Gesundheitsschutz in der WTO – eine neue Bedeutung des Codex Alimentarius im Lebensmittelrecht?

Gerald G. Sander*

Inhalt

A. Einleitung 337
B. Die Codex Alimentarius-Kommission 338
I. Aufbau und Arbeitsweise der CAK 338
1. Konferenzen, Exekutivkomitee und Sekretariat 338
2. Die Untergremien der CAK 339
a) Regionale und weltweite Codex-Komitees 340
b) Horizontale und vertikale Komitees 340
c) Regionale Koordinierungskomitees 341
d) „Ad hoc Intergouvernmental Task Forces“ 341
e) Beratende Gremien 341
II. Ziele und Aufgaben der CAK 342
III. Rechtliche Handlungsformen 343
1. Die Codex-Standards 343
2. Die „Codes of Practice“ und „Guidelines“ 344
IV. Das Zustandekommen der Codex-Standards 344
1. Das Verfahren 344
2. Die Annahme der Standards 346
V. Verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich des Zustandekommens der Standards 347

* Gerald G. Sander, M.A., Mag. rer. publ., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, einschl. Völker- und Europarecht sowie Sekretär der Forschungsstelle Weltwirtschaftsrecht der Universität Tübingen.
Der Beitrag ist die mit Anmerkungen versehene Fassung eines Vortrages, den der Verfasser am 30. Juni 2000 auf dem Doktorandentreffen zum Recht der WTO am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaft, gehalten hat.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

VI. Beeinflussung des EG-Rechts durch die Codex-Standards 349
1. Annahme der Standards durch die Europäische Gemeinschaft 349
2. Beachtung der Codex-Standards durch den EuGH 350
3. Unsicherheit über die künftige Wirkungsweise der Codex-Standards 351
VII. Würdigung der Arbeit der CAK 352
C. Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen 354
I. Einführung 354
II. Anwendungsbereich 356
1. Zusätze 356
2. Verunreinigungen, Toxine und krankheitsverursachende Organismen 356
3. Von Tieren übertragene Krankheiten 357
4. Anwendung auf Vorschriften über gentechnische Veränderungen 357
5. Anwendung auf Vorschriften über die Bestrahlung von Lebensmitteln 359
6. Ergebnis 360
III. Verhältnis zu weiteren Abkommen im Rahmen der WTO 361
1. Übereinkommen über Technische Handelshemmnisse 361
2. Verhältnis des SPS-Abkommens zum GATT 362
IV. Verstoß nationaler Maßnahmen gegen das SPS-Abkommen 362
1. Verstoß gegen Art. 3.1 und 3.3 SPS-Abkommen 364
a) Beweislastverteilung 364
b) Anwendbarkeit internationaler Standards 365
c) Bindungswirkung der internationalen Standards 365
d) Wissenschaftliche Begründungspflicht 367
2. Verstoß gegen Art. 5.1 SPS-Abkommen 367
3. Verstoß gegen Art. 5.5 SPS-Abkommen 368
a) Willkürlicher und nicht gerechtfertigter Unterschied im Schutzstandard 368

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

b) Keine Diskriminierung und kein verschleiertes Handelshemmnis 369
4. Nichtdiskriminierungsverbot des Art. 2.3 369
5. Bewertung der Berufungsentscheidung 370
V. Beteiligung der EG in Streitschlichtungsverfahren 371
VI. Auswirkungen des SPS-Abkommens 372
D. Ergebnis 374

A. Einleitung

Gesundheitsschutzmotive eignen sich besonders zur Förderung protektionistischer Ziele und rücken deshalb zunehmend ins Blickfeld internationaler Liberalisierungsbemühungen. Vor allem im Bereich des Lebensmittelhandels bestehen zahlreiche nationale Handelsbeschränkungen, die mit Zielen des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt werden. In der Schlussakte von Marrakesch wurden verschiedene Abkommen vereinbart, die das Spannungsverhältnis zwischen Freihandel und Gesundheitsschutz aufgreifen und damit erhebliche Auswirkungen auf die Gesundheitsschutzpolitik der Vertragsparteien haben. Hierbei handelt es sich insbesondere um das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS-Abkommen)[1] sowie das Übereinkommen über Technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen). Daneben besteht von Beginn des GATT an in Art. XX (b) eine Rechtfertigungsvorschrift für nationale Gesundheitsschutzmaßnahmen. Vergleichbare Bestimmungen wurden in die neuen Abkommen des WTO-Vertragswerks übernommen, so in Art. XIV (b) GATS sowie Art. 27:2 TRIPS-Abkommen.

Das weite Feld des Gesundheitsschutzes soll im Folgenden auf den Aspekt der Lebensmittelsicherheit beschränkt werden. Hiermit ist das SPS-Abkommen angesprochen, das Bezug auf die Arbeiten internationaler Normierungsorganisationen wie der Codex Alimentarius-Kommission nimmt. Aufgrund des geringen Bekanntheitsgrades der Unterorganisation von FAO und WHO soll diese zunächst näher vorgestellt werden.

1 Text des WTO-Vertragswerks in *GATT*, Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, 1994; deutsche Übersetzung in ABl. EG 1994 Nr. L 336, S. 1 ff. und *Benedek*, Die Welthandelsorganisation (WTO), 1998.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

B. Die Codex Alimentarius-Kommission

Die Aufgabe der Codex Alimentarius-Kommission (CAK) besteht in der Ausarbeitung weltweit gültiger Lebensmittelstandards. Der Sitz der Kommission befindet sich in Rom. Die Tagungen der einzelnen Komitees finden jedoch an verschiedenen Orten der Welt statt. Am 1. Juli 1999 waren 165 Staaten Mitglieder der CAK, die 97 Prozent der Weltkonsumenten repräsentieren. Angesichts dieser Zahlen wird die wachsende Bedeutung der Tätigkeit der CAK und ihrer ausgearbeiteten Standards deutlich.

I. Aufbau und Arbeitsweise der CAK

Durch einfache Erklärung gegenüber dem Generaldirektor können der CAK sämtliche Mitgliedstaaten und assoziierte Mitglieder der FAO und WHO beitreten (Art. 2 der Satzung, Regel I Nr. 1 der Verfahrensordnung[2]). Ziel dieser schlichten Prozedur ist die Gewährleistung einer möglichst großen Zahl teilnehmender Staaten.

Als gemeinsames Unterorgan der FAO und WHO verfügt die CAK über eigene Organe, ein eigenes Sekretariat und Budget sowie über eine eigene Satzung und Verfahrensregeln. Ihre Tätigkeit zeichnet sich durch eine weitgehende Selbständigkeit und Unabhängigkeit gegenüber den beiden UN-Sonderorganisationen aus.

1. Konferenzen, Exekutivkomitee und Sekretariat

Alle zwei Jahre finden öffentliche Konferenzen der CAK statt, die abwechselnd bei der FAO in Rom und der WHO in Genf tagen. Jeder Mitgliedstaat hat eine Stimme und kann einen Vertreter sowie weitere Stellvertreter und Berater entsenden. Auf der Tagung werden neben dem künftigen Arbeitsprogramm, insbesondere Standardisierungsvorhaben beschlossen und ausgearbeitete Standards verabschiedet. Die Konferenz kann zudem den Versammlungen der FAO und WHO Empfehlungen und Berichte vorlegen. Bis auf Satzungs- oder Verfahrensordnungsänderungen ist für die Beschlüsse eine einfache Mehrheit ausreichend (Regel VI Nr. 2). Die Annahme der Codex-Standards erfolgt dabei in der Regel im Konsensverfahren. Die Beschlussfähigkeit ist bereits erreicht, wenn 20 Prozent aller Mitgliedstaaten ihre Stimme abgegeben haben (Regel IV Nr. 6 S. 2).

Das Exekutivkomitee der CAK besteht aus elf Mitgliedern. Hierzu zählen unter anderem der Vorsitzende der Kommission und seine drei Stellvertreter, die von der Konferenz der CAK bis zur nächsten ordentlichen Tagung gewählt werden.

2 *Statutes of the Codex Alimentarius Commission* und *Rules of Procedure* abgedruckt in: *Joint FAO/WHO Food Standards Programme*, Codex Alimentarius Commission. Procedural Manual, 11. Aufl. 2000, S. 3 ff. und 6 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ihre Wiederwahl ist auf dieser Sitzung zulässig. Die übrigen sieben Mitglieder werden ebenfalls von der Konferenz gewählt, wobei bestimmte Regionen mit einem Vertreter beteiligt sein müssen.[3] Sie werden für zwei Sitzungsperioden gewählt. Das Exekutivkomitee nimmt im Zeitraum zwischen den Konferenzen die Aufgaben im Namen der CAK wahr (Regel III Nr. 2 S. 1). Es arbeitet Leitlinien für die künftige Arbeit der CAK aus und schlägt sie der Konferenz vor.[4] Außerdem wirkt das Komitee bei der Umsetzung der Programme mit. Es kann außerdem spezielle Befugnisse der CAK ausüben. Diese Maßnahmen bedürfen allerdings der nachträglichen Zustimmung der Konferenz bei ihrer nächsten Tagung. Zu diesen besonderen Kompetenzen gehört u.a. die Einrichtung spezieller Gremien und die Festlegung ihrer personellen Besetzung.

Die CAK besitzt zudem ein eigenes Sekretariat in Rom. Das Personal wird von der Verwaltung der FAO gestellt; die Bediensteten stehen jedoch ausschließlich der CAK zur Verfügung. Ihre Hauptaufgabe besteht neben der normalen Sekretariatsarbeit in der Publikation der verschiedenen Lebensmittelstandards im Codex Alimentarius.

2. Die Untergremien der CAK

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient sich die CAK verschiedener Komitees. Zum einen können weltweit tätige oder nur regional arbeitende Codex-Komitees unterschieden werden, zum anderen bestehen horizontal bzw. vertikal arbeitende Gremien. Hinzu treten regionale Koordinierungskomitees, beratend tätige Gremien und seit 1999 *Ad-hoc-Ausschüsse* zu speziellen Lebensmittel- und Tierfutterfragen.

Den Vorsitz im jeweiligen Komitee führt das Mitgliedsland, das bereit ist, dem Gremium Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen und die laufenden Kosten zu tragen. Dieses Vorgehen entlastet zwar den Haushalt der CAK, sichert allerdings den Industrienationen entscheidenden Einfluss[5] und schließt die Entwicklungsländer von dieser Position weitgehend aus.[6] Da die teilnehmenden Staaten auch die eigenen Reisekosten tragen müssen, sind die Delegierten der Industrienationen bei den einzelnen Tagungen weit überrepräsentiert.[7]

---

3 Afrika, Asien, Europa, Lateinamerika mit der Karibik, Naher Osten, Nordamerika sowie der südwestpazifische Raum haben jeweils einen Vertreter; vgl. Art. 6 S. 1 der Satzung der CAK i.V.m. Regel III Nr. 1 der Verfahrensordnung.

4 *FAO/WHO*, This is Codex Alimentarius, 1993, S. 7.

5 *Eckert*, Zur Harmonisierung des Lebensmittelrechts, 1. Teil: Bilanz der letzten 10 Jahre, ZLR 1984, S. 1 (11).

6 Ausnahme ist z.B. das Komitee für tropische Früchte in Mexiko.

7 *Merkle*, Der Codex Alimentarius der FAO und WHO, 1994, S. 24.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

a) Regionale und weltweite Codex-Komitees

Neben Codex-Komitees, die weltweit gültige Lebensmittelstandards ausarbeiten, können auch ausschließlich regional tätige Ausschüsse eingerichtet werden. Insbesondere in den Entwicklungsländern wird es auf diese Weise möglich, Standards mit erheblich geringeren Anforderungen einzuführen.[8] Außerdem existieren regional verbreitete Lebensmittel, für die eine globale Standardisierung nicht erforderlich ist.[9] Da solche Komitees allerdings dem Sinn und Zweck einer Standardisierung zuwiderlaufen, gibt es in der Praxis nur wenige Anwendungsfälle. So wurde das letzte solcher Komitees, das mit der Entwicklung europäischer Standards für natürliche Mineralwässer befasst war, in ein international tätiges Gremium umgewandelt.

b) Horizontale und vertikale Komitees

Eine weitere Unterscheidung kann nach dem jeweiligen Arbeitsgebiet getroffen werden. Neben horizontalen Ausschüssen, die sich mit allgemeinen Standards beschäftigen, existieren vertikale Komitees, die Standards für bestimmte Produktgruppen festlegen.

Die horizontal arbeitenden Komitees, die sogenannten Allgemeinen Codex-Komitees, entwickeln einheitliche Standards, die auf eine Vielzahl von Lebensmitteln Anwendung finden.[10] Von großer Bedeutung sind insbesondere die Komitees für Lebensmittelzusatzstoffe und für Pestizidrückstände, die beide ihren Sitz in den Niederlanden haben. Das *Codex Committee for Food Additives and Contaminants* hat die Beurteilung der gesundheitlichen Auswirkungen von Fremdstoffen in Nahrungsmitteln unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse vorzunehmen. Die Prüfung der Anforderungen erfolgt regelmäßig auf Vorschlag von vertikalen Codex-Warenausschüssen, welche die technische Notwendigkeit des Einsatzes der Zusatzstoffe in bestimmten Lebensmittelprodukten in Frage stellen.[11]

Diese vertikalen Gremien der CAK legen für bestimmte Nahrungsmittelsektoren konkrete Warenstandards fest. Beispiele für Produkt-Codex-Komitees sind die Gremien für natürliches Mineralwasser in der Schweiz, für Fette und Öle in Großbritannien, für Milch und Milchprodukte in Neuseeland sowie der Ausschuss für Fisch und Fischerzeugnisse in Norwegen.

---

8 *Eckert*, Zur Harmonisierung des Lebensmittelrechts, 2. Teil: Entwicklungslinien und Perspektiven der Harmonisierungspolitik, ZLR 1984, S. 113 (118).

9 *Merkle*, (Fn. 7), S. 23.

10 Z.B. die Komitees für Tierarzneimittelrückstände und für Lebensmittelhygiene in den USA, für Analyse und Probenahmen in Ungarn, für Lebensmittelkennzeichnung in Kanada sowie für Diätische Lebensmittel in Deutschland.

11 *Schlacke*, Risikoentscheidungen im europäischen Lebensmittelrecht, 1998, S. 33.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Regionale Koordinierungskomitees

Die regionalen Koordinierungskomitees dienen den Staaten einer bestimmten Region zur Abstimmung ihres Vorgehens in der CAK. Die Festlegung gemeinsamer Standpunkte wird auf regionalen Tagungen vorgenommen. Dabei geht es nicht um die Ausarbeitung regionaler Standards, sondern um eine Koordinierung regionaler Standardsetzung im Hinblick auf die spezifischen geographischen und ökonomischen Bedingungen sowie unter Berücksichtigung der verschiedenen nationalen Verkehrsauffassungen.[12]

Zunächst existierte nur das europäische Komitee als Nachfolger des Europäischen Rates des Codex Alimentarius. Inzwischen haben sich regionale Komitees jedoch weltweit herausgebildet.[13] Als Folge der Zusammenarbeit in den unterentwickelten Regionen konnten die Entwicklungsländer erreichen, dass neue Codex-Komitees eingerichtet wurden, welche nunmehr jene Agrargüter betreffen, die für diese Staaten von großer ökonomischer Bedeutung sind. Hierzu zählen insbesondere Getreide, Hülsenfrüchte und Gemüse sowie pflanzliches Eiweiß.[14]

d) „Ad hoc Intergouvernmental Task Forces"

Für die Behandlung aktueller Fragestellungen können besondere Projektgruppen gebildet werden. Vor allem der zunehmende Handel mit gentechnisch verändertem Mais und Soja sowie der durch falsche Schlachttierernährung ausgelöste BSE-Skandal zeigen die Notwendigkeit der Bildung solcher *Ad-hoc-Ausschüsse*. Seit der 23. Sitzung der CAK im Jahre 1999 beschäftigen sich drei Gremien mit der Beurteilung Biotechnischer Lebensmittel in Japan, mit Tierfuttermitteln in Dänemark und mit Frucht- und Gemüsesäften in Brasilien.

e) Beratende Gremien

Die einzelnen Komitees können sich bei ihrer Arbeit von wissenschaftlichen Expertengremien beraten lassen. Diese ermitteln die wissenschaftlichen Daten, welche die Grundlage für Beschlüsse der CAK bilden. Die abgegebenen Stellungnahmen sind allerdings nicht verbindlich, sondern dienen nur als Diskussionsgrundlage. Die hierfür in Betracht kommenden Gremien werden gemeinsam von FAO und WHO gegründet. Beide Organisationen ernennen auf Grundlage soge-

12 *Merkle*, (Fn. 6), S. 25.

