

Das Vorsorgeprinzip im Umweltvölkerrecht und im Umweltrecht der Europäischen Union: Ein Überblick

stud. jur. Johannes Breckwoldt, Universität Freiburg

Ziel dieses Artikels ist es, einen Überblick über das Vorsorgeprinzip im Völkerrecht und im Gemeinschaftsrecht zu geben; nach einem allgemeinen Teil über Grundsätze des Vorsorgeprinzips wird anschließend versucht, insbesondere durch Fallbeispiele die Anwendung des Vorsorgeprinzips und damit aufgeworfene Probleme im Umweltvölkerrecht und im Gemeinschaftsrecht zu erläutern und zu bewerten. Der Artikel kann jedoch nur als Einstieg in die Beschäftigung mit diesem Thema dienen; eine vertiefte Behandlung der zugrunde liegenden Probleme kann er nicht leisten.

I. Einführung

„Muss die lokale Bevölkerung erst unter Verstrahlungen leiden, um ein Rechtsmittel ergreifen zu können?“¹

Mit diesem Zitat drückt der Richter des Europäischen Gerichtshofes *Pettiti* in einem Sondervotum seinen Unmut über die Rechtsprechung des EGMR im Fall *Balmer-Schafroth gegen die Schweiz* aus. Er hatte die

¹ EGMR (Große Kammer), Urt. v. 26.8.1997 - *Balmer-Schafroth u.a. gegen die Schweiz*, Beschwerdenummer: 22110/ 93; Sondervotum des Richters *Pettiti* (inoffizielle Übersetzung).

Anwendung des Vorsorgeprinzips gefordert, um die Bevölkerung vor potentiellen Risiken eines Kernkraftwerkes zu schützen. Die Mehrheit der Richter folgte ihm nicht. Das Vorsorgeprinzip wurde nicht angewandt. Wirtschaftlichen Interessen wurde der Vorrang eingeräumt. Dieses Spannungsverhältnis zwischen potentiellen Gefahren für die Umwelt und die menschliche Gesundheit auf der einen Seite und insbesondere wirtschaftlichen Interessen auf der anderen Seite, ist charakteristisch für das Vorsorgeprinzip; hierin liegt seine besondere Brisanz.

Wie geht der Mensch mit Risiken um? Wie handelt er insbesondere dann, wenn er nicht weiß, ob von einer bestimmten Handlung ein Risiko ausgehen könnte oder nicht. Das Vorsorgeprinzip soll Antworten auf diese und weitere Fragen geben.

II. Das Vorsorgeprinzip

1. Auf der Suche nach einer Definition

Sowohl im Völker- als auch im Gemeinschaftsrecht gibt es noch keine konsentrierte Definition des Vorsorgeprinzips.² In völkerrechtlichen Abkommen wurde es in sehr unterschiedlicher Intensität angewandt. Es reicht von der Forderung nach dem Einverständnis der Staaten, vorsichtig und mit Voraussicht zu handeln, wenn sie Maßnahmen treffen, die einen nachteiligen Einfluss auf die Umwelt haben können³ bis zur *prior justification procedure*, nach der vor jeder Handlung bewiesen werden muss, dass diese nicht zu einer Schädigung der Umwelt führen wird.⁴ 1992 wurde das Vorsorgeprinzip in Grundsatz 15 der Rio-Deklaration aufgenommen.⁵ Danach wenden die Staaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten zum Schutz der Umwelt weitgehend den Vorsorgeansatz an. Drohen schwerwiegende oder bleibende Schäden, so darf ein Mangel

² Hey, *Georgetown International Law Review*, 4 (1992), S. 303 (303).

³ Bergen Deklaration, Annex I, Nr. 7; *Sands*, *Principles of International Environmental Law*, S. 272.

⁴ *Freestone*, *The Precautionary Principle*, S. 21 (30).

⁵ *Freestone*, Fn. 4, S. 21 (30).

an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen aufzuschieben.⁶ Die Formulierung in der Rio-Deklaration stellt einen Mittelweg zwischen diesen Positionen dar. Als Ausgangspunkt der Betrachtung des Vorsorgeprinzips kann diese Deklaration herangezogen werden.⁷ So kann trotz der unterschiedlichen Ausformungen des Vorsorgeprinzips festgestellt werden, dass es sich um dieselbe Situation handelt. Es besteht **Handlungsbedarf bei Fehlen ausreichender wissenschaftlicher Informationen**.⁸

Im Gemeinschaftsrecht hat die Europäische Kommission durch ihre Mitteilung von Februar 2000 den Versuch unternommen, näher zu bestimmen was unter dem Vorsorgeprinzip zu verstehen ist.⁹ Zudem kommt der Gemeinschaftsrechtsprechung die Aufgabe zu, den Begriff durch ihre Rechtsprechung genauer zu bestimmen. Der EuGH hob im *BSE-Urteil* folgendes hervor: „Wenn das Vorliegen und der Umfang von Gefahren [in unserem Verständnis: Risiken] für die menschliche Gesundheit ungewiss sind, können die Organe [der EG] Schutzmaßnahmen treffen, ohne abwarten zu müssen, dass das Vorliegen und die Größe dieser Gefahren klar dargelegt wird.“¹⁰

2. Abgrenzung: Vorsorge – Vorbeugung

Soeben wurde versucht den Begriff der Vorsorge zu erläutern. Wichtig zum Verständnis des Vorsorgeprinzips (*precautionary principle*) ist zudem die Abgrenzung zur bloßen Vorbeugung (*preventive principle*).¹¹ Die Unterscheidung zwischen Vorbeugung (*prevention*) und Vorsorge (*precaution*) stammt aus dem angloamerikanischen Rechtskreis. Anders

⁶ Deutsche Übersetzung nach *Knipping/v. Mangoldt/Ritterberger*, System der Vereinten Nationen, Bd. I/1, S. 757.

