

Rechtspersonen

Mitläufer beim Neuanfang

Ist die Schnittmenge Verfassungsentwicklung, Bundesjustizministerium und Umgang mit der Vergangenheit überhaupt ein taugliches Themenfeld? Das fragte der Würzburger Staatsrechtslehrer Horst Dreier auf der Veranstaltung des Bundesjustizministeriums zur Aufarbeitung der NS-Vergangenheit. Materiellrechtliche Kontinuitäten wie im Strafrecht, Zivil- und Verwaltungsrecht gab es im Verfassungsrecht nicht. „Vielmehr wurde das neue Grundgesetz der sichtbarste Ausdruck des Neuanfangs“, hob Dreier hervor. Für die juristische Vergangenheitsbewältigung – für konkrete Maßnahmen – enthalte das Grundgesetz aber wenig spezifische Vorgaben.

Auf Verfassungsebene traten andere Fragen in den Vordergrund: Welche neuen Institutionen werden geschaffen, welche neuen Formen der Konfliktlösung bietet die Verfassung? Damit war Dreier beim Bundesverfassungsgericht als zentralem Scharnier zwischen der frühen Verfassungsentwicklung, dem Umgang mit der NS-Vergangenheit und der Haltung des Justizministeriums.

Eine Schlüsselfigur sei Willi Geiger gewesen – „eine der zentralen Persönlichkeiten der Rechtsentwicklung“. Von 1951 bis 1977 – so lange wie niemand anders – war Geiger Richter des Bundesverfassungsgerichts, wo ihm als „heimlichem Vorsitzenden“ des Zweiten Senats entscheidender Einfluss auf die ersten wegweisenden Gerichtsentscheidungen nachgesagt wurde. Zuvor hatte Geiger im Bundesjustizministerium als persönlicher Referent des ersten Justizministers Thomas Dehler die Verfassungsbeschwerden als „Grundrechtsklage des Bürgers“ mit auf den Weg gebracht. Überschattet wurden Geigers Verdienste allerdings durch Berichte über „des Geigers braune Weste“. Die Vorwürfe bezogen sich zum einen auf Geigers 1940 veröffentlichte Dissertationsschrift, in welcher der Doktorand im Stil der Zeit das Ende des Liberalismus und die neue Epoche völkischen Gemeinschaftsgeistes verkündet hatte. Außerdem ging es um Geigers frühere Tätigkeit beim Sondergericht Bamberg, wo der Jurist, der später als entlastet eingestuft wurde, 1942 und 1943 als Staatsanwalt auch mehrere Todesurteile erwirkt hatte. Geigers Lebenslauf präsentierte sich „nicht Schwarz oder Weiß, sondern in verschiedenen Graustufen“. „Offenkundig absurd“ wäre es jedoch, Geiger eine „gewissermaßen subkutan fortwirkende nationalsozialistische Geisteshaltung zu unterstellen. Zweifellos habe Geiger den neuen Rechtsstaat mitprägen wollen –, mag er auch insofern ein Mitläufer gewesen sein“.

Bausteine der Vergangenheitsbewältigung waren auch die frühen Parteiverbotsverfahren: Umstritten ist unter anderem die Rolle Dehlers, der 1950 den Vorsitzenden der „Sozialistischen Reichspartei“, Fritz Dorls, empfang und ihm anheimstellte, die gegen die SRP erhobenen Vorwürfe zu widerlegen. Er, Dehler, werde die Angelegenheit dann im Kabinett besprechen, sofern ihn Dorls' Darlegungen überzeugten. Was wie ein schwer begreifliches Entgegenkommen aussieht, wertet Dreier als klugen Schachzug. Denn Dehler habe den SRP-Vorsitzenden erfolgreich in die Enge getrieben; eine entlastende Antwort sei Dorls schuldig geblieben. Die SRP wurde im Oktober 1952 verboten – ein knappes Jahr nach Antragstellung. Die Verbotsentscheidung gegen die KPD erlässt der Erste Senat erst im August 1956 – fast fünf Jahre nach Antragstellung. Vorausgegangen war ein vom Senat beschlossenes Treffen, in dem Gerichtspräsident Wintrich Bundeskanzler Adenauer fragte, ob man wirklich an dem Antrag festhalten wolle. „Der Unwille des Ersten Senats, die KPD zu verbieten, muss groß gewesen sein“, bemerkt Dreier dazu. „Nur die Entschlossenheit der (Adenauer-)Regierung, dieses Verbotverfahren zu Ende zu bringen, war noch größer.“

KATJA GELINSKY



Illustration Greser & Lenz

In der Verantwortung

Ein Staat, der Naturkatastrophen nicht wirksam verhüten und bekämpfen kann, verspielt das Vertrauen seiner Bürger. Er delegitimiert sich.

