

## Das Vorsorgeprinzip als wichtige politische Leitgröße

### Diskussionsplattform zur gesellschaftspolitischen Einordnung, Zwischenstand

Berlin, den 04.02.2019

In der Umweltpolitik ist das Vorsorgeprinzip von Beginn an verankert. Es ist für den Rat für Nachhaltige Entwicklung auch im weiteren Kontext der Nachhaltigkeitspolitik ein unverzichtbarer Bestandteil. Seine konsequente Anwendung erfordert die Beantwortung neuer Fragen. Hierzu legt der Rat für Nachhaltige die nachfolgenden Thesen als Diskussionsplattform vor.

#### Aktuelle Diskussion

Das Vorsorgeprinzip ist aktuell unter Druck. Die Fahrverbote für PKWs heizen den Streit über die Grenzwerte an, die zur Vorsorge vor gesundheitlichen Gefahren erlassen worden sind. Umfang und Kontext jeder Vorsorgepolitik erfordern richtigerweise die gesellschaftliche Debatte; allerdings wendet sich der Nachhaltigkeitsrat gegen die aktuelle Eskalation, die sich abzeichnet: Weder überzeugt die alarmierte Überbetonung von Gefahren, noch haben wir Verständnis für das Herunterspielen der wissenschaftlichen Befunde (Evidenz) zur Schädlichkeit von Stickoxiden und Feinstaub.

Luftverunreinigungen beeinträchtigen die Gesundheit der Menschen, die Funktionsweise von Ökosystemen und den Bestand der Artenvielfalt. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie<sup>1</sup> will daher die Emissionen von Luftschadstoffen bis zum Jahr 2030 um 45 % gegenüber dem Jahr 2005 reduzieren. Um dies zu überprüfen, hat die Bundesregierung wichtige Schadstoffe, darunter auch Stickoxide und Feinstaub, zu einem Indikator zusammengefasst<sup>2</sup>. Die Emissionsminderung

---

<sup>1</sup> Bundesregierung (2018) Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Aktualisierung 2018, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1546450/65089964ed4a2ab07ca8a4919e09e0af/%20%20%202018-11-07-aktualisierung-dns-2018-data.pdf?download=1>

<sup>2</sup> Die Europäische „National Emission Reduction Commitments“ (NERC) Richtlinie verlangt, dass Deutschland den Ausstoß wichtiger Luftschadstoffe bis 2030 reduziert: Schwefeldioxid um 58 %, Stickstoffoxide um 65 %, Ammoniak um 29 %, flüchtige organische Verbindungen um 28 % und Feinstaub um 43 %. Der Indikator stellt auf ein ungewichtetes, arithmetisches Mittel der genannten Luftschadstoffe ab.

entwickelt sich nicht stark genug in die angestrebte Richtung<sup>3</sup>. Die gesundheitliche Belastung durch Luftschadstoffe ist gravierend. Die Ziele wirkungsvoller umzusetzen, gebietet die politische Vorsorgepflicht<sup>4</sup>. Die Vermeidung von Gefahren und von unvermeidbaren Risiken für die menschliche Gesundheit und die Natur ist ein Prinzip der Nachhaltigkeitsstrategie<sup>5</sup>.

Eine Entwarnung in Form einer Schwelle, unterhalb derer die Gesundheitseffekte so gering sind, dass sie zu vernachlässigen wären, ist bisher nicht identifiziert<sup>6</sup>.

Maßnahmen, die der Vorsorge dienen, sind üblicherweise solche, die Emissionen durch technische Fortschritte vermeiden, alternative Mobilität anbieten, städtebauliche und verkehrliche Konsequenzen treffen, präventiv aufklären oder den Betroffenen Information zum eigenen Verhalten bieten.

## Grundsätze

Der Staat hat eine ordnende und gestaltende Verantwortung gegenüber der sozialen Marktwirtschaft und ihren Mechanismen. Er nimmt diese unter anderem durch das Vorsorgeprinzip wahr. Das Vorsorgeprinzip im engeren Sinn gilt primär dem Umwelt- und Gesundheitsschutz. Es findet darüber hinaus gehend auch in anderen Kontexten Anwendung; Begriffe wie Finanzvorsorge und Altersvorsorge unterstreichen dies. Der Nachhaltigkeitsrat sieht das Vorsorgeprinzip grundsätzlich auch im Rahmen der Sicherung von Handlungsoptionen für kommende Generationen für dringlich an.