⁷ *Erben*, das Vorsorgegebot im Völkerrecht, S. 273.

⁸ *Erben*, Fn. 7, S. 273.

⁹ Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften v. 2.2.2000 über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, KOM 2000 (1) endg.

¹⁰ EuGH, *BSE-Urteil*, Urt. vom 5. 5. 1998 - Rs. C-180/96 - *Vereinigtes Königreich/Kommission*, Slg. 1998, I-2265, Rn. 99.

¹¹ *Sands*, Fn. 3, S. 272.

als das Vorbeugeprinzip, das auf die Verhinderung bekannter schädlicher Auswirkungen auf die Umwelt gerichtet ist, bezieht sich das Vorsorgeprinzip auf einen Zeitpunkt, zu dem noch keine sichere Prognose über Umwelt- oder Gesundheitsgefährdungen besteht.¹² Das Vorsorgeprinzip ist also aufgrund des Verzichts auf wissenschaftliche Gewissheit weitreichender als das Vorbeugeprinzip.¹³ Der wesentliche Unterschied zwischen Vorbeugung und Vorsorge besteht in diesem Verzicht auf wissenschaftliche Gewissheit beim Vorsorgeprinzip.¹⁴ Das Vorbeugeprinzip wird daher (mitunter) als vom Vorsorgeprinzip umfasst angesehen.¹⁵ Im Gemeinschaftsrecht wird zwischen Vorbeuge- und Vorsorgeprinzip dennoch nicht unterschieden; die beiden werden regelmäßig zusammen aufgeführt.¹⁶ In dem Fall *Lirussi* fasst der EuGH den Inhalt der beiden Grundsätze folgendermaßen zusammen: „Nach diesen Grundsätzen obliegt es der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, durch den Erlass von Maßnahmen, die geeignet sind, die bekannten Risiken auszuschalten, Umweltbelastungen an der Quelle vorzubeugen, sie zu verringern und nach Möglichkeit zu beseitigen.“¹⁷

3. Bedeutungsdimension des Vorsorgeprinzips

Vorherrschend im Umweltvölkerrecht ist die Tendenz, das Vorsorgeprinzip allein mit dem risikobezogenen Grundsatz der Prävention unter Unsicherheitsbedingungen zu identifizieren.¹⁸ Als vom Vorsorgeprinzip nicht umfasst angesehen wird daher (anders als im deutschen Recht¹⁹) die ressourcenökonomische oder

¹² *Atapattu*, Emerging Principles of International Environmental Law, S. 206; *Maurmann*, Rechtsgrundsätze im Völkerrecht am Beispiel des Vorsorgeprinzips, S. 151; *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, S. 91.

¹³ *Epiney/Scheyli*, Fn. 12, S. 91.

¹⁴ *Epiney Scheyli*, Fn. 12, S. 112.

¹⁵ *Epiney/Scheyli*, Fn. 12, S. 91.

¹⁶ EuGH, Urt. v. 15. 6. 2000, Rs. C-418 und 419/97 - *ARCO Chemie*, Slg. 2000, I-4475, Rn. 39; EuGH, Urt. v. 22.6.2000, Rs. C-318/98 - *Italien gegen Fornasar u.a.*, Slg. 2000, I-4485-4488; Rn. 37.

¹⁷ EuGH, Urt. v. 5. 10. 1999, C-175/98 - *Lirussi* (C-175/98), Slg. 1999, I-6881, Rn. 51.

¹⁸ *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Energievorsorge, S. 229; *Atapattu*, Fn. 12, S. 206.

¹⁹ *Di Fabio*, FS für W. Ritter, S. 807 (812); *Calliess*, DVBI 2001, S. 1725 (1727).

bewirtschaftungsrechtliche Bedeutungsdimension der Vorsorge; diese bezieht sich auf die Wahrung eines gewissen Abstands zur Gefahrenschwelle und auf die Nichtausschöpfung kritischer Belastungsgrenzen – mit Blick auf Schadstoffeinträge und den unmittelbaren Ressourcenverbrauch.²⁰ Von einigen Autoren wird mit Verweis auf die deutsche Herkunft und die Systematik vertreten, dass das Vorsorgeprinzip im Gemeinschaftsrecht auch den ressourcenökonomischen Ansatz umfasse.²¹ Weder die Europäische Kommission, die in ihrer Mitteilung von Februar 2000 nur auf den Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit eingeht,²² noch die Gemeinschaftsrechtsprechung²³ scheinen dieser Auffassung zu folgen. Das Vorsorgeprinzip beinhaltet somit im Umweltvölkerrecht und im Gemeinschaftsrecht nur den Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit.