13 Afrika (Sitz in Uganda), Asien (Thailand), Europa (Spanien), Naher Osten (Ägypten), Lateinamerika und Karibik (Dominikanische Republik) sowie Nordamerika mit dem süd-westpazifischen Raum (Australien).

14 Das Komitee für Getreide, Hülsenfrüchte und Gemüse hat seinen Sitz in den USA. Gastgeber des Komitees für pflanzliches Eiweiß ist Kanada. Seit mehreren Jahren finden jedoch keine Sitzungen mehr statt.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nannten „Panels“ die Mitglieder dieser Ausschüsse. Diese Vorgehensweise unterliegt jedoch grundsätzlichen Bedenken. Die Zusammensetzung der wissenschaftlichen Komitees ist ausschließlich in das Belieben von FAO und WHO gestellt. Es findet keine Berücksichtigung der einzelnen Regionen statt, und ihnen werden auch keine Mitspracherechte eingeräumt.[15]

Eines dieser wissenschaftlichen Komitees ist das 1955 in Genf gegründete *Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives* zur Beurteilung von Lebensmittelzusatzstoffen. Es soll wissenschaftlich den Prozess der Zugabe von Stoffen in Nahrungsmitteln begleiten und Vorschläge für nationale Gesundheitsbehörden und einschlägige Gremien machen. Das Komitee übt seine Beratungsfunktion für die WHO und FAO sowie für das Codex-Komitee für Lebensmittelzusatzstoffe und für die Mitgliedstaaten aus. Die Expertengruppe gibt auch Empfehlungen zu Prüfungsmethoden, die Aus- und Bewertung von toxikologischen Untersuchungen sowie für den Gebrauch und die Reinheit von Zusatzstoffen. Diese Vorschläge werden in Form von Monographien den interessierten Kreisen weltweit zu Verfügung gestellt.[16]

Daneben bestehen unter anderem Sachverständigenausschüsse für Lebensmittelbestrahlung *(International Consultative Group on Food Irradiation)* und für Gentechnik und Lebensmittelsicherheit *(Joint FAO/WHO Consultative Group on Biotechnology and Food Safety)*. Im Bereich zulässiger Rückstände von Pflanzenschutzmitteln wurden von der CAK auf Grundlage der Höchstwertempfehlungen des *Joint FAO/WHO Expert Meeting on Pesticide Residues* und der Vorschläge des *Codex-Komitees* für Pestizidrückstände bislang mehr als 3.000 Empfehlungen verabschiedet.[17]

II. Ziele und Aufgaben der CAK

Die Ziele des FAO/WHO-Lebensmittelstandardprogramms sind in Art. 1 lit. a der Satzung der CAK[18] niedergelegt. Danach hat die CAK die Sicherheit von Lebensmitteln zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher zu gewährleisten sowie Empfehlungen für eine richtige Ernährung zu geben. Außerdem soll die Kommission faire Praktiken im weltweiten Lebensmittelhandel, auch im Hinblick auf die Bedürfnisse der Verbraucher, sicherstellen.[19]

Darüber hinaus hat die CAK sämtliche Arbeiten staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen im Lebensmittelsektor zu koordinieren, zu leiten oder eine solche

15 *Eckert*, Die neue Welthandelsordnung und ihre Bedeutung für den internationalen Verkehr mit Lebensmitteln, ZLR 1995, S. 363 (387 f.).

16 *Schlacke*, (Fn. 11), S. 34.

17 *FAO/WHO*, Understanding the Codex Alimentarius, 1999, S. 4.

18 Abgedruckt in: *Joint FAO/WHO Codex Alimentarius Commission*, (Fn. 2), S. 3 ff.

19 *Eckert*, (Fn. 8), S. 114.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tätigkeit anzuregen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben nahm die CAK im Laufe der Jahre formelle Beziehungen mit zahlreichen Organisationen, wie z.B. der OECD, auf. Die Ergebnisse der Standardisierungen sind neben den Praxisbestimmungen, den Leitlinien und Empfehlungen in der Sammlung „Codex Alimentarius" weltweit zu veröffentlichen. Gleichzeitig sind die erreichten Standards ständig den jeweiligen wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen sowie dem Stand der Forschung anzupassen (Art. 1 lit. b bis e).

III. Rechtliche Handlungsformen

Im Folgenden werden die zentralen rechtlichen Instrumente der CAK dargestellt, die sie zur Erfüllung ihres Arbeitsauftrages ergreifen kann. Daneben existieren die sonstigen empfohlenen Maßnahmen, bei denen der „Verhaltenskodex für den internationalen Handel mit Lebensmitteln" aus dem Jahr 1980 Erwähnung verdient. Er garantiert ein Recht der Konsumenten auf gesundheitlich unbedenkliche Lebensmittel, insbesondere im Hinblick auf Exporte in Entwicklungsländer.

1. Die Codex-Standards

Hauptinstrument der CAK ist die Schaffung von Codex-Standards. Sie dienen der Festsetzung von Anforderungen an Lebensmitteln in Bezug auf ihre Zusammensetzung, Behandlung, Qualität und Kennzeichnung, unabhängig davon, ob sie bereits verarbeitet oder noch halbfertig oder unverarbeitet sind.[20] Soweit die Standards Grenzwerte für Pestizide oder Tierarzneimittel enthalten, wird auch von Höchstrückstandswerten *(Codex Maximum Residue Levels* – MRLs) gesprochen. Wenn in den folgenden Ausführungen von Codex-Standards die Rede ist, werden darunter auch die MRLs verstanden.

Auf der 21. Sitzung der CAK im Jahre 1995 in Rom wurden beispielsweise Standards für Lebensmittelzusatzstoffe, Höchstwerte für Pestizid- und Tierarzneimittelrückstände, Grenzwerte für tiefgefrorenen oder konservierten Fisch, Diätprodukte, Reis, Weizen, Hafer und Nüsse angenommen.[21] Insgesamt hat die CAK seit ihrer Gründung ca. 250 Standards und mehrere tausend Höchstwerte für Pestizide und Stoffe mit pharmakologischer Wirkung angenommen. In dieser Vielzahl der Normen und regulierten Bereiche zeigt sich die umfassende Bedeutung der Standards für den Verbraucherschutz.

Für die Geltung der Codex-Standards in den Mitgliedsländern ist es erforderlich, dass diese von ihnen angenommen und in nationales Recht umgesetzt werden.[22]

---

20 Vgl. *Merkle*, (Fn. 7), S. 27 f.

21 Codex Doc. ALINORM 95/37, Appendix IV.

22 *Eckert*, (Fn. 5), S. 2.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Der einzelne Mitgliedstaat ist dabei nicht verpflichtet, bestimmte Standards anzuerkennen. Durch seine aktive Teilnahme an ihrer Ausarbeitung kann jedoch ein politischer und moralischer Druck zur Annahme entstehen.

2. Die „Codes of Practice" und „Guidelines"

Im Gegensatz zu den Codex-Standards behalten die *Codes of Practice* ihren empfehlenden Charakter und können nicht verbindlich werden. Als sogenannte *Related Texts* besitzen sie nur eine beratende oder erläuternde Eigenschaft. Inhaltlich regeln sie insbesondere Anforderungen für eine hygienische Herstellung von Nahrungsmitteln und die Kontrolle einer einwandfreien Produktion.

Bei den *Guidelines* handelt es sich um unverbindliche Richtlinien für die Codex-Komitees, die grundsätzliche Fragen der Ausarbeitung von Standards regeln. Zum anderen werden *Guidelines* erlassen, wenn ein neuer Bereich als regelungswürdig angesehen wird, der Erlass von Codex-Standards oder *Codes of Practice* jedoch noch als zu früh erscheint.[23]

IV. Das Zustandekommen der Codex-Standards

1. Das Verfahren

Das Verfahren zur Festlegung der Codex-Standards ist mehrstufig ausgebildet.[24] Gekennzeichnet ist es vor allem durch ein ausgedehntes Schriftverfahren. Neben dem Exekutivkomitee oder einem Untergremium kann auch ein Mitgliedstaat die Ausarbeitung eines neuen Standards anregen. Nachdem die Konferenz der CAK den Beschluss zur Entwicklung eines Standards gefasst hat, ernennt sie das ausarbeitende Gremium und legt das Arbeitsprogramm fest.

Der von dem Codex-Komitee in geheimer Sitzung ausgearbeitete Vorentwurf wird zunächst an die CAK, die Mitgliedstaaten, die Beobachter der Komiteesitzungen sowie interessierte Internationale Organisationen versandt. Weiterhin ist eine Bestätigung der vorgeschlagenen Standards durch die jeweils einschlägigen allgemeinen Komitees erforderlich (sogenanntes *endorsement).* Die eingehenden Stellungnahmen werden vom Codex-Komitee berücksichtigt. Es legt den Vorentwurf der CAK vor, die ihn als Standardentwurf beschließen kann. Falls es zu keiner Annahme kommt, können die vorherigen Schritte wiederholt werden. Bei der endgültigen Beschlussfassung zur Annahme als Codex-Standard können weitere Änderungsvorschläge eingebracht werden.

---

23 *FAO*, Introducing Codex Alimentarius, 1998, S. 10.

24 8-stufiges Verfahren der *Procedures for the Elaboration of Codex Standards and Related Texts* in: *Joint FAO/WHO Codex Alimentarius Commission*, (Fn. 2), S. 19 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die Kommissionsmitglieder zur Beachtung sogenannter *economic impacts* verpflichtet sind. Das *Economic Impact Statement* von 1979 soll gewährleisten, dass an Entwicklungsländer keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Erreicht wird dieses Ziel dadurch, dass ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, die zu erwartenden Auswirkungen der Standardisierungsvorschläge auf ihre nationale Wirtschaft zu beschreiben, damit diese noch vor der Entscheidung berücksichtigt werden können.[25] Hier zeigt sich besonders deutlich, dass der Codex Alimentarius auch einer weiteren Liberalisierung des Welthandels dienen soll, was auf der anderen Seite aber zwangsläufig zu einer Einschränkung des Gesundheitsschutzes führt. Die ausgearbeiteten Standards enthalten damit häufig keine allzu hohen Anforderungen, die insbesondere von Entwicklungsstaaten nicht erfüllt werden können. Staaten, die (technisch) ein höheres Schutzniveau gewährleisten können, besitzen zwar die Möglichkeit, ihren heimischen Produzenten höhere Anforderungen aufzuerlegen, die höheren Produktionskosten verzerren allerdings den Wettbewerb und können wegen der WTO-Regeln nicht durch Importbeschränkungen kompensiert werden.[26]

Zulasten eines bestmöglichen Gesundheitsschutzes wirkt sich ferner die gravierende, zahlenmäßige Übermacht von Interessenvertretern der Industrie gegenüber den Beauftragten der Verbraucherorganisationen auf den Komiteesitzungen und den Konferenzen aus. Die Ursache liegt in erster Linie in den fehlenden Regelungen hinsichtlich einer institutionellen Beteiligung von privaten Interessen. Nichtregierungsorganisationen wird unter bestimmten Voraussetzungen lediglich ein Beobachterstatus eingeräumt.[27] Viele nationale Delegationen setzen zudem Verbandsvertreter der Wirtschaft als offizielle Berater ein.[28] Diese Wirtschaftsvertreter stellten in den Jahren 1989 bis 1991 insgesamt annähernd ein Viertel der Tagungsteilnehmer aller Komiteesitzungen.[29] Zwar befasste sich die 20. Tagung der CAK im Jahre 1993 mit diesem Problem, man sah jedoch aufgrund der heterogenen Struktur der Verbrauchergruppen keine Möglichkeit, diese in die Verhandlungen einzubeziehen und verwies sie auf eine Beteiligung in den Mitgliedstaaten.[30] Im Zuge der wachsenden Bedeutung der CAK durch das SPS-Abkommen wird die

25 Vgl. *Merkle*, (Fn. 7), S. 16.

26 *Beise/Oppermann/Sander*, Grauzonen im Welthandel, 1998, S. 61 ff.

27 Vgl. *Principles Concerning the participation of International Non-Gouvernmental Organizations* abgedruckt in: *Joint FAO/WHO Food Standards Programme*, (Fn. 2), S. 60 ff.

28 So waren auf der 21. Sitzung der CAK 1995 in Rom für Deutschland 5 Regierungsvertreter und 5 Vertreter der Wirtschaft (Coca-Cola, Südzucker, Diätverband, Milchindustrie und vom industrienahen Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde) und für die Schweiz 2 Regierungsvertreter sowie je ein Abgesandter von Nestlé und Hoffmann-La Roche, vgl. *Pollmer/Hoicke/Grimm*, Vorsicht Geschmack, S. 28 f. Auf den Codex-Komiteesitzungen 1989-1991 gehörten 49 Prozent der US-Delegierten, 61 Prozent der schweizerischen und 45 Prozent der deutschen Vertreter der Privatwirtschaft an, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 24. Juni 1993, S. 2.

29 epd-Entwicklungspolitik II/1993, S. 5 u. 12 f.

30 Draft Report of the 20th Session of the Codex Alimentarius Commission, S. 14.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Frage der hinreichenden Beteiligung öffentlicher Interessenvertreter allerdings wieder diskutiert.