Von
Michael Kloepfer

Verheerende Erdbeben, Tsunamis, Vulkanausbrüche, Überschwemmungen, aber auch die großen Dürren und Seuchen haben der Menschheit immer wieder die Brüchigkeit ihrer Existenz angesichts der Urkräfte der Natur vor Augen geführt. Geschichtlich wurden Naturkatastrophen häufig als göttliche Fügungen verstanden. Damit wurde die Verantwortungsfrage an Gott, die Vorsehung oder das Schicksal gerichtet, auf keinen Fall aber an den Menschen – sieht man einmal von den metaphysischen Vorstellungen ab, bei denen Katastrophen als Gottesstrafen für menschliche Sünden begriffen wurden. Mit dem späteren Verlassen dieses Bilds schienen die Naturkatastrophen nur noch Erscheinungen einer allmächtigen Natur zu sein, die den eigenen Gesetzen folgte. Dafür trug kein Mensch Verantwortung, es war „höhere Gewalt“ beziehungsweise „God's act“.

Ganz anders war stets die Einschätzung technischer Katastrophen (zum Beispiel Tschernobyl oder Seveso). Da die dabei betroffenen Techniken oder Anlagen stets vom Menschen geschaffen und betrieben wurden, schien hier stets die menschliche Verantwortung von vornherein evident, selbst wenn kein menschliches Verschulden nachweisbar war. Die einschlägige Zurechenbarkeit für den Anlagenbetreiber, Bauherrn und so weiter war stets klar. Die verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung für das Betreiben risikoreicher Techniken war die rechtliche Konsequenz.

Damit schien zugleich für lange Zeit die kategorische Gegenüberstellung von menschlich verursachten Katastrophen (wozu auch der Krieg zu rechnen ist) und Naturkatastrophen gerechtfertigt und notwendig. Davon gehen auch das Grundgesetz (zum Beispiel in Artikel 35 Absatz 2 und 3) und das Europäische Primärrecht (etwa in Artikel 21 Absatz 2 lit. g des EU-Vertrages) aus.

Das könnte unmittelbare Wirkungen für den Einsatz rechtlicher Steuerungsmittel haben, weil Recht im Kern auf die Beeinflussung menschlicher Verhaltensweisen, nicht aber auf die Steuerung natürlicher Geschehnisabläufe zielt. Insofern scheinen sich die Naturkatastrophen – anders als die technischen Katastrophen – jeder rechtlichen Beeinflussung durch menschliches Recht zu entziehen. Das Recht kann über Mutter Natur eben nicht gebieten. Recht kann sich nur an Menschen richten, auch wenn juristische Personen (also bloße, freilich von Menschen

geführte Organisationen) zugleich Gesetzesadressaten sein können.

Bei näherer Betrachtung lässt sich eine kategorische Gegenüberstellung von menschlich verursachten und deshalb rechtlich steuerbaren technischen Katastrophen einerseits und rechtlich nicht beeinflussbaren Naturkatastrophen andererseits jedoch kaum konsequent aufrechterhalten. Dagegen steht schon die nur relative Abgrenzbarkeit von Naturkatastrophen und technischen Katastrophen (etwa im Fall Fukushima mit Tsunami und Reaktorversagen). Im Übrigen ist zum einen nicht jeder technische Unglücksfall (unmittelbar) auf menschliches Verhalten zurückzuführen, und zum anderen stellt sich vor allem zunehmend die Frage, ob nicht auch Naturkatastrophen menschlich verursacht sein können.

Ist etwa für Lawinenabgänge und Wüstenbildungen nicht auch die Abholzung von Wäldern durch den Menschen, für Überschwemmungen von Flüssen nicht auch die Flussbegradigung durch Menschen verantwortlich? Besonders deutlich wird die These bei dem wahrscheinlich anthropogen verursachten Klimawandel, der zu Klimakatastrophen, insbesondere zu Starkregen, Überschwemmungen und Stürmen führen kann. Aber selbst bei „reinen“ Naturkatastrophen wie Vulkanausbrüchen oder Asteroideneinschlägen ist der Mensch nicht völlig aus seiner Verantwortung entlassen. Dabei sind Aspekte der Verursacherverantwortlichkeit, die Schadensabwendungs-, Schadensminderungs- und Schadensbeseitigungsverantwortung, zu unterscheiden. Hinzu kann eine politisch-moralische Verantwortung aus dem Geist der Solidarität, der Menschlichkeit erwachsen. Rechtlich lassen sich gewisse grundlegende Katastrophenverantwortlichkeiten bei Naturkata-

strophen aus dem Sozialstaatsprinzip sowie aus Grundrechten, aber eben auch aus Katastrophengesetzen ableiten. Möglicherweise wird das eines Tages zu einem Grundrecht auf Katastrophenschutz führen.

