

# **Das Umweltrecht der Wissensgesellschaft**

**Von der Gefahrenabwehr zum Risikomanagement**

**Von**

**Karl-Heinz Ladeur**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Inhaltsverzeichnis

I.	Gefahrenbegriff und Kausalität . . . . .	9
1.	Vorbemerkung zu den normativen und kognitiven Komponenten des Gefahrenbegriffs . . . . .	9
2.	Gefahrenbegriff, Regelwissen und erlaubtes Risiko im klassischen Polizeirecht . . . . .	11
3.	"Kausalität" als naturwissenschaftlicher und als philosophischer Begriff . . . . .	15
4.	"Kausalität" und Vertrauen . . . . .	16
II.	"Gemeinsames Wissen" zwischen praktischer Konventionsbildung und vernünftigem Konsens . . . . .	22
1.	Wahrscheinlichkeit und praktisches Handeln . . . . .	22
2.	Erwartungsbildung und Konventionen . . . . .	27
3.	Das "gemeinsame Wissen" und seine Generierung durch "überlappende Netzwerke" von Relationen . . . . .	31
4.	"Kommunikative Rationalität" und Konsens . . . . .	37
a)	Das Verfahren der Argumentation als Garant der Vernunft? . . . . .	37
b)	Die Diskursethik als politische Theologie der Ungewißheit . . . . .	39
5.	Zu einer Neuinterpretation des Eigentums als Institution zur Erzeugung von Wissen unter Ungewißheitsbedingungen . . . . .	45
III.	Wissen in der Wissengesellschaft: Von der Kontinuität der Erfahrung zur systematischen Wissensproduktion . . . . .	51
1.	Vorbemerkung . . . . .	51
2.	Zum Problem der Generierung komplexerer "Ordnung aus Lärm" . . . . .	52
3.	Flexibilisierung des Unternehmens durch interne und externe Grenzüberschreitungen . .	58
4.	Zur Bewältigung von Ungewißheit durch Herausbildung "hybrider" (Selbst-)Organisationsformen . . . . .	61
IV.	Gefahr und Risiko im Umweltrecht . . . . .	69
1.	Zur dogmatischen Fortentwicklung des Gefahrenbegriffs . . . . .	69
a)	Das Risiko als Gefahrenverdacht? . . . . .	69

b) Risikobegriff und Ungewißheit . . . . .	72
c) "Risiko" als ein "Gefahr" umfassender Oberbegriff? . . . . .	76
2. Zur Ausdifferenzierung des Begriffs der Ungewißheit . . . . .	79
3. Präzisierung des Risikobegriffs durch Rezeption wissenschaftlicher Erkenntnisse? - Zur Ablösung des Kausalitätsmodells in der Wissenschaft . . . . .	84
4. Zur Notwendigkeit von Stopp-Regeln für die Begrenzung der Rezeption wissenschaftlicher Erkenntnisse . . . . .	89
5. Bewältigung von Ungewißheit durch wissenschaftliche Methodologie oder "wissenschaftspolitische" Konventionsbildung? . . . . .	93
<b>V. Zur Weiterentwicklung des Vorsorgebegriffs . . . . .</b>	<b>99</b>
1. Vorsorge und das Problem ihrer Begrenzung . . . . .	99
2. Vorsorge und die Indikatorfunktion der Rechtsgüter . . . . .	103
3. Die Selektivität der Vorsorge . . . . .	107
4. Vorsorge und Zurechnung . . . . .	111
5. Zur Notwendigkeit einer Umstellung des Risikobegriffs auf die Wissensgenerierung in der Gesellschaft der Organisationen . . . . .	115
<b>VI. Orientierungsprobleme der Verwaltung unter Ungewißheitsbedingungen . . . . .</b>	<b>118</b>
1. Das Risiko der Risikoregulierung . . . . .	118
2. Der Zerfall des Kausalitätsparadigmas und die Veränderung des Status des öffentlichen Wissens . . . . .	120
3. Rationalität der Verwaltungentscheidung und die Möglichkeitskonstruktionen der Verwaltungsorganisation . . . . .	123
4. Zur Notwendigkeit (und Schwierigkeit) der Institutionalisierung von Lernfähigkeit in der Verwaltungsorganisation . . . . .	127
5. Prozedurale Rationalität als Rationalität des Provisorischen . . . . .	131
6. Risikobewertung und die Organisation von Wissen . . . . .	135
<b>VII. Zu einer Methode der Abstimmung von Risikowissen und Risikoentscheidung unter Ungewißheitsbedingungen . . . . .</b>	<b>141</b>
1. Vertrauen und Risikoentscheidung . . . . .	141
2. Vertrauensbildung durch Verfahren? Das Exempel der Grenzwerte . . . . .	142
3. Von der Rezeption des Risikowissens zur Modellbildung unter Ungewißheitsbedingungen . . . . .	146
4. Von der gesetzesabhängigen zur methodenabhängigen Wissenserzeugung . . . . .	151

5. Zu einem iterativen Verfahren der Kooperation um Wissenschaft und Verwaltung . . . . .	156
6. Sonderfälle der Risikobewertung, insbesondere die Stoffkontrolle . . . . .	161
7. Zur Entwicklung einer zeitgemäßen "netzwerkgerechten" kognitiven und normativen Risikokonzeption . . . . .	168
<b>VIII. Rechtsstaat und Risikoregulierung . . . . .</b>	<b>173</b>
1. Umweltabgaben und "Verschmutzungsrechte" als Alternativen zum Ordnungsrecht? . . . . .	173
2. Umweltschutz durch Haftungsverschärfung? . . . . .	178
3. Flexibilisierung des Ordnungsrechts durch planerische "Experimentierspielräume" der Verwaltung . . . . .	187
4. Zum Verhältnis privater und öffentlicher Experimentierfreiheit - insbesondere zur Rolle von Anzeigeverfahren im Umweltrecht . . . . .	194
5. Insbesondere: Der Schutz des "Naturhaushalts" . . . . .	196
6. Exkurs: "Umweltberatung" als staatliche Erzeugung von Risikowissen? . . . . .	203
<b>IX. Zur Prozeduralisierung des Vorsorgebegriffs durch Risikovergleich und Prioritätensetzung .</b>	<b>206</b>
1. Zur Notwendigkeit der Prioritätensetzung . . . . .	206
2. Risikowissen und Vorsorgebegriff . . . . .	210
3. Der "Stand der Technik" als Stopp-Regel der Risikobewertung . . . . .	215
4. Zur Notwendigkeit des Risikovergleichs . . . . .	216
a) Zur Entwicklung der Methoden . . . . .	216
b) Zum Problem der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement . . . . .	219
c) Methodologische Probleme des Risikovergleichs . . . . .	224
5. Zur amerikanischen Diskussion um den Risikobegriff . . . . .	226
6. Probleme der Prioritätensetzung . . . . .	231
a) Ansätze zur Prioritätensetzung in den USA . . . . .	231
b) Prioritätensetzung der deutschen Umweltverwaltung bei der "Altstoffbewertung" . .	234
7. Verbesserung der Vorsorge durch Prioritätensetzung? . . . . .	235
a) Zur Kopplung von dezisionalen und kognitiven Komponenten der Vorsorge . . . . .	235
b) Zur Verknüpfung von Entscheidungen unter Ungewißheit und Wissensproduktion .	237
<b>X. Prozeduralisierung des Umweltrechts durch Prozeduralisierung des Unternehmens .</b>	<b>243</b>
1. Vorbemerkung . . . . .	243
2. Unternehmen und technologische Innovation . . . . .	247
3. Zur Funktion des Eigentums in der Wissengesellschaft . . . . .	249

4. Zur Verschränkung von innerer und äußerer Umwelt des Unternehmens . . . . .	252
5. Zur Strategie der Internalisierung des Umweltschutzes durch die Unternehmensorganisation - Verbesserung des Umweltschutzes durch informelle Absprachen, Einführung des Betriebsbeauftragten, des Umweltschutzdirektors u.ä. institutionellen Reformen . . . . .	257
6. Umweltmanagementsysteme und Generierung von Wissen als öffentliches Gut . . . . .	260
7. Staatliche Regulierung und Flexibilisierung - Die Generierung von Wissen für das Handeln unter Ungewissheitsbedingungen . . . . .	263
a) Reform der umweltrechtlichen Regulierung durch Prozeduralisierung zweiter Ordnung . . . . .	263
b) Strategische Schwerpunktsetzung in der Umweltpolitik . . . . .	266
XI. Ausblick . . . . .	269
Literaturverzeichnis . . . . .	272