

Rechtsgeschichte Legal History

www.rg.mpg.de

<http://www.rg-rechtsgeschichte.de/rg27>
Zitiervorschlag: Rechtsgeschichte – Legal History Rg 27 (2019)
<http://dx.doi.org/10.12946/rg27/429-432>

Rg **27** 2019 429–432

Michael Stolleis*

Der Strom kommt aus der Steckdose

[The Power Comes From the Wall Socket]

* Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte, Frankfurt am Main, stolleis@rg.mpg.de

Dieser Beitrag steht unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International License



Michael Stolleis

Der Strom kommt aus der Steckdose*

Täglich nutzen wir Einrichtungen, die uns selbstverständlich geworden sind. Sie gehören uns, den Bürgern, nur in einem übertragenen Sinn, und wir beherrschen sie auch nicht. Die hinter ihnen stehenden technischen und politischen Voraussetzungen verstehen wir meist nur ansatzweise. Wir verbrauchen Strom und Trinkwasser, werden mit Fernwärme, Erdgas oder Öl »versorgt«, informieren uns (man beachte die Wassermetaphern) »aus allgemein zugänglichen Quellen« einschließlich des »Surfens« im Internet (Art. 5 Abs. 1 GG), steigen in öffentliche Verkehrsmittel, fahren über wohlgeglättete Straßen oder fliegen mit gebremsten Angstgefühlen von Kontinent zu Kontinent. Währenddessen werden unsere Abwässer geklärt und wird unser Müll entsorgt. Dies alles vollzieht sich durch gewaltige Netzwerke, Röhrensysteme und Kabel im Untergrund sowie über der Erde auf Verkehrsflächen und Schienen, durch Überlandleitungen, Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen, die wir kaum noch wahrnehmen. Wir sind auf sie angewiesen und bezahlen sie auch, mehr oder weniger stillschweigend, über Gebühren oder Steuern. Wir erwarten, dass ein weit verstandener »Staat« oder eine von ihm kontrollierte Privatwirtschaft dies alles unterhält und finanziert, einschließlich ehrgeiziger Großprojekte wie »Stuttgart 21«, »Flughafen Berlin« oder »Elbphilharmonie«. Was seit Ernst Forsthoffs berühmter Studie von 1938 »Daseinsvorsorge« genannt und ständig erweitert wurde, heißt seit den fünfziger Jahren – vermittelt über den Wortgebrauch der NATO – »Infrastruktur«.¹ In ihr versammeln sich alle Garantien unseres Lebensstils, aber sie bilden zugleich das »Gehäuse unserer Hörigkeit« wie man mit Max Weber sagen könnte. Insgeheim fürchten wir die damit verbundenen Abhängigkeiten, die alltäglichen Risiken, die Ge-

fahren des Kollapses und die Verletzlichkeit gegenüber externen Angriffen.

Der Leipziger Historiker Dirk van Laak legt nun das Konzentrat langjähriger Beschäftigung mit »Infrastruktur« in einem gedanken- und inhaltsreichen Buch vor. Er verarbeitet dabei Technikgeschichte, Bau- und Raumplanung, soziologische und wissenschaftsgeschichtliche Einsichten, um die Interaktion zwischen Bedürfnissen und dem Sog des Fortschritts, zwischen faktischen und psychischen Widerständen, der Gewöhnung und der Wahrnehmung von Gefahren zu beschreiben. Das erfordert Denken in historischen Längs- und disziplinären Querschnitten. Er bezieht seine Beispiele aus allen Weltgegenden, aber naturgemäß vor allem aus Europa und Amerika während der letzten beiden Jahrhunderte.