Auf den ersten Blick merkwürdig erscheint die Verursachungsverantwortlichkeit freilich für natürliche Ereignisse, die nicht vom Menschen verursacht sind. Entwickeln sich aus diesen natürlichen Ereignissen Naturkatastrophen, besteht die Mitverursachung des Menschen darin, dass dieser erst durch seine Aktivitäten ein entsprechendes Schadenspotential geschaffen hat, zum Beispiel durch den Bau von Straßen, Häusern, Eisenbahnen. Die Natur kennt keine Katastrophen, sondern nur Veränderungen. Erst die menschliche Zivilisation, erst die Schäden an ihr machen aus natürlichen Ereignissen Naturkatastrophen.

Die Vermeidungsverantwortung bei Naturkatastrophen kann zu sehr konkreten Folgen führen, etwa in Form von Ansiedlungsverboten in Hochwassergebieten, durch Sicherheitsstandards bei Anlagen. Hinzu kommen Bekämpfungsbeseitigungsverantwortlichkeiten bei eingetretenen Naturkatastrophen. Dies gilt auch für eher unwahrscheinliche Fälle: So gibt es in den Vereinigten Staaten etwa im Hinblick auf Asteroideneinschläge Überlegungen, Schutzvorkehrungen zu entwickeln.

Insgesamt kann nicht bestritten werden, dass es auch bei Naturkatastrophen viele Varianten der menschlichen Verantwortung gibt. Daran können Anforderungen an menschliches Verhalten geknüpft werden, die dann aber eben auch an Rechtsnormen ansetzen. Fest steht jedenfalls, dass die Qualifizierung von Ereignissen als „Naturkatastrophen“ den Menschen, die Gesellschaft und den Staat nicht aus deren Verantwortung für solche Notsituationen entlässt.

Welche Konsequenzen hat es nun, wenn solchen Verantwortlichkeiten für die Vermeidung, Bekämpfung, Verhinderung und Nachsorge von Katastrophen nicht nachgegangen wird? Bei Menschen kann dies persönliche, gesellschaftliche und rechtliche Folgen (zum Beispiel straf- und zivilrechtlicher Art) haben. Bei der rechtlichen Beurteilung menschlichen Verhaltens im Katastrophenfall sind freilich die Nachweise von Verursachung beziehungsweise von Verschulden im konkreten Fall häufig nur schwer zu erbringen. Diese Schwierigkeiten wiederholen sich entsprechend bei der rechtlichen Aufarbeitung des Versagens bei der Wahrneh-

mung von Katastrophenverantwortlichkeiten durch den Staat (etwa bei Staatshaftungsansprüchen).

Wichtiger als solche Staatshaftungsansprüche ist bei staatlichem Katastrophenversagen aber der Verlust des Vertrauens in einen Staat, in ein politisches System. Ein Staat, der in der Regel Naturkatastrophen nicht wirksam verhüten und bekämpfen kann und Katastrophenfolgen nicht effektiv zu beseitigen vermag, verspielt das Vertrauen seiner Bürger; er delegitimiert sich. Aus einem solchen Staat kann ein „failed state“ werden. Der Katastrophenschutz ist eine essentielle Aufgabe des Staates, der über das Schicksal seiner Bevölkerung entscheiden kann. Ein Staat ist nicht nur dann gescheitert, wenn ihm die innere Befriedung seiner Bevölkerung misslingt (siehe Somalia), sondern auch, wenn er seine Bevölkerung dauerhaft nicht vor Katastrophen schützen kann. Das gilt nicht nur für Naturkatastrophen, sondern erst recht für technische Katastrophen.

Funktionsschwächen im Katastrophenschutz sind regelmäßig ernste Krisenzeichen für einen Staat. Das haben die großen Waldbrände in Griechenland oder Russland wie Überschwemmungen in China und Pakistan gezeigt. Das offenkundig unzureichende Katastrophenmanagement der Folgen des Sturms „Katrina“ in New Orleans verrät viel über die schwerwiegenden inneren Strukturschwächen im politischen und sozialen Gefüge Amerikas. Katastrophen können letztlich zu Symbolen für die Brüchigkeit eines politischen Systems werden, wie dies etwa Kleist in seiner Novelle „Erdbeben in Chili“ allgemeingültig dargelegt hat.