2. Die Annahme der Standards

Die CAK reicht die ausgearbeiteten Standards an die Mitgliedstaaten der FAO und WHO bzw. an jene supranationalen Organisationen weiter, denen die Staaten die Kompetenzen in diesem Bereich übertragen haben. Diese können aus verschiedenen Handlungsalternativen auswählen. Zum einen können sie gegenüber dem Codex-Sekretariat die Standards uneingeschränkt oder mit Abweichungen annehmen,[31] zum anderen haben sie die Möglichkeit, eine förmliche „Verkehrsfähigkeitserklärung" abzugeben.[32]

Im Falle einer Annahme bleibt es den Mitgliedstaaten allerdings unbenommen, jederzeit eine Annahme abzuändern oder sie vollständig wieder zurück zu nehmen. Bei einer ausreichenden Zahl von Annahmen wird der Standard in den Codex Alimentarius aufgenommen.[33] Wird ein Standard von einem Mitgliedstaat angenommen, hat dieser in seinem Hoheitsgebiet für die Verkehrsfähigkeit der Nahrungsmittel, die jene Kriterien erfüllen, Sorge zu tragen. Er hat die Einhaltung der Standards durch seine Bürger und Unternehmen zu kontrollieren sowie Verstöße zu verfolgen. Weiterhin darf der Staat keine Vorschriften erlassen, die Bereiche regeln, die bereits von den Codex-Standards behandelt werden und die Verkehrsfähigkeit beeinträchtigen würden. Auf der anderen Seite hat der Staat Produkten, die nicht die Anforderungen des Standards erfüllen, die Teilnahme am freien Warenverkehr unter der im Standard festgelegten Bezeichnung oder Beschreibung zu verwehren.[34]

Für den Fall, dass ein Staat spezifische Abweichungen geltend macht, kann er bestimmte Anforderungen des ursprünglichen Standards verringern oder erhöhen.[35] Außerdem muss er sich erklären, ob er die Güter, die dem eigentlichen Standard entsprechen, in seinem Hoheitsgebiet trotzdem für verkehrsfähig erklärt. Zusätzlich hat er eine Begründung für sein Abweichen anzugeben, die regelmäßig in der wirtschaftlichen und technischen Situation seines Landes liegen wird. In der

31 Vgl. hierzu Codex Doc. ALINORM 95/7, S. 2 ff. und 6 ff.

32 Die Möglichkeit, zum Schutze der heimischen Industrie erst nach einer bestimmten Übergangsfrist die Geltung zuzulassen (sog. *„target acceptance"*), wurde für Waren- und horizontale Standards im Juli 1993 auf der 20. Tagung der CAK abgeschafft. Für Höchstwerte galt diese Rechtslage bereits seit der 18. Sitzung. Viele Beispiele zeigten, dass die Mitgliedstaaten die Standards zu einem späteren Zeitpunkt doch nicht in Kraft setzten.

33 *Alexandrowicz*, The Law-Making Functions of the Specialized Agencies of the United Nations, 1973, S. 81.

34 *General Principles* abgedruckt in: *Joint FAO/WHO Food Standards Programme*, (Fn. 2), Nr. 4A. I., Nr. 5A. I. u. Nr. 6A. I., S. 31 ff.

35 *Merkle*, (Fn. 7), S. 39.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zwischenzeit gilt dieses Annahmeverfahren jedoch nur noch für Waren- und horizontale Standards. Für Standards, die Höchstwerte festlegen wurde diese Möglichkeit abgeschafft.[36]

Da die förmliche Annahme von Codex-Standards regelmäßig eine Änderung der nationalen Rechtsordnungen nach sich zieht, wurde eine solche Erklärung immer seltener abgegeben. Um dieses Dilemma zu lösen, wurde zunächst für Höchstwerte (18. Sitzung, 1989) und später auch für Waren- und horizontale Standards (20. Sitzung, 1993) die Möglichkeit einer förmlichen „Verkehrsfähigkeitserklärung" eingeführt. Die Staaten erklären mit ihr, dass alle Produkte, die den in dem Standard festgelegten Anforderungen entsprechen, gleichfalls in ihrem Hoheitsgebiet uneingeschränkt verkehrsfähig sind. Für diejenigen Erzeugnisse, die zwar den inländischen Bestimmungen entsprechen, nicht aber dem Standard, entstehen somit keine Nachteile. Der Staat wird damit nicht verpflichtet, seine Rechtsordnung zu ändern.[37] Bei einem eindeutigen Widerspruch des für verkehrsfähig erklärten Erzeugnisses mit der im Staat normierten Verkehrsauffassung, ist der Staat jedoch verpflichtet eine Rechtsänderung herbeizuführen, um die Verkehrsfähigkeit zu garantieren.[38] Die Wirkung der Verkehrsfähigkeitserklärung ist damit vergleichbar mit der „Cassis de Dijon"-Rechtsprechung[39] des EuGH. Nach dieser Judikatur ist eine Harmonisierung von Herstellungs- und Vermarktungsnormen nicht zwingend notwendig; in der Regel reicht die gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften aus. Die Verkehrsfähigkeitserklärung im Rahmen der CAK führt gleichfalls dazu, dass die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellten und vertriebenen Waren auch in den anderen Staaten ungehindert in den Verkehr gebracht werden dürfen. Diese Handlungsform wird durch die Möglichkeit der Anerkennung der Gleichwertigkeit nationaler gesundheitspolizeilicher Maßnahmen gemäß Art. 4 SPS-Abkommen noch größere Bedeutung erfahren.

V. Verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich des Zustandekommens der Standards

Artikel 23 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG verlangen für eine Übertragung von Hoheitsrechten auf transnationale Ebenen, dass diese den demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen. Diese Anforderungen können auch als Grundlage für eine kritische Überprüfung der Normierungstätigkeit der CAK dienen. Gemessen an diesem Maßstab zeigt das Verfahren zur

36 Vgl. die fehlende Vorschrift bei Codex-Höchstwerten in den *General Principles, Joint FAO/WHO Food Standards Programm*e, (Fn. 2), Nr. 6A (S. 35), im Gegensatz zu Nr. 4A. II (S. 32) für Warenstandards und Nr. 5A. II. (S. 34) für horizontale Standards.

37 *Eckert*, (Fn. 15), S. 378.

38 Ebenso *Merkle*, (Fn. 7), S. 41 f. mit ausführlicherer Diskussion.

39 EuGH, Rs. 120/78, Slg. 1979, S. 649 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Festlegung der Codex-Standards erhebliche Defizite hinsichtlich demokratischer Legitimation und Transparenz.

Zwar kann von den Konsumenten zu den Entscheidungsträgern der CAK eine Legitimationskette gezogen werden. Diese wird aber über so viele Stufen vermittelt, dass sie für eine demokratische Legitimation der Beschlüsse letztlich kaum noch ausreichend tragfähig ist.[40] Darüber hinaus genügt das Verfahren der CAK nicht mehr im vollen Umfang den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips. Hierfür wäre erforderlich, dass die Normierungen vorhersehbar und berechenbar sind. Ferner ist zu verlangen, dass die Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung teilhaben kann. Tatsächlich werden die Standards auf den Konferenzen jedoch ohne ausreichende Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit von Regierungsvertretern beschlossen. Dem Verfahren fehlt es einerseits an hinreichender Transparenz,[41] anderseits an einer befriedigenden Beteiligung nationaler Parlamente und Verbraucherorganisationen. Neben der mangelnden Berücksichtigung der Interessen privater Betroffener, wird ihnen auch kein Einspruchs- oder Klagerecht eingeräumt. Insbesondere die Entscheidungen der einzelnen Codex-Komitees können von der Öffentlichkeit nicht personell zugeordnet werden, da die Standards in geheimer Abstimmung beschlossen werden.[42] Damit fehlt ein zentrales Erfordernis des Demokratieprinzips.

Eine Einschränkung des nationalen Gesetzgebers in Bezug auf seine Regulierungsbefugnis von gesundheitlichen Schutzpflichten ist durch die internationalen Standards im Ergebnis nicht begründbar. Eine Kompensation für den Verlust an demokratischer Legitimation kann nur akzeptiert werden, wenn das Verfahren der CAK transparenter sowie mit ausgedehnter Beteiligungsmöglichkeit ausgestaltet wird und damit eine eigene Legitimität erhält („Legitimation durch Verfahren").[43] Wesentlich sind in diesem Zusammenhang die Beteiligung sämtlicher betroffener Interessenvertreter, eine öffentliche, begleitende Kontrolle der Tätigkeiten und eine parlamentarisch legitimierte Letztverantwortlichkeit. Außer den bereits beteiligten Sachverständigen der international tätigen Konzerne, ist künftig auch die institutionell angemessene Beteiligung von Verbraucherschutzorganisationen einzufordern.

Aufgrund der erwähnten Defizite bei der internationalen Normierung der Codex-Standards ist es folgerichtig, diesen noch keine unmittelbare, rechtsverbindliche Wirkung zuzusprechen. Welche Bedeutung diese Feststellung für die Einordnung

40 *Hilf/Reuß*, Verfassungsfragen lebensmittelrechtlicher Normierung im europäischen und internationalen Recht, ZLR 1997, S. 289 (297).

41 *Hilf/Eggers*, Der WTO-Panelbericht im EG/USA-Hormonstreit, EuZW 1997, S. 559 (565).

42 So stimmte 1995 in geheimer Abstimmung unter Ausschluss der Öffentlichkeit eine knappe Mehrheit von 33 gegen 29 für eine gesundheitliche Unbedenklichkeit bestimmter Wachstumshormone in der Rinderzucht, was in der Folgezeit zu einem ernsten Handelskonflikt zwischen den USA und der EU führte.

43 Parallele zur EG bei *Hilf*, Die Organisationsstruktur der EG, 1982, S. 316 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

der CAK-Normen im Rahmen des SPS-Abkommens der WTO hat, wird noch später zu erörtern sein.

VI. Beeinflussung des EG-Rechts durch die Codex-Standards

1. Annahme der Standards durch die Europäische Gemeinschaft

Sämtliche Mitgliedstaaten der EU sind gleichzeitig Mitglieder der CAK. Im Laufe der Zeit ist ihre aktive Mitarbeit in diesem Gremium jedoch zurückgegangen, da sie sich stärker auf die europäischen Harmonisierungsakte im Lebensmittelbereich konzentrierten.[44] In der Vergangenheit wurde von keinem Mitgliedstaat der Gemeinschaft offiziell ein Standard der CAK akzeptiert.[45] Ein Grund ist darin zu sehen, dass die Normen der CAK häufig deutlich das nationale bzw. europäische Niveau beim Gesundheitsschutz unterschreiten. Dies ist insbesondere im Zusatzstoffrecht und bei Pflanzenschutzmittelrückständen der Fall. So gilt beispielsweise für pflanzliche Lebensmittel außer Hopfen im deutschen Recht ein Grenzwert für Bifenthrin von 0,05 mg/kg[46], während dieser im Codex MRL z.B. für Erdbeeren bei 1,00 mg/kg und für Birnen bei 0,5 mg/kg liegt.

Zum anderen geht die EG davon aus, dass sie die ausschließliche Kompetenz zur Annahme der Standards gemäß Art. 133 EGV besitzt.[47] Anfangs konnte sie selbst jedoch nicht Mitglied der CAK werden und damit auch keine Standards annehmen. Erst aufgrund einer Änderung der Verfahrensordnung im Jahre 1989 können ebenfalls Internationale Organisationen, die von ihren Mitgliedstaaten die Kompetenzen in diesem Bereich übertragen bekommen haben, Annahmeerklärungen im eigenen Namen abgeben.[48] Von der nunmehr bestehenden Beitrittsmöglichkeit hat die Gemeinschaft allerdings bisher keinen Gebrauch gemacht. Damit besitzt sie im Rahmen der CAK weiterhin nur einen Beobachterstatus.

Anders als bei den Entwicklungsländern, welche die Standards überwiegend im Wege der Vollannahme akzeptieren, haben die Arbeiten der CAK keinen direkten Einfluss auf die Rechtslage und Standards im Lebensmittelbereich der EG gewonnen. Zwar wurden einige Standards in Bezug auf spezielle Zuckerarten mit spezifischen Abweichungen von der Gemeinschaft angenommen, eine Rechtsänderung

---

44 *Lips*, Wegweiser durch das Lebensmittelrecht, 4. Aufl. 1993, S. 45.

45 *Eckert*, (Fn. 15), S. 379.

46 BGBl. 1996 II S. 457.

47 Vgl. die Begründung der EG-Kommission im Vorschlag für die Entscheidung des Rates über die Annahme bestimmter Codex-Standards für Zuckerarten (ABl. EG 1976 Nr. C 292, S. 3 ff.) und den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Annahme von im Rahmen des FAO/WHO-Lebensmittelstandardprogrammes ausgearbeiteten Normen und Höchstgrenzen, (KOM [90] 216 endg., S. 5). Nach Ansicht des Rates folgt diese Kompetenz aus der *AETR-Doktrin* des EuGH (EuGH, Rs. 22/70, Slg. 1971, S. 263 ff.).

48 Vgl. Mitteilung der EG-Kommission, KOM (89) 120 vom 16. März 1989, S. 3.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

war jedoch hier nicht erforderlich, da die Standards inhaltlich denen der Zuckerarten-Richtlinie[49] der EG entsprachen. Eine direkte Beeinflussung ihrer Lebensmittelpolitik, die zu einer Änderung eigener Standards hätte führen müssen, hat die Gemeinschaft stets vermieden. Auch künftig beabsichtigt die Kommission, nur die Standards zu akzeptieren, die schon der geltenden Rechtslage in der EG entsprechen.[50]

In der Praxis findet trotzdem eine ständige, wechselseitige Beeinflussung der Arbeiten und Erkenntnisse von CAK und EG statt, wie einige Beispiele belegen. So wird im 9. Erwägungsgrund und in Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 91/321/EWG über Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung[51] daraufhin gewiesen, dass der Rechtsakt die Ziele und Grundsätze des internationalen Kodex für die Vermarktung von Muttermilchersatz beachtet, allerdings unter Berücksichtigung der besonderen Gemeinschaftsverhältnisse.[52] Umgekehrt beeinflusste die EG-Etikettierungsrichtlinie[53] den Codex-Standard hinsichtlich der Kennzeichnung von Name und Anschrift des Produzenten, Ursprungs- und Herkunftsort sowie der Angabe des Mindesthaltbarkeitsdatums. Diese gegenseitige Befruchtung resultiert nicht zuletzt aus einer Personalunion der europäischen Experten, die sowohl die EG beraten als auch in den entsprechenden Gremien der CAK vertreten sind.[54]

2. Beachtung der Codex-Standards durch den EuGH

In zahlreichen Entscheidungen nahm der EuGH bereits Bezug auf die Arbeit der CAK. Im Falle des grenzüberschreitenden Handels mit Lebensmitteln stellt sich immer wieder die Frage nach der zulässigen Verkehrsbezeichnung. Gemäß Art. 5 und 14 UAbs. 2 der Etikettierungsrichtlinie darf der Importeur die Verkehrsbezeichnung des Exportlandes als beschreibende Bezeichnung in der Sprache des Käufers verwenden. Voraussetzung für den EuGH ist, dass das Produkt nicht von den in der EG unter dieser Bezeichnung allgemein bekannten Waren soweit abweicht, dass es nicht mehr der gleichen Warengattung zugerechnet werden kann.[55]

Zur Beantwortung der Frage, welche Eigenschaften als wesentlich für ein spezielles Lebensmittel anzusehen seien, zieht der EuGH Bestimmungen der CAK mit heran. Diese stellen jedoch nur ein Kriterium neben anderen für die Ermittlung des Ergebnisses dar:

---

49 RL 73/437/EWG (ABl. EG 1973 Nr. L 356, S. 71).

50 KOM (90) 216 endg., S. 5.

51 ABl. EG 1991 Nr. L 175, S. 35.

52 Weitere Beispiele bei *Eckert*, (Fn. 15), S. 379 f.

53 RL 79/112/EWG (ABl. EG 1979 Nr. L 33, S. 1).

54 *Merkle*, (Fn. 7), S. 58.

