ISSN 0721-0752

ZfSÖ
ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

Christoph Deutschmann **3** **Eurokrise und internationale Finanzkrise – Die Finanzialisierung der Wirtschaft als politische Herausforderung für Europa**

Elke Schenk **15** **EU und Euro in der Krise – Perspektiven für ein anderes Europa?**

Max Danzmann **24** **Stabilisierung des Euro durch Vollgeld?**

Eckhard Behrens **33** **Staatliches Nebengeld – Damit Griechenland im Euroraum bleiben kann**

Helmut Woll **41** **Ernst Friedrich Schumacher – ein Prophet der Mittleren Technologie**

Dieter Suhr † **49** **Grundrechte gegen die Natur – Haftung für Naturgüter?**

64 **Bücher**

79 **58. Mündener Gespräche in Wuppertal**

53. Jahrgang **190/191.** Folge **Oktober 2016**

Grundrechte gegen die Natur – Haftung für Naturgüter?

Dieter Suhr † *

Inhalt

1 Einleitung
2 Befunde
2.1 Asymmetrischer Grundrechtsschutz bei aggressivem und defensivem Freiheitsgebrauch
2.1.1 Effektive Grundrechte contra Umweltschutz
2.1.2 Ineffektive Grundrechte pro Naturschutz im Verhältnis zwischen Bürgern
2.1.3 Effektive Grundrechte pro Umweltverschmutzer
2.1.4 Umweltunfreundliche Grundrechtsdogmatik
2.2 Grundrechtspolitische Feindbilder und Gefährdungslagen
2.3 Bewusstseinsspaltung
2.4 Grenzen der Rechtfertigung von Belastungen
3 Horizonte
3.1 Von der Übermacht der Natur zur Übermacht des Menschen
3.2 Theologie und Weltanschauung
3.3 Haftung und Verantwortung
4 Perspektiven
4.1 Umweltfreundlichere Grundrechtsdogmatik
4.2 Natur ohne Grundrechte
4.3 Nachtrag

1 Einleitung

Wir haben heute erfahren, wie vielschichtig allein die Probleme sind, die unter dem Stichwort des Seminarthemas „Haftung – Hindernis im Naturschutz“ auftauchen. Und doch zeigt der Blick bloß auf die „Haftung“ das Problem vorwiegend aus einer selbst verhältnismäßig einseitigen Perspektive: nämlich aus der Sicht auf die möglichen Haftungsfolgen. Diese perspektivische Konzentration war den Veranstaltern durchaus bewusst. Deshalb zielt meine Aufgabe am Schluss der Tagung darauf, den Blickwinkel dadurch zu erweitern, dass die Frage nach „Grundrechten gegen die Natur“ überhaupt aufgerollt wird.

Während es bei der Frage um die Haftung vor allem um den sekundären Schutz geht, also um den Schadensausgleich für den Fall, dass die primäre Rechtsverkürzung hingenommen werden muss, hat man es bei den Grundrechten in erster Linie mit dem primären Schutz zu tun. Zwar liefern die Grundrechte auch Grundlage und Maßstäbe für Haftungsregelungen. Aber der sekundäre Ausgleich erscheint nur als sinnvolle Fortsetzung des primären Grundrechtsschutzes und erhält vom Grundrecht selbst seine Vorgaben. Anschauliches Beispiel dafür ist Art. 14 in GG mit seinem Entschädigungsgebot für den Fall der Enteignung.

Außerdem geht es bei der Haftung vor allem um einfaches Recht: um vielfältiges Gesetzesrecht und um Gewohnheitsrecht, das der Auslegung und der (gegebenenfalls grundrechtskonformen) Weiterentwicklung bedarf. Dagegen bekommt man es bei den Grundrechten auch und vor allem mit den verfassungsrechtlichen Maßstäben für das unterverfassungsrechtliche Recht zu tun. So erklärt sich auch, dass wir heute bei den verschiedenen Haftungsfragen in der Regel

* Diesen Vortrag hat der Augsburger Rechtsphilosoph Prof. Dr. Dieter Suhr (1939-1990) am 23. Juni 1987 in Eching bei München auf einem Seminar „Haftung – Hindernis im Naturschutz“ gehalten. Veranstaltet wurde dieses Seminar seinerzeit von der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege Laufen/Salzach. Veröffentlicht wurde dieser Aufsatz erstmals in den „Berichten der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege“ Nr. 12/1988, S. 3-12. Wir drucken ihn mit der freundlichen Erlaubnis von Frau Marianne Suhr sowie der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) nach. *Red.*

einfaches Recht angewendet haben. Es ging um die Auslegung bürgerlich-rechtlichen Nachbarrechts, um die Auslegung von Klauseln des Naturschutzgesetzes und um mehr oder weniger gewohnheits- und richterrechtlich entwickelte Maßstäbe der Staatshaftung, also der Amtspflichtverletzung, der Entschädigung wegen Eigentumsbeeinträchtigungen und um die wieder belebten Grundsätze der Aufopferungshaftung.

Vom Standpunkt der Grundrechte her jedoch fragt sich: In welchen Fällen und in welchem Umfang müssen der Gesetzgeber, die Exekutive und die Judikative die Grundrechte beim Naturschutz überhaupt beachten und in welchen Fällen muss in welchem Umfang der Naturschutz bezahlt werden mit Entschädigung für Grundrechtsverkürzungen? Und dabei ist in erster Linie der Gesetzgeber gefordert, sich über das Ausmaß seiner primären und sekundären Grundrechtsbindung bewusst zu sein.

Diese verfassungsrechtliche Meta-Perspektive bedingt, dass ich mich nicht gleichermaßen auf Einzelheiten einlassen kann, wie sie den Alltag der Naturschutzbehörden und der Gerichte bestimmen, die sich vor allem nach geltendem einfachem Recht richten müssen. Wohl habe ich es mit dem Hintergrund zu tun, der auch die Anwendung und Auslegung des einfachen Rechts betrifft. Aber in der Hauptsache geht es um den verfassungsrechtlichen Rahmen für gesetzlichen Schutz von Natur und Naturgütern.

Doch damit nicht genug. Das Fragezeichen hinter meinem Thema zeigt an, dass Sie von mir nicht einfach nur erwarten, dass ich die vorherrschenden Grundrechtsvorstellungen referiere: sei es im Hinblick auf die Gefährdungen und Schädigungen von Naturgütern, die mit dieser oder jener herkömmlichen Grundrechtspraxis einhergehen, sei es im Hinblick auf die Behinderungen des Naturschutzes, die mit den so und nicht anders interpretierten und praktizierten Grundrechten verbunden sind. Das Fragezeichen fordert mich vielmehr dazu heraus, kritisch und konstruktiv nachzudenken über Wertungs- und Entscheidungsprogramme, die gerade nicht nur verfassungsgesetzlich, sondern in sehr weitgehendem Maße bloß grundrechtsdogmatisch vorprogrammiert sind.

Anlass zur kritischen Überprüfung besteht vornehmlich deshalb, weil das, was wir Juristen aus den verfassungsgesetzlichen Grundrechtsverbürgungen bisher gemacht haben, stark von unseren grundrechtspolitischen Feindbildern bzw. Gefährdungsbildern abhing: nämlich davon, wo man Grundrechtsgefährdungen wahrgenommen hat. Verfassungsrecht aber hat sich gerade darin als rigide und dauerhaft zu bewähren, dass es ergiebig bleibt auch und noch dann, wenn die Gefahren für die verfassungsrechtlich geschützten Güter und Prinzipien ihr Gesicht wandeln und in anderer Verkleidung daherkommen als bisher.

2 Befunde

Sind die Grundrechte eher ein Hindernis für die Rettung der Umwelt oder sind sie eher nützliche Helfer und Unterstützer des Umweltschutzes? Die Antwort erscheint im wesentlichen klar: Umweltpolitik erscheint im wesentlichen als etwas, das vielfältig mit Grundrechten, insbesondere mit dem Eigentum kollidieren kann. Und Umweltschutz erscheint daher als etwas, bei dem die Grundrechte so gut wie gar nichts helfen, sondern im wesentlichen hinderlich sind. Vor allen: „Die Natur“ ist kein Grundrechtssubjekt, sondern nur eines von vielen Aufgabenfeldern des Staates.

Wer aber die Natur nutzen will, der hat allem Anschein nach die Grundrechte fast voll auf seiner Seite: die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Gewerbefreiheit, die Berufsfreiheit, die Wissenschaftsfreiheit und vor allem die Eigentümerfreiheit, seine Sachen nach Belieben zu gebrauchen. Damit ergibt sich eine ökologisch asymmetrische Wirkung der Grundrechte. Diese Asymmetrie liegt im großen und ganzen auf der Hand: und zwar als die grundrechtswissenschaftliche Konkretisierung der Vorstellung, wonach wir die Herren der Welt und also dazu frei sind, uns die Erde untertan zu machen. Man muss die Asymmetrie jedoch in ihrer ganz konkreten und subtilen Dynamik bewusst machen, um zu erkennen: Es handelt sich weitgehend gar nicht um die Grundrechte selbst, wenn sie derart parteilich gegen die Umwelt ins Feld geführt werden. Es handelt sich vielmehr um das, was Lehre und

Rechtsprechung aus den Grundrechten gemacht haben. Wir haben eine umweltfreundliche Grundrechtsdogmatik.

