

# Wer bestimmt, was auf den Teller kommt

Die Globalisierung der Agrarmärkte und neue Technologien in der Landwirtschaft fordern heraus: Wie kann die öffentliche Gesundheit geschützt werden? Wer entscheidet über die Zulassung von Hormonen, gentechnisch veränderten Pflanzen oder geklonten Nutztieren?

Von Michael Burkard

Beim Wort «Lebensmittelhygiene» erscheinen vor dem inneren Auge die Inspektoren der Kommunalverwaltungen, welche die Küchen der Restaurants und Take-Aways kontrollieren. Über ihre teilweise haarsträubenden «Entdeckungen» – wie kürzlich den Gammelfleisch-Skandal in Deutschland – ist später in der Presse nachzulesen.

In der Schweiz ist auch die Lebensmittelkontrolle föderal organisiert. Der Vollzug ist vor allem den kantonalen und kommunalen Behörden übertragen, während der Erlass von Vorschriften hauptsächlich dem Bund zufällt. Bekanntlich gleichen sich die Lebensmittelvorschriften zunehmend dem Recht der Europäischen Union an. Weniger bekannt ist, wie sehr die Entwicklungen auf internationaler Ebene bestimmen, was auf unsere Teller kommt. Ein wichtiges Gremium, das die internationale Lebensmittelsicherheit kontrolliert, ist der so genannte «Codex Alimentarius».

## Vom Lebensmittelkontrolleur zum internationalen Kodex

Im Zuge der Globalisierung hat der internationale Handel mit Lebensmitteln zwar markant zugenommen, er ist aber nichts grundlegend Neues. Fortschritte in Konservierungs- und Gefriertechniken führten bereits im 19. Jahrhundert zu einem rasanten Anstieg internationaler Lebensmitteltransporte, insbesondere von Fleisch- und

Milchprodukten aus Australien und Neuseeland nach England. Nach Ende des Zweiten Weltkriegs nahmen die Bestrebungen zu, Hürden im internationalen Handel mit Lebensmitteln abzubauen. Solche Hürden entstehen, wenn Länder unterschiedliche Vorschriften bezüglich Qualität, Hygiene und Verpackungstechnik anwenden. Gleichzeitig wurde erkannt, dass insbesondere der Einsatz neuer Chemikalien in der Landwirtschaft eine Gefahr für die Konsumentinnen und Konsumenten darstellen kann. Schliesslich waren es zwei Sonderorganisationen der Vereinten Nationen (UNO), die ein internationales Forum für die Verständigung über Lebensmittelvorschriften begründeten. Anfangs der 1960er Jahre starteten die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) ein gemeinsames Programm für die Schaffung von Normen im Bereich der Lebensmittelsicherheit. Mit der Ausführung beauftragten die beiden UNO-Organisationen eine Kommission, welche als «Codex Alimentarius-Kommission» bezeichnet wurde.

Ausgehend vom System der Lebensmittelsicherheit in der Schweiz könnte man annehmen, dass sich die Kommission des Codex Alimentarius in erster Linie aus Lebensmittelfachleuten zusammensetzt. Die Wirklichkeit ist jedoch komplizierter: Wer in der Kommission Einsitz

nimmt, bestimmen nämlich die Mitgliedstaaten des Codex Alimentarius. Von dessen Gründung bis in die 1990er Jahre hinein waren die Delegierten der Mitgliedstaaten überwiegend Fachpersonen der Lebensmittelsicherheit und der öffentlichen Gesundheit. Entsprechend wurden die Verhandlungen auf relativ wissenschaftlichem Niveau geführt. Ziel war es, eine Lösung zu finden, die sowohl die Sicherheitsinteressen der Konsumentinnen und Konsumenten als auch die Handelsinteressen der beteiligten Staaten (und der dahinter stehenden multinationalen Konzerne) berücksichtigt. Aufgrund dieser gesitteten, auf Konsens ausgerichteten Verhandlungen wurde der Codex Alimentarius bis in die 1990er Jahre auch schon als «Gentlemen's Club» bezeichnet.

## Die WTO übernimmt den Club

Die Lage veränderte sich, als 1995 die Welthandelsorganisation (WTO) ihre Arbeit aufnahm. Im Gegensatz zu ihrem Vorläufer, dem «Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen» (GATT) verfügt die neue WTO über wirksame Streitschlichtungsmechanismen. Gleichzeitig traten neue WTO-Verträge in Kraft, so auch das

## Was heisst «Codex Alimentarius»?

Die Kommission «des Codex Alimentarius» wurde von der WHO und der FAO mit der Umsetzung des Programms zur Schaffung von Empfehlungen und Richtlinien für die Lebensmittelsicherheit beauftragt. Dieses Regelwerk wird als Codex Alimentarius bezeichnet, was man übersetzen könnte mit «Lebensmittelkodex» oder «Lebensmittelstandard». Umgangssprachlich werden sowohl die Kommission des Codex Alimentarius als auch die Gesamtheit der Empfehlungen, Richtlinien und Standards, welche die Codex Alimentarius-Kommission erlassen hat, als «Codex Alimentarius» bezeichnet.

Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Massnahmen (SPS-Abkommen). Das SPS-Abkommen regelt, welche Massnahmen ein Staat zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergreifen kann, ohne mit den übrigen Regeln der WTO in Konflikt zu geraten. Im SPS-Abkommen wurde unter anderem festgelegt, dass die Empfehlungen, Richtlinien und Standards des Codex Alimentarius herangezogen werden sollen, um die Zulässigkeit von Massnahmen zu prüfen, welche WTO-Mitgliedstaaten zum Schutz der öffentlichen Gesundheit treffen. Das führte dazu, dass die vorher unverbindlichen Empfehlungen und Richtlinien des Codex Alimentarius plötzlich zu verbindlichen internationalen Normen wurden. Dieser Bedeutungszuwachs des Codex Alimentarius hatte zur Folge, dass sich Streitigkeiten über Fragen des internationalen Handels mit Lebensmitteln in die Gremien des Codex Alimentarius vorverlagerten. Zudem kamen wegen des SPS-Abkommens zum Schutz der öffentlichen Gesundheit neue Probleme auf die Welthandelsorganisation und damit auf den Codex Alimentarius zu. Weiter führte die Verlagerung von Handelsfragen aus der Welthandelsorganisation in den Codex Alimentarius dazu, dass die Fachleute für Lebensmittel und öffentliche Gesundheit zunehmend von diplomatisch geschultem Personal der Handelsministerien begleitet oder gar verdrängt wurden. Dadurch glich sich die gepflegte Clubatmosphäre, die bislang den Codex Alimentarius geprägt

hatte, dem ruppigeren Ton an, der bei WTO-Verhandlungen vorherrscht. Von dieser Entwicklung zeugt die Tatsache, dass Entscheide der Codex Alimentarius-Kommission vermehrt durch Abstimmungen ermittelt, statt, wie bisher üblich, im Konsens gefunden werden.

#### **Achtung: Hormone im Fleisch**

Ein Beispiel für die «Verpolitisierung» des Codex Alimentarius stellt der Fall von hormonbehandeltem Rindfleisch dar, der Mitte der 1990er Jahre in der Kommission verhandelt wurde. Damals kam ein wissenschaftlicher Sachverständigenausschuss des Codex Alimentarius zum Schluss, dass von den geprüften Wachstumshormonen keine Gefahr für die menschliche Gesundheit ausgehe, wenn die Hormone fachgerecht eingesetzt würden. Es genüge, für gewisse Hormone Höchstwerte für Rückstände festzulegen. Trotz dieser klaren Empfehlungen der Sachverständigen verlief die darauf folgende Diskussion in der Codex Alimentarius-Kommission kontrovers. 1995 wurden schliesslich die wissenschaftlich empfohlenen Hormonstandards nur knapp, mit 33 Ja- zu 29 Nein-Stimmen bei sieben Enthaltungen, angenommen. Zwar freuten sich die USA und Kanada über diesen Erfolg, aber die Europäische Union (EU) hat seither trotzdem am Einfuhrverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch festgehalten. Aus diesem Grund setzte sich der Fleischkrieg in den Gremien der Welthandelsorganisation fort und beschäftigt

bis heute deren Streitschlichtungsorgane. Die Schweiz bewegt sich in dieser Frage sozusagen im Windschatten der EU, wählte aber die mildere Massnahme der Deklarationspflicht. Allerdings wissen die Fleischimporteure um die Skepsis der Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten, so dass hormonbehandeltes Fleisch kaum in die Regale unserer Läden gelangt.

#### **Entscheide durch Wissenschaft oder Politik?**

Dieses Beispiel führt zur Frage, inwieweit Entscheide über die Sicherheit von Lebensmitteln wissenschaftlich begründet oder aber (handels)politisch motiviert sind. Anders gefragt: Sollen Entscheide wie diejenigen über die Zulassung von Hormonen, gentechnisch verändertem Getreide oder geklonten Nutztieren an die Wissenschaft und das (Welthandels-)Recht delegiert werden? Oder erklären wir die Nahrungsmittelsicherheit zum nicht verhandelbaren Politikum? Aber übernehmen wir auch die Verantwortung, falls eine bloss auf die eigene maximale Sicherheit und angebliche «europäische Werte» ausgerichtete Politik nicht nur einigen reichen Farmern in den USA und Kanada, sondern einer Vielzahl armer Bauern in Entwicklungsländern schadet?

**Kontakt:** Michael Burkard, World Trade Institute, michael.burkard@wti.org