# Das Dilemma der milden Notfälle, die als mit Menschenrechten vereinbar akzeptiert werden

**Kent Roach**

12.05.2022 doi: 10.17176/20220811-181946-0

Inmitten der Pandemie und des Krieges in der Ukraine herrschte in Kanada ein stiller Notstand. Am 14. Februar 2022 wandte die Bundesregierung zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1988 das Notstandsgesetz (*Emergencies Act*) an. Sie rief den Notstand der öffentlichen Ordnung aus, um auf eine dreiwöchige Besetzung Ottawas vor dem Parlamentsgebäude und verschiedene Grenzblockaden zu reagieren. Die Regierung beendete den Notstand am 23. Februar 2022, nachdem die Polizei die "Freiheits-" Besetzung geräumt hatte.

Im Kontext von Notfällen handelte es sich um einen milden und schnellen Notstand. Darüber hinaus betonte die kanadische Regierung, dass Menschenrechte geschützt würden, da sie immer noch an die kanadische Verfassung, die 1982 erlassene Kanadische Charta der Rechte und Freiheiten (die Charta), gebunden sei.

Milde Notfälle, bei denen Rechte wohl geachtet werden, sind besser als schwere Notfälle, bei denen dies nicht der Fall ist. Nichtsdestotrotz gibt es einige Gründe zur Besorgnis über eine solche Anwendung von Notstandsbefugnissen.

Der erste Grund ist, dass wir aufgrund von Geheimhaltungsansprüchen nicht wissen können, ob der Notstand notwendig war oder hätte vermieden werden können und ob Rechte, einschließlich der Gleichstellungsrechte, während des Notstands wirklich geachtet wurden.

Der zweite Grund ist, dass die weitreichenden Vorschriften zum Verbot öffentlicher Versammlungen und deren Finanzierung weit über die kanadischen Terrorismusgesetze nach dem 11. September hinausgingen. Außerdem werden die Behauptungen der Regierung über die Einhaltung von Rechten möglicherweise nie vor Gericht geprüft. Dies könnte die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Notstandsgesetze in das allgemeine Recht übergehen, auch wenn ich an anderer Stelle argumentiert habe, dass Demokratien nach dem 11. September ihre Sicherheitsgesetze und -maßnahmen an die von Nicht-Demokratien vor dem 11. September ergriffenen Maßnahmen angeglichen haben.

Der dritte Grund ist, dass die Ausrufung des Notstands mit der schlechten Erfolgsbilanz Kanadas zur Bekämpfung von gewalttätigem Rechtsextremismus zu tun haben könnte. Wie der verstorbene Ronald Dworkin uns nach dem 11. September daran erinnert hat, ist es ein Fehler, Fragen der Gleichheit zu ignorieren, wenn Demokratien über die angemessene Balance zwischen Freiheit und Sicherheit diskutieren.

## Aus der Vergangenheit lernen

Die kanadische Erfahrung zeigt, wie eine Demokratie aus einer ungerechten Vergangenheit lernen und sie verbessern kann. Der Emergencies Act ersetzte den *War Measures Act*, der im Zweiten Weltkrieg zur Internierung von feindlichen Ausländern und japanischen Kanadiern verwendet worden war. Er wurde im Oktober 1970 auch dazu verwendet, das Kriegsrecht auszurufen und Haftbefehle auszusetzen, nachdem zwei Entführungen durch terroristische Zellen verübt worden waren, die die Abspaltung Quebecs von Kanada anstrebten. Nach dem 11. September 2001 wurde er nicht angewandt, was zu der Befürchtung führte, dass die kanadische Reaktion auf einem permanenten Notstand beruhte.

Abschnitt 3 des Notstandsgesetzes enthält eine recht strenge Definition eines Notstands als einen, der "das Leben, die Gesundheit oder die Sicherheit von Kanadiern ernsthaft gefährdet und von solchem Ausmaß oder solcher Art ist, dass er die Fähigkeit oder

Autorität einer Provinz übersteigt, damit umzugehen". Der am Valentinstag 2022 ausgerufene Notstand der öffentlichen Ordnung musste auch eine Bedrohung für die Sicherheit Kanadas darstellen, wie sie im gesetzlichen Mandat des zivilen kanadischen Geheimdienstes CSIS (Canadian Security Intelligence Service) definiert ist.

