

# Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einleitung . . . . .	19
--------------------------	----

## *Erster Teil*

### **Verantwortung und technisches Risiko: Grundbegriffe** 29

§ 2 Verantwortung . . . . .	29
-----------------------------	----

A. Verantwortung als ethisches Prinzip . . . . .	29
--	----

I. Verantwortung als Rede und Antwort stehen . . . . .	29
--	----

II. Verantwortung als Zurechnung . . . . .	31
--	----

III. Verantwortung als Pflichtgemäßheit des Verhaltens und als besondere Form der Verpflichtung . . . . .	32
---	----

IV. Verantwortung und Haftung . . . . .	34
---	----

V. Verantwortung als materiales Prinzip? . . . . .	34
--	----

VI. Gesinnungs- und Verantwortungsethik . . . . .	36
---	----

VII. Technik und Verantwortungsethik . . . . .	38
--	----

B. Verantwortung im Rechtssinne . . . . .	39
---	----

I. Verantwortung im formalen Sinne . . . . .	40
--	----

II. Verantwortung im materiellen Sinne . . . . .	41
--	----

1. Verantwortung und Haftung . . . . .	41
--	----

2. Verantwortung für einen Gegenstand . . . . .	43
---	----

3. Haftung ohne Verantwortung? . . . . .	44
--	----

a) Verantwortung für das Handeln anderer? . . . . .	45
---	----

b) Verantwortung für Gefährdungspotentiale . . . . .	46
--	----

c) Verantwortlichkeit für erlaubte Eingriffe . . . . .	47
--	----

d) Die Verursacherverantwortlichkeit . . . . .	48
--	----

4. Die Verantwortung juristischer Personen . . . . .	49
--	----

5. Verantwortung mehrerer Subjekte . . . . .	50
--	----

III. Verantwortung und Entlastung . . . . .	50
---	----

IV. Die Eigenverantwortlichkeit . . . . .	51
---	----

V. „Politische“ Verantwortung als demokratische Verantwortung . . . . .	53
---	----

1. Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung . . . . .	53
--	----

2. Rechtliche und „politische“ Verantwortung . . . . .	55
--	----

C. Der Staat als Subjekt von Verantwortung für technische Risiken . . . . .	57
I. Rechtliche und politische Verantwortung von Staatsorganen . . . . .	57
II. Staatliche Verantwortung für privatwirtschaftlich betriebene Technik? . . . . .	58
1. Verantwortung durch Identifikation? . . . . .	58
2. Zurechnung kraft Veranlassung . . . . .	59
3. Zurechnung kraft Rechtsetzung . . . . .	61
a) Verantwortung aufgrund konkreter Genehmigung? . . . . .	61
b) Zurechnung aufgrund normativer Regelung? . . . . .	62
c) Resümee . . . . .	69
4. Zurechnung wegen Unterlassens . . . . .	70
5. Rechtliche und politische Verantwortlichkeit . . . . .	70
<b>§ 3 Technik und Technologie . . . . .</b>	<b>71</b>
A. Technik . . . . .	71
B. Technologie . . . . .	79
<b>§ 4 Risiko . . . . .</b>	<b>80</b>
A. Der Begriff des Risikos . . . . .	81
B. Risiko und Gefahr . . . . .	83
C. Sicherheit . . . . .	86
D. Restrisiko . . . . .	87

## *Zweiter Teil*

<b>Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik nach dem Grundgesetz . . . . .</b>	<b>88</b>
1. Kapitel	
<b>Verfassungsrechtliche Pflichten . . . . .</b>	<b>88</b>
1. Abschnitt	
<b>Verfassungsrechtliche Pflichten zum Schutz von Individualrechtsgütern . . . . .</b>	<b>88</b>
§ 5 Grundrechtliche Unterlassungspflichten als Grenzen der Ermächtigung zu privaten Grundrechtsbeeinträchtigungen . . . . .	89
A. Ermächtigung zur privaten Grundrechtsbeeinträchtigung als Grundrechtseinschränkung . . . . .	89