55 EuGH, Rs. 298/87, Slg. 1988, S. 4489, 4512, Rdnr. 21 *(Smanor)*.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

> „Was den Codex Alimentarius angeht, so sind die in ihm vorgesehenen Normen für die Zusammensetzung bestimmter Lebensmittel in der Tat dazu bestimmt, Hinweise zu liefern, die gestatten, die Beschaffenheit dieser Erzeugnisse zu definieren."[56]

In weiteren Urteilen bezog sich der EuGH auf die Ergebnisse der CAK, wenn es um die Beurteilung von nationalen Maßnahmen ging, die aus Gründen des Gesundheitsschutzes nach Art. 30 EGV ergriffen wurden und in ihrer Wirkung den freien Warenverkehr behinderten. Die in Deutschland am heftigsten diskutierte Entscheidung erging über das Verkehrsverbot von Bieren mit Zusatzstoffen.[57] Für die Begründung seiner Entscheidung, die das Verkehrsverbot als Verstoß gegen den freien Warenverkehr ansieht, bezieht er sich ausdrücklich auch auf die Ergebnisse der CAK der FAO und WHO. In einem weiteren Urteil räumte der EuGH hingegen dem verklagten Mitgliedstaat einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der zulässigen Höchstmenge des Antibiotikums Nisin in Schmelzkäse ein, da die Arbeiten und Forschungen der CAK noch zu keinen Untersuchungsergebnissen hinsichtlich einer Gesundheitsgefährdung führten.[58] Hier deutet sich bereits eine Geltung internationaler Standards auf europäischer Ebene an, die Inhalte des SPS-Abkommens der WTO von 1995 vorwegnimmt.

3. Unsicherheit über die künftige Wirkungsweise der Codex-Standards

Fraglich ist, ob die bisherige Praxis der Europäischen Kommission, Standards nur anzunehmen, wenn sie der eigenen Rechtslage entsprechen, weiterhin durchführbar bleibt. Abgesehen von der wechselseitigen Beeinflussung bei der Normierung und Entwicklung von Verkehrsauffassungen im EG-Recht und in internationalen Standards, kam es durch die Annahme des WTO-Vertragswerks zu einer rechtlichen Aufwertung der Codex-Standards. Das SPS-Abkommen sowie das TBT-Übereinkommen führen zu einem grundlegenden Wandel hinsichtlich der Geltung der Codex-Standards für die WTO-Mitgliedstaaten.[59] Gemäß Art. XI:1 des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation sind sowohl die Europäische Gemeinschaft als auch ihre Mitgliedstaaten Vertragsparteien der WTO. Die WTO-Mitgliedstaaten werden nach der neuen Rechtslage dazu verpflichtet, bei der Festlegung ihrer Lebensmittelstandards die Codex-Standards zu berücksichtigen, unabhängig davon, ob sie diese angenommen haben oder Mitglied der CAK sind. Die CAK vertritt in ihrem Bericht zu den Ergebnissen der Uruguay-Runde

56 EuGH, Rs. 286/86, Slg. 1988, S. 4907, 4925, Rdnr. 15 *(Deserbais)* in Bezug auf den Fettgehalt von Edamer-Käse. Vgl. auch EuGH, (Fn. 54), S. 4512, Rdnr. 22 in Bezug auf die Beschaffenheit von Joghurt.

57 EuGH, Rs. 178/84, Slg. 1987, S. 1227 ff. *(Kommission/Deutschland).*

58 EuGH, Rs. 53/80, Slg. 1981, S. 409 ff. *(Nisin).*

59 *Ritter*, Das WTO-Übereinkommen und seine Auswirkungen auf das Deutsche und Europäische Lebensmittelrecht, EuZW 1997, S. 133 (135).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

sogar die Ansicht, dass die bisher unverbindlichen Standards nunmehr im Rahmen des SPS-Abkommens rechtlich verbindliche Wirkung entfalten.[60] Dieser weitreichenden Auffassung ist der Appellate Body der WTO im Hormonfall allerdings zurecht nicht gefolgt, wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird. Die Diskussion über die Bindungswirkung der Normen hat zu Irritationen bei der Arbeit der CAK geführt und die Verabschiedung weiterer Standards erschwert.[61] Als Folge dieser neuen Wirkungskraft ist zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten der EG verstärkt in der CAK mitarbeiten, um möglichst hohe Schutzniveaus festzuschreiben.

VII. Würdigung der Arbeit der CAK

Auch wenn der Schwerpunkt der Tätigkeit der CAK beim Gesundheitsschutz der Konsumenten liegt,[62] hat sich die Gewichtung in der Praxis immer weiter verschoben. Letztlich war der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse sogar ein wesentliches Argument für den Fortgang der Arbeiten.[63] Diese Aufgabe kollidiert allerdings häufig mit dem Ziel eines hohen Gesundheits- und Verbraucherschutzniveaus.

Neben dem bereits erwähnten *Economic Impact Statement* spielen hier insbesondere vier Grundsatzerklärungen zu den Entscheidungsprinzipien, die im Jahr 1995 gegen die Stimmen der EG-Mitgliedstaaten angenommen wurden, eine gewichtige Rolle.[64] Sie fordern unter anderem, dass beim Abstimmungsverhalten verstärkt auf wissenschaftliche Prinzipien abzustellen ist. Einwände aufgrund unzureichender Lebensmittelkontrollen oder ablehnendem Verbraucherverhalten treten bei den Entscheidungen damit in den Hintergrund. Außerdem sollen Mitgliedstaaten, die zwar mit dem vorgeschlagenen Schutzniveau einverstanden sind, aber aus anderen Gründen opponieren, sich bei der Abstimmung enthalten, um einen Beschluss nicht zu verhindern.[65] Diese Prinzipien sind hinsichtlich der vorrangigen Stellung des Gesundheitsschutzes und insbesondere des Aspekts der Gesundheitsvorsorge sehr kritisch zu beurteilen.

Problematisch erscheint zudem, dass die Beteiligung privater Interessengruppen nicht ausdrücklich geregelt wurde. Sie werden lediglich als Beobachter bei den

60 Codex Doc. „Implementation of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations" vom 24. Mai 1995, ALINORM 95/7, Part 1 (Revised), S. 6.

61 Vgl. *WTO*, Focus 20 (June/July 1997), S. 12.

62 Codex Doc. „Consensus Statements of the FAO/WHO Conference on Food Standards", ALINORM 91/40, Appendix IV, S. 106.

63 *FAO/WHO*, (Fn. 23), S. 3.

64 Statements of Principle Concerning the Role of Science in the Codex Decision-Making Process and the Extent to which Other Factors are taken into Account, Decision of the 21st Session of the Commission 1995. Hierzu *Eckert*, (Fn. 15), S. 386 f.

65 Codex Doc. ALINORM 95/37, Nr. 23-25.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Beratungen zugelassen. Von diesem Status profitieren vornehmlich die Abgesandten von Wirtschaftsunternehmen, welche die Kosten für einen Vertreter ihrer Interessen vor Ort leicht aufbringen können. Ferner werden Unternehmensvertreter häufig als nationale Delegierte eingesetzt. Damit ist es erklärlich, dass sie nahezu ein Viertel der Teilnehmer ausmachen, während die Vertreter des öffentlichen Interesses weit unterrepräsentiert sind.[66] Gewichtige Interessen werden von den Nahrungsmittelproduzenten bezüglich der Zugabe von Lebensmittelzusatzstoffen[67] und von der chemischen Industrie beim Einsatz von Pestiziden eingebracht. Aus diesem Grund darf der Einfluss der Privatwirtschaft auf die Ergebnisse der Sitzungen nicht unterschätzt werden. Eine institutionelle Regelung der Beteiligung privater Interessen, hier insbesondere der Verbraucherverbände, ist für eine ausgewogene Entscheidung deswegen unerlässlich. Eine weitere Schwäche stellt die Möglichkeit der Staaten dar, die Annahme der Standards jederzeit unter Angabe von Gründen zurückzunehmen.[68] Somit können auf Druck der heimischen Lebensmittelindustrie und Agrarwirtschaft hohe Standards, die Verbraucherinteressen berücksichtigen, stets zugunsten niedrigerer nationaler Höchstwerte beseitigt werden.

Daneben sollten die Reformen der CAK darauf gerichtet sein, ihr Verfahren transparenter auszugestalten und Einspruchsrechte der Betroffenen zu schaffen. Transparenz bezieht sich hier auf allgemein zugängliche Sitzungen und die Durchführung öffentlicher Abstimmungen in den Komiteesitzungen. Da für die Konferenzbeschlüsse einfache Mehrheiten ausreichen, wäre überlegenswert, ob nicht die Möglichkeit der Annahme von Höchstwertstandards mit Abweichungen wieder eingeführt werden soll. Zumindest eine Ausschermöglichkeit für höhere Standards wäre zur Stärkung des Gesundheitsschutzes sinnvoll. Erste Schritte hat die CAK im Juli 1997 bereits unternommen. So soll die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen verstärkt[69] und das Verfahren einer Revision unterzogen werden.

Für die EG stellt sich künftig die Frage, ob sie nunmehr der CAK beitreten soll. Dagegen bestehen große Bedenken, weil die Standards oft das europäische Niveau unterschreiten. Andererseits kann die EG im Falle eines Beitritts mit ihrem wirtschaftlichen Gewicht stärkeren Einfluss auf die Ergebnisse ausüben. Als Mitglied der CAK wäre sie auch nicht verpflichtet die Standards anzunehmen. Für die Berücksichtigung der Codex-Standards im Rahmen der WTO kommt es nicht dar-

66 Süddeutsche Zeitung vom 24. Juni 1993, S. 2.

67 Nach einer Studie der britischen Verbraucherorganisation *Consumer Network in Trade* stammten von 2.578 Vertretern in den Codex-Fachausschusssitzungen in den Jahren 1989-1991 636 aus der privaten Wirtschaft und nur 26 aus Verbraucher- und Umweltorganisationen. Neben 105 Mitgliedstaaten waren 108 transnationale Unternehmen anwesend; zit. nach *Pollmer/Hoicke/Grimm*, (Fn. 28), S. 28.

68 *Shubber*, The Codex Alimentarius Commission under international law, International and Comperative Law Quarterly 1972, S. 631 (653).

69 Codex Doc. ALINORM 97/37, Tagungsordnungspunkt 9.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

auf an, ob der WTO-Staat gleichzeitig Mitglied der CAK ist. Ihrer Wirksamkeit kann sich ein Mitglied durch Nichtmitgliedschaft in der CAK also nicht entziehen. Die gesteigerte Einflussmöglichkeit auf die Festsetzung der zunehmend wichtigeren Codex-Standards legt dagegen einen Beitritt der EG nahe. In diesem Zusammenhang könnte auch der innereuropäische Streit um die ausschließliche Zuständigkeit der EG im Bereich der Lebensmittel geklärt werden.[70] Die derzeitige Verhandlungssituation ist jedoch noch ausreichend, da sämtliche Mitgliedstaaten der EU der CAK angehören und relativ homogene Interessen in dieser Institution vertreten.

C. Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen

I. Einführung

Das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS-Abkommen)[71] hat die Harmonisierung nationaler und regionaler Maßnahmen, die durch den Gesundheitsschutz motiviert sind und den grenzüberschreitenden Warenhandel beeinträchtigen, zum Gegenstand. Es zielt auf eine möglichst einheitliche Vorgehensweise der Mitgliedstaaten beim Erlass gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen. Artikel XX (b) GATT wird damit durch die spezielleren Vorschriften des Abkommens näher konkretisiert.[72] Dahinter steht der Gedanke, dass nationale Lebensmittelvorschriften besonders geeignet sind, unter dem Deckmantel des Gesundheitsschutzes protektionistische Ziele zu verfolgen.[73] Das Abkommen enthält jedoch keine eigene Normierungskompetenz für die WTO auf diesem Sektor.

Artikel 2 des SPS-Abkommens bekräftigt das Recht jedes Mitgliedstaates, Maßnahmen zum Schutz dieser Güter erlassen zu dürfen, soweit sie keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Staaten vornehmen, in denen gleiche Verhältnisse vorherrschen, oder eine verschleierte Handelsbeschränkung darstellen. Um die Auswirkungen unterschiedlicher Gesundheitsstandards auf den Welthandel zu verringern, wird auf die Instrumente der Harmonisierung durch internationale Normen (Art. 3) und der gegenseitigen Anerkennung der Gleich-

70 *Rabe*, Auswirkungen der Welthandelsordnung auf das deutsche und europäische Lebensmittelrecht, ZLR 1998, S. 129 (136).

71 Text in *GATT*, (Fn. 1), S. 69 ff.; deutsche Übersetzung in ABl. EG 1994 Nr. L 336, S. 40 ff.

72 *Senti/Conlan*, WTO, 1998, S. 71.

73 *Hilf/Eggers*, (Fn. 41), S. 560.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wertigkeit von Maßnahmen (Art. 4) abgestellt. Hinzu tritt das Erfordernis der Verwissenschaftlichung der Grundlagen einer Maßnahme (Art. 2.2 und Art. 5).

Wenn staatliche Maßnahmen internationalen Standards entsprechen, wird unterstellt, dass diese zur Erreichung des Gesundheitsschutzes notwendig sind und nicht den WTO-Regelungen widersprechen (Art. 3.2).[74] Gemäß Anhang A Nr. 3 lit. a zählen zu diesen internationalen Normen insbesondere die Codex-Standards der CAK, einschließlich ihrer MRLs. Daneben berücksichtigt die WTO ebenso die „Internationale Pflanzenschutzkonvention" und die Arbeiten des „Internationalen Tierseuchenamts".[75]

Führt ein Staat höhere Standards ein, hat er diese wissenschaftlich zu begründen (Art. 3.3) und das Schutzniveau unter Berücksichtigung internationaler Risikobewertungsmethoden festzulegen (Art. 5). Artikel 7 i.V.m. dem Anhang B sichert die Transparenz dieser Maßnahmen. Geregelt wird *inter alia* ein Notifikationsverfahren, das den anderen Mitgliedern eine Frist für schriftliche Bemerkungen einräumt, die auf Ersuchen zu erörtern sind. Im Übrigen sind die Maßnahmen so rechtzeitig vor dem Inkrafttreten zu veröffentlichen, dass sich die anderen Staaten ausreichend über die Auswirkungen auf ihre Exporte informieren können. Es wird in diesem Zusammenhang erforderlich sein, das Notifikationsverfahren des SPS-Abkommens und das Annahmeverfahren der CAK[76] in Einklang zu bringen.[77]

Nach Art. 4 erkennt eine WTO-Vertragspartei abweichende gesundheitspolizeiliche Maßnahmen eines anderen Mitgliedstaates an, wenn dieser nachweist, dass sie in gleicher Weise geeignet sind, das als angemessen erachtete Schutzniveau zu erreichen. Für die Koordination im Rahmen des Abkommens ist gemäß Art. 12 ein Ausschuss für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Fragen, das sogenannte SPS-Komitee, zuständig. Der Ausschuss hat die Anwendung internationaler Standards sowie die Harmonisierung zu fördern und hält deswegen engen Kontakt zur CAK. Dabei muss die CAK allerdings darauf achten, dass sie durch ihre gesteigerte Bedeutung im Rahmen des SPS-Abkommens nicht dazu neigt, ihr Ziel des Verbraucherschutzes zugunsten der Sicherstellung des freien Warenverkehrs zu vernachlässigen.

---

74 *Petersmann*, International Trade Law and International Environmental Law. Prevention and Settlement of International Environmental Disputes in GATT, JWT 1993, S. 43 (67).

75 *WTO*, Focus 20 (June/July 1997), S. 12.

76 Vgl. *Guidelines for the Acceptance Procedure for Codex Standards* abgedruckt in: *Joint FAO/WHO Food Standards Programme*, (Fn. 2), S. 38 ff.