In internationalen Rahmen wird das Vorsorgeprinzip zuweilen als fortschritts- und innovationsfeindlich kritisiert. Es gibt allerdings keinen empirischen Hinweis darauf, dass das Vorsorgeprinzip per se und systematisch Innovationen behindere. Das Gegenteil ist indessen mehrfach belegt. Die Ablehnung des Vorsorgeprinzips ist innovationsfeindlich.

---

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt, DeStatis (2017) Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2016, Wiesbaden

<sup>4</sup> Atmen: Luftschadstoffe und Gesundheit, Positionspapier 2018 der Deutschen Gesellschaft für Pneumologie und Beatmungsmedizin e.V., verantwortet von Prof. Dr. med. Holger Schulz, Prof. Dr. med. Barbara Hoffmann MPH et al. [https://pneumologie.de/fileadmin/user\\_upload/DGP\\_Luftschadstoffe\\_Positionspapier\\_20181127.pdf](https://pneumologie.de/fileadmin/user_upload/DGP_Luftschadstoffe_Positionspapier_20181127.pdf)

<sup>5</sup> Bundesregierung (2018) Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Aktualisierung 2018, S. 51

<sup>6</sup> ebenda: „Das heißt, dass auch unterhalb der derzeit in Deutschland gültigen europäischen Grenzwerte erhebliche Gesundheitseffekte auftreten können. Als besonders vulnerable Gruppen sind Kinder, ältere Menschen – hauptsächlich vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – sowie multimorbide Patienten zu betrachten, deren Risiko für schwerwiegende Folgen wie die akute Verschlechterung vorbestehender Grunderkrankungen, Krankenhauseinweisungen, kardiovaskuläre Ereignisse, Progression der Erkrankung bis hin zum Tod stark ansteigt.“ Das Forum der Internationalen Lungengesellschaften, FIRS, stimmt den nationalen deutschen Standards, den europäischen Standards und denen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zu und widerspricht damit der Gruppe der deutschen Lungenfachärzte, die sich für eine Aufweichung der Grenzwerte ausgesprochen hatten. Vgl. faz.net vom 27.1.2019 <https://www.faz.net/aktuell/wissen/lungenmedizin-verbaende-weltweit-schalten-sich-in-deutsche-debatte-ein-16010656.html?GEPC=s5>

Die erfolgreiche Anwendung des Vorsorgegedankens durch das Montrealer Protokoll hat Produktinnovationen ausgelöst und dadurch die Stoffe minimiert, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen. In Deutschland hat die erfolgreiche Orientierung an

der Umweltvorsorge neue und innovative Märkte für die Müllbeseitigung geschaffen. Generell hat die Umwelttechnik, einschließlich der Regel- und Steuertechnik, durch die Dringlichkeit, Vorsorge durch Innovation zu realisieren, weltweit an Kompetenz und Marktchancen gewonnen. Die OECD weist wiederholt auf die innovationsgeneigte

Wirkung des Vorsorgeprinzips hin. Sie unterstützt Vorsorge-Lösungen, weil sie in der Regel schlanker, weitsichtiger und innovationsorientierter als ex post-Haftungsregelungen mit ihrem Schadensprinzip sind.

Gleichwohl: Der Vorwurf, Innovationen zu behindern, begleitet das Vorsorgeprinzip permanent und ist immer wieder mit neuen Angriffen verbunden. Er wird nicht geringer oder wäre gar auszuräumen durch den (allerdings richtigen) Hinweis auf die ordnungspolitische Dualität zwischen einerseits staatlicher Vorsorgeverantwortung und andererseits individualrechtlicher Haftung im Schadensfall. Die transatlantische Handelspolitik verdeutlicht regelmäßig den fundamentalen Unterschied zwischen dem in der Europäischen Union festgeschriebenen Vorsorgeprinzip und dem Ansatz nachsorgender Haftung in den USA und Kanada. Es ist eine permanente Gefahr, dass das im Europäischen Primärrecht verankerte Vorsorgeprinzip nicht hinreichend in internationale Handelsabkommen übernommen wird. Die Bundesregierung sichert diese Verankerung zu und der Bundestag hat sich mit dieser Frage wiederholt befasst<sup>7</sup>.

