zeitschrift für
menschenrechte
JOURNAL FOR HUMAN RIGHTS

Menschenrechte im Ausnahmezustand

Jahrgang 13 2019 Nr. 2

Thema

Gerd Oberleitner: Das bedrohte Leben der Nation. Begriff, Begründung und Funktion des Staatsnotstands in menschenrechtlichen Verträgen

Christina Binder: Human Rights in Times of Emergency. An Inter-American Perspective with Special Focus on the Defence of the Rule of Law

Claudia Zilla und David Keseberg: Venezuela: Menschenrechte im Ausnahmezustand

Thomas Demmelhuber: Ausnahmezustand als Herrschaftstechnik? Ägypten und die politischen Umbrüche seit 2011

Radley Henrico and Sarah Fick: The State of Emergency under the South African Apartheid System of Government: Reflections and Criticisms

M. Ehteshamul Bari: The Impact of Declarations of Emergency on Human Rights. A Perspective from the Indo-Pak-Bangladesh Subcontinent

Hintergrund

Forum

zfmr

WOCHEN SCHAU VERLAG

© WOCHENSCHAU Verlag

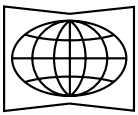
zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

Menschenrechte im Ausnahmezustand

Mit Beiträgen von

M. Ehteshamul Bari
Heiner Bielefeldt
Christina Binder
Thomas Demmelhuber
Sarah Fick
Radley Henrico
David Keseberg
Michael Krennerich
Jörg Maywald
Gerd Oberleitner
Claudia Zilla

zfmr herausgegeben von
Michael Krennerich (Leitung),
Christina Binder, Tessa Debus,
Elisabeth Holzleithner, Regina Kreide,
Arnd Pollmann, Stefan Weyers



WOCHENSCHAU VERLAG

© WOCHENSCHAU Verlag

IMPRESSUM

zeitschrift für menschenrechte
journal for human rights

Herausgeber: **Christina Binder** *(Universität der Bundeswehr München)*
Tessa Debus *(Wochenschau Verlag)*
Elisabeth Holzleithner *(Universität Wien)*
Regina Kreide *(Justus-Liebig-Universität Gießen)*
Michael Krennerich *(Nürnberger Menschenrechtszentrum sowie Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg)*
Arnd Pollmann *(Alice Salomon Hochschule Berlin)*
Stefan Weyers *(Johannes Gutenberg Universität Mainz)*

Rubrik Buchbesprechungen: Marco Schendel *(Univ. Erlangen-Nürnberg)*

Wissenschaftlicher Beirat: Zehra Arat *(Univ. of Connecticut, Storrs, CT);* **Seyla Benhabib** *(Yale Univ.);* **Samantha Besson** *(Univ. de Fribourg);* **Heiner Bielefeldt** *(Friedrich-Alexander-Univ. Erlangen-Nürnberg);* **Marianne Braig** *(Freie Univ. Berlin);* **Rainer Forst** *(Johann Wolfgang Goethe-Univ. Frankfurt/M.);* **Karl-Peter Fritzsche** *(Otto-von-Guericke-Univ. Magdeburg);* **Brigitte Hamm** *(Inst. für Entwicklung und Frieden, Duisburg);* **Rainer Huhle** *(Nürnberger Menschenrechtszentrum);* **Georg Lohmann** *(Otto-von-Guericke-Univ. Magdeburg);* **Anja Mihr** *(Humboldt-Viadrina Governance Center Berlin);* **Rainer Schmalz-Bruns** *(Leibniz Univ. Hannover);* **Susanne Zwingel** *(Florida International University, Miami, FL)*

Redaktions-anschrift: Redaktion zeitschrift für menschenrechte, c/o Nürnberger Menschenrechtszentrum, Hans-Sachs-Platz 2, 90403 Nürnberg, zfmr@menschenrechte.org

Redaktion: Michael Krennerich und Corinne Venema-Tucker

Reviewverfahren: Die eingereichten Beiträge durchlaufen ein Reviewverfahren.

Bezugsbedingungen: Es erscheinen zwei Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 24,90; Jahresabopreis € 38,–; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung): Jahresabo: € 19,–; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung: Acht Wochen (bis 31.10.) vor Jahresschluss. Bankverbindung: Volksbank Weinheim, IBAN DE59 6709 2300 0001 2709 07, BIC GENODE61WNM. Zahlungsweise: Lieferung gegen Rechung oder Lastschrift; gewünschte Zahlungsweise angeben.

Erscheint im Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH, Verleger: Bernward Debus, Dr. Tessa Debus, Geschäftsführung: Bernward Debus, Dr. Tessa Debus, Silke Schneider

© Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH

Anzeigen: Christiane Klär, Tel. 069/7880772-23, christiane.klaer@wochenschau-verlag.de

ISSN 1864-6492
Digitale Ausgabe: ISBN 978-3-7344-0920-2

www.zeitschriftfuermenschenrechte.de
The journal is available at EBSCO.

WOCHEN SCHAU VERLAG

Wochenschau Verlag • Eschborner Landstr. 42–50 • 60489 Frankfurt/M.
Tel: 069/7880772-22 • Fax: 069/7880772-20
info@wochenschau-verlag.de
www.wochenschau-verlag.de

© WOCHENSCHAU Verlag

INHALT

Editorial 4

Menschenrechte im Ausnahmezustand

Gerd Oberleitner: Das bedrohte Leben der Nation: Begriff, Begründung und Funktion des Staatsnotstandstandes in menschenrechtlichen Verträgen 6

Christina Binder: Human Rights in Times of Emergency. An Inter-American Perspective with Special Focus on the Defence of the Rule of Law 22

Claudia Zilla und David Keseberg: Venezuela: Menschenrechte im Ausnahmezustand 38

Thomas Demmelhuber: Ausnahmezustand als Herrschaftstechnik? Ägypten und die politischen Umbrüche seit 2011 57

Radley Henrico and Sarah Fick: The State of Emergency under the South African Apartheid System of Government: Reflections and Criticisms 71

M. Ehteshamul Bari: The Impact of Declarations of Emergency on Human Rights. A Perspective from the Indo-Pak-Bangladesh Subcontinent 98