4. Varianten des Vorsorgeprinzips

Es gibt unterschiedliche Ausprägungen des Vorsorgeprinzips: zunächst rechtfertigt wissenschaftliche Unsicherheit keine Untätigkeit, die zu einem Schaden für die Umwelt führen kann. Diese Variante entspricht Grundsatz 15 der Rio-Deklaration. Dies ermöglicht unter gewissen Voraussetzungen die Einschränkung von Handlungen, bei denen wissenschaftlich nicht ausgeschlossen ist, dass sie zu einer Umweltschädigung führen. Wir dürfen handeln, bevor ein Schaden eingetreten ist.²⁴ Dadurch wird Handeln erlaubt; es besteht jedoch keine Verpflichtung zum Ergreifen von Maßnahmen.²⁵ Darüber hinaus kann wissenschaftliche Unsicherheit das Treffen entsprechender Maßnahmen rechtfertigen. Diese Ausprägung kommt z.B. in Art. 5 der französischen Umweltcharta von 2004 zum

²⁰ Appel, Fn. 18, S. 229; Lübbe/Wolf, Präventiver Umweltschutz, in: Bizer/Koch (Hrsg.), Sicherheit, Vielfalt, Solidarität, S. 47 (54 ff.).

²¹ Appel, Fn. 18, S. 206, Lübbe/Wolf, NVwZ 1998 (Ausgabe 8), S. 777 (779).

²² Mitteilung der Kommission, Fn. 9, Nr. 5.1.

²³ EuG, Urt. v. 11.9. 2002, Rs. T-70/99 - *Alpharma Inc.*, Slg. 2002, II-3495, Rn. 155.

²⁴ Wiener, Precaution, S. 798 (604); Atapattu, Fn. 12, S. 272.

²⁵ Wiener, Fn. 24, S. 798 (604).

Ausdruck.²⁶ Danach müssen bei möglichem Risiko eines Schadens für die Umwelt - auch falls dieses wissenschaftlich nicht bewiesen werden kann - Maßnahmen getroffen werden, die den Schadenseintritt verhindern. Unklar bleibt jedoch, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen.²⁷ Nach der weitestgehenden Variante des Vorsorgeprinzips darf eine bestimmte Tätigkeit verboten werden, bis derjenige, der diese durchführen möchte, bewiesen hat, dass von ihr keine Risiken ausgehen. Dies kommt einer Beweislastumkehr gleich. Diese Variante gibt nämlich eine bestimmte Handlung vor: zu beweisen, dass von der geplanten Tätigkeit *kein* Risiko für die Umwelt ausgeht. Zum einen wird die Beweislast umgedreht; zum anderen das Niveau des erforderlichen Beweises festgelegt. Derjenige, der eine möglicherweise umweltschädigende Handlung durchführen möchte, muss beweisen, dass ein bestimmtes vorgegebenes Risiko ausgeschlossen werden kann. Dabei besteht die Gefahr, dass immer ein Nullrisiko (kein Risiko) angestrebt wird, wodurch praktisch jede Tätigkeit unterbunden werden könnte.²⁸

5. Vorsorgeprinzip oder Vorsorgeansatz

Es ist auffällig, dass kein einheitlicher Begriff für das *Vorsorgeprinzip* besteht. Während in der Europäischen Gemeinschaft durchgehend der Begriff des Vorsorgeprinzips gebraucht wird,²⁹ wird in den meisten internationalen Abkommen der Begriff des *Prinzips* vermieden.³⁰

²⁶ Wenn ein Schaden, dessen Eintritt nach dem Stand der wissenschaftlichen Kenntnisse nicht mit Sicherheit vorherzusehen ist, auf schwere und irreversible Weise die Umwelt beeinträchtigen könnte, haben die Behörden in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen die Risiken nach dem Vorsorgeprinzip zu evaluieren und angemessene einstweilige Maßnahmen zu ergreifen, um den Eintritt des Schadens zu verhindern.

²⁷ Wiener, Fn. 24, S. 798 (605).

²⁸ Freestone, International Environmental Law after the Earth Summit, in: Journal of Environmental Law 6 (1994), S.193 (212).

²⁹ EuGH, *Kommission gegen Frankreich*, Rn. 77 f.; Schlussanträge des Generalanwalts *Mischo v. 2.7.2002*, Rs. C-241/01 - *National Farmers' Union gegen Secrétariat général du gouvernement*, Slg. 1998, I-2211, Rn. 67, 72 ff.; Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, Fn. 9.

³⁰ S. B.II. 1.1.

Insbesondere in der amerikanischen Literatur wird häufig vom Vorsorgeansatz (*precautionary approach*) gesprochen. Der Begriff des Ansatzes wird dabei als Methode, mit einem Problem umzugehen, bezeichnet, während unter dem Begriff *Prinzip* eine verbindliche Handlungsanweisung verstanden wird.³¹ Allerdings wurden, falls tatsächlich Unterschiede bestehen, diese nicht systematisch herausgearbeitet.³² Die Verwendung der unterschiedlichen Begriffe lässt keine sicheren Schlüsse auf ihren Inhalt zu.³³ Insgesamt fällt bei einer Betrachtung internationaler Instrumente auf, dass in den meisten der in den USA geläufige Begriff des Vorsorgeansatzes verwendet wird, während die Verwendung des Wortes *Prinzip* nahezu generell vermieden wird.³⁴ In der Bergen Deklaration ist jedoch vom Vorsorgeprinzip³⁵ die Rede. Gerade diese Ausprägung des Vorsorgeprinzips wird allgemein als wenig weitgehend befunden.³⁶ Der Gebrauch der Begriffe *approach* oder *principle* kann daher nur ein Indiz für die Bewertung sein; diese muss von Einzelfall zu Einzelfall erfolgen.