Das Setzen von Richt- oder Grenzwerten im Allgemeinen und von Vorsorgewerten im Besonderen erfordert es, verschiedene Rechtsgüter gegeneinander abzuwägen. Dabei sollte diese Abwägung der vorsorgenden Umwelt- und Gesundheitsschutzes mit anderen wesentlichen Rechtsgütern im Sinne des Leitbilds der Nachhaltigkeit erfolgen. Dieser Gedanke der Abwägung ist der Nachhaltigkeitsidee inhärent. Er sollte sich auch bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips wiederfinden.

Das Vorsorgeprinzip ist in der deutschen und europäischen Umweltpolitik ein „gelerntes“ Prinzip und gilt als Bestandteil umweltpolitischen Ordnungsdenkens. Das ist gut, aber daraus ergibt sich auch ein Problem: Die generell eher kurz-getaktete Aufmerksamkeitsökonomie macht aus dem „Gelernt“ zuweilen allzu schnell ein „Vernachlässigt“ und „Vergessen“ und am Ende steht oft auch ein „Verlernt“. Zudem fördert die Abwehr fast schon ritualisierter politischer Angriffe die bewahrende Einkapselung und die Verkrustung im Bestand.

### **Aktualität der Herausforderung für das Vorsorgeprinzip**

- Das Vorsorgeprinzip muss Antworten auf neue Sachfragen geben:

---

<sup>7</sup> *Das Vorsorgeprinzip in den EU-Handelsabkommen TTIP und CETA*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Dröge, Kerstin Andreae, Oliver Krischer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/9781 – vom 28.10.2016; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/101/1810166.pdf>

Die wissenschaftlichen und technischen Innovationen erreichen bei wichtigen Sachfragen derzeit ein Ausmaß, das es erfordert, ihre Eingriffstiefe und Wirkungsintensität auf der Basis des Vorsorgeprinzips (er)neu(t) zu bewerten. In erster Linie gilt das für die synthetische Biologie und den agrarwissenschaftlichen Einsatz von neuen Züchtungstechniken oder des Genom Editing, sowie für die verschiedenen Verfahren und Muster des Geoengineerings. Hier wird eine systemische Schwelle erreicht, die neue Antworten auf das „Wie weiter?“ und die Überprüfung von grundsätzlichen Optionen und Alternativen erfordert.

Hierzu ist die Anwendung des Vorsorgeprinzips zu stärken. Es muss den systemischen Folgen und Chancen (positiv wie negativ) besser gerecht werden. Das gilt für Zulassungs- und Genehmigungsverfahren, für Forschungsdesigns sowie neuen Techniken und Innovationen zu Nachhaltigkeitszielen.

- Die steigende Unsicherheit in den Methoden muss aufgefangen werden:

In der wissenschaftlichen Fundierung des Vorsorgeprinzips mit Blick auf insbesondere Chemikalien und energetische Wellen steigen Komplexität und Unsicherheit. Systemabgrenzungen, die bisher gültig schienen, stehen als zu wenig komplex und aussagefähig in Frage, wie dies zum Beispiel für die Pestizid-Zulassung und das Insektensterben diskutiert wird<sup>8</sup>. Die Klimawissenschaft ist mittlerweile dazu übergegangen, die Sicherheit / Unsicherheit ihrer Risikoaussagen zu quantifizieren. Ob diese Herangehensweise von anderen Disziplinen übernommen werden kann, steht in Frage. Die Diskussionen über die Tragweite und Implikationen der Risikobewertung und der Risikovorsorge ist auch im europäischen Kontext in vollem Gange<sup>9</sup>. Sie kommt derzeit noch zu keinen klaren politischen Schlussfolgerungen.

Die Geschwindigkeit, mit der die Erforschung von grundlegenden Basistechnologien praktische Möglichkeitsräume und anwendungsreife Zukunftsoptionen erweitert, nimmt zu. Die Trends zur Dezentralisierung, Miniaturisierung, Schnelligkeit (Realzeit-Verarbeitung) und die Nutzung von virtuellen Datenräumen (z.B. in der datenbasierten Pflanzenzüchtung) intensivieren den Gleichklang und die Integration von Grundlagenforschung und anwendungsorientierter Forschung. Das macht neue Konzepte für spezifische Anwendungs- und Experimentierräume erforderlich.

- Dem Schrumpfen der Handlungsspielräume muss entgegengewirkt werden:

---

<sup>8</sup> Die Leopoldina hat in einem viel beachteten Gutachten einen starken Fingerzeig zur Pestizid- Zulassung gegeben. Anlässlich des Insektensterbens weist die Leopoldina auf systemische Schwachpunkte der Zulassungspraxis hin. Für uns ist das ein Hinweis auf mangelnde Vorsorgestrategien. Schäffer A, Filser J, Frische T, Gessner M, Köck W, Kratz W, Liess M, Nuppenau, E-A, Roß-Nickoll M, Schäfer R, Scheringer M (2018): Der stumme Frühling – Zur Notwendigkeit eines umweltverträglichen Pflanzenschutzes. Diskussion Nr. 16. Nationale Akademie der Wissenschaften - Leopoldina, Halle (Saale). vgl. [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/2018\\_Diskussionspapier\\_Pflanzenschutzmittel\\_02.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2018_Diskussionspapier_Pflanzenschutzmittel_02.pdf)

<sup>9</sup> Europäische Kommission (2018) Scientific Advice Mechanism, Scoping paper. Making sense of science under conditions of complexity and uncertainty. [https://ec.europa.eu/research/sam/pdf/meetings/hlg\\_sam\\_scoping\\_paper\\_science.pdf](https://ec.europa.eu/research/sam/pdf/meetings/hlg_sam_scoping_paper_science.pdf)  
1 February, 2018 Lofstedt, R. E. V., & Boudier, F. (2017). Evidence based uncertainty analysis: What should we now do in Europe? A view point. DOI: 10.1080/13669877.2017.1316763bvcvcb

Für die derzeitigen Leitmotive des Umweltschutzes – Klimawandel und Plastikmüll in Ozeanen und Nahrungsketten – schrumpft die Option reiner Vorsorgestrategien. Stattdessen erscheint es immer dringlicher, Gefahren für Mensch und Natur zu bekämpfen. In ähnlicher Weise gilt dies analog auch weltweit für die Naturfaktoren, die zu einer sicheren Ernährung der Weltbevölkerung erforderlich und unabdingbar sind. Die Zeit, in der man Gefahren nur abstrakt oder nur entfernt-langfristig zu besorgen hatte und daher Vorsorgestrategien typischerweise auf Freiwilligkeit, Informationsvermittlung, Anreize und Best-Practise aufbauen konnte, scheint verpasst. Noch spricht niemand offiziell davon. Das ist sicherlich auch verständlich, weil kaskadenhafte Alarmmeldungen zum Weltuntergang zweifelhafte Effekte auslösen. Gleichwohl ist der „shrinking space“ für Vorsorgestrategien in diesen Anwendungsbereichen eine Realität.

- Handelspolitik muss aktiv auf Vorsorgestrategien aufbauen:

Neue Handelsabkommen bieten die Chance zu neuen Ansätzen, das Vorsorgeprinzip einzusetzen. Ein (noch in den Startschuhen stehendes) Freihandelsabkommen zwischen Europa und Afrika, das auf einer innerafrikanischen Freihandelszone aufbaut, der Entwicklung des Binnenmarktes in Afrika Vorrang gibt und die Ziele der Agenda 2030 voranstellt, könnte in Nachfolge des Cotonou-Abkommens neue Maßstäbe setzen. Vorsorge in diesem Rahmen mitzudenken hieße zum Beispiel, verbrauchsnahe Recyclingoptionen vor Ort zu schaffen und lokale Wertschöpfungs- statt Lieferketten zu verlängern.

### Diskussionsfragen

*Innovationen sind alles das, was Beiträge schafft, den Zielen zur nachhaltigen Entwicklung näher zu kommen. Unsere gesamte Nachhaltigkeits-Agenda fordert uns dringlich zu neuem Denken und zu innovativen Schritten auf. Das Vorsorgeprinzip ist unverzichtbar und muss deswegen erneuert werden. Dabei tauschen wir Vorsorge nicht gegen Innovation. Stattdessen brauchen wir die Integration von Innovationen und neuem Vorsorgedenken, um Handlungsspielräume zu öffnen und offen zu halten. Welche Beispiele für Innovation durch Vorsorge sehen Sie?*

*Ein immer wichtiger werdender Teil der Debatte um Vorsorge und Innovation ist die Frage, wie (in welchen Prozessen) das Vorsorgeprinzip anzuwenden ist. Der Prozess muss zum Teil der Debatte über das Ob werden. Welche Prozesse schlagen Sie vor?*

[info@nachhaltigkeitsrat.de](mailto:info@nachhaltigkeitsrat.de)