Am Anfang stehen die großen Kanalbauten in Frankreich und England, die Regulierung von Rhein und Donau sowie die großen Durchstiche des Suez- und Panamakanals. Dann folgen die Netzwerke der Eisenbahnen, die Prepay-Erfindung der Briefmarke und deren Globalisierung durch den Weltpostverein, die Verlegung von See- und Landkabeln mitsamt der Telegraphie. In dieser Zeit werden die Städte untertunnelt, um Fäkalien und Abwasser zu entfernen, um Röhren und Kabel aller Art unterzubringen, etwa für das neue Leuchtgas oder die ab 1900 laufenden Untergrundbahnen in Moskau, Paris und London. Die Städte werden systematisch beleuchtet und durchlüftet.² Öffentliche Bäder sollen für Reinlichkeit und Gesundheit sorgen. Die Tierhaltung wird aus den Städten verdrängt, Hausschlachtungen werden durch »Schlachthöfe« ersetzt, die Epoche des Pferdes geht zu Ende,³ die des Autos beginnt und fordert umgehend »autogerechte« Straßen. Elektrizität wird die Energieform schlechthin, für die

* DIRK VAN LAAK, *Alles im Fluss. Die Lebensadern unserer Gesellschaft. Geschichte und Zukunft der Infrastruktur*, Frankfurt a. M.: S. Fischer 2018, 368 S., ISBN 978-3-10-397352-5

1 DIRK VAN LAAK, *Der Begriff »Infrastruktur« und was er vor seiner Erfindung besagte*, in: *Archiv für Begriffsgeschichte* 41 (1999) 280–299.

2 MARIANNE RODENSTEIN, *»Mehr Licht, mehr Luft«. Gesundheitskonzepte im Städtebau seit 1750*, Frankfurt 1988.

3 ULRICH RAULFE, *Das letzte Jahrhundert der Pferde: Geschichte einer Trennung*, München 2015.

Großindustrie ebenso wie für die Veränderungen der Wach- und Schlafzeiten, für die Befreiung von mühsamer Arbeit durch Elektrogeräte bis hin zu gesünderer und frischerer Nahrung. Waschmaschine und Kühlschrank sind die bekanntesten Beispiele.⁴ Dies alles führt wieder zur Elektrifizierung riesiger Landschaftsräume, zum Bau von Staudämmen und Kraftwerken, schließlich – vor unseren Augen – zur E-Mobilität und weiterer Steigerung des Verbrauchs elektrischer Energie.

All dies ist aus der nationalen Perspektive von Verwaltung und Verwaltungsrecht in der (hier nicht benutzten) fünfbandigen »Deutschen Verwaltungsgeschichte« (1983–1988) für Straßen und Kanäle, Eisenbahnen, Nachrichtenwesen detailliert beschrieben worden.⁵ Aber van Laak deutet diese Prozesse globalgeschichtlich, erklärt den von ihnen ausgehenden Druck und die Ausbeutungsinteressen der Kolonialmächte, über neue Transport- und Kommunikationswege die »rückständigen« Länder zu modernisieren. Infrastrukturen werden auf diese Weise zu »Machtspeichern« der jeweiligen Machthaber. So führt das Buch bis in die Gegenwart mit ihren Auseinandersetzungen um Erdgas- und Öl-Pipelines, in den Bau eines Schienenwegs (»Seidenstraße«) von China bis nach Mitteleuropa, in den Kampf um Flotten- und Luftstützpunkte. Damit kehrt die Problematik der »Infrastruktur« wieder zu ihrem Ausgangspunkt der NATO zurück.

Charakteristisch für die hier so spannend geschilderten Phänomene ist freilich die Koppelung von Mikro- und Makroskopie. Oft sind es geringfügig erscheinende Neuerungen, die sich zu globalen Netzwerken auswachsen, etwa zu jenen Kraken der Datenverarbeitung oder des Versandhandels, mit denen heute einzelne Nationalstaaten nicht mehr fertig werden. Gleichzeitig verändern die so geschaffenen und ständig sich wandelnden Infrastrukturen unsere Psyche, unser Alltagsverhalten, etwa bei der Nutzung von Smartphones, E-Books oder Navigationsgeräten. Der Blick pendelt also hin und her zwischen den übergreifenden Struk-

turen und den Individuen, die als massenhafte Nutzer oder Verbraucher auftreten. Eines der Beispiele ist die um ein Vielfaches gesteigerte Mobilität heutiger Gesellschaften (vulgo »Reisewut« oder Dromomanie). Sie zwingt die entsprechenden Infrastrukturen herbei, oder umgekehrt, die Mobilität ergießt sich dorthin, wo durch Politik und Kapitaleinsatz die Infrastrukturen und ihre Bequemlichkeiten vorgehalten werden.

