

William E. Scheuerman

## Die Globalisierung von Carl Schmitt?\*

Zwei Schlüsseltendenzen des postnationalen Rechts und der postnationalen Politik sprechen für die anhaltende Bedeutung von Carl Schmitts berühmt-berüchtigter Definition von Souveränität (oder „höchster Gewalt“) für unsere Zeit: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.“ Diese Tendenzen sind besorgniserregend, weil Schmitts idiosynkratisches Konzept der Souveränität mit Verfassungsmäßigkeit, Rechtsstaat und moderner Demokratie unvereinbar bleibt – trotz aller Versuche seiner Verteidiger, das Gegenteil zu behaupten.

Die erste dieser Tendenzen zeigt sich dort, wo das globale politische Bewusstsein auf einem Phänomen beruht, das Craig Calhoun als *emergency imaginary*, als „Notfallsfantasie“ beschreibt: die Wahrnehmung einer Vielzahl politischer Probleme als plötzliche, abnormale, unvorhergesehene und wahrscheinlich auch unvorhersehbare Katastrophen, von denen jede einzelne eine prompte, chirurgisch genaue und hierarchisch organisierte Antwort erfordert.<sup>1</sup> Globale Notfallsfantasien sind nicht nur in den bekannten Diskussionen (angeblicher) Natur- und Umweltkatastrophen<sup>2</sup> an der Tagesordnung, sondern ebenso in der Wirtschaft, der Gesundheitspolitik, der Terrorismusbekämpfung sowie „humanitären“ (Flüchtlings-) oder anderen „komplexen Katastrophen“. Obwohl Schmitt wohl kaum die grenzüberschreitenden Auslöser und Konsequenzen vieler dieser (angeblichen) Notfälle vorausgesehen hätte, so basiert die zu Grunde liegende Vorstellung doch implizit auf der von ihm geteilten Intuition, dass schwere Krisen sowohl alltäglich als auch unvermeidlich sind, und dass wir uns zunehmend in einer Zeit wiederfinden, in der die „Ausnahme“ zur „Regel“ wird.

Calhoun weist jedoch zu Recht auf die möglichen Gefahren hin, die mit derartigen Notfallsfantasien einhergehen: Sie beruhen auf der irreführenden Annahme eines mehr oder weniger gut funktionierenden globalen Systems, aus dem Gleichgewicht gebracht durch operative Anomalien. Das Ausmaß, in dem viele „Katastrophen“ die durchaus vorhersehbaren Folgen endemischer, struktureller Entwicklungen der Weltwirtschaft darstellen, wird heruntergespielt, mit der genehmen Konsequenz, dass Verantwortung nun nicht mehr in den langfristigen, strukturellen Ursachen (und daher auch bei den privilegierten gesellschaftlichen oder politischen Akteuren) lokalisiert wird; auf ähnliche Weise wird so heruntergespielt, dass der Krisendiskurs in unverhältnismäßigem Maße durch die

\* Aus dem amerikanischen von Volker Schmitz.

1 Craig Calhoun, *A World of Emergencies: Fear, Intervention, and the Limits of Cosmopolitan Order*, *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 41 (2004), 373.

2 „Angeblich“ deshalb, weil viele „Natur“-Katastrophen heute zu großen Teilen menschengemacht sind. Bereits die bloße Vorstellung einer vollständig „natürlichen“ Katastrophe ist wohl als anachronistisch zu betrachten.

