USA nicht auf legalem Wege durchsetzen kann. Wir dürfen auch nicht vergessen, dass Obama nicht alleine regiert. Hinter ihm steht eine ganze Administration, die vom wenig völkerrechtsfreundlichen Geist des letzten Präsidenten geprägt worden ist. Das kann Obama nicht über Nacht ändern. Was wird die Obama-Administration tun, wenn der Iran eines Tages tatsächlich über Atomwaffen verfügt? Ich denke, auch sie wird die US-Interessen an erste Stelle setzen, wenn nötig sogar unter Missachtung des Völkerrechts.

*Welche Themen werden im internationalen Recht in den nächsten Jahren vordringlich sein?*

KELLER: Akut sind vor allem Umweltfragen – beispielsweise der Klimawandel, die Zunahme von Klimaflüchtlingen sowie der Umgang mit natürlichen Ressourcen wie Wasser. Bei der Klimafrage werden die USA allein schon aus wirtschaftlichen Gründen nachziehen und auf sauberere, sparsamere Autos umstellen. Wichtig ist auch, dass Obama im Gegensatz zu seinem Vorgänger den Wissenschaftlern keinen Maulkorb mehr verpassen wird. Daneben erscheint es mir immer fragwürdiger, ob die Staatengemeinschaft die internationale Sicherheit gewährleisten kann. Es gibt eine wachsende Zahl von Staaten, die über die Atombombe verfügen und in kein internationales Schutzregime eingebettet sind – etwa Indien, Pakistan, Israel und bald wohl auch der Iran. Dabei sind wir mit einem gravierenden völkerrecht-

lichen Problem konfrontiert und die USA tragen hier als letzte verbleibende Supermacht eine besonders grosse Verantwortung.

*Die USA verweigerten bisher auch die Zusammenarbeit mit gewissen internationalen Gerichtshöfen. Wird sich dies unter Barack Obama ändern?*

KELLER: Was den internationalen Gerichtshof in Den Haag anbelangt, denke ich, dass die USA längerfristig kooperieren werden. Ihre Befürchtung war, dass Vertreter der US-Streitkräfte angeklagt werden könnten. Die Praxis zeigt aber, dass der internationale Gerichtshof sich nicht mit den USA beschäftigen muss, sondern beispielsweise mit dem Völkermord in Darfur.

*Wird sich mit Obama auch die Innenpolitik der USA verändern? Die Todesstrafe beispielsweise widerspricht ja ebenfalls internationalem Recht.*

KELLER: Die Todesstrafe hat in den USA eine lange Tradition. Ich glaube nicht, dass Obama sie abschaffen wird. Einerseits wird er aus Gründen des Föderalismus den Gliedstaaten in dieser Frage keine Vorschriften machen wollen. Andererseits ist die Todesstrafe für Obama schlicht kein politischer Schwerpunkt; er hat mit der wirtschaftlichen Situation ganz andere Sorgen. Ich rechne deshalb für die kommenden Jahre nicht mit einer deutlich liberaleren Gesetzgebung in den USA, weder im Bereich der Todesstrafe noch bei der Abtreibung.

*Welchen Spielraum hat die neue Administration überhaupt?*

KELLER: Der Spielraum ist zwar insbesondere aufgrund der schlechten Wirtschaftslage beschränkt, aber Obama kann durchaus neue Akzente setzen. Zum Beispiel wird er voraussichtlich gewisse Gesetze der Bush-Administration rückgängig machen. Der «Patriot Act», das Anti-Terror-Gesetz, enthält zeitlich befristete Artikel, die er vermutlich nicht erneuern wird. Oder im Bereich Umweltschutz hatte die Bush-Administration viele Gesetze blockiert, die nun erlassen werden können. Zudem müs-

sen verschiedene Richterstellen besetzt werden. Da kann Obama die Weichen anders stellen.

*Wird der neue Präsident den in ihn gesetzten Hoffnungen gerecht werden können?*

KELLER: Nach dem Amtsantritt von Obama werden wir in einer ersten Phase eine gewisse Ernüchterung erleben. Obama sieht sich vor so grosse Probleme gestellt, dass er an deren schneller Lösung nur scheitern kann. Die Wirtschaftslage ist so schlecht wie in den letzten 70 Jahren nicht mehr. Der Nahostkonflikt erscheint verfahrenreicher als je zuvor. Das Gesundheitswesen in den USA ist miserabel, an seiner Reform scheiterte bereits Hillary Clinton. Man kann es aber auch positiv sehen: Es kann nur besser werden. Das liegt daran, dass die Politik der Bush-Administration verheerend schlecht war. In 20 Jahren wird man nicht mehr nachvollziehen können, wie es soweit kommen konnte, dass sich die Bush-Administration derart lange an der Macht hielt. In einer zweiten Phase der Amtszeit von Obama hoffe ich auf Veränderungen und Verbesserungen.

#### ZUR PERSON



*Helen Keller ist seit 2004 ordentliche Professorin für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Universität Zürich. Ihr Hauptinteresse in der Forschung gilt den Menschenrechten. Sie hat soeben eine dreijährige Forschungsarbeit abgeschlossen, die den Einfluss des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) auf die Gesetzgebung in den europäischen Staaten untersuchte. Seit August 2008 ist Helen Keller Mitglied im UNO-Menschenrechtsausschuss. Das Expertengremium ist dafür zuständig, die Umsetzung des «Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte» (Pakt II) der UNO zu überwachen. KONTAKT [Ist.keller@rwi.uzh.ch](mailto:Ist.keller@rwi.uzh.ch)*