77 Vgl. die Zusammenfassung der Sitzungsergebnisse des SPS-Ausschusses in WTO Doc. G/SPS/R1 vom 8. Mai 1995.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

II. Anwendungsbereich

Der sachliche Anwendungsbereich des SPS-Abkommens bestimmt sich nach Ziff. 1 lit. a bis d der Definitionen im Anhang A des Übereinkommens. Er umfasst sowohl gesundheitspolizeiliche wie auch pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen. Die erste Alternative dient dem Schutz von Tieren und Pflanzen vor Schädlingen und Krankheiten. Mit Blick auf die menschliche Gesundheit sind solche Maßnahmen einschlägig, die vor Gefahren durch Zusätze, Verunreinigungen, Toxine oder krankheitsverursachende Organismen in Nahrungsmitteln, Getränken oder Futtermitteln schützen (lit. b) oder vor Krankheiten, die durch Tiere, Pflanzen oder Waren übertragen werden bzw. durch die Einschleppung, das Auftreten oder die Verbreitung von Schädlingen entstehen (lit. c). Die vierte Variante erfasst Maßnahmen, die der Verhütung und Begrenzung sonstiger Schäden dient, die von Schädlingen verursacht werden. Angesichts dieser ausführlichen Definition ist fraglich, ob auch Maßnahmen in Bezug auf gentechnisch veränderte und bestrahlte Lebensmittel unter das Abkommen fallen.

1. Zusätze

Für die Bestimmung des Zusätzebegriffs kann auf die Definition der *„food additives"* der CAK zurückgegriffen werden. Danach sind Zusätze sämtliche Stoffe, die nicht als Lebensmittel verzehrt und nicht als typische Bestandteile von Lebensmitteln verwendet werden, die unabhängig von ihrem Nährwert absichtlich in einem Lebensmittel zu einem technischen Zweck zu irgendeinem Zeitpunkt der Herstellung, Verarbeitung, Zubereitung, Behandlung, Verpackung, Beförderung oder Lagerung zugesetzt werden oder die möglicherweise unmittelbar oder mittelbar zum Bestandteil der Lebensmittel werden oder in anderer Weise die charakteristischen Eigenschaften der Lebensmittel beeinflussen.[78] Entsprechend ist der Zusatzstoffbegriff auch im europäischen Recht in Art. 1 Abs. 2 der Zusatzstoff-Rahmenrichtlinie 89/107/EWG[79] formuliert worden. Unstreitig fallen damit Aromen, Emulgatoren, Farbstoffe, Stabilisatoren, Süßungsmittel und Konservierungsstoffe in den Tatbestand der Norm.

2. Verunreinigungen, Toxine und krankheitsverursachende Organismen

Gemäß der Fußnote zu den Definitionen im Anhang A umfasst der Begriff der „Verunreinigung" Rückstände von Pestiziden und Tierarzneimitteln sowie Fremdstoffen. Demzufolge sind Maßnahmen zum Schutz vor Kontaminanten und radioaktiven Belastungen in Nahrungsmitteln, Rückständen von Pflanzenschutzmitteln sowie Hormonrückständen bei der Tieraufzucht Anwendungsfälle des SPS-

78 *Eckert*, Zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts, ZLR 1974, S. 265, 269 (Fn. 8).

79 ABl. EG 1989 Nr. L 40, S. 27.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Abkommens. Der Streit zwischen der EU und den USA über den Import von hormonell verseuchtem US-Rindfleisch ist deshalb anhand der Vorschriften des SPS-Abkommens zu beurteilen.

Bei Toxinen handelt es sich um Giftstoffe in Lebensmitteln, die von pflanzlichen oder tierischen Organismen gebildet werden. Hierzu zählt beispielsweise das Aflatoxin, ein Stoffwechselprodukt von Schimmelpilzen, das als Krebs erregend gilt.[80]

Anwendungsfälle für nationale Maßnahmen zum Schutz vor krankheitsverursachenden Organismen in Lebensmitteln sind insbesondere einzelstaatliche Hygienevorschriften. Beispielhaft ist das deutsche Fleischhygienegesetz, das vor dem Verzehr von untauglichem oder bedingt tauglichem Fleisch schützen soll. Eine solche Beeinträchtigung ist bei Geflügelfleisch anzunehmen, das mit Salmonellen verseucht ist.

3. Von Tieren übertragene Krankheiten

Unter lit. c der Definitionen fallen insbesondere Maßnahmen, die vor Erkrankungen schützen sollen, die von Tieren, Pflanzen oder Waren übertragen werden. In Betracht kommen hier vor allem Vorschriften zum Schutz vor Tierseuchen. Die einzelstaatlichen Bestimmungen verbieten beispielsweise die Einfuhr von an bestimmten Tierseuchen erkrankten Tieren (vgl. § 6 Tierseuchengesetz i.V.m. VO über anzeigepflichtige Tierseuchen). Hierzu zählen sowohl bakterielle Erkrankungen wie die Salmonellose der Rinder als auch Virenerkrankungen wie Tollwut oder die Maul- und Klauenseuche.

4. Anwendung auf Vorschriften über gentechnische Veränderungen

Gegenstand der Gentechnik ist die Rekombination von Erbmaterial. Haupteinsatzgebiete für das Verfahren sind die Produktion von Arzneimitteln und die Lebensmittelherstellung. Die gentechnische Veränderung von Lebensmitteln oder Lebensmittelzusätzen hat in den letzten Jahren starke Verbreitung erfahren. In den USA stammten im Jahre 1999 bereits 40 Prozent aller Maispflanzen, 45 Prozent der Sojabohnen sowie 50 Prozent der Baumwollpflanzen aus gentechnisch manipuliertem Saatgut.[81] In einer Untersuchung der Stiftung Warentest aus dem Jahr 2000 wurden in 31 von 82 exemplarisch getesteten Lebensmitteln gentechnisch veränderte Zusätze gefunden.[82] Tendenziell ist auch künftig mit einer Ausweitung der Anbauflächen und einer Steigerung der Produktion zu rechnen. Zu den erhofften Vorteilen zählen wachsende Ernteerträge, ein geringerer Einsatz von Pestiziden, weniger Wasserverbrauch und ein steigender Nährwert der Produkte.

---

80 Für Grenzwerte in der EG vgl. VO (EG) Nr. 1525/98 (ABl. EG 1998 Nr. L 201, S. 43).

81 Stuttgarter Zeitung vom 13. August 1999, S. 28.

82 Stiftung Warentest, test 2000, Heft 8, S. 79 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bei dem auch in Deutschland angebauten sogenannten „Bt-Mais" werden drei gentechnische Veränderungen durchgeführt. Zum einen wird das Saatgut gentechnisch so verändert, dass er in seinem Stängel- und Blattgewebe das Gift des Bakteriums *Bacillus thuringiensis* produziert. Das Insektizid schützt den Mais insbesondere gegen den Maiszüngler als Hauptschädling, dessen Larven nach dem Fressen binnen weniger Tage sterben.[83] Zum anderen wird ein Markergen in den Mais transferiert, um die erfolgreiche Annahme des fremden Genmaterials zu kontrollieren. Diese Gene führen zur Resistenz gegen Pflanzenschutzmittel, wie z.B. das Unkrautvernichtungsmittel Glyphosat.[84]

Gefahren werden im Zusammenhang mit der Resistenz gegen das Antibiotikum Kanamycin diskutiert. Dieses Antibiotikum wird in wenigen Anwendungsfällen auch in der Humanmedizin eingesetzt. Das Gen, das die Pflanze resistent gegen Kanamycin macht, lässt sich möglicherweise im Wege eines horizontalen Gentransfers auf Bakterien übertragen.[85] Damit wäre die Anwendung des Antibiotikums in der Humanmedizin in Frage gestellt.

Bei der Nahrungsmittelherstellung kann das gentechnisch veränderte Produkt selbst als Lebensmittel verwendet werden (z.B. Mais) oder als Rohprodukt für die Gewinnung eines Nahrungsmittels dienen (z.B. Speiseöl aus Sojabohnen). Diese Endprodukte müssen sich nicht zwangsläufig von konventionellen Waren unterscheiden. Es ist durchaus möglich, dass sich die gentechnische Veränderung der Rohfrucht nicht mehr im Endprodukt auswirkt. Dies ist beispielsweise bei der Zuckergewinnung aus rhizomaniaresistenten Zuckerrüben der Fall. Im Gegensatz dazu, lässt sich modifiziertes Erbgut in Cornflakes aus Genmais oder in Tofu aus Gensoja nachweisen.

Es ist fraglich, ob die durch technische Verfahren in Organismen eingebrachten Gene unter den Zusätzebegriff fallen können. Als Zusätze werden von der CAK und EG Stoffe angesehen, die gewöhnlich nicht selbst als Nahrungsmittel konsumiert werden, sondern aus technologischen Gründen, nicht aber aus Nährwertmotiven, dem Lebensmittel zugeführt werden.[86] Dazu gehören Farbstoffe, Konservierungsstoffe und Ähnliches. Aus technologischen Gesichtspunkten eingebrachte Gene werden üblicherweise nicht als Zusatzstoffe qualifiziert, weil sie von Anfang an im geernteten Produkt vorhanden sind. Schon seit jeher wird die Genübertragung durch Kreuzung praktiziert. Bei der Einbringung von Genen in Pflanzen

---

83 Laboruntersuchungen zufolge führen verdriftete Pollen des Bt-Mais auf entfernten Pflanzen allerdings auch zum Tod von Larven des Monarchfalters und der nützlichen Florfliege; *Losey/Rayor/Carter*, Transgenic pollen harms monarch larvae, Nature 1999, Vol. 399, S. 214 ff.

84 Im Handel wird das Mittel unter den Namen „Round up", „Basta" oder „Liberty" angeboten.

85 Wegen der zufälligen Transferierung des Ampicilin Resistenzgens wurde der Mais der Firma *Novartis* in der EU nicht zugelassen. In zahlreichen anderen Staaten ist er jedoch verkäuflich.

86 Näher zum europäischen und deutschen Begriff *Gorny*, Probleme der unvollständigen Umsetzung des Europäischen Zusatzstoffrechts, ZLR 1999, S. 19 (20 ff.).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

spielt es letztlich keine Rolle, ob dies durch selektive Züchtung oder gentechnische Manipulation geschieht. Im Falle konventioneller Züchtigung werden die eingebrachten, fremden Gene nicht als Lebensmittelzusätze aufgefasst. Selbst wenn im Gegensatz zur herkömmlichen Biotechnologie, die Überschreitung von Artgrenzen durch das neue Gentechnikverfahren möglich wird,[87] ist es nicht überzeugend, „artfremde" Gene nunmehr als Zusätze anzusehen. Auch sie sind, da sie ins Saatgut eingebracht werden, von Anfang an Bestandteil der wachsenden Pflanze.

Das neue biotechnische Verfahren, das eine artübergreifende Manipulation möglich macht, führt Veränderungen im Lebensmittel oder im Ausgangsprodukt herbei. Auch wenn in diesem Fall keine Zusätze vorliegen und auch die weiteren Alternativen nicht einschlägig sind, spricht vieles dafür, nationale Gesundheitsschutzmaßnahmen in diesem Bereich unter das SPS-Abkommen fallen zu lassen.[88] Das Übereinkommen regelt Mindeststandards zur Entwicklung, Annahme und Durchführung von gesundheitspolizeilichen Maßnahmen als technische Handelshemmnisse. Über den Wortlaut der Aufzählung im Anhang hinaus sollen nach Sinn und Zweck des Übereinkommens sämtliche nationalen Vorschriften in den Anwendungsbereich fallen, die sich zumindest schwerpunktmäßig aus Gesundheitsschutzmotiven mit Veränderungen von Lebensmitteln befassen. Soweit es allerdings um Fragen der Kennzeichnung und Verpackung der Produkte geht, findet das TBT-Abkommen Anwendung.

5. Anwendung auf Vorschriften über die Bestrahlung von Lebensmitteln

Die Methode der Bestrahlung von Lebensmittel wird angewandt, um die Haltbarkeit von Nahrungsmitteln zu erhöhen und Krankheitserreger zu vernichten, indem das Auskeimen von pflanzlichen Lebensmitteln verhindert und Mikroorganismen, vor allem Schimmelpilze sowie Insekten, abgetötet werden.[89] Bei diesem Verfahren werden die Lebensmittel mit ionisierten Strahlen behandelt, die zu einer Erwärmung der Produkte führen. Die staatlichen Vorschriften über den Einsatz des Verfahrens sind sehr unterschiedlich. Sie reichen von einem Verbot mit Ausnahmeermächtigung wie in Deutschland (§ 13 LMBG), bis zu einer Zulassung bei bestimmten Produkten[90]. Die Lebensmittelbestrahlung wird unter gesundheitspolitischen Gesichtspunkten von der WHO durchaus befürwortet.[91]

---

87 *Schmiemann*, Chancen und Risiken für eine gentechnische Industrie in Deutschland, in: Ensthaler (Hrsg.), Vom Binnenmarkt zur Europäischen Union, 1995, S. 63 ff.

88 Im Ergebnis auch *Eggers*, Die Entscheidung des WTO Appellate Body im Hormonfall, EuZW 1998, S. 148 und *Schlacke*, (Fn. 11), S. 362 f.

89 *Bundesforschungsanstalt für Ernährung*, Die Strahlenkonservierung von Lebensmitteln, 8. Aufl. 1998, S. 8 f.

90 Z.B. in Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden und Spanien.

91 *WHO*, Food irradiation: A technique for preserving and improving the safety of food, 1988.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

In den Lebensmitteln führt die fachgerecht durchgeführte Bestrahlung aufgrund der Erwärmung zu geringfügigen Veränderungen der Proteine, Fette, Kohlehydrate und Vitamine.[92] Bei der Bestrahlung von Frischprodukten, wie z.B. Erdbeeren, ist infolge des Bruchs der Eiweißketten die Bestrahlung feststellbar. Dagegen kann bei getrockneten Kräutern die Bestrahlung praktisch nicht mehr nachgewiesen werden. Die Gefahren des Einsatzes der ionisierenden Bestrahlung sind wie bei der Gentechnik in der Öffentlichkeit umstritten. So wird mit einer erhöhten Krebsgefahr argumentiert, da in fetthaltigen Nahrungsmitteln durch den Einsatz des Verfahrens freie Radikale entstehen.

Da nach der Durchführung des Verfahrens keine ionisierenden Strahlenrückstände im Produkt verbleiben, sind die Anforderungen nach Ziff. 1 der Definitionen im Anhang nicht erfüllt. Soweit sich nationale Regelungen über die Lebensmittelbestrahlung nur auf das technische Verfahren beziehen, fallen sie demnach unter das TBT-Übereinkommen. Werden die einzelstaatlichen Maßnahmen jedoch aus Gründen des Gesundheitsschutzes erlassen, was beim Verbot des Inverkehrbringens bestrahlter Lebensmittel regelmäßig der Fall sein wird, fallen sie nach Sinn und Zweck des Überkommens in den Anwendungsbereich des SPS-Abkommens. Wie bereits bei den gentechnisch veränderten Nahrungsmitteln ausgeführt, soll dieses Übereinkommen einen einheitlichen Prüfungsrahmen für nationale gesundheitspolizeiliche Maßnahmen im Lebensmittelbereich schaffen.

6. Ergebnis

Das SPS-Abkommen enthält im Anhang eine detaillierte Aufzählung gesundheitspolizeilicher Maßnahmen. Die Definitionen der einzelnen Tatbestandsmerkmale sind dabei weit zu fassen. Daraus resultiert ein umfangreicher Anwendungsbereich des Abkommens, der sämtliche gesundheitspolizeiliche Lebensmittelvorschriften und pflanzenschutzrechtliche Bestimmungen der Mitgliedstaaten erfasst. Entscheidend für die Einschlägigkeit des SPS-Abkommens ist damit die gesundheitsschützende Zielsetzung, welche die nationale Maßnahme zumindest schwerpunktmäßig verfolgt. Der Begriff der staatlichen Maßnahmen ist ebenfalls weit auszulegen. Neben den im Anhang erwähnten Gesetzen, Erlassen, Verordnungen, Auflagen und Verfahren, beinhaltet er jedes staatliche Handeln im einschlägigen Schutzbereich. Soweit die einschlägigen Kompetenzen der Mitgliedstaaten an regionale Integrationssysteme übertragen wurden, unterfällt das Handeln der regionalen Organisation in gleicher Weise den Anforderungen des WTO-Vertragswerkes.