Hintergrund

Jörg Maywald: Menschenrechte für Kinder. 30 Jahre UN-Kinderrechts-konvention – ein Blick zurück nach vorn 115

Michael Krennerich: Straight 18 – und die menschenrechtliche Kritik an Minderjährigen in der Bundeswehr 132

Forum

Heiner Bielefeldt: Moyn's World. Menschenrechtskritik als Orakel 157

Buchbesprechungen

Cécile Laborde: Liberalism's Religion (Tine Stein) 174

Philipp Gisbertz: Menschenwürde in der angloamerikanischen Rechtsphilosophie (Bernd Ladwig) 178

Autorinnen und Autoren 184

© WOCHENSCHAU Verlag

EDITORIAL

„Menschenrechte im Ausnahmezustand" lautet das Schwerpunktthema der vorliegenden Ausgabe der Zeitschrift für Menschenrechte (zfmr). Angesichts der Defensive, in die die Menschenrechte vielerorts geraten sind, klingt der Titel (nicht ganz unbeabsichtigt) nach einem Wortspiel – und doch geht es im eigentlichen Wortsinne um Menschenrechte in Not- und Ausnahmezuständen. Als Reaktion auf die tatsächliche oder behauptete Bedrohung der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung wurden und werden in nicht wenigen Staaten mittels Notstandsgesetzen die Befugnisse der Regierung ausgeweitet und die Rechte der dort lebenden Menschen eingeschränkt. Doch wie wird dies begründet, und welchen rechtsstaatlichen Anforderungen haben Notstandbegründungen zu genügen? Welche Risiken und Folgen für die Menschenrechte gehen mit Not- und Ausnahmezuständen einher? Inwiefern wurden und werden diese als Macht- und Repressionsinstrumente in Ländern wie Venezuela, Ägypten und dem einstigen südafrikanischen Apartheid-Regime missbraucht? Welche Sicherungsmaßnahmen sehen Menschenrechtsabkommen und Verfassungen vor – und inwieweit greifen diese? Mit diesen und weiteren Fragen befassen sich im Schwerpunktteil der *zfmr* – mit Gerd Oberleitner, Christina Binder, Claudia Zilla und Devid Keseberg, Thomas Demmelhuber, Radley Henrico und Sarah Fick sowie M. Ethteshamus Bari – renommierte Rechts- und Politikwissenschaftler*innen, allgemein und bezogen auf einzelne Länder und Regionen.

Der Hintergrundteil wiederum steht ganz im Zeichen der Kinderrechtskonvention (KRK), die vor 30 Jahren verabschiedet wurde. Der ausgewiesene Kinderrechtsexperte Jörg Maywald zieht Bilanz, zeigt Erfolge der Kinderrechtskonvention auf und mahnt zugleich die Weiterentwicklung der Kinderrechte an, und zwar sowohl international als auch in Deutschland. Der zweite Beitrag bezieht sich auf eines der drei Zusatzprotokolle der KRK, namentlich auf das vor 20 Jahren verabschiedete Protokoll hinsichtlich der Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten. Thematisiert werden die menschenrechtlichen Problematik der Rekrutierung von freiwilligen Minderjährigen durch die Bundeswehr, entsprechende Werbemaßnahmen und Schutzanforderungen

Der Forumsteil enthält eine – längst überfällige – Kritik an den international weithin rezipierten Schriften zu Menschenrechten des US-amerikanischen Historikers Samuel Moyn, der es mit steilen Thesen zu Weltruhm brachte. Dessen Kritik an den

© WOCHENSCHAU Verlag

Menschenrechten unterzieht Heiner Bielefeldt wiederum selbst der Kritik und dekonstruiert wortgewaltig „Moyn's World" der Menschenrechte.

Abgeschlossen wird das Heft mit zwei anspruchsvollen Rezensionen von Tine Stein und Bernd Ladwig zu den Schriften *Liberalism's Religion* von Cécile Laborde und *Menschenwürde in der angloamerikanischen Rechtsphilosophie* von Philipp Gisbertz.

Wir wünschen eine anregende Lektüre!

© WOCHENSCHAU Verlag

Gerd Oberleitner

Das bedrohte Leben der Nation

BEGRIFF, BEGRÜNDUNG UND FUNKTION DES STAATSNOTSTANDES IN MENSCHENRECHTLICHEN VERTRÄGEN

Der Beitrag geht anhand der Analyse der Staatenpraxis und Spruchpraxis menschenrechtlicher Überwachungsorganen der Frage nach, von welchem Begriff des Staatsnotstandes oder Ausnahmezustands menschenrechtliche Verträge ausgehen, wenn sie Einschränkungen von Menschenrechten in Situationen erlauben, die das Leben der Nation bedrohen. Als notstandsbegründende Voraussetzungen für die Ausrufung eines Notstandes als völkerrechtliche *self-judging clause* werden dabei Bedrohungen der physischen Existenz des Staatsvolkes, der Integrität des Staatsgebietes oder der Beeinträchtigung der Staatsgewalt im Sinne einer schweren Funktionsstörung des funktionierenden Staatswesens, seiner verfassungsmäßigen Grundordnung und wesentlichen Organe oder des organisierten Gemeinschaftslebens gesehen, wobei diese Bedrohung unmittelbar und derart massiv sein muss, dass ihr zwingend nicht anders als durch die Ausrufung eines Notstandes begegnet werden kann. Auch wenn dabei der Begriff des beeinträchtigten organisierten Gemeinschaftslebens unbestimmt bleibt, können zwei zentrale Anforderungen an die unvollkommene völkerrechtliche Notstandsdogmatik gestellt werden: zum einen müssen sich Begriff und Begründung des Notstandes an den zugrundliegenden funktionalen Erfordernissen orientieren, dass einer Bedrohungssituation nur durch eine Notstandsgesetzgebung und Notstandsmaßnahmen begegnet werden kann, und zum zweiten müssen menschenrechtliche Überwachungsorgane in der Lage sein, solche Situationen verfahrensrechtlich zu begleiten und damit in Sinne der Wahrung von Rechtsstaatlichkeit einzuschränken.

1. Extremis malis extrema remedia?

Extremis malis extrema remedia (außergewöhnliche Umstände erfordern außergewöhnliche Maßnahmen): an diesem Motto hat (zumindest der Legende nach) Hippokrates, der berühmteste griechische Arzt des Altertums, seine medizinische Behandlung ausgerichtet. Auch in Recht und Politik ist diese Sichtweise weit verbreitet, dass nämlich bei Vorliegen eines Ausnahmezustandes in Abweichung vom gewöhnlich geltenden Recht besondere Maßnahmen ergriffen werden können. Die meisten nationalen Rechtsordnungen kennen denn auch den Begriff des Notstands, Staatsnotstandes, öffentlichen Notstandes oder Ausnahmezustandes (*state of emergency*), in dem als Reaktion auf eine Bedrohung *üblicherweise* mittels Notstandsgesetzgebung die Befugnisse der Exekutive ausgedehnt und damit zugleich die Rechte der Rechtsunterworfenen eingeschränkt werden.

© WOCHENSCHAU Verlag

Der scheinbar logischen Korrelation zwischen außergewöhnlichen Zeiten und außergewöhnlichen Maßnahmen zum Trotz bleibt dabei aber die Frage offen, worin eigentlich im Einzelfall jene Außergewöhnlichkeit zu bestehen hat, die ein Abweichen vom Normalen erlaubt. Aus (völker)rechtlicher und insbesondere aus menschenrechtlicher Sicht stellt sich die Frage, wie Bedrohungen beschaffen sein müssen, um die Preisgabe gewöhnlicher Rechtsstandards zu rechtfertigen. Im Folgenden soll es daher nicht um die Frage nach der (Un)zulässigkeit konkreter Maßnahmen im Ausnahmezustand (*jus in tumultu)*, sondern vielmehr um die eigentliche Begründung eines Notstandes unter dem Völkerrecht gehen (*jus ad tumultum*) (Criddle/Fox-Decent 2012: 39 ff.). Von welchem Begriff (oder Begriffen) des Notstandes geht das Völkerrecht eigentlich aus, und gibt es ein kohärentes völkerrechtliches Notstandsrecht und eine begleitende völkerrechtliche Notstandsdogmatik über verschiedene Bedrohungsszenarien hinweg? Welche Konturen für ein völkerrechtliches Notstandsrecht zeichnen sich dabei insbesondere in Menschenrechtsverträgen ab, und was ist dabei aus der Staatenpraxis und insbesondere der Rechtsprechung internationaler Menschenrechtsorgane zu gewinnen? Eine derartige Analyse des Notstandsbegriffs scheint (über den beschränkten Rahmen dieses Beitrages hinaus) notwendig, um einer in vielen Staaten beobachtbaren Tendenz entgegenzutreten, das Bestehen eines behaupteten permanenten Notstandes zunehmend als den Normalzustand zu erachten (Neocleous 2006: 191 ff.).

2. Staatsnotstand als Behauptung: die Zulässigkeit von self-judging clauses

Drei allgemeine Überlegungen zum Staatsnotstand scheinen vorweg notwendig. Zum einen ist der Notstand im Völkerrecht ebenso wie im Staats- und Verfassungsrecht ein hinsichtlich seiner Begründung rechtstheoretisch widersprüchliches Phänomen, geht es doch um die Einschreibung einer Anomalie (nämlich der Suspendierung von zumindest Teilen der Rechtsordnung) in eben diese Rechtsordnung. Dabei stellt sich mit Carl Schmitt die Frage, ob sich im Notstand tatsächlich der wahre Souverän über die Rechtsstaatlichkeit erhebt und diese zurückzutreten hat oder ob in einer mit Hans Kelsen in Verbindung stehenden Konzeption des Notstands staatliches Handeln zwar *in extremis* aber dennoch innerhalb der rechtsstaatlichen Ordnung stattfindet und daher insbesondere auch weiterhin gerichtlicher Kontrolle unterliegt (Zwitter 2012: 30 ff.). Derogationsklauseln in menschenrechtlichen Verträgen und die Spruchpraxis internationaler Menschenrechtsorgane versuchen diesen Zwiespalt aufzulösen und Notstandssituationen auf Basis menschenrechtlicher Erwägungen und unter Rückgriff

© WOCHENSCHAU Verlag

auf rechtsstaatliche und demokratische Erfordernisse zu überprüfen und damit letztlich den Notstand einzuhegen, ohne dieses Dilemma völlig auflösen zu können (Sheeran 2013: 491 ff.).

Zum zweiten muss im Völkerrecht (wie auch im innerstaatlichen Recht) der Notstand als abstrakter Begriff weitgehend unbestimmt bleiben, weil die Vielfalt und Natur potenzieller Bedrohungen eine Einschränkung weder verfassungs- noch völkerrechtlich angezeigt erscheinen lässt (Gross/Ní Aoláin 2006: 247 ff.). So unterschiedliche Ereignisse wie Aufstände, Chemieunfälle, Generalstreiks, Erdbeben, Epidemien oder Terrorangriffe werden innerstaatlich zwar manchmal auch taxativ in einer Notstandsnomenklatur abgehandelt, als Übergriff muss der Ausnahmezustand aber vage bleiben, bezieht er sich doch gerade auf das Unerwartete (Zwitter 2012: 22 f.). Und zum dritten sei daran erinnert, dass der ausgerufene Staatsnotstand nicht gleichzusetzen ist mit der ihn begründenden tatsächlichen Situation, sondern die rechtliche Reaktion darauf darstellt. Das Vorliegen eines Staatsnotstandes ist Behauptung und nicht Faktum. Auch gleich gelagerte faktische Situationen können zu unterschiedlichen Behauptungen hinsichtlich des Vorliegens (oder Nichtvorliegens) eines Staatsnotstandes und damit zu unterschiedlichen Folgen führen.

Aus völkerrechtlicher Sicht kann die Behauptung eines Notstandes damit als eine Selbstbeurteilungsklausel (*self-judging clause*) gesehen werden, mit welcher das Vorliegen einer Situation ausschließlich vom Betroffenen zu bestätigen ist, während anderen grundsätzlich keine derartige Kompetenz zukommt. Auszurufen ist stets der eigene Notstand, nicht der des anderen. Die Verkündigung eines Notstandes in dem einen Staat durch einen anderen Staat wäre nicht nur völkerrechtlich verboten, sondern auch sinnwidrig, geht es doch um die Feststellung der eigenen Betroffenheit. Grundsätzlich werden solche Selbstbeurteilungen als Ausdruck der Wahrung des eigenen staatlichen Interesses und als Ausdruck staatlicher Souveränität im Völkerrecht als zulässig angesehen, solange sie in gutem Glauben vorgenommen werden oder wenn die näheren Umstände völkervertragsrechtlich (üblicherweise einschränkend) formuliert sind (Briese et al. 2009: 308 ff.). Im Hinblick auf Notstandsbegründungen ist die Staatenpraxis allerdings inkonsistent und bestätigt diese beschränkende Sichtweise nicht unbedingt. Das Völkerrecht gesteht dem Staat grundsätzlich einen breiten Beurteilungsspielraum zu und schafft damit einen Ausgleich zwischen internationalen kooperativen Verpflichtungen, wie etwa dem Schutz der Menschenrechte, und staatlicher Souveränität – „*a safety valve for reconciling international cooperation and for state's occasional preference for unilateralism within cooperative regimes*" (Schill/Briese 2008: 67). Allerdings haben sich der Internationale Gerichtshof und Schiedsgerichte regelmäßig vorbehalten, als Korrektiv gegen von Staa-

© WOCHENSCHAU Verlag

ten vorgebrachte Behauptungen zumindest die in solchen Selbstbeurteilungen enthaltenen objektiven Elemente nachprüfen zu dürfen (Reinisch 2006: 33).

Es kann nun eingewandt werden, Notstandsbegründungen seien keine Selbstbeurteilungsklauseln im eigentlichen Sinn, da ein Notstand ja objektiv vorliege (Schill/Briese 2008: 75 f.). Selbst dann wird allerdings dem betroffenen Staat in der Bewertung einer möglicherweise notstandsauslösenden Situation regelmäßig ein Beurteilungsspielraum zugstanden, der effektiv einer Selbstbeurteilung gleichkommt. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im Fall *Ireland v. United Kingdom* (hinsichtlich behaupteter Misshandlungen von IRA-Gefangenen durch das Vereinigte Königreich unter der Notstandsgesetzgebung) festgehalten: „*[i]t falls in the first place to each Contracting State, with its responsibility for 'the life of [its] nation', to determine whether that life is threatened by a 'public emergency'*."[1] Dies spiegelt sowohl die Selbstbeschränkung des Gerichtshofs im Sinne seiner Doktrin der *margin of appreciation* als auch die dem Vertragsstaat zukommende Selbstbeurteilungskraft wider.

Auch das Erfordernis der amtlichen Verkündigung eines Notstandes durch einen Formalakt zuständiger staatlicher Behörden kann als Ausdruck einer derartigen Selbstbeurteilungskraft gesehen werden. Damit soll nicht zuletzt das Bestehen eines *de facto*-Notstandes ebenso wie die Feststellung einer Notstandssituation von dritter Seite ausgeschlossen werden. Innerstaatlich steht hinter dieser Regel das Bedürfnis nach einer rechtsstaatlichen Begründung von Notstandssituationen im Sinne von Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung (in den Worten des UN-Menschenrechtsausschusses: „*the requirement is essential for the maintenance of the principles of legality and rule of law at times when they are most needed*").[2] *Völkerrechtlich ist die Wahrung staatlicher Souveränität und das Gebot der Nichteinmischung durch andere Staaten handlungsleitend* (Heintze 2012: 62).

Allerdings enthält nur der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) eine explizite Verpflichtung der Staaten zur Proklamation eines Notstandes.[3] Für die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK) wird eine solche durch die Spruchpraxis der jeweiligen Überwachungsorgane aber implizit als gefordert gesehen (Kretzmer 2008: Abs. 18). Ein derartiger Formalakt soll insbesondere auch inhaltlich den

1 European Court of Human Rights, Ireland v. United Kingdom, Application No. 5301/71 (18 January 1978), Abs. 207.

2 UN Human Rights Committee, General Comment No. 29, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (31 August 2001), Abs. 2.

3 Art. 4(1) IPbpR: „In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed …"

© WOCHENSCHAU Verlag

Staatsnotstand von anderen, rhetorisch gemeinten Notstandsproklamationen absetzen. Aus der innerstaatlichen Proklamationspflicht erwächst völkerrechtlich zudem eine notwendige Notifikationspflicht gegenüber anderen Staaten, ohne welche es der Staatengemeinschaft unmöglich oder zumindest erschwert wäre, das Vorliegen eines innerstaatlich proklamierten Notstands auch zu erkennen. Auch eine solche Pflicht ergibt sich unmittelbar nur aus dem IPbpR.[4] im Fall *Lawless v. Ireland* aus 1961 (hinsichtlich der Inhaftierung eines IRA-Angehörigen unter Notstandsrecht) hat der EGMR aber bestätigt, dass trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Verpflichtung in der EMRK eine unverzügliche Notifikation zu geschehen habe.[5]

