

# **Risikomanagement im Spannungsfeld von rechtlichen Vorgaben und deren Einlösbarkeit – zu den Grenzen rechtlicher Steuerbarkeit**

## **Abstract**

Univ.-Prof. Dr. Karl Weber, Innsbruck

1. Risikovorsorge und Risikobekämpfung stellen seit langem ein Kernelement des Verwaltungsrechts dar. Dabei kommt eine breite Palette von verwaltungsrechtlichen Handlungsformen zum Einsatz: Polizeibefehle, Genehmigungsvorbehalte, Strafen, Informationen, Förderungs- und Anreizsysteme.
2. Als Verwaltungshandeln bedarf Risikomanagement rechtlicher Instrumentarien. Diese müssen den Grundprinzipien der Verfassung: Rechtsstaat, Demokratie, Menschenrechte und Wahrung föderativer Zuständigkeitsverteilung entsprechen.
3. Im Bereich des Risikomanagements sind die Tatbestandselemente, die der Gesetzgeber vorfindet, in erster Linie Naturphänomene und nicht Aspekte menschlichen Verhaltens. Diese sind nur begrenzt prognostizierbar und Prognosen sind mit einem hohen Maß an Unsicherheit behaftet.
4. Rechtlich formuliertes Risikomanagement ist prognoseabhängig. Die Rechtsordnung kann nur auf Erfahrungen der Vergangenheit aufbauen und diese auf eine mögliche (ungewisse) Zukunft umlegen. Dabei ist eine gewisse Fehleranfälligkeit strukturell programmiert.
5. Risikomanagement verlangt möglichst rechtlich ungebundenes und flexibles Handeln, der Rechtsstaat verlangt Rechtssicherheit, was auch Risikonormen bis zu einem gewissen Grad starr und unflexibel hält.
6. Aus der Sicht der Technik und Naturwissenschaft muss das Recht offen und flexibel gehalten sein. Daher wird – so gut es geht – versucht normative Verbindlichkeit zu umgehen.

7. Flexible Rechtsgestaltung kann die vollziehende und überwachende Verwaltung vor große Probleme stellen. Fragen der Zuständigkeitswahrung, der Intensität von Verhaltenspflichten, der Umfang der Überwachungsbefugnisse etc werfen im Einzelfall oft schwerwiegende Vollzugsprobleme auf.
8. Risikomanagement kann in Konflikt mit subjektiven Rechten Betroffener geraten (Eigentumseingriffe, Nutzungsbeschränkungen etc). Hier ist die Positionierung des Gemeinwohls und der Wahrung individueller Interessen ein oft schwieriges Abwägungsproblem.
9. Präventives Risikomanagement im Naturkatastrophenbereich führt zu starken Belastungen der Haushalte. Dadurch bewirkte Umschichtungsnotwendigkeiten in öffentlichen Haushalten bergen politische Konflikte in sich.
10. Risikobewältigung wird in starkem Umfang durch gemeinschaftsrechtliche Normen determiniert. Dabei wird gerne auf den Stand der Technik und den Stand der Wissenschaft abgestellt. Der Inhalt dieser Begriffe ist starken Wandlungen unterworfen. Durch die Bestandskraft von Verwaltungsakten sind aber neue technische oder wissenschaftliche Erkenntnisse nur mehr begrenzt umsetzbar.
11. Die Dimension des zumutbaren Restrisikos ist einerseits von naturwissenschaftlichen oder technischen Erkenntnissen abhängig, andererseits wird sie juristisch durch Interessensabwägungen operational gemacht.
12. „Restrisiko“ ist nur selten ein Rechtsbegriff. In den meisten Fällen ist die Verwaltung bei der Bestimmung des zumutbaren Restrisikos auf sich alleine gestellt. Die Gesetzgebung beschränkt sich zumeist auf die Vorgabe von Interessensabwägungen, dem Gebot von Risikominimierung und anderen eher unverbindlichen Aussagen.