2.1 Asymmetrischer Grundrechtsschutz bei aggressivem und defensivem Freiheitsgebrauch

Bei folgenden typischen Konfigurationen des Grundrechtsschutzes liegt die Benachteiligung der Natur auf der Hand:

2.1.1 Effektive Grundrechte contra Umweltschutz

Will der Staat umweltschützende Maßnahmen ergreifen, dann bekommt er es meist mit Freiheit und Eigentum derjenigen zu tun, die davon betroffen sind. Die können ihre Grundrechte als „Abwehrrechte" direkt und wirksam gegen den Staat in Stellung bringen. Das ist der Regelfall des Konfliktes nach der Formel „Grundrechte gegen die Natur" bei aktivem Naturschutz. Auf Seiten des Staates fällt dabei zwar die geschriebene oder ungeschriebene Staatsaufgabe „Umweltschutz" ins Gewicht. Auf der anderen Seite aber wirken die Grundrechte. Der Staat und mit ihm die Natur tragen die Legitimierungslast.

„Im Zweifel für die Freiheit" – das ist in diesen Fällen identisch mit: „Im Zweifel gegen die Natur". Die „Vermutung für die Freiheit" wird zur „Vermutung gegen die Natur".

Oft freilich bedeutet staatlicher Umweltschutz auch den indirekten Schutz von Grundrechten Drittbegünstigter: Wird eine Straße nicht gebaut, weil Biotope im Wege sind, dann braucht kein Grund enteignet zu werden und Anlieger bleiben von Lärm und Dreck verschont. Und die Grundrechte dieser Drittbetroffenen hat der Staat zu schützen. Insoweit kumulieren Naturschutz und Grundrechtsschutz. Auch hierbei wirken die Grundrechte nicht gleichermaßen direkt und schneidig, sondern nur vermittelt über staatliche „Schutzpflichten", die keiner annähernd gleichermaßen wirksamen Kontrolle durch die Gerichte unterliegen wie die Grundrechte der anderen in ihrer Funktion als „Abwehrrechte" gegenüber dem (umweltschützenden) Staat.

Im Zweifel hat der Staat seine „Schutzpflicht" nicht „evidentermaßen" verletzt. Im Zweifel verbleibt dem Bürger doch immer noch sein „ökologisches Existenzminimum", und mehr hat er von Grundrechts wegen nicht zu fordern. Jawohl: „Ökologisches Existenzminimum". Das ist keine Satire, keine überzogene Polemik gegen die „Schutznormlehre", sondern ein vollkommen ernst gemeinter Begriff des einschlägigen Grundrechtsdenkens: Danach bleibt dem Bürger von Grundrechts wegen nicht mehr als dieses „ökologische Existenzminimum"!

Es bleibt also dabei: Das grundrechtsdogmatische „in dubio pro libertate" wirkt sich ökologisch aus als „in dubio contra naturam"; und wo Grundrechtsschutz den Naturschutz verstärken könnte, geben die Grundrechte nur schwache „Schutzpflichten" her, die nach renommierten Umweltgrundrechtlern nur das erwähnte Existenzminimum sichern.

2.1.2 Ineffektive Grundrechte pro Naturschutz im Verhältnis zwischen Bürgern

Wollen Bürger unter Berufung auf ihre Grundrechte erreichen, dass ihre Freiheit und ihr Eigentum nicht mehr länger durch Umweltdreck und Umweltgifte beeinträchtigt werden, die von anderen Bürgern herrühren, und wollen sie durch Schutz ihrer Grundrechte zugleich auch Schutz von Natur und Umwelt überhaupt erreichen, auch dann gelten ihre Grundrechte nur sehr wenig. Denn die Abwehrfunktion der Grundrechte, die sich eben gegen den Staat als so effektiv erwiesen hat, wirkt im Verhältnis zum Mitbürger nicht. Dafür sorgen wir Grundrechtswissenschaftler durch unsere dogmatische „Definition der Situation": Die Betroffenen können sich, wie es bei uns Schriftgelehrten der Grundrechte heißt, in diesem Falle nicht auf ihr Grundrecht berufen, weil sie den Staat nicht „abwehren", sondern Schutz von ihm haben wollen.

Für den Laien ist das schwer einzusehen: Warum sollen staatliche Gerichte bei der Abwehr des Staates abwehrenden Grundrechtsschutz gewähren können, nicht aber bei Abwehr anderer Bürger? Scheint doch der aktive Schutz gegen

den Staat durch ebenfalls staatliche Gerichte eher komplizierter als der Schutz, der Bürgern gegenüber Bürgern gewährt wird. Aber für den juristischen Dogmatiker ist da ein ganz erheblicher Unterschied. Schutz in der Drittrichtung gibt es zunächst einmal nicht wegen der Grundrechte, sondern wenn der Gesetzgeber „Schutzgesetze" erlassen hat. Grundrechte helfen hier wieder nur, wenn es dem Opfer an das „ökologische Existenzminimum" geht oder wenn die Belastungen „schwer und unzumutbar" werden.

Und diese „Definition" der schwachen Schutzposition des Drittbetroffenen lassen wir sogar dann gegen die Opfer gelten, wenn der Staat selbst die emittierenden Anlagen gutheißt und genehmigt, die den Dreck zur Folge haben, gegen den sich die Opfer wehren wollen. So versagen wir den Opfern im Ergebnis den Abwehrschutz der Grundrechte: jedenfalls gegenüber dem anderen Bürger, im Umweltrecht vielfach aber sogar auch gegenüber dem Staat, der anderen z.B. die Emission von Schadstoffen in der Drittrichtung genehmigt, also zum mittelbaren Täter und Schirmherrn der Eingriffe wird.

In einer Hinsicht freilich kommt die schwache grundrechtliche Position dessen, der von einem Nachbargrundstück her belästigt oder gestört wird, der Natur zugute: Gehen nämlich von dem störenden Grundstück „Naturereignisse" aus, so können gestörte Nachbarn oder sonst Drittbetroffene nicht bloß unter Berufung auf ihre Grundrechte vom Eigentümer des störenden Grundstücks verlangen, dass er die Natur auf seinem Grundstück gewissermaßen ausschaltet, damit der Betroffene Ruhe vor der Natur bekommt. Zwar gibt es von Grundrechts wegen auch eine Eigentümerpflichtigkeit und eine Eigentümerverantwortung, die gesetzlich ausgeformt und konkretisiert werden können. Hier ist eine gewisse „Haftung für Naturgüter" realisierbar und – etwa im Polizeirecht – auch als polizeirechtliche Verantwortung für den Gefahrenzustand von Eigentum aktuell. Aber Dritte können in der Regel ihre Grundrechte nicht als solche gegen „störende" Natur richten, ohne dass sie ihrerseits in der Tat vom Staat nun wirklich positiven Schutz verlangen können: vergleichbar der sozialen, fürsorgerischen Hilfe in Notsituationen. Die Grundrechte als solche sind keine Versicherung gegen das Schicksal oder gegen die natürliche Umwelt. Und hinsichtlich der Eigentümerverantwortung i. S. einer Inanspruchnahme gegen die Natur wird man in einer Zeit, in der der Umweltschutz in die Verfassungen aufgenommen wird, in Grundrechtstheorie und Praxis äußerste Zurückhaltung wahren müssen.

Aber noch einmal: Gegen das, was Menschen in Ausübung ihrer Grundrechte anderen zufügen, helfen den anderen die Grundrechte als solche wenig, weil die anderen sich – auch wenn sie Natur dabei verteidigen – nur wehren können, wenn ihnen einfachrechtliche Schutznormen zustehen.

2.1.3 Effektive Grundrechte pro Umweltverschmutzer

Bittet schließlich nicht ein Umweltopfer darum, dass der Staat es gegen Übergriffe anderer schützen möge, verlangt vielmehr ein Anlagenbetreiber Schutz des Staates für seine Übergriffe in die Bereiche der anderen: dann sieht die Sache dogmatisch gleich wieder ganz anders aus. Ein Emittent von Schadstoffen kommt in den Genuss besonderer staatlicher Fürsorge für seine emittierende Anlage. Verlangt nämlich dieser Anlagenbetreiber eine Konzession, die ihn individuell begünstigt und schützt: eine Genehmigung, die ihm erlaubt, Schadstoffe per Luftfracht in fremde Rechtssphären zu transportieren – verlangt er einen Bestandsschutz, der ihn individuell vor dem Widerruf der Vergünstigung schützt – und verlangt er last not least staatliche Rückendeckung gegenüber privaten Abwehransprüchen, die ihn individualschützend vor lästigen Unterlassungsklagen abschirmt: Dann bekommt er alle diese staatlichen individualschützenden Zugaben zu seiner grundrechtlichen negativen Abwehrfreiheit ganz selbstverständlich unter Zubilligung einer Klagebefugnis. Das läuft dann unter dem Stichwort „Berufs- oder Gewerbefreiheit".