Mächtigen geprägt wird.<sup>3</sup> Und schließlich sorgt die Notfallsfantasie für eine Priorisierung des Managerialismus über den mühsamen politischen (Basis-) Aktionismus, der für die *Verhinderung* vieler „Notfälle“ nötig wäre. Dabei bestreitet Calhoun nicht, dass ernste politische Herausforderungen oder weltweite „Krisen“ tatsächlich existieren. Er weist jedoch zu Recht darauf hin, dass es notwendig ist, Notfallsfantasien nicht nur kritisch zu hinterfragen, sondern dies mit Bezug auf kritische Sozialtheorie zu tun. Schmitt dagegen konzentriert sich in seinen Studien zur Notstandsregierung einseitig und irreführend auf die angeblichen Pathologien des liberalen Legalismus.<sup>4</sup>

Die zweite Tendenz zeigt sich in der gewichtigen Rolle, die Notfallsfantasien in einigen besorgniserregenden Entwicklungen des Rechts spielen. So reagieren beispielsweise wichtige internationale Organisationen auf „Notfälle“, deren Bekämpfung durch lediglich nationale Regulierung unmöglich scheint, mit der Ausarbeitung politischer und juristischer Mechanismen für ambitionierte Notfallpläne; manche von ihnen sind in jüngster Zeit durch die Ausübung hochumstrittener Formen freier Verfügungsgewalt aufgefallen. In gleichem Maße wie die Institutionalisierung dieser neuen (oder zumindest aufpolierten) Formen der Notstandskoordination voranschreitet, steigt die Anzahl der Anwendungsgebiete und Fälle, in denen Ermessensgewalt bis hin zu willkürlicher Machtausübung einer ganzen Reihe postnationaler Akteure anvertraut wird. Verständlich, dass kritische Beobachter auf die Gefahr hinweisen, dass die sich herausbildende globale Rechtsordnung zu viele „autoritäre Sub-Ordnungen“ oder dezisionistische „Inseln“ beinhaltet, wo Notstandsgewalt ohne rechtliche Kontrolle immer mehr an Boden gewinnt.<sup>5</sup>

In der Folge einer Reihe schwerwiegender Epidemien (SARS, Ebola) hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) ihre Notstandsautorität erheblich ausgebaut.<sup>6</sup> Die Weltbank hat komplexe Mechanismen entwickelt, um auf eine Reihe von Krisen (ob wirtschaftlich oder nicht) mit einer „rapid bank response“ reagieren zu können, während die Maßnahmen der Welthandelsorganisation (WTO) im Rahmen der Krise von 2008 einseitig von Generalsekretär und Sekretariat bestimmt wurden, obwohl dazu kein klares Mandat der Mitgliedstaaten vorlag.<sup>7</sup>

Einem ähnlichen Muster folgten die Reaktionen des UN-Sicherheitsrats (UNSC) auf die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001: Mitgliedstaaten wurden genötigt, weitreichende Gesetzesänderungen eins-zu-eins umzusetzen, obwohl dies möglicherweise eine Verletzung der UN-Charta und der üblichen Vorgehensweise im Sicherheitsrat

3 So wird beispielsweise die Terrorismusgefahr in den U.S.A. als „Notfall“ dargestellt (der weitreichende Notstandsbefugnisse nötig macht), alltägliche Waffengewalt (die weitaus mörderischer Folgen hat) dagegen nicht – auch aufgrund des großen politischen Einflusses der *National Rifle Association* (NRA).

4 William E. Scheuerman, *Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time*, Baltimore 2004, 118 ff.

5 Christian Kreuder-Sonnen/Bernhard Zangl, *Which Post-Westphalia? International Organizations between Constitutionalism and Authoritarianism*, *European Journal of International Relations*, 21 (2015), 568.

6 Tine Hanrieder/Christian Kreuder-Sonnen, *WHO decides on the exception? Securitization and Emergency Government in Global Health*, *Security Dialogue*, 45 (2014), 331; Benton J. Heath, *Global Emergency Power in the Age of Ebola*, *Harvard International Law Journal*, 57 (2015), 1.