Obwohl der staatliche Katastrophenschutz in Deutschland insgesamt bessere Beurteilungen verdient, ist vor zu viel Selbstzufriedenheit hierzulande zu warnen. In Deutschland ist es der Politik bisher nicht wirklich gelungen, die Katastrophen zum politischen und gesellschaftlichen Thema zu machen. Das private Bewusstsein der Katastrophenvorsorge in Deutschland ist jedenfalls desaströs. Wie viele deutsche Haushalte haben eigentlich Trinkwasser-, Nahrungs- und Energiereserven für einen mehrtägigen Katastrophenfall? Im Übrigen herrscht ein beispielloser Kompetenzwirrwarr bei der Katastrophenschutzbewältigung. Grundsätzlich sind für den Katastrophenschutz die Länder zuständig, für den Zivilschutz (im Verteidigungsfall) dagegen der Bund. Allerdings ist der Bund seit geraumer Zeit bemüht, sich – freilich am Rande der Verfassungswidrigkeit – Zuständigkeiten zur Ka-

tastrophenkoordinierung im Gesamtstaat zu schaffen. Ähnliche Kompetenzschwierigkeiten sind bei der Europäischen Union im Hinblick auf Kompetenzgemengelage zwischen Union und Mitgliedstaaten zu beobachten. Ohne eine Kompetenzneueinordnung wird es jedenfalls in Deutschland keinen wirklich zukunftsfähigen Katastrophenschutz geben können.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass ein mangelhaftes Katastrophenmanagement ein politisches System unterminieren kann. Umgekehrt mag ein solches Missmanagement aber auch die Folge eines zerrütteten politischen Systems sein. Letztlich ist ein funktionierendes Katastrophenschutzmanagement ein verlässlicher Maßstab für die Frage, ob ein Staat erfolgreich ist oder nicht. Jedenfalls kann ein misslungenes Katastrophenmanagement politische Herrschaft erschüttern und – wie die historischen Hungerkatastrophen zeigen – zu schweren Aufständen und im Ergebnis zu Machtübergängen führen.

Erfolg und Misserfolg beim Katastrophenmanagement kann deshalb auch für politische Karrieren entscheidend sein. Erfolge bei der Bewältigung von Katastrophen sind jedenfalls geeignete Karrierebeschleuniger (siehe Helmut Schmidt und Matthias Platzeck bei der Bewältigung von Flutkatastrophen). Katastrophenmanagement kann umgekehrt Politiker aus der Macht verdrängen (siehe Fukushima). Solange Erfolge oder Misserfolge bei der Katastrophenbewältigung über politische Karrieren mitbestimmen können, ist immerhin ein handfester politischer Anreiz für einen hinreichenden Katastrophenschutz gegeben. Die Frage ist freilich, was echtes Engagement ist und was bloße Öffentlichkeitsarbeit.

Naturkatastrophen können bekämpft und jedenfalls teilweise auch vermieden werden. Gleichwohl wird die Menschheit wohl dauerhaft mit ihnen leben müssen. Was dabei von politischen Systemen aber auf jeden Fall erwartet werden kann, ist die Fähigkeit und Bereitschaft, aus Katastrophen zu lernen. Insofern können Katastrophen auch Chancen für Innovationen bergen. Gerade beim Lernen aus Katastrophen kann sich auch die Überlegenheit von transparenten Demokratien erweisen. Können Staaten Naturkatastrophen auf ihren Territorien nicht bewältigen, werden daraus nur zu leicht humanitäre, wirtschaftliche und letztlich auch politische Katastrophen.

Professor em. Dr. Michael Kloepfer hatte den Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Umweltrecht, Finanz- und Wirtschaftsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin inne.

Was noch gesagt werden muss

Schon die Androhung eines „Erstschlags“ Israels gegen Iran verstößt gegen die Charta der Vereinten Nationen / Von Stefan Talmon

Das kontroverse Gedicht von Günter Grass „Was gesagt werden muss“ über einen möglicherweise bevorstehenden israelischen Angriff auf Iran ist auch für den Völkerrechtler von Interesse. Es stellt sich etwa die Frage, ob ein Staat bereits bei der bloßen „Befürchtung“ einer nuklearen Gefahr mit großem Schadenspotential das Recht für sich reklamieren kann, in Selbstverteidigung einen Präventivschlag durchzuführen. Das Völkerrecht erlaubt nur präemptives Handeln gegen eine unmittelbare drohende oder nahe Gefahr, nicht jedoch bloß präventives Tätigwerden gegen fernliegende Gefahren.