92 *Bundesforschungsanstalt für Ernährung*, (Fn. 89), S. 5.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

III. Verhältnis zu weiteren Abkommen im Rahmen der WTO

1. Übereinkommen über Technische Handelshemmnisse

Das TBT-Übereinkommen gilt für sämtliche Arten technischer Handelshemmnisse. Deshalb ist sein Anwendungsbereich umfassender als der des SPS-Abkommens. Während ihm früher auch die gesundheitspolizeilichen Standards im Lebensmittelrecht unterfielen, gelten für sie nunmehr die spezielleren Anforderungen des SPS-Abkommens (vgl. Art. 1 Nr. 5 TBT, Art. 1 Nr. 4 SPS). Deshalb ist das Verbot der Hormonbeigabe für Schlachtvieh, das vorher nach dem TBT-Abkommen beurteilt wurde,[93] jetzt ausschließlich an den Vorschriften SPS-Abkommens zu messen. Da sich der Anwendungsbereich des TBT-Abkommens darüber hinaus auch auf Vorschriften über Beschriftungen, Kennzeichnungen und Verpackungen erstreckt, die dem Verbraucherschutz dienen, bleibt das Abkommen für diese Fragen im Lebensmittelrecht weiterhin einschlägig. Zu den internationalen Normen, die, soweit möglich und sinnvoll, zu berücksichtigen sind, zählen u.a. auch die Arbeiten des Codex-Komitees für Lebensmittelkennzeichnung.

Eine Berücksichtigung der TBT-Regeln kommt beispielsweise für die Beurteilung von Ökokennzeichnungssystemen, wie der EG-Verordnung über den ökologischen Landbau[94] oder dem EG-Umweltemblem[95], in Betracht.[96] Bei solchen Umweltzeichen geht es um eine Bewertung der Umweltverträglichkeit von der Entstehung des Produkts bis zu seinem Verbrauch *(life cycle)*. Die Kennzeichnung kann zwingend vorgeschrieben oder freiwillig durchgeführt werden. Für eine Anwendbarkeit des TBT-Abkommens kommt es jedoch auf diese Differenzierung nicht an.[97] Entscheidend ist allein, ob an dieses sogenannte „Ökolabelling" Rechtsfolgen für den Handel geknüpft werden. Dies wäre z.B. der Fall, wenn nicht gekennzeichnete Waren einem Importverbot unterliegen würden. Der Einfluss auf das Lebensmittelrecht wird jedoch geringer sein, da es Art. XX GATT weit weniger konkretisiert als das SPS-Abkommen.[98]

---

93 Vgl. *Meng*, Hormonstreit zwischen der EG und den USA im Rahmen des GATT, RIW 1989, S. 544 (550).

94 VO (EWG) Nr. 2092/91 (ABl. EG 1991 Nr. L 198, S. 1.); Einbeziehung der tierischen Erzeugnisse in den Anwendungsbereich durch VO (EG) Nr. 1804/99 (ABl. EG 1999 Nr. L 222, S. 1). Hierzu *Lips/Beutner*, Ratgeber Lebensmittelrecht, 5. Aufl. 2000, S. 128 ff.

95 VO (EWG) Nr. 880/92 (ABl. EG 1992 Nr. L 99, S. 1).

96 Vgl. die anfängliche Diskussion im *WTO Committee on Trade and Environment* in *WTO*, Trade and the Environment, press/te008 vom 29. April 1996, S, 8 ff., te009 vom 1. Mai 1996, S. 9 und press/te014 vom 18. November 1996, S. 31 f.

97 Vgl. für die Bejahung dieses Abgrenzungskriterium *Gramlich*, Umweltschutz als Grund für versteckte Handelsdiskriminierungen?, Manuskript eines Vortrages, gehalten auf einer Tagung in Speyer 1997, S. 20, 26 f.

98 *Eckert*, (Fn. 15), S. 376; *Senti*, WTO, 2000, Rdnr. 1138.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Verhältnis des SPS-Abkommens zum GATT

In Bezug auf gesundheitspolizeiliche Maßnahmen enthält das SPS-Abkommen vergleichbare Regelungen zu Art. XX GATT. Sie dienen gleichermaßen der Prüfung, ob nationale Maßnahmen aus Gründen des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt sind und damit aufrechterhalten werden dürfen. Dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung in Art. I, III GATT entsprechen die Regelungen in Art. 2.3 SPS-Abkommen. Damit stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die Bestimmungen des SPS-Abkommens zu den GATT-Vorschriften stehen.

Zum Teil wird vertreten, dass die Vorschriften des Abkommens aufgrund ihrer Bezugnahme auf das GATT 1994 im 8. Erwägungsgrund des SPS-Abkommens Interpretations- und Durchführungsregelungen für eine Rechtfertigung nach Art. XX (b) GATT darstellen.[99] Demzufolge wären die Regelungen des SPS-Abkommens bei der Auslegung der GATT-Vorschrift zu berücksichtigen. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass mit dem neuen Übereinkommen selbständige Regelungen eingeführt wurden, die speziellere Anforderungen beinhalten und damit auch neue Rechte und Pflichten für die Mitgliedstaaten schaffen. Die detaillierten Bestimmungen über die wissenschaftlichen Anforderungen und handelsrechtlichen Voraussetzungen für eine Aufrechterhaltung nationaler Maßnahmen begründen Pflichten, gegen die selbständige Verstöße möglich sind. Deshalb verdrängen die Vorschriften des SPS-Abkommens die allgemeinen Bestimmungen des GATT, soweit die gesundheitspolizeilichen Maßnahmen in seinen Anwendungsbereich fallen.[100]

Diese Auffassung wird durch eine Gesamtschau der Regelungen der Art. 2.1 und 3.3 des SPS-Abkommens gestützt, die den Mitgliedstaaten ausdrücklich das Recht zur Normierung im gesundheitspolizeilichen Bereich belassen, soweit die Vorschriften nicht gegen das SPS-Abkommen verstoßen. Nach Art. 2.4 entfällt die Prüfung des GATT für diejenigen Maßnahmen, die nach den Vorschriften des SPS-Abkommens zulässig sind. Sie gelten demzufolge als im Einklang mit den GATT-Vorschriften. Hinsichtlich der Streitigkeiten im Bereich des Lebensmittelrechts sind nationale Bestimmungen über Schadstoff-, Pestizid-, Arznei- und Hormonrückstände an den Vorschriften des vorrangigen SPS-Abkommens zu beurteilen.

IV. Verstoß nationaler Maßnahmen gegen das SPS-Abkommen

Nationale Lebensmittelvorschriften können gegen verschiedene Regelungen des SPS-Abkommens verstoßen. Grundlage für die folgende Darstellung sind der

99 So die Auffassung der EG in *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Report of the Panel, 18. August 1997, WTO Doc. WT/DS48/R/CAN, para. 4.3. Vgl. auch *Senti/Conlan*, WTO, S. 71, *Altemöller*, Handel und Umwelt, 1998, S. 71 ff. sowie *Ritter*, (Fn. 59), S. 133.

100 So auch das Panel in *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, (Fn. 98), para. 8.45, das keine weiteren Verstöße gegen das GATT prüft. Vgl. außerdem *Esty*, Greening the GATT, 1994, S. 50.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Panel- und Appellate Body-Bericht zum Streitfall „Hormone in der Rinderzucht" zwischen der EG und den USA bzw. Kanada.[101] Dieser erste Berufungsbericht zur Auslegung des SPS-Abkommens übt auf die Entscheidung späterer Handelskonflikte und auf nationale Rechtssetzungsvorhaben maßgeblichen Einfluss aus.

In der Viehzucht werden Hormone in unterschiedlichem Maße zu Mastzwecken oder aus therapeutischen Gründen dem Futter beigegeben. In den USA und Kanada ist der Gebrauch bestimmter Hormone zur Förderung des Wachstums bei Schlachttieren zulässig. Mit der Richtlinie 88/146/EWG vom 7. März 1988[102] wurde in der EG ein Verbot der Verabreichung von fünf natürlichen und künstlichen Hormonen in der Viehwirtschaft verabschiedet und durch die Richtlinie 96/22/EG vom 29. April 1996 bestätigt.[103] Aus therapeutischen Gründen dürfen seit 1. Januar 1989 lediglich drei natürliche Hormone eingesetzt werden. Artikel 6 Abs. 1 der Richtlinie enthält zusätzlich ein Einfuhrverbot für hormonbelastete Fleischwaren. Begründet wurde die Entscheidung der EG mit dem Verbraucherschutz, weil vor allem bei Kindern Krebsgefahren und Erbgutschädigungen durch den Verzehr des belasteten Fleisches befürchtet werden.[104] Seit 1995 existieren auf Antrag der USA Standards der CAK für fünf Hormone,[105] während für ein sechstes Hormon (Melengestol Azetat) noch keiner vereinbart wurde. Von den fünf Hormonen wurden lediglich für zwei künstlichen Hormone Codex-MRLs festgelegt. Für die natürlichen wurde dies als unnötig erachtet. Von den damals 144 CAK-Mitgliedern waren 69 Staaten bei der Abstimmung in der CAK anwesend. Die Entscheidung wurde mit 33 gegen 29 Stimmen, bei 7 Enthaltungen, angenommen.[106]

Hormonbelastetes Fleisch, das die festgelegten Höchstwerte nicht überschreitet, kann nach Ansicht der USA trotz des EG-Importverbotes nunmehr in die EG eingeführt werden. Nach verschiedenen langjährigen diplomatischen Bemühungen und Handelssanktionen, kam es 1996 auf Betreiben der USA und Kanada zur Einsetzung zweier Panels zur Klärung der Frage, ob die Maßnahmen der EG eine unzulässige Handelsbeschränkung darstellen. Die Berichte dazu ergingen im Jahre 1997[107] und stellten mehrere Verstöße des EG-Rechtsaktes gegen das SPS-Abkom-

101 Zur den Anfängen des Hormonstreits *Meng*, (Fn. 93), S. 544 ff.

102 ABl. EG 1988 Nr. 70, S. 16. Die Vorgänger-RL 81/602/EWG (ABl. EG 1981 Nr. 222, S. 32) wurde vom EuGH wegen eines Verfahrensfehlers aufgehoben.

103 ABl. EG 1996 Nr. L 125, S. 3

104 Vgl. ausführlich *Europäisches Parlament*, Europäisches Verbot der Verwendung von Hormonen in der Rindfleischproduktion, 1995.

105 Codex Doc. ALINORM 95/37, Appendix IV, S. 2.

106 *Joint FAO/WHO Food Standard Programme*, Codex Alimentarius Commission, Draft Report of the 21st Session of the Codex Alimentarius Commission, 1995.

107 *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Report of the Panel, 18. August 1997, WTO Doc. WT/DS26/R/USA und *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, (Fn. 100).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

men fest. Nachdem die EG den Appellate Body angerufen hatte, revidierte dieser in seiner Entscheidungen vom 16. Januar 1998 wesentliche Teile der Panel-Berichte.[108]

1. Verstoß gegen Art. 3.1 und 3.3 SPS-Abkommen

Hinsichtlich der Ausgestaltung nationaler Schutzniveaus haben sich die WTO-Mitgliedstaaten gemäß Art. 3.1 auf internationale Normen, unter anderem der CAK, zu stützen. Werden die Standards internationaler Vorschriften eingehalten, gelten die einzelstaatlichen Regelungen gemäß Art. 3.2 als notwendig für den Gesundheitsschutz. Die Einführung strengerer Schutzniveaus bleibt aber nach Art. 3.3 möglich, wenn hierfür wissenschaftliche Begründungen präsentiert werden können. Sind die vorgelegten Daten nicht ausreichend, ist ein Verstoß gegen das SPS-Abkommen anzunehmen.

a) Beweislastverteilung

Zunächst ist zu entscheiden, welche Partei für welche Voraussetzungen die Beweislast trägt. Diese streitige Frage wurde vom Appellate Body dahingehend gelöst, dass der Beschwerdeführer substantiiert im Wege des *Prima-facie-Beweises* darzulegen hat, dass die gegnerische Partei gegen ihre Pflichten aus dem Abkommen verstoßen hat. Dabei genügt es jedoch nicht, allein darauf abzustellen, dass gemäß Art. 3.2 der nationale Standard vom internationalen abweicht.[109] Artikel 3.2 enthält insoweit nur eine „Rechtmäßigkeitsvermutung" bei einer Übereinstimmung der Standards, aber kein Regel-Ausnahme-Verhältnis. Die Möglichkeit eines nationalen Alleingangs ist gleichwertig zur Anwendung internationaler Standards, da Art. 3.3 ein autonomes Recht der Staaten auf Rechtssetzung anerkennt.[110] Gelingt dieser *Prima-facie-Beweis*, ist es nunmehr Sache der gegnerischen Partei, den Vortrag zu widerlegen oder nachzuweisen, dass ihre Maßnahmen gerechtfertigt sind.[111] Diese Verteilung ist zunächst einleuchtend, da es dem auch im nationalen Recht anzutreffenden prozessualen Grundsatz entspricht, dass derjenige darlegungs- und beweispflichtig ist, der sich auf einen bestimmten Sachverhalt beruft. Schließlich hat jeder, die in seiner Sphäre liegenden Fakten offenzulegen und zu beweisen.

---

108 *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Report of the Appellate Body, 16. Januar 1998, WTO Doc. WT/DS26/AB/R und WTO Doc. WT/DS48/AB/R.

109 So der Panel-Bericht zu *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, (Fn. 99), para. 8.54 ff.

110 *Godt*, Der Bericht des Appellate Body der WTO zum EG-Einfuhrverbot von Hormonfleisch, EWS 1998, S. 202 (204).