In gleichem Maße wachsen die Zwänge der rechtlichen Regulierung: Verkehrsflüsse werden zu Wasser, zu Lande und in der Luft durch Gebote und Verbote domestiziert. Wer sich in ihnen bewegen will, muss einen »Führerschein« erwerben (§ 2 Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen vom 3. Mai 1909). Um der Rentabilität der Versorgungsstrukturen willen werden Anschluss- und Benutzungszwänge eingeführt. Wer sich zu entziehen versucht, um als »Selbstversorger« zu leben, muss mit Bußgeldern rechnen. Umgekehrt kann, wer nicht versorgt ist, versuchen, über eine Leistungsklage an die Netze angeschlossen zu werden. Massenhafte Proteste gegen Großprojekte, Abschaltung alter oder Einführung neuer Energiegewinnungsformen bedienen sich der Sammelklagen oder der Verbandsklagen, ebenso wie umgekehrt Einzelne sich mit Hilfe ihrer Grundrechte gegen Beeinträchtigung durch Infrastruktureinrichtungen wehren können. Alle diese Probleme des Baurechts, Planungs-, Telekommunikations-, Kulturverwaltungs-, Umwelt- und Prozessrechts, die mit der Schaffung und Unterhaltung von Infrastrukturen verbunden sind, werden hier nicht behandelt,⁶ was auch nicht zu erwarten ist. Sie sind Gegenstand einer unermesslichen juristischen Spezialliteratur, die nun zusätzlich auch noch vom Europarecht durchwirkt ist.

Dem Historiker genügt es, auf die vielfältigen Organisations- und Finanzierungsformen der Infrastrukturen hinzuweisen. Wird die Privatinitiative genutzt, um Autobahnen, Flughäfen, Pipelines oder Zugverbindungen zu finanzieren? Welche Instrumente oder Institutionen bleiben dem öf-

4 MARTINA HESSLER, *Mrs. Modern Women. Zur Sozial- und Kulturgeschichte der Haushaltstechnisierung*, Frankfurt a. M./New York 2011.

5 WOLFGANG RÜFNER, *Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft*, Berlin 1967; DERS., *Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit*,

§ 96, in: JOSEF ISENSEE, PAUL KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., Heidelberg 2006, 1049–1107. Siehe dort insbes. Rn. 7.

6 GEORG HERMES, *Staatliche Infrastrukturverantwortung. Rechtliche Grundstrukturen netzgebundener*

Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa, Tübingen 1998.

fentlichen Recht, also dem Staat, vorbehalten? Gibt er die Leitungstrassen auf Dauer aus der Hand? Auf welche Weise werden die Nutzer der Infrastruktur, wenn überhaupt, finanziell belastet? Mit diesen Fragen stehen die Infrastrukturen im Zentrum der Debatten um Public-Private-Partnership (PPP), und dies heißt auch, um die seit über einem Jahrhundert zu beobachtende Verwischung der Grenze zwischen öffentlichem und privatem Recht. Bis in die sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts dominierte bei den existenziell wichtigen Infrastrukturen der Staat. Dann begann die Welle der Privatisierungen, und gegenwärtig versuchen Kommunen und Staat, wieder die Kontrolle zurückzugewinnen, etwa beim Verkauf von Verkehrseinrichtungen, die anschließend über »Leasing« genutzt wurden. Seit 1998 gibt es in Deutschland eine »Bundesnetzagentur«, die gerade in diesem grauen Bereich zwischen öffentlich und privat agiert.

