

Carsten Transfeld

**Das Vorsorgeprinzip
im Lichte der Ökonomischen Analyse des Rechts**

Am Beispiel der Risikobewältigung im Lebensmittelrecht

Verlag P.C.O. Bayreuth

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	1
Teil I: Zum Vorsorgeprinzip im Gefüge der Gefahrenabwehr- und Vorsorgedogmatik.....	7
A. Zum Vorsorgeprinzip in lebensmittelrechtlichen Sachverhalten.....	9
I. „BSE-Krise“	11
II. „Nulltoleranzen“ im Lebensmittel- und Futtermittelrecht	13
III. Acrylamid-Minimierungskonzept.....	14
IV. „Grüne Gentechnik“	15
B. Zum klassischen Modell der Gefahrenabwehr.....	17
C. Zu den Grenzen des klassischen Modells der Gefahrenabwehr.....	19
D. Zur Gefahrenvorsorge in Ergänzung zur Gefahrenabwehrdogmatik.....	21
I. Vorsorge im allgemeinen Sprachgebrauch.....	21
II. Das Vorsorgeprinzip als (umwelt)rechtspolitische Forderung.....	22
III. Das Vorsorgeprinzip auf internationaler Ebene.....	24
1. Internationale Interpretationsansätze	25
2. Transatlantische Kontroverse.....	29
3. Auswirkungen auf das Verständnis des Vorsorgeprinzips	33
IV. Die Rezeption des Vorsorgeprinzips in der Gesetzgebung	34
1. Verfassungsrechtsrechtliche Verankerung des Vorsorgeprinzips.....	34
2. Einfachgesetzliche Verankerung des Vorsorgeprinzips	36
V. Das Vorsorgeprinzip in der Rechtsprechung	38
E. Zur Gefahrenvorsorge durch Risikoverwaltung.....	40
I. Risikoverwaltungsrecht	40
II. Verfassungsrechtlicher Rahmen des Risikoverwaltungsrechts.....	43
1. Staatsziel Umweltschutz	43
2. Grundrechtliche Schutzpflichten	44

III. Risiko als Rechtsbegriff	47
1. Abgrenzung nach Wahrscheinlichkeit: Dreistufenmodell	48
2. Abgrenzung nach Möglichkeit: Zweistufenmodell	50
3. Der Risikobegriff im Europarecht	52
4. Auswirkungen auf das Verständnis des Vorsorgeprinzips	53
IV. Rechtliche Risikobewältigung	56
1. Ausgangssituation	56
2. Vorverfahren	57
3. Risikoabschätzung	58
4. Risikomanagement	59
a) Ermittlung eines Handlungsbedarfs	59
b) Bewertung von Maßnahmeoptionen	60
c) Vergleich von Maßnahmeoptionen	61
5. Risikokommunikation	61
6. Auswirkungen auf das Verständnis des Vorsorgeprinzips	62
F. Zu den Grenzen des Vorsorgeprinzips	64
I. Risikowahrnehmung und Risikoakzeptanz	65
1. Ereignismerkmale der Risikowahrnehmung	68
2. Einflussgrößen der Risikowahrnehmung	70
3. Auswirkungen auf das Verständnis des Vorsorgeprinzips	72
a) Optimales Risiko? Ausgleich von Freiheit und Sicherheit!	73
b) Individuelle oder kollektive Wertentscheidung? Jedenfalls Kosten-Nutzen-Betrachtung!	74
II. Risiko der Risikoregulierung	76
1. Substituierungsrisiken (am Beispiel der „Grünen Gentechnik“)	77
a) Vorteile der "Grünen Gentechnik"	78
b) Nachteile der „Grünen Gentechnik“	79
c) „Grüne Gentechnik“ – Fluch oder Segen ?	80
2. Opportunitätsnutzen	82
3. „Health-health tradeoffs“	82
4. „Lulling effects“	83