I.	Die These des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	89
II.	Die Grenzen der Ermächtigung zu privaten Grundrechtsbeeinträchtigungen . . . . .	91
1.	Eingriffsermächtigung als Duldungsverpflichtung . . . . .	91
2.	Relativität der grundrechtlichen Schutzgüter? . . . . .	93
B.	Kriterien für die Grundrechtseinschränkung zugunsten Privater . . . . .	99
§ 6	Grundrechtliche Schutzpflichten als Störungsabwehrpflichten . . . . .	101
A.	Schutzpflichten als Gewährleistungspflichten . . . . .	102
I.	Die Pflicht zum Schutz der Individualrechtsgüter . . . . .	102
II.	Die grundrechtliche Bedeutung der staatlichen Schutzpflicht . . . . .	106
B.	Einzelne Schutzpflichten . . . . .	108
I.	Die Pflicht zum Verbot privater Grundrechtsbeeinträchtigungen als primäre Schutzpflicht . . . . .	108
II.	Sekundäre Schutzpflichten als Schutzgewährungspflichten . . . . .	111
1.	Streitentscheidungs- und Rechtsdurchsetzungspflichten . . . . .	112
a)	Rechtsschutz und Zwangsvollstreckung . . . . .	112
b)	Unterlassungsansprüche . . . . .	112
c)	Störungsbeseitigungs- und Schadensersatzansprüche . . . . .	113
2.	Schutz der öffentlichen Sicherheit . . . . .	113
a)	Die Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit . . . . .	114
b)	Die Pflicht zum Einschreiten im konkreten Fall . . . . .	115
c)	Die Pflicht zur Überwachung . . . . .	117
aa)	Allgemeines . . . . .	117
bb)	Die Pflicht zum Grundrechtsschutz durch Verfahren . . . . .	118
3.	Schutz durch Sanktionen . . . . .	119
4.	Schutz durch fördernde oder erzieherische Verhaltensbeeinflussung . . . . .	120
C.	Schutzpflichten als Leistungspflichten? . . . . .	123
D.	Die Pflicht zum Schutz der Menschenwürde . . . . .	125
E.	Völkerrechtliche Schutzpflichten . . . . .	126
§ 7	Grundrechtlich begründete Pflicht zur Risikovorsorge? . . . . .	127
A.	„Grundrechtsgefährdung“ als Grundrechtsverletzung? . . . . .	127
B.	Der Vorbehalt des Gesetzes im Hinblick auf „Grundrechtsgefährdungen“ . . . . .	134
C.	Die Pflicht zum Schutz gegen „Grundrechtsgefährdungen“ seitens Privater . . . . .	138

§ 8 Schutz und Freiheit: Der Umfang der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Risikoabwehr . . . . .	138
A. Schutz und Freiheit . . . . .	139
I. Freiheit von „Gefahren“ als Mindestposition gegenüber der Freiheit zur Beliebigkeit und die Sozialadäquanz von Risiken unterhalb der Gefahrenschwelle . . . . .	140
II. Die Erforderlichkeit der allgemeinen Risikotragungspflicht . . . . .	143
B. Ausschluß von „Gefahren“ oder von „erheblichen Gefahren“ als verfassungsrechtlicher Sicherheitsstandard? . . . . .	145
C. Grundrechtsgewährleistung nach Maßgabe technologischer „Situationsprägung“? . . . . .	146
§ 9 Der relationale Gefahrenbegriff als Maßstab der Schutzwürdigkeit . . . . .	149
A. Die Bezugsgröße für die Konkretisierung der Schutzwürdigkeit: Individualrisiko oder Kollektivrisiko? . . . . .	151
I. Individualrechtlicher Bezug der Schutzwürdigkeit und kollektives Risiko . . . . .	151
1. Zum Meinungsstand . . . . .	152
2. Steigerung der Pflicht zum Schutz des im Kollektiv betroffenen einzelnen? . . . . .	153
3. „Objektive Funktion“ der Grundrechte und Kollektivrisiko . . . . .	154
a) „Objektive Funktion“ und Vielzahl von einem potentiellen Schadensereignis Betroffener . . . . .	154
b) „Objektive Funktion“ und Wahrscheinlichkeit der Schädigung einzelner . . . . .	155
aa) Individualrechtsschutz und Individualisierbarkeit . . . . .	155
bb) Objektive Pflicht zum Individualrechtsschutz, Bevölkerungsrisiko und objektives Individualrisiko . . . . .	159
II. Die Berücksichtigung des Kollektivrisikos als Gebot des Gleichheitssatzes . . . . .	161
B. Grenzen der Quantifizierbarkeit und Wertungskompetenz des Gesetzgebers . . . . .	165
I. Verfassungsrechtliche Kriterien für die Bewertung des Schadenspotentials . . . . .	167
1. „Wertordnung“ als ordinale Wertskala? . . . . .	167
2. Die Unzulänglichkeit einer ordinalen Rangskala der Schutzgüter und die Unmöglichkeit ihrer vollständigen Herstellung . . . . .	170
3. Subjektive Begründung einer Kardinalsskala der Schutzgüter unter Berücksichtigung der Beeinträchtigungsintensität? . . . . .	172
4. Objektive Schadensbewertung aufgrund der Beeinträchtigungsintensität . . . . .	175