111 *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, (Fn. 108), para. 98, 108 f.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Angesichts der überragenden Bedeutung des Gesundheitsschutzes für das menschliche Dasein erscheint eine vom Berufungsbericht abweichende Beweislastverteilung sinnvoll, die einen bloßen *Prima-facie-Beweis* des Beschwerdeführers nicht genügen lässt. Grundsätzlich wäre es denkbar, der Partei die volle Beweislast für die Rechtswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme aufzubürden, die das Verfahren angestrengt hat. Artikel 3.3 ist eben nicht eine Ausnahmevorschrift wie Art. XX(b) GATT, die den Beweis von der Partei verlangt, die sich auf Gesundheitsschutzmotive beruft. In letzter Konsequenz würde dies dazu führen, von dem Kläger bei entsprechend hoher Beweisschwelle den wissenschaftlichen Nachweis für die gesundheitliche Unbedenklichkeit der betreffenden Lebensmittel zu verlangen. Sollte ihm das gelingen, wäre es nun Sache der gegnerischen Partei, wissenschaftliche Gegenmeinungen zu präsentieren. Da die Möglichkeit einer überzeugenden wissenschaftlichen Beweisführung bei diesen streitigen Grenzfragen im Lebensmittelbereich in Zweifel gezogen werden kann, ist es bei der derzeitigen Beweisverteilung nicht verwunderlich, dass bisher keine nationale SPS-Maßnahme vor den Streitschlichtungsgremien Bestand hatte.[112]

b) Anwendbarkeit internationaler Standards

Ein Verstoß gegen Art. 3 kommt in Betracht, wenn nationale Vorschriften über die Anforderungen internationaler Standards hinausgehen. Gemäß Ziff. 3 lit. a der Definitionen im Anhangs A zum Übereinkommen gehören hierzu auch Normen, Richtlinien und Empfehlungen der Codex Alimentarius-Kommission. Für die Anwendung der Codex-Standards ist es im Rahmen der WTO weder erforderlich, dass der WTO-Staat den internationalen Standard angenommen hat, noch muss er selbst Mitglied der CAK sein.[113] Es spielt aufgrund des generellen Hinweises auf die Codex-Normen gleichfalls keine Rolle, ob der internationale Standard vor oder nach Abschluss des SPS-Abkommens angenommen wurde und mit welcher Mehrheit dies geschah.

c) Bindungswirkung der internationalen Standards

Hinsichtlich der Bindungswirkung argumentierte das Panel, dass die nationalen Regelungen den internationalen Standards entsprechen müssen.[114] Vertretbar erscheint dies, soweit ein Mitgliedstaat bestimmte Codex-Standards im Rahmen der CAK förmlich angenommen hat. In allen anderen Fällen hätte dies allerdings zur Folge, dass die bisher unverbindlichen Codex-Standards, einschließlich des

112 Außer dem Hormonfall: *Australia - Measures affecting importation of salmon*, WT/DS18/AB/R vom 20. Oktober 1998 und *Japan - Measures affecting agricultural products*, WT/DS76/AB/R vom 22. Februar 1999.

113 *Merkle*, (Fn. 7), S. 65.

114 *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, (Fn. 99), para. 8.73 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Codex of Practice und *Guidelinies*, aufgrund dieser Auslegung bindende Wirkung entfalten. Gegen diese Rechtsauffassung spricht, dass die internationale Harmonisierung gesundheitspolizeilicher Maßnahmen ein erst noch zu erreichendes künftiges Ziel ist.[115] Ein solcher staatlicher Souveränitätsverlust hätte von den WTO-Mitgliedsländern ausdrücklich und unmissverständlich geäußert werden müssen. Außerdem spricht Art. 3.1 nur davon, dass die nationalen Maßnahmen auf die internationalen Normen zu „stützen" *(„to be based on")* seien. Die Forderung, dass die nationalen Regelungen den Codex-Standards „entsprechen" müssen *(„to conform")*, widerspricht der wörtlichen Auslegung.

Für diese Betrachtungsweise sprechen noch weitere Erwägungen. Nach der Verfahrensordnung der CAK erlangen die Standards nur durch eine Annahmeerklärung der Mitglieder bindende Wirkung. Diese Regelung kompensiert die erleichterte Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit. Wird eine verbindliche Wirkung mit Hilfe des SPS-Abkommens konstruiert, würde dieser Souveränitätsvorbehalt in unzulässiger Weise ausgehöhlt, zumal das CAK-Verfahren weder den Erfordernissen einer demokratischen Legitimation noch der Transparenz entspricht. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die CAK-Mitgliedstaaten die Verhandlungen über die Standards unter der Voraussetzung führten, dass diese nur durch einen willentlichen Akt des jeweiligen Staates verbindlich werden. Aufgrund dieser Ausgangslage muss damit gerechnet werden, dass nicht immer sämtliche materiellen Einwände gegen einen Codex-Standard vorgebracht und mit allem Nachdruck vertreten werden.[116] Dieses inhaltliche Defizit der vereinbarten Normen wird von der ursprünglichen Panel-Rechtsprechung jedoch nicht beachtet.

Folgt man der Auffassung des Appellate Body, entfällt eine Rechtfertigungsprüfung der staatlichen Maßnahmen, die von internationalen Normen abweichen, weil die Regulierungsbefugnis (vorerst) bei den Staaten verbleibt. Es ist jedoch zu erwarten, dass bei zunehmender Legitimation der Standards, als Folge demokratischer und transparenter Ausgestaltung des CAK-Verfahrens, diese zu einem späteren Zeitpunkt für verbindlich erklärt werden.[117] Auch wenn derzeit noch keine Übereinstimmung von internationalen und einzelstaatlichen Normen gefordert wird, verlangt Art. 3.1 zumindest vom Staat, dass dieser nicht leichtfertig, also ohne Nennung von Gründen, von den universalen Standards abweicht. Ansonsten kommt ein Verstoß gegen Art. 3 in Betracht.

115 *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, (Fn. 108), para. 165.

116 *Wetzig*, Einfluss der EG und der WTO auf das Lebensmittelrecht, 2000, S. 93 f.

117 Ebenso *Rabe*, (Fn. 70), S. 136.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

d) Wissenschaftliche Begründungspflicht

Für den Fall, dass die WTO zu einem späteren Zeitpunkt eine zwingende Übereinstimmung der Standards fordert, wäre eine Rechtfertigung strengerer nationaler Grenzwerte aufgrund Art. 3.3 i.V.m. Art. 5 zu prüfen. Probleme bereitet hier insbesondere die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „wissenschaftlichen Begründung".[118] Eine solche ausreichende Begründung für abweichende Standards liegt gemäß der Fußnote zu Art. 3.3 vor, wenn eine, nach den Anforderungen dieses Abkommens durchgeführte Bewertung (vgl. Art. 5) wissenschaftlicher Daten ergibt, dass internationale Normen nicht ausreichen, das vom Staat für angemessen erachtete Schutzniveau zu erreichen. Welche Anforderungen hieran zu stellen sind, kann dem Bericht des Appellate Body hinsichtlich der Prüfung eines Verstoßes gegen Art. 5 entnommen werden.

2. Verstoß gegen Art. 5.1 SPS-Abkommen

Beim Erlass nationaler gesundheitspolizeilicher Maßnahmen hat der WTO-Mitgliedstaat die Anforderungen des Art. 5 an die Festlegung des Schutzniveaus und an die Risikobewertung zu beachten. Dies gilt sowohl, wenn die nationale Vorschrift vom internationalen Standard abweichen soll (Art. 3.3) als auch für den Fall, dass bisher keine einschlägige Norm für diesen Bereich beschlossen wurde. Das Verfahren der Risikobewertung vollzieht sich in zwei Schritten: Zunächst ist die schädliche Wirkung des Stoffs auf den menschlichen Organismus zu beschreiben und anschließend das Maß der Gefährdung zu bewerten.

Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, welche Anforderungen an eine Risikoabschätzung zu stellen sind. Gemäß Art. 5.2 sind wissenschaftliche Beweismaterialien, einschlägige Verfahren, Produktionsmethoden, Inspektions-, Probeentnahme- und Prüfverfahren, das Vorkommen bestimmter Krankheiten, das Bestehen krankheitsfreier Gebiete, einschlägige ökologische und Umweltbedingungen sowie Quarantäne bei der Risikobewertung zu berücksichtigen. Während das Panel nur rein wissenschaftliche Untersuchungen zulassen wollte[119] und somit angesichts der herrschenden Meinung, die den ordnungsgemäßen Hormoneinsatz für unbedenklich hält, einen Verstoß feststellte,[120] urteilte der Appellate Body wesentlich großzügiger. Er hält die Auslegung für nicht abschließend, obwohl der Wortlaut hierfür keinen Anhalt bietet. Deshalb können auch Mindermeinungen angesehener Wissenschaftler berücksichtigt werden und ebenso Faktoren des sogenannten Risikomanagements, wie das Missbrauchsrisiko oder Kontrollschwierigkeiten.[121] Diese weite Auslegung ist zudem erforderlich,

118 *Ritter*, (Fn. 59), S. 134.

119 *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, (Fn. 99), para. 8.97, 8.110.

120 Ibid., para. 8.140, 8.162: keine ausreichende Risikoabschätzung für ein Totalverbot.

121 *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, (Fn. 108), para. 181, 187, 206.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

um der Bedeutung des Vorsorgeprinzips ausreichend Rechnung zu tragen. Zwischen der Risikobewertung und der nationalen Maßnahme muss somit eine objektive, vernünftige Beziehung *(„rational relationship")* bestehen, die auch Wertungen beinhalten kann.[122]

Ein weitergehender Ansatz zur Implementierung des Vorsorgeprinzips findet sich im neuen *Biosafety-Protokoll* zur Artenvielfaltskonvention der Vereinten Nationen,[123] das einen Rahmen für den Handel mit gentechnisch manipulierten Organismen setzt. In dem Protokoll, das im Januar 2000 von über 130 Staaten auf einer internationalen Konferenz über Gentechnik in Montreal ausgehandelt wurde, konnte die EG ihre Auffassung gegenüber den USA durchsetzen und die Bedeutung des Vorsorgeprinzips festschreiben. Falls nicht genügend Beweise für die Sicherheit der Organismen vorliegen, kann deren Einfuhr verboten werden.[124] Danach reichen bereits wissenschaftlich abgestützte Zweifel an der Unschädlichkeit für das Importverbot aus, ohne dass diese wissenschaftlich umfassend bewiesen sein müssen. Das Verhältnis zum SPS-Abkommen ist wegen der abweichenden Regel noch zu klären.

3. Verstoß gegen Art. 5.5 SPS-Abkommen

Ein Verstoß gegen Art. 5.5 kommt in Betracht, wenn ein WTO-Mitgliedstaat verschiedene Schutzniveaus in vergleichbaren Situationen anlegt, diese Unterscheidung willkürlich und nicht gerechtfertigt ist und ein verschleiertes Handelshemmnis darstellt.

a) Willkürlicher und nicht gerechtfertigter Unterschied im Schutzstandard

Im Hormonstreitfall sind zwei Sachverhalte zu unterscheiden. Zum einen verbietet die EG die Verwendung von Wachstumshormonen in der Masttierhaltung, während sie den Verzehr von Produkten wie Eier, Fisch und Brokkoli mit natürlich erhöhtem Hormongehalt zulässt. Zum anderen gilt das Hormonverbot in der EG nur für die Rinderzucht, während für die Schweinemast der Einsatz von Krebs erregenden Substanzen (Carbadox und Olaquindox) erlaubt ist.

Im Gegensatz zum Panel[125] sah der Appellate Body in der unterschiedlichen Behandlung des künstlichen Einsatzes von Masthormonen und den in Lebensmitteln natürlich vorkommenden Hormonen keine Willkür.[126] Eine Gleichbe-

122 Ibid., para. 193.

123 Zum Begriff der Artenvielfalt: *Girsberger*, Biodiversity and the Concept of Farmers' Rights in International Law, 1999, S. 18 ff.

124 F.A.Z. vom 31. Januar 2000, S. 2.

125 *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, (Fn. 99), para. 8.194.

126 *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, (Fn. 108), para. 221.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

handlungspflicht kann hier nicht verlangt werden, da das natürliche Vorkommen und die bewusste, aber vermeidbare Zugabe keine vergleichbaren Sachverhalte darstellen. Das Hormonverbot in der Rinderzucht gegenüber der Zulassung in der Schweinemast ist dagegen als willkürlich anzusehen, weil beide Sachverhalte vergleichbar sind und ähnliche Risiken zu befürchten sind.

b) Keine Diskriminierung und kein verschleiertes Handelshemmnis

Allein aus zwei stark voneinander abweichenden Schutzniveaus – einerseits das absolute Verbot von Hormonen bei Rindern, andererseits die Zulassung von Hormonen in der Schweinemast – ist jedoch noch nicht zu folgern, dass es sich um eine verschleierte handelsbeschränkende Maßnahme handelt. Dies kann nur bei einfachen Prüfungen, wie bei diskriminierenden Steuersätzen nach Art. III:2 GATT, indiziert werden. Im Rahmen des SPS-Abkommens ist jeweils eine Beurteilung des Einzelfalls erforderlich.[127]

Deshalb ist zu untersuchen, ob die Regelung auf gesundheitspolitischen Erwägungen beruht, wie z.B. dem Schutz vor Krebs, oder ob nur ausländische Anbieter vom heimischen Markt ferngehalten werden sollen. Der Inhalt der Hormon-Richtlinie gibt insofern keinen Anlass zur Annahme protektionistischer Absichten. Das Importverbot kommt auch amerikanischen Züchtern zugute, die auf den Einsatz von Hormonen verzichten. Außerdem kam die EG-Regelung auf Druck von Verbraucherverbänden und nicht der Agrarwirtschaft zustande.[128]

Das überwiegend subjektive Kriterium lässt den Mitgliedstaaten ausreichenden Freiraum für die Bestimmung eines eigenen Schutzniveaus und gewährleistet eine sachgerechte Abwägung zwischen Belangen des Gesundheitsschutzes und des freien Warenverkehrs. Auf der anderen Seite wird es in der Praxis jedoch sehr schwer sein, einem Staat tatsächlich vorhandene protektionistische Ziele nachzuweisen.[129] Angesichts des hohen Ranges des Schutzguts der menschlichen Gesundheit erscheint dieses Defizit jedoch vertretbar. Die Abgrenzung zwischen unzulässigem Protektionismus und legitimen Schutzzielen wird stets nur unbefriedigend gelingen und kann letztlich nur im Einzelfall getroffen werden. Im Zweifelsfall ist jedoch zugunsten des menschlichen Gesundheitsschutzes zu entscheiden.

4. Nichtdiskriminierungsverbot des Art. 2.3

In Betracht kommt ein Verstoß gegen Art. 2.3, wenn ein Staat bei der Anwendung seiner Schutzvorschriften willkürlich oder ungerechtfertigt zwischen vergleichbaren WTO-Vertragsparteien oder diesen und seinem eigenen Gebiet differenziert. In

127 Ibid., para. 239 f.

128 Hierzu *Meng*, (Fn. 93), S. 544.

129 *Godt*, (Fn. 109), S. 208.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

diesem Zusammenhang sind Kriterien zu entwickeln, die Auskunft über die Vergleichbarkeit oder Ähnlichkeit von Ländern geben. Fraglich ist, ob hier außer den gebietsbezogenen Merkmalen, z.B. der Schadstoffabsorptionsfähigkeit,[130] auch subjektive Elemente wie die Verkehrsauffassung und Verbraucheransichten zu berücksichtigen sind. Eine solche weite Auslegung würde zwar aus dem Dilemma der Akzeptanz der SPS-Vorschriften in Staaten mit hohem Schutzniveau und starken Verbraucherverbänden führen, wird wohl aber nicht den Intensionen der meisten Vertragsparteien bei der Schaffung des Abkommens und der WTO gerecht. In der zweiten Streitsache unter dem SPS-Abkommen über australische Einfuhrmaßnahmen bezüglich Lachs stellte der Appellate Body klar, dass eine Verletzung des Art. 5.5 stets auch zu einem Verstoß gegen Art. 2.3 führt. Umgekehrt setzt eine Verletzung des Art. 2.3 jedoch nicht einen Verstoß gegen Art. 5.5 voraus.[131]

5. Bewertung der Berufungsentscheidung

Insgesamt ist der Appellate Body seiner Aufgabe als Berufungsinstanz überzeugend nachgekommen. Er hat den Panel-Bericht in den Punkten aufgehoben, in denen die Souveränität der Mitgliedstaaten zu stark beschnitten wurde.[132] Trotzdem ist die Berufungsentscheidung nicht frei von Schwächen. Insbesondere das Verhältnis zwischen Risikobewertung und wissenschaftlichem Nachweis bleibt ungeklärt.[133]

Die enge Auslegung des Panels mag zwar im Sinne des freien Warenverkehrs sein, sie ist angesichts des sehr unterschiedlichen weltweiten Gesundheitsschutzniveaus und der Defizite im CAK-Verfahren derzeit aber nicht vertretbar. Angesichts der bereits geäußerten Kritik an dem Entscheidungsverfahren der CAK, dem es an Transparenz und demokratischer Legitimation mangelt,[134] ist es nicht einsichtig, dass die WTO die Codex-Standards, einschließlich der MRLs, ohne formelle Annahme für verbindlicher erklärt, als die CAK selbst. Diese Ansicht kann sich mit einer Weiterentwicklung des Verfahrens der CAK im Laufe der Zeit ändern. Eine öffentliche Entscheidungsfindung unter Berücksichtigung privater Interessen im Wege institutioneller Beteiligung von Verbrauchergruppen ist hierfür eine unabdingbare Voraussetzung. Aufgrund der teilweise veralteten Standards kann die bindende Wirkung dann aber nur für solche Normen zuerkannt werden, die seit Inkrafttreten des SPS-Abkommens und der Reform des CAK-Verfahrens vereinbart wurden.