II. Grundlagen des Vorsorgeprinzips im Völkerrecht und im Gemeinschaftsrecht

1. Grundlagen des Vorsorgeprinzips im Umweltvölkerrecht

Das Vorsorgeprinzip auf völkerrechtlicher Ebene (auch *principle of precautionary action*)³⁷ wird überwiegend auf Konzepte des nationalen Rechts und insbesondere auf das deutsche Vorsorgeprinzip

³¹ Hey, Fn. 2, S. 303 (304).

³² Hey, Fn. 2, S. 303 (304).

³³ Atapattu, Fn. 12, S. 282.

³⁴ Grundsatz 15 der Rio-Deklaration; Cartagena Protokoll; Art. 1; Art. 5 c i.V.m. Art. 6 des Übereinkommens über die Bewahrung und das Management wandernder Fischarten im zentralen und westlichen Pazifik (Agreement on the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks Central and Western Pacific Ocean), Idgl. in der Präambel der Ministererklärung der dritten internationalen Konferenz zum Schutz der Nordsee und in der Bergen Deklaration wird der Begriff des Vorsorgeprinzips ausdrücklich verwendet.

³⁵ Bergen Deklaration; Annex I, Nr. 7.

³⁶ Sands, Fn. 3, S. 272.

zurückgeführt.³⁸ Erstmals auf internationaler Eben erwähnt, wird es 1982 in der Weltnaturcharta der Generalversammlung der Vereinten Nationen. In der Folge wird es in verschiedene völkerrechtliche Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt³⁹ aufgenommen und findet zunehmend internationale Anerkennung.⁴⁰ Besondere Signalwirkung hat 1992 die Aufnahme des Vorsorgeprinzips in die Rio-Deklaration als Grundsatz 15. In ihr spiegelt sich der breite Konsens über die Notwendigkeit wider, unseren Planeten für die künftigen Generationen zu erhalten. Zudem verweisen das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen⁴¹ und das Übereinkommen über die biologische Vielfalt⁴² in Präambel und Grundsätzen auf das Vorsorgeprinzip.

a. Das Vorsorgeprinzip in ausgewählten internationalen Instrumenten

Wie soeben dargestellt, beinhalten (nahezu) alle umweltrechtlichen Instrumente seit der Rio-Deklaration zumindest in der Präambel einen Verweis auf das Vorsorgeprinzip.⁴³ Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere völkerrechtliche Verträge in denen dem Vorsorgeprinzip - auch über die Präambel hinaus - Relevanz zukommt.⁴⁴ Das Protokoll über biologische Sicherheit (Cartagena Protokoll) bestätigt und übernimmt den Begriff des Vorsorgeansatzes (precautionary approach) der Rio-Deklaration mit Verweis auf Grundsatz 15. Dies ist das erste Mal, dass

³⁷ Freestone, Fn. 4, S. 21 (21).

³⁸ Di Fabio, Fn. 19, S. 807 (810); Kühn, ZeuS 2006, 487 (492); Freestone, Fn. 4, S. 21 (21); Sands, Fn. 3, S. 267.

³⁹ Etwa in den Ministererklärungen der zweiten und insb. dritten Konferenz zum Schutz der Nordsee; das Pariser Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordatlantiks enthält zudem eine Definition des Vorsorgeprinzips, siehe zum Ganzen: Appel, Fn. 18, S. 227, insb. Fn. 816.

⁴⁰ Freestone/Hay, Origins and Development of the Precautionary Principle, in: dies. (Hrsg.), the Precautionary Principle and International Law, S. 3 (3 ff.).

⁴¹ Art. 3 Abs. 3 des Übereinkommens über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change) vom 9.5.1992; Inkrafttreten am 21.3.1994.

⁴² Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Biologische Vielfalt (Convention on Biodiversity-CBD) vom 5.6.1992; Inkrafttreten am 29.12.1993.

⁴³ Freestone/Hay, Origins and Development of the Precautionary Principle, S. 3 (3).

⁴⁴ Wiener Ozonkonvention, Montrealer Protokoll (1987), Kyoto-Protokoll, Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (2002) um nur einige wenige zu nennen; Wiener spricht von mehr als fünfzig internationalen Instrumenten, in denen das Vorsorgeprinzip aufgenommen ist, Wiener, Fn. 24, S. 597 (601); siehe dazu: Maurmann, Fn. 12, S. 158 ff; sowie Erben, Fn. 7, S. 81 ff.

das Vorsorgeprinzip (Art. 1 Cartagena Protokoll), wenn auch „nur“ unter dem Begriff Vorsorgeansatz im völkerrechtlich verbindlichen operativen Teil eines internationalen Umweltabkommens verankert ist.⁴⁵

b. Ausgewählte Fälle der Rechtsprechung

Aufgrund des Fehlens einer einheitlich akzeptierten Definition des Vorsorgeprinzips kommt der Auslegung durch internationale Gerichte große Bedeutung zu: das ist vor allem der Fall für Fragen danach, wie das Vorsorgeprinzip definiert ist, welche Anforderungen an seine Anwendung zu stellen sind und inwieweit es einklagbar ist. Zudem kommt der Rechtsprechung entscheidendes Gewicht bei der Frage zu, wie die Bedeutung des Vorsorgeprinzips einzuschätzen ist und insbesondere, ob es als allgemeine Rechtsquelle des Völkerrechts i.S.d. Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut angesehen werden kann. Auf völkerrechtlicher Ebene haben sich mehrere Gerichte mit der Bedeutung der Vorsorge im Umweltvölkerrecht auseinandergesetzt; insbesondere der IGH, der WTO *Appellate Body* (aber auch der Internationale Seegerichtshof), und in einem Urteil vom Januar 2009 der EGMR. Diese Fälle sollen Anwendung und Bedeutung des Vorsorgeprinzips im Völkerrecht veranschaulichen.

aa. Internationaler Gerichtshof (Neuseeland gegen Frankreich): Ignorierung des Vorsorgeprinzips ?