Abschließende Kapitel des Buchs sind dem Scheitern von Infrastrukturprojekten, ihren Lebenszyklen und den mit ihnen verbundenen externen und inneren Gefahren gewidmet. Unausweichlich sind Infrastrukturen Gegenstand der Politik – in Friedens- und Kriegszeiten. Sie dienen der Beherrschung von Räumen, sie verteilen Güter, sie erfordern gigantische Finanzmittel und vor allem Menschen, die sie bauen und unterhalten. Wirtschaftsliberale Staaten und Diktaturen verfahren hierbei ganz unterschiedlich, indirekt steuernd oder brutal durch Enteignungen und Zwangsarbeit. Gerade wegen des hohen Anteils an Politik scheitern auch viele Projekte, etwa weil aus Prestigegründen die Kosten vernachlässigt wurden, weil neue Regierungen neue Ziele setzten oder weil unvorhersehbare Schäden das Ganze blockierten. Unweigerlich entstehen dann Ruinen, Brachen, ungenutzte Wassertürme, Leuchttürme, von Unkraut überwucherte Schienenstränge. Wo Infrastrukturen aber funktionieren, weiter ausgebaut und verfeinert werden, wächst auch ihre Anfälligkeit. Vom einfachen Störfall bis zum landesweiten Zusammenbruch der Versorgungssysteme ist alles denkbar, und zwar wachsend mit gesteigerter Vernetzung und globaler Elektronisierung. Dem kann bei besonders empfindlichen Arealen durch Bil-

dung von Inseln mit Firewalls vorgebeugt werden, aber da die Kontakte zur Umgebung auch nicht ganz aufgegeben werden können, sind Spezialisten in Geheimdiensten oder Terrorzellen erfahrungsgemäß in der Lage, solche Sperren zu überwinden.

Dirk van Laak bleibt bei seiner Profession als Historiker. Er konzentriert sich auf die eindringlich entfaltete und illustrierte Geschichte der Phänomene. Mit Ratschlägen oder Prognosen hält er sich mit Recht zurück. Was jedoch bleibt, ist die Einsicht, dass uns der Weg in eine neue Waldeinsamkeit – *rebus sic stantibus* – verwehrt ist. Die Mehrheit kann oder will ohne die Vorteile der Infrastruktursysteme nicht leben. Schon die Verdichtung der Menschheit in Ballungsräumen oder Megastädten spricht dagegen. Entsprechend gab und gibt es wegen der Lebenswichtigkeit der Versorgungsleistungen immer wieder autoritäre Versuche, Minderheiten davon auszuschließen. Die Beispiele sind bekannt.

Auch sind Fehlinvestitionen, Scheitern oder Alterung der Systeme deren normale Begleiterscheinungen. Ihre Verwundbarkeit lässt sich nicht prinzipiell beheben. Wir alle wiegen uns in Sicherheit, sie mögen Tag und Nacht problemlos funktionieren. Was alles passieren »könnte«, wird normalerweise verdrängt. Die Kategorie des »Vertrauens«, ein Topos von Psychologie, Pädagogik und Verhaltensforschung, von Niklas Luhmann in die Systemtheorie eingeführt,⁷ ist gewissermaßen das Schmiermittel der täglichen Abläufe. Je komplexer und unüberschaubarer die Systeme werden, desto mehr wächst die Ohnmacht des Individuums und entsprechend mehr »Vertrauen« wird benötigt. Verdichtete Ohnmachtsgefühle können freilich auch zu Eruptionen von Aggression führen.