Außerdem ist bezüglich des Berufungsberichts bemerkenswert, dass die Anforderungen an eine Risikobewertung nicht allzu hoch zu hängen sind und

130 *Altemöller*, (Fn. 99), S. 74 f.

131 *Australia - Measures affecting importation of salmon*, (Fn. 112), para. 252.

132 *Eggers*, (Fn. 88), S. 150 f.

133 *Quick/Blüthner*, Has the Appellate Body Erred?, Journal of International Economic Law 1999, S. 637 f.

134 *Hilf/Reuß*, (Fn. 40), S. 293 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

auch wissenschaftliche Mindermeinungen bei der Risikoabschätzung beachtet werden können. Zu den Risikofaktoren rechnet der Appellate Body auch das Missbrauchsrisiko und Kontrolldefizite, z.B. hinsichtlich des Einsatzes von Hormonen durch die Landwirte. Damit wird das Recht der Staaten auf Vorsorge, wie es in Art. 5.7 seinen Niederschlag gefunden hat und sich auch in Art. 3.3 und dem sechsten Leitsatz der Präambel wiederfindet, gestärkt. Vorsorge wird hier als Situation begriffen, in der Erfahrungswissen fehlt und deshalb notwendigerweise auf Wertungen abgestellt werden muss.[135] Das Berufungsgremium lehnte jedoch die Argumentation ab, dass nationale Maßnahmen, die gegen bestimmte Vorschriften des Abkommens verstoßen, mit Hilfe des Vorsorgeprinzips gerechtfertigt werden könnten. Ein solcher Vorrang des Vorsorgeprinzips gegenüber den ersten beiden Absätzen von Art. 5 komme nicht in Betracht.[136] Damit wird das Vorsorgeprinzip auf den Anwendungsfall des Art. 5.7 beschränkt, auf den sich die EG allerdings nicht berufen hatte, da das Importverbot nicht nur vorübergehender Natur ist. Die Frage, ob das Vorsorgeprinzip als allgemeiner Rechtsgrundsatz oder völkerrechtliches Gewohnheitsrecht Geltung beanspruchen kann, ließ der Appellate Body dahingestellt. Die Ausführungen zum Vorsorgeprinzip sind damit nicht befriedigend. Im Bereich des Sicherheitsrechts sollte die Geltung und Bedeutung des Vorsorgeprinzips völkerrechtlich nicht mehr in Zweifel gezogen werden. So erkennt bereits die *Declaration on Environment and Development* der UNCED von Rio de Janeiro[137] in *Principle 15* ein Recht auf Vorsorge an.

V. Beteiligung der EG in Streitschlichtungsverfahren

Bezweifelt ein Staat die Vereinbarkeit von gesundheitspolizeilichen Maßnahmen eines anderen Mitgliedslandes mit dem SPS-Abkommen, kann er den Streitschlichtungsmechanismus der WTO in Gang setzen. Die Entscheidungen sind verbindlich und berechtigen im Falle ihrer Nichtbefolgung zum Erlass von Sanktionsmaßnahmen. Künftig wird mit zunehmenden Streitfällen im Bereich des Lebensmittelhandels zu rechnen sein. Konfliktpotentiale bestehen beispielsweise beim Handel mit gentechnisch veränderten oder bestrahlten Produkten.

In Bezug auf die EG ist fraglich, ob hier die Gemeinschaft oder die Mitgliedstaaten Verfahrensbeteiligte sind. Das Lebensmittelrecht der EG wird im Wesentlichen durch Richtlinien bestimmt, die der Umsetzung in nationales Recht bedürfen. Zweifellos ist die Gemeinschaft hinsichtlich streitbefangener Verordnungen passiv legitimiert. Das Gleiche hat auch hinsichtlich der EG-Richtlinien zu gelten.[138] Für

135 *Köck*, Risikovorsorge als Staatsaufgabe, AöR 1996, S. 1 ff.

136 *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, (Fn. 108), para. 124 f.

137 ILM XXXI (1992), S. 874 (879), Principle 15: „Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation".

138 *Eckert*, (Fn. 15), S. 390.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

eine gesundheitspolizeiliche Maßnahme im Sinne des Art. 3 SPS-Abkommen reicht es nach Sinn und Zweck des Übereinkommens aus, dass durch sie der internationale Handel potenziell beeinträchtigt wird. Entscheidend ist damit bereits der Erlass der Vorschrift durch die EG als Verursacherin der materiellen Regelung. Deshalb kommt es auf den Konflikt mit einer konkreten nationalen Umsetzungsakt nicht mehr an. Selbst wenn eine Transformation erforderlich ist, ist aus diesem Grund die EG in Anspruch zu nehmen.

VI. Auswirkungen des SPS-Abkommens

Während der Uruguay-Runde zeichnete sich bereits die künftige Rolle des Codex Alimentarius ab. Im Vorfeld des Abschlusses überprüften bereits einige Staaten ihre nationalen Standards. So wurde beispielsweise in Australien vorgeschlagen, zahlreiche Höchstwerte von Pflanzenschutzmittelrückständen den niedrigeren Codex-Standards anzugleichen.[139]

Zur Wahrung der Transparenz bei der Einführung staatlicher Gesundheitsschutzmaßnahmen richtete die WTO auf der Grundlage von Art. 12 SPS-Abkommen das „Komitee über Gesundheits- und Pflanzenschutzmaßnahmen" als Konsultationsgremium ein. Diesem sind die einzelnen nationalen Maßnahmen bekanntzugeben. Die Diskussion in diesem Ausschuss über die geplante EG-Verordnung über Aflatoxine ist beispielhaft für die Einengung des nationalen Handlungsspielraums. Hierbei handelt es sich um ein Krebs erregendes Stoffwechselprodukt von Schimmelpilzarten, das bei nicht sorgfältiger Lagerung besonders auf ölhaltigem Samen und Getreide, aber auch bei Nüssen, Kokosraspeln, Mohn, Mais und Trockenfrüchten auftreten kann. Die zulässigen Höchstmengen an Aflatoxin in Lebensmitteln werden in der deutschen Mykotoxin-Höchstwertverordnung vom 2. Juni 1999[140] geregelt. Im Jahr 1998 beabsichtigte die EG eine Verordnung zu diesem Gegenstand zu erlassen. Auf Drängen zahlreicher Staaten im SPS-Komitee veränderte die EG ihren ursprünglichen Vorschlag. Die im Rechtsakt[141] festgelegten zulässigen Grenzwerte wurden daraufhin teilweise erhöht, z.B. bei Erdnüssen von 10 ppb *(parts-per-billion)* auf 15 ppb. Die EG verwies darauf, dass dieser Wert nunmehr dem Diskussionsstand im Codex Alimentarius entspricht. Für andere Nussarten und Trockenfrüchte sollte allerdings vorerst der ursprünglich geplante Wert von 10 ppb beibehalten werden. Die EG versprach aber, weiterhin zu testen, ob durch Aussortierung und Behandlung ein ausreichendes Schutzniveau erreicht werden kann, um den Höchstwert auf 15 ppb zu heben. Außerdem gab die EG bei der Durchführung der Testverfahren weitgehend nach.[142] Entgegen dem ursprüng-

139 *Merkle*, (Fn. 7), S. 65.

140 VO über Höchstmengen an Mykotoxinen in Lebensmitteln vom 2.6.1999 (BGBl. I 1999, S. 1248).

141 VO (EG) Nr. 1525/98 (ABl. EG 1998 Nr. L 201, S. 43).

142 *WTO*, Focus 32 (July 1998), S. 4.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

lichen Vorschlag muss nun nicht mehr jede Probe unter dem Höchstwert liegen, sondern nur noch der Durchschnitt der entnommenen Proben.[143] Insgesamt führt dieses Ergebnis zu geringeren Beschränkungen des Handels, aber auch zu einer bedenklichen Absenkung des Gesundheitsschutzniveaus.

Drei Jahre nach Inkrafttreten des SPS-Abkommens ist gemäß Art. 12.7 dessen Anwendung und Durchführung einer Prüfung zu unterziehen. Am 11. Mai 1999 legte der SPS-Ausschuss hierzu einen Bericht vor,[144] der eine grundsätzlich positive Bilanz zieht. Es wird darauf hingewiesen, dass zahlreiche nationale Handelsmaßnahmen hinsichtlich Aflatoxine, BSE etc. diskutiert und teilweise modifiziert wurden. Eine wichtige Verbesserung wurde im Bereich der Transparenz ausgemacht. Von 59 Mitgliedstaaten wurden über 1.100 Maßnahmen notifiziert. 91 Staaten gründeten nationale Notifikationsbehörden, und 100 Mitglieder errichteten staatliche Auskunftsstellen. Der Bericht fordert eine vermehrte Nutzung des Internets bei der Verbreitung der nationalen Regelungen, um die Transparenz weiter zu stärken. Die Entwicklungsländer haben vor allem aus finanziellen Gründen große Probleme bei der Umsetzung des Abkommens und der Übernahme internationaler Standards.[145] Aufgrund der grundsätzlich positiven Beurteilung enthält der Bericht keine Änderungsvorschläge. Die Balance zwischen den Konsumenteninteressen und dem freien Warenverkehr wird vom Bericht jedoch in einem zu günstigen Licht dargestellt. Zwar werden die Änderungen von nationalen Maßnahmen erwähnt, ohne allerdings darauf hinzuweisen, dass damit oft eine Korrektur von Höchstwerten nach unten verbunden ist. Dadurch entsteht der Eindruck, dass die Anwendung des Abkommens durch die WTO im Zweifel den Handelsliberalismus gegenüber dem Verbraucherschutz bevorzugt.

Die EG setzt sich auf den Sitzungen des SPS-Ausschusses deshalb vor allem für eine effektive Anwendung des Vorsorgeprinzips ein. Am 15. und 16. März 2000 hat sie dem Ausschuss ein Dokument vorgelegt, das an den Rat der EG und das Parlament gerichtet ist. Die Möglichkeit an der Diskussion in der EG teilzunehmen, wurde von den übrigen WTO-Mitgliedern grundsätzlich begrüßt. Allerdings bestehen bei vielen Staaten Befürchtungen, dass das Regelwerk geschwächt wird, weil das Prinzip als Vorwand für protektionistische Maßnahmen benutzt werden kann.[146] In dieser Argumentation zeigt sich, dass das Vorsorgeprinzip im Grundsatz international immer noch nicht voll akzeptiert ist. Außerdem wurde auf dieser Sitzung die Ausarbeitung von unverbindlichen Richtlinien beendet, die ein einheitliches Vorgehen bei der Festlegung angemessener Gesundheitsschutzniveaus gewährleisten sollen. Grundlage dieser Tätigkeiten ist der Arbeitsauftrag an den Ausschuss aus Art. 5.5 Satz 2 und 3.

143 RL 98/53/EG (ABl. EG 1998 Nr. L 201, S. 93).

144 *WTO*, Focus 38 (March 1999), S. 10 f.

145 *WTO*, Focus 38 (March 1999), S. 11.

146 *WTO*, Focus 45 (March/April 2000), S. 12.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

D. Ergebnis

Entgegen dem bisherigen GATT-Prinzip, nur diskriminierende staatliche Handelsbeschränkungen zu überprüfen, werden am SPS-Abkommen jetzt auch unterschiedslos geltende Vorschriften gemessen. Angesichts dieser wesentlichen Neuerung kann eine Parallele zur Bedeutung des „Cassis de Dijon"-Urteils[147] des EuGH gezogen werden. Leider findet diese elementare Entwicklung ausgerechnet im Sicherheitsrecht ihren Ausgangspunkt, in dem Aspekte der Vorsorge, Verkehrsauffassungen und die kulturelle Vielfalt eine wichtige Rolle für staatliche oder regionale Maßnahmen spielen. Andererseits ist das SPS-Abkommen aber nicht wie das TBT-Übereinkommen strikt an den Meistbegünstigungsgrundsatz gebunden, so dass eine Ungleichbehandlung möglich ist, solange keine Willkür und keine ungerechtfertigte Diskriminierung vorliegt.[148]

Aufgrund der Regelungen des SPS-Abkommens haben die Codex-Standards weltweit an Tragweite gewonnen. Zwar besitzen sie noch keine verbindliche Wirkung, eine solche Entwicklung ist für die Zukunft jedoch nicht ausgeschlossen. Vom internationalen Standard abweichende einzelstaatliche Bestimmungen sind als Handelshemmnisse in dem Fall gerechtfertigt, dass sie sich als notwendig für den Gesundheitsschutz erweisen. Falls ein WTO-Mitgliedstaat strengere nationale Standards einführen möchte, obliegt ihm die Beweislast dafür, dass diese durch wissenschaftliche Beweise gerechtfertigt sind.

Der Grundsatz eines *in dubio pro sanitas* ist in der WTO damit deutlich reduziert worden und findet seine Anwendung nur noch im Rahmen der von der Appellate Body-Rechtsprechung begrenzten Vorsorgepolitik. Solange der Vorsorgeaspekt im SPS-Abkommen nicht ausreichend zum Tragen kommt, sind die Anforderungen an die wissenschaftliche Begründung nationaler Maßnahmen tief zu hängen. Auch nicht messbare Fakten und Gegebenheiten, wie z.B. Kontrolldefizite, Verbrauchergewohnheiten und religiöse Vorbehalte, sind bei der Bewertung einzubeziehen. Außerdem gebietet das Vorsorgeprinzip, dass nicht der letzte sichere wissenschaftliche Beweis erbracht werden muss. Da diese Position von der EG konsequent vertreten wird und im Gegensatz zur Auffassung der USA steht, wird der Disput auch die künftigen Diskussionen in der WHO und FAO über die Ausarbeitung internationaler Arbeitsgrundsätze für die Risikoanalyse beherrschen.[149]

Angesichts der aktuellen Handelsstreitigkeiten um hormonbelastetes Rindfleisch, scheint den Mitgliedstaaten die Umwälzung im Lebensmittelbereich zum Teil erst im Nachhinein klargeworden zu sein. Zumindest sind nicht alle Konsequenzen, die vor allem in einer starken Einengung nationaler bzw. regionaler Handlungs-

147 EuGH, Rs. 120/78, Slg. 1979, S. 649 ff. *(Rewe)*.

148 *Senti*, (Fn. 98), Rdnr. 1137.

149 So auch die Ansicht der EG; vgl. F.A.Z. vom 31. Januar 2000, S. 17.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

spielräume bestehen, ausreichend durchdacht worden. Diese Situation ist bedenklich, da momentan die Gefahr eines Anpassungsdrucks nach unten zu befürchten ist, der zu einer allgemeinen Absenkung des Gesundheitsschutzes bei Lebensmitteln führen würde.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -