

Souverän durch die Krise: Überforderte Staaten und die (Selbst-) Ermächtigung der WHO

Tine Hanrieder/Christian Kreuder-Sonnen

Der Ausbruch der sogenannten Schweinegrippe im Jahr 2009 könnte angesichts ihres letztlich nicht den Befürchtungen entsprechenden Verlaufs längst vergessen sein, hätte er nicht zu einer hitzigen Debatte über das Vorgehen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) geführt.¹ Mit der Erklärung einer globalen ›Pandemie‹ und ihren wirkmächtigen Richtlinien und Empfehlungen demonstrierte die Organisation eindrücklich ihre Autorität beim Umgang mit globalen Gesundheitskrisen. Staaten gerieten massiv unter Druck, große Mengen an Impfstoff zu beschaffen und gaben diesem Druck auch nach (Deshman 2011: 1095–1096). Erst im Nachhinein wurde bekannt, dass viele der für die Richtlinien verantwortlichen Experten und auch die Mitglieder des WHO-Notstandskomitees für den Schweinegrippe-›Notfall‹ enge Verbindungen mit den privatwirtschaftlichen Profiteuren dieser Krise hatten (Cohen/Carter 2010). Die Geheimhaltungspolitik der WHO, aufgrund welcher die Namen der Komitee-Mitglieder erst nach Aufhebung der Pandemiewarnung bekannt gegeben wurden, machte der Öffentlichkeit schlagartig bewusst, wie eigenmächtig und intransparent die Genfer Gesundheitsbehörde im Krisenfall zu agieren imstande ist. Wie die WHO im Laufe der 2000er Jahre diese Autorität erlangte und welche Rückschlüsse diese Ermächtigung über die institutionelle Logik globaler Krisenpolitik zulässt, ist Gegenstand des vorliegenden Kapitels.

Aufbauend auf dem Kopenhagener Ansatz der kritischen Sicherheitsforschung analysieren wir im Folgenden die Logik der Krise, die in die ›Versicherheitlichung‹ globaler Bedrohungen eingelassen ist. Globale Krisen befördern, so unser Argument, einen Schmitt'schen Dezisionismus auch innerhalb internationaler Organisationen, die so die Rolle eines globalen ›Souveräns‹ übernehmen (1). Diese Dynamik illustrieren wir am Fall der

¹ Wir danken den Teilnehmer_innen des Workshops ›Der verunsicherte Staat. Die Folgen des Wandels von Sicherheitskultur‹ an der Universität Frankfurt und den Teilnehmer_innen des IB-Kolloquiums am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft der LMU München für ihre hilfreichen Kommentare zu früheren Versionen dieses Aufsatzes.

WHO, die sich im Zuge der Versicherheitlichung von SARS im Jahr 2003 über Kompetenzgrenzen hinwegsetzte und sich eine souveräne Entscheidungsgewalt anmaßte (2). Die anschließende Kodifizierung der SARS-›Ausnahme‹ erlaubte der WHO schließlich das eigenmächtige Vorgehen während der Schweinegrippe und entpuppte sich so als institutionelle Sicherheitsfälle (3). Wie sich eine solche Ermächtigung konstitutionell einhegen lässt, was also *Entsicherheitlichung* im Verfassungsgefüge internationaler Organisationen bedeuten kann, diskutieren wir zum Abschluss dieses Kapitels.

Globale Staatsräson durch Krisenpolitik

Die besondere Autorität internationaler Organisationen wird in der Regel auf ihre Legitimität als Vehikel internationaler Kooperation zurückgeführt (Hurd 2008). Insbesondere bestehe diese Legitimität darin, dass internationale Organisationen genuin liberale Werte – Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und bürokratische Rationalität – vertreten und auch verkörpern (Barnett/Finnemore 2004). Weit weniger Beachtung finden dagegen die zutiefst illiberalen Autoritätsquellen internationaler Organisationen, die wir im Folgenden darlegen werden. Aufbauend auf den Versicherheitlichungsansatz der Kopenhagener Schule argumentieren wir im Folgenden, dass in die ›Grammatik der Sicherheit‹ eine ›Grammatik der Krise‹ eingeschrieben ist, die souveränen Dezisionismus auch jenseits des Staates begünstigt. Daher schlagen wir anschließend eine Übertragung der Schmitt'schen Logik des Ausnahmezustands auf internationale Organisationen vor, mit der sich die institutionellen Dynamiken der Ver- aber auch Entsicherheitlichung auf globaler Ebene erfassen lassen.

Versicherheitlichung als Krisenkonstruktion

Die These, dass Staatsräson ein Kernbestandteil des Sprachspiels² ›Sicherheit‹ sei, hat Ole Wæver (1995) mit seinem *securitization*-Ansatz fest in der kriti-

² In der Kopenhagener Schule ist Austins Sprechakttheorie die zentrale theoretische Referenz (Wæver 1995). Der Wittgenstein'sche Begriff des Sprachspiels weist hierüber inso-

schen Sicherheitsforschung etabliert. Die um Wæver entstandene Kopenhagener Schule begreift *securitization* beziehungsweise Versicherheitlichung als Elitensprechakt, durch den Gegenstände der Politik dem üblichen politischen Diskurs entzogen und mit besonderer Dringlichkeit versehen werden. Kern der ›Grammatik der Sicherheit‹ sei dabei die Konstruktion existenzieller Bedrohungen, denen mit außerordentlichen Mitteln zu begegnen sei: »Urgency; state power claiming the legitimate use of extraordinary means; a threat seen as potentially undercutting sovereignty, thereby preventing the political ›we‹ from dealing with any other questions« (Wæver 1995: 51) sind demnach die zentralen Attribute der Sicherheitsgrammatik. Ihre Implikation ist eine Logik des ›Krieges‹, in der ›wir‹ und die ›anderen‹ sich unversöhnlich gegenüberstehen und Sicherheit letztlich nur durch die Elimination der Feinde gewahrt werden kann (Wæver 1995: 53). Als zentrales Problem wird in diesem Forschungsprogramm somit die Konstruktion von Bedrohungen angesehen sowie die diversen diskursiven und nicht-diskursiven Mittel, die dabei eingesetzt werden (vgl. Wæver 2000; Williams 2003; Balzacq 2005; Hansen 2011). *Entsicherheitlichung* besteht aus dieser Perspektive betrachtet vor allem darin, Bedrohungskonstruktionen und die antagonistische ›Wir gegen die anderen‹-Logik kritisch zu unterlaufen (Hansen 2012).

Diese Beschäftigung mit Bedrohungskonstruktionen findet zwar immer schon vor der Hintergrundfolie eines Schmitt'schen Verständnisses von Normalität und Ausnahme, Freund und Feind statt (Williams 2003), doch ohne dass die Regierungsweise in einem versicherheitlichten Feld eingehender betrachtet würde.³ Gleichsam automatisch wird hier der außenpolitisch souveräne Nationalstaat, der im Kriegsmodus gerne auch zu illiberalen Mitteln greift, als Kern des Sicherheitsbegriffs konzipiert (Wæver 1995: 49–54). Damit blendet der Wæversche Ansatz freilich aus, dass die Logik politischer Autorität im Sprachspiel Sicherheit weit über klassisch-nationale Sicherheitspolitik hinausweist und zwar vor allem durch die darin eingelassene Grammatik der Krise – bei Wæver angedeutet durch den Verweis auf »urgency« und »extraordinary means« (siehe oben). Denn mit Schmitt (2004) gesprochen, bedeutet Versicherheitlichung die Ausrufung des

fern hinaus, als er nicht nur das Ge- oder Misslingen von Sprechakten, sondern die Gesamtheit der Spielregeln in den Blick nimmt, die den Politikmodus Sicherheit ausmachen (vgl. Fierke 2009).

³ Illiberale politische Maßnahmen werden vielmehr als direkter Indikator für Versicherheitlichung herangezogen und damit schlicht zu dessen Definitionsbestandteil gemacht (vgl. McInnes/Rushton 2012).

Ausnahmestands, in dem über bestehende Gesetze hinweg Ordnung geschaffen werden muss. So sind existenzielle Bedrohungen erstens von besonderer Dringlichkeit und erfordern schnellere Reaktionen, als gängige politische Verfahren zulassen würden. Zweitens haftet existenziellen Bedrohungen etwas Krisenhaftes insofern an, als ihre Natur, ihr Ausmaß, und probate Gegenmittel *ex ante* nicht bestimmbar sind. Statt auf gesetzlich geregelte Verfahren ist die politische Gemeinschaft im Notstand also auf extralegale Mittel angewiesen, über deren Einsatz ein dazu ermächtigter Souverän im Moment der Krise zu entscheiden hat (vgl. Schmitt 2005: 66).

Obgleich Schmitt wie auch Wæver als souveränen Entscheider primär den Nationalstaat im Blick haben, lässt sich diese Krisenlogik ebenso auf die globale Ebene und internationale Institutionen übertragen. Gerade vor dem Hintergrund der Globalisierungsdebatte, die internationale Beschleunigung und krisenhafte Interdependenz betont, werden Gefahrenherde wie Finanzspekulationen oder Infektionskrankheiten zunehmend als global und zugleich rasant wahrgenommen. Als besonders sicherheitsrelevant werden dabei zudem neue und ungeahnte Risiken angesehen, wie beispielsweise der Klimawandel oder vermeintlich präzedenzlose Formen des Terrorismus (Beck 2007). Zur Forderung nach schlagkräftigen und entscheidungsfähigen internationalen Organisationen ist es angesichts derlei globaler Krisen nicht weit – man denke nur an die derzeitige Debatte um die Rettung des Euro. Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, die institutionellen Folgen einer Grammatik der Krise auch und gerade auf der Ebene internationaler Organisationen kritisch zu beleuchten beziehungsweise verfassungstheoretisch zu begleiten.

Notstandspolitik in internationalen Organisationen

In der rechts- und verfassungstheoretischen Auseinandersetzung mit dem Konzept des Ausnahmestands geht es insbesondere um die institutionellen Folgen dieser Krisenlogik (zum Überblick vgl. Ferejohn/Pasquino 2004; Scheuermann 2006). In der Staatsrechtslehre ist der Ausnahmestand ein Rechtsinstitut, das kausal durch den Staatsnotstand verursacht wird. Beide Begriffe beziehen sich auf eine Ausnahme – der Notstand meint dabei jedoch Ausnahme im Sinne einer besonderen (bedrohlichen) Situation, während sich der Ausnahmestand auf diejenige Ausnahme bezieht, die vom Gesetz gemacht wird, um der Notsituation zu begegnen (Menke 2004: 167).

Ausnahmestand meint also die Rechtsfolgen im Sinne von verfassungsrechtlichen Änderungen und Machtverschiebungen im Institutionengefüge des Staates – die Notstandsgewalten, die für die Dauer des Notstandes eingeführt werden (Boldt 1967: 17–18, 86). Diese können im konkreten Einzelfall zwar höchst unterschiedlich ausgeformt sein, als empirische Schnittmenge nationaler Notstandsregelungen hat Philip Heymann (2003: 4) allerdings drei wiederkehrende Trends identifiziert: (1) eine Machtverschiebung von der Legislative zur Exekutive, (2) die Schwächung föderaler Strukturen zugunsten der Zentralregierung, und (3) politische Maßnahmen, die Bürger- und Freiheitsrechte auf eine ansonsten verfassungsmäßig unzulässige Art und Weise beschränken.

Wir werden im Folgenden argumentieren, dass dieses Krisenreaktionsmuster nicht auf die Ebene des Nationalstaates begrenzt ist, sondern sich gleichfalls in der globalen Notstandspolitik internationaler Organisationen wiederfinden lässt. Nicht nur nationale Exekutiven, sondern auch die supranationalen Organe internationaler Organisationen können angesichts globaler Bedrohungen mit Ausnahmekompetenzen versehen werden, die sich mitgliedstaatlicher beziehungsweise öffentlicher Kontrolle entziehen und daher einer kritischen, verfassungstheoretisch informierten Analyse bedürfen (vgl. Kreuder-Sonnen 2012).

Die Übertragung eines staatsrechtlichen Konzepts auf die Ebene internationaler Organisationen ist aber natürlich nicht vorbehaltlos durchführbar. Problematisch scheint in erster Linie, dass gerade bei Theoretikern des Ausnahmezustands der Staat als Referenzrahmen kaum wegzudenken ist. Bei Carl Schmitt etwa, dem prägenden Staatsrechtslehrer der Weimarer Republik und des Dritten Reiches, ist der Staat die allem zugrundeliegende und unbedingt zu schützende politische Einheit, auf welche sich die normativen Elemente seiner Theorie des Ausnahmezustands beziehen. Der »starke Staat« sollte hier schließlich den Zersetzungsgefahren des demokratischen Pluralismus entgegenwirken (zum Beispiel Schmitt 2009). Ein solcher Staat kann zudem in Krisensituationen auf einen Polizeiapparat zurückgreifen, der Notstandsmaßnahmen zur Durchsetzung verhilft. Dies ist bei internationalen Organisationen offensichtlich nicht der Fall, weshalb zumeist davon Abstand genommen wird, ihre Autorität als *Regierungsautorität* zu beschreiben (Rittberger/Zangl 2008: 321). Somit fehlt eine zentrale Voraussetzung für die Anwendung des Konzepts des Ausnahmezustands. Zuletzt kann überdies eingewendet werden, dass zur Übertragung eines verfassungstheoretischen Gedankens auch das Vorhandensein einer Verfassung, in

unserem Fall einer Globalverfassung, notwendig ist. Schließlich ist das Problem des Ausnahmezustands per se ein konstitutionelles Problem – setzt doch die Ausnahme eine rechtliche Normalität (die Verfassung) voraus. Auch wenn unter Völkerrechtlern vereinzelt die Ansicht vertreten wird, eine solche Globalverfassung sei durch die Charta der Vereinten Nationen bereits vorhanden (zum Beispiel Fassbender 1998), so bleibt eine umfassende, die formalen und materiellen Anforderungen innerstaatlicher liberal-demokratischer Verfassungen⁴ erfüllende Konstitution der internationalen Gemeinschaft doch mehr Wunsch als Wirklichkeit.

Die Abwesenheit einer Globalverfassung stellt für die Übertragbarkeit des Konzepts des Ausnahmezustands jedoch kein Ausschlusskriterium dar. Um zwischen Normalität und Ausnahme in der Praxis internationaler Organisationen zu unterscheiden, können als Standard insbesondere die ›Mikroverfassungen‹ der internationalen Organisationen selbst – also die sie konstituierenden Verträge – sowie die Grundsätze des allgemeinen Rechts internationaler Organisationen herangezogen werden. Weniger formalistisch kann zudem argumentiert werden, dass internationale Organisationen auch in Abwesenheit starker Verrechtlichung immer etablierten Verfahren und Entscheidungsprozeduren folgen, die einen ›Normalzustand‹ begründen. Immer wiederkehrend ist beispielsweise eine strukturelle Ähnlichkeit, die – bei aller nötigen Betonung des *sui generis* Charakters der *Polities* internationaler Organisationen – zwischen Verfassungsstaaten und internationalen Institutionen besteht: Die meisten Organisationen weisen eine gewisse Form der Gewaltenteilung auf, deren ›Konfliktlinie‹ zwischen den exekutiven (supranationale Bürokratie, Spezialorgane) und den im weitesten Sinne legislativen (Vollversammlungen der Staatenvertreter) Teilen internationaler Institutionen verläuft. Macht- und Kompetenzverschiebungen zwischen Exekutive und Legislative können demnach analog zur innerstaatlichen Beobachtung als Indikator für die Aneignung von Notstandsgewalten auf der Ebene internationaler Organisationen dienen.

Am stärksten zu betonen ist indes, dass die Exekutiven internationaler Organisationen in globalen Krisen eine enorme Definitions- und Entscheidungsmacht besitzen beziehungsweise entfalten können, die gerade in

⁴ Andreas Paulus (2009) sieht als formale Definitionsmerkmale einer Verfassung insbesondere die Form als schriftliches Dokument, welches hierarchisch allem anderen Recht übergeordnet ist und Vorschriften über die Schaffung sekundärer Normen enthält. In materieller Hinsicht müssten Verfassungen substantielle und vor allem einklagbare Prinzipien wie Demokratie, Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte enthalten.

Notstandssituationen (auch ohne Polizei) wirkmächtig werden. Bei Carl Schmitt steht das dezisionistische Moment im Kern des Ausnahmezustands: »Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.« (Schmitt 2004: 13) Über den Ausnahmezustand zu entscheiden heißt dabei, sowohl die Kompetenz zu besitzen, den Ausnahmezustand zu erklären als auch über die entsprechenden Maßnahmen zu seiner Behebung zu befinden (vgl. Gross 2000). Freilich impliziert dies die Möglichkeit der Selbstermächtigung des ›Souverän‹ zu potenziell uneingeschränkter Notstandsgewalt – einer kommissarischen Diktatur. Auch in der Anwendung auf internationale Organisationen ist diese Dimension des Konzepts in weiten Teilen aufrechtzuerhalten. Gerade die Natur globaler Risiken und Bedrohungen als grenzüberschreitende Phänomene können internationale Organisationen dazu befähigen, über das Vorhandensein globaler Notstände zu entscheiden und sich somit gleichsam als oberster, jetzt nicht mehr an ursprüngliche Normen gebundener Krisenmanager zu positionieren (vgl. auch Kreuder-Sonnen 2012: 79–81).

Wie wir im Folgenden darlegen werden, entfaltet die Betrachtung der so verstandenen Krisengrammatik der WHO in den Fällen von SARS und Schweinegrippe einen besonders großen heuristischen Wert, da sie den Blick in dreierlei Hinsicht auf institutionelle Dimensionen der Versicherheitlichung lenkt, die im Kontext internationaler Organisationen bisher gänzlich unbeachtet geblieben sind. (1) Zum einen ergibt sich so ein Blick auf die WHO als versicherheitlichenden Akteur, der mit seiner Entscheidung über den globalen Gesundheitsnotstand eine Kompetenzverschiebung vom Plenarorgan auf die supranationale Exekutive bewirkt und so eine Form globalisierter Souveränität im Schmitt'schen Sinne produziert.⁵ (2) In engem Zusammenhang mit dieser Beobachtung können wir darüber hinaus eine Tendenz zur Institutionalisierung der Ausnahmekompetenzen ausmachen, die wie eine sich selbst verstärkende Sicherheitsfalle wirkt. Wie aus der Diskussion zum innerstaatlichen Ausnahmezustand bekannt, tendieren Ausnahmeregelungen zur Verstetigung, indem sie sicherheitspolitische Organe nachhaltig ermächtigen und mit Ressourcen ausstatten. Einmal erlangte Kompetenzen werden ungern wieder abgegeben, meist sogar noch ausgebaut (Gross/Ní Aoláin 2006: 230; Schott 2007: 45). Zudem laden bereitliegende

⁵ Eine solche Supranationalisierung souveräner Entscheidungsgewalt widerspricht überdies Annahmen, die Versicherheitlichung politischer Probleme führe notwendig zu Renationalisierung, weil sich im Sicherheitsparadigma souveräne Staaten unversöhnlich gegenüberstünden (etwa Enemark 2009).

Notstandskompetenzen dazu ein, den Krisenmodus zu reaktivieren und damit wiederum Versicherheitlichung zu erzeugen. Insbesondere, wenn die Auslösung der Ausnahmeregelungen letztlich auf der souveränen Entscheidung des Notstandsbevollmächtigten selbst beruht, verstärkt ihre Institutionalisierung die Gefahr der Festschreibung autokratischer Tendenzen (Ques-tiaux 1982: 31). Eine so verstandene Sicherheitsfalle lässt sich in der Abfolge der krisenpolitischen Interventionen der WHO vom ersten Ausrufen einer globalen Gesundheitskrise im SARS-Fall 2003 über die Verstetigung ihrer Notstandskompetenzen in den überarbeiteten *International Health Regulations* bis zur Reaktivierung des Kriseninstrumentariums im Fall der Schweinegrippe 2009 beobachten. (3) Der Blick auf die institutionelle Dimension der Versicherheitlichung eröffnet jedoch abschließend auch eine neue Sicht auf mögliche Strategien der *Entsicherheitlichung*, die nicht bei der Problemkonstruktion ansetzen, sondern bei der konstitutionellen Einhegung von exekutiven Ausnahmefugnissen. Statt als Gegensprechtakt, der einen Problembereich (wieder) als ›normal‹ erscheinen lassen soll (Wæver 1995), geht es hier also darum, alternative Regelungsmöglichkeiten für Krisensituationen aufzuzeigen und die Schmitt'sche entweder-oder-Logik von Freiheit versus Sicherheit zu durchbrechen (Scheuermann 2006).

Diese drei Beiträge einer staatstheoretischen Perspektive für die kritische Sicherheitsforschung – Ermächtigung internationaler Organisationen durch globale Krisenpolitik, Verstetigung der Sicherheitslogik durch eine Institutionalisierung von Ausnahmekompetenzen, und Einhegungsmöglichkeiten für Notstandsgewalten – werden wir in den folgenden Abschnitten am WHO-Fall verdeutlichen.

Globale Gesundheitsbedrohungen und ein neuer Souverän

Der Schutz vor Infektionskrankheiten und deren internationaler Verbreitung war in der WHO lange Zeit keineswegs primär als ›Sicherheits‹-Problem gefasst. Im Gegenteil: Die sogenannten *International Health Regulations* (IHR, bis 1969 *International Sanitary Regulations*, ISR), die den Umgang mit ansteckenden Krankheiten regeln, waren traditionell vor allem darauf ausgerichtet, Schutzmaßnahmen wie beispielsweise Quarantänen auf ein notwendiges Minimum zu begrenzen – insbesondere um Handelseinbußen zu vermeiden. Die IHR waren auch deshalb relativ zahnlos, da sie nur für einige

wenige Krankheiten (Cholera, Pest und Gelbfieber, vorübergehend auch Rückfallfieber und Pocken, vgl. Hanrieder 2012: 234) griffen und das WHO-Sekretariat von sich aus nicht aktiv werden durfte. Nur wenn Staaten Ausbrüche auch meldeten, konnte die WHO Gegenmaßnahmen einleiten – und dieser Meldepflicht kamen Staaten aus Prestige Gründen und der Sorge um wirtschaftliche Verluste oft nicht nach (Fidler 2005: 335–336).

Erst im Laufe der 1990er Jahre, als die ›Rückkehr‹ bekannter Infektionskrankheiten⁶ und das Auftreten neuer (vor allem AIDS) zu vermehrten Warnungen vor »kommenden Seuchen« führten (Garrett 1995; vgl. Kamradt-Scott 2010: 77), wurden die bestehenden IHR zunehmend als unzureichend kritisiert. Angeschürt durch die Globalisierungsdebatte begann in der WHO eine Auseinandersetzung um eine Reform der IHR mit dem Ziel, deren Anwendungsbereich auszudehnen und die Kompetenzen des WHO-Sekretariats zu stärken. Insbesondere wurde gefordert, die WHO solle im Zeitalter elektronischer Medien auch auf die immer zahlreicher werdenden nicht-staatlichen Informationsquellen zurückgreifen dürfen, um »internationalen Gesundheitsnotfällen« (*public health emergencies of international concern*) verschiedensten Ursprungs schnell durch entsprechende Empfehlungen begegnen zu können (WHO 2002). Die IHR-Reformdebatten erwiesen sich jedoch als überaus komplex und kontrovers, insbesondere im Hinblick auf die kaum zu lösende Frage, wie ein internationaler Gesundheitsnotstand *ex ante* zu definieren sei (Burci/Vignes 2004: 139). Diese Blockade überwand das WHO-Sekretariat erst, indem es die Krise um den SARS-Ausbruch 2002/3 zum Anlass nahm, den Ausnahmefall auszurufen und seine eng gefassten Kompetenzen eigenmächtig zu überschreiten.

SARS, eine bislang unbekannte Form der Lungenentzündung, brach im November 2002 in China aus und verbreitete sich innerhalb weniger Monate auf insgesamt 32 Staaten (Kamradt-Scott 2011: 802). Trotz des anfänglichen Leugnens von chinesischer Seite erhielt die WHO dank nichtstaatlicher Quellen schnell Kenntnis von der neuen Seuche (Heymann/Rodier 2004: 190) und stufte diese auch bald als krisenhafte Bedrohung ein: Eine neue Krankheit mit unbekanntem Ursachen und Verbreitungsmechanismen, die sich rasant ausbreite und daher eilige Gegenmaßnahmen erfordere. Die WHO sprach folglich im März 2003 einen *global alert* aus und ihre Generaldirektorin Gro Harlem Brundtland verkündete, SARS sei nun ein »world-

⁶ Einige Beispiele sind neue Fälle von Cholera in Lateinamerika zehn Jahre nach deren vermeintlicher Ausrottung, Ausbrüche von Pest in Indien und Ebola in Zaire, sowie die Wiederkehr der Tuberkulose seit den 1990er Jahren (vgl. Kamradt-Scott 2010: 77).

wide health threat« (WHO 2003). Diese Versicherunglichung von SARS wurde vom WHO-Sekretariat in der Tat als gesundheitspolitischer Ausnahmezustand aufgefasst, in dem nun Maßnahmen ergriffen wurden, die die formalen Kompetenzen der Organisation deutlich überstiegen und in ihrer Art präzedenzlos waren.

So umging die WHO *erstens* das souveräne Veto, indem sie eigenständig Richtlinien und Hinweise zum Umgang mit SARS veröffentlichte, die gänzlich aus der Organisationsbürokratie selbst stammten beziehungsweise durch ein von der WHO etabliertes globales Netzwerk von Forschungseinrichtungen hervorgebracht wurden. Die Koordination und Kommunikation der daraus entstandenen Ergebnisse erfolgte also an den Mitgliedstaaten vorbei (Zacher/Keefe 2008: 61–63). Gleichwohl etablierten sich diese Richtlinien weltweit als Minimalstandards für die öffentliche Hand zur Eindämmung der Pandemie. *Zweitens* scheute sich die WHO auch nicht, Staaten bei Nichteinhaltung dieser Standards öffentlich an den Pranger zu stellen (Loh et al. 2004). Hatte sich die Weltgesundheitsorganisation zuvor noch stetig darum bemüht, jeglichen Anschein der Bewertung oder gar Kritik an staatlichem Verhalten zu vermeiden, so sprang sie in der SARS-Krise scheinbar mühelos über ihren eigenen Schatten und kritisierte vor allem die chinesische Regierung öffentlich für die mangelnde Kooperation mit der WHO und Versuche, das Ausmaß der Krankheitsverbreitung zu vertuschen (Kamradt-Scott 2011: 804). *Drittens* machte die WHO schließlich dadurch auf sich aufmerksam, dass sie vom 2. April 2003 an explizite Reisewarnungen für die besonders betroffenen Gebiete in China, Hongkong und Kanada herausgab – unter lautstarkem Protest der betroffenen Staaten. Diese Warnungen hatten für die Staaten vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht umfassend negative Konsequenzen. In der Folge wurden große Anstrengungen unternommen, um die von der WHO aufgestellten epidemiologischen Kriterien zu erfüllen und so eine Aufhebung der Reisewarnung zu bewirken (Heymann/Rodier 2004: 193–194) – die faktische Autorität der WHO war damit akzeptiert.

Die SARS-›Krise‹ forderte zwar letztlich ›nur‹ 916 Todesopfer (Kamradt-Scott 2011: 802), sie wurde dank der WHO aber tatsächlich zum gesundheitspolitischen Ausnahmezustand, in dem normalerweise bestehende Praktiken aufgebrochen und neue Handlungsspielräume eröffnet werden (Pohler 2010: 122). So konnte sich die WHO in der SARS-Krise zum ›globalen Souverän‹ aufschwingen, der sowohl über das Vorliegen des Ausnahmezustands als auch über die Mittel zu seiner Bewältigung entscheidet. Diese

Krise war überdies kein folgenloser Fall einer einmaligen Mandatsüberschreitung (Cortell/Peterson 2006). Sie bewirkte vielmehr eine nachhaltige Machtverschiebung zugunsten der WHO-Exekutive und damit eine Institutionalisierung ihres Devisionismus.

Die institutionelle Sicherheitsfalle

Wie wir in diesem Abschnitt zeigen, wurden die Notstandskompetenzen der WHO im Nachgang der Krise verstetigt und institutionell verankert, ohne jedoch einen konstitutionellen Ausgleich (im Sinne von *checks and balances*) für die Ermächtigung zu schaffen. So lagen die Sonderbefugnisse fortan bereit und konnten im Ermessen der WHO jederzeit durch die Reaktivierung des Krisenmodus abgerufen werden. Auf diese Weise wurde der Ausbruch der Schweinegrippe (H1N1) 2009 wieder in einer Grammatik der Krise verhandelt, die geradezu autokratische Praktiken nach sich zog.

Die Festschreibung der Notstandskompetenzen der WHO-Exekutive erfolgte durch eine Revision der IHR, die 2005 verabschiedet wurde und zwei Jahre später in Kraft trat. Sie wurde nicht zuletzt dadurch ermöglicht, dass die Krisenreaktion der WHO trotz ihrer Kompetenzüberschreitungen (Cortell/Peterson 2006) nicht als Skandalon, sondern als Paradebeispiel des Regierens angesichts neuer Gesundheitsgefahren gedeutet wurde (Kamradt-Scott 2011: 802–804). Diese Wahrnehmung wurde vom WHO-Sekretariat vehement vorangetrieben. Eine Reihe von Publikationen zwischen 2003 und 2004 – inklusive des ersten vollständigen IHR-Vertragsentwurfs, der 2004 zirkuliert wurde – legten vor allem zwei Folgerungen aus der SARS-Krise nahe: Zum einen, dass SARS die unvorhersehbare und hochgefährliche Ausnahmebedrohung verkörpere, für die das öffentliche Gesundheitswesen künftig gerüstet sein müsse. Zum anderen wurde gefolgert, dass das schnelle Handeln der WHO für die Identifizierung und Eindämmung des neuen Erregers entscheidend gewesen sei – und somit eine formale Kompetenzerweiterung der WHO rechtfertigte (vgl. WHO 2004; Zacher/Keefe 2008: 65). Unter dem Eindruck einer solchen Sachzwanglogik konnten fast alle Staaten vorbehaltlos von der Notwendigkeit einer Institutionalisierung der bei SARS eingesetzten krisenpolitischen Instrumente überzeugt werden (vgl. Zacher/Keefe 2008: 66).

Die neuen IHR (WHO 2008) weiten nicht nur den Anwendungsbereich auf alle potenziellen Gesundheitsbedrohungen aus und erlauben der WHO, sich auf nichtstaatliche Informationsquellen zu stützen. Zusätzlich und über frühere (prä-SARS) Entwürfe hinaus gehend institutionalisieren die neuen IHR das WHO-Sekretariat und insbesondere die Generaldirektorin als »souveräne« Instanz, die über den globalen Gesundheitsnotstand entscheidet. Gestützt auf ein von ihr einzusetzendes Notstandskomitee (*Emergency Committee*) befindet die Generaldirektorin darüber, ob eine Bedrohung (gleich welcher Natur) einen *public health emergency of international concern* darstellt. Betroffene Staaten sollen vorher konsultiert werden, doch »[t]he Director-General shall make the final determination on these matters« (Art. 49 (5) IHR). Im einmal ausgerufenen Ausnahmezustand kann die Generaldirektorin nach Beratung mit dem *Emergency Committee* »befristete Empfehlungen« an Staaten aussprechen.

Als im Frühjahr 2009 in Mexiko erste Fälle der Schweinegrippe (H1N1) auftraten, lagen im WHO-Sekretariat also verschiedene neue Kriseninstrumente zum Einsatz bereit.⁷ Neben den in den neuen IHR rechtlich festgelegten Kompetenzen waren in den vergangenen Jahren zudem neue Bereitschaftspläne und Richtlinien für den Fall eines Grippe-Ausbruchs erstellt worden. Diese enthalten ein Stufen-Warnsystem von eins (geringes Risiko) bis sechs (Pandemie) und auf die Stufen abgestimmte Empfehlungen an Regierungen – etwa die Aufforderung, sich mit Impfstoffen und antiviralen Medikamenten zu versorgen. Vor der Aktivierung ihrer Notstandskompetenzen ist die WHO lediglich zur Konsultation mit betroffenen Staaten verpflichtet (Artikel 12 IHR). Um diese Handlungsspielräume zu nutzen, die im SARS-Fall einen solchen Prestigegewinn für die Genfer Bürokratie bedeutet hatten, bedurfte es also lediglich einer Wiederbelebung der Grammatik der Sicherheit.

Dies konnte die WHO schnell und einfach bewerkstelligen: Nachdem zum Auftreten der Schweinegrippe in Mexiko erste Verdachtsfälle in den USA hinzugekommen waren, rief sie bereits im April 2009 den internationalen Gesundheitsnotstand aus und setzte ein Notstandskomitee ein. Mit diesem wurde dann entschieden, das Pandemie-Warnsystem auf die Schweinegrippe anzuwenden, welches Ende April auf Stufe 5 gesetzt wurde. Anfang Juni erklärte die WHO schließlich die höchste Alarmstufe – Pandemie – und gab die ersten Empfehlungen zur Eindämmung der Krankheit heraus. Eine

⁷ *Der Spiegel*, 29.04.2009.

zentrale Empfehlung an Gesundheitsbehörden war dabei, einen Großteil der Bevölkerung (mindestens ein Drittel der Einwohner eines Staates) gegen das Grippevirus impfen zu lassen, was zur Folge hatte, dass weltweit große Impfkampagnen angestoßen wurden und Staaten enorme Mengen Impfstoffe anhäuften (Cohen/Carter 2010; Fidler 2009). Viele europäische Staaten hatten auch gar keine andere Wahl, da ihre Verträge mit Impfstofflieferanten im Pandemiefall automatisch zu Großankäufen verpflichteten (Deshman 2011: 1096).

Dies geschah zu einer Zeit, da die Glaubwürdigkeit der WHO-Warnungen bereits ernsthaft in Zweifel gezogen wurde. Nicht nur war die bestehende Pandemie-Definition erst im Mai 2009 um das Kriterium der hohen Opferzahl erleichtert worden, so dass H1N1 überhaupt als Pandemie eingestuft werden konnte (Doshi 2009: 603; vgl. Fidler 2009: 768). Auch die mäßige Sterblichkeitsrate von lediglich 0,5 Prozent – einer normalen Grippe-Epidemie nicht unähnlich – ließ die Reaktion in den Augen kritischer Beobachter als übertrieben erscheinen.⁸ Wissenschaftler des *Imperial College* in London hatten zudem darauf hingewiesen, dass die Datenlage zur Einschätzung des Gefährdungsgrades durch die Schweinegrippe schlicht nicht ausreichend gewesen sei und die Darstellung der WHO in weiten Teilen Unklarheiten mit sich bringe (Garske et al. 2009). Die Deutungshoheit verblieb jedoch bei der Weltgesundheitsorganisation, die ihre Einschätzungen im eigens errichteten Medienzelt am Genfer Hauptsitz der Organisation kontinuierlich verbreitete und Staaten in Zugzwang brachte. Zweifel an den WHO-Einschätzungen, gerade nachdem sich die schlimmsten Befürchtungen im Zusammenhang mit der Schweinegrippe über einen gewissen Zeitraum nicht bewahrheiteten, ließen sich im institutionellen Gefüge des Ausnahmezustands auch kaum verhandeln. Nicht nur blieben die Beratungen des *Emergency Committee* der Öffentlichkeit verborgen. Selbst die Namen der beteiligten Experten hielt die WHO über ein Jahr lang unter Verschluss – offiziell, um diese vor unlauterer Einflussnahme zu schützen (Cohen/Carter 2010). Als die WHO nach über einem Jahr die Pandemiewarnung aufhob, blieben viele Gesundheitssysteme auf großen Mengen ungenutzter Impfstoffe sitzen, und eine formelle Aufarbeitung des WHO-Krisenmanagements wurde durch das Sekretariat eingeleitet. Gerade Hinweise auf Einflussnahmen seitens der Pharmaindustrie, sowohl auf die vorab erstellten Pandemie-Pläne als auch auf das *Emergency Committee*,

⁸ *Der Spiegel*, 15.07.2009.

sollten hier geklärt werden. Doch auch das Untersuchungsverfahren zu dieser ersten Anwendung der neuen IHR blieb unter Kontrolle des WHO-Sekretariats, statt von unabhängiger Instanz durchgeführt zu werden (vgl. Hanrieder 2010).

Am Fall der Schweinegrippe zeigt sich, welche Eigendynamik die Institutionalisierung der Ausnahme entfalten kann. So legten die in den neuen IHR festgeschriebenen und praktisch institutionalisierten Ausnahmebefugnisse der WHO den Grundstein für die notstandsartige Reaktion auf die Schweinegrippe 2009. Die *securitization* von Infektionskrankheiten und insbesondere SARS hat damit institutionelle Nebenfolgen verursacht, die ihrerseits wieder zu vermehrter Versicherheitlichung und Notstandspolitik geführt haben – und zu einer weiteren Selbstermächtigung der WHO mithilfe einer eigenmächtigen Ausweitung der Pandemie-Definition erst während der ausgerufenen Krise. Zugleich wies das intransparente Vorgehen des WHO-Sekretariats autokratische Züge auf, indem sich die WHO sowohl öffentlicher als auch staatlicher Kontrolle entzog und mögliche Interessenkonflikte der Komitee-Mitglieder nicht offenlegte (Cohen/Carter 2010).

Schlussbetrachtung: Einhegung als *Desecuritization*?

Abschließend möchten wir darauf hinweisen, dass die Beschäftigung mit den staatstheoretischen Konsequenzen der Versicherheitlichung nicht nur Räume normativer Kritik eröffnet, sondern gleichzeitig auch auf neue Wege führt, den aufgezeigten Problemen zu begegnen. Von der Kopenhagener Schule wurde das Augenmerk dabei bislang vor allem auf diskursive Strategien der *Entsicherheitlichung* gelegt, durch welche ein einmal ins Sprachspiel der Sicherheit eingebettetes Thema wieder normalisiert und in den Bereich des Politischen zurückgeführt werde (Wæver 1995; Hansen 2012).⁹ Die verfassungstheoretisch informierte Analyse der institutionellen Folgen der Versicherheitlichung legt jedoch noch einen anderen Mechanismus der *Desecuritization* nahe, der nicht im Sinne eines Gegensprechaktes funktioniert, sondern auf institutioneller beziehungsweise konstitutioneller Einhegung

⁹ Hier ist freilich zu betonen, dass sich der Politikbegriff bei Wæver (1995) als Normalität vom Begriff der Sicherheit abgrenzt, während Schmitts Verständnis des Politischen als existenziellem Freund-Feind-Antagonismus in engem Zusammenhang mit dem Ausnahmezustand steht (vgl. Stübinger 2008).

beruht. So mag zwar anerkannt werden, dass bestimmte Bedrohungen die Suspendierung oder Aufweichung der Verfassungsnormalität zugunsten politischen Spielraums in einer Notsituation rechtfertigen. Doch können rechtliche und institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, um die Entscheidungssouveränität der Exekutive insofern zu begrenzen als dass eine Rückkehr zum Normalzustand erzwungen und das Ausmaß der Ermächtigung von vornherein beschränkt werden können.

Im konkreten Fall der Notstandskompetenzen der WHO würde das etwa bedeuten, zunächst ein Grundkriterium konstitutioneller Einhegung zu erfüllen, nämlich die Entscheidungsgewalt über das Vorliegen eines Notstands institutionell von der Entscheidung über die zu treffenden Maßnahmen zu entkoppeln (Gross 2011). Zudem wäre zu prüfen, wie einmal übertragene Ausnahmebefugnisse effektiv kontrolliert und letztlich auch wieder entzogen werden können. Wie Abigail Deshman (2011) argumentiert, eignen sich hierzu wegen ihrer heterogenen Zusammensetzung und unterschiedlichen Verantwortlichkeit insbesondere parlamentarische Versammlungen wie etwa die des Europarates. Dieses Gremium wie auch das EU-Parlament haben im Fall der Schweinegrippe die WHO zur Rechenschaft gezogen und so ein Mindestmaß öffentlicher Aufarbeitung erreicht (Deshman 2011). Mit einer ähnlichen Stoßrichtung wäre abschließend zu überlegen, wie Notstandsmaßnahmen und ihr Zustandekommen auch einer juristischen Prüfung unterzogen werden können. In Abwesenheit umfassender Gerichtsbarkeit für internationale Organisationen ist hierzu aus der Literatur zum *Global Administrative Law* (vgl. Kingsbury et al. 2005) der Ruf nach internen oder externen *Accountability*-Mechanismen wie etwa dem *Inspection Panel* der Weltbank erwachsen (Chesterman 2008). Diese ermöglichen, wenngleich keine Rechtssicherheit, doch ein Mindestmaß an Transparenz und Kontrolle.

Literatur

- Balzacq, Thierry 2005: The Three Faces of Securitization. Political Agency, Audience and Context, in: *European Journal of International Relations* 11: 2, 171–201.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 2004: *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca, NJ.
- Beck, Ulrich 2007: *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Bonn.

- Boldt, Hans* 1967: Rechtsstaat und Ausnahmezustand. Eine Studie über den Belagerungszustand als Ausnahmezustand des bürgerlichen Rechtsstaates im 19. Jahrhundert, Berlin.
- Burci, Gian Luca/Vignes, Claude-Henri* 2004: World Health Organization, Den Haag.
- Chesterman, Simon* 2008: Globalization Rules. Accountability, Power, and the Prospects for Global Administrative Law, in: *Global Governance* 14, 39–52.
- Cohen, Deborah/Carter, Philip* 2010: WHO and the Pandemic Flu 'Conspiracies', in: *British Medical Journal* 340: 7759, 1274–1279.
- Cortell, Andrew P./Peterson, Susan* 2006: Dutiful Agents, Rogue Actors, or Both? Staffing, Voting Rules, and Slack in the WHO and WTO, in: *Hawkins Darren G./Lake, David A./Nielsen, Daniel L./Tierney, Michael J.* (Hrsg.): *Delegation and Agency in International Organizations*, Reprint, Cambridge, 255–280.
- Der Spiegel*, 29.04.2009: WHO ruft zweithöchste Alarmstufe aus, in: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/schweinegrippe-who-ruft-zweithoehste-alarmstufe-aus-a-622080.html>; 18.12.2012.
- Der Spiegel*, 15.07.2009: Nationale Schweinegrippe-Impfungen laut WHO gefährdet, in: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/0,1518,636307,00.html>; 23.9.2010.
- Deshman, Abigail C.* 2011: Horizontal Review between International Organizations. Why, How, and Who Cares about Corporate Regulatory Capture, in: *European Journal of International Law* 22: 4, 1089–1113.
- Doshi, Peter* 2009: How Should We Plan For Pandemics?, in: *British Medical Journal* 339: 7721, 603–605.
- Enemark, Christian* 2009: Is Pandemic Flu a Security Threat?, in: *Survival* 51: 1, 181–214.
- Fassbender, Bardo* 1998: The United Nations Charter as Constitution of the International Community, in: *Columbia Journal of Transnational Law* 36: 3, 529–619.
- Ferejohn, John/Pasquino, Pasquale* 2004: The Law of the Exception. A Typology of Emergency Powers, in: *International Journal of Constitutional Law* 2: 2, 210–239.
- Fidler, David P.* 2005: From International Sanitary Conventions to Global Health Security. The New International Health Regulations, in: *Chinese Journal of International Law* 4: 2, 325–392.
- Fidler, David P.* 2009: H1N1 After Action Review. Learning from the Unexpected, The Success and the Fear, in: *Future Microbiology* 4: 7, 767–769.
- Fierke, Karin* 2009: Agents of Death. The Structural Logic of Suicide Terrorism and Martyrdom, in: *International Theory* 1: 1, 155–184.
- Garrett, Laurie* 1995: *The Coming Plague. Newly Emerging Diseases in a World Out of Balance*, New York, NY.
- Garske, Tini/Legrand, Judith/Donnelly, Christl A/Ward, Helen/Cauchemez, Simon/Fraser, Christopher/Ferguson, Neil M/Ghani, Azra C.* 2009: Assessing the Severity of the Novel Influenza A/H1N1 pandemic, in: *British Medical Journal* 339, 220–224.
- Gross, Oren* 2000: The Normless and Exceptionless Exception. Carls Schmitt's Theory of Emergency Powers and the 'Norm-Exception' Dichotomy, in: *Cardozo Law Review* 21, 1825–1867.

- Gross, Oren* 2011: Constitutions and Emergency Regimes, in: Ginsburg, Tom/Dixon, Rosalind (Hrsg.): Comparative constitutional law, Cheltenham, 334–355.
- Gross, Oren/Ní Aoldáin, Fionnuala* 2006: Law in Times of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice, Cambridge.
- Hanrieder, Tine* 2010: Big Pharma und die WHO, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2010: 10, 25–28.
- Hanrieder, Tine* 2012: WHO, in: Freistein, Katja/Leininger, Julia (Hrsg.): Handbuch Internationale Organisationen. Theoretische Grundlagen und Akteure, München, 274–282.
- Hansen, Lene* 2011: Theorizing the Image for Security Studies. Visual Securitization and the Mohammad Cartoon Crisis, in: European Journal of International Relations 17: 1, 51–74.
- Hansen, Lene* 2012: Reconstructing Desecuritisation. The Normative-Political in the Copenhagen School and Directions For How to Apply It, in: Review of International Studies 38: 3, 526–546.
- Heymann, David L./Rodier, Guenael* 2004: SARS. A Global Response to an International Threat, in: Brown Journal of World Affairs 10: 2, 185–197.
- Heymann, Philip B.* 2003: Models of Emergency Powers, in: Israel Yearbook on Human Rights 33, 1–13.
- Hurd, Ian* 2008: After Anarchy. Legitimacy and Power at the United Nations Security Council, Princeton, NJ.
- Kamradt-Scott, A.* 2010: The WHO Secretariat, Norm Entrepreneurship, and Global Disease Outbreak Control, in: Journal of International Organization Studies 1: 1, 72–89.
- Kamradt-Scott, A.* 2011: The Evolving WHO. Implications for Global Health Security, in: Global Public Health 6: 8, 801–813.
- Kingsbury, Benedikt/Krisch, Nicol/Steward, Richard B.* 2005: The Emergence of Global Administrative Law, in: Law and Contemporary Problems 68, 15–61.
- Kreuder-Sonnen, Christian* 2012: Der Globale Ausnahmezustand. Carl Schmitt und die Anti-Terror-Politik des UN Sicherheitsrates, Baden-Baden.
- Loh, Christine/Galbraith, V./Chiu, W.* 2004: The Media and SARS, in: Loh, Christine (Hrsg.): At the epicentre. Hong Kong and the SARS outbreak, Hong Kong, 195–214.
- McInnes, Colin/Rushton, Simon* 2012: HIV/AIDS and Securitization Theory, in: European Journal of International Relations, i.E.
- Menke, Christoph* 2004: Spiegelungen der Gleichheit. Politische Philosophie nach Adorno und Derrida, Frankfurt a.M.
- Paulus, Andreas* 2009: The International Legal System as a Constitution, in: Dunoff, Jeffrey L./Trachtman, Joel P. (Hrsg.): Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance, Cambridge, 69–109.
- Pohler, Wiebke* 2010: SARS – Ein globales Risikoereignis, in: Holzinger, Markus/May, Stefan/Pohler, Wiebke (Hrsg.): Weltrisikogesellschaft als Ausnahmezustand, Weilerswist, 121–151.

- Questiaux, Nicole* 1982: Study of the Implications for Human Rights of Recent Developments Concerning Situations Known as States of Siege or Emergency. United Nations Commission on Human Rights, ECOSOC, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, E/CN.4/Sub.2/1982/15.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard* 2008: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, 3., überarb. Aufl., Wiesbaden.
- Scheuermann, William E.* 2006: Survey Article. Emergency Powers and the Rule of Law after 9/11, in: *Journal of Political Philosophy* 14: 1, 61–84.
- Schmitt, Carl* 2004 [1922]: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, 8. Aufl., Berlin.
- Schmitt, Carl* 2005 [1932]: Legalität und Legitimität, 7. Aufl., Berlin.
- Schmitt, Carl* 2009 [1932]: Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, 8. Aufl., Berlin.
- Schott, Jared* 2007: Chapter VII as Exception. Security Council Action and the Regulative Ideal of Emergency, in: *Northwestern University Journal of International Human Rights* 6, 24–80.
- Stübing, Stefan* 2008: Der Feindbegriff Carl Schmitts im Antiterrorkrieg. Über das Verhältnis von Recht und Politik im Ausnahmezustand, in: *Ancilla Iuris*, 73–95, http://www.anci.ch/lib/exe/fetch.php?media=beitrag:ancilla2008_73_stuebing.pdf; 02.10.2010.
- Wæver, Ole* 1995: Securitization and Desecuritization, in: Lipschutz, Ronnie D. (Hrsg.): *On Security*, New York, 46–86.
- Wæver, Ole* 2000: The EU as a Security Actor. Reflections From a Pessimistic Constructivist of Post-Sovereign Security Orders, in: Kelstrup, Morten/Williams, Michael C. (Hrsg.): *International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security, and Community*, London, 250–294.
- WHO* 2002: *Global Crises – Global Solutions. Managing Public Health Emergencies of International Concern Through the Revised International Health Regulations*, Geneva.
- WHO* 2003: World Health Organization issues emergency travel advisory, in: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2003/pr23/en/>; 12.04.2012.
- WHO* 2004: Working Group for the Revision of the International Health Regulations. Working Paper for Regional Consultations. International Health Regulations. Working paper for Regional Consultations, 12 January 2004, Geneva.
- WHO* 2008: *International Health Regulations (2005)*, Geneva.
- Williams, Michael C.* 2003: Words, Images, Enemies. Securitization and International Politics, in: *International Studies Quarterly* 47, 511–531.
- Zacher, Mark W./Keefe, Tania J.* 2008: *The Politics of Global Health Governance. United by Contagion*, New York, NY.

Christopher Daase, Stefan Engert, Julian Junk (Hg.)

Verunsicherte Gesellschaft – überforderter Staat

Zum Wandel der Sicherheitskultur

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-39873-0

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2013 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlagidee: Dave Krey, Wiesbaden

Umschlagmotiv: © Michael Westermann, München

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.

www.campus.de