# **Risikomanagement im Spannungsfeld von rechtlichen Vorgaben und deren Einlösbarkeit – zu den Grenzen rechtlicher Steuerbarkeit**

Univ.-Prof. Dr. Karl Weber, Innsbruck

## **I. Risiko und Recht**

Die Gefahrenabwehr und damit der Umgang mit dem Risiko sind wesentlicher Bestandteil jenes Teils des Verwaltungsrechts, den man seit dem 18. Jahrhundert als „Policeyrecht“ bezeichnet. Im 18. und 19. Jahrhundert war der Gefahrenbegriff freilich ein stark politisch geprägter (Gefahren des politischen Umsturzes, Risiko des Aufbruchs, etc). Daneben war aber gerade im aufgeklärten Absolutismus der Schutz der Bevölkerung vor den verschiedensten Gefahren Gegenstand polizeilichen Handelns.

Die moderne wohlfahrtsstaatliche Verwaltung, wie wir sie in Kontinentaleuropa kennen, hat Risikovorsorge und Risikobekämpfung zu einem Kernelement ihrer Tätigkeit gemacht. Die Verwaltung deckt bei uns so gut wie alle Formen von Risiken ab: Von Naturgefahren bis zur Finanzkrise, die verschiedensten Bedrohungen und Gefährdungen des menschlichen Lebens, seiner Gesundheit und seines Eigentums durch den technisch industriellen Fortschritt (Industrie, Verkehr etc), die Risiken der modernen Medizin, der gentechnologisch orientierten Landwirtschaft uvm sind heute selbstverständliche Themen moderner Staatstätigkeit. Dabei setzt man in den angloamerikanischen Systemen stärker auf schadenersatzrechtliche Instrumente, während im Kontinentaleuropa überwiegend verwaltungsrechtliche Systeme die staatliche Krisenprävention und Krisenbekämpfung kennzeichnen. Auch ist die Risikoprävention und das Risikomanagement des modernen Staates längst nicht mehr auf polizeiliche Instrumente reduziert (staatliche Befehle, verwaltungsbehördliche Bewilligungen einschließlich der Möglichkeiten zu deren Rücknahme, Strafen) sondern umfasst beinahe das gesamte Handlungsspektrum rechtlich verfasster staatlicher Aktivitäten. (Unverbindliche) Informationen finden dabei ebenso Einsatz, wie Förderungs- und Anreizsysteme, Bewusstseinsbildung, aber selbstverständlich auch der Kern verbindlicher staatlicher Anordnungen und rechtlicher Verfahren. Je nach Gefahr und Risiko werden staatliche Maßnahmen und rechtliche Sicherungsinstrumente ganz unterschiedlich positioniert. Die Maßnahmen

gegen die Finanzkrise sind selbstverständlich völlig unterschiedlich als jene des Naturgefahrenmanagements, wenngleich sich auch hier gewisse strukturelle Parallelen beobachten lassen. Ich möchte mich in der Folge auf einige Aspekte des Naturgefahrenmanagements konzentrieren.

## **II. Recht und Risiko**

Naturgefahren sind – naturgemäß – schwer kalkulierbar, trotzdem aber präventionsfähig. Hochwasser, Muren, Lawinenabgänge, Dürre, Steinschlag ua werden heute nicht mehr als göttliche Strafe oder Strafe der Götter betrachtet, sondern gewissermaßen als *Restrisiken einer sicherheitsregulierten Gesellschaft*. Auch wenn Vieles „hausgemacht“, also durch menschliches Zutun verursacht ist (Klimawandel), fehlt doch dem Einzelnen weitgehend das Bewusstsein seiner Rolle im Klimawandel, konkret aber auch die Möglichkeit, Naturkatastrophen abzuwenden. Individuelle Erfahrung stößt hier auf individuelle Ohnmacht – ohne kollektive Leistung bleiben Naturgefahren und Naturkatastrophen unbeherrschbar.