Auch hier also: Im Zweifel für die Freiheit und gegen sowohl den Drittbetroffenen als auch gegen die Natur. Der Emittentenschutz erscheint selbstverständlich. Beim Schutz der Opfer aber vor Immissionen beweisen die Grundrechtswissenschaftler eine erstaunliche Zurückhaltung.

Bittet also ein Umweltverschmutzer um staatlichen Individualschutz für seine Umweltverschmutzung, so bekommt er ihn. Dafür sorgen wieder wir Grundrechtswissenschaftler durch unsere dogmatische „Definition der Situation“: In diesem Falle, so definieren wir wieder dogmatisch, geht es eben nur um Abwehr von Verkürzungen seiner unternehmerischen und seiner Eigentümerfreiheit. Und diese Abwehr bekommt er aus seinen Grundrechten. So gewähren wir im Ergebnis dem Umweltverschmutzer unter dem Vorwand der „Abwehr“ sehr viel mehr an zusätzlichem „Individualschutz“ als seinen Opfern, denen wir den Grundrechtsschutz versagen.

Die Grundrechtler bringen es fertig: Der Emittent, der gerade nicht bloß den Staat abwehren, sondern eine Zugabe zum üblichen Rechtsschutz verlangt, bekommt im Namen der Abwehrfunktion der Grundrechte seinen Schutz und seine Klagebefugnis. Er bekommt genau jene positive Zugabe an Schutz, die wir dem Immissionsopfer, das nun wirklich einzig und allein nach klassischem negatorischem Vorbild Immissionen abwehren will, im Namen der bloßen Abwehrfunktion der Grundrechte versagen! Diese Satire ist den Grundrechtsexperten freilich nicht einmal bewusst.

Man kann den grundrechtsdogmatischen Befund auf eine kurze Formel bringen: Wir haben umweltunfreundliche Grundrechte. Aggressive Grundrechtsnutzung wird durch effektive Abwehr im Zweifel geschützt. Defensive Grundrechtsbeanspruchung versagt im Zweifel wegen schwacher Schutzpflichten.

2.1.4 Umweltunfreundliche Grundrechtsdogmatik

Bei genauem Hinsehen freilich haben wir nur eine umweltunfreundliche Grundrechtsdogmatik! Denn den Grundrechten selbst, so wie sie in der Verfassung stehen, ist nicht ohne weiteres anzusehen, dass sie umweltwidrige und drittbelastende Wirkungen haben. Dass die Grundrechte eher den Umweltverschmutzern als Rückenwind dienen und dass sie den Opfern und den Umweltschützern eher als Gegenwind ins Gesicht blasen: Das ist nur das Ergebnis einer Grundrechtsinterpretation, die von bestimmten grundrechtspolitischen Feindbildern ausgegangen ist und sich von den damit verbundenen ideologischen Verengungen des grundrechtswissenschaftlichen Horizontes nicht rechtzeitig genug hat befreien können.

2.2 Grundrechtspolitische Feindbilder und Gefährdungslagen

Uns Grundrechtswissenschaftlern geht eine Sprechweise besonders glatt und selbstverständlich über die Lippen: „Die Grundrechte sind klassischerweise Abwehrrechte gegenüber dem Staat.“ Und genau deshalb bedurfte es zunächst großen dogmatischen Aufwandes, um den Staat nicht nur abzuwehren, sondern ihn als Judikative zu Zwecken des Grundrechtsschutzes gegen sich selbst in Gang zu setzen.

Dabei vergessen wir meist, wie selbstverständlich es seit der Tätigkeit der ersten Richter war, dass der Richter dem einen Bürger Schutz gibt im Verhältnis zum anderen Bürger.

Nicht selbstverständlich dagegen war, dass staatliche Richter auch und sogar Schutz gewähren gegenüber staatlichem Handeln. Diese In-sich-Kontrolle bereitete politische und logische Schwierigkeiten. Und jetzt, da wir den Schutz auch gegen den Staat endlich haben, relativieren ausgerechnet wir Grundrechtswissenschaftler den an sich rechtsstaatlich selbstverständlichen Rechtsschutzanspruch des Bürgers für den Fall, dass nicht der Staat, sondern einfach ein anderer Bürger ihn stört oder schädigt.

Wir sagen: „Die Grundrechte haben keine Wirkung in der Richtung gegenüber dem Bürger“. Und eben dadurch anerkennen wir die aggressive Wirkung der Freiheitsrechte, in der Richtung gegenüber dem anderen Bürger! Wir bestreiten, was wir durch das Bestreiten praktizieren – und wir bemerken die Absurdität nicht einmal.

So fixiert waren und sind wir Grundrechtler noch immer auf unser Feindbild vom Staat, auf Abwehr staatlicher Eingriffe und auf das ganz andere Problem wohlfahrtsstaatlicher Gewährungen, dass wir jetzt auch den klassischen Gerichtsschutz über den eingeengten Leistungen unserer so jungen Grundrechtsdogmatik schla-

gen. Dabei ist diese Blickverengung alles andere als „klassisch". Sie gehört in die staatsideologisch besonders anfällige Periode des Umganges mit monarchisch-obrigkeitsstaatlicher Exekutive.

Aber nehmen wir einmal die Aussage ernst: „Die Grundrechte sind Abwehrrechte gegen den Staat". Gegen „den Staat" – wer ist das? Der Staat ist der juristische Anknüpfungspunkt, bei dem angesetzt wird, um diejenigen Menschen unter Kontrolle zu bekommen, die im Namen des Staates handeln und die aus der Machtausübung ihre Befriedigung und ihren Vorteil beziehen.

Bleibt man bei den „Abwehrrechten gegen den Staat" also nicht einfach bei dem Rechtsgebilde „Staat" stehen und begnügt sich mit der sprachlichen Oberfläche, sondern dringt etwas tiefer ein, dann sind die Grundrechte, die den Staat abwehren, also in Wirklichkeit Grundrechte, die in Stellung gebracht werden gegen diejenigen Mitglieder des Gemeinwesens, die mit Hilfe staatlicher Institutionen die Kompetenz und Macht wahrnehmen, andere in ihren grundrechtlich erfassten Bereichen zu stören, zu schädigen, zu verletzen.

Grundrechte als „Abwehrrechte gegen den Staat" – das sind also der Sache nach Grundrechte von Menschen im Staat gegen andere Menschen im Staat. Und die Gefahr, die den Grundrechtsinhabern droht, rührt daher, dass sie sich anderen Menschen ausgeliefert sehen, die mit einer staatlich-institutionellen Übermacht ausgestattet sind. Immerhin ist dabei noch klar erkennbar, woher die Gefahr kommt und wer verantwortlich ist.

Und wenn man mit dieser Bewusstseinserweiterung auf die Welt und die Umweltgefährdungen von heute schaut, sieht man Abwehrkonfigurationen, wo die überlieferte Dogmatik sie bestreitet oder nur indirekt zugibt und relativiert.

Heute bedienen sich die einflussreichen Interessengruppen des Staates, um mit Hilfe des Staates ihre Interessen gegen die anderen durchzusetzen. Gelingt das, dann haben sie ihre staatliche Protektion wie vormals privilegierte Stände, gegen die sich die Parole der Gleichheit „klassischerweise" richtete, bevor der Gleichheitssatz von Grundrechtswissenschaftlern zum Willkürverbot entkräftet wurde. Sie haben dann ihre Privilegien: kodifiziert, verpackt und versteckt in der Struktur gesetzlicher Entscheidungen. Das einzige, was der ungehinderten Durchsetzung der Partikularinteressen mit Hilfe staatlicher Institutionen juristisch noch im Wege stehen könnte, sind die Grundrechte derer, die dabei draufzahlen.

Wie kann man sich als staatlich Begünstigter nun die Klagen derjenigen, die die Kosten der Privilegierungen zu tragen haben, am besten vom Leibe halten? Ganz einfach: Indem man den Schutz, den sie unter Berufung auf ihre Grundrechte haben wollen, zum Schutz in der Drittrichtung erklärt und mit Hilfe geeigneter dogmatischer Sprechweisen erschwert. Dann hat der Verbund von mächtigen Interessen und staatlichen Institutionen die Grundrechte nicht mehr zu fürchten. Es ist nicht mehr klar erkennbar, von woher die Gefahr droht und wer dann nun für die Eingriffe verantwortlich ist.