Bei den schwerwiegenden Drohungen des iranischen Präsidenten gegen Israel handelt es sich ohne Zweifel um eine Bedrohung des Weltfriedens, einen unmittelbaren bevorstehenden Angriff auf Israel stellen diese dagegen nicht dar. Nach Ansicht

amerikanischer Geheimdienste entwickelt Iran zwar „nukleare Fähigkeiten“, hat bislang aber noch keine Entscheidung über den Bau einer Atombombe getroffen. Von einer unmittelbar drohenden oder nahen Gefahr für Israel kann also objektiv nicht ausgegangen werden, auch wenn sich dies für die israelische Bevölkerung subjektiv anders darstellen mag. Die vom UN-Generalsekretär eingesetzte Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel stellte 2004 fest, dass allein „der in mutmaßlich feindseliger Absicht erfolgende Erwerb der Fähigkeit zur Herstellung von Nuklearwaffen“ dem bedrohten Staat kein Recht zu vorweggenommener Selbstverteidigung gibt. Mit den Verhandlungen über das iranische Atomprogramm stehen zudem noch andere Mittel zur Verfügung, um eine drohende Gefahr für die Sicherheit Israels abzu-

wenden. Zudem erscheint ein Angriff auf die iranischen Atomanlagen mit Blick auf die mögliche Freisetzung von Radioaktivität und die unterschiedslosen Auswirkungen des Angriffs auf das Militär und die iranische Zivilbevölkerung als unverhältnismäßig und als Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht. Nicht nur der Erstschlag selbst, unabhängig davon, ob atomar oder nicht, ist mit dem Völkerrecht unvereinbar, auch die bloße Androhung desselben unter Berufung auf ein vom Völkerrecht nicht gedecktes vorweggenommenes Selbstverteidigungsrecht stellt bereits eine gegen Artikel 2 Absatz 4 der Charta der Vereinten Nationen verstößende Androhung von Gewalt dar.

Günter Grass macht weiter geltend, dass Deutschland beziehungsweise Deutschland sich durch die Lieferung eines weiteren U-Boots nach Israel, von dem aus

sich „allesvernichtende Sprengköpfe“ nach Iran lenken lassen, „Zulieferer eines Verbrechens“ werden könne. Die zugesagte Lieferung eines U-Boots führt jedoch in der derzeitigen Lage weder automatisch zur Staatenverantwortlichkeit Deutschlands für einen möglicherweise bevorstehenden rechtswidrigen israelischen „Erstschlag“ noch zur Verantwortlichkeit einzelner deutscher Entscheidungsträger. Letztere scheitert bereits am fehlenden besonderen subjektiven Beihilfeerfordernis der bewussten Lieferung des U-Boots „zur Erleichterung“ des völkerrechtswidrigen Erstschlags. Ein Staat, der einen anderen Staat materiell unterstützt, übernimmt damit nicht grundsätzlich das Risiko, dass gelieferte Gegenstände zur Begehung eines Völkerrechtsverstoßes eingesetzt werden. Eine Verantwortlichkeit Deutschlands wäre

somit nur dann gegeben, wenn die Bundesregierung von der israelischen Regierung vorab darüber informiert worden wäre, dass das U-Boot bei einem bevorstehenden (illegalen) „Erstschlag“ gegen Iran zum Einsatz kommen soll, und der Lieferung trotzdem zugestimmt hätte, um diesen Schlag zu fördern, und ihn dadurch tatsächlich erleichtert hätte. Davon kann nicht ausgegangen werden. Anders verhielte es sich jedoch, wenn Deutschland, in Einlösung der von Bundeskanzlerin Merkel 2008 vor der Knesset gegebenen Beistandsklärung, Israel nach einem „Erstschlag“ militärische Hilfe gewähren würde. Auch wenn diese Hilfe zur Verteidigung gegen einen iranischen Gegenschlag gewährt würde, so handelte es sich dabei doch um eine völkerrechtlich nicht gerechtfertigte Verteidigung des Aggressors.

Wenn allerdings ferner Iran und Israel bei der Kontrolle ihres atomaren Potentials über einen Kamm geschoren werden, so ist zu berücksichtigen, dass die beiden Staaten unterschiedliche völkerrechtliche Verpflichtungen eingegangen sind: Israel ist, anders als Iran, weder Partei des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, noch hat es einen Vertrag über umfassende Sicherheitsmaßnahmen mit der Internationalen Atomenergiebehörde abgeschlossen. Völkerrechtlich steht es den Staaten noch immer frei, sich vertraglich zu binden oder auch nicht. Iran hat sich dagegen zur umfassenden Kontrolle seiner Atomanlagen verpflichtet und diese Verpflichtung wiederholt gebrochen.

Professor Dr. Stefan Talmon ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Bonn.