Der moderne Staat hat Katastrophenprävention, Katastrophenmanagement und Katastrophennachsorge längst als Staatsaufgabe übernommen. Dem korrespondiert auch die Erwartungshaltung der Bevölkerung. Zwar wird wohl kein vernünftig denkender Mensch die staatlichen Organe für den Ausbruch von Niederschlagsorgien, die Hochwasser und Lawinen verursachen, verantwortlich machen, die Bevölkerung verlangt aber vom Staat, dass dieser Naturkatastrophen vorbeugt, bündigt oder – wenn sie unvermeidbare Schäden verursachen – die entsprechende Nachsorge mit den entsprechenden finanziellen Leistungen zugunsten der Betroffenen sicherstellt.

Hier ist aber ein Kernproblem des Rechts und des Rechtsstaates angesprochen: In einem Rechtsstaat – und um rechtsstaatlichen Systeme handelt es sich in all unseren Ländern, Italien, Schweiz und Österreich – bedarf staatliches Handeln, also auch im Bereich der Katastrophenprävention, des Managements und der Nachsorge, rechtlicher Instrumentarien. Meine folgenden kurzen Ausführungen sollen einige Grundgedanken entwickeln, was das Recht für Risikovorsorge, Risikomanagement und Risikonachsorge leisten kann und wo die Grenzen des Rechts und damit die Frustration von Erwartungshaltungen gelegen sind.

### III. Strukturprobleme des Naturgefahren-Risikomanagements

1. Für die meisten Menschen sind die Probleme des Naturgefahrenmanagements technischer, naturwissenschaftlicher und zum Teil ökonomischer Natur. Sichtbares Zeichen sind Lawinenverbauungen, Steinschlagschutznetze, Hochwasserschutzbauten, etc. Hier geht es bei den Fragen nach Risiko und Restrisiko sohin primär um naturwissenschaftliches und technisches Wissen, das aber auf der Basis ökonomischer Analysen steht. Denn die Finanzierbarkeit solcher Anlagen ist kausal für deren Machbarkeit. Welche Rolle das Recht dabei einnimmt, ist den meisten Menschen wenig bewusst. Dem Recht kommt aber in Wahrheit eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu: Da das Naturgefahrenmanagement heute unbestritten eine Staatsaufgabe ist, bedürfen die nötigen staatlichen Aktivitäten einer ausreichenden rechtlichen Fundierung. Dies ist die unausweichliche Folge jeglicher Staatstätigkeit in einem demokratischen und grundrechtsorientierten Rechtsstaat. Das Ausmaß der rechtlichen Bindung mag unterschiedlich sein, bis zu einem gewissen Maße ist sie aber unverzichtbar, da es keinen Teil der staatlichen Aktivitäten geben darf, der außerhalb der Verfassung und der Grundrechte steht.

Risikosteuerung im Naturgefahren- und Umweltrecht müssen daher einerseits in die jeweilige Verfassungsordnung eingebunden sein, müssen aber andererseits die spezifischen Notwendigkeiten der jeweiligen Risikovorsorge und Risikobeseitigung beachten.

Recht und Risikomanagement stehen zueinander in einem Spannungsverhältnis, das durch die hier angesprochenen rechtlichen, vor allem verfassungsrechtlichen Grundsätze strukturiert ist:

1. Recht ist – wie der Jurist sagt – eine normative Sollensordnung, deren Adressat ausschließlich der Mensch, nicht aber die Natur ist. Das Recht kann menschliches Verhalten steuern, sagt aus, wie sich der Mensch verhalten soll. Recht trifft aber keine Aussagen über das Sein. Die Rechtsordnung sagt uns, was wir zu tun haben, um die Rechte anderer Menschen zu wahren, die Umwelt zu schützen, Naturgefahren vorzubeugen, etc. Im Bereich des Naturgefahrenmanagements, aber auch im Bereich des allgemeinen Umweltrechts sind die Tatbestandselemente, die der Gesetzgeber vorfindet, nicht so sehr Aspekte des menschlichen Verhaltens, sondern Naturphänomene,

physikalische Kräfte, meteorologische Gegebenheiten, etc. Auf diese hat das Recht keinerlei Einfluss, sondern nur im Wege von Regeln über den Umgang des Menschen mit der Natur und der Umwelt. Die Naturphänomene, mit denen das Recht hier zu tun hat, sind zwar oft – aber bei weitem nicht immer – prognostizierbar, vor allem können solche Prognosen mit einem hohen Maß an Unsicherheit behaftet sein. Hier ist schon strukturell eine Effizienzgrenze des Rechts angelegt.

Wie auch in anderen Bereichen der Gefahrenabwehr ist das Recht des umweltbezogenen Gefahrenmanagements stark prognoseabhängig. Die staatliche Rechtsordnung kann nur auf Erfahrungen der Vergangenheit aufbauen, wenn sie Verhaltensanordnungen festlegt. Dabei wird angenommen, dass diese Erfahrungen der Vergangenheit auch bei zukünftigen Natur- und Umweltkatastrophen geeignet sind, Gefahren abzuwehren, Schäden zu minimieren und eingetretene Schäden möglichst optimal auszugleichen oder gar zu beseitigen. Unterschätzt nun die Rechtsetzung eine künftig eintretende Gefahr und tritt ein Katastrophenfall ein, der auf Grund bisheriger Erfahrungen kaum vorhersehbar war, so kann auch die rechtliche Regelbefolgung nur begrenzten Schutz bieten. Andererseits können solche Regeln nicht einfach mir nichts dir nichts über den Haufen geworfen und schlicht ignoriert werden, da das Wesen des Rechts eben in der Befolgungspflicht liegt, deren Verletzung idR haftungsbegründend ist.

Hier – ich überspitze absichtlich – zeigt sich gewissermaßen die Quadratur des Kreises: Risikomanagement verlangt möglichst rechtlich ungebundenes und flexibles Handeln, der Rechtsstaat hingegen verlangt Rechtssicherheit, die Wahrung von Grundrechten des Einzelnen, finanzieller Vorgaben, etc. Risikomanagement ist also „naturgemäß“ flexibel, rechtsstaatlich verordnete Normen sind bis zu einem gewissen Grad starr und unflexibel. Die Entwicklung der Rechtspraxis hat einen gewissen Mittelweg gefunden, der jedoch – je nach Betrachtung – niemanden recht zufriedenstellt.

2. Jeder individuellen Falllösung, Projektgenehmigung etc muss – zumindestens in Österreich – ein allgemein formuliertes und bis zu einem gewissen Grad abstraktes Gesetz zugrundeliegen. Während etwa für moderne hochkomplexe Industrieanlagentechnik spezielle Bau- und Verfahrensweisen eigens für ein

konkretes Projekt entwickelt werden, ist eine rechtliche Projektentwicklung, die dem adäquat wäre, zumindest in Österreich nicht möglich. (Solche Ansätze bietet das liechtensteinische Baurecht.) Aus der Sicht der Technik und Naturwissenschaft müssen daher Normen, die staatliche Risikobewältigungsvorgaben enthalten, möglichst offen und flexibel gehalten sein. Im Bereich des Hochwasser-, Lawinen- und Steinschlagschutzes gibt es hier eine Reihe von Möglichkeiten zu einer solchen flexiblen Rechtsgestaltung: So sind etwa in Österreich Gefahrenzonenpläne, obwohl allgemein verbindlich und auch in subjektive Rechte Betroffener eingreifend, keine Rechtsnormen, sondern werden von den Höchstgerichten als unverbindliche Planungsakte eingestuft. Dies hat für die Verwaltung den Vorteil, dass es keine verfahrensrechtlichen und materiellrechtlichen Positionen von Anrainern und sonst Betroffenen gibt, sodass es auch keine langen und umständlichen behördlichen und gerichtlichen Verfahren gibt. Freilich wird diese Praxis von Juristen, die in solchen rechtlichen Qualifikationen ein wesentliches Minus an Rechtsstaatlichkeit erblicken, mitunter heftig kritisiert.