Vor dem IGH wurde das Vorsorgeprinzip das erste Mal 1995 von Neuseeland in einem Antrag bezüglich französischer unterirdischer Nukleartests vorgebracht.⁴⁶ Neuseeland berief sich ausdrücklich auf das Vorsorgeprinzip als allgemein akzeptierte Norm des internationalen Rechts, und verlangte von Frankreich den Nachweis, dass die Nukleartests zu keinerlei Schädigung der Umwelt führen würden.⁴⁷ Während sich fünf weitere Staaten (Australien, Mikronesien, die Marshallinseln, Samoa und die Solomon Inseln) ebenfalls auf das

⁴⁵ *Appel*, Fn. 18, S. 230.

⁴⁶ Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's judgement of 20 December 1974 in the Nuclear Tests Case [*Neuseeland gegen Frankreich*], Order 22 IX 95, ICJ Rep [1995] S. 288.

Vorsorgeprinzip beriefen, antwortete Frankreich, dass der Status des Vorsorgeprinzips im Völkerrecht „*tout à fait incertain*“ sei. Die Mehrheit der Richter verwarf den Antrag Neuseelands, ohne auf das Vorsorgeprinzip einzugehen; allerdings gab es drei Sondervoten. So ging der Richter *Coroma* davon aus, dass „vermutlich eine Pflicht besteht, keine schwerwiegenden oder ernsthaften Schäden zu verursachen, die vernünftigerweise zu vermeiden wären.“⁴⁸ Er kam zu dem Schluss, Neuseeland habe genügend vorgetragen, dass von einem Anscheinsbeweis (*prima facie case*) ausgegangen werden könne. Es gebe immer mehr wissenschaftliche Hinweise dafür, dass ein tatsächliches Risiko für die Meeresumwelt bestehe, das durch Unterwassertests hervorgerufen werde. *Coroma* bezeichnet das Vorsorgeprinzip in seinem Sondervotum ausdrücklich als „allgemeinen Rechtsgrundsatz.“ Zu diesem Schluss kam auch Richter *Palmer*. „Es dürfte sich dabei um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz handeln.“⁴⁹ In einem weiteren Fall vor dem IGH berief sich Ungarn ausdrücklich auf das Vorsorgeprinzip.⁵⁰ Zwar ging der IGH in dem Urteil davon aus, dass sich zahlreiche neue Normen und Standards im Umweltrecht in den letzten 20 Jahren entwickelt hätten, die berücksichtigt werden müssten. Das Vorsorgeprinzip nannte er jedoch nicht.⁵¹

bb. WTO Appellate Body (*Hormon-Fall*): keine Festlegung ?

Auch im Streitschlichtungsverfahren der WTO wurde im *Hormon-Fall* die Frage nach der Bedeutung des Vorsorgeprinzips gestellt.⁵² Die Europäische Gemeinschaft hatte die Einfuhr mit Hormonen behandelten Fleisches aus den USA und Kanada verboten. Sie berief sich auf das

⁴⁷ IGH, *Neuseeland gegen Frankreich*, Fn. 46, S. 290.

⁴⁸ Sondervotum, *Koroma*, Fn. 46, S. 378 (inoffizielle Übersetzung).

⁴⁹ Sondervotum, *Palmer*, Fn. 46, S. 412 (inoffizielle Übersetzung).

⁵⁰ Case Concerning the *Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, I.C.J. Judgement, 25 September 1997, Rn. 97.

⁵¹ Case Concerning the *Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, I.C.J. Judgement, 25 September 1997, para. 140, Rn. 111-114.

⁵² *European Communities-Measures Concerning Meat and Meat Products*, WTO Doc.

WT/DS2648/AB/R (16 January 1998). Nachfolgend: *Beef Hormon Case*.

Vorsorgeprinzip und machte geltend, dass Risiken für die menschliche Gesundheit durch dieses Fleisch nicht ausgeschlossen werden könnten. Nach Auffassung der EG berechtige die bestehende Ungewissheit zu einem Einfuhrverbot. Dies begründet sie insbesondere damit, dass es sich beim Vorsorgeprinzip um „Völkergewohnheitsrecht“ oder zumindest einen „allgemeinen Rechtsgrundsatz“ handle.⁵³ Die USA traten dieser Auffassung entgegen; beim Vorsorgeprinzip handle es sich nicht um Gewohnheitsrecht. Es sei zudem kein *Prinzip* sondern vielmehr ein Ansatz (*precautionary approach*).⁵⁴ Auch nach der Auffassung Kanadas handelt es sich beim Vorsorgeprinzip noch nicht um Gewohnheitsrecht, allerdings sei davon auszugehen, dass es sich beim *Vorsorgeansatz* um ein „emerging principle of law“ handelt, welches sich in Zukunft zu einem allgemeinem Rechtsgrundsatz i.S.d. Art. 38 Abs. 1 lit. c des IGH-Statuts entwickeln könne.⁵⁵ Nach Auffassung des *Appellate Body* erscheint es alles andere als eindeutig, ob das Vorsorgeprinzip von den Mitgliedern der WTO weitgehend als ein Prinzip des Völkerrechts oder als Völkergewohnheitsrecht anerkannt wird.⁵⁶ Der *Appellate Body* hielt es jedoch für „nicht notwendig, und vermutlich unklug“ in diesem Fall einen eigenen Standpunkt zu dieser „wichtigen aber abstrakten Frage einzunehmen.“⁵⁷

cc. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (*Balmer-Schafroth gegen die Schweiz und Tătar gegen Rumänien*): Richtungswechsel ?