III. Demokratiedefizit	84
1. Steuerungsdiskussion, Gesetzeskritik und Parlamentarismuskritik.....	84
2. Auswirkungen auf das Verständnis des Vorsorgeprinzips	89
IV. Gesellschaftliche Paralyse	90
V. Vorsorgeprinzip – Quo vadis?	92
Zusammenfassung	94
Teil II: Zur Risikobewältigung im Lebensmittelrecht	95
A. Gegenstand des Lebensmittelrechts	96
I. Lebensmittelrecht als Referenzgebiet.....	96
II. Historische Grundlagen des lebensmittelrechtlichen Regulierungsregimes - Schutzziele des Lebensmittelrechts	97
1. Sicherstellung der Versorgung.....	97
2. Schutz vor Irreführung und Täuschung	97
3. Gesundheitlicher Schutz	98
4. Lebensmittelrecht als politische Ökonomie.....	99
III. Lebensmittelwissenschaft und Lebensmittelrecht	100
IV. Regulierungsprinzipien im Lebensmittelrecht.....	101
1. Begriffsbestimmungen.....	101
a) Lebensmittel.....	101
b) Zusatzstoffe	103
c) Funktionelle Lebensmittel (Functional Food)	104
d) Neuartige Lebensmittel (Novel Food).....	105
e) Gentechnisch Veränderte Organismen (GVO).....	106
2. Missbrauchsprinzip	107
a) Verbote zum Schutz der Gesundheit - § 5 LFGB	108
b) Ermächtigungen zum Schutz der Gesundheit - § 13 LFGB	111
3. Verbotsprinzip.....	112
4. Neue Regulierungstendenzen.....	115
Zwischenergebnis	117

B. Das Konzept der Risikobewältigung im Lebensmittelrecht -

Regulierungsergänzung durch die Anwendung des Vorsorgeprinzips	117
I. Risikobewältigung im internationalen Kontext	118
1. WTO-Übereinkommen	118
a) SPS-Übereinkommen	119
aa) Bedeutung des SPS-Übereinkommens für die internationale Risikobewältigung	120
bb) Die WTO-Entscheidung im Hormonstreit zwischen der EU und den USA und Kanada	121
aaa) Sachverhalt und Hintergrund des Hormonstreits	122
bbb) Rechtliche Würdigung des Hormonstreits	123
ccc) Auswirkungen auf das Verständnis des Vorsorgeprinzips	124
b) TBT-Übereinkommen	127
2. Cartagena-Protokoll	128
a) Der Regelungsgehalt des Cartagena-Protokolls	129
b) Auswirkungen auf das Verständnis des Vorsorgeprinzips	131
3. Codex Alimentarius	133
a) Codex Alimentarius Kommission	133
b) Codex Alimentarius Standards	134
c) Risikosteuerung durch die Codex Alimentarius Standards	134
d) Auswirkungen auf das Verständnis des Vorsorgeprinzips	137
Zwischenergebnis	138
II. Risikobewältigung im europäischen Kontext	139
1. Zur Entwicklung bis zur Verordnung (EG) Nr. 178/2002	139
a) Die Herstellung eines Gemeinsamen Marktes im Lebensmittelrecht	139
b) Das Gesundheitswesen als eigenständiger Politikbereich	140
c) Grundfragen der Risikobewältigung	142
2. Zur Verordnung (EG) Nr. 178/2002	143
a) Schutzzweck der Verordnung	144
b) Das Risikobewältigungskonzept der Verordnung	144
aa) Risikobewertung	145
bb) Risikomanagement	146