Ein anderer Weg der Herstellung einer gewissen Flexibilität liegt in der Verwendung sogenannter „unbestimmter Gesetzesbegriffe“, die, verbunden mit behördlichem Ermessen, doch erhebliche Spielräume eröffnen. Insbesondere von der Rechtswissenschaft werden solche Vorgangsweisen aber scharf kritisiert, da hier verfassungsrechtliche Strukturen verwässert werden, was zu einem Minus an Rechtsschutz und Grundrechten führen kann. Dies wird ja besonders deutlich bei den staatlichen Maßnahmen, die zur Beherrschung terroristischer Risiken führen sollen.

3. Flexible, inhaltlich offene und dynamische Rechtsvorschriften kommen zwar Naturwissenschaft und Technik entgegen, stellen jedoch die vollziehende und überwachende Verwaltung vor oft unlösbare Probleme. Besonders in föderativen Systemen, die ja schon strukturell durch Zuständigkeitsprobleme gekennzeichnet sind (Kompetenzkonkurrenzen, Mehrfachzuständigkeiten), zeigt sich dies deutlich. Aber auch in dezentralisierten Systemen werfen Zuständigkeitsfragen zwischen einzelnen Behörden, Regeln des Mitvollzugs und der Kooperation bei unklaren gesetzlichen Grundlagen schwerwiegende Probleme auf.

4. Staatlich vollzogenes oder staatlich gesteuertes oder überwachtes Risikomanagement gerät mitunter in Konflikt mit subjektiven Rechten Betroffener. Eigentumseingriffe, Beschränkungen der Erwerbsfreiheit (Berufsfreiheit), Nutzungsbeschränkungen etc sind nur auf dem Boden klarer gesetzlicher Vorgaben möglich. Hier brechen Konflikte zwischen Gemeinwohl und individuellen Interessen auf. Es ist hier letztlich die Frage einer politischen Kultur angesprochen, wie weit der Einzelne bereit ist, im Dienste des Gesamten Beschränkungen hinzunehmen. Aus österreichischer Erfahrung kann ich jedenfalls berichten, dass der Gemeinwohlsinn in vielen Fällen am „Florianiprinzip“ orientiert ist. Es zeigt sich besonders – und wurde auch wissenschaftlich nachgewiesen – bei Fragen der Integration naturgefahrenrechtlicher Aspekte in die örtliche Raumplanung. Aber auch die Bereitschaft der Österreicher zu einer allgemeinen Pflichtversicherung gegen Naturgefahren ist endendwollend.

5. Staatliches Risikomanagement – insbesondere im Naturgefahrenbereich – stellt den Staat vor gewaltige finanzielle Herausforderungen. Geht man von einer Zunahme von Naturkatastrophen in den nächsten Jahrzehnten aus, so kann Risikomanagement zur Kostenfalle werden. Ein Ansteigen staatlicher Kosten wird wohl nur durch Umschichtungen der finanziellen Mittel möglich sein. Dies bedeutet aber zwangsläufig budgetäre Nutzungskonflikte zwischen staatlichen Stellen, gesellschaftlichen Gruppen und damit enormen politischen Druck.

Besser gelagert ist hier das Risikomanagement im sonstigen Umweltbereich. Gerade durch die Umwelthaftungsrichtlinie der EU ist das Verursacherprinzip radikal in die umweltbezogene Industriepolitik eingeflossen. Dass hier die notwendige Schaffung von Rücklagen Betriebe stark belastet ist aber durchaus im Sinne der Erfinder.

#### **IV. Risikobewältigung und Restrisiko im Umweltrecht und Naturgefahrenrecht**

##### **1. Risikoentscheidungen als Prognoseentscheidungen**

Die meisten Bedrohungen der Menschen und der Umwelt sind heute von einem dichten Netz an gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften (vornehmlich Richtlinien) erfasst. UVP, IPPC, Seveso II, Hochwasserschutz und Wasserrahmenrichtlinie sind vielleicht die bekanntesten Beispiele. Diese Richtlinien haben durchwegs finalen

Charakter, sie geben also die Ziele der Risikominimierung an, überlassen die Zielerreichung den Mitgliedstaaten. Diese sind verpflichtet, die Schutzstandards zu konkretisieren und sie in rechtsstaatlich geordnetem Verfahren zu verwirklichen. Dies geschieht zumeist durch die Benennung der Gefährdungspotentiale, die Festlegung von Grenzwerten und die *verfahrensrechtliche* Ausgestaltung von Bewilligungsverfahren.

Vorhaben, die Beeinträchtigungen von Schutzgütern befürchten lassen, sind stets *bewilligungspflichtig*. Die Bewilligung wird erteilt, wenn mit Hilfe von Sachverständigen prognostiziert werden kann, dass das Vorhaben keine oder nur geringe negativen Auswirkungen auf Schutzgüter hat. Diese Prognoseentscheidungen sind durch unbestimmte und konkretisierungsbedürftige Rechtsbegriffe determiniert: Stand der Technik, Stand der Wissenschaft, etc. Der Gesetzgeber ist damit gezwungen, die Zulässigkeit von gefährlichen Vorhaben vom derzeitigen und damit vorläufigem Wissensstand der Menschen abhängig zu machen. Schon die naturgemäß stets vorläufige Sicherheit, die Wissenschaft und Technik vermitteln kann, führt stets zu einem Restrisiko: Zum Risiko, dass spätere wissenschaftliche und technische Erkenntnisse das – dann rechtskräftig bewilligte – Vorhaben in einem ganz anderen Licht erscheinen lassen können. So können Auswirkungen und Gefährdungen auftreten, die zum Zeitpunkt der Bewilligung nicht erkennbar waren. Es können technische Defekte und Gebrechen auftauchen, die man im Bewilligungsverfahren unterschätzt hat. Schließlich stellt auch der Mensch ein beachtliches Restrisiko dar, das bei der Folgenbeurteilung als „*menschliches Versagen*“ bezeichnet wird.

Wie groß muss nun das Risiko bzw das Restrisiko sein, um zu einer Verbotsentscheidung zu führen? Hier geben die Bewilligungsgesetze oft ganz unterschiedliche Antworten. Die für den Juristen einfachste Möglichkeit ist das Festlegen von klaren Verboten. So sind etwa in Österreich Atomkraftwerke generell verboten. In den Naturschutzgesetzen der Länder werden verschiedene Vorhaben in Schutzgebieten generell untersagt. Hier stellt sich die Frage nach dem Restrisiko gar nicht! Diese Regelungstechnik stellt jedoch die Ausnahme dar. Die meisten Bewilligungsvorschriften sehen vor, dass das Risikopotential im Verfahren transparent gemacht, bewertet und anschließend in einer Interessensabwägung konkretisiert wird. Das bedeutet, dass ein direkter Konnex zwischen dem öffentlichen

Interesse an der Realisierung eines Vorhabens und dem Risiko besteht. Je größer das öffentliche Interesse, desto größer ist auch die Risikoakzeptanz. Freilich ist diese Interessensabwägung kein defätistischer Umgang mit dem Risiko, sondern wird stets flankiert von detaillierten Betreiberpflichten (Störfallordnung) und Eingriffsrechten der Behörden. Rechtstechnisch gesprochen versucht man das von der Bevölkerung oder der Umwelt zu dulden Restrisiko *verfahrensrechtlich* in den Griff zu bekommen. Und hier werden die zu Beginn meines Referats angesprochenen Strukturprobleme deutlich sichtbar:

## **2. Der rechtsstaatliche Rahmen zur Bewältigung des Risikos und Restrisikos**

Risikobewältigung erfordert eine flexible Strategie. So müsste es an sich auch möglich sein, behördliche Entscheidungen, die sich im Nachhinein als problematisch erweisen, zu korrigieren. Allein dem steht – in unterschiedlicher Dimension – die *Bestandskraft rechtskräftiger Bewilligungen* im Wege. Wohlerworbene subjektive Rechte dürfen nur im Falle einer ganz überwiegenden Schutzgüterwahrung durchbrochen werden. Auch hier hat eine Interessensabwägung stattzufinden, die die Betreiberinteressen jedenfalls einzubinden hat.

Risikoentscheidungen haben die *Grundrechte* zu respektieren. So sind eben Evakuierungen, Absiedlungen bei Hochwassergefahr, die Verhängung von Bauverboten, die Verfügung von Produktionsbeschränkungen etc nicht ohne weiteres möglich, mögen solche Maßnahmen auch sinnvoll sein. Die vornehmlich wirtschaftlichen Grundrechte sind auch im Risikorecht zu beachten.

Die rechtsstaatlichen Verfassungsgarantien bewirken eine gewisse Starrheit des Rechts, sei es auf Gesetzes- oder Verordnungsebene, sei es auf der Ebene individualrechtlicher Bescheide und Urteile. Fehlerfreundlichkeit ist nur ansatzweise eine Kategorie in der Rechtswissenschaft. Zwar lässt sich mit Bedingungen, Befristungen und Auflagen eine gewisse Flexibilität und auch Fehlerfreundlichkeit herstellen, sehr weitgehend ist dies allerdings nicht.

## **3. Rechtliche Bestimmung des Restrisikos**

Abschließend darf ich ein kurzes Wort noch zur rechtlichen Positionierung des Restrisikos sagen. Zumindest in der österreichischen Rechtsordnung, aber auch im Gemeinschaftsrecht kommt der Begriff „Restrisiko“ so gut wie nicht vor. Alle umweltrechtlichen und sonstigen gefahrenrechtlichen Vorschriften zielen auf eine

möglichst weitgehende Minimierung des Restrisikos hin. Wo aber die Zumutbarkeitsgrenze liegt, überlässt die Rechtsordnung weitgehend den naturwissenschaftlichen und technischen Aussagen der *Sachverständigen* in konkreten Verwaltungsverfahren. Dieser kasuistische Ansatz der Restrisikobestimmung ist unbefriedigend. Aus dem Gemeinschaftsrecht kommen lediglich verfahrensrechtliche Ansätze zur Restrisikobestimmung. Diese sind überwiegend partizipativer Natur. Durch Mitwirkungsrechte Betroffener soll die soziale Akzeptanz der Risiken hergestellt werden. Dass auch solche Ansätze unzureichend sind, versteht sich von selbst. Der beste Ansatz wäre wohl die Verpflichtung zu einer permanenten Überprüfung und Minimierung des Restrisikos. Eine solche naturwissenschaftlich und technisch mögliche permanente Optimierung des Gefahrenpotentials scheitert aber wiederum an den vorhin geschilderten rechtsstrukturellen Gegebenheiten des Vertrauensschutzes und des Bestandsschutzes.

Damit schließe ich meine kurzen kursorischen Überlegungen aus einer bewusst sehr juristischen und rechtstheoretischen Sicht. Der kurze Zeitrahmen hat mich gezwungen, meine Überlegungen kursorisch zu gestalten. Im Workshop „Restrisiko und Risikoakzeptanz“ wird sich hier wohl Manches vertiefen und interdisziplinär aufarbeiten lassen.