7 Weltbank (Operations Policy and Country Services) (Hrsg.), *Toward a New Framework for Rapid Bank Response to Crises and Emergencies*, 2007; Joost Pauwelyn/Ayelet Berman, *Emergency Action by the WTO Director-General: Global Administrative Law and the WTO's Initial Response to the 2008-09 Financial Crisis*, *International Organizations Law Review*, 6 (2009), 511.

darstellte.<sup>8</sup> Dabei nutzte der UNSC den Vorwand eines terroristischen „Ausnahmezustands“ nicht nur zur Aneignung legislativer Befugnisse, sondern auch zur Ausarbeitung von Maßnahmen, die einen neuen Rechtsraum der ungehinderten Prärogative ins Leben riefen. Ein wichtiger Bestandteil dieses neuen Rechtsregimes war eine schwarze Liste: Wer sich dort aufgeführt fand, sah sich schwerwiegenden Sanktionen gegenüber, ohne jedes Grundrecht auf ordentliche Anhörung oder Berufung. (Erst mit der Schaffung des Postens des Ombudsmannes 2009 versucht die UN, den Schutz einiger juristischer Grundrechte zu verbessern.) Kritiker beklagen, dass die Terrorismusbekämpfung des Sicherheitsrats zu einer fundamentalen Neuordnung des UN-Systems geführt hat.<sup>9</sup> Dieselben Maßnahmen beeinflussen auch die Exekutive auf *nationaler* Ebene: Regierungen setzten sie auch deshalb um, weil sie die Machtposition der Exekutive gegenüber staatlichen Parlamenten und Gerichten erheblich stärken.<sup>10</sup> Von diesem Standpunkt aus gesehen nutzte der UNSC eine globale Notfallsfantasie, um sowohl die Grundausrichtung des UN-Systems als auch die Machtverhältnisse zwischen nationalstaatlichen Organen radikal zu verändern. In den jüngsten Maßnahmen des Sicherheitsrats zur Nichtverbreitung von Kernwaffen lassen sich ähnliche Muster finden.<sup>11</sup>

In der EU reagierten politische Eliten auf die Finanzkrise von 2008 und die spätere „Eurokrise“ mit der Ankündigung kontroverser wirtschaftlicher Notmaßnahmen, die im Widerspruch zu etablierten juristischen Mechanismen und Verfahrensweisen stehen.<sup>12</sup> Das Ergebnis ist eine europaweite Regierung des Wirtschaft-Notstands, die sich in hohem Maße auf *ad hoc* Entscheidungen und rechtlich fragwürdige Anordnungen der Exekutive stützt, auf Kosten der üblichen Kanäle der Willensbildung und Gesetzgebung.<sup>13</sup> Auch hier spielt ein neues und unbestreitbar komplexes System postnationaler Notstandsgewalt in die Hände einer kleinen Gruppe institutioneller Akteure und unterstützt die Veränderung der Machtverhältnisse zwischen Exekutive und Legislative auf einzelstaatlicher Ebene. Mitgliedstaaten, die Rettungsgelder oder andere Formen finanzieller Unterstützung in Anspruch nahmen, wurden genötigt, Austeritätsmaßnahmen im Schnellverfahren durch das Parlament zu bringen – Gesetze, von denen manche einzelne Minister mit einer Art Blankoscheck ausstatteten; mit der Befugnis, weite Teile der Sozial- und Wirtschaftspolitik durch Verordnungen und Erlasse zu bestimmen.

Wie kompliziert die Details auch sein mögen, so zeigt sich doch ein eindeutiges Muster. Mächtige, transnationale Akteure nutzen Notfallsfantasien dazu, den Weg für die Ausweitung der Ermessensgewalt freizumachen; besonders dann, wenn dies politische oder institutionelle Vorteile verspricht. Es überrascht daher nicht, dass ungelegene, aber

8 Anna Hood, The United Nation Security Council's Legislative Phase and the Rise of Emergency International Law-Making, in: Nasu/Rubenstein (Hrsg.), *Legal Perspectives on Security Institutions*, Cambridge 2015, 141.

9 Jean L. Cohen, A Global State of Emergency or the Further Constitutionalization of International Law: A Pluralist Approach, *Constellations*, 15 (2012), 456; Christian Kreuder-Sonnen, *Der Globale Ausnahmezustand: Carl Schmitt und die Anti-Terror-Politik des UN Sicherheitsrates*, Baden-Baden 2012.