Wenn Selbstbeurteilungen damit grundsätzlich erlaubt sind, welche Elemente müssen sie unter dem Völkerrecht zumindest enthalten? Dazu lassen sich einige Erkenntnisse aus völkerrechtlichen Verträgen zum Menschenrechtsschutz gewinnen, wo Regeln zum Staatsnotstand systematisch eingebettet sind in Derogationsbestimmungen, also Bestimmungen zur zeitweiligen Aussetzung bestimmter Menschenrechte (Hafner-Burton et al. 2016: 83 ff., Maslaton 2001). Zugleich muss aber darauf hingewiesen werden, dass viele menschenrechtliche Verträge keine Derogationsbestimmungen enthalten und damit Einschränkungen einzelner Menschenrechte zwar durch konkrete Klauseln möglich sind (wie etwa die Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit zur Verhinderung der Verhetzung), nicht aber generell aufgrund eines behaupteten Staatsnotstandes (Cowell 201: 149 ff.). Die Afrikanische Charter der Rechte der Menschen und der Völker sei beispielhaft genannt. Sie enthält keine Derogationsbestimmungen und damit auch keinen Verweis auf einen Staatsnotstand (Sermet 2007: 142 ff.). Die Afrikanische Kommission der Rechte der Menschen und der Völker hat denn auch festgehalten, dass unter der Charter Einschränkungen unter eine allgemeine Berufung auf Notstandssituationen nicht möglich sind.[6] Andererseits enthält die Charter durchaus die Möglichkeit zur Einschränkung konkreter Rechte, etwa aufgrund Bedrohungen der nationalen Sicherheit, womit etwa eine restriktive Antiterrorgesetzgebung (wie in Kenia 2003 oder Zimbabwe 2002) unter Berufung auf Limitierungsklauseln möglich ist (Gross/Ní Aiolaín 2006: 252 ff.).

4 Art 4(3) IPbpR: „Any State Party to the present Covenant availing itself of the right of derogation shall immediately inform the other States Parties to the present Covenant …"

5 European Court of Human Rights, Lawless v Ireland (No. 3), Application No. 332/57 (1 July 1961).

6 African Commission on Human and Peoples' Rights, Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project, Comm. No. 105/93, 128/4, 130/94, 152/96, 12th Annual Activity Report 1998-1999, Abs. 67-70.

© WOCHENSCHAU Verlag

3. Bedrohung des Lebens der Nation: staatliches Existenzrecht und Krieg

Der zentrale Begriff im Hinblick auf einen behaupteten Staatsnotstand ist die Bedrohung des „Lebens der Nation"; sowohl der IPbpR als auch die EMRK verwenden diesen Begriff zur Beschreibung eines öffentlichen Notstandes („*public emergency*").[7] Nachdem Nationen offensichtlich kein physisches Leben haben, lässt der metaphorische Begriff verschiedene Deutungen zu (Provost 2005: 273). Art. 4(1) IPbpR gibt darüber hinaus allerdings keine weiteren Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Notstandssituation, während Art. 15(1) EMRK „Krieg" als Beispiel einer Notstandssituation anführt. Art. 27(1) AMKR nennt „Krieg" und „öffentliche Gefahr", ergänzt durch eine Generalklausel („*other emergency*"), als Notstandssituationen und umschreibt die Bedrohung der Nation mit den beiden Begriffen „Unabhängigkeit" und „Sicherheit" des Staates.[8]

Damit liegt ein breites Spektrum an möglichen Notstandssituationen vor. Zum einen kann ein Notstand im Rückgriff auf die Rechtsfigur der *self-preservation* – also dem weithin als völkerrechtlichen Grundsatz gesehenen Recht des Staates auf seine eigene Existenz – als Reaktion auf den drohenden Untergang der eigenen Staatlichkeit bzw. als souveränes Völkerrechtssubjekt gesehen werden. Setzt man den Nationsbegriff gleich mit dem dreigliedrigen völkerrechtlichen Staatsbegriff, bedeutet dies Bedrohungen der physischen Existenz des Staatsvolkes, der Integrität des Staatsgebietes sowie des Bestehens der Staatsgewalt. Nur die AMRK nennt allerdings ausdrücklich zumindest eines dieser Elemente (staatliche Unabhängigkeit), welches die Interamerikanische Menschenrechtskommission im sogenannten Martins-Bericht aus 1964 ausführlicher untersucht hat.[9]

7 Art. 4(1) IPbpR: „In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin." Art. 15(1) EMRK: „In time of war or other public emergency threatening the life of the nation any High Contracting Party may take measures derogating from its obligations under this Convention to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law."

8 Art. 27(1) AMRK: „In time of war, public danger, or other emergency that threatens the independence or security of a State Party, it may take measures derogating from its obligations under the present Convention to the extent and for the period of time strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law and do not involve discrimination on the ground of race, color, sex, language, religion, or social origin."

9 Inter-American Commission of Human Rights, The Protection of Human Rights in Connection with

© WOCHENSCHAU Verlag

Derart existentielle Fragen des staatlichen Überlebens scheinen sich vor allem in Hinblick auf bewaffnete Konflikte zu stellen. EMRK und AMRK konstruieren denn scheinbar auch den archetypischen Fall des Notstandes als Korrelat eines Krieges („*in time of war*"). Dabei ist allerdings zu bemerken, dass unter Rückgriff auf die Figur der Bedrohung des Lebens der Nation nicht jeder Krieg automatisch eine Notstandssituation darstellt. Eine Erheblichkeitsschwelle wird selbst in einer solchen Situation überschritten sein müssen, wie der unter dem IPbpR eingerichtete UN-Menschenrechtsausschuss in seinem „General Comment" Nr. 29 zum Art. 4 des Paktes festgehalten halt: „*The Covenant requires that even during an armed conflict measures derogating from the Covenant are allowed only if and to the extent that the situation constitutes a threat to the life of the nation.*"[10]

Zum Zweiten wird in der Praxis die Anwendung des Notstandsbegriffs im Krieg in eine Diskussion über das Vorliegen oder Nichtvorliegen der Kriterien eines bewaffneten internationalen bzw. nicht-internationalen Konfliktes umschlagen und damit die Antwort auf dessen Vorliegen oder Nichtvorliegen im Bereich des humanitären Völkerrechts zu suchen sein. Und zum Dritten bleibt zu bedenken, dass bei zwischenstaatlicher ebenso wie bei innerstaatlicher Gewaltanwendung dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Feststellungskompetenz hinsichtlich Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Rahmen seines Mandates zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zukommt. Beides – die Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts und die Rolle des Sicherheitsrates – können die unilaterale Feststellung eines „Krieges" als Notstand beeinflussen. Zwischen- und innerstaatliche bewaffnete Konflikte können damit eine Notstandssituation nur darstellen, wenn diese Einflüsse auf Selbstbeurteilungen bedacht werden und die Auswirkungen des Konflikts eine gewisse Erheblichkeitsschwelle überschreiten.