Der Staat macht sich die Hände nicht schmutzig. Er lässt Private für seine Zwecke arbeiten. Und die Privaten, die um der öffentlichen Zwecke willen mit mittelbaren Einwirkungsrechten ausgestattet werden, sind ja Private, gegenüber denen die Grundrechte nicht gelten, weil sie angeblich keine Drittwirkung haben.

Wie machen wir Grundrechtswissenschaftler das, dass der indirekte Eingriff vermittels der quasi-Beliehenen grundrechtlich nicht „abgewehrt" werden kann? Wir lassen den indirekten Eingriff einfach nicht als Eingriff gelten: Die Grundrechte sind Abwehrrechte „gegen den Staat", und wenn der dem einen Bürger erlaubt, auf andere Bürger einzuwirken, dann, so sagen wir, darf der Dritte sich nur wehren, wenn der Staat auch den betroffenen Dritten, den er selbst den mittelbaren Einwirkungen ausliefert, gnädiger Weise gegen Exzesse in Schutz nimmt. Ganz herzlos sind wir aber doch nicht; denn wir gestehen den Opfern in ökologischer Barmherzigkeit das „ökologische Existenzminimum" oder ähnliche Residualsphären des Abwehrschutzes in der Drittrichtung zu.

Und die ganze Wucht dieser staatlichen Rückendeckung für alle, die in ihrer dynamischen Entfaltung die Umwelt gefährden, bekommen

heute die zu spüren, die den Staat als solchen nicht „abwehren“ können, weil der Stoß gegen die Umwelt und die Grundrechte indirekt geführt wird. Will man also die „Abwehrfunktion der Grundrechte“ gegenüber dem Staat wirklich effektuieren, dann darf man nicht beim Feindbild des bösen Obrigkeitsstaates stehen bleiben, der höchst persönlich entartet, so dass Freiheit und Rechte der Bürger auf der Strecke bleiben. Dann muss man erkennen, dass die vielleicht tiefreichsten Grundrechtsgefährdungen heute auf Umwegen daherkommen: Sie gehen hervor aus der Kumpanschaft des Staates mit denen, deren aggressive Grundrechtsnutzung er gutheißt und protegiert. Und Grundrechtsdogmatiker sorgen dafür, dass weder der Staat noch seine Partner beim mediatisierten Grundrechtseingriff richtig gepackt werden können: der Staat nicht, weil er nicht „eingreift“; die Partner nicht, weil sie nicht an die Grundrechte gebunden sind!

Bei alledem scheint freilich eine Schizophrenie auf: Einerseits haben wir heute in unserem Seminar dort begonnen, wo der Staat Naturschutz betreiben will und dabei auf hinderliche Grundrechte stößt. Andererseits sehen wir eben diesen Staat nach wie vor in engster Zusammenarbeit mit Umweltgefährdern derart, dass der Grundrechtsschutz gegenüber diesem Kooperationsverbund kraft dogmatischer Definition der Situation nicht greift.

2.3 Bewusstseinsspaltung

Diese innere Widersprüchlichkeit des Staates ist freilich nur ein Spiegel der inneren Widersprüchlichkeit seiner Bürger, die von der Erde alle höchste Lust verlangen, koste es, was es wolle, und die doch von ihrem Staat auch erwarten, dass er eben diese Kosten vermeide. Diese Widersprüchlichkeit ist nur zu einem geringen Teil in echten, sachlichen Zielkonflikten begründet. Im übrigen aber handelt es sich um eine individuelle und kollektive Schizophrenie, mit der die dafür typischen Verdrängungen einhergehen.

Sie glauben mir diese These von der Schizophrenie und der Verdrängung nicht ganz? Lassen Sie mich Beispiele anführen, die offenbaren, wie sehr wir durch unsere Leitwerte unbewusst gehindert sind, auf den tabuisierten Gebieten unseren kühlen juristischen Verstand walten zu lassen. Von der fatalen grundrechtsbegrifflichen Missgeburt des „ökologischen Existenzminimums“ war schon die Rede. Aber es gibt noch mehr Belege.

Staatliche Eingriffe, so verlangt es die Abwehrfunktion der Grundrechte, unterstehen dem Übermaßverbot. Sie müssen geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein. Darauf achten wir Grundrechtswissenschaftler mit rechtsstaatlicher Strenge – jedenfalls, solange es sich um kleine, relativ harmlose Einzeleingriffe handelt. Wenn aber Eingriffe in ganz großem Stil getätigt werden, wie beim Bau von Fernstraßen – wenn Grundstücke massenhaft enteignet und Anleger zu Tausenden mit Lärm, Dreck und Unruhe belastet werden, dann, so sollte man erwarten, schauen wir Grundrechtsdogmatiker besonders genau hin und prüfen die Geeignetheit, die Erforderlichkeit und die Vermeidbarkeit des fernstraßenrechtlichen Groß- und Masseneingriffs mit unerbittlicher Strenge:

- Sehen wir, dass es um die Lösung von Verkehrsproblemen ganz allgemein (also nicht nur um den Individualverkehr) geht?
- Sehen wir, dass es für die Lösung von Verkehrsproblemen vielfältige Möglichkeiten und Methoden gibt?
- Fordern wir, dass vermeidbare Eingriffe ganz unterbleiben?
- Postulieren wir lege artis, dass die milderen Lösungen von Verkehrsproblemen den schwerwiegenderen Eingriffen vorgezogen werden?

Mitnichten! Wir lassen es zu, dass Straßen gebaut werden, die dazu führen, dass Eisenbahnwege stillgelegt und abgerissen werden. Wir lassen es zu, dass dabei Grundstücke enteignet, Natur belastet und zerstört und Tausende von Menschen mit Dreck und Lärm versorgt werden. Nicht die mildeste Lösung geht durch, sondern eher die wildeste, nämlich diejenige, die individuelles Tempo 250 ermöglicht.

Und warum verlangen wir nicht, dass im Rahmen des Möglichen nach Vermeidbarkeiten gefragt und nach der mildesten Lösung gesucht wird? Warum werden Straßen mit individual-verkehrspolitischen Scheuklappen geplant, bei de-

nen die kontraproduktiven und belastenden Wirkungen verdrängt werden, die die straßenbautechnische Subventionierung des Individualverkehrs mit sich bringt? Warum schauen wir Grundrechtswissenschaftler wie paralysiert zu, wenn Eingriffe im Grundrecht zugunsten des Individualverkehrs getätigt werden, die am Ende sehr oft zur Folge haben, dass die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs zusammenbricht: des öffentlichen Verkehrs, der weniger in individuelle Grundrechte eingreift, der gemeinverträglicher und der umweltverträglicher ist? Warum berührt uns Grundrechtswissenschaftler die Unfreiheit derer nicht, die nicht nur genötigt werden, Grundstücke zu opfern, Lärm zu erdulden und Dreck einzuatmen, sondern am Ende auch praktisch dazu gezwungen werden, selbst stets und immer mit dem Auto zu fahren statt mit der Straßenbahn, dem Bus oder der Eisenbahn, die so selten oder gar nicht mehr verkehren?

Die Antwort ist einfach: Weil wir es mit einem Tabu und einer Schizophrenie zu tun haben. Tabu ist die motorisierte Bewegungsfreiheit des Bürgers. Und schizophren ist, dass wir sonst gängige Wertevorstellungen und Maßstäbe grundrechtlichen Urteilens verdrängen, wenn es um die Grundrechtsopfer nicht für den Verkehr überhaupt, sondern für den Individualverkehr geht. Was wir sonst an rationalen Entscheidungsverfahren entwickelt haben – an Nutzen-Kosten-Abwägungen und an strengen rechtsstaatlichen Eingriffsmaßstäben, das rückt an den Rand. Zum Groß- und Masseneingriff bedarf es keiner Rechtsgrundlage mehr, die die Eingriffsvoraussetzungen genau angibt. Es genügt, dass ein Plan festgestellt werden muss. Die „Rechtfertigungsbedürftigkeit" mussten Rechtsprechung und Lehre erst hinzudogmatisieren!

Sie glauben mir immer noch nicht recht? Lassen Sie mich mein Beispiel weiterführen: Tun wir also einmal so, als sei Straßenbau für den Individualverkehr wenigstens bei grober Betrachtung die noch vertretbar „gerechtfertigte", die „erforderliche" und „mildeste" Lösung zur Bewältigung von Verkehrsproblemen. Dann gilt weiter: Fernstraßen können dann am meisten Verkehr bewältigen, wenn mit einem Tempo von 80 bis 100 km/h gefahren wird. Wenn man also mit möglichst wenig Straße möglichst viel Verkehr bewältigen will, liegt die geeignete, erforderliche und mildeste Lösung auf der Hand. Tempo 100 – und Straßen, die darauf zugeschnitten sind.