Auch der EGMR beschäftigte sich in mehreren Urteilen mit der Problematik nicht klar bestimmbarer Risiken und kam dabei zu unterschiedlichen Ergebnissen. Im Fall *Balmer-Schafroth* wandten sich die Beschwerdeführer gegen die Erteilung einer Genehmigung für die Nutzungsausweitung eines Kernkraftwerkes aus dem Jahre 1971 durch eine schweizerische Behörde. Dabei nahmen sie auf das Vorsorgeprinzip

⁵³ EC's appellant's submission, Rn. 88 (inoffizielle Übersetzung).

⁵⁴ United States' appellee's submission, Rn. 92.

⁵⁵ Canada's appellee's submission, Rn. 34.

⁵⁶ *Beef Hormon Case*, Fn. 52; vor Fn. 92.

Bezug, da nicht ausgeschlossen werden könne, dass ein Risiko durch diese Nutzung für unmittelbar angrenzende Anwohner bestehe. Der EGMR führte an, dass die von diesem Kernkraftwerk ausgehenden Risiken für die Bevölkerung nicht ausreichend nachgewiesen seien.⁵⁸ Dabei erwähnte er das Vorsorgeprinzip nicht und berücksichtigte es auch nicht in seiner Entscheidung.

Anders im Urteil *Tătar gegen Rumänien* vom 27. Januar 2009. Hier führt der EGMR das Vorsorgeprinzip das erste Mal an. Zudem wird in diesem Urteil ausdrücklich auf das Vorsorgeprinzip als Rechtsnorm in der EG verwiesen.⁵⁹ Der EGMR bejaht unter dessen Zugrundelegung einen Verstoß gegen Art. 8 EMRK durch Rumänien, da trotz bestehender Möglichkeit von Risiken für Gesundheit und Umwelt keine Maßnahmen zu deren Schutz ergriffen worden seien.⁶⁰

2. Grundlagen des Vorsorgeprinzips im Gemeinschaftsrecht

Nun soll auf die Grundlagen des Vorsorgeprinzips im Primär- und Sekundärrecht und auf die Mitteilung der Kommission von Februar 2000 eingegangen werden. Durch den Vertrag von Maastricht wurde das Vorsorgeprinzip 1992 in den EG-Vertrag, Art. 130 r aufgenommen.⁶¹ Zwar galt seit der Einheitlichen Europäischen Akte⁶² durch Art. 130 r Abs. 2 EWGV der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen. Hierdurch war jedoch nur Vorbeugung und nicht Vorsorge vorgesehen – der Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit war nicht erfasst.

a. Primärrecht

Das Vorsorgeprinzip ist heute durch Art. 174 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EGV im Gemeinschaftsrecht verankert. Durch diesen werden die

⁵⁷ *Beef Hormon Case*, Fn. 52; vor Fn. 93 (inoffizielle Übersetzung).

⁵⁸ EGMR, *Balmer-Schafroth gegen die Schweiz*, Urte. v. 26.8.1997, Beschwerdenummer: 22110/ 93, Rn. 40.

⁵⁹ EGMR, Urte. v. 27.1.2009 – *Tătar gegen Rumänien*, Beschwerdenummer, 67021/ 01: Rn. 70.

⁶⁰ EGMR, Fn. 59, *Tătar gegen Rumänien*, Rn. 91, 109, 120.

⁶¹ Vertrag über die Europäische Union vom 7.2.1992 (ABIEG Nr. C 191, S. 1).

⁶² Vertrag vom 28.2.1986 (ABIEG 1987 Nr. L 169 S.1).

Gemeinschaftsorgane verpflichtet, das Vorsorgeprinzip zu berücksichtigen, wenn sie auf dem Gebiet der Umwelt agieren. Allerdings definiert Art. 174 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EGV den Begriff der Vorsorge nicht.⁶³ Dies ändert sich auch mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon inhaltlich nicht (s. Art. 191 des Vertrages von Lissabon).

Die Grundsätze räumen aufgrund ihrer inhaltlichen Unbestimmtheit den Gemeinschaftsorganen einen weiten Beurteilungsspielraum ein.⁶⁴ Zu ihrer Umsetzung ist daher eine weitere Ausgestaltung durch Sekundärrecht bzw. die Rechtsprechung des EuGH notwendig.

b. Sekundärrecht

Das Vorsorgeprinzip ist Bestandteil zahlreicher Sekundärrechtsnormen, etwa der Richtlinie 2001/18/EG über die Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt oder die Richtlinie 2008/1/EG (IVU-Richtlinie) über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Verankerung im Sekundärrecht dazu beiträgt, dass das Vorsorgeprinzip auch auf nationaler Ebene umfassender angewandt wird.

c. Mitteilung der Europäischen Kommission vom Februar 2000

Zur Präzisierung des unbestimmten Vorsorgeprinzips veröffentlichte die Kommission im Februar 2000 eine Mitteilung zur Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips.⁶⁵ Auch wenn dieser Kommissionsmitteilung keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt,⁶⁶ ist sie rechtlich nicht bedeutungslos. Sie wirkt als Rechtsanwendungs- und Auslegungshilfe und erlangt dadurch praktische Bedeutung. Der EuG sieht in dieser sogar eine „Kodifizierung der Rechtslage.“⁶⁷ Mit dieser Erklärung möchte die Kommission den von ihr bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips

⁶³ *De Sadeleer*, Precautionary Principle, S. 10 (12); Rengeling, DVBl. 2000, S. 1473 (1477).

⁶⁴ *Epiney*, NVwZ 2000, S.36 (38).

⁶⁵ Mitteilung der Kommission, Fn. 9.

⁶⁶ *Appel*, NVwZ 2001, (Heft 4), S. 395 (396); *Krämer*, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR I, 1998, § 16 Rn. 83 f.

⁶⁷ EuG, Urt. v. 11.9. 2002, Rs. T-13/99-*Pfizer Animal Health SA*, Slg. 2002, II-3305., Fn.74, Rn.123, 149; *Alpharma*, Fn. 23, Rn. 144;162.,

zugrunde gelegten Ansatz erläutern, Leitlinien für dessen Anwendung festlegen, eines Grundkonsenses über den Umgang mit wissenschaftlich noch nicht voll erfassten Risiken erzielen und verhindern, dass auf das Vorsorgeprinzip nur als Vorwand für protektionistische Maßnahmen zurückgegriffen wird.⁶⁸

d. Die Gemeinschaftsrechtsprechung (BSE-Urteil)

Die Gemeinschaftsrechtsprechung hat sich bisher in mehr als sechzig Fällen mit dem Vorsorgeprinzip befasst.⁶⁹ Das Vorsorgeprinzip wird durch die Gemeinschaftsrechtsprechung auch auf den Gesundheitsschutz ausgedehnt.⁷⁰ Begründet wird diese Ausdehnung mit Art. 174 Abs. 1 EGV und mit Art. 152 EGV, nach dem das Gemeinschaftshandeln den Schutz der menschlichen Gesundheit sicherstellen soll.⁷¹ Prägend für den Gebrauch des Vorsorgeprinzips im Gemeinschaftsrecht war das *BSE-Urteil* des EuGH, auf das nun zur Veranschaulichung des Vorsorgeprinzips im Gemeinschaftsrecht eingegangen werden soll. Am 20. März 1996 wurde bekannt, dass bei zehn Menschen im Vereinigten Königreich eine Variante der Creutzfeld-Jakob-Krankheit aufgetreten war. Der Veterinärausschuss der Europäischen Union kam in wissenschaftlichen Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass die zur Verfügung stehenden Informationen nicht auf eine Übertragbarkeit der Krankheit von Rindern auf den Menschen hinwiesen. Er empfahl dennoch das Treffen weiterer Schutzmaßnahmen.⁷² Die Europäische Kommission erließ darauf eine Entscheidung über Dringlichkeitsmaßnahmen zum Schutz gegen BSE, da nach Auffassung der Kommission ein Risiko für die Bevölkerung nicht ausgeschlossen werden könne.⁷³ Umfasst war ein vorübergehendes Exportverbot für Rinder und Fleischprodukte aus dem

⁶⁸ Mitteilung der Kommission, Fn. 9, Nr. 2.

⁶⁹ Ein Überblick findet sich etwa bei *Kühn*, Fn. 38, S. 487 (487 ff.)

⁷⁰ EuG, *Pfizer*, Fn. 67, Rn. 114 f.

⁷¹ EuG, *Pfizer*, Fn. 67, Rn. 114 f.

⁷² *Kühn*, Fn. 38, S. 487 (506).

⁷³ Entscheidung 96/239/EG der Kommission v. 27.3.1996 mit dem Schutz gegen die Bovine Spongiforme Enzephalopathie (BSE) zu treffenden Dringlichkeitsmaßnahmen, Abl. Nr. L 78 v. 28.3.1996, S. 47.

Vereinigten Königreich. Das Vereinigte Königreich beantragte die Nichtigkeitserklärung dieser Entscheidung gem. Art. 230 EGV, da die Kommission das Verhältnismäßigkeitsprinzip verletzt habe. Der EuGH billigte das Exportverbot mit Verweis auf das Vorsorgeprinzip. Er berücksichtigte dieses Prinzip im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung.⁷⁴ Der Gemeinschaftsgesetzgeber verfüge in der gemeinsamen Agrarpolitik über einen weiten Beurteilungsspielraum, welcher der ihm übertragenen politischen Verantwortung entspreche.⁷⁵ Bei Erlass der Entscheidung sei völlig ungewiss gewesen, welche Gefahren von den lebenden Tieren, dem Rindfleisch und den Folgeerzeugnissen ausgehen könnten. Nun erfolgt der bereits oben genannte Verweis des EuGH auf das Vorsorgeprinzip. „Wenn das Vorliegen und der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiss ist, können die [Gemeinschafts-]Organe Schutzmaßnahmen treffen, ohne abwarten zu müssen, dass das Vorliegen und die Größe dieser Gefahren klar dargelegt sind.“⁷⁶ Der EuGH kommt bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips zu dem Schluss, dass „aufgrund der erheblichen Gefahr und der Dringlichkeit“ das Vorgehen der Kommission nicht offensichtlich ungeeignet gewesen ist und daher kein Verstoß gegen das Vorsorgeprinzip darstellt. Da keine Sicherheit darüber zu erlangen sei, ob ein Kalb von einer völlig BSE-freien Kuh stamme, sei das Exportverbot gerechtfertigt.⁷⁷ Dennoch handelt es sich nach Auffassung des EuGH nicht um den Versuch ein Nullrisiko zu erzeugen; den Richtern zufolge gebe es Anzeichen, dass tatsächlich ein Risiko für die Gesundheit bestehe, da die erforderlichen Tests unzureichend durchgeführt worden seien und zudem die Gefahr einer Übertragung der Krankheit durch Muskelfleisch wissenschaftlich nicht ausgeschlossen werden könne.⁷⁸ Gleichzeitig geht das Urteil bereits in Richtung einer Beweislastumkehr zu

⁷⁴ EuGH, BSE-Urteil, Fn. 10, Rn. 76 ff.