cc) Risikokommunikation.....	149
dd) Vorsorgeprinzip.....	149
c) Auswirkungen auf das Verständnis des Vorsorgeprinzips.....	151
3. Die neuen Regelungen zur Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von genetisch veränderten Lebensmitteln (Verordnungen (EG) Nr. 1829/2003 und 1830/2003).....	155
a) Der Rechtsrahmen für genetisch veränderte Lebensmittel.....	155
aa) Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel.....	156
bb) Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln.....	158
b) Auswirkungen auf das Verständnis des Vorsorgeprinzips.....	159
Zwischenergebnis.....	160
III. Risikobewältigung im nationalen Kontext.....	160
1. LMBG.....	160
2. LFGB.....	160
Zwischenergebnis.....	162
Zusammenfassung.....	162
 Teil III: Zum Vorsorgeprinzip im Lichte der ökonomischen Analyse des Rechts – am Beispiel der Risikobewältigung im Lebensmittelrecht.....	165
 A. Konzeptionelle Grundlagen der ökonomischen Analyse des Rechts.....	168
I. Wissenschaftstheorie.....	170
1. Recht.....	170
2. Ökonomie.....	171
3. Ökonomische Analyse des Rechts.....	172
a) „Austausch von Informationen“.....	172
b) „Interdependenz der Ordnungen“.....	173
c) „Denken in Alternativen“.....	174

aa) Blickwinkel der Ökonomie	175
bb) Blickwinkel der Rechtswissenschaft	178
cc) Handlungsorientierte Problemlösungswissenschaft.....	180
dd) Stellungnahme	182
II. Philosophische Grundlagen.....	187
III. Politische Theorie	191
B. Konzeptionelles Programm der ökonomischen Analyse des Rechts	193
I. Das ökonomische Verhaltensmodell	195
1. Der homo oeconomicus als positives Verhaltensmodell der Ökonomik	195
2. Die Kritik am homo oeconomicus	197
II. Das ökonomische Effizienzkriterium.....	199
1. Gegenstand und Inhalt von Kosten-Nutzen-Analysen.....	201
2. Kosten-Nutzen-Analysen als Instrument zur Aggregation der Belange im rechtlichen Kontext.....	207
a) Begriff der Abwägung	207
b) Normative Anforderungen an den Abwägungsprozess und formale Effizienz als Instrument zur Entschleierung der Belange im rechtlichen Kontext.....	208
3. Kritik der Kosten-Nutzen-Analysen	211
a) Grenzen der Monetarisierung?.....	211
b) Grenzen methodischer Machbarkeit?	213
c) Gegensatz von demokratischen Entscheidungsverfahren und Kosten-Nutzen- Analysen?.....	215
d) Effizienz als Meta-Norm?	217
4. Rechtsökonomische Implikationen für das Vorsorgeprinzip.....	218
III. Coase-Theorem	219
1. Gegenstand und Inhalt des Coase-Theorems	220
2. Rechtsökonomische Implikationen für das Vorsorgeprinzip.....	221
IV. Property Rights	223
V. Haftungsregeln.....	224
1. Gegenstand und Inhalt von Haftungsregeln.....	225
2. Rechtsökonomische Implikationen für das Vorsorgeprinzip.....	226

VI. Folgerungen für die Verwertbarkeit rechtsökonomischer Implikationen für das

Vorsorgeprinzip	227
1. Effizienz als Rechtsprinzip	228
2. Effizienz im Rechtssystem	231
a) Legislative	232
b) Exekutive	233
c) Judikative	236
Zwischenergebnis	237

C. Risikovorsorge uferlos? - Ansätze für eine effiziente Risikobewältigung im

Lebensmittelrecht	239
I. Status quo der Risikobewältigung	239
II. Ansätze für eine effiziente Risikobewältigung	240
1. Property Rights	241
2. Coase-Theorem	242
3. Haftungsregeln	244
4. Kosten-Nutzen-Analysen	244
5. Kritische Würdigung einiger lebensmittelrechtlicher Risikosachverhalte	249
a) BSE	249
b) TSE	249
c) Acrylamid	250
d) „Grüne Gentechnik“	250

Zusammenfassung	251
-----------------------	-----

Teil IV: Zusammenfassung und Ausblick in Thesen	253
---	-----

Literaturverzeichnis	257
----------------------------	-----