a) Differenzierung nach der Beeinträchtigungsintensität in bezug auf ein Schutzgut . . . . .	175
b) Rechtsgutübergreifende Quantifizierung . . . . .	177
c) Rechtssubjektübergreifende Quantifizierung . . . . .	178
II. Die Wertungskompetenz des Gesetzgebers . . . . .	179
 § 10 Pflicht zum „dynamischen Rechtsgüterschutz“? . . . . .	181
A. Die Pflicht zum „dynamischen Rechtsgüterschutz“ und ihre Grenze .	181
B. Zur „Nachbesserungspflicht“ des Gesetzgebers . . . . .	184
 § 11 Die Bedeutung der Unterscheidung von Normalbetriebs- und Störfall- risiken für die Schutzpflichten des Staates . . . . .	188
A. Das Störfallrisiko als Ingerenzverursachungsrisiko . . . . .	189
B. Ingerenzrisiken als Beeinträchtigungen mit dem Risiko der Schädigung oder der Schadensvergrößerung . . . . .	190
I. Die Ingerenz als Eingriff . . . . .	190
1. Allgemeines . . . . .	190
2. Insbesondere: das Recht auf Freiheit von Einwirkungen auf den Körper . . . . .	192
3. Bagatelleingriff und Eingriffsrecht fertigung . . . . .	193
II. Ingerenz, zumutbare Beeinträchtigung und Schaden . . . . .	196
III. Das Ingerenzrisiko . . . . .	198
 § 12 Sekundäre Schutzpflichten und sekundäre Risiken . . . . .	199
A. Die Pflicht zur Störungsbeseitigung . . . . .	200
B. Die Pflicht zum Schutz durch Überwachung oder Sanktionen . . . . .	201
 § 13 Langzeitrisiken und zeitliche Dimension der Schutzpflichten . . . . .	206
A. Grundrechtsschutz für künftige Generationen . . . . .	207
I. Objektive Schutzpflicht und zeitliche Auswirkungen heutiger Maßnahmen . . . . .	207
II. Einwände gegen die Zukunftswirkung staatlicher Schutz- pflichten . . . . .	209
B. Langzeitrisiken und Grundrechtsschranken . . . . .	212
 § 14 Staatliche Schutzpflicht und subjektiver Schutzanspruch . . . . .	216
A. Die grundsätzliche Entsprechung von Schutzpflicht und Schutz- anspruch . . . . .	216
B. Risiko und subjektive Beeinträchtigung . . . . .	217