⁷⁵ EuGH, BSE-Urteil, Fn. 10, Rn. 97.

⁷⁶ EuGH, BSE-Urteil, Fn. 10, Rn. 99 (inoffizielle Übersetzung).

⁷⁷ EuGH, BSE-Urteil, Fn. 10, Rn. 99.

Lasten des Vereinigten Königreichs; die Kommission musste nicht nachweisen - so der EuGH - dass trotz der bis dahin ergriffenen Maßnahmen tatsächlich ein Risiko für die Gesundheit der Menschen bestünde; es war ausreichend, aufzuzeigen, dass ein Risiko durch englisches Fleischprodukte nicht ausgeschlossen werden könne.⁷⁹ Das Vereinigte Königreich hätte das Exportverbot nur abwenden können, wenn es nachgewiesen hätte, dass Fleisch aus dem Vereinigten Königreich keinerlei Risiko für die menschliche Gesundheit darstelle.

III. Zusammenfassung

Diese Beschreibung des Vorsorgeprinzips im Völkerrecht und im Gemeinschaftsrecht zeigt einige Unterschiede auf. Im Gemeinschaftsrecht hat das Vorsorgeprinzip aufgrund seiner Verankerung im Primärrecht und der Anerkennung als allgemeines Rechtsprinzip durch die Rechtsprechung eine eigenständige Bedeutung. Zwar scheint auch im Gemeinschaftsrecht die Anwendung des Vorsorgeprinzips nicht immer konsistent, doch trugen Rechtsprechung und die Mitteilung der Europäischen Kommission von Februar 2000 zu einer klareren Bestimmung bei, was unter dem Vorsorgeprinzip im Gemeinschaftsrecht zu verstehen ist. Dessen Grenzen werden aber etwa in der begrenzten Justiziabilität deutlich. Im Umweltvölkerrecht hat das Vorsorgeprinzip nach wie vor einen schwierigen Stand. Die Voraussetzungen bzgl. des Schadens und des geforderten Risikos lassen sich nur schwer vergleichen, da die Handhabung insbesondere im Völkerrecht sehr unterschiedlich ist. Die Bandbreite der Vorsorgeansätze ist noch so groß, dass eine exakte Bestimmung des Begriffs der Vorsorge kaum möglich ist. Erschwert wird die Einordnung dadurch, dass bereits keine Einigkeit darüber herrscht, ob wir es mit einer Herangehensweise, einem Grundsatz (*approach*) oder einem Prinzip (*principle*) zu tun haben. Die Staatenpraxis ist stark interessen geprägt. Im Gegensatz zur

⁷⁸ EuGH, BSE-Urteil, Fn. 10, Rn. 104 f.

Gemeinschaftsrechtsprechung, die sich eindeutig zum Vorsorgeprinzip bekennt, vermeidet die völkerrechtliche Rechtsprechung bisher (nahezu) jede Festlegung. Dennoch lassen sich auch andere Tendenzen feststellen. Die oben dargestellten Urteile lassen den Schluss zu, dass das Vorsorgeprinzip sich auch auf völkerrechtlicher Ebene verankert. Auch die neueste Rechtsprechung des EGMR macht neugierig, ob sich in der Völkerrechtsrechtsprechung ein Wandel abzeichnet, von der früheren Ignorierung des Vorsorgeprinzips, über die Berücksichtigung gewisser Kriterien bis hin zu einer ausdrücklichen Berufung und Anerkennung des Vorsorgeprinzips. Insbesondere vor den Instanzen der WTO wird das Spannungsverhältnis zwischen (echtem oder vorgeschobenen) Umwelt- und Gesundheitsschutz und wirtschaftlichen Interessen besonders deutlich. Gerade hier ist der Grenzbereich zwischen sinnvoller Anwendung des Vorsorgeprinzips und Missbrauch für eine protektionistische Politik gut sichtbar.

Einige Urteile des EuGH, wie etwa das *BSE*-Urteil, erwecken den Eindruck, dass durch die Anwendung des Vorsorgeprinzips dem Umwelt- bzw. Gesundheitsschutz gegenüber wirtschaftlichen Interessen Vorrang eingeräumt wird.

Das Vorsorgeprinzip hat sich in Europa zu einem allgemeinen Rechtsgrundsatz entwickelt. Es wird sich zeigen, ob es in wirtschaftlich schwierigen Zeiten seine Funktion im Gemeinschaftsrecht beibehält. Es ist zu vermuten, dass die Stimmen, die dem Vorsorgeprinzip Fortschrittsfeindlichkeit vorwerfen, lauter werden. Dennoch bleibt zu hoffen, dass das Vorsorgeprinzip dadurch nicht an Schlagkraft verliert.

⁷⁹ EuGH, *BSE*-Urteil, Fn. 10, Rn. 105.