Der 11. September und die drei Arten des permanenten Ausnahmezustands

Emre Turkut

09.05.2022 doi: 10.17176/20220811-182012-0

Es ist mittlerweile eine gängige These, dass die Anschläge vom 11. September 2001 und der darauf folgende "Krieg gegen Terror" der USA das Paradigma der globalen Sicherheit und Terrorismusbekämpfung dramatisch verändert haben. In den zwei Jahrzehnten, die seither vergangen sind, haben die drastischen Praktiken, die sich aus diesem neuen Paradigma ergeben haben, oft zu systemischem Missbrauch und einer ernsthaften Einschränkung der Menschenrechte geführt. Eine besondere Folge des Paradigmas der Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001 ist die rasche und weltweite Ausweitung von Notstandsbefugnissen, die, wie Gross einmal mit den "zeitlosen" Worten Shakespeares beschrieb, "so unsichtbar wie eine Nase im Gesicht eines Mannes oder ein Wetterhahn auf einem Kirchturm" geworden sind. In der Zeit nach dem 11. September ist es sogar noch üblicher geworden, terroristische Bedrohungen als "permanenten" Ausnahmezustand zu betrachten. Damit soll nicht gesagt werden, dass der Krieg gegen Terrorismus nach dem 11. September 2001 in Bezug auf Ausnahmezustände neu war, sondern, wie Dyzenhaus es treffend formuliert, "neu ist nur die weit verbreitete Behauptung, dass dieser Ausnahmezustand kein absehbares Ende hat und daher permanent ist".

In diesem Beitrag untersuche ich einige der vielfältigen Arten, auf die sich Notstandsbefugnisse seit dem 11. September in der ganzen Welt ausbreiten und zu einer Dauererscheinung geworden sind. Anhand einer Reihe anschaulicher Fallstudien zum Thema Notstand argumentiere ich, dass mindestens drei "Arten" die Einführung eines permanenten Notstands, wie er durch die Ereignisse dieses Tages entstanden ist, erleichtert haben.

Die "trans-temporale" Art

In einem koreanischen Volksmärchen lebt ein furchterregendes Monster, das immer größer wird, weil es alle Metallschrottteile und Eisen in einem Dorf verzehrt. Genervt von der Zerstörung, die es anrichtet, versuchen die Menschen, es auf jede erdenkliche Weise zu töten. Selbst wenn sie es in ein Feuer werfen, kommt das Monster wieder heraus, fliegt mit brennendem Körper zurück ins Dorf und brennt alle Häuser nieder. Die Dorfbewohner begreifen schließlich, dass es nicht getötet werden kann, und nennen es deshalb "Bulgasari" ("unmöglich zu töten"). Notstandsbefugnisse können nicht einfach getötet werden, vor allem wegen ihrer "trans-temporalen" Natur. Dies ist in dreierlei Hinsicht offensichtlich:

Erstens werden außergewöhnliche Befugnisse im Bereich der nationalen Sicherheit bzw. des Notstands zunehmend in das allgemeine Recht aufgenommen. Antiterrorismusgesetze sind hier in der Regel das wichtigste Instrument. Israel und die Türkei bieten in dieser Hinsicht besonders interessante Fallstudien, da sie über eine Vielzahl von Antiterrorgesetzen verfügen, die zunächst als vorübergehende Notfallmaßnahmen verabschiedet wurden, dann aber zu einem festen Bestandteil des normalen Rechtsarsenals der Länder wurden. Was das Paradigma der Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001 zusätzlich bewirkte, ist ein Brutalisierungseffekt in autoritären Regimen auf der ganzen Welt, der es ihnen + möglich machte, eine Atmosphäre brutaler Gewalt auf Kosten der Grundfreiheiten zu schaffen. Dies zeigt sich in Ländern, die Notstandsregime institutionalisieren, indem sie *unter anderem* Orwell'sche Gesetze zur Terrorismusbekämpfung verabschieden, die den Weg für massive Menschenrechtsverletzungen wie willkür-

liche Verhaftungen und das Verschwindenlassen von Personen ebnen (wie in Afghanistan und Ägypten), oder indem sie Terrorismusbekämpfung für Racheakte und verwerfliche Zwecke einsetzen, unter anderem als Instrument zur Unterdrückung von Opposition und Minderheiten (wie in China und Russland).