Die Verabschiedung der Charta im Jahr 1982, die Schaffung eines zivilen Sicherheitsnachrichtendienstes im Jahr 1984 und die Verabschiedung eines Notstandsgesetzes im Jahr 1988, das eine parlamentarische Genehmigung Bedingung eines Notstandes macht, Internierung aus rassischen oder religiösen Gründen verbietet und eine nachträgliche parlamentarische Überprüfung sowie eine öffentliche Untersuchung vorschreibt, können als positive Reaktionen auf Kanadas frühere Überreaktionen auf Notfälle angesehen werden. Sie sind jedoch keine Garantie dafür, dass Notstandsbefugnisse nicht weiterhin missbraucht werden können.

## Was wir über diesen Notfall erfahren müssen, aber vielleicht nie erfahren werden

Eine Einschränkung der durch die Paragraphen 62 und 63 des Notstandsgesetzes ausgelösten Untersuchungen besteht darin, dass sie sich auf die Untersuchung der Maßnahmen der Bundesregierung beschränken, während die Ursachen für die Besetzung von Ottawa und die Blockade von Windsor in Versäumnissen der örtlichen Polizei, einschließlich der Planung von Protesten, zu suchen sind. Es ist nicht vorgesehen, dass Ontario, das letztlich die Zuständigkeit für die örtliche Polizei in Ottawa und Windsor hat, eine ähnliche Untersuchung einleitet. Dies ist ein Versäumnis, wenn man bedenkt, dass Notfälle als etwas definiert werden, das die Kapazitäten der Provinz übersteigt.

Es scheint, dass mangelnde Planung und vielleicht fehlerhafte Informationen oder Annahmen die Polizei in Ottawa dazu veranlassten, den Lastwagenfahrern zu erlauben, eine Straße gegenüber dem Bundesparlament vollständig zu blockieren. Über drei Wochen hinweg verschanzten sie sich und errichteten eine Tonbühne und sogar einen Whirlpool. Diese Versäumnisse der Polizei und der Planung stehen im Zusammenhang mit vielen anderen ähnlichen Versäumnissen in Ontario, einschließlich der polizeilichen Überwachung der G20-Demonstrationen im Jahr 2010, die zu mehr als 1.000 Verhaftungen und einem anschließenden Vergleich in Höhe von 16,5 Millionen kanadischen Dollar für eine Sammelklage wegen Verletzung der Charta führten.

## Nachrichtendienstliche Verbindungen und Versäumnisse in Bezug auf gewalttätigen Rechtsextremismus

Eine Frage, die untersucht werden sollte, ist, ob der CSIS es versäumt hat, nachrichtendienstliche Erkenntnisse darüber zu sammeln und weiterzugeben, ob es Verbindungen zwischen den Protesten und gewalttätigem Rechtsextremismus gab. Der kanadische Geheimdienst hat rechtsextremen Terrorismus nur schleppend als Sicherheitsbedrohung akzeptiert, obwohl er seit 2014 in Kanada mindestens 25 Menschenleben gefordert hat. Der Fokus scheint nach wie vor auf der Reaktion auf den von Al-Qaida und Daesh inspirierten Terrorismus zu liegen, was unbequeme Fragen über die soziale Konstruktion von Terrorismus unter Sicherheitsakteuren aufwirft.

Leider könnten sowohl die parlamentarische Überprüfung als auch die öffentliche Untersuchung, die innerhalb von 60 Tagen nach Beendigung des Ausnahmezustands einberufen werden muss, Schwierigkeiten haben, vom CSIS die benötigten Antworten zu erhalten. Bei früheren nationalen Sicherheitsuntersuchungen war es schwierig, Zugang zu Verschlusssachen zu erhalten, und der Emergencies Act setzt den Untersuchungsgremien Fristen, die möglicherweise unrealistisch sind. Die Gefahr besteht darin, dass bei einer schnellen Überprüfung geheime Informationen übersehen werden, die belegen könnten, dass die Anwendung von Notstandsbefugnissen entweder unnötig war oder hätte vermieden werden können.