4. Funktionieren des Staatswesens und organisiertes Leben der Gemeinschaft

Eine Bedrohung des Lebens der Nation kann aber auch abstrakt als Beeinträchtigung des öffentlichen Lebens im Sinne einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verstanden werden. Dies setzt den Begriff der Nation interpretativ eher mit

the Suspension of Constitutional Guarantees, OEA/Ser.L/V/II.9, doc 14 (13 April 1964).

10 UN Human Rights Committee, General Comment No. 29, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (31 August 2001), Abs. 3.

© WOCHENSCHAU Verlag

der Bevölkerung eines Staates gleich. Damit steht nicht mehr die Gefahr eines Untergangs abstrakter völkerrechtlicher Staatlichkeit im Vordergrund, sondern die Beeinträchtigung der Lebensbedingungen einer als Nation organisierten Gesellschaft. Allerdings nennt nur die AMRK die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung („*public danger*") explizit als Begründung eines Staatsnotstands, für die EMRK und den IPBPR erschließt sich dies aus Staatenpraxis und Judikatur (Vollmer 2009: 53). Hinzuweisen ist dabei insbesondere auf den bereits genannten Fall *Lawless v. Ireland* und den Griechenland-Fall (hinsichtlich der Machtübernahme der Generäle in Griechenland 1967) vor dem EGMR.[11] Aus beiden ergibt sich, dass eine Bedrohung nicht auf den Staat als abstraktes Rechtsgebilde, sondern auf die tatsächlich davon Betroffenen, also die Bevölkerung, einwirken muss und dabei eine Massivität aufzuweisen hat, welche die Weiterführung des organisierten Lebens derart gefährdet, dass die Lage ohne die formelle Erklärung eines Notstandes nicht bewältigbar wäre (Nowak 1993: 85).

Offen bleibt dabei, wie massiv (substantiell, räumlich und zeitlich) die Folgen für das Funktionieren des Staatswesens und das organisierte Leben der Gemeinschaft sein müssen, und wie diese beiden Elemente – die für das Funktionieren des Staatswesens notwendigen Staatsorgane und die als Gemeinschaft organisierte Staatsbevölkerung – zusammenwirken. Der EGMR hat erst jüngst wieder (in *A. and Others v. UK* hinsichtlich der terroristischen Bedrohung Großbritanniens) daran erinnert, dass er wiederholt Notstandssituationen anerkannt habe, auch ohne dass staatliche Institutionen in Gefahr gewesen seien.[12] Felix Ermacora hatte dies in seiner *dissenting opinion* in *Lawless* noch bestritten und den völligen Zusammenbruch auch der verfassungsmäßigen staatlichen Ordnung verlangt.[13] Offensichtlich kann durch den Verlust der Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen (einschließlich der Gewaltenteilung) die Gesellschaft in Mitleidenschaft gezogen werden, es stellt sich allerdings die Frage, ob die bloße Beeinträchtigung staatlicher Institutionen ausreicht, selbst wenn das öffentliche Leben davon nicht massiv beeinträchtigt wäre. Die Ausrufung eines Notstandes wegen der drohenden Abwahl einer Regierung fiele wohl nicht darunter, ein *coup d'etat* sehr wohl (Grossman 1986: 46 f.). Diese Fragen haben Eingang gefunden in die von

11 European Commission of Human Rights, Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v Greece, Application Nos. 3321/67, 3322/67, 3323/67, 3344/67 (31 May 1968).

12 European Court of Human Rights, A and Others v. UK, Application No. 3455/05 (19 February 2009), Abs. 179.

13 European Commission on Human Rights, Lawless v. Ireland (No. 3), Application No. 332/57, Report of the Commission (19 December 1959), Dissenting Opinion Ermacora, Abs. 96 ff.

© WOCHENSCHAU Verlag

Experten erarbeiteten sogenannten Pariser Minimalstandards (1984)[14] und Siracusa-Leitlinien (1985)[15] zum Umgang mit Notstandssituationen, die den Staaten als rechtsunverbindliche Richtlinien dienen sollen. Dabei wird in den Pariser Minimalstandards eine Notstandssituation allgemein als Bedrohung des organisierten Lebens der Gemeinschaft gesehen, während in den Siracusa-Prinzipien die körperliche Integrität der Bevölkerung, die politische Unabhängigkeit oder territoriale Integrität des Staates oder die Existenz bzw. das grundlegende Funktionieren unabdingbarer Staatseinrichtungen betroffen sein müssen.

Als vom normalen legislativen und exekutiven Vorgänge abweichende Reaktion muss der Notstand zudem eine über das Normale hinausgehende Situation kennzeichnen, er muss schwerwiegend sein. Dieses zentrale Charakteristikum wurde insbesondere von der Interamerikanischen Menschenrechtskommission wiederholt bestätigt, die nur „*extremely grave situations*" als notstandsauslösend anerkennt.[16] Dabei muss es um das physische Überleben des Volkes, die Integrität und Unabhängigkeit des Staatsgebiets und die Achtung der verfassungsmäßigen Ordnung und ihrer Organe gehen (Vollmer 2009: 51). Gemeint ist mit schwerwiegend auch, dass alle anderen Mittel im Rahmen ordentlicher Gesetzgebung und -vollziehung (einschließlich der Einschränkung von Menschenrechten ohne eine Notstandsausrufung) nicht ausreichen, um dem Notstand zu begegnen (Grossman 1986: 45 ff.). Zudem muss die Bedrohung tatsächlich vorliegen, also wirklich und unmittelbar und nicht bloß antizipiert oder imaginiert sein (ebd.: 42). Die Inter-Amerikanische Menschenrechtskommission hat dementsprechend ausgeführt, außergewöhnliche Maßnahmen „*may only be justified in the face of real threats to the public order or the security of the state*".[17]

14 Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in Emergency Situations.

15 Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights.

16 Inter-American Commission on Human Rights, Report on Terrorism and Human Rights, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr. (22 October 2002), Abs. 51.

17 Inter-American Commission on Human Rights, Annual Report of the Inter-American Commission of Human Rights 1980-81, OEA/Ser.L/V/II.54, doc.9, rev.1 (16 October 1981), S. 115.