I. Risiko und subjektive Betroffenheit . . . . .	218
II. Risiko und Rechtfertigung . . . . .	219
III. Schutzanspruch und Gleichheitssatz . . . . .	222
 2. Abschnitt	
<i>Verfassungsrechtliche Pflichten zum Schutz von Gemeinschaftsgütern</i>	225
 § 15 Die Pflicht zum Schutz verfassungsrechtlicher Gemeinschaftsgüter als verfassungsrechtliche Pflicht . . . . .	225
A. Der Schutz originärer verfassungsrechtlicher Gemeinschaftsgüter . . . . .	225
B. Der Schutz der realen Voraussetzungen verfassungsrechtlicher Schutz- güter . . . . .	227
I. Die staatliche Schutzpflicht . . . . .	227
II. Individueller Anspruch auf Sicherung von „Grundrechtsvoraus- setzungen“? . . . . .	228
 § 16 Probleme der Bewertung von Gemeinschaftsgütern . . . . .	230
A. Fundamentalitätsverhältnisse als Bewertungsrahmen . . . . .	230
B. Beeinträchtigungsintensität und Kollektivrisiko . . . . .	231
C. Bewertungskompetenz und Prognosespielraum . . . . .	231
 2. Kapitel	
<b>Verfassungsrechtliche Grenzen der Schutzbefugnisse</b>	233
 § 17 Grundrechte des Risikoverursachers und Verhältnismäßigkeit . . . . .	233
A. Staatliche Schutzpflichten, Freiheit des Risikoerzeugers und Ver- hältnismäßigkeit . . . . .	236
B. Risikoabwehr unterhalb der Gefahrenschwelle und Verhältnismäßi- keit . . . . .	242
I. Ingerenzverursachungsverbot und Verhältnismäßigkeit . . . . .	245
II. Risikoabwehr und Verhältnismäßigkeit . . . . .	249
1. Starre Sicherheitsstandards . . . . .	250
2. Bestimmte Sicherheitsvorkehrungen . . . . .	252
3. Risikominimierung . . . . .	252
III. Der „Grundsatz der Ausgewogenheit“ . . . . .	254
C. Risikovorsorge unterhalb der Gefahrenschwelle und Gleichheits- satz . . . . .	255
D. Besitzstandsschutz als Vertrauensschutz . . . . .	256

Inhaltsverzeichnis	11
I. Eigentumsgarantie als Besitzstandsschutz . . . . .	256
1. Die zwei Dimensionen der Eigentumsgarantie . . . . .	256
2. Besitzstandsschutz durch andere Freiheitsrechte . . . . .	257
II. Eigentumsgarantie als Eigentumswertgarantie . . . . .	260
III. Besitzstandsschutz als Dispositionsschutz . . . . .	262
 § 18 Sonstige Schranken der Schutzbefugnisse . . . . .	268
A. Überblick . . . . .	268
B. Insbesondere: Der Auftrag zur Wohlstandsvorsorge . . . . .	270
C. Pflichten und Pflichtbegrenzungen aus Kompetenznormen? . . . . .	271
I. Pflicht zur Zulassung von Risiken aus Kompetenznormen? . . . . .	271
II. Kompetenznormen als „Grundrechtsschranken“? . . . . .	272
 § 19 Resümee: Der Umfang der verfassungsrechtlichen Schutzwpflichten und die politische Verantwortung des Gesetzgebers für technische Risiken . . . . .	276
A. Zusammenfassende Thesen zum Zweiten Teil . . . . .	276
I. Begründung der Schutzwpflichten . . . . .	276
II. Schutzwpflichten gegenüber Risiken . . . . .	277
III. Subjektiver Schutzanspruch . . . . .	279
IV. Grenzen der Schutzbefugnisse . . . . .	279
B. Folgerungen hinsichtlich der politischen Verantwortung des Gesetzgebers . . . . .	280
 <i>Dritter Teil</i>	
<b>Probleme der Verwaltungsverantwortung im technischen Sicherheitsrecht am Beispiel der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungs- voraussetzung der §§ 6 Nr. 1, 5 Nr. 1 BImSchG</b>	288
 § 20 Der Sicherheitsstandard des § 5 Nr. 1 BImSchG . . . . .	291
A. Gegenstand der „Grundpflicht“ des § 5 Nr. 1 . . . . .	291
I. Allgemeines . . . . .	291
II. Verursachungs- und Wirkungsstandard . . . . .	295
B. Die Pflicht zur Duldung „unerheblicher“ Beeinträchtigungen: Das Bundes-Immissionsschutzgesetz als Industrieförderungsgesetz . . . . .	301
I. „Erheblichkeit“ – Deutungsmöglichkeiten . . . . .	302
II. Interpretation eines unbestimmten Rechtsbegriffs bei kontraktorischer Zwecksetzung . . . . .	306

1. Schutzzweck und Förderungszweck . . . . .	306
2. Die Begrenzung des Schutzzwecks durch den Förderungszweck	310
3. Die maximal zulässige Beeinträchtigung . . . . .	314
a) Unzumutbarkeit beziehungsweise Gemeinschädlichkeit als Grenze der maximal zulässigen Beeinträchtigung . . . . .	314
b) Zumutbarkeit und Zweck der Beeinträchtigung . . . . .	316
4. Die Zumutbarkeitsgrenze als Grenze der maximal zulässigen Beeinträchtigung und „Erheblichkeit“ im Sinne der herrschenden Meinung . . . . .	318
a) „Einfachgesetzliche Zumutbarkeitsschwelle“ als Kompromißlinie? . . . . .	319
b) Gewerbefreiheit als Beeinträchtigungsverursachungsfreiheit? . . . . .	323
c) Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Genehmigung von Industrieanlagen und der privaten Sicherheit? . . . . .	325
d) Das Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme im Nachbarschaftsverhältnis . . . . .	326
aa) Gegenseitigkeit und Zumutbarkeit . . . . .	326
bb) Das Gebot der „Rücksichtnahme auf die Umgebung“	328
e) Übernahme des Unzumutbarkeitskriteriums aus dem Polizeirecht? . . . . .	329
f) „Erheblichkeit“ und § 22 BImSchG . . . . .	330
 C. Das erlaubte Risiko . . . . .	331
I. Wortlaut und Meinungsstand . . . . .	332
II. Einschränkung des Sicherheitsstandards aus dem Gesetzeszusammenhang . . . . .	335
1. Die vom Gesetz akzeptierte technische Realität . . . . .	335
2. Vermeidung von Gefahren als Mindestsicherheitsstandard	335
3. Risikoabwehr unterhalb der Gefahrenschwelle als Optimierungsgebot . . . . .	336
4. Kein Schutz gegen „unerhebliche“ Risiken . . . . .	338
5. Vereinbarkeit der Auslegung mit § 5 Nr. 2 BImSchG . . . . .	340
III. Beschränkung der Sicherheitspflichten durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip . . . . .	342
 D. Immissionsvorbelastung und Luftbewirtschaftung . . . . .	343
I. Kontradiktorische Zweckprogrammierung und Unanwendbarkeit des Optimierungsmodells . . . . .	344
II. Das Fehlen materiell-rechtlicher Konkretisierungskriterien . . . . .	347
III. Bipolare Zweckprogrammierung der Interpretation doppelseitiger Rechtssätze und Luftbewirtschaftungsermessens . . . . .	353

1. Das Modell der bipolaren Zweckprogrammierung der Interpretation doppelseitiger Rechtssätze . . . . .	354
2. Die Divergenz von Immissionsvermeidungs- und Immissionsduldungspflicht in § 5 Nr.1 BImSchG und das Luftbewirtschaftungsermessen der Verwaltung . . . . .	357
3. Ermessensbindungen . . . . .	362
4. Luftbewirtschaftungsermessen und Grundgesetz . . . . .	365
<b>IV. Konsequenzen des Interpretationsvorschlags, insbesondere für die Funktion der TA Luft . . . . .</b>	<b>369</b>
1. Tendzielle Sicherheitsverbesserung . . . . .	369
2. Ermöglichung von Immissionsvorsorge . . . . .	370
3. Dogmatische Grundlegung für bereits etablierte Bewirtschaftungspraxis . . . . .	371
4. Beitrag zur Harmonisierung des Umweltrechts . . . . .	372
5. Bewirtschaftungsermessen und Rechtssicherheit: Zur Verbindlichkeit der TA Luft . . . . .	372
<b>§ 21 Gefahr, Gefahrenverdacht, Gefährlichkeitsverdacht . . . . .</b>	<b>378</b>
A. Das Problem: Gefahrenprognose ohne empirisch „gesicherte“ Grundlage? . . . . .	378
B. Gefahr und Erkenntnis . . . . .	382
C. Bundes-Immissionsschutzgesetz und Gefährlichkeitsverdacht . . . . .	390
<b>§ 22 „Sicherstellung“ der „Grundpflichten“-Erfüllung gemäß § 6 Nr. 1 BImSchG</b>	<b>392</b>
A. Die Funktion der „Sicherstellung“ gemäß § 6 Nr. 1 BImSchG . . . . .	392
B. Der Zeitraum, auf den sich die Prognose bezieht . . . . .	394
C. Der Sicherheitsstandard des § 6 BImSchG . . . . .	397
<b>§ 23 Schlußbemerkung . . . . .</b>	<b>399</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>404</b>
<b>Sachregister</b>	<b>420</b>