Die Verbindungen oder fehlenden Verbindungen der Proteste mit Rechtsextremisten müssen erforscht werden. Am 14. Februar 2022 beschlagnahmte die RCMP in der Nähe der Grenzblockade von Coutts, Alberta, ein großes Waffenarsenal und klagte vier Personen wegen Anstiftung zum Mord an. Der Premi-

erminister von Alberta, Jason Kenney, der sich gegen die Ausrufung des Notstands auf Bundesebene ausgesprochen hatte, erklärte dennoch: "Was wir jetzt in Coutts wissen, nachdem die RCMP eine gründliche Untersuchung durchgeführt hat, ist, dass es zumindest in diesem Fall eine kleine Zelle von Leuten gibt, die die Sache in eine sehr gefährliche und dunkle Richtung bringen wollten." Es gibt auch einige Hinweise darauf, dass die Angeklagten einen weißen nationalistischen Staat namens Diagolon unterstützen, der sich diagonal von Alaska bis Florida erstrecken soll.

Wurden angemessene Ressourcen für die Sammlung nachrichtendienstlicher Informationen bereitgestellt, inklusive menschlicher Quellen und elektronischer Überwachung? Leider werden wir das wohl nie erfahren. Geheimhaltungsansprüche – sowohl legitime als auch eigennützige – sind nach wie vor ein Hindernis dafür, dass nationale Sicherheitsbehörden für das, was sie tun oder unterlassen, zur Rechenschaft gezogen werden.

## Die Bedeutung der Wahrung der Gleichheit bei sicherheitsrechtlichen und polizeilichen Maßnahmen

Viele kritisierten die Polizei dafür, dass sie die "Freiheits-" Besetzung und Blockade über drei Wochen lang hingenommen hat, obwohl sie anderweitig aggressiver gegen indigene Landblockaden und Proteste rassifizierter Menschen gegen Polizeigewalt vorgehen. Wenn ein Mangel an angemessenen Informationen über die Gefahr von gewalttätigen Rechtsextremisten, die die Besetzung nutzen, zu dem polizeilichen Versagen beitrug, das die dreiwöchige Besetzung von Ottawa ermöglichte, verschärft das das Gleichstellungsproblem.

Wird Gleichstellung ignoriert, besteht die Gefahr, dass sowohl die Polizei als auch das Gesetz als illegitim angesehen werden. Wie ich bereits an anderer Stelle argumentiert habe, birgt die ungleiche Anwendung des kanadischen Antiterrorismusgesetzes die Gefahr, dass es zu einem "feindlichen Strafrecht" wird, das sich nur gegen diejenigen richtet, die von Daesh inspiriert sind, nicht aber gegen Rechtsextreme. Ein solches Ergebnis stünde im Widerspruch zur Rechtsstaatlichkeit und zur formellen und materiellen Gleichheit.

Die Aufnahme der Gleichheit in die Sicherheits-/Freiheitsgleichung ist nicht nur, wie Professor Dworkin uns erinnert hat, normativ richtig, sondern kann auch zu einer nuancierteren und konstruktiveren Debatte über die Sicherheitsfragen führen, die sich Demokratien seit dem 11. September gestellt haben. So kann es zum Beispiel sein, dass die Versuche der Polizei, mit den "Freiheits"-Demonstranten zu kommunizieren, eine gute Strategie für künftige Proteste sind. Kritik an der Polizei, weil sie sich mit einigen der Demonstranten unterhielt und sogar mit ihnen verhandelte, mag unfair sein, solange die Polizei ihre notwendige politische Neutralität wahrte. Ein solcher Ansatz ist zu begrüßen, sollte aber auch auf Proteste von rassifizierten und indigenen Gruppen angewendet werden.

## Die Gefahr, sich auf Behauptungen der Exekutive über die Vereinbarkeit mit Menschenrechten zu verlassen

Die Bundesregierung betonte, dass sie während des Notstands an die Charta gebunden war und diese respektierte. Eine Reihe von Bürgerrechtsorganisationen hat die Regierung verklagt und argumentiert, dass die Besetzung Ottawas nicht die rechtlichen Voraussetzungen eines Notstands im Sinne von Abschnitt 3 des Emergencies Act erfüllt habe. Sie argumentieren außerdem, dass die beiden Notstandsverordnungen, mit denen sehr weit gefasste neue Straftatbestände der ungesetzlichen öffentlichen Versammlung und der Finanzierung ungesetzlicher öffentlicher Versammlungen geschaffen wurden, gegen die Charta verstoßen. Die Notstandsverordnungen bauen auf den Gesetzen zur Terrorismusfinanzierung nach dem 11. September auf und erweitern diese. Sie gelten nicht für aufgelistete Einzelpersonen oder Gruppen, sondern für diejenigen, die an ungesetzlichen Versammlungen beteiligt sind, und diejenigen, die sie finanzieren.

Die Anhörungen vor Gericht sind für Juni 2022 angesetzt, aber die Bundesregierung versucht, die Anfechtungen als gegenstandslos abweisen zu lassen, da der Notstand beendet ist und niemand aufgrund der Notstandsverordnungen angeklagt wurde. Diese Vorgehensweise untergräbt jedoch den Anspruch auf Rechts-

sicherheit. In Kanada sind Gerichte die letzte Instanz, die über Rechte entscheidet. Wie ich bereits an anderer Stelle dargelegt habe, können Auslegungen der Exekutive oder der Legislative nur dann ausschlaggebend sein, und selbst dann nur für jeweils fünf Jahre, wenn die umstrittene Möglichkeit der Gesetzgebung geltend gemacht wird, Gesetze zu erlassen, die die in der Charta verankerten Grundfreiheiten, Rechts- und Gleichheitsrechte außer Kraft setzen. Diese Ausnahmeregelungen wurden nicht in Anspruch genommen. Ihre Anwendung hätte die Strategie der Regierung untergraben, zu behaupten, dass sie die Charta respektiert.

Dieser Rechtsstreit gegen den Notstand und die beiden Notstandsverordnungen sollte in der Sache weitergeführt werden, auch wenn der Notstand beendet ist und die Verordnungen außer Kraft getreten sind. Selbst wenn die Gerichte Klagen wegen Unzulässigkeit mit der Begründung abweisen, dass Notfälle wieder auftreten können und sich einer Überprüfung entziehen, können sowohl Erwägungen der nationalen Sicherheit als auch Kabinettsgeheimnisse ein überprüfendes Gericht daran hindern, über öffentliche Aufzeichnungen hinaus zu ergründen, warum der Notstand ausgerufen wurde und warum Notstandsverordnungen notwendig waren. So wird man beispielsweise nie erfahren, ob und welche Rolle der Anruf von Präsident Biden bei Premierminister Trudeau einige Tage vor Ausrufung des Notstands gespielt hat.

## Die Gefahren einer Ausweitung von Straftatbeständen und finanziellen Sanktionen nach dem 11. September 2001

Der Notstandstatbestand der ungesetzlichen öffentlichen Versammlung wurde sehr weit gefasst. Er ging über die kanadische Post-9/11-Definition von Terrorismus hinaus, indem er alle Eingriffe in kritische Infrastruktur und den Waren- und Dienstleistungsverkehr einschloss. Der Oberste Gerichtshof Kanadas hat diese Definition von Terrorismus als mit der Charta vereinbar bestätigt, sie aber so ausgelegt, dass Menschenrechte besser gewahrt werden. Da niemand aufgrund des Tatbestands der ungesetzlichen öffentlichen Versammlung angeklagt wurde, werden die Gerichte möglicherweise nie in der Lage sein, ihn auszulegen oder festzustellen, ob er mit Menschenrechten vereinbar ist. Zugleich kann dies künftige Gesetzesreformen beeinflussen.

Die Vorschriften zum Verbot der Finanzierung ungesetzlicher Versammlungen bauen auch auf den Gesetzen gegen die Finanzierung von Terrorismus auf, die nach dem 11. September 2001 erlassen wurden, und erweitern diese. Es bestehen große Bedenken hinsichtlich der Fairness und der Wirksamkeit der Gesetze zur Terrorismusfinanzierung, die von den Vereinten Nationen und anderen nach dem 11. September 2001 gefördert wurden.

Die finanziellen Notstandsregelungen mögen zwar wirksam gewesen sein, aber auf potenziell problematische Weise. In einem parlamentarischen Verfahren wurde aufgedeckt, dass die RCMP den Finanzinstituten die Namen der Eigentümer der in Ottawa geparkten Lastwagen sowie die Namen von “Einflussnehmern auf illegale Versammlungen” mitteilte. Leider erklärte die RCMP nicht, wie sie feststellte, wer ein ” Einflussnehmer” (Influencer) war, ein Begriff, der in den Notstandsvorschriften nicht enthalten ist und eher mit Prominenten als mit Kriminellen in Verbindung gebracht wird. Dies wirft die Frage auf, die sich auch bei der Terrorismusfinanzierung nach dem 11. September 2001 gestellt hat, nämlich, dass man sich bei der Festlegung von Zielen von finanziellen Sanktionen auf möglicherweise fehlerhafte nachrichtendienstliche Erkenntnisse stützt. Aus den Erfahrungen nach dem 11. September 2001 wissen wir, dass auch unschuldige Personen ins Visier der Gesetze zur Terrorismusfinanzierung geraten sind. Es ist nach wie vor unklar, wie man Rechtsmittel einlegen kann, wenn man zu Unrecht von finanziellen Sanktionen betroffen ist, wie z. B. dem Einfrieren von Bankkonten, was während des kurzen Notstands in Kanada im Februar 2022 erfolgte.

## Schlussfolgerung

Wenn die Gerichte über die laufenden Klagen bezüglich der Charta entscheiden, wird Kanada von der Überprüfung des Notstandsbegriffs durch alle drei Regierungszweige profitieren, da der Emergencies Act klugerweise sowohl eine parlamentarische Überprü-

fung als auch die Einsetzung einer öffentlichen Untersuchung vorschreibt, um die Umstände, die zum Notstand geführt haben – und die während des Notstands getroffenen Maßnahmen – zu untersuchen. Dies mag manchen als übertrieben erscheinen, aber es würde dazu beitragen, dass Kanada weiterhin aus der Anwendung von Notstandsbefugnissen lernt.

Angesichts der zunehmenden Polarisierung der Öffentlichkeit und der Folgen des Klimawandels besteht die Gefahr, dass Regierungen immer häufiger auf Notstandsbefugnisse zurückgreifen. Gewöhnliche Bürger könnten ihre Fähigkeit verlieren, schockiert, alarmiert oder wachsam zu sein, wenn die Regierung im Notfall zu weit geht, vor allem wenn ihnen von Experten versichert wird, dass die getroffenen Maßnahmen mit ihren Rechten vereinbar sind. Umso wichtiger ist es, dass Demokratien ihre Notstände kritisch bewerten und aus ihnen lernen.

Notstandsgesetze, die als mit Menschenrechten vereinbar angesehen werden, können als guter Präzedenzfall und als Vorlage für die Zukunft dienen. Sie haben eine größere Chance, in das allgemeine Recht überzugehen und dauerhaft zu werden, als Gesetze, die explizit gegen Rechte verstoßen und damit die Öffentlichkeit schockieren. Kurz gesagt, neue Notstandsgesetze können die Sicherheitsgesetze, die die Demokratien seit dem 11. September bereits ausgeweitet haben, zusätzlich erweitern.

*Bei diesem Text handelt es sich um eine Übersetzung des Beitrags "The Dilemma of Mild Emergencies that are Accepted as Consistent with Human Rights" durch Felix Kröner.*

EMPFOHLENE ZITATION

Roach, Kent: Das Dilemma der milden Notfälle, die als mit Menschenrechten vereinbar akzeptiert werden, Verfassungsblog, 12.05.2022, doi: 10.17176/20220811-181946-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20220811-181946-0.