Dem hervorragend geschriebenen Buch und der Fülle seiner Beispiele und Perspektiven ist eigentlich nichts hinzuzufügen. Doch drängt sich dem Juristen die Frage auf, ob nicht auch das gesamte nationale, europäische und internationale Regelwerk des Rechts ein staatlich vorgehaltenes Infrastruktursystem besonderer Art ist. Das Regelwerk wird von besonders legitimierten Institutionen geschaffen und verwaltet. Daneben gibt es nicht-staatliche Regelwerke in Fülle und eine gar nicht

7 RUDOLF SCHOTTLAENDER, *Theorie des Vertrauens*, Berlin 1957; FRANZ PETERMANN, *Psychologie des Vertrauens*, Göttingen 1996; NIKLAS

LUHMANN, *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, 5. Aufl., Stuttgart 2014.

messbare Zahl bipolarer rechtserzeugender Vereinbarungen zwischen Privatrechtssubjekten. Alles in allem gleicht dieses Regelwerk den hier analysierten »Lebensadern unserer Gesellschaft«: Es wird geschaffen, um gesellschaftliche Abläufe zu strukturieren, Konflikte auszuschließen oder jedenfalls in geordneter Form wieder zu lösen. Es ist ein System, das von Spezialisten gepflegt wird, auf dessen Funktionsfähigkeit Unzählige vertrauen, selbst wenn sie es nur hin und wieder nutzen. Seine Kosten werden überwiegend von den Steuerzahlern getragen, aber auch von denen, die zur Tragung von Prozesskosten verurteilt werden. Wie im Straßenverkehr oder auf den Datenautobahnen gibt es in der Justiz Staus, fehlende Pünktlichkeit,

Katastrophen und Unfälle, Fehlerurteile genannt. Wo die Probleme überhandnehmen, werden Finanzmittel zur Vermehrung von Justizpersonal eingesetzt. Der Rechtsstaat, so heißt es, soll so verlässlich sein wie die Züge in der Schweiz oder in Japan. So wie der Einzelne auf die Leistungen der materiellen Infrastruktur ist auch der Staatsbürger im Rechtsstaat auf pünktliche und unparteiische Justiz angewiesen. Der Anspruch auf Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) ähnelt, jedenfalls in der Struktur, dem Anspruch auf Nutzung von Infrastruktursystemen. Einen Anspruch auf Sicherheit und Güte der Leistung gibt es nicht. ■

Warren Swain

»The narrow ways of English folk«*

At the turn of the 20th century, in his poem »The Old Australian Ways«, AB »Banjo« Paterson observed that the »narrow ways« of the English »are not for such as we«. He was not talking about the law, but his remarks do speak to lawyers. More than twenty years ago, Bruce Kercher's *Debt, Seduction and Other Disasters: The Birth of Civil Law in Convict New South Wales* provided an important account of the ways in which Australian law diverged from English law in the very early decades of the colony. By contrast, the relationship between Australian and English private law since the early colonial period has attracted relatively little attention. The absence of comment on the subject is even more surprising given that Australian historiography, as chronicled by Lunney, has long ago abandoned the pretence that the history of Australia can only be understood through the lens of the British. *A History of Australian Tort Law 1901–1945* fills some of the gap in the history of private law in Australia by looking at the law of tort in the

first half of the twentieth century. At the core of this book, Lunney addresses a crucial idea about the development of private law in Australia that is all too pervasive. This orthodox narrative suggests that until the post-war period, private law in Australia was largely a carbon copy of English law. The reality was more nuanced. English law was, of course, important, but this is not to say that Australian judges were never prepared to depart from the English version of the common law. This development was partly due to the way in which Australian lawyers of the period viewed precedent. As Lunney explains, »A commitment to both the universality of the common law in the Empire / Commonwealth, and the capacity of Australian lawyers to contribute to that common law for the greater good, underpinned their views as to how English authority was to be applied in Australia« (2). Lunney's key point is that Australian judges did not just apply English law in an unmodified form. There was a degree of innovation,

* MARK LUNNEY, *A History of Australian Tort Law 1901–1945*. England's Obedient Servant? Cambridge: Cambridge University Press 2018, xxiv + 286 p., ISBN 978-1-108-42331-1