Zweitens können sich Notstandsregime leicht verändern und sich in andere Formen verwandeln. Das heißt, was de jure beendet ist, kann de facto in rechtlich zweifelhafter Form und Substanz weiterbestehen. Um nur ein markantes Beispiel zu nennen: Obwohl der Ausnahmezustand im kurdischen Südosten der Türkei im Dezember 2002 aufgehoben wurde, ermöglicht die vom türkischen Militär im Juni 2007 eingeführte Regelung der "vorübergehenden Sicherheitszonen" – deren Rechtsgrundlage auf ein vom Militärregime am 12. September 1981 verabschiedetes Gesetz zurückgeht – den Streitkräften, das Gebiet effektiv zu besetzen und außerordentliche und strenge Machtbefugnisse aus dem "Quasi-Militärrecht" auszuüben. Die Ausrufung solcher Zonen, die durch die zunehmende Zahl von Ausgangssperren und Einreiseverboten verdeutlicht wird, lässt regelmäßig das Gespenst vergangener drastischer Notstandsregime in diesen Regionen aufkommen.

Und schließlich, sowie am wichtigsten, neigen Notstandsbefugnisse dazu, sich über Jahre hinweg zu häufen. Dies prägt die Art und Weise, wie Staaten künftige Krisen wahrnehmen, und kann schließlich zu einer Krisenmentalität (oder einer Notstands-*Staatsraison*) führen. Schon ein kurzer Blick auf die Praxis des Ausnahmezustands zeigt, dass Staaten ihre umfangreiche Erfahrung mit außerordentlichen Machtbefugnissen, die sie in früheren Notfällen gewährt und ausgeübt haben, als zukünftigen Ausgangspunkt nutzen, und zwar in zunehmendem Maße. So hat beispielsweise die kurdische Minderheit zusammen mit der Gülen-Bewegung – einer religiösen Organisation, die beschuldigt wird, hinter dem Putschversuch von 2016 zu stehen – die Hauptlast des türkischen Ausnahmezustands nach dem Staatsstreich getragen. Sie war von einem massiven Vorgehen betroffen, das sich durch eine höhere Zahl politischer Inhaftierungen, größere Einschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und Wahlaspekten zur Selbstbestimmung (Self-Determination) auszeichnet. In ähnlicher Weise, wenn auch in weitaus geringerem Maße, wurden im Zusammenhang mit grundlosen Hausdurchsuchungen und Verhaftungen von Muslimen während des Ausnahmezustands in Frankreich nach den Pariser Anschlägen 2015 Bedenken hinsichtlich "Community Profiling" und "Diskriminierung" geäußert. Schließlich ist zu beachten, wie der 11. September zu einer einzigartigen Sicherheitsallianz zwischen Israel und Indien geführt hat, die auf einer "widersprüchlichen Geografie der Bedrohung" basiert, die von Muslimen (Palästinensern und Kaschmir-Muslimen und Pandits) ausgeht.

Die "zersetzende" Art

Die Behauptung, dass der Ausnahmezustand kein Freund von Verfassungen ist, ist sicherlich nicht neu. Auch wenn Verfassungen Notstandsbefugnisse regeln und einzuschränken versuchen, so werfen Notstände, sobald sie eingeführt sind, einige grundlegende Probleme für die Idee des Verfassungsrechts auf. Letztlich übernimmt die Exekutive traditionell eine führende Position bei der Bewältigung von Krisen, was dann zu einer schrittweisen und/oder totalen Ausweitung ihrer Macht führt. Dies gilt umso mehr in der Zeit nach dem 11. September 2001. Man denke beispielsweise an die Verabschiedung der "Authorization for Use of Military Force" in den USA – ein gemeinsamer Kongressbeschluss, der den Präsidenten ermächtigt, "alle notwendigen und angemessenen Maßnahmen gegen Nationen, Organisationen oder Personen zu ergreifen, von denen er feststellt, dass sie die Terroranschläge vom 11. September 2001 geplant, autorisiert, begangen oder unterstützt haben". Dieser hat dem Präsidenten eine weitreichende gesetzgeberische Befugnis verliehen, im globalen Krieg gegen Terror nach eigenem Gutdünken zu handeln (siehe hierzu *Hamdi v Rumsfeld*). Wie Scheppele treffend feststellt, beruhte die Reaktion der USA auf den 11. September nicht auf einem typischen und plötzlichen Notfall, sondern umfasste vielmehr wohlüberlegte Reaktionen mit "viel verfassungsrechtlicher Sorgfalt […] [gefolgt] von immer weitergehenden Rechtfertigungen für die

Durchsetzung exekutiver und einseitiger Befugnisse" sowohl in der Innen- als auch der Außenpolitik. Wenn es um die nationale Sicherheit geht, haben nationale Gerichte zudem traditionell eine nachsichtige Haltung gegenüber der Exekutive eingenommen. Entweder neigen sie dazu, repressive Maßnahmen rechtlich zu legitimieren, oder sie haben sich ihrer richterlichen Pflicht, eine sinnvolle rechtliche Prüfung vorzunehmen, um zu beurteilen, ob die erlassenen Notmaßnahmen verhältnismäßig sind und in direktem Zusammenhang mit den tatsächlichen Sicherheitsbedürfnissen stehen, völlig entzogen. Vor diesem Hintergrund ist das Ergebnis wenig überraschend. Es gibt zahlreiche Belege dafür, dass Notstandsregelungen, die mit weit gefassten und vagen Antiterrorgesetzen gekoppelt sind, in der Regel mit groben und systematischen Menschenrechtsverletzungen einhergehen.

Wie lässt sich nun diese zersetzende Art beseitigen? Dazu bedarf es zweier Maßnahmen auf zwei Ebenen, die zusammengenommen den Kern des Problems treffen, nämlich die drei Gewalten in die Lage zu versetzen, zusammen am "gemeinsamen Verfassungsprojekt" mitzuwirken. Erstens brauchen wir auf der innerstaatlichen Ebene ein neues normatives Verfassungsdesign, das von Dyzenhaus seit langem als Ausnahmemodell befürwortet wird und in dessen Rahmen Parlamenten (insbesondere den Parlamentsausschüssen) die Möglichkeit eingeräumt wird, sowohl die Behauptungen der Exekutive über das Bestehen eines Notstands als auch jede in Betracht gezogene Notstandsmaßnahme anzuhören und vorab zu prüfen. Diese wichtigen Informationen könnten dann an Richter weitergegeben werden, um eine ordnungsgemäße und fundierte gerichtliche Überprüfung der Notstandsmaßnahmen zu gewährleisten, nachdem sie genehmigt wurden. Zweitens können auf internationaler Ebene die seit langem bestehenden Schlupflöcher der internationalen Überwachung von Notständen mit politischeren Mitteln angegangen werden. Zu diesen Schlupflöchern gehören unter anderem der "hands off"-Ansatz von Menschenrechtsorganisationen und langwierige Individualbeschwerdemechanismen, die oft nicht ausreichen, um die langfristigen Auswirkungen von Notstandsmaßnahmen auf Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie zu adressieren (siehe beispielsweise die PACE-Resolution 2209 (2018), die darauf abzielt, die Aufsichtsfunktion des Europarat-Generalsekretärs in Notständen zu stärken).

Die "transformative" Art

Was aber ist mit den Fällen, die die bestehende Verfassungsordnung vollständig untergraben und/oder die Verfassung wesentlich verändern? Wie Ferejohn und Pasquino bekanntlich argumentieren, handelt es sich in einem solchen Fall "eigentlich nicht mehr um die Ausübung einer Notstandsbefugnis", sondern vielmehr um die "Ausübung einer verfassungsgebenden Gewalt". In der Schmitt'schen Terminologie entspricht dies der Institution der souveränen Diktatur – einer Diktatur, die in der Lage ist, sowohl die Rechtsstaatlichkeit außer Kraft zu setzen als auch eine neue Ordnung im Namen des Volkes als ultimativem Inhaber der Souveränität zu schaffen. Die Schmitt'sche "souveräne Diktatur" ist jedoch ein ziemlich veraltetes Konzept, wenn man bedenkt, wie Notstandsregime heute funktionieren: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind trotz einiger zeitgenössischer Probleme in der ganzen Welt verankert, Verfassungen regeln und begrenzen häufig die Ausübung von Notstandsbefugnissen, und es gibt kaum eine wirkliche Nachfrage nach außergesetzlichen Rechtfertigungen für Notstände. Gleichzeitig könnte jedoch argumentiert werden, dass Schmitts Konzept des permanenten Notstands als Anspruch auf die verfassungsgebende Gewalt – etwas, das Greene als den transformativen Charakter eines permanenten Notstands bezeichnet – auch heute noch aktuell ist.

Der Fall des türkischen Ausnahmezustands nach dem Putschversuch ist in dieser Hinsicht bemerkenswert: Was wir seit 2016 in der Türkei erlebt haben, ist, dass Präsident Erdogan und seine Regierung, nachdem sie einen bösartigen Putschversuch überlebt hatten, eine Macht von nie dagewesener Stärke ergriffen haben und eine äußerst ausgeklügelte und umstrittene Politik zur Zentralisierung der politischen Autorität durchführen, wobei sie den Notstand als ideales Instrument nutzen, um die zugrunde liegende Rechts- und Verfassungsordnung zu verändern, anstatt sie zu bewahren. Der transformative Charakter des türki-

schen Notstands nach dem Putsch hat sich eindeutig als das erwiesen, was Ackerman als "konstitutionellen Moment" definiert: Das Land erlebte seinen vielleicht größten verfassungspolitischen Moment, als die Mehrheit des türkischen Volkes in einem Referendum während des langwierigen Ausnahmezustands nach dem Putsch für ein Paket von Verfassungsänderungen stimmte, und zwar unter dem dünnen und allzu durchsichtigen Deckmantel der verfassungsmäßigen Legitimität. Es ist unbestreitbar, dass der dramatische Verfassungswandel, den die Türkei seit 2016 erlebt, deutlich zeigt, wie ein Ausnahmezustand langanhaltende Auswirkungen auf die rechtliche und politische Landschaft eines Landes haben kann. Abgesehen von einigen frühen Fällen, wie dem Nazi-Regime in Deutschland, wissen wir jedoch wenig über die Dynamik von Ausnahmezuständen, die zu einer solchen autoritären Aufhebung oder Umgestaltung der Verfassung führen können. Hätte die Bush-Administration unmittelbar nach den Ereignissen vom 11. September 2001 ein substanzielleres Verfassungsprojekt in Angriff genommen (eine Verfassungsänderung zur Einschränkung der Rechtsstaatlichkeit anstelle einer gemeinsamen Kongressresolution, um an das anschauliche Beispiel von Albert und Roznai zu erinnern), sähe die Geschichte heute ganz anders aus. Da jedoch eine Ära der Ausnahmezustände auf uns zukommt, wie zuletzt die COVID-19-Pandemie oder Russlands brutale Invasion in der Ukraine gezeigt haben, sollten wir das transformative Potenzial von Notfällen nicht auf die leichte Schulter nehmen. Ein neuerer Vorschlag, um diesem Problem zu begegnen, ist das, was Albert und Roznai ursprünglich als "Unveränderbarkeit im Notfall" bezeichnet haben und das darauf abzielt, das Verfahren zur Änderung einer Verfassung in extremen Notfällen zu erschweren, aber nicht gänzlich zu verbieten. Aber für noch extremere Fälle – zum Beispiel den türkischen Notstand nach dem Putsch, wo der Ausnahmezustand als Legitimationsschleier für die soziale und politische Umgestaltung der Staatsmacht (miss)braucht wurde – brauchen wir eindeutig umfassendere und praktikablere Vorschläge.

Bei diesem Text handelt es sich um eine Übersetzung des Beitrags "On 9/11 and three natures of a permanent state of emergency" durch Felix Kröner.

EMPFOHLENE ZITATION
Turkut, Emre: Der 11. September und die drei Arten des permanenten Ausnahmezustands, Verfassungsblog, 09.05.2022, doi: 10.17176/20220811-182012-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20220811-182012-0.