© WOCHENSCHAU Verlag

5. Nationale Sicherheit, Terrorismus und Migration

Damit scheinen insbesondere drei oft herangezogene Begründungen für das Vorliegen eines Notstandes hinterfragbar. Zum einen wird ein allgemeiner Verweis auf Abstraktionen wie „nationale Sicherheit" nicht ausreichen zur Begründung eines Notstandes im Sinne der genannten menschenrechtlichen Verträge. Insbesondere der UN-Menschenrechtsausschuss hat derartige Verweise auf nationale Sicherheit oder latente Bedrohungen immer kritisch beurteilt (Vollmer 2009: 48). Dasselbe gilt, zum Zweiten, für allgemein formulierte Bedrohungen durch internationalen Terrorismus (McGoldrick 2004: 426 ff.). Frankreich etwa nannte als die Begründung für die als Reaktion auf die terroristischen Anschläge vom November 2015 vorgenommene Inkraftsetzung des entsprechenden Notstandsgesetzes (durch Dekret No. 2015-1475) lapidar die terroristische Bedrohung („*la menace terroriste*").[18] Und zum Dritten sind Verweise auf sich aus transnationalen Migrationsbewegungen ergebende gesellschaftliche Verwerfungen oder Ressourcenknappheiten nicht in allgemeiner Form als Notstand ausweisbar, auch wenn gerade in diesem Bereich ein Rückgriff auf eine Notstandsrhetorik sichtbar wird, so etwa in der inneramerikanischen Debatte über den von der Exekutive behaupteten und zumindest von Teilen der Legislative bestrittenen Migrationsnotstand an der US-mexikanischen Grenze oder die Ausrufung des „Asylnotstandes" durch die vormalige österreichische Innenministerin vor dem Sonderministerrat der EU am 20. Juni 2015.[19] Aus *völkerrechtlicher Sicht* bedarf es im Rückgriff auf die Spruchpraxis der Menschenrechtsorgane wohl des Nachweises einer über bloße Kapazitätsengpässe hinausgehende massive unmittelbare schwere Bedrohungen staatlicher Einrichtungen oder des organisierten Lebens der Gemeinschaft im Sinne der *Lawless*-Kriterien.

Unklar bleibt auch, ob sich die Bedrohung des Lebens der Nation auf das gesamte Territorium und/oder die gesamte Bevölkerung beziehen muss. Ungarn etwa hat am 15. September 2015 im Rahmen der Verabschiedung neuer Grenz- und Immigrationsgesetze einen sechsmonatigen Notstand nur in Teilen des Landes (Bacs Kiskun und Csongra) erklärt.[20] Dass der Notstand stets die Gesamtheit der Nation („*the whole of*

18 Note verbale vom 25. November 2015, mit der der Generalsekretär des Europarates informiert wird, dass das aus 1955 datierende französische Notstandsgesetz für drei Monate in Kraft getreten sei und dass einige sich darauf stützende administrativen Maßnahmen möglicherweise zu einer Derogation einzelner EMRK-Rechte führen könnten („sont susceptible d'impliquer une derogation").

19 https://www.nytimes.com/2019/02/14/us/politics/trump-national-emergency-border.html; http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/innenpolitik/Oesterreich-koennte-Asylnotstand-ausrufen;art385,1912449.

20 http://www.unian.info/world/1124037-hungary-declares-state-of-emergency-in-two-counties.html.

© WOCHENSCHAU Verlag

the nation") betreffen muss, wie der EGMR dies insbesondere im Griechenland-Fall festgehalten hat, sollte nach Meinung der meisten Kommentatoren nicht zu wörtlich genommen werden; eine geographische Einschränkung muss möglich sein (Kretzmer 2008: Abs. 11). Umgekehrt sind dann aber Notstandsmaßnahmen in anderen, vom Notstand nicht betroffenen Gebieten unzulässig, wie dies der EGMR in Fällen betreffend die Türkei wiederholt festgestellt hat.[21]

6. Kausalität und Verschulden: wirtschaftlicher Notstand und demokratische Verfasstheit

Ein besonderes Problem wirft die weitgehend ungelöste Frage auf, ob eine mögliche selbstverschuldete Herbeiführung eines Notstandes zu berücksichtigen wäre, womit nicht die Faktizität des Notstandes, sondern Fragen von Kausalität im Vordergrund stünden. Dies betrifft insbesondere behauptete wirtschaftliche Notstände. Das Bundesverfassungsgericht in Deutschland hatte sich mit dieser Frage zuletzt am 3. Juli 2019 zu beschäftigen, wobei es um die von Argentinien behauptete Einrede des Staatsnotstandes ging, mit der 2002 ein Zahlungsmoratorium für argentinische Staatsschulden gerechtfertigt wurde.[22] Das Bundesverfassungsgericht hat dabei festgehalten, dass es keine allgemeine völkerrechtliche Regel gäbe, die einen Staat zur Verweigerung von Zahlungsverpflichtungen gegenüber privaten Gläubigern (mit der Einrede des staatlichen Notstandes unter Art. 25 des Entwurfs zur Staatenverantwortlichkeit der UN-Völkerrechtskommission) berechtigen würde. Wie schon in dem Siracusa-Prinzip 41 festgeschrieben, können wirtschaftliche Schwierigkeiten alleine tatsächlich nicht notstandsbegründend sein. Jedoch bejaht die Staatenpraxis extreme finanzielle Schwierigkeiten als Rechtfertigungsgrund für das Aussetzen von Zahlungsverpflichtungen, wenn die Erheblichkeitsschwelle des Notstands überschritten ist und die Vertragserfüllung selbstzerstörerisch wäre, dies jedoch nur dort, wo völkerrechtliche Rechtsbeziehungen zumindest konstruiert werden können, also etwa auf Basis bilateraler Investitionsschutzabkommen (Reinisch 2006: 10 f. und 23 ff.). Schon der Ständige Internationale Gerichtshof hatte aber 1939 im Fall SOCOBEL (*Societé Commerciale de Belgique*) akzeptiert, dass die Pflicht eines Staates, seine wesentlichen öffentlichen Dienstleistungen zu garantieren, jener der Schuldenzahlung vorgehe (Reinisch 2006:

21 European Court of Human Rights, Sakik and Others v. Turkey, Sakik and Others v. Turkey, Application no. 87/1996/67/897-902 (26 November 1997), Abdülsamet v.Yaman v. Turkey, Application no. 32446/96 (2 November 2004).

