

# SELEKTIVE BLINDHEIT

## BEFÜRCHTUNGEN DER ÖFFENTLICHKEIT UND SICHERHEITSENTSCHEIDUNGEN NACH DEM VORSORGEPRINZIP

**Auf den ersten Blick hat das Umweltschutzprogramm der Bundesregierung von 1969/71 nichts mit der Legitimation des zweiten Irak-Krieges zu tun.<sup>1</sup> Ausgangspunkt für den Gedankengang des amerikanischen Rechtstheoretikers Cass R. Sunstein ist jedoch der Verdacht, dass hier wie dort zumindest strukturell die gleiche Argumentationsfigur zugrunde liegt.**

Im „Vorsorgeprinzip“, das Anfang der 1970er Jahre in Bonn zu einer Leitidee der deutschen Umweltpolitik erhoben wurde, erblickt Sunstein ein Grundmuster, das er nicht nur in der politischen Rechtfertigungsrhetorik des Irak-Krieges wieder zu finden glaubt. Überzeugend zeigt Sunstein, wie die Denkfigur des Vorsorgeprinzips ein thematisch breites Spektrum an Debatten, juristischen und politischen Entscheidungen beeinflusst: etwa die Kennzeichnung gentechnisch veränderter Lebensmittel, die Medikamentenkontrolle, den Umgang mit SARS, BSE oder den  $\text{CO}_2$ -Emissionen. Es ist eine beeindruckenden

de Vielfalt von Inhalten und Kontexten, die Sunstein deshalb in einen gemeinsamen Zusammenhang stellt, weil es den Entscheidungsträgern dabei jeweils um die „Notwendigkeit eines Handelns unter den Bedingungen der Ungewissheit“ gehe. Sunsteins These ist, dass solche Herausforderungen stets eine ganz bestimmte Reaktionsfigur nahe legen, unabhängig davon ob sich die Ungewissheit etwa auf die Folgen von Gewässerverschmutzung oder auf die Unterstützung anti-amerikanischer Terrororganisationen beziehe. Seit 2002 beschäftigte sich Sunstein deshalb in einer Reihe von Publikationen mit der Struktur und den Konsequenzen des „Vorsorgeprinzips“ und hat 2005 das Resümé seiner Überlegungen in der Monographie *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle* vorgestellt, die 2007 auch in deutscher Übersetzung unter dem Titel „Gesetze der Angst“ erschienen ist.<sup>2</sup>

Darin geht es dem Professor der University of Chicago Law School aber nicht nur um eine Kritik des Vorsorgeprinzips, sofern es „einigen heftigen pragmatischen Debatten über Gefahren, Angst und Sicherheit“ zugrunde liege.<sup>3</sup> Darüber hinaus möchte er prekäre Effekte kollektiver Befürchtungen auf die juristische und politische Entscheidungsfindung aufzeigen, damit „die Fehler, die ängstlichen Menschen zu unterlaufen drohen, von Recht und Politik reduziert und nicht verdoppelt werden.“<sup>4</sup>

### Was ist falsch am Vorsorgeprinzip?

Gemäß dem Prinzip empfiehlt es sich bei „Gefahren für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt“ doch harmloserweise nur, auch dann Vorsorgemaßnahmen zu treffen, wenn „die Kausalzusammenhänge noch nicht wissenschaftlich nachgewiesen werden konnten.“<sup>5</sup> Ist nicht Vorsicht im Zweifelsfall besser als Nachsicht? Sehr überzeugend beurteilt Sunstein das Vorsorgeprinzip am Maßstab desjenigen Anspruchs, der mit dem Prinzip erhoben wird: Orientierungshilfe zu sein und so als „Anleitung zum Regierungshandeln“ zu dienen. Das Vorsorgeprinzip führe nämlich zu einer ungerechtfertigten Verengung des Blickfeldes, zu einer Konzentration auf jene Risiken, die von der Öffentlichkeit akut als besonders beängstigend empfunden werden. Welche bestimmten Risiken aber Gegenstand vorausseilender Vorsichtsmaßnahmen werden und um welchen Preis das geschieht, sei



Foto: temo13.net

- 1 Zum Umweltschutzprogramm vgl. Jens Ivo Engels: *Naturpolitik in der Bundesrepublik. Ideenwelt und politische Verhaltensstile in Naturschutz und Umweltbewegung 1950 – 1980*, Paderborn, 2006, S. 275-293.
- 2 Cass R. Sunstein: *Probability Neglect. Emotions, Worst Cases, and the Law*, in: *Yale Law Journal* 121 (2002).
- 3 Cass R. Sunstein: *Gesetze der Angst. Jenseits des Vorsorgeprinzips*, Frankfurt am Main 2007, S. 14; im folgenden zitiert unter der Siegel *G.A.*
- 4 *G.A.*, S. 331.
- 5 Indur Goklany: *The Precautionary Principle*, Washington D.C. 2001, S. 6, zitiert nach *G.A.*, S. 33.

nicht das Resultat einer rationalen Auseinandersetzung oder Interessenvermittlung, sondern das eher willkürliche Ergebnis von Medienaufmerksamkeit sowie individual- und sozialpsychologischer Mechanismen. Anhand zahlreicher, zuweilen amüsanter Fallbeispiele, durch internationale Vergleiche und gestützt auf Wahrscheinlichkeitsberechnungen und Statistiken bemüht sich Sunstein zu zeigen, wie irrational die Fokussierung auf bestimmte Befürchtungen sein kann. Angst vor bestimmten aber kaum abschätzbaren, abstrakten Risiken sei ein schlechter Ratgeber, sofern sie blind mache für gleichwertige oder sogar bedrohlichere Gefahren. Erzählt wird die irritierende Episode, wonach die Regierung Sambias eine amerikanische Spende im Umfang von mehreren tausend Tonnen Getreide unter Berufung auf das Vorsorgeprinzip und die Gefahr gentechnisch veränderter Nahrung ablehnte und damit angeblich 2,9 Millionen Menschen dem Risiko zu verhungern aussetzte.<sup>6</sup>

Mit derart drastischen Beispielen wendet sich der Autor aber nicht gegen alle vorsorgenden Maßnahmen. Vielmehr geht es ihm um Vorsorge als Prinzip, als Leitmotiv und Legitimationsgrundlage für richterliche und legislative Entscheidungen. Das Vorsorgeprinzip sei trügerisch, weil es eine zufällige Angstfokussierung als Orientierungshilfe ausgibt. Zudem seien mit jeder Maßnahme auch Kosten verbunden und eine partielle Risikovermeidung erhöhe stets alternative, lediglich ausgeblendete Risiken. Wer beispielsweise aus Flugangst entscheidet, eine Reise mit dem Auto anzutreten, der verringert damit zwar das Risiko eines Absturzes, aber sie vergrößert die statistisch viel signifikantere Gefahr eines Autounfalls. Zudem kostet ihn die Wahl seines Verkehrsmittels natürlich erheblich mehr Zeit.

Illustrierend begleiten solche Beispiele die Argumentation und es gelingt dadurch meist, die theoretische Überlegung plastischer darzustellen. Gleichzeitig verdeutlichen die exemplarischen Belege aber auch eine Spannung im methodischen Ansatz des Buches, die letztlich nicht trägt, weil sie vom Autoren unterschlagen wird. Denn soll beispielsweise das Vorsorgeprinzip in Hinblick auf gentechnische veränderte Lebensmittel deshalb nicht angewendet werden, weil es bezüglich der angemessenen Wahl von Verkehrsmitteln zu problematischen Ergebnissen führt? Ist die Struktur des Arguments wirklich vollkommen losgelöst von den Inhalten zu betrachten? Obwohl Sunstein sich redlich darum bemüht, nur die erste Hälfte seines Buches als analytische Kritik zu formulieren, die zweite aber als komplementäre Synthese und produktive Alternativkonzeption entwirft, so bleibt doch auch die Überzeugungskraft des zweiten Teiles von der grundsätzlichen Kritik am Vorsorgeprinzip abhängig. Diese Kritik aber lebt davon, dass Sunstein das Vorsorgeprinzip aus seinen thematischen Kontexten isoliert, indem er es auf eine sehr grundsätzliche Struktur reduziert. Explizit findet sich das Vorsorgeprinzip bisher empirisch nämlich lediglich im Umweltrecht; auch wenn der Gedanke dort eindrucksvoll Karriere gemacht hat. Um aber die öffentliche Rechtfertigung der Intervention im Irak in einem Atemzug mit der von Umweltschutzmaßnahmen abzuhandeln, muss Sunstein das Vorsorgeprinzip rein philosophisch strukturell verstehen. Das jedoch führt dazu, dass die grundsätzliche Kritik am Vorsorgeprinzip am Ende so grundsätzlich gar nicht bleibt. Denn was Sunstein im 5. Kapitel, das als Scharnier zwischen Problemerkennung und Lösungsvorschlag dienen soll, anbietet, das ist bei näherem Hinsehen kein Verwerfen, sondern nur eine Modifikation des Vorsorgeprinzips. Beispielsweise in Hinblick auf potentiell katastrophale Entwicklungen wie die Erderwärmung sieht auch Sunstein durchaus akuten Handlungsbedarf und er betont, das Vorsorgeprinzip sei „an

sich natürlich sinnvoll“.<sup>7</sup> Viel zu undeutlich unterstreicht er dann aber, worum es ihm bei seiner Kritik denn eigentlich geht: nämlich um einen eng und klar definierten Anwendungsbereich des Vorsorgeprinzips. Sunsteins alternative Konzeption vorsorgender Sicherheitspolitik dient unausgesprochen der Einhegung einer Rechtfertigungsfigur. Wo aber etwas begrenzt werden soll, da scheint es um sich zu greifen. So impliziert Sunsteins theoretische Argumentation immer auch die Beobachtung einer empirischen Entwicklung, die leider nur blitzlichtartig belegt wird. Denn die Tendenz, Befürchtungen in der Öffentlichkeit politisch als Legitimation bestimmter Sicherheitsentscheidungen zu nutzen, wird als historische Bewegung leider nicht systematisch vorgestellt, sondern schlicht vorausgesetzt.

Deutlich besser ausgearbeitet sind Sunsteins strukturelle Erklärungsversuche, mit denen er zeigen möchte, wie jene „Art selektiver Blindheit“ in der Öffentlichkeit zustande kommt, die erst die breite Anwendung des Prinzips ermöglicht. Um das zu erklären, kombiniert Sunstein in einer sehr belesenen jedoch streckenweise auch redundanten Synthese die Ergebnisse psychologischer Forschung und ökonomischer Modelle. Heraus kommt dabei eine Mechanik der kollektiven Angst. Bereits individualpsychologisch wirke sich nämlich nicht nur die sehr beschränkte Fähigkeit der meisten Menschen aus, unterschiedliche Wahrscheinlichkeiten gegeneinander abzuwägen. Wer kann schon ein Risiko von 1 zu 1 Million gegen das Risiko von 1 zu 20 Millionen handlungsrelevant unterscheiden? Zu unverhältnismäßigen Befürchtungen kommt es auch aufgrund der verbreiteten Tendenz, genau solche Gefahren zu überschätzen, die wegen ihrer akuten Auffälligkeit oder wegen mangelnder Gewöhnung kognitiv besonders gut verfügbar sind. Vollends verzerrt werde der furchterfüllte Blick auf das drohende Sicherheitsrisiko aber erst dann, wenn man die soziale Dimension der Angst berücksichtige. Die Leserschaft erfährt deshalb, welche verstärkenden Effekte von Phänomenen wie Angst-„Kaskaden“ und „Gruppenpolarisierung“ ausgehen und welche nachvollziehbare Bedeutung den Medien bei alledem zukommt. Hier geht Sunstein oft tiefer ins Detail als man es sich wünscht, denn viele der Ergebnisse sind bereits intuitiv gut nachvollziehbar und entsprechen eigentlich einem konventionellen Verständnis. Dennoch ist es eine Stärke der Darstellung, dass der Autor mit viel Mühe auch mögliche Einwände gegen seine eigene Darstellung vorwegnimmt und eine Vielzahl konkurrierender Positionen diskutiert. En passant werden auf diese Weise auch alternative Thesen zu einzelnen Aspekten vorgestellt und so eröffnet sich eine ganze Forschungslandschaft, in der umfangreich, sorgfältig und leidenschaftlich über die Entstehung einer gesellschaftlichen Befürchtung und angemessene Sicherheitsentscheidungen debattiert wird.

### Konsequenzen für das politische System

Das eigentliche Verdienst dieses Buches liegt aber erst im nächsten Schritt der Darstellung. Denn Sunstein beschränkt sich nicht auf eine Kritik des Vorsorgeprinzips und eine Analyse der Furcht, sondern fragt nach der Relevanz seiner Schlussfolgerungen im Kontext einer liberalen Demokratie. Wie ist mit dem Befund umzugehen, dass besonders Kollektive in Anbetracht diffuser Gefahrensituationen dazu neigen, irrationale und sogar sicherheitsgefährdende Handlungsentscheidungen zu unterstützen? Eine wichtige Konsequenz ist, dass gerade unter diesen Umständen elementare Rechtsgüter verletzt werden können, weil im Verblendungszusammenhang der Furcht jeder Maßstab für Abwägungen verzerrt wird. In „ad-hoc Abwägungen“ droht das Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit auf der

Grundlage einer überzogenen Risikoeinschätzung einseitig zugunsten der Sicherheit verschoben zu werden. Es ist natürlich diese Stelle, an der Sunstein auf den problematischen Wandel der amerikanischen Innen- und Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 und im Zuge des Irak-Kriegs zu sprechen kommt. Gerade die Einschränkung der Bürgerrechte im USA PATRIOT Act und die Entscheidung, einen Präventivkrieg auf der Grundlage einer vagen Bedrohungssituation zu führen, markieren den historischen Erfahrungsraum, in dem Sunsteins Überlegungen sich bewegen.<sup>8</sup> Waren diese Entscheidungen im Sinne einer funktionierenden Demokratie, sofern sie im Einklang mit den Befürchtungen der Mehrheit erfolgt sind? Wie ließen sich die Befürchtungen der Wählerschaft und die Entscheidungen der Staatsmacht vernünftiger ausgestalten, ohne dass dabei die Entscheidungsfreiheit mündiger Bürger beschnitten würde und ohne, dass technokratische Gremien vermeintlicher Experten und Expertinnen über die Ängste der Mehrheit hinweg regierten? Realistischerweise sucht Sunstein hier nicht den wohlfeilen Ausweg und überträgt diese Last einfach einem perfekten Informations- und Bildungssystem, das erlauben würde die bestmögliche Entscheidung unter den „zwanglosen Zwängen“ (Habermas) eines gesamtgesellschaftlichen Diskurses auszuhandeln. Stattdessen schlägt er ein System sanfter aber kalkulierender Beeinflussung vor, bei dem der Gesellschaft gewisse Sorgen deutlicher vor Augen geführt werden als andere: „Hätte wohl irgendjemand Einwände dagegen, Obst und Salate in einer Grundschul-Cafeteria vor den Süßigkeiten zu platzieren? Und muss die Frage grundsätzlich anders behandelt werden, wenn die Kunden erwachsen sind?“<sup>9</sup> Weil Sunstein für eine solche Variante des Paternalismus einsteht, meinte man bereits den Ruf nach einem "wohlwollenden Diktator" wittern zu müssen.<sup>10</sup> Das verkennt sicher die Intention, aber dennoch bleibt Sunstein eine zufriedenstellende Erklärung schuldig, wie denn gewährleistet werden soll, dass die Regierung (der Cafeteria) nicht ebenfalls den allgemeinen oder auch nur hausgemachten Angstmechanismen unterliegt (und vielleicht eines Tages bunte Beruhigungstabletten zum Salat legt).

Im Schlusskapitel - mit Abstand der prägnanteste Abschnitt des Buches - erinnert Sunstein selbst daran, dass „auch die Gerichte oft

nicht die nötigen Informationen haben, um zu wissen, wann und ob Eingriffe in die Bürgerrechte gerechtfertigt sind.“<sup>11</sup> Prinzipiell gehe es nur um „eine Anerkennung der Tatsache, dass wir mit unseren Einschätzungen zuweilen irren und dass wir neue Sicherheitsvorkehrungen gegen unsere eigenen fehlerhaften Abwägungen entwickeln müssen, vor allem wenn absehbar ist, dass die Ängste der Öffentlichkeit uns fehlleiten werden.“<sup>12</sup> Das Vorsorgeprinzip bedarf demnach, nicht bloß im Kontext der Außenpolitik, selbst einer vorsorglichen skeptischen Begutachtung. Nach der Lektüre von Sunsteins Buch ist es zumindest zweifelhaft geworden, ob das Prinzip überhaupt halten könnte, was es verspricht. Als eine stereotype Reaktionsfigur auf kollektiv empfundene Ängste offenbart es sich auch als eine verschleierte und partielle Ausnahmeregelung. Denn in wohlwollenden aber leichtfertigen Entscheidungen nach dem Prinzip Vorsorge sind die für vernünftige Entscheidungen unverzichtbaren Abwägungen kaum noch möglich, weil alle konkurrierenden Erwägungen dem dunklen, unwiderlegbaren Bild einer potentiellen, künftigen Katastrophe untergeordnet werden.

### Thomas Derungs

#### Literatur:

**Cass R. Sunstein:** Gesetze der Angst. Jenseits des Vorsorgeprinzips, Suhrkamp, 2007, 333 S., 24,80 €

6 Vgl. John Bohannon: Zambia Rejects GM Corn on Scientists' Advice, in: *Science* 298 (2002), S. 1153ff.

7 *GA*, S. 161.

8 Vgl. für einen Eindruck der zeitgenössischen Debatte um präventive Kriegsführung: James Chace: *Empire, Anyone?* Sammelrezension zu: John Lewis Gaddis: *Surprise, Security, and the American Experience*, Cambridge (Massachusetts) 2004.

9 *GA*, S. 267.

10 Jürgen Kaube, *Logik der Angst* in: *FAZ* vom 21.3.2007.

11 *GA*, S. 301.

12 *GA*, S. 325.