10 Kim Scheppele, *The International State of Emergency: Challenges to Constitutionalism after September 11*, New Haven 2006. (Unveröffentlichtes Manuskript, Yale Legal Theory Workshop).

11 Daniel H. Joyner, The Security Council as a Legal Hegemon, *Georgetown Journal of International Law*, 43 (2012), 225.

12 Augustin Jose Menendez, The Existential Crisis of the European Union, *German Law Journal*, 14 (2013), 453; Jonathan P. White, *Emergency Europe*, *Political Studies*, 63 (2015), 300.

13 Siehe Brachthäuser und Haffner in diesem Heft.

durchaus katastrophale (Notfall-)Szenarien vernachlässigt werden, wenn sie keinerlei politischen oder institutionellen Vorteil versprechen oder wenn angemessene Reaktionen auf den Widerstand mächtiger „global players“ stoßen würden. (So wären beispielsweise arme UN-Mitgliedstaaten niemals in der Lage, wirtschaftliche Ungleichheiten auf der globalen Ebene als „Notfall“ zu deklarieren, um in die wirtschaftlichen Angelegenheiten der reichen Staaten einzugreifen.) In einer Welt frappierender Ungleichheiten sind auch nicht alle „Notfälle“ oder „Katastrophen“ gleich. In der Folge sind institutionelle Akteure, besonders wenn sie ein gewisses Maß an Erfolg in der aktuellen Krisenbekämpfung behaupten können, in der Lage, neue Notstandsmechanismen gesetzlich festzuhalten, was ihnen dann wiederum als Basis (und möglicherweise auch Motivation) für zukünftige Notfallsinterventionen dienen kann.<sup>14</sup>

Verkürzt gesagt werden neue Formen der „Souveränität“ von mächtigen und (oft) postnationalen Akteuren eingeführt, welche behaupten, am besten auf die Erfordernisse der Ausnahme oder des Notfalls reagieren zu können. Sie tun dies zudem auf eine Weise, durch die das Recht allzuoft unter den Tisch fällt oder zumindest bis an seine (Interpretations-)Grenzen gedehnt wird: Ihre Handlungen folgen einer Rechtslogik des „Dezisionismus“. Diskutiert wird derzeit vor allem darüber, ob die unterschiedlichen Manifestationen dieser Entwicklung Beispiele für „kommissarische“ oder „souveräne“ diktatorische Autorität darstellen,<sup>15</sup> wie sie Schmitt beschreibt, aber diese Debatte soll uns nicht weiter aufhalten. Entscheidend ist ohnehin, dass Schmitts anti-rechtliche und undemokratische Interpretation von Souveränität empirisch und „jenseits des Nationalstaats“ sich teilweise zu bewahrheiten scheint. Dies sollte uns Sorgen machen.

Es ist sicher richtig, dass Schmitts ursprüngliche Auffassung von Souveränität durch konventionelle, institutionelle Annahmen beschränkt bleibt. Dies zeigt sich vor allem, wenn Schmitt schreibt, dass sich die Entscheidung im Ausnahme- oder Souveränitätsfall „von jeder normativen Gebundenheit“ frei mache und daher „im eigentlichen Sinne absolut“ sei. „Die Existenz des Staates“, folgert Schmitt, „bewährt hier eine zweifellose Überlegenheit über die Geltung der Rechtsnorm.“<sup>16</sup> Das Primat der souveränen Entscheidung demonstriert das Primat des modernen Staates über das Recht. Die Idee einer Souveränität „jenseits des Staates“ wäre für Schmitt daher wohl problematisch. In diesem Zusammenhang denkt Schmitt auch den Träger souveräner Ermessensgewalt in ähnlichen, wohlbekannten Begriffen: Eine „vereinigte“ oder zumindest hierarchisch geordnete Exekutive, mit allen für dezisionistische Notfallsinterventionen benötigten administrativen und politischen Kapazitäten. In den Worten Alexander Hamiltons, dem Verfechter eines liberalen (im Gegensatz zu Schmitts autoritärem) Präsidentialismus, bedeutet dies „decision, activity, secrecy, and dispatch“.<sup>17</sup> Hierbei ist anzumerken, dass sich derlei konventionelle Vorstellungen der Exekutive im Kontext des modernen, territorialen (National-)Staats herausbilden: Sie scheinen also auf einer Grundlage der rechtlichen Integration einheitlicher und gemeinsamer politischer Identität zu basieren.

Der Postnationalismus verkompliziert derartige Annahmen erheblich, ebenso wie die konventionelle Annahme, dass die Exekutive direkten Zugriff auf staatliche Macht- und

14 Hanrieder/Kreuder-Sonnen (Fn. 6).

15 Kreuder-Sonnen (Fn. 9).

16 Carl Schmitt, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität* (1922), Berlin 2004, 18.

17 Publius (Alexander Hamilton), *Federalist Papers* (Federalist 70), Cambridge 2003 (1788), 342.

Gewaltinstrumente (Militär und Polizei) hat, die wiederum als idealtypisch zentralistisch, hierarchisch, und steuerfinanziert gelten. Wenn wir uns aber den institutionellen Akteuren zuwenden, die im postnationalen Notfallmanagement die wichtigsten Rollen spielen, so passen diese kaum mehr in das veraltete Bild. Internationale Organisationen wie die WHO oder die Weltbank haben keinen direkten Zugriff auf die üblichen staatlichen Zwangsmittel und benötigen den Staat zur Umsetzung ihrer Direktiven. Obwohl die begonnene Regulierung der Notstandsbefugnisse dort bereits einiges administratives „Streamlining“ zur Folge hatte, wie etwa die absehbare Verschiebung der Entscheidungsgewalt in Richtung Sekretariat und Führungspersonal, so bleiben jene Organisationen in vielerlei Hinsicht doch schwerfällige Gebilde, von denen manche (wie zum Beispiel die WHO) stärker auf technische Beratung denn auf politische Führung fokussiert sind.<sup>18</sup> Obwohl sich plausibel sagen lässt, dass sie über exekutive Gewalt zumindest in Ansätzen verfügen, so bleibt es dennoch unklar, wie diese in Abgrenzung von gesetzgebenden oder administrativen Aktivitäten beschrieben werden kann.

Selbst wenn wir den UN-Sicherheitsrat als Keimzelle einer globalen Exekutive interpretieren wollten, bliebe das Problem, dass er gegenwärtig eben nicht so operiert wie die Exekutive der meisten Staaten. Obwohl jede nationale Exekutive institutionell komplex und differenziert aufgebaut ist, operiert sie in vielen Territorialstaaten doch relativ zentralisiert und verwaltungstechnisch kohärent. Der Sicherheitsrat gewährt seinen fünf ständigen Mitgliedern bekanntlich ein Vetorecht und hat darüber hinaus, im Gegensatz zur staatlichen Exekutive, keinen Zugriff auf Zwangsmittel, weil er für „Peacekeeping“-Missionen auf freiwillige Unterstützung angewiesen ist. Die Exekutive und die Verwaltung der UN sind von extremer Dezentralisation, überlappenden institutionellen Zuständigkeiten und einer unterentwickelten Beamtenschaft geplagt.<sup>19</sup> Wendet man sich dem höchstentwickelten postnationalen politischen System der Welt, der Europäischen Union, zu, so findet sich dort keine einzelne, übergreifende, oder einheitliche europäische Exekutive, weder als Körperschaft noch als Institution. Die Exekutive der EU ist komplex, dezentralisiert und uneinheitlich, mit der Folge, dass ihre Akteure und administrativen Konstellationen der Exekutive die Grenzen zwischen Staaten ebenso wie zwischen Regierungsebenen auf historisch beispiellose Weise unterwandern.<sup>20</sup> Die EU-Exekutive besteht aus einer schwerfälligen Mischung verschiedener Institutionen, die gemeinsam zur Umsetzung EU-weiter Entscheidungen beitragen. Die Finanzkrise von 2008 und die spätere Eurokrise haben zudem die Europäische Zentralbank gestärkt, mit der Konsequenz, dass wichtige politische Entscheidungen außerhalb der formalen politischen und juristischen Kanäle gefällt wurden.