22 Bundesverfassungsgericht, Beschl. v. 3.7.2019, Az. 2 BvR 824/15.

© WOCHENSCHAU Verlag

17). Über die Frage der Rangordnung der Interessen privater und staatlicher Gläubiger besteht dabei Uneinigkeit (Dolzer 1989: 531 ff.), eine wirtschaftliche Notlage wäre jedenfalls grundsätzlich nur einzuwenden, wenn die Erheblichkeitsschwelle eines Notstandes überschritten sei (Kämmerer 2005: 657 ff.).

In einem weiteren und über wirtschaftliche Notstände hinausgehenden Sinn ist durch die Bezugnahme auf selbstverschuldete Notstände auch eine mögliche Korrelation zwischen der Legitimität der Staatsgewalt und der von dieser verfügten Notstandsgesetzgebung angesprochen. Steht die Inanspruchnahme von Selbstbeurteilungsklauseln Staaten ohne Berücksichtigung deren demokratischer Verfasstheit zu? Claudio Grossman hat etwa 1986 im Hinblick auf lateinamerikanische Notstandsgesetzgebungen unter Bezugnahme auf die AMRK argumentiert, dass eine Regierung, die aufgrund ihres illegitimen Charakters selbst eine Bedrohung der Bevölkerung darstellt, gar nicht in der Lage sein d*ürfe*, einen Notstand auszurufen: „*a national legal order which contravenes these fundamental principles is incompatible with the requirements of the American Convention*" (Grossman 1986: 47). Damit wäre Notstandsgesetzgebung überhaupt nur in demokratischen Grundordnungen im Einklang mit internationalen Menschenrechten. Mehr noch, nach Ansicht der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission könne die Ausrufung des Notstands nur gerechtfertigt werden „*to preserve the hightest values of democratic society*".[23] Eine eindeutige Staatenpraxis dazu existiert nicht.

7. Die Katastrophe („disaster") als Notstand

Naturkatastrophen wie Vulkanausbrüche, Tropenstürmen oder Erdbeben haben das Potenzial, massive Störungen des öffentlichen Lebens, der Sicherheit und des Funktionierens staatlicher Institutionen zu verursachen und können damit offensichtlich notstandsbegründend sein. Dabei wurde aber der Naturkatastrophe als notstandsbegründendem Rechtsbegriff bisher wenig Beachtung geschenkt. Dies ändert sich gerade, nicht zuletzt durch die Arbeiten der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen zum Entwurf für eine mögliche Konvention zum internationalen Katastrophenschutz, den die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer 75. Sitzung 2020 zu behandeln hat.[24] Der Begriff der Katastrophe hat die Kommission seit Beginn der Arbeiten 2007 beschäftigt. Art. 3 des Entwurfs bezeichnet als Katastrophe („*disaster*")

23 Inter-American Commission of Human Rights, Advisory Opinion Habeas Corpus in Emergency Situations. Arts. 27(2) and 7(6) of the American Convention on Human Rights (30 January 1987), Abs. 20.

24 Siehe http://legal.un.org/ilc/guide/6_3.shtml.

© WOCHENSCHAU Verlag

nunmehr „*a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society*."[25]

In der Logik dieser Bestimmung begründen demnach die Katastrophe selbst genauso wie deren Folgen den Notstand, wobei Naturkatastrophen ebenso umfasst sind wie menschgemachte Katastrophen. Das Vorliegen einer Katastrophe steht damit aber weitgehend in der Deutungshoheit des jeweiligen Staates. Nach Meinung der Völkerrechtskommission muss jedenfalls das Funktionieren der Gesellschaft beeinträchtigt sein; ob dies etwa auch Schäden nur an der Tier- oder Pflanzenwelt umfasst, bleibt dabei offen. Innerstaatliche Vorkommnisse sind ebenso umfasst wie grenzüberschreitende Katastrophen, nicht aber das bloße Risiko einer Katastrophe oder sogenannte *slow-onset disasters* wie Klimaänderungen. Der Begriff der Gesellschaft bleibt undefiniert und muss erst mit der Idee der Nation im Sinne menschenrechtlicher Verträge abgeglichen werden. Auch der Entwurf der Völkerrechtskommission ist aber grundsätzlich von einem funktionalen Verständnis des Notstandsbegriffes getragen, der zur Anwendung kommt, wenn der Staat nicht mehr in der Lage ist, die Katastrophe oder deren Folgen ohne Notstandsmaßnahmen zu beherrschen.[26]

Wie weit die hier vorgenommene mehrgliedrige Qualifikation des eintretenden Schadens, der allein in der Lage zu sein scheint, eine Störung des organisierten Lebens der Gesellschaft auszulösen, in eine völkerrechtliche Begründungsdogmatik für Ausnahmezustände aufgenommen wird, bleibt abzuwarten. Während der Entwurf der Völkerrechtskommission als Ausgangspunkt für die Entwicklung eines eigenständigen völkerrechtlichen Katastrophenschutzrechts gedacht ist, könnte ihm zukünftig auch eine Leitfunktion für das Verständnis der Begründung von Staatsnotständen zukommen.

8. Schlussfolgerungen

Im Ergebnis sind als Notstandsvoraussetzungen daher eine Bedrohung der physischen Existenz des Staatsvolkes, der Integrität des Staatsgebietes oder der Beeinträchtigung der Staatsgewalt im Sinne einer schweren Funktionsstörung des funktionierenden Staatswesens, seiner verfassungsmäßigen Grundordnung und wesentlichen Organe oder des organisierten Gemeinschaftslebens zu verstehen, wobei diese Bedrohung unmittelbar und derart massiv sein muss, dass ihr zwingend nicht anders als durch die

25 International Law Commission, Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, Report of the International Law Commission, UN Doc. A/71/10 (2016), S. 12 ff.

26 Ebd.

© WOCHENSCHAU Verlag