Wenn auf einer Fernstraße nur mit gemäßigter Geschwindigkeit gefahren werden darf, braucht bei ihrer Dimensionierung nicht bedacht zu werden, dass Überholmanöver auch noch bei Tempo 250 „gefahrlos" möglich sein müssen. Auch würden weniger Lärm und weniger Schadstoffe erzeugt. Die erforderliche und die mildeste Lösung hegt also wiederum auf der Hand: Tempo 100. Wenn auf Fernstraßen mit gemäßigter und gleichmäßiger Geschwindigkeit gefahren würde, dann würden vernünftige Fahrer, die sich z. B. an das Tempo halten, weniger belästigt und gefährdet durch diejenigen, die heute immer wieder und unbelehrbar Vorfahrt für ihre exzessive Überschreitung der Richtgeschwindigkeit herausfahren. Der Verkehrsfluss wäre gleichmäßiger, vermeidbare Belästigungen und Gefahren würden vermieden. Die rationale Lösung: Tempo 100.

Wir alle wissen, dass ein sinnvolles Tempolimit für weniger Verletzte und weniger Tote sorgen würde. Aber wir wollen die vermeidbaren Enteignungen, die vermeidbaren Immissionen, die vermeidbaren Belästigungen und Gefährdungen und die vermeidbaren Toten gar nicht vermeiden! Sie gehen uns grundrechtlich nichts an. Die berauschende Geschwindigkeit als der letzte Schein wirklich individueller Freiheit ist tabu. Die Toten sind die Opfer, die wir willig und täglich auf dem Altar unseres Totem und Tabus darbringen: unter den Augen der Priester und Schriftgelehrten des Staats und Verfassungsrechts.

Und warum legen die Grundrechtswissenschaftler bei allen diesen Fragen ihr geistiges Rüstzeug beiseite und immunisieren sich mit der „planerischen Gestaltungsfreiheit", in deren Abwägungseintopf alle diese Gesichtspunkte verschwinden? Weil wir es mit einem Tabu zu tun haben und mit den dazugehörigen Verdrängungen. Statt an die Freiheit aller zu denken und an die wirklichen Gemeinwohlzwecke, sind wir fixiert auf Freiheitsexzesse einzelner, die es bei Entfaltung ihrer Persönlichkeit unbedingt für erforderlich halten, mit jeder kaufbaren Geschwindigkeit daher zu rasen. Und beim „Tempo-

Großversuch“ konnte die Regierung ihre klammheimliche Freude daran nicht verbergen, da es viele ungehorsame Bürger gibt – ganz im Gegensatz zur Law-and-order-Pose, in der sie sich sonst darzustellen behebt, wenn Bürger wagen, staatliches Recht nicht nach Sinn und Wortlaut zu beachten.

Bei alledem haben wir es mit einer bestimmten Form unserer Grundrechtskultur zu tun, deren psychische Effekte sich nicht auf Juristenköpfe beschränken, sondern die zweite, menschliche Natur von Bürgern und Politikern überhaupt bestimmen. Unausgesprochener Kern dieser Grundrechtskultur ist die Überzeugung, dass nichts über das Ich und dass das Ich über die anderen und das Gemeinwesen geht.

Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass wir andernorts, vor allem wenn wir gut konservativ sind, das Gemeinwohl und die Pflichten hochhalten: etwa beim Wehrdienst und der Dauer des Ersatzdienstes. Dass der Mangel an Rücksicht und Gemeinschaftsethos, den man sich auf dem einen Gebiet leistet, dann woanders mit besonders strengen Anforderungen kompensiert wird, gehört mit zur Psychologie des gespaltenen Wertbewusstseins: Was an der einen Stelle an Freiheit und Entfaltung zu Lasten Dritter und zu Lasten des Gemeinwohls zum eigenen Vorteil praktiziert wird, das pflegt andernorts mit einem Überschuss an Moral zu Lasten Dritter zur eigenen seelischen Entlastung ausgeglichen zu werden.

Sie meinen, derlei Gedanken gehörten hier nicht her unter das Thema „Grundrechte gegen die Natur“? Ich meine, gerade sie gehören hierher! Denn was vom Individualverkehr gesagt wurde, hat beispielhaften, hat paradigmatischen Charakter: Vermeidbarkeit von Eingriffen als Grundrechtsproblem stellt sich nicht nur bei der Straßenplanung, sondern z. B. beim Abfall und bei den Lasten seiner Beseitigung. Und wieder schauen wir Grundrechtswissenschaftler unbewegt zu, wie mächtige Interessengruppen mit staatlicher Duldung ungehindert Abfall produzieren, der durchaus vermeidbar wäre. Und wieder entstehen dabei Lasten und Kosten in Gestalt von Energieverschwendung, Rohstoffverschwendung, Umweltbelastung und Grundrechtsbeeinträchtigungen bei den Letztbetroffenen, die einerseits am Ende der Kette vielfach faktisch genötigt werden, den Verpackungsunsinn mitzumachen, und andererseits sich mit Deponien und Müllvernichtungsanlagen und deren Emissionen abfinden müssen. Dabei werden auf Seiten der Produzenten und Händler durchaus Grundrechte ins Spiel gebracht. Ihre unternehmerische Freiheit, ihre Eigentumsinteressen finden staatliche und grundrechtsdogmatische Rückendeckung. Die Grundrechte der Letztbetroffenen aber sind weit weg.

2.4 Grenzen der Rechtfertigung von Belastungen

Ich hatte anfangs gesagt: Bei einigen Konfigurationen sei der Konflikt zwischen Grundrechten und Natur offenkundig, bei anderen seien die Zusammenhänge verwickelter. Hier nun sind die Konfigurationen, wo die Zusammenhänge verschlungener sind und der Effekt des herrschenden Grundrechtsdenkens weniger direkt nachweisbar ist: Bei den Straßen, beim Abfall und – vor allem auch – beim Energieverbrauch sind die „grundrechtliche“ Freiheit zur Raserei, zur Müllproduktion und zum Energieverbrauch einerseits und die Grundrechtskosten bei Betroffenen andererseits oft so weit auseinander, dass sie angesichts unserer grundrechtswissenschaftlichen Kurzsichtigkeiten als Rechtszusammenhänge aus dem Blick geraten und nur noch als politische Probleme oder als Fragen planerischer Freiheit zur Kenntnis gelangen. Dabei gibt die Berufung auf die Grundrechte bei der aggressiven Entfaltung politisch viel her, die Berufung auf den defensiven Charakter der Grundrechte dagegen zieht politisch nicht recht.

Soweit fallen Freiheit und Betroffenheiten auseinander, dass man sich in der Illusion wiegen kann, die grundrechtlichen Freiheiten ohne die grundrechtlichen Kosten beanspruchen zu können. Und in der Tat sind wir auf dem besten Wege, in Ausübung unserer privatisierenden Freiheiten und um unserer kurzfristigen privatisierenden Vorteile willen langfristig diffus und ungerecht sozialisierte Kosten zu produzieren, die den gegenwärtigen und zukünftigen Nutzen übersteigen.

Wenn aber dieser Punkt erreicht ist, dann muss man mit allem Ernst die Frage stellen: „Rechtfertigen die langfristigen Kosten noch den kurzfristigen Nutzen?“ Dann muss man diese Frage auch grundrechtlich wörtlich und ernst nehmen. Die Kosten nämlich schlagen letztlich irgendwo bei den Bürgern in Grundrechtsbereichen nieder: Gesundheit, Eigentum, Belastung mit Abgaben, Einschränkung von Entfaltungsmöglichkeiten.

Wenn der Nutzen die summierten und langfristigen Grundrechtskosten nicht mehr rechtfertigt, dann sind auch die direkten und indirekten Eingriffe im wahrsten Sinne des Wortes grundrechtlich nicht mehr „gerechtfertigt“. Dann lässt sich auch nichts mehr retten durch Entschädigungsansprüche einzelner. Dann fehlt es am Eingriffsgrund. Denn die Eingriffe brächten per Saldo keinen positiven Nutzen mehr, der sie rechtfertigen könnte, sondern nur noch Schaden: Eine grundrechtstechnische Unternehmung, die mehr Verluste als Nutzen produziert, ist weder „gerechtfertigt“ noch ist sie „geeignet“, „erforderlich“ und „verhältnismäßig“. Sie lässt sich nicht „mildern“ durch Entschädigung! Denn es fehlt der Nutzenüberschuss, der allein die Belastungen legitimiert.

3 Horizonte

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich signifikante Größen in einem erdgeschichtlich nie dagewesenen Maße und Tempo verändert: Bevölkerungswachstum, Energieverbrauch, Einwirkung auf die Biosphäre durch eine einzige Gattung von Lebewesen. Bis diese Horizontverschiebungen im allgemeinen Bewusstsein eintreffen und dort Wahrnehmungs- und Verhaltensveränderungen auslösen, vergeht eine gewisse Inkubationszeit, sofern wir überhaupt fähig sind, zu begreifen, was wir anrichten, und die Konsequenzen aus unserer neuerlichen und scheinbaren Übermacht über die Natur zu ziehen. Ich will versuchen, mir und Ihnen die sich wandelnden Horizonte wenigstens ein klein wenig unter dem Aspekt von „Grundrechten“ und „Haftung“ bewusst zu machen.