Wie auf vielen anderen Feldern postnationaler Herrschaft ist auch die Exekutivgewalt der UN und der EU äußerst vielseitig, verstreut und fragmentiert. Selbst wenn wir uns, mit aller Vorsicht, darauf einigen, dass die Verwendung bekannter Begrifflichkeiten der „Exekutivgewalt“ zur Beschreibung entscheidender postnationaler Notstandsakteure weiterhin sinnvoll ist, so zeigt sich diese neue Exekutive doch in einer sehr verschiedenen

18 Benedict Kingsbury/Lorenzo Casini, *Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law*, *International Organizations Law Review*, 6 (2009), 319 (335 ff.); Heath (Fn. 6).

19 Thomas G. Weiss, *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It*, Cambridge 2009.

20 Deidre Curtin, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, *Modern Law Review*, 77 (2014), 1.

– und deutlich chaotischeren – Form, als wir sie aus dem nationalstaatlichen Kontext gewöhnt sind.

Die Frage ist also, welche Auswirkungen diese Korrekturen auf eine Form der Souveränität haben, die auf den ersten Blick Schmitts Beschreibung trotz aller postnationalistischer Aktualisierung sehr nahe zu kommen schien. Sind wir tatsächlich Zeugen einer Ausbreitung von „autoritären Sub-Ordnungen“, von diktatorischen Inseln an den wichtigsten Knotenpunkten eines rechtlichen Postnationalismus?

Die beste Antwort auf diese Fragen muss die Gefahren ernst nehmen, aber auch die mildernden Umstände bedenken. Die komplexe und vielseitige Struktur der aktuellen postnationalen Notstandsgewalt verringert und vergrößert zugleich die offensichtlichen Gefahren.

Zuerst die „gute Nachricht“: Postnationale Exekutiven sind für den Vollzug ihrer Entscheidungen auf Nationalstaaten und nationale Exekutiven angewiesen, was normalerweise bedeutet, dass sie auf sich allein gestellt nicht in der Lage sind, ihre Macht geltend zu machen und ihre Entscheidungen in die Tat umzusetzen. Kurz gesagt sind globale Exekutiven also nach wie vor schwerfällig und schlechter organisiert als ihre Widerparte auf nationaler Ebene. Vereinfacht gesagt, müssen wir uns also keine Sorgen machen, dass die WHO oder WTO Polizei oder Militär einsetzen, um existentielle Bedrohungen – ob real oder erfunden – zu ersticken; oder um das gleiche mit unserer Freiheit zu tun. Es erscheint problematisch, sie als eine Art „Notstandsdictator“ im klassischen Sinne zu sehen, weil ihr die wichtigsten Elemente der Exekutivgewalt für zusammenhängende, prompte und entscheidende Handlungen fehlen.<sup>21</sup> Dieses Fehlen sollte zumindest prinzipiell die Gefahr schädlicher und juristisch fragwürdiger Notfallmaßnahmen eindämmen. Darüber hinaus karikiert ihre institutionelle Fragmentierung das konventionelle Bild, demzufolge die Exekutive der natürliche und geeignetste Kandidat für unverzügliche Notfallinterventionen ist; dieses Bild ist hier noch offensichtlicher als ideologisch entlarvt als in den meisten Nationalstaaten, wo schon jetzt die traditionelle Vorstellung einer zeitlich effizienten und grundsätzlich unitären Exekutive dem Durcheinander des modernen Verwaltungsstaats in der empirischen Realität gegenübersteht.<sup>22</sup> Es scheint daher noch weiter hergeholt, Notstandsakteuren auf der postnationalen Ebene derartige Kapazitäten zuzuschreiben.

Ähnliches gilt für die potentiell schädliche Personalisierung exekutiver Gewalt (wie man sie vor allem in präsidentialen Systemen findet), in der die Exekutive nicht nur institutionelle Anreize hat, Krisen für sich zu nutzen, sondern dies unter Bezugnahme auf eine besondere Aura oder „Charisma“ tut. Diese Gefahr scheint geringer, wenn exekutive Notstandsgewalt kollektiv durch eine Reihe verschiedener Institutionen und Amtsinhaber entsteht. Das autoritäre Bild des charismatischen Führers, der zu Sonnenaufgang und hoch zu Pferde erscheint, um existentiellen Gefahren zu begegnen, erscheint besonders weit hergeholt, wenn Notstandsgewalt von einem Potpourri von Technokraten, politischen Akteuren (von denen manche durch starke nationale Bindungen und daher auch widersprüchlichen politischen Loyalitäten geprägt sind), privilegierten Privatinteressen und NGO's ausgeübt wird.

21 White (Fn. 12).

22 Scheuerman (Fn. 4). Dieser Punkt wird, nebenbei bemerkt, von US-amerikanischen Autoren, die sich mit Begeisterung von Schmitt leiten lassen, ignoriert. Siehe auch: Eric Posner/Adrian Vermeule, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*, Oxford 2010.

Dennoch wäre es ein Fehler, die möglichen Gefahren zu ignorieren. In (mindestens) einigen Nationalstaaten operieren Notstandsakteure im Rahmen einer mehr oder weniger gut funktionierenden Gewaltenteilung, und ihre Handlungen sind prinzipiell einer nationalen Öffentlichkeit gegenüber verantwortlich. Auf postnationaler Bühne sind derartige politische Mechanismen entweder unterentwickelt oder fehlen in vielen Fällen komplett. Welche gesetzgebenden oder -sprechenden Gewalten wären am ehesten geeignet, postnationale Notstandsgewalt zu begrenzen und ihre wichtigsten Akteure in die Verantwortung zu nehmen? Die Antwort ist im besten Fall kompliziert und häufig unklar. Von wem könnte man, zum Beispiel, realistisch erwarten, den UN-Sicherheitsrat in Fällen von problematischer Krisenbewältigung zu kontrollieren? Und wie können postnationale Öffentlichkeiten ihrer notwendigen Aufsichtsfunktion nachkommen?

Auch wäre es falsch, das institutionell fragmentierte Profil postnationaler Notstandsregierungen voreilig zu preisen: Ineffiziente und untaugliche Verwaltungsorganisationen fördern auch juristische Irregularität und Widersprüchlichkeit. Ebenso kann eine solche Fragmentierung einer angemessenen Antwort auf Krisen im Weg stehen. Besonders in Fällen von humanitären Krisen erscheinen Interventionen oft schlecht koordiniert und beschämend chaotisch; in solchen Fällen wäre ein effektiveres Umsetzungs- und Vollzugssystem der UN tatsächlich wünschenswert. Auch hier finden sich Indizien für eine unausgesprochene politische oder soziale Voreingenommenheit. So sind zum Beispiel die Notfallmaßnahmen der UN für Flüchtlinge notorisch unbeholfen und chaotisch.<sup>23</sup> Im Gegensatz dazu hatten die Antiterrormaßnahmen der UN nach dem 11. September, aggressiv unterstützt durch mächtige Nationalstaaten, weitreichende politische und institutionelle Konsequenzen.<sup>24</sup>

Damit verbunden leiden die Notfallmaßnahmen internationaler Organisationen daran, dass Institutionen wie die WHO in erster Linie für das Sammeln und Weitergeben wissenschaftlichen Fachwissens konzipiert wurden und nun für politische Funktionen herangezogen werden, die ihrem Profil eher schlecht als recht entsprechen. Das Ergebnis scheint eine Vermischung von Politik und Wissenschaft zu sein, zum Schaden beider.<sup>25</sup> Im gleichen Maße, in dem internationale Organisationen zunehmend Kernaufgaben des Notfallmanagements übernehmen, stellen sich schwierige Fragen der institutionellen Ausgestaltung.

Postnationale Notstandsakteure haben immer noch ein Merkmal, das gewöhnlich mit klassischen Vorstellungen der Exekutive verbunden wird: Die Entscheidungsfindung findet im Geheimen, oder zumindest im Halbdunkel, statt. Dies liegt zum einen daran, dass ihre Transparenz weniger überprüft wird als dies für nationale Exekutiven der Fall ist; zum anderen liegt es schlicht an der Komplexität postnationaler Exekutivgewalt. Besonders letztere macht es äußerst schwierig, den oder die Verantwortlichen für bestimmte Notstandsinterventionen zu identifizieren. Anders als eine unitäre oder zumindest hierarchisch organisierte Exekutive, neigt das chaotische und institutionell diversifizierte Profil postnationaler Notstandsgewalt zu Entscheidungen, die noch weniger transparent sind als die auf nationaler Ebene. Klassische Theoretiker der Exekutive, wie Hamilton, sprachen sich, wie erwähnt, für eine unitäre Exekutive aus, weil sie diese für dynamischer

23 Weiss (Fn. 18), 75-87.

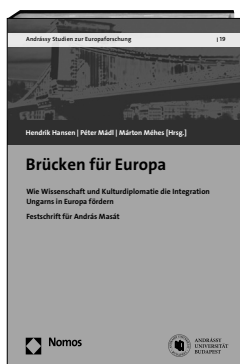
24 Scheppelle (Fn. 10).

25 Heath (Fn. 6).

als plurale Modelle hielten. Ein zweiter Grund war die Aussicht auf ein höheres Maß an Verantwortlichkeit: Eine singuläre Exekutive, glaubte Hamilton, könne einfacher für spezifische politische Handlungen in die Verantwortung genommen werden, als dies für eine plurale Exekutive der Fall wäre, deren Mitglieder sich im Falle des Misserfolgs gegenseitig die Schuld gäben. Es überrascht kaum, dass es im Rahmen der heutigen EU den Gegnern der Austeritätsnotfallprogramme schwerfällt, ein klares Ziel für ihre Aktivitäten auszumachen: Die eigene (zum Beispiel griechische oder spanische) Regierung? Brüssel? Die Troika? Die Europäische Zentralbank? Die Deutschen (zum Beispiel Merkel oder Schäuble)? Hier passt der vielzitierte Ausspruch eines anonymen Kohlenbergmanns aus Kentucky, der auf die Nachricht der Übernahme seines Arbeitgebers durch einen multinationalen Großkonzern fragte: „Who do we shoot?“

Dass die Verbreitung des „eingebildeten Notfalls“ auf globaler Ebene autoritäres Potential birgt, scheint eindeutig genug. Dennoch bleibt festzuhalten, dass Notstandsgewalt auf postnationaler Ebene auf verwirrende, chaotische und wohl auch unbeholfene Weise ausgeübt wird – mit allen Vor- und Nachteilen.

## Die kulturelle Dimension der europäischen Einigung



### Brücken für Europa

Wie Wissenschaft und Kulturdiplomatie die Integration Ungarns in Europa fördern

Festschrift für András Masát

Herausgegeben von Prof. Dr. Hendrik Hansen,  
Dr. Péter Mádl und Dr. Márton Mészáros

2017, 259 S., brosch., 49,- €

ISBN 978-3-8487-3919-6

eISBN 978-3-8452-8145-2

[nomos-shop.de/29129](http://nomos-shop.de/29129)

András Masát hat die Idee des geistigen und kulturellen Austauschs in Europa wie nur wenige andere Persönlichkeiten Ungarns bewegt: als Wissenschaftler in der Skandinavistik und Germanistik, als Leiter des Collegium Hungaricum in Berlin und als Rektor der Andrassy Universität Budapest. Die Festschrift versammelt Beiträge von Weggefährten András Masáts.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter:  
[www.nomos-elibrary.de](http://www.nomos-elibrary.de)

Portofreie Buch-Bestellungen unter  
[www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**