3.1 Von der Übermacht der Natur zur Übermacht des Menschen

So mächtig war dem Menschen die Natur, dass er ihr durch Geisterbeschwörung, durch Opfer und durch Demut beizukommen versuchte. Die Menschen waren den Naturkräften weitgehend ausgeliefert. Die Natur im großen zu verändern, das stand außer ihrer Kraft. Zwar gab es schon Rodungen und Raubbau anderer Art, die grüne Landstriche zu Wüsten gemacht haben. Aber im übrigen war die Ohnmacht gegenüber der Natur selbstverständlich.

Heute dagegen sind wir Menschen mächtig. Wir haben der Natur ihre Kräfte und einige ihrer Gesetze abgeschaut, um uns mächtig zu machen. Wenn wir wollen, wir könnten die überlieferte Natur weitgehend vernichten oder verändern. Und auch wo wir es nicht direkt wollen, sind wir auf dem Wege der Zerstörung und Veränderung unterwegs.

Und was hat das mit den Grundrechten zu tun? Mit der Haftung für Naturgüter? Nun: Menschliche Gemeinschaften dienten früher nicht nur aber doch auch dazu, gemeinsam miteinander den Kräften und Unbilden der Natur besser Herr zu werden und die Natur gemeinsam besser zu nutzen. Und in diesen menschlichen Gemeinschaften entstanden dann politische Probleme der Privilegierungen und der Unterdrückungen. In diesen Zusammenhang gehören die Grundrechte: Sie dienten der Bewältigung von Problemen, die die Menschen im politischen Umgang miteinander hatten. Natur und Umwelt spielten dabei praktisch keine Rolle. Sie wurden nur indirekt relevant insofern, als sie Menschen zugeordnet waren als Körper, Gesundheit und Eigentum.

Heute aber haben wir die gemeinsame Umweltbewältigung so weit getrieben, dass sie auf uns zurückschlägt. Die Umwelt ist zu einer Art Zwischenstation dessen geworden, was wir einander antun. Weil wir aber das, was wir der Lebenswelt antun, indirekt anderen Menschen und am Ende uns selbst antun, deshalb sind Umweltfragen heute für uns zu Rechtsfragen geworden. Wir hatten schon immer politische Probleme miteinander, und die Grundrechte halfen uns, miteinander zurechtzukommen. Jetzt erfassen

die Probleme auch die Umwelt. Der Name täuscht uns noch ein wenig darüber hinweg, dass wir es auch bei der Umwelt vor allem miteinander und mit uns selbst zu tun haben. Aber die Wirklichkeit spricht eine klare Sprache. Und deshalb sind Umweltprobleme heute Grundrechtsprobleme.

3.2 Theologie und Weltanschauung

Für viele Menschen wird ihre Weltanschauung – also das, wie sie sich in der Welt sehen – nach wie vor von der alttestamentarischen Schöpfungsgeschichte und den theologischen Lehren bestimmt, die die laienhafte Vorstellung von Gott dem Weltenschöpfer, von seinem göttlichen Werk und von dem Menschen als letzten und höchsten Schöpfungsergebnis beinhaltet. Danach sind die Werke Gottes vom Schöpfer schlechthin verschieden. Wir Menschen erscheinen uns als höchstes letztes Produkt der Schöpfung. Und deshalb dünken wir uns der übrigen Schöpfung überlegen. Zwar heißt es nicht nur, wir sollten uns die Erde untertan machen, sondern auch, wir sollten sie hegen, pflegen und erhalten. Doch ist das Selbstverständnis bislang kaum das einer Gleichberechtigung, sondern eher so, wie das eines Herrn zu seinem Sklaven, der auch, wenn er seine Sklaven nicht hegt, pflegt und erhält, die Grundlage seiner Herrschaft zerstört. Zerstören wir Umwelt, zerstören wir Leben, zerstören wir ganze Gattungen aus der göttlichen Schöpfung, so pfuschen wir Gott zwar ins Handwerk und verstoßen womöglich gegen das eine oder andere Gebot. Aber wir haben es immer mit dem Teil seines bloßen Werks zu tun, dessen Krone wir ja darstellen.

Anders müssten wir es sehen, wäre Gott kraft theologischer Definition des allgemeinen Wesens nicht schlechthin nur verschieden von allem Geschaffenem, sondern wäre er zugleich auch immer noch darin gegenwärtig im ewigen Erscheinen seiner selbst in seiner Schöpfung. Dann bekämen wir es bei unseren Umweltzerstörungen mit dem Schöpfer selbst zu tun und könnten an die übrige Welt nicht mit dem menschlichen Dünkel herangehen, die Krone der Schöpfung und als solche berechtigt zu sein, die übrige Schöpfung zum Medium nur des Ich zu machen, das über aller nahen Schöpfung steht und über sich nur den fernen Schöpfer anerkennt.

Aus dem Paradies der übermächtigen Natur sind wir technisch ausgewandert. In unserem irdischen Teil der Schöpfung sind wir inzwischen mit göttlicher Macht jedenfalls der Zerstörung begabt. Deshalb haben wir unsere paradiesische Unschuld verloren. Wo immer wir heute etwas machen können, übernehmen wir mit der Machbarkeit auch die Verantwortung dafür, ob und wie es gemacht wird. Je mächtiger wir werden, desto mehr Verantwortung kommt auf uns zu.

3.3 Haftung und Verantwortung

Verantwortung tragen heißt vor allem: Folgen auf sich nehmen, heißt letztlich haften. Andernfalls ist nur die Rede von Verantwortung: leeres Geschwätz, Illusion und Selbsttäuschung.

Die Menschen müssten also heute, wo sie technisch so mächtig sind wie nie zuvor, auch so verantwortungsfreudig sein wie nie zuvor. Von Verantwortung dürfte nicht nur die Rede sein, sondern die wirklichen Folgen müssten vom Verursacher verantwortet, ausgekostet und getragen werden. Und hier öffnet sich eine verhängnisvolle, unerbittliche und nicht zu überwindende Diskrepanz: Wir sind so mächtig, dass die Wirkungen unseres Tuns praktisch nicht mehr verantwortbar sind. Die Folgen verlieren sich vielmehr im Raum, in der Zeit, bei anderen Menschen und in der Komplexität der Wirkungszusammenhänge.

Natürlich kann man noch von „Verantwortbarkeit" reden. Wenn aber die Folgen erst eintreten, wenn der Verursacher längst gestorben und wenn der Schwätzer, der den Mund so voll genommen hat mit der „Verantwortbarkeit", längst vermodert ist – was dann? Wenn die Folgen an Stellen eintreten, die auf der anderen Seite des Erdballs liegen? Wenn die Ursachen nicht zurückverfolgt werden können, so dass Folgen eintreten, für die kein Verursacher mehr benannt werden kann? Und wenn alles das nicht mehr die Ausnahme bildet, sondern die Regel?

Dann kann man zwar noch über Behelfsmechanismen nachdenken: Wenigstens Kinderstimmrecht durch Stimmen für Eltern minderjähriger

Kinder; Prozessstandschafter für Grundrechte und Ombudsmänner für politische Interessen der Kindeskinder ... Aber die wirkliche Verantwortung verliert sich gleichwohl im Raum, in der Zeit und in der sachlichen Komplexität der Geschehensabläufe. Verantwortung und Haftung gehen ins Leere und verfehlen damit ihre heilsame Wirkung auf die Motive des Verursachers.

Mit anderen Worten: Heute, wo unsere Mächtigkeit mehr reale Verantwortung und Haftung fordert denn je, sind die schlichten Voraussetzungen dafür schlechter denn je, ganz zu schweigen davon, dass die Menschen von Verantwortung gern reden, sie aber, wenn etwas zu verantworten ist, die Verantwortung noch viel lieber abschieben: Sei es durch fade Ausreden, sei es durch Haftungsausschluss, sei es durch Versicherung. So fällt die eigentliche psychologische Hemmung, mit der wir unsere Macht noch unter Kontrolle halten können, ausgerechnet in dem Augenblick weitgehend aus, in dem wir sie am nötigsten haben.

Und was hat das wieder mit unserem Thema zu tun? Sehr viel! Denn nach unserer Grundrechtskultur sind die Grundrechte vor allem Freiheitsrechte im Sinne freien Beliebens, nicht aber Verantwortungsbereiche in dem Sinne, dass die Freiheit und ihre Folgen nicht zu Lasten Dritter gehen, sondern so präzise wie möglich vom Verursacher zu verantworten sind. Zwar ist viel und in den schönsten Worten nicht nur von der freien, sondern auch von der selbstverantwortlichen Persönlichkeit die Rede, insbesondere beim Eigentum. Aber bei Haftungsbeschränkungen, bei der Versicherung für eigenes Verhalten, bei der gesellschaftsrechtlichen oder versicherungsrechtlichen Sozialisierung und Anonymisierung der Haftung und Verantwortung pflegen wir nicht an die Grundrechte zu denken – obwohl doch stets die Haftungsbeschränkung beim einen den Schaden auf andere wälzt und obwohl manch eine Versicherung von persönlicher Haftung befreit und dadurch geradezu enthemmend wirkt: Die Versicherung, oder vielmehr: die anderen zahlen's ja!

Das ist dann oft Entfaltung zu Lasten der sozialen und der sonstigen Umwelt: Grundrechte gegen die Natur.

Sicher: Nicht immer wirkt Versicherung enthemmend, und es ist oft Ausdruck von Verantwortlichkeit, eine Versicherung abzuschließen. Auch können Schadensfreiheitsrabatte und ähnliche Techniken dafür sorgen, dass mit Freiheit noch ein hinreichendes Ausmaß von Verantwortung einhergeht. Aber hier kommt es darauf an, dass uns die grundrechtliche Dimension der Verantwortung und der Haftung für den eigenen Bereich und die eigenen Taten bewusst gemacht wird. Wenn wir verhindern wollen, dass jemand sich zu sehr von seiner Verantwortung freikauft und sich dadurch zu sehr enthemmt zu Verhaltensweisen, die die Umwelt oder Dritte schädigen, dann muss man über die grundrechtlichen Grenzen nachdenken, die der Sozialisierung und Externalisierung von Freiheitsfolgen gesetzt sind.

4 Perspektiven

4.1 Umweltfreundlichere Grundrechtsdogmatik

Ich habe oben mit groben Pinselstrichen gemalt. So kann man zwar ein Bild in großen Zügen zeichnen, wird aber der Wirklichkeit nicht in allen Einzelheiten gerecht.

Selbstverständlich sind Lehre und Rechtsprechung bemüht, auch die Opfer von Umwelteinwirkungen zu schützen. Und innerhalb der herrschenden Schutznormlehre, die oben für die groben Pinselstriche die Anhaltspunkte lieferte, gibt es viele Nuancen. Vor allem in letzter Zeit zeichnet sich ein erstes Umdenken ab. Es scheint, als würde das „ökologische Existenzminimum" wegen grundlegender Konstruktionsfehler stillschweigend in die Werkstatt zurückgerufen. Es scheint, als sei auch die Schutznormaktion auf dem Rückzug.

Aber im Kern bleibt für das, was die Bürger einander antun, einstweilen der Befund der „herrschenden Meinung": Wer defensiv für solche Umweltausschnitte Schutz beansprucht, die ihm grundrechtlich zugeordnet sind (für seinen Körper, seine Gesundheit, sein Leben, sein Eigentum), dem helfen die Grundrechte zur Abwehr der Gefahren und Einwirkungen nur auf dem Wege über vage „Schutzpflichten" des Staates. Wer dagegen aggressiv über seine eigene Rechtssphäre

hinaus Gefahren für und Einwirkungen auf fremde Weltausschnitte verursacht, den legitimieren seine Grundrechte und der kann sich gegenüber jeder Einschränkung seiner Ingerenzen in fremde Sphären auf seine Grundrechte berufen.

So wird der defensive Grundrechtsgebrauch entkräftet (und mit ihm der Schutz von Umwelt durch Grundrechtsschutz). Und so wird der aggressive Grundrechtsgebrauch bestärkt und geschützt (und mit ihm die Umweltgefährdung und -zerstörung).

Der Umweltaggressor ist gegenüber dem Opfer grundrechtsdogmatisch a priori legitimiert. Ihm wird eine grundrechtliche Einwirkungsbefugnis zudefiniert. Das Opfer dagegen wird grundrechtsdogmatisch entwaffnet. Ihm wird grundrechtsdogmatisch eine (unausgesprochene) Duldungspflicht auferlegt, die erst außer Kraft tritt, wenn der Staat sich des Opfers vermittels einer Schutznorm annimmt. Nicht der Aggressor braucht für den Übergriff eine sein Übergriffsinteresse schützende „Schutznorm". Sondern das Opfer muss sich bei der Abwehr durch eine solche „Schutznorm" ausweisen, die sowohl seine Duldungspflicht als auch die Einwirkungsbefugnis des Aggressors begrenzt.

Diese Dogmatik führt jedenfalls insoweit zu „Grundrechten gegen die Natur", wie es sich um Natur handelt, die anderen Grundrechtsträgern verfassungsrechtlich zugeordnet ist. Die aggressive Freiheitsnutzung hat definitionsgemäß rechtstechnische Vorfahrt vor der defensiven – und das kurioser Weise in Umkehrung der Tatsache, dass die Grundrechte in erster Linie als Abwehrrechte aufgefasst werden: Die Abwehrfreiheit des Aggressors gegenüber dem Staat wird zu seiner Einwirkungsfreiheit gegenüber dem Opfer.

Zwar gilt auch nach Bürgerlichem Recht unter Eigentümern vielfach die Maxime: „Leben und leben lassen." Man muss vom Nachbarn her einiges erdulden, und man kann als Eigentümer dem Nachbarn einiges zumuten. So scheint die grundrechtsdogmatische Definition der Situation der zivilrechtlichen zu entsprechen. Doch der Schein trügt gründlich. Die Grundrechtsdogmatiker haben es fertiggebracht, das Zivilrecht insoweit auf den Kopf zu stellen und es an individualistischer Aggressivität und Asozialität noch zu übertreffen:

Bevor die Grundrechtswissenschaftler mit ihren groben grundrechtswissenschaftlichen Begriffen im Bürger-Bürger-Verhältnis der „Drittrichtung" den Zivilrechtlern Definitionskonkurrenz machten, galt so gut wie stets und immer, was im Zivilrecht auch heute noch gilt, soweit es nicht vom öffentlich-rechtlichen Umweltrecht überlagert und asymmetrisch verformt worden ist: Wer sich nicht auf seine Rechtssphäre beschränkt, sondern ein juristisches Mehr beansprucht, weil er in fremde Rechtssphären hineinwirken will, der bedarf als der Aggressor einer Befugnisnorm. Das Opfer dagegen ist in der Regel durch absolute Rechte rundherum geschützt. Schutznormen also muss der Angreifer beibringen. Er muss ihre Voraussetzungen darlegen und im Zweifelsfall beweisen. Und erst auf dieser Wertungsebene kommt der Gedanke der wechselseitigen Toleranz des „Leben und Leben-Lassens" ins Spiel. Und an dieser Formel ist die Wechselseitigkeit entscheidend, auch wenn sie nicht immer gleich mitgedacht und betont wird.

Wollte man nach allem von der umweltunfreundlichen zu einer umweltfreundlicheren Grundrechtsdogmatik übergehen, so müsste man sich wenigstens an den klassischen Strukturen zivilrechtlichen Rechtsschutzes orientieren und mit dem Grundrechtsschutz nicht hinter diesen Standards zurückbleiben. Man müsste anerkennen, dass jedem Grundrechtsträger gleiche Freiheit gewährleistet ist, so dass keiner a priori beanspruchen kann, ohne Einwilligung oder Wechselseitigkeit in fremde Freiheitssphären hineinzuwirken. Das würde die grundrechtliche Schutznormdoktrin für den Bereich, in dem es um die Legitimation von Übergriffen in der Drittrichtung geht, in Richtung auf klassische Schutzprinzipien des Bürger-Bürger-Verhältnisses wieder ins Lot bringen. Der Aggressor müsste sich vor dem Opfer durch eine Schutznorm legitimieren, die ihm den Eingriff in die Sphäre des anderen erlaubt und die dem Opfer eine Duldungspflicht auferlegt. Das würde vielfach die Klagebefugnis in ganz anderem Licht erscheinen lassen. Und auch die Regeln, nach denen im Zweifel zu entscheiden ist, würden vielfach zu anderen Ergebnissen führen.

Auch die Frage, ob und wie ein Entschädigungsausgleich geschaffen werden muss, wenn asymmetrische Einwirkungsbefugnisse gewährt werden, hätte eine andere Gestalt: Da die Einwirkung auch als das erscheint, was sie ist, nämlich als Eingriff oder ähnliche Rechtsverkürzung, wird klar, dass dieser Eingriff oder diese Verkürzung milder ist, wenn für Entschädigung gesorgt wird. Also muss die Freiheitseinbuße beim einen und der Freiheitsgewinn beim anderen, die von der Gleichgewichtslinie zwischen den „gleichen Freiheiten" aus zu messen sind, dann auch regelmäßig durch Entschädigung kompensiert und gemildert werden. Denn im Rechtsstaat gilt das Gebot des mildesten Eingriffs.

Auch wenn wir keinerlei Umweltprobleme hätten, ist die zwischenmenschliche Rücksichtslosigkeit, die in der herrschenden Grundrechtsdogmatik begrifflich zu Entscheidungsregeln verfestigt ist, mit dem Prinzip der gleichen Grundrechte aller unverträglich. Noch eindeutiger als der „gleichen Freiheit" aller widerspricht die Privilegierung des Aggressors in der Drittrichtung dem Gebot sozialer Rechtsstaatlichkeit. Es ist schlicht und einfach unsozial, dem jeweils dynamischeren, skrupelloseren und rücksichtsloseren Grundrechtsträger, der seine Freiheit aggressiv nutzt, grundrechtsdogmatisch dadurch den Weg zu ebnen, dass das Opfer grundrechtsdogmatisch entrechtet und auf einfachgesetzliche Schutznormen verwiesen wird.

Die Effektuierung des Abwehrschutzes in der Drittrichtung würde nicht die Aufgaben des Naturschutzes erschweren, bei denen der Staat sich als solcher mit den Grundrechten betroffener Opfer konfrontiert sieht. Die „umweltfreundliche Grundrechtsdogmatik" setzte ein Umdenken voraus und brächte eine andere Grundhaltung mit sich. Mit der modifizierten Schutznormlehre würde es nur dem Staat und Privaten erschwert, umweltgefährdende und umweltschädigende Projekte durchzusetzen. Die Argumentationslasten, die Beweislasten und die Risiken würden sachgerechter und umweltfreundlicher verteilt. Die Kosten würden durch direktere Kosten-Nutzen-Korrelation wohlfahrtsökonomisch günstiger zugerechnet.

4.2 Natur ohne Grundrechte

Aber es ist auch klar, dass die Rekonstruktion der Schutznormdoktrin nur dort dem Umweltschutz den Rücken stärken kann, wo Grundrechtsträger Umweltausschnitte als Körper, Leben, Gesundheit und Eigentum besitzen. Nur so fungieren sie, wenn sie ihre kleine Welt verteidigen, zugleich als eine Art Prozessstandschafter der Umwelt überhaupt. Wo kein Kläger, da ist auch kein Richter, und wo Umweltschutzanliegen nicht wenigstens teilweise deckungsgleich sind mit Grundrechtsinteressen einzelner, dort hilft die soeben skizzierte umweltfreundlichere Grundrechtsdogmatik nicht.

Immerhin könnte, folgt man meiner Linie, wenigstens im Bereich der Drittrichtung nicht mehr die Rede sein von „Grundrechten gegen die Natur". Die Haftung für den Übergriff auf fremde Rechtssphären wäre rechtstechnisch so angelegt, dass sie Umweltschutz und Naturschutz eher fördert als hindert. Wo aber Umwelt und Natur gefährdet sind, ohne dass zugleich Grundrechtsträger betroffen sind, ergeben sich bislang keine Akzentverschiebungen.

4.3 Nachtrag

Ein wenig haben sich inzwischen – seit dem vorstehenden Vortrag – die grundrechtlichen Horizonte verschoben durch die beiden Urteile des Bundesgerichtshofs in den Waldschadensprozessen der Stadt Augsburg und des Waldbauern Killguß vom 10. Dezember 1987 (III ZR 191/86 und 220/86). Zwar hat der Bundesgerichtshof kein Wort zu dem „Anspruch auf effektiven Rechtsschutz" gesagt, auf den sich die Stadt Augsburg immer wieder berufen hatte. Zwar hat er die Klagen abgewiesen und es insbesondere abgelehnt, die Schadensersatzvorschrift des § 14 Satz 2 des Bundesimmissionsschutzgesetzes in analoger oder verfassungskonformer Weise anzuwenden. Aber eben dadurch wurde die Gesetzeslücke sichtbar, die wahrzunehmen sich die anderen Gerichte bislang beharrlich geweigert hatten. Und eben dadurch wurde sichtbar und anerkannt der individuelle Eingriff, den man bisher nicht wahrhaben wollte!

Wo die Instanzgerichte bisher nicht nur keine Anspruchsgrundlage für einen Ausgleichsanspruch für Waldschäden gesehen, sondern auch stets eine relevante Eigentumsbeschneidung durch das Immissionsrecht verneint haben, dort anerkennt jetzt der Bundesgerichtshof, dass es sich um Beeinträchtigungen oder Verkürzungen von Eigentum (um nicht zu sagen: Eingriffe ins Eigentum) handelt, die „ausgleichswürdig und ausgleichsbedürftig" sind, sobald unzumutbare Schäden entstehen. Für diesen Fall wird anerkannt, dass es sich um eine ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung handelt, ohne dass noch von „Schutzpflichten" die Rede ist, die „evident" verletzt sein müssten, ehe Grundrechtsverletzungen anerkannt werden könnten.

In den Urteilen ist nicht einmal mehr die Rede davon, dass die den Opfern auferlegten Belastungen „schwer und unzumutbar" sein müssen, um den Entschädigungsausgleich nach sich zu ziehen. Es genügen einfach „übermäßige Belastungen", die „im vermögensrechtlichen Bereich unzumutbar treffen". Werden diese „Grenzen des Zumutbaren" überschritten, dann sind die inhalts- und schrankenbestimmenden Regelungen der einschlägigen Gesetze verfassungswidrig. Nur durch Zubilligung von Ausgleichsleistungen kann dann die den Eigentümern auferlegte Belastung „auf ein zumutbares Maß" reduziert und so die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit abgewendet werden.

Die Verfassungsmäßigkeit des Bundesimmissionsschutzgesetzes direkt in Frage zu stellen, hatte der Bundesgerichtshof keinen Anlass, weil er nur über Ausgleichsansprüche zu befinden hatte und sich nicht in der Lage sah, das Gesetz richterlich zu ergänzen. In dem vom Gericht unterstellten Fall, dass nämlich durch das Bundesimmissionsgesetz nicht zumutbare Schäden verursacht werden, ist dieses Gesetz (oder ist wenigstens die TA-Luft, die den Belastungspegel bestimmt) freilich verfassungswidrig! Daraus müssen jetzt die Konsequenzen gezogen werden: Jetzt müssen die Verwaltungsgerichte, die über Genehmigungen zu entscheiden haben, die Gültigkeit der §§ 4 ff. BImSchG und der TA-Luft unter ganz anderen Gesichtspunkten neu prüfen. Und da wohl davon auszugehen ist, dass Immissionen von genehmigten Anlagen für vielerlei Umweltschäden, wie der Bundesgerichtshof nur unterstellt hat, tatsächlich ursächlich sind, fehlt es für weitere Genehmigungen an einer gültigen Grundlage.

Soweit man den Fehler nur in der TA-Luft und nicht auch im Gesetz selbst verortet, können die Gerichte aus eigener Kompetenz entscheiden, ohne die Frage der Verfassungsmäßigkeit dem Bundesverfassungsgericht vorlegen zu müssen. Dabei darf man nicht mehr, wie bisher, nur auf die Sachverständigen und Lobbyisten hören, die versichern, man befinde sich mit den Grenzwerten auf der sicheren Seite. Man muss vielmehr auf die manifesten Großschäden an Flora, an Fauna, am Boden und am Wasser schauen und von den Folgen auf die Ursache zurückschließen: Da geht es nicht um winzige „Restrisiken", sondern um reale Großschäden.

Ebenso sind in diesem Falle wohl auch die Privilegierungen der emittierenden Anlagen nach § 14 Satz 1 BImSchG verfassungswidrig, so dass Abwehrklagen auch gegen genehmigte Anlagen zulässig werden, ohne dass der Staat für den bisherigen Vollzug des verfassungswidrigen Gesetzes etwa den Anlagenbetreibern entschädigungspflichtig wäre (vgl. BGH, Urteil vom 12.3. 1987 – III ZR 216/85 –, Neue Juristische Wochenschrift 1987, S. 1875, 1876). Hierzu müsste freilich das Bundesverfassungsgericht sprechen, weil es sich um formales Gesetzesrecht handelt.

So würde sichtbar, was bisher insbesondere von der Bundesrepublik in den Prozessen bestritten wurde: wie sehr nämlich dieses Gesetz und die TA-Luft gerade nicht die Nachbarn, sondern die Emittenten schützen und eben dadurch die Nachbarn belasten. Zugleich ist die Selbsttäuschung beendet, wonach die Grenzwerte der TA-Luft so festgesetzt sind, dass „sichergestellt" ist, dass „schädliche Umwelteinwirkungen (...) nicht hervorgerufen werden können".

Prof. Dr. Dieter Suhr
Immissionsschäden vor Gericht – Dokumente zum Augsburger Waldschadenprozess
Kehl: Engel Verlag